

COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO EN MATERIA DE VIVIENDA: ALCANCE, POSIBILIDADES Y LÍMITES

EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAK ETXEBIZITZAREN ARLOAN DUEN ESKUMEN OSOA: IRISMENA, AUKERAK ETA MUGAK

EXCLUSIVE JURISDICTION OF THE AUTONOMOUS COMMUNITY OF THE BASQUE COUNTRY IN HOUSING MATTERS: SCOPE, POSSIBILITIES AND LIMITATIONS

Marrubi Bregaña

Congreso de los Diputados

Cómo citar / Nola aipatu: Bregaña González, Marrubi (2026). Competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de vivienda: alcance, posibilidades y límites. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 7 <https://doi.org/10.47984/legal.2026.003>



RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Vasca en materia de vivienda. Así, el objetivo es identificar las oportunidades y los límites de la competencia exclusiva en materia de vivienda. Para ello, se determina la base jurídica del derecho a la vivienda. En concreto, se recoge el reconocimiento del derecho constitucional español y de los textos internacionales, distinguiendo entre

derechos objetivos y subjetivos. A continuación, se determina el marco jurídico de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco y se han identificado las competencias transversales del Estado y sus límites, a lo que se ha unido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En virtud de lo anterior, se ha realizado un breve análisis de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, a favor del derecho a la vivienda: una breve

Marrubi Bregaña

Asesora jurídica en el Congreso de los Diputados

Fecha de recepción: 21.10.2025. Evaluación: 25.10.2025 y 11.02.2026. Fecha de aceptación: 09.04.2026. Fecha de publicación: 16.04.2026.

descripción de las principales aportaciones y objetivos de la ley y los recursos interpuestos contra la misma y la resolución de estos, siendo parte del estudio el recurso interpuesto por el Gobierno Vasco. El trabajo concluye con conclusiones generales.

PALABRAS CLAVE

Derecho a la vivienda, Ley de Vivienda, competencias, derecho subjetivo a la vivienda.

LABURPENA

Euskal Autonomia Erkidegoak etxebizitzaren arloan duen eskumen eskusiboa aztertzea da lan honen helburua. Xedea da etxebizitzaren materia arautzeko eskumen eskusiboaren aukerak eta mugak zeintzuk diren identifikatzea. Horretarako, etxebizitzarako eskubidearen oinarri juridikoa zein den zehaztu da. Hain zuzen, Espainiako Konstituzioko eta nazioarteko testuetako eskubidearen aitortza jaso da. Gainera, eskubide objektibo eta subjektiboen arteko bereizketa ere egin da. Ondoren, Euskal Autonomia Erkidegoaren eskumen eskusiboaren marko juridikoa zehaztu da. Gero, Estatuaren zeharkako eskumenak eta hauen mugak identifikatu dira, eta honi Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentzia gehitu zaio. Aurrekoari jarraiki, Etxebizitza Eskubidearen aldeko maiatzaren 24ko 12/2023 Legearen analisi labur bat egin da. Honetarako, deskribapen labur bat egin da, legearen ekarpen nagusiak eta helburuak zeintzuk diren zehaztuta. Analisi honi legearen aurka jarritako helegiteen eta hauen ebazpenena ere gehitu zaie, azterlanaren zati bat Eusko Jaurlaritzak jarritako helegitea izanik. Lanaren bukaeran ondorio orokorrak atera dira.

HITZ GAKOAK

Etxebizitzarako eskubidea, Etxebizitza Legea, eskumenak, etxebizitzarako eskubide subjektiboa.

ABSTRACT

This paper aims to analyse the exclusive competence of the Autonomous Community of the Basque Country in housing matters. Its purpose is to identify the scope, opportunities and limits of that exclusive competence in the regulation of housing. To this end, the paper first examines the legal foundations of the right to housing in the Spanish Constitution and in international legal instruments, as well as the distinction between objective and subjective rights. It then outlines the legal framework of the exclusive competence of the Autonomous Community of the Basque Country in this field. The paper also examines the transversal competences of the State and their limits, together with the relevant case law of the Constitutional Court. On that basis, it provides a brief analysis of Law 12/2023, of 24 May, on the Right to Housing, including its main contributions and objectives, as well as the appeals lodged against it and the corresponding decisions, with particular attention to the appeal filed by the Basque Government. Finally, the paper sets out its general conclusions.

KEYWORDS

Right to housing, Housing Act, competences, individual right to housing.

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. FUNDAMENTO JURÍDICO DEL DERECHO
 - III. EL DERECHO SUBJETIVO A LA VIVIENDA
 - IV. COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO PARA REGULAR EN MATERIA DE VIVIENDA
 - V. COMPETENCIAS TRANSVERSALES DEL ESTADO ESPAÑOL Y SUS LÍMITES
 - VI. LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA
 - VII. CONCLUSIONES
- BIBLIOGRAFÍA*

I. INTRODUCCIÓN

La vivienda es el eje del bienestar social. De hecho, es el centro del desarrollo de la vida privada y familiar y para la política urbana. Dada la importancia que la cuestión relativa a la vivienda tiene actualmente, se analizarán las medidas adoptadas por el poder legislativo estatal para garantizar el derecho a la vivienda.

Además de ser un tema de gran actualidad, es también una preocupación evidente que está en el centro del debate. Y es que, a día de hoy, no se garantiza el derecho a la vivienda. Al fin y al cabo, cada vez son menos las personas que tienen garantizado el derecho a una vivienda digna, puesto que los precios de venta y alquiler son cada vez más altos. Al mismo tiempo, los fondos buitres se van extendiendo y el número de pisos turísticos es cada vez mayor.

El vínculo entre la vivienda y la dignidad de la persona exige una interpretación del contenido mínimo de este derecho en relación con la doctrina internacional de los derechos fundamentales. A esto hay que añadir el contexto del estado del bienestar, según el cual las administraciones públicas deben ofrecer los instrumentos imprescindibles para garantizar una vivienda digna a toda la ciudadanía y crear viviendas públicas. El concepto de "casa" se relaciona directamente con la dignidad humana. Desde esta interpretación, las normas se han orientado a articular las garantías administrativas del derecho a la vivienda, en concreto para quienes no pueden acceder a una vivienda en el mercado libre.

Como consecuencia de la emergencia residencial existente en los últimos años, se ha iniciado un importante proceso normativo, principalmente con la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Además, las comunidades autónomas han creado y desarrollado leyes con el objetivo de garantizar una vivienda digna y adecuada. Todo ello se fundamenta en el artículo 47 de la Constitución Española. Además, para la elaboración de las nuevas normas, las comunidades autónomas también han tenido en cuenta la doctrina internacional estrechamente relacionada con el ámbito de la vivienda.

La emergencia residencial tiene su origen en el uso de la vivienda como mercancía y su comprensión dentro de la lógica del mercado. De esta manera, en lugar de ser un derecho, es una mercancía, porque es un sector que aporta beneficios y rentabilidad (Palomera, 2025). La especulación sigue su tendencia al alza, lo que inevitablemente provoca la situación extrema en la que nos encontramos.

Al mismo tiempo, el propio derecho a la vivienda suscita una gran perplejidad al analizarlo desde la perspectiva jurídica. El origen de dicha perplejidad no es otro que la abundancia de referencias que este derecho encuentra en el derecho positivo, a las que se suma la nula o casi inoperante efectividad del mismo (Lasagabaster, 2023: 207-239).

Otro ámbito que suscita perplejidad al analizarlo desde la perspectiva jurídica es el competencial. La competencia exclusiva en materia de vivienda corresponde a las comunidades autónomas. Sin embargo, se han producido numerosos conflictos de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. En concreto, con las materias previstas en los artículos 149.1.1, 149.1.6, 149.1.8 y 149.1.13 de la Constitución Española. Por ello, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) ha resuelto en numerosas ocasiones esos conflictos entre competencias y materias. En este sentido, se analizarán brevemente todos estos títulos competenciales que no regulan directamente la materia de vivienda pero que inciden en ella.

Por lo tanto, el objetivo de este trabajo será analizar los límites de los títulos competenciales aplicables a la regulación en materia de vivienda, ya que así será posible analizar cuáles son los límites de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, LV 12/2023).

II. FUNDAMENTO JURÍDICO DEL DERECHO

A ARTÍCULO 47 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: PRINCIPIO RECTOR, NO DERECHO SUBJETIVO

El derecho a la vivienda está reconocido en el artículo 47 de la Constitución Española, que establece lo siguiente: "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".

Este artículo se encuadra en el Capítulo III del Título I de la Constitución Española, dentro de la sección de principios rectores de la política social y económica. Además, la STC 36/1991 señala que "los principios reconocidos en el capítulo tercero del título I, aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables".

Por su parte, la STC 32/2019 afirma que "el art. 47 CE no garantiza un derecho fundamental sino que enuncia un principio rector de la política social y económica, una directriz constitucional dirigida a los poderes públicos, la regulación controvertida no puede en ningún caso contravenir el mandato del art. 10.2 CE de interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España".

B. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN TEXTOS INTERNACIONALES

El derecho a la vivienda se menciona en diversas declaraciones internacionales. Entre ellas se encuentran la Carta Social Europea, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La idea de calificar el derecho a la vivienda como un derecho humano comenzó a consolidarse a partir de la Segunda Guerra Mundial. A ello contribuyeron la creación de la Organización de las Naciones Unidas y la aprobación de los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos (Caamaño, 2024).

Uno de los documentos internacionales en vigor más importantes es la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 25.1 dice así: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios". Es decir, en virtud de este artículo, toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le garantice la vivienda tanto a ella como a su familia.

En 1966 se firmó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El artículo 11.1 de dicho pacto establece que: "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento". Es decir, los Estados firmantes del pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia (...) y también a una vivienda adecuada, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. A tal efecto, los Estados firmantes adoptarán medidas apropiadas para garantizar la efectividad de este derecho.

El reconocimiento del derecho a la vivienda tuvo un impulso real con la Carta Social Europea Revisada (aprobada en 1961 y revisada en 1996). En el artículo 31.1 dice lo siguiente: "Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas: 1. a favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente; 2. a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas

a eliminar progresivamente dicha situación; 3. a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes”. Así, establece el derecho a una vivienda en el marco de los tres objetivos principales. Además, en los artículos 15, 16, 19 y 30 también se hace referencia al derecho a la vivienda. Estos son, brevemente, los objetivos con relación a la vivienda definidos en la nueva carta: construir vivienda adecuada a las necesidades de las familias, reducir el número de personas sin hogar, garantizar el acceso universal a una vivienda adecuada y asequible, proporcionar herramientas para que las personas extranjeras puedan acceder en igualdad de condiciones a la vivienda social y obtener beneficios asociados a la construcción de la vivienda y las necesidades de las familias.

Por último, el artículo 34.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada en el año 2000, establece 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”. Por tanto, el artículo 34.3 se refiere a las ayudas para el pago de la vivienda.

Sin embargo, en diversas resoluciones dictadas en el marco de la Unión Europea se ha considerado el derecho a la vivienda como un derecho fundamental (Balaguer Pérez, 2023: 105-129). Estas declaraciones se han materializado en las resoluciones publicadas por el Parlamento Europeo. En todas ellas el acceso a una vivienda digna ha sido declarado como un derecho fundamental¹.

En la actualidad existe otro instrumento que define los pasos a dar para lograr de forma efectiva la garantía del derecho a la vivienda; son los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas. El 25 de septiembre de 2015, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, todas las personas líderes mundiales representantes de los Estados miembros aprobaron por unanimidad el documento *Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Con este acuerdo surgieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Agenda está compuesta por 17 objetivos y 169 metas⁷. De los 17 objetivos que se establecieron, el que está directamente relacionado con el derecho a la vivienda es el undécimo, precisamente el objetivo de construir ciudades y comunidades sostenibles.

En definitiva, la agenda definida para 2030 ha proporcionado un auténtico marco jurídico. De hecho, establece los objetivos que deberán cumplir todos los Estados miembros. En 2030 se verá el impacto real de los objetivos definidos. Para analizarlo habrá que ver si los países han alcanzado los objetivos definidos, así como cuáles han sido sus medidas e instrumentos para alcanzarlos.

1 Parlamento Europeo, Resolución sobre los aspectos sociales de la vivienda, 1997. Parlamento Europeo, Declaración por escrito del 2008 sobre la resolución del problema de las personas sin hogar instaladas en la vía pública, B.

III. EL DERECHO SUBJETIVO A LA VIVIENDA

A. DIFERENCIACIÓN ENTRE DERECHO OBJETIVO Y SUBJETIVO

El derecho a la vivienda tiene dos dimensiones: la dimensión objetiva y la dimensión subjetiva. La dimensión objetiva implica obligar a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y de efectividad del derecho a la vivienda a través de dos mecanismos: 1) la puesta en marcha de medidas que impidan la especulación, imposibilitando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, y 2) la puesta en marcha de medidas que garanticen que las plusvalías de la acción urbanística pública sean de participación comunitaria (Gavara de Cara, 2024: 46).

La dimensión subjetiva, en cambio, es la declaración de que todas las personas tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (Gavara de Cara, 2024: 47). Según Sanchez Moron, el reconocimiento del derecho subjetivo supondría el reconocimiento de la capacidad de exigir el derecho ante la Administración (Sánchez, 2022: 445). Siendo eso así, los derechos subjetivos serán aquellos derechos facultativos que reconocen el poder para reclamar una obligación jurídica ante la autoridad competente (Tajadura, 2022: 31). Asimismo, Quintiá señala que, en la medida en que un derecho se declara como subjetivo, las autoridades públicas deberán articular los medios necesarios para determinar su alcance y extensión (Quintiá, 2017: 227).

Por lo tanto, en la medida en que se reconoce la subjetividad del derecho a la vivienda, también debería reconocerse el derecho a solicitar o reclamar una vivienda. Corresponde a las autoridades públicas garantizar este derecho y hacer posible su materialización. Así, tienen la obligación de responder ante la exclusión social y es necesario que den una respuesta, en especial para aquellas familias que no pueden acceder una vivienda en el mercado libre (Tajadura, 2022: 31).

Resumiendo todo lo anterior, el reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda a la ciudadanía supondría el establecimiento de una política de protección que garantice el acceso a una vivienda a un precio asequible. Además, supondría la adjudicación temporal o definitiva, en su caso, de una vivienda de carácter público para toda la ciudadanía que cumpla unos requisitos concretos (Quintiá, 2017: 239).

B. LA LEY 3/2015 Y EL DERECHO SUBJETIVO A LA OCUPACIÓN LEGAL EFECTIVA DE UNA VIVIENDA

El 26 de septiembre de 2015 entró en vigor en la Comunidad Autónoma del País Vasco la Ley 3/2015 de Vivienda². Tal y como se explica en el preámbulo de la ley, las

2 La Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, fue publicada en el BOPV el 26 de junio (nº 119), y entró en vigor a los tres meses de su publicación, tal y como establece su disposición final novena. Por lo tanto, entró en vigor el 26 de septiembre de 2015.

circunstancias eran que el número de viviendas de protección pública y alojamientos dotacionales era insuficiente para dar respuesta, al menos a corto plazo, a todas las personas con necesidad de vivienda. Por ello, también se contempló la posibilidad de otorgar prestaciones económicas para garantizar el derecho a la vivienda.

Cabe destacar que esta ley reconoce, por primera vez, el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal efectiva de una vivienda (artículo 7). Asimismo, se definieron nuevos mecanismos para garantizar la protección frente a los procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria (artículos 8, 9.4, 71 y 74). De esta forma, se incorporó el concepto de expropiación temporal del uso de la vivienda (artículo 74). Del mismo modo, surge la necesidad de dar respuesta a la necesidad de vivienda de personas de unos sectores concretos, precisamente, la necesidad de dar respuesta a la situación de personas en especiales circunstancias de emergencia social incuridas en procedimientos de desahucio³.

Como se ha dicho, la principal aportación de esta ley es el explícito reconocimiento del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal y efectiva de una vivienda. En efecto, se reconoce explícitamente el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda por todas aquellas personas que no se hallen en posesión de una y no dispongan de medios necesarios para conseguirla. Sin embargo, el Decreto 147/2023, de 10 de octubre, del derecho subjetivo de acceso a la ocupación de una vivienda, aprobado en 2023, ha regulado y desarrollado el concepto, los criterios y todo lo relativo a dicho derecho subjetivo.

El artículo 7 de la Ley 3/2015 de Vivienda define el propio concepto. En virtud del mismo, el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal y efectiva de una vivienda o alojamiento dotacional se reconocerá a quienes no dispongan de domicilio habitable o, disponiendo de él, resulte inseguro o inadecuado a sus necesidades (Chinchilla, 2020: 32). En todo caso, se les reconocerá a todas las personas con vecindad administrativa en cualesquiera municipios de la CAE. Al mismo tiempo, se impone al Gobierno Vasco y a las administraciones públicas de carácter territorial la obligación de orientar los recursos disponibles en materia de vivienda preferentemente a la promoción de viviendas en alquiler, para destinarlas a los colectivos más desfavorecidos. Sin embargo, a quien se le reconoce el derecho subjetivo se le reconoce legitimación en vía administrativa para poder acudir a la vía contencioso-administrativa (Chinchilla, 2020: 33).

El concepto de derecho subjetivo al acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada está estrechamente relacionado con el concepto de necesidad de vivienda. Esto lo establece el artículo 8 de la Ley 3/2015. Según el artículo, se considera que una persona, familia o unidad convivencial tiene necesidad de vivienda cuando, no disponiendo de alojamiento estable o adecuado, tampoco cuenta con los medios económicos precisos para obtenerlo, encontrándose por ello en riesgo de caer en

3 Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda. Prólogo.

situación de exclusión social⁴. Al mismo tiempo, se considera que tienen necesidad de vivienda aquellos que, siendo titulares de su vivienda habitual y encontrándose ésta incurso en un procedimiento de desahucio por ejecución hipotecaria, no puedan hacer frente a los pagos del préstamo hipotecario sin incurrir en riesgo de exclusión social⁵.

Los criterios y requisitos de exigencia del derecho subjetivo se detallan en el artículo 9. Según establece el mismo, el derecho subjetivo lo gestionará la administración pública competente. Para ello, se concede una vivienda o alojamiento protegido en alquiler a quien lo necesite y se prevé que en defecto de vivienda o alojamiento, y con carácter subsidiario, se podrá establecer un sistema de prestaciones económicas⁶. Para poder exigir el derecho a la vivienda a las administraciones públicas competentes es necesario cumplir una serie de requisitos: 1) no hallarse en posesión de vivienda ni alojamiento estable o adecuado, 2) hallarse válidamente inscrito en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales en la condición de demandante exclusivamente de alquiler, con una antigüedad mínima que se establecerá reglamentariamente y 3) hallarse dentro de los límites de ingresos anuales establecidos.

Se aprecia claramente lo rigurosos que son los requisitos para el reconocimiento del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda. La persona interesada en que se le reconozca el derecho deberá estar inscrita, obligatoriamente, como demandante de vivienda en alquiler público al menos durante un tiempo determinado. Además, sus ingresos máximos anuales deben ser muy bajos. Se trata, en definitiva, de un derecho que se reconocerá a colectivos muy concretos. Otros muchos colectivos quedan fuera del derecho.

Muestra de ello son los siguientes datos (Yoldi, 2023): como se ha dicho, el derecho subjetivo a la vivienda está definido desde el año 2015. Atendiendo a los datos publicados en 2023, el número de solicitudes de reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda entre 2015 y abril de 2023 asciende a 15.471. De ellas, 7.924 han sido admitidas, es decir, el derecho subjetivo a la vivienda ha sido reconocido en un total de 7.924 casos. Sin embargo, 3.903 solicitudes ya han caducado. Siendo eso así, actualmente son 4.021 las personas que tienen derecho subjetivo a la vivienda.

Como se ha mencionado anteriormente, una vez asegurado el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 3/2015 y en el Decreto 147/2023, se reconoce el derecho subjetivo a la vivienda a las personas solicitantes. De ellas, a algunas personas o unidades convivenciales se les adjudica una vivienda en régimen de alquiler. A otras, y subsidiariamente (en caso de no disponer de suficientes viviendas), se les concede una

4 Artículo 8.1 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.

5 Artículo 8.2 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.

6 Artículo 7 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.

prestación económica para el pago de la vivienda. A la vista de los datos publicados, actualmente 2.408 personas o unidades convivenciales tienen asignada una vivienda y 2.004, a su vez, una prestación económica de vivienda. De las que reciben ayuda económica, a algunas se les ha extinguido (315); por lo tanto, son 1.689 personas las que reciben ayuda económica para el pago de la vivienda.

IV. COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA CAPV PARA REGULAR EN MATERIA DE VIVIENDA

A. ARTÍCULO 148.1.3 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El artículo 148.1 de la Constitución Española determina las materias cuya regulación exclusiva corresponde a las comunidades autónomas. Así, la materia de la vivienda se define en el artículo 148.1.3. Dice así: "1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". Esta competencia faculta a los legisladores autonómicos para desarrollar políticas propias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda⁷. Al amparo de esta habilitación, todas las comunidades autónomas han ejercido y asumido competencias exclusivas para la legitimación en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

B. ARTÍCULO 10.31 DEL ESTATUTO DE GERNIKA. COMPETENCIA AUTONÓMICA EN VIVIENDA Y URBANISMO

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el artículo 10 del Estatuto de Gernika enumera las competencias que la Comunidad asumirá con carácter exclusivo. En el artículo 10.31 se establece la materia "Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda". Por tanto, la CAPV tendrá competencia exclusiva para regular en materia de vivienda, lo que le faculta para crear y desarrollar políticas en esta materia. Sin embargo, tal y como se analizará más adelante, tras el análisis de once sentencias del TC, se puede concluir que el ámbito de regulación exclusiva en materia vivienda por parte de las comunidades autónomas es limitado.

7 Sentencia del Tribunal Constitucional [152/1988](#), de 20 de julio, FJ 2.

V. COMPETENCIAS TRANSVERSALES DEL ESTADO ESPAÑOL Y SUS LÍMITES

Si bien en un primer momento se observa con claridad el reparto competencial para la regulación en materia vivienda, se han producido numerosos conflictos entre las competencias del Estado y las comunidades autónomas, concretamente, en las materias establecidas en los artículos 149.1.1, 149.1.6, 149.1.8 y 149.1.13. Por ello, el TC ha resuelto en numerosas ocasiones esos conflictos entre competencias y materias. De acuerdo con la doctrina constitucional consolidada, la vivienda puede depender de los títulos competenciales del Estado o de las comunidades autónomas, en función de la perspectiva e instrumentos normativos que el legislador utilice en cada caso. Se afirma que esta complejidad competencial es consecuencia de las dimensiones constitucionales de la vivienda⁸.

A continuación, se analizarán todos estos títulos competenciales que no regulan directamente la materia de vivienda pero que inciden en ella y, aunque sea brevemente, se realizará una explicación descriptiva de cada uno de los artículos.

A. ARTÍCULO 149.1.1 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: IGUALDAD ENTRE TODA LA CIUDADANÍA

El artículo 149.1.1 tiene por objeto "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales". Por tanto, el Estado tiene competencia exclusiva para elaborar y desarrollar normas que garanticen la igualdad de toda la ciudadanía⁹.

El TC señala que el art. 149.1.1, más que establecer una reserva material exclusiva a favor del Estado, lo que le permite es introducir condicionamientos normativos vinculantes para las comunidades autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes¹⁰. De ese modo, las normas que crea el Estado no pueden constituir una regulación acabada del derecho y deber correspondientes. Por el contrario, las comunidades autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, siempre podrán aprobar normas sobre el régimen jurídico de ese derecho¹¹.

8 Sentencia del Tribunal Constitucional [59/1995](#), de 17 de marzo.

9 Sentencia del Tribunal Constitucional [79/2024](#), de 21 de mayo, FJ 3.

10 Sentencia del Tribunal Constitucional [79/2024](#), de 21 de mayo, FJ 3.

11 Sentencia del Tribunal Constitucional [79/2024](#), de 21 de mayo, FJ 3.

En resumen, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales. El legislador competente autonómico, respetando tales condiciones básicas, establecerá su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias¹².

Además, según el TC, para declarar que alguna de las medidas dispuestas por una comunidad autónoma es contraria a este artículo, deberá presentar discrepancias injustificadas y desproporcionadas con la normativa aplicable en el resto del Estado¹³.

Trasladado a la materia de vivienda, el TC confirmó que el legislador estatal tiene competencia para regular el cuadro de derechos y deberes de las personas propietarias de suelo, basándose en el artículo 149.1.1. Siempre que sea con las limitaciones derivadas del respeto a las competencias autonómicas y para garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social¹⁴.

En consecuencia, con base en el artículo 149.1.1, el Estado obtendría el amparo necesario para poder regular la materia de vivienda. Ejemplo de ello es la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. De hecho, la elaboración de la ley se ha basado en varios artículos de la Constitución, entre otros, en el artículo 149.1.1. En el preámbulo de la Ley 12/2023 se especifica que el Estado acomete esta labor legislativa para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en relación con el derecho de propiedad de la vivienda, con el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada y con los derechos a la intimidad y la inviolabilidad del domicilio.

B. ARTÍCULO 149.1.6 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: LEGISLACIÓN PROCESAL

El artículo 149.1.6 dispone que la legislación procesal es competencia exclusiva del Estado. Así, la competencia de las comunidades autónomas para desarrollar la legislación procesal es absolutamente limitada. De hecho, la capacidad de las comunidades autónomas está limitada por las particularidades del derecho sustantivo¹⁵. Es decir, para poder elaborar una disposición propia de la normativa procesal, deberá responder a una especialidad procesal derivada del derecho sustantivo de las comunidades autónomas. Además, sólo será posible si se realiza en la forma exigida por la doctrina constitucional¹⁶.

12 Sentencia del Tribunal Constitucional [61/1997](#), de 20 de marzo, FJ 7.

13 Sentencia del Tribunal Constitucional [37/2022](#), de 10 de marzo, FJ 1.

14 Sentencia del Tribunal Constitucional [16/2021](#), de 28 de enero.

15 Sentencia del Tribunal Constitucional [37/2022](#), de 10 de marzo, FJ 5.

16 Sentencia del Tribunal Constitucional [37/2022](#), de 10 de marzo de 2022. Antecedente primero.

El Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda de la Comunidad Autónoma Vasca. Entre otras alegaciones, alegó que se incumple la materia procesal que establece el artículo 149.1.6. De hecho, en el artículo 6 de la Ley 3/2015 se definía la acción pública. El propio artículo reconocía el derecho tanto a la acción pública administrativa como a la acción pública judicial¹⁷.

El TC, en su resolución, declaró inconstitucional la acción pública judicial reconocida en el artículo 6.1 de la Ley 3/2015¹⁸, ya que la disposición de la acción pública judicial entra dentro de la normativa procesal (Chinchilla, 2020: 33). No obstante, reiteró que la facultad de disponer la acción pública administrativa corresponde a las comunidades autónomas.

Otro ejemplo de lo expuesto es la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda. El TC declaró inconstitucionales varios artículos de esta ley, entre ellos, la disposición transitoria cuarta. Esta disposición vulnera la competencia exclusiva del Estado, puesto que no responde a una especialidad procesal derivada del derecho sustantivo de las comunidades autónomas. De este modo, se concluye que se vulnera la competencia del artículo 149.1.6¹⁹.

C. ARTÍCULO 149.1.8 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: LEGISLACIÓN CIVIL

El artículo 149.1.8. reconoce al Estado la competencia exclusiva para la creación y desarrollo de la legislación civil, sin perjuicio de los derechos civiles, forales o especiales de las comunidades autónomas.

Siguiendo con la materia de vivienda, se deducirá que el marco establecido por el artículo 149.1.8 se refiere al dictado por parte del Estado de aquellas normas esenciales para preservar una estructura de relaciones contractuales. A esto hay que añadir que

17 Artículo 6 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda. "1. – Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente la observancia de la presente ley, así como de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en su desarrollo y ejecución. 2. – Las personas que, con arreglo al artículo 9 de la presente norma legal y a las disposiciones que se dicten en su desarrollo, tengan derecho a acceder a la ocupación legal de una vivienda o alojamiento protegido podrán reclamar su cumplimiento ante el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco, y las resoluciones de esta administración serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. 3.– Las administraciones municipales que dispongan de viviendas, de alojamientos dotacionales o de suelo residencial o de equipamiento dotacional calificado con posibilidad de construir alojamientos dotacionales colaborarán con el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco, poniéndolos a disposición del citado departamento, al objeto de dar satisfacción a la reclamación prevista en el apartado precedente, cuando esta se formule por parte de personas empadronadas en el correspondiente término municipal".

18 Sentencia del Tribunal Constitucional [97/2018](#), de 19 de septiembre, FJ 6: "declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso 'y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente' de la Ley vasca 3/2015".

19 Sentencia del Tribunal Constitucional [37/2022](#), de 10 de marzo, FJ 5.

estarán auspiciadas por los mismo principios materiales establecidos por las normas y deben ser iguales para todos los agentes económicos en todo el Estado²⁰.

Sin embargo, las comunidades autónomas, en numerosas ocasiones, han impuesto obligaciones a las personas propietarias de las viviendas. La medida más aplicada, por ejemplo, ha sido el establecimiento de la obligación de destinar las viviendas al uso residencial (Moreno, 2021: 457). En estos casos, el TC concluye que las comunidades autónomas lo han hecho en el marco de su competencia²¹.

Al mismo tiempo, existen otras sentencias en las que se ha dejado más espacio a la potestad estatal, limitando aún más la competencia autonómica. Muestra de ello ha sido la ya citada sentencia del TC que resuelve el recurso interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda²², que declara inconstitucional la Ley del Parlamento de Cataluña para limitar los alquileres²³. En palabras del TC, la ley tenía por objeto regular los aspectos sustantivos del contrato de arrendamiento urbano y, en virtud del artículo 149.1.8, la regulación de esta materia corresponde al Estado.

D. ARTÍCULO 149.1.13 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: BASES Y COORDINACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

El artículo 149.1.13 reconoce al Estado la competencia exclusiva par establecer las bases y la coordinación de la planificación de la actividad económica. De este modo, las políticas creadas por las comunidades autónomas serán inconstitucionales cuando obstaculicen notablemente las competencias del Estado en materia de política económica²⁴.

En el caso del sector de la vivienda, a su vinculación directa con la política económica general hay que añadir que el sector de la construcción es un importante generador de empleo²⁵. Bajo esta premisa, el Estado podrá delimitar la competencia de las comunidades autónomas para regular la materia de vivienda²⁶.

20 Sentencia del Tribunal Constitucional [37/2022](#), de 10 de marzo. Antecedente primero.

21 Sentencia del Tribunal Constitucional [106/2018](#), de 4 de octubre, FJ 8.

22 Sentencia del Tribunal Constitucional [37/2022](#), de 10 de marzo.

23 Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda.

24 Sentencia del Tribunal Constitucional [37/1987](#), de 26 de marzo, FJ 7.

25 Sentencia del Tribunal Constitucional [93/2015](#), de 14 de mayo, FJ 17.

26 Sentencia del Tribunal Constitucional [152/1988](#), de 20 de julio, FJ 2.

El TC deja claro que, en base al artículo 149.1.13, el Estado puede elaborar y regular políticas que afecten a la vivienda²⁷. De este modo, el Estado adquiere, aunque de manera indirecta, la facultad de delimitar la competencia autonómica. Al mismo tiempo, se permite a las comunidades autónomas definir sus propias políticas de vivienda, siempre que se realicen con la finalidad de complementar las actuaciones realizadas por el Estado²⁸.

En este sentido, ha quedado claro que el Estado en sí no tiene competencia exclusiva para regular las políticas de vivienda. Sin embargo, tomando en consideración las disposiciones definidas por el TC, puede concluirse que, junto con las competencias exclusivas que le corresponden para regular el resto de materias, también se le reconoce la competencia para regular la materia de vivienda.

E. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: LA COMPETENCIA EXCLUSIVA NO ES ABSOLUTA

Al margen del reparto competencial señalado, en algunas sentencias del TC la delimitación de los títulos competenciales ha resultado aún más complicada. Por ejemplo, la Sentencia 36/2012 subraya que el hecho de que no exista una ley estatal que regule el ámbito de la vivienda y que el Estado no este facultado para regular en materia de vivienda no significa que la competencia de las comunidades autónomas sea absoluta.

Al mismo tiempo, el TC se ha referido en diversas ocasiones a la necesidad de una ley estatal, o a su ausencia. De hecho, para poder definir los pormenores de la distribución competencial es necesario también precisar el límite de las facultades del Estado en el ámbito de sus competencias²⁹.

Además, la Sentencia 16/2018 del TC dice lo siguiente: “en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que el artículo 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas ‘condiciones básicas’ uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales”.

Por tanto, el TC considera que sin normativa estatal en materia de vivienda es difícil afirmar que las comunidades autónomas han vulnerado las competencias

27 Véanse las siguientes sentencias: STC 36/2012 y STC 152/1988.

28 Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio.

29 Sentencia del Tribunal Constitucional 36/2012, de 15 de marzo.

estatales. Según la citada sentencia, una ley estatal serviría, por tanto, para determinar el límite con las normas autonómicas³⁰. Así, se deja espacio al legislador estatal para la adopción de medidas sobre vivienda.

VI. LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

A. OBJETIVO Y PRINCIPALES APORTACIONES DE LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

En mayo de 2023 entró en vigor la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, LV 12/2023), con el objetivo principal de establecer las condiciones básicas y de igualdad y disponer una regulación homogénea de los aspectos más esenciales. Se formula en el sentido de garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas con dificultades de acceso a la vivienda en condiciones de mercado, con especial atención a las personas jóvenes y a los colectivos vulnerables. Se trata, en definitiva, de abordar problemas estructurales como el incremento del precio del alquiler, la especulación inmobiliaria y la escasez de viviendas sociales.

El capítulo primero del título primero define el estatuto básico de la ciudadanía, que atiende a las características de la propia vivienda y del edificio en el que se ubica, de su entorno (urbano o rural) y de las particularidades de la persona titular del inmueble. Todos estos aspectos inciden en la protección de la función social de la vivienda. Entre los deberes, facultades y cargas previstos en el capítulo segundo del mismo título, se califica como deber la obligación legal de las personas grandes tenedoras de suministrar información a la administración competente en materia de vivienda. En definitiva, se busca el equilibrio entre la oferta de vivienda y la necesidad de vivienda existente en las zonas de mercado tensionado, especialmente en aquellas que pueden ser calificadas como mercados tensionados, promoviendo para ello los instrumentos, la planificación y las medidas necesarias.

En el título segundo se articulan las políticas de planificación y programación pública. Así, en principio, establece los tipos de vivienda de protección pública: vivienda social y vivienda de precio limitado.

Por otro lado, se introduce un nuevo tipo de vivienda: la vivienda asequible incentivada, que se considerará como aquella vivienda de titularidad privada a cuya persona titular la Administración competente otorgará beneficios de carácter urbanístico, fiscal o de cualquier otro tipo, a cambio de destinarlas a residencia habitual en régimen de alquiler a precios bajos. Las mismas se destinarán a personas cuyo nivel

30 Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2018, de 22 de febrero, FJ 8.

de ingresos no les permite acceder a una vivienda a precio de mercado. Con la creación de este nuevo tipo de vivienda, la ley busca la implicación de los agentes públicos, privados y de todo el tercer sector. De esta forma, se articula una nueva herramienta para afrontar la problemática de la oferta de vivienda y buscar soluciones.

La declaración de zona tensionada podrá ser realizada por las administraciones competentes en materia de vivienda, con el objeto de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado. Al mismo tiempo, se establecen unas reglas procedimentales: limitación de los incrementos anuales del alquiler al 3%, así como el establecimiento del índice de referencia. Su objetivo es encauzar los precios de los futuros contratos de alquiler.

El título tercero regula el parque público de vivienda. Estos parques se legalizan desde el desarrollo urbanístico y edificatorio de suelos de titularidad pública. A tal efecto, establece la posibilidad de que las administraciones públicas ejerzan los derechos de tanteo y retracto, siempre para fines del parque público de vivienda. Además, también plantea la posibilidad de la colaboración público-privada.

No obstante, también integrarán el parque público las viviendas adquiridas de otros modos, entre otras: las viviendas sociales adquiridas por las administraciones públicas en ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en casos de ejecución hipotecaria o dación en pago de vivienda habitual de colectivos en situación de vulnerabilidad o en exclusión social o cualquier otra vivienda social adquirida por las administraciones públicas con competencias en materia de vivienda, o cedida a las mismas, que sea susceptible de destinarse a los fines del parque público de vivienda.

La ley intenta que resulte más difícil que vuelvan a repetirse indebidas enajenaciones del parque público. Así, establece un patrimonio separado en el que los ingresos obtenidos deberán destinarse siempre a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de los parques públicos de vivienda.

Al mismo tiempo, se señala que los ingresos procedentes de las sanciones que se impongan y de la enajenación de los bienes patrimoniales del parque público de vivienda tendrán como único destino el de sufragar las políticas públicas de vivienda, en los términos y condiciones establecidos.

Por último, en el capítulo primero del título cuarto se establecen una serie de garantías y obligaciones de información, para que las personas o entidades adquirentes o arrendatarias de vivienda dispongan de esos derechos. Asimismo, se establecen una serie de responsabilidades derivadas de su incumplimiento, ya se trate de la persona vendedora o de la intermediaria en la operación inmobiliaria. Además, también se establecen determinados requisitos básicos de información o publicidad que deben cumplir los y las agentes y operadoras: se establece que la información ha de ser completa, objetiva, veraz, clara, comprensible y accesible.

B. PRIMERAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: LÍMITES SOBRE LAS ZONAS DE MERCADO RESIDENCIAL TENSIONADO Y LA PROPIEDAD PRIVADA

Como se ha señalado anteriormente, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, entró en vigor en mayo de 2023. Desde ese momento hasta la actualidad han sido ocho los recursos interpuestos contra la misma. En ellos se alega que algunas disposiciones de la LV 12/2023 vulneran la competencia de las comunidades autónomas.

En este sentido, las conclusiones establecidas por las resoluciones del TC sobre estos recursos serán las que sirvan para definir los límites competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas para regular la materia de vivienda.

Como se ha señalado, han sido ocho los recursos interpuestos: el del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía³¹, el de 136 diputados del Grupo Popular del Congreso de los Diputados³², el del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares³³, el del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid³⁴, el del Parlamento de Cataluña³⁵, el del Gobierno Vasco³⁶, el del Gobierno de la Generalitat de Cataluña³⁷ y el de la Xunta de Galicia³⁸, respectivamente.

En la actualidad, de los ocho recursos interpuestos, cuatro han sido resueltos por el TC: el primero, el interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha sido resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo de 2024. El segundo, el interpuesto por 136 diputados del Grupo Popular del Congreso de los Diputados, ha sido resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero de 2025. El tercero, el interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, ha sido resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 190/2025, de 16 de diciembre de 2025. El cuarto, el interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, ha sido resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2026, de 24 de febrero de 2026.

Son las conclusiones relacionadas con las zonas de mercado residencial tensionado y las disposiciones relativas al estatuto básico de la propiedad de las viviendas las que se analizan a continuación. De hecho, haría falta un trabajo entero para analizarlas todas.

31 Recurso 5491-2023, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

32 Recurso 5514-2023, interpuesto por 136 diputados del Grupo Popular del Congreso de los Diputados.

33 Recurso 5516-2023, interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares.

34 Recurso 5518-2023, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

35 Recurso 5580-2023, interpuesto por el Parlamento de Cataluña.

36 Recurso 1301-2024, interpuesto por el Gobierno Vasco.

37 Recurso 1278-2024, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

38 Recurso 1306-2023, interpuesto por la Xunta de Galicia.

1. *Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo de 2024*

Las disposiciones impugnadas y, en consecuencia, analizadas en la STC 79/2024, de 21 de mayo de 2024, han sido numerosas. Como se ha dicho, en este trabajo se analizarán las disposiciones relativas a las zonas de mercado residencial tensionado y al estatuto básico de la propiedad de las viviendas.

Por un lado, en el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía se aducen argumentos contrarios al artículo 15.1. e), en concreto, se ha alegado inconstitucionalidad. En este artículo se define el derecho de acceso a la vivienda y la ordenación territorial y urbanística. Por tanto, tiene relación con las zonas de mercado residencial tensionado. En efecto, la disposición 15.1.e) impugnada establece que, precisamente, con la finalidad de garantizar el derecho de acceso a la vivienda en los municipios declarados zonas de mercado residencial tensionado, el suelo obtenido mediante determinados procedimientos deberá destinarse necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales. El Tribunal resuelve que esta disposición no supone un título competencial constitucionalmente definido. En otras palabras, se ha establecido que una norma estatal puede obligar a un municipio a destinar suelo a un determinado fin, precisamente a la construcción y gestión de viviendas sociales y dotacionales. Según la sentencia, se ha considerado que este tipo de medidas encuentran cobertura en el artículo 149.1.13, por tener una incidencia clara en la actividad económica de la vivienda. Esto supone una clara limitación de la autonomía municipal.

El artículo 18 define las zonas de mercado residencial tensionado, y en el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía también se han planteado argumentos de inconstitucionalidad contra este artículo. El TC responde que las disposiciones gozan del amparo del artículo 149.1.1.

Por otro lado, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía también ha impugnado disposiciones relativas al estatuto básico de la propiedad de las viviendas. El estatuto básico de la propiedad previsto en la LV establece medidas aplicables a las zonas de mercado residencial tensionado, en particular a las personas grandes tenedoras, precisamente. Los artículos impugnados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía relacionados con estas disposiciones y medidas son los siguientes: 3 k), 11.1 e) y 19. En concreto, el artículo 3 k) define a las personas grandes tenedoras y el artículo 19 las somete a ciertas obligaciones de suministro de información. El artículo 11.1 e), por su parte, extiende esas obligaciones a cualquier persona propietaria de viviendas, por una causa objetiva: que las mismas se ubiquen en zonas declaradas como de mercado residencial tensionado.

Las impugnaciones de todas estas disposiciones han sido rechazadas en la STC 79/2024, a excepción de las mencionadas al artículo 19.3. De hecho, el artículo 19.3 es el único que ha declarado inconstitucional. De hecho, se considera excesiva la regulación de la información mínima que debería exigirse a las personas grandes

tenedoras en caso de ejercer la facultad de declarar zonas de mercado residencial tensionado, dado que la determinación de este aspecto corresponde a las comunidades autónomas. Sabiendo esto, sería aplicable la siguiente conclusión: de nuevo se ha cedido espacio al Estado para la creación de conceptos, criterios y mecanismos aplicables a todas las comunidades autónomas y, en consecuencia, a todos los municipios, aunque establezcan medidas de obligado cumplimiento. No obstante, la regulación de la información mínima que debería exigirse a la personas grandes tenedoras corresponde a las comunidades autónomas.

2. Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero de 2025

De las resoluciones dictadas por la STC 26/2025, se ha analizado el artículo que podría colisionar con el derecho de propiedad. La concreción de este límite resulta de gran interés, ya que muchas de las políticas y normativas que apuestan por la garantía del derecho a la vivienda son impugnadas por ser contrarias al derecho de propiedad. Por tanto, el análisis para determinar el límite a favor del derecho de propiedad y del derecho a la vivienda debería ser muy extenso y profundo.

Por último, la disposición final primera de la LV 12/2023 es la que ha sido objeto de análisis en la Sentencia 26/2025. Esta articula medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda. Para ello, tenía por objeto modificar la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos; concretamente, añade las disposiciones 6 y 7 al artículo 17. Sin embargo, la parte impugnada ha sido únicamente la 7ª. Esta establece un límite para poder alquilar viviendas situadas en zonas tensionadas del mercado residencial: la renta a cobrar por el alquiler. Las personas recurrentes sostienen que se trata de una disposición contraria al derecho de propiedad, pues limita la facultad de usufructo fundamental que lo integra. Ante ello, el TC señala que no puede considerarse que la disposición cause un perjuicio patrimonial importante a las personas arrendadoras. De hecho, la LV 12/2023 no les obliga a poner en el mercado de alquiler las viviendas de su propiedad, ni les obliga a establecer un precio irrazonable. Además, afirma que se consigue un sistema de contención de precios objetivamente fijados que les asegura una rentabilidad acorde con la situación de la zona. De esta forma, se modifica el límite entre el derecho a la vivienda y el derecho de propiedad, al dejar abierta la vía para la puesta en marcha de las políticas de garantía del derecho a la vivienda.

3. Sentencia del Tribunal Constitucional 190/2025, de 16 de diciembre de 2025

En el caso de la STC 190/2025, se han ratificado las resoluciones mencionadas en las dos sentencias anteriores. El recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares ha impugnado numerosos artículos de la LV 12/2023. Sin embargo, la mayoría de esas impugnaciones han sido resueltas por sentencias publicadas con anterioridad. Siendo eso así, la Sentencia 190/2025 se ha limitado a realizar el análisis de tres artículos que no habían sido analizados con anterioridad.

Las disposiciones que han sido objeto de análisis en este caso son el artículo 15.1.a), el artículo 35 y la disposición final quinta. En el caso de estas tres disposiciones, se indica que respetan la Constitución.

Como se ha mencionado anteriormente, el artículo 15 regula el derecho de acceso a la vivienda y la ordenación territorial y urbanística. El artículo 15.1.a), en concreto, define los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, con la finalidad de incrementar la oferta de vivienda social o dotacional. La sentencia dice que la materia prevista en dicho artículo se entiende al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución. De ese modo, ha descartado las causas de inconstitucionalidad³⁹.

4. *Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2026, de 24 de febrero de 2026*

En el caso de la STC 17/2026, por último, se resuelve el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. En este caso, se ha desestimado el recurso interpuesto. De hecho, los preceptos que ha tratado han sido, en particular, los analizados por sentencias ya resueltas con anterioridad. Declara la pérdida de objeto del recurso en relación con las disposiciones que ya han sido resueltas por sentencias publicadas con anterioridad.

De todos los artículos impugnados en el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, únicamente uno no ha sido analizado por sentencias anteriormente resueltas: el apartado 4 del artículo 17. También rechaza los argumentos de inconstitucionalidad presentados contra este artículo⁴⁰. En definitiva, se le da amparo en virtud del artículo 149.1.13, por las siguientes razones: 1) no impide que el legislador autonómico pueda precisar o completar la habilitación concedida a los instrumentos de ordenación urbanística, 2) no aborda de manera exhaustiva ni con excesivo detalle la materia regulada y 3) no utiliza figuras y técnicas urbanísticas en el sentido vedado por la doctrina constitucional⁴¹.

C. RECURSO INTERPUESTO POR EL GOBIERNO VASCO

De los recursos interpuestos por el resto de instituciones, por tanto, son cuatro los que están pendientes de resolución, entre ellos el interpuesto por el Gobierno Vasco. Es cierto que muchos de los artículos impugnados en estos recursos han sido objeto de análisis en las sentencias 79/2025, 26/2025, 190/2025 y 17/2026.

El artículo 3, ubicado en el título preliminar, establece las definiciones. En el caso del Gobierno Vasco, ha impugnado todo el artículo. El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía ha impugnado las letras f), g) y k) del artículo

39 Sentencia del Tribunal Constitucional [190/2025](#), de 16 de diciembre, FJ 3.

40 Sentencia del Tribunal Constitucional [17/2026](#), de 24 de febrero, FJ 5.

41 Sentencia del Tribunal Constitucional [17/2026](#), de 24 de febrero, FJ 5.

tercero, y la STC 79/2024 ha resuelto que respetan la Constitución. Por lo tanto, al realizar un análisis de todo el artículo 3, la resolución relativa a las letras f), g) y k) también podría aplicarse al resto de las letras.

En el título I se regularizan el régimen jurídico de la vivienda y su función social. En concreto, en el artículo décimo se determinan las facultades del derecho de propiedad de la vivienda. En este caso, el Gobierno Vasco, en el recurso presentado, ha impugnado el segundo apartado del artículo. Aún no hay resolución en torno a este artículo.

El título II define la acción de los poderes públicos en materia de vivienda. Es un título que se divide en tres capítulos. La mayor parte de los artículos alegados se encuadran en el capítulo I, donde se establecen los principios generales de la actuación pública en materia de vivienda. Se encuadran en este título los artículos 15, 16, 17 y 18 impugnados por el Gobierno Vasco.

En el caso del artículo 15, se definen el derecho de acceso a la vivienda y la ordenación territorial y urbanística, siendo varios los recursos interpuestos contra el mismo. En el caso del Gobierno Vasco, ha impugnado las letras d) y e) del primer apartado. El TC ha resuelto que las letras 15.1. a), b), c), d) y e) respetan la Constitución.

El artículo 16 define la vivienda protegida. En este caso, todos los recursos interpuestos han impugnado este artículo. Algunos han impugnado todo el artículo y otros sólo algunos apartados. La STC 79/2024 ha declarado nulo todo el artículo, por lo que se puede concluir que aplicará la misma lógica a los recursos pendientes de resolución.

El artículo 17 crea y define la vivienda asequible incentivada, y también en este caso el Gobierno Vasco ha impugnado todo el artículo. La resolución dictada en el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid ha resuelto el apartado cuarto del artículo 17. La resolución declara que el artículo 17.4 respeta la Constitución. Por tanto, el resto de apartados del artículo 17 se analizarán cuando se dicte resolución en el recurso interpuesto por el Gobierno Vasco.

El artículo 18 regula la declaración de zonas de mercado residencial tensionado. En este caso, solo el Gobierno Vasco ha interpuesto recurso a la totalidad del artículo. Las sentencias dictadas hasta la fecha se han referido a los apartados 18.2, 18.3 y 18.4, y se ha concluido que respetan la Constitución, por lo que aún faltan las conclusiones sobre los apartados 18.1, 18.5 y 18.6.

El título tercero establece la regulación del régimen jurídico básico del parque público de vivienda, y se divide en tres artículos. El Gobierno Vasco no ha impugnado ningún artículo de este título.

El título cuarto define las medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda. Se divide en dos capítulos: régimen general de derechos e información básica, por un lado, e información y transparencia en materia de vivienda y suelo, por otro. En el caso de este título son varios los artículos impugnados en los recursos. Tampoco en este caso el Gobierno Vasco ha impugnado ningún artículo de este título.

En el caso de las disposiciones finales, las impugnadas por el Gobierno Vasco han sido la disposición adicional tercera, la disposición transitoria segunda, los apartados primero, tercero y sexto de la disposición final primera y la disposición final cuarta. Las SSTC 79/2024 y 26/2025 resuelven que la disposición adicional tercera, los apartados primero, tercero y sexto de la disposición final primera y la disposición final cuarta respetan la Constitución. Así, rechaza las causas de inconstitucionalidad aducidas, y puede concluirse que aplicará la misma lógica en el caso de los recursos pendientes de resolución. Por el contrario, aún no ha resuelto nada en el caso de la disposición transitoria segunda.

VII. CONCLUSIONES

En base a todo lo expuesto, son cuatro los recursos que aún están pendientes de resolución: el interpuesto por el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat, el del Gobierno Vasco, que hemos analizado anteriormente, y el interpuesto por la Xunta de Galicia. Con las resoluciones dictadas en todos ellos se logrará completar la resolución sobre la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Es decir, se resolverá cuántas de las disposiciones y medidas impugnadas por inconstitucionalidad se declaran nulas y cuántas se entienden amparadas en el artículo 149 de la Constitución Española. En definitiva, son siete los artículos de la LV 12/2023 que han sido declarados nulos por las sentencias dictadas⁴².

Como se ha mencionado anteriormente, el objetivo de este trabajo ha sido analizar los límites de los títulos competenciales aplicables a la regulación en materia de vivienda. Y, en definitiva, una afirmación posible es que las cuatro sentencias publicadas dejan claro que la competencia exclusiva de las comunidades autónomas para regular en materia de vivienda no es absoluta. De hecho, está condicionada por las competencias transversales del Estado español.

Todas las medidas y normas a las que se ha hecho referencia a lo largo del escrito son fundamentales para dar una solución adecuada al tema de la vivienda, ya que sin vivienda digna no hay proyecto de vida futuro. Corresponde a las administraciones públicas el deber de actuar e intervenir en el mercado, en la medida en que no se deniegue o garantice el derecho a la vivienda.

Las instituciones estatales, así como las autonómicas y locales, cuentan con numerosos instrumentos para garantizar el derecho a la vivienda. A su vez, todavía no se han puesto en marcha muchos de los mecanismos creados por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Por lo tanto, poner en marcha todos los instrumentos a su alcance es lo imprescindible para garantizar el derecho a la vivienda.

42 El artículo 16 y la disposición transitoria primera, el segundo párrafo del apartado tercero del artículo 19, el tercer párrafo del apartado primero del artículo 27 y el tercer apartado del artículo, el segundo apartado de la disposición final quinta, el apartado sexto de la disposición final quinta y el apartado octavo de la disposición final quinta.

BIBLIOGRAFÍA

Ley Orgánica 3/1979, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. 18 de diciembre de 1979. *Boletín Oficial del Estado*, 306, 22 de diciembre de 1979. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1979/12/18/3/con>

Ley 3/2015, de Vivienda. 18 de junio de 2015. *Boletín Oficial del País Vasco*, 119, 26 de junio de 2015. <https://www.euskadi.eus/web01-bopu/es/bopu2/datos/2015/06/1502853a.shtml>

Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda. 24 de mayo de 2023. *Boletín Oficial del Estado*, 124, 25 de mayo de 2023. <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/05/24/12/con>

Balaguer Pérez, Amalia (2023). La regulación de la vivienda social y la adaptación del ordenamiento al contexto europeo. *Estudios de Deusto*, 71(1), 105-129. <https://doi.org/10.18543/ed.2790>

Caamaño López, Alejandro (2024). *El derecho a la vivienda, hacia un enfoque inclusivo y sostenible en la crisis habitacional*. Los Libros de la Catarata.

Chinchilla Peinado, Juan Antonio (2020). La dimensión subjetiva del derecho a la vivienda de las personas con dificultades de acceso en el mercado libre y su concreción a través de un parque público de vivienda. *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, 9-10, 26-44. <https://doi.org/10.24310/wps.vi9-10.14559>

Constitución Española (1978). *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 29 de diciembre de 1978. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 18 de diciembre de 2000. Revisada: 14 de diciembre de 2007. http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2007/oj

Carta Social Europea, 18 de octubre de 1961. Entrada en vigor: 26 de junio de 1980. [https://www.boe.es/eli/es/ai/1961/10/18/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1961/10/18/(1))

Carta Social Europea revisada, 3 de mayo de 1996. Entrada en vigor: 11 de junio de 2021. [https://www.boe.es/eli/es/ai/1996/05/03/\(2\)/con](https://www.boe.es/eli/es/ai/1996/05/03/(2)/con)

Gauara de Cara, Juan Carlos (2024). El derecho a la vivienda: Un terrible derecho. Problemática de su dimensión objetiva en la Ley por el derecho a la vivienda. *Revista de Derecho Político*, 119, 41-70. <https://doi.org/10.5944/rdp.119.2024.40410>

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2023). El derecho a la vivienda en la regulación de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En Judith Gifreu i Font, Albert Noguera Fernández (coords.), *Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge* (pp. 207-239). Institut d'Estudis de l'Autogovern, Generalitat de Catalunya. https://presidencia.bibliotecadigital.gencat.cat/bitstream/handle/20.500.14623/486/IEAG_17_sencer.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Moreno García, Javier (2021). Evolución de la erosión competencial del Estatuto de Gernika en materia de Vivienda (art. 10.31). En Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno (coord.), *La erosión silenciosa* (pp. 439-470). Instituto Vasco de la Administración Pública.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Palomera Zaidel, Jaime (2025). *El secuestro de la vivienda. Por qué es tan difícil tener casa y cómo esto puede romper la sociedad*. Península.

Quintía Pastrana, Andrei (2017). El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y

recentralización. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 109 (1), 225-267. <https://doi.org/10.47623/ivap-ruap.109.2017.1.07>

Sánchez Morón, Miguel (2022). *Derecho administrativo Parte General*. Tecnos.

Tajadura Tejada, Javier (2022). *Oinarrizko eskubideak eta haien bermeak*. Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones.

Yoldi Domínguez, Mario (2023). Aspectos prácticos del procedimiento para dar soluciones a las situaciones de emergencia habitacional. En *XLII Curso de verano de la UPV/EHU. El derecho a la vivienda y su proyección a algunas situaciones de exclusión residencial grave o de precariedad residencial. Intervención de los poderes públicos en la Comunidad Autónoma de Euskadi (Donostia, 6-7 julio de 2023)*. Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, Gobierno Vasco. https://ararteko.eus/sites/default/files/alfresco/documents/mario_jose_yoldi_dominguez-ponencia_curso_verano_ararteko_2023.pdf

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA (NO MENCIONADA EN EL TEXTO)

Arias Martínez, María Antonia (2019). Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. REALA*, 11, 106-121. <https://doi.org/10.24965/reala.u0i11.10602>

Burón Cuadrado, Javier (2025). *El problema de la vivienda. Cómo desactivar la bomba de relojería que amenaza con colapsar España*. Arpa.

Forns Fernández, María Victòria (2022). Derecho a la vivienda y emergencia habitacional en España: El rol de las Comunidades Autónomas. *Revista de Investigações Constitucionais*, 9 (3), 579-618. <https://doi.org/10.5380/rinc.u9i3.88558>

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

Democracia y Gobierno Local, 59, 35-64. <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.59.909>

Kenna, Padraic (2006). *Los derechos a la vivienda y los Derechos Humanos*. Associació Prohabitatge.

Lora González, Carlos, Baena Solís, Marina (2022). Novedades recogidas en la reciente jurisprudencia constitucional en materia de vivienda. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 58, 145-153. <https://www.uria.com/es/publicaciones/8029-actualidad-juridica-uria-menendez-n-58-pdf-completo>

Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo José (2007). Derecho constitucional a la vivienda versus especulación urbanística. *Cuadernos de Derecho Público*, 31, 31-50. <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/812>

Velasco Caballero, Francisco (2023). Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la ley por el derecho a la vivienda. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 8, 71-94. https://doi.org/10.37417/rdp/vol_8_2023_1939