

**EL DERECHO SUBJETIVO A LA
VIVIENDA**

***CONDICIONADO PARA LA
ADMINISTRACIÓN, PERFECTO PARA
LA JURISPRUDENCIA***

**Efectividad de la Ley valenciana 2/2017, de 3 de febrero, por
la función social de la vivienda, examinada desde la
responsabilidad supervisora del *Síndic de Greuges***

Carlos Castillo Márquez

RESUMEN

Han transcurrido ocho años desde que la Ley 2/2017, *por la función social de la vivienda* de la Comunitat Valenciana reconociera el derecho subjetivo a la vivienda y su correlativa obligación jurídica para la administración de satisfacerlo plenamente. Sin embargo, no ha resuelto uno de los principales problemas que afecta directamente a la ciudadanía. La imperfección de su eficacia demuestra su aprehensión como derecho *condicionado* por las posibilidades presupuestarias. En sentido contrario, los órganos judiciales han emitido las primeras sentencias reconociendo un derecho subjetivo *perfecto*, sin que la limitación de recursos amerite excluir su efectividad.

Palabras clave: Vivienda, derecho subjetivo perfecto, función social, Comunitat Valenciana, Síndic de Greuges, jurisprudencia favorable.

THE SUBJECTIVE RIGHT TO HOUSING

"CONDITIONED" FOR THE ADMINISTRATION, "PERFECT" FOR JURISPRUDENCE

ABSTRACT

Eight years have passed since Law 2/2017, on the social function of housing in the Valencian Community, recognized the subjective right to housing and the corresponding legal obligation for the public administration to fully satisfy it. However, it has not resolved one of the main problems directly affecting citizens. The imperfection of its effectiveness demonstrates its apprehension as a right conditioned by budgetary possibilities. On the contrary, judicial bodies have issued the first rulings recognizing a perfect subjective right, without the limitation of resources justifying its effectiveness.

Keywords: Housing, perfect subjective right, social function, Valencian Community, Ombudsman, favorable jurisprudence.

SUMARIO

1. Derecho social a la vivienda como derecho fundamental exigible: la disensión entre la aspiración constitucional y la resistencia aplicativa por los poderes públicos.
2. Desarrollo normativo del derecho a la vivienda en la Comunitat Valenciana: Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.
3. Los problemas de cumplimiento de las garantías del derecho: anomalías de la actividad administrativa.
4. Justiciabilidad del derecho a la vivienda: recomendaciones del Síndic de Greuges y primeras sentencias del TSJ CV.

1. Derecho social a la vivienda como derecho fundamental exigible: la disensión entre la aspiración constitucional y la resistencia aplicativa por los poderes públicos¹.

La estructura de los derechos sociales —y el de la vivienda es de «máxima relevancia» por su conexión con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad—² y el problema de su exigibilidad, enfrenta opiniones muy diferentes en el seno de una discusión que, más allá de la ciencia, tiene también su reflejo en la diversa experiencia judicial.

La Constitución proclama el derecho a disfrutar de una vivienda, y para disfrutar efectivamente de una vivienda digna y adecuada, el acceso a la misma es condición necesaria, pero no suficiente. Hace falta, además, procurar el mantenimiento pacífico de su disfrute y para ello es necesario afrontar problemas emergentes durante las coyunturas alcistas y también durante las bajistas del sector inmobiliario. En opinión de VAQUER, «*per se*, el derecho a disfrutar de una vivienda es un derecho subjetivo *in fieri*, por ser de configuración legal. Quiere esto decir que la Constitución dirige un mandato al legislador para que configure no cualquier cosa, sino un derecho subjetivo (en sentido pleno, aunque no sea ni universal ni omnicompreensivo).»³

La doctrina científica lleva décadas enfrascada en la discusión sobre si los derechos proclamados dentro del Capítulo tercero del Título I de la Constitución bajo el título general de «principios rectores de la política social y económica» participan de la naturaleza jurídica de los derechos subjetivos o de los principios objetivos del

¹ El presente análisis fue presentado por escrito y oralmente durante el I Congreso Internacional de Vivienda y Ciudad, celebrado en Barcelona organizado por la CBEH en mayo de 2025 (<https://cbeh.cat/es/noticia/i-congreso-internacional-de-vivienda-y-ciudad/>). Agradecemos al autor la revisión posterior efectuada y su permiso para incluir el texto en esta sección.

² STC 93/2015, 14 de mayo, FJ 9, b)

³ VAQUER CABALLERÍA, M, et al. *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*. Fundación Coloquio Jurídico Europeo. Madrid, 2016, pp. 36-38.

ordenamiento. En buena parte este debate responde a dos órdenes de problemas que, a nuestro juicio, plantea acertadamente DE OTTO en la exposición de su sistema de fuentes⁴: el primero se sitúa en la dificultad de su propia naturaleza como normas de programación final «de difícilísimo manejo dogmático», el segundo consiste en su compleja articulación con una noción abierta, por lo tanto, democrática de la Constitución, debido a que el contenido del fin, que no su indeterminación, dejan al destinatario un amplio margen de discrecionalidad para elegir los medios adecuados. De esta manera DE OTTO termina concluyendo: «No cabrá, por tanto, que en ausencia de norma legal un tribunal declare el derecho de alguien a una vivienda digna o que sancione un atentado contra el medio ambiente. Al excluir esta posibilidad la Constitución pretende evitar que los tribunales se sitúen en la posición del legislador.»

En un esfuerzo por maximizar la eficacia normativa de los principios rectores, encontramos propuestas como la de BIGLINO CAMPOS, para quien considerarlos como normas meramente interpretativas «no es coherente con la propia concepción democrática de constitución.»⁵ Conforme al parecer de la autora, los principios rectores no son derechos subjetivos ya que el art. 53.3 CE les priva de este carácter, pero esto no los rebaja a simples preceptos morales sujetos únicamente al control político, de tal manera que cuando establece que solo podrán ser alegados de acuerdo con las leyes que los desarrollen, no se está excluyendo que puedan aducirse «*ex constituitone* ante el Tribunal Constitucional para impugnar la constitucionalidad de la ley ni que dicho órgano deba ignorarlos al hacer el juicio de validez.»⁶

Las opiniones tendentes a maximizar la eficacia de los principios rectores combaten las consecuencias jurídicas de la omisión del legislador en esta materia mediante propuestas que reclaman, desde la necesidad de una reforma constitucional, hasta un giro copernicano en la doctrina del Tribunal Constitucional al abrigo de importantes desarrollos en conexión con una construcción dogmática más próxima a los

⁴ DE OTTO, I. *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Ariel. Barcelona. 1989. pp. 43-49.

⁵ BIGLINO CAMPOS. P. *Principios rectores, legislador y Tribunal Constitucional*. Revista Española de Derecho Constitucional. 2020. núm. 119. p. 62.

⁶ BIGLINO CAMOS. P. *Opus cit.* p. 64.

derechos fundamentales propiciada por un entendimiento amplio de su eficacia jurídica en la jurisprudencia del TEDH y las decisiones de órganos de control internacional de los tratados.

En contraste con estas posiciones, la mayoría de prestigioso sello, hemos de interrogarnos sobre su grado de penetración en el juicio de constitucionalidad que tiene encomendado el Tribunal Constitucional. En nuestra opinión, la dilatada⁷ tensión interpretativa entre la fijación teleológica del derecho a la vivienda como principio rector, la conceptualización abierta, dinámica y plural como derecho fundamental y la necesidad existencial de un presupuesto razonable al servicio objetivo del interés general, perviven ínsitas en la configuración misma del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, que se constituye en derecho social de primer orden, pues la garantía de éste condiciona el disfrute de otros derechos constitucionales y su desprotección sitúa a la persona y a la unidad familiar en una situación de exclusión respecto del grupo social mayoritario.

Si nos acogemos a la regla indicada expresivamente por TORRES DEL MORAL, «un derecho vale jurídicamente lo que valen sus garantías»⁸, no parece que el andamiaje desde el que el Tribunal Constitucional construye el bloque jurisprudencial de los principios rectores contenidos en el Capítulo III, habilite la posibilidad de un amparo iusfundamental determinado. En tal sentido, la tutela acabada del derecho a la vivienda solo cabe mediante su reclamación judicial ordinaria —su protección y efectividad práctica—supeditada, por lo tanto, a lo que dispongan las leyes que lo desarrollen.

Por otra parte, la expansión competencial del desarrollo del Estado social autonómico ha tenido en la hodierna reforma generalizada de los Estatutos de Autonomía un punto de inflexión rodeado de gran polémica doctrinal y jurisprudencial. El punto de

⁷ «Un derecho constitucional que ha permanecido semioculto durante más de 40 años al máximo intérprete de la Constitución.» VAQUER CABALLERÍA, M. *La vivienda como función social y la rentabilidad como contenido esencial de la propiedad*. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 55, 2025. p. 156.

⁸ TORRES DEL MORAL, A. *Estado de Derecho y democracia de partidos*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense. 1991. Madrid. p. 230.

fricción ha girado en torno a la naturaleza jurídica de los derechos estatutarios incluidos en los nuevos EE.AA. y las garantías jurisdiccionales a ellos asociados. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido a fijar los límites de este ensanchamiento. En estos términos se muestran ilustrativas las SSTC 247/2007⁹ y 31/2010¹⁰, para las que los derechos sociales estatutarios tienen la condición general de principios programáticos dependientes de la intervención del legislador autonómico. Además de ello, su tutela jurisdiccional es competencia estatal. La suma de ambos factores convierte a las declaraciones de derechos estatutarios en una réplica de análoga textura a la formulación constitucional en cuanto a su eficacia jurídica directa y, por tanto, dependientes de la intrincada coyuntura política.

En este punto, no debemos pasar por alto las llamadas de atención que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en las conclusiones de su sexto —y a día de hoy, último— informe¹¹, efectúa con relación al Estado Social diseñado en la CE, en tanto que Constitución territorial, mediante el que el legislador constituyente estableció un modelo de textura abierta e inconclusa que otorgaría el protagonismo —no siempre pacífico— a diferentes actores institucionales: el Estado central, las CC.AA. y el Tribunal Constitucional. Los principios constitucionales de competencia, autonomía e igualdad establecen un mínimo común denominador innegociable: la homogeneidad de derechos y libertades de los ciudadanos de las diferentes nacionalidades y territorios, si bien:

«11. ... el Comité continúa preocupado por la persistencia de ciertas disparidades injustificadas entre las diferentes comunidades autónomas, que impiden el adecuado

⁹ STC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007: recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1.

¹⁰ STC 31/2010, de 28 de junio. Recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006 contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Se trata del primero con el que se impugna *in extenso* la reforma de un Estatuto de Autonomía, planteándose cuestiones de la mayor relevancia y trascendencia para la definición del modelo constitucional de distribución territorial del poder público.

¹¹ El Comité examinó el sexto informe periódico de España (E/C.12/ESP/6) en sus sesiones 16ª y 17ª (véanse E/C.12/SR.16 y 17), celebradas los días 21 y 22 de marzo de 2018. En su 28ª sesión, celebrada el 29 de marzo de 2018, aprobó las observaciones finales. Los Informes y Observaciones de los *Estados Partes* pueden leerse en <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cescr>.

disfrute de algunos derechos del Pacto por las personas de algunas comunidades», en relación con los arts. 2, párr. 1, y 28 del PIDESC.

El Comité vuelve a señalar desigualdades que se compadecen con la debilidad presupuestaria que acusan determinadas autonomías con relación a otras, lo que de forma velada pero irrefutable alude a los desequilibrios enquistados en el sistema de financiación territorial:

«12. El Comité ... insta al Estado parte a intensificar sus esfuerzos para cerrar las brechas injustificadas entre las comunidades autónomas en cuanto al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, ... En ese sentido, le recomienda que asegure una adecuada coordinación entre los mecanismos e instituciones del gobierno central y las comunidades autónomas ...»

La cláusula constitucional del Estado social y democrático de derecho ha sido completa y ampliamente asumida en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (Título II): reconoce derechos, impone mandatos y fija límites.¹²

A pesar de la solemnidad de su proclamación, aun cuando debería estar comúnmente aceptado por las administraciones valencianas —autonómica y local— que los derechos sociales han pasado a formar parte de los derechos fundamentales, pues son inherentes a la dignidad humana y no dependen de una condición específica sino de la mera existencia como persona, sorprende que nos encontremos ante diferentes lecturas que, cuando no cuestionan la escasa densidad jurídica de los mismos postergándolos a la inanidad, les reconoce una condición sustancial, no tanto de cláusula de garantía —desde el imperativo— de una realidad jurídica, como una condición de apertura de posibilidades.

¹² El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 julio), reconoce en su art. 16: «La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas.» Redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 abril, Reforma Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana 2006, BOP de 11 de abril de 2006.

Por ello, el presente trabajo tiene por objeto examinar con perspectiva si nuestra administración pública —en el concreto caso de la Comunitat Valenciana—, como institución a quien compete en mayor medida la realización del derecho a la vivienda digna y asequible, asume con normalidad que su cometido no puede desvincularse de su correcta aprehensión, puesto que cada vez que incumple las prescripciones normativas, el fracaso de su pretensión o su alcance como derecho o como principio jurídico, no ha de llevarnos a cuestionar la legitimidad o la validez de los objetivos o finalidades perseguidos, sino a interrogarnos sobre si lo que en puridad falla es la inadecuación de los medios propuestos a los fines pretendidos.

Una comprensión adecuada y suficiente del alcance del derecho a la vivienda incorporado —sin ambages— a nuestro ordenamiento jurídico como derecho subjetivo por la reciente Ley 2/2017, de 3 de febrero, *por la función social de la vivienda*, impide la asimilación de este derecho social fundamental como simple meta y aspiración política o principio rector sin exigibilidad jurídica que únicamente pueda facilitarse de acuerdo con el dogma de la reserva de lo posible. Al contrario, reconocido que «*el disfrute de una vivienda asequible, digna y adecuada, en condiciones de igualdad, y no discriminación se configura como un derecho subjetivo*» de tal modo que «*todas las personas residentes en la Comunitat Valenciana podrán exigir, ante los órganos administrativos, juzgados y tribunales del orden competente, su cumplimiento efectivo*» (Ley 2/2017), tenemos la impresión —a la vista de las quejas que viene tramitando el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana y de las respuestas ofrecidas por la Generalitat— de que nuestras administraciones públicas no han aprovechado la idea de que el legislador ha convertido en derecho subjetivo, es decir, como una situación jurídica subjetiva caracterizada por una garantía legal de una utilidad sustancial y directa para el sujeto titular¹³, lo que — sencillamente— no quiere que sea discrecional.

¹³ Sobre el concepto de derecho subjetivo nos remitimos al completo estudio de ALESSI, R. *Posición jurídica de los ciudadanos frente a la Administración Pública*. Instituciones de Derecho Administrativo. Ediciones Olejnik. Argentina. 2022. p.p. 377 y ss.

Desde la experiencia supervisora de la defensoría valenciana¹⁴ puede afirmarse que, difícilmente estaremos construyendo un modelo de *buen administración* si, reconociéndose la garantía de una utilidad sustancial inmediata y directa a favor de los particulares como consecuencia del vínculo impuesto a la administración por la norma, vemos frustrada esa expectativa de forma sistemática mediante el ejercicio de facultades concedidas a la administración pública para determinar de forma relativamente libre las condiciones a que se subordina el ejercicio de su potestad de actuación —adecuándolo a las exigencias del interés público—, o lo que resulta más grave, mediante el silencio o el incumplimiento formal de la garantía de la legalidad del comportamiento administrativo que impiden, a la postre, gozar del derecho, o no prestar aquello a lo que se tiene derecho, dejando al ciudadano fuera del orden jurídico cerrando la puerta al derecho subjetivo como expresión acabada del Estado social y democrático.

2. Desarrollo normativo del derecho a la vivienda en la Comunidad Valenciana: Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana

La crisis económica que hemos sufrido en los últimos años determinó que fueran numerosos los hogares valencianos que tuvieran severos problemas tanto para acceder a una vivienda como, y especialmente, para mantener la que venían ocupando, desplazando al sistema público la atención a una demanda creciente que, el mismo, fue incapaz de atender dada su propia conformación y la escasez de viviendas disponibles que gestionaba.

¹⁴ La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea vincula, a través de su artículo 43, la actuación del Defensor del Pueblo Europeo a la defensa del derecho a una buena administración recogido en el artículo 41 del mismo Título V, denominado Ciudadanía. Es la única mención de la figura del Defensor que aparece en este texto aprobado en 2010, texto que constituye el último punto de referencia europeo en materia de derechos y libertades. Este posicionamiento de la Carta viene a orientar el trabajo de los defensores europeos en sus diferentes ámbitos.

Para enfrentar esta situación la Comunidad Valenciana —con carácter previo a la crisis— disponía de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunitat Valenciana —en vigor— que vino a proclamar con solemnidad su propósito de hacer efectivo el derecho constitucional al disfrute de una vivienda digna y adecuada centrando su atención, fundamentalmente, en imprimir seguridad jurídica en las operaciones de transmisión de vivienda en el mercado libre; en el establecimiento de una serie de requisitos administrativos para el alquiler —depósitos de fianza—; en el establecimiento de medidas obligatorias en cuanto al uso, conservación, mantenimiento y adaptación de la vivienda y, finalmente, mediante la incorporación de determinadas cláusulas de protección del acceso al uso y disfrute de la vivienda para personas con mayor dificultad socioeconómica y cultural de tal modo que *«la Generalitat, las entidades locales y otras entidades públicas podrán establecer cuantas medidas de fomento se consideren apropiadas para incentivar las actuaciones protegidas en materia de vivienda»*.

La situación de colapso derivada de la crisis económica, financiera, social y fiscal, no vino sino a poner de manifiesto lo que en realidad constituye una carencia estructural de las políticas públicas de vivienda, más centradas en facilitar su acceso en propiedad a amplias capas de la población y concebidas como un elemento más de la política económica, y menos focalizadas en construir un parque público de vivienda con la capacidad suficiente para atender tanto la demanda de vivienda de los sectores más desfavorecidos de la población, como la demanda potencial que pudiera producirse en caso de una situación sobrevenida de pobreza como la que produjo la recesión.

En este contexto, la aprobación de la Ley 2/2017 de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana (LFSV)¹⁵, supuso en gran medida una variación de esta visión, introduciendo nuevas previsiones destinadas a garantizar el disfrute efectivo del derecho a la vivienda de los ciudadanos valencianos más necesitados y, con ello, lograr una renovación de los mecanismos puestos al servicio de las administraciones públicas con competencias en la materia.¹⁶

¹⁵ Fue objeto de recurso de inconstitucionalidad que se saldó con la STC 80/2018, de 5 de julio.

¹⁶ Inspirada y configurada conforme a los parámetros previamente definidos por la disruptiva Ley catalana, 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda y la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del

Cabría desglosar de su asistemática estructura cuatro *almas* o categorías materiales y funcionales que permiten acotar el esquema de tutela del derecho a la vivienda diseñado en la ley:

1. *Garantista*, mediante el establecimiento de dos mecanismos precisos, de naturaleza estrictamente prestacional —puesta a disposición de una vivienda o reconocimiento de una ayuda al alquiler—, con los que se asegura la efectividad del derecho, recogidos en los títulos I «*Disposiciones generales*» y VI «*Igualdad en el acceso y ocupación de las viviendas.*»

2. *Organizativa*, Título II «*Competencias administrativas y de coordinación*» y disposiciones adicionales 1ª «*Acceso a la información pública y protección de datos de carácter personal*»; 3ª «*Creación del Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana*» y 5ª «*Mecanismos de coordinación con otras administraciones y el sector eléctrico.*»

3. *Intervencionista*, donde cabe destacar aquellas medidas orientadas hacia la delimitación de la función social de la propiedad *stricto sensu*, que conforman un verdadero estatuto de la propiedad inmobiliaria mediante la imposición de un conjunto de deberes positivos y negativos a sus titulares: en los títulos III «*Intervención para regular las situaciones sobrevenidas a consecuencia de desahucios*»; IV de la ley «*Intervención sobre viviendas deshabitadas*» y VII, «*Infracciones y sanciones por incumplimiento de la función social de la vivienda.*»; y en las disposiciones, adicional 2ª «*Deber de comunicación de las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias y las entidades de gestión de activos relativa a viviendas protegidas.*»; 4ª «*Medidas excepcionales para el control de las rentas de alquiler*» y 6ª «*Agentes de intermediación inmobiliaria y su registro.*»

4. *Incentivadora*, Título V «*Actuaciones de fomento para evitar la existencia de viviendas deshabitadas.*»

derecho a la vivienda en Andalucía, sustancialmente reformada por la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

En nuestra opinión, identificar las legítimas aspiraciones del legislador con un sobrenombre como «función social de la vivienda» involucrando en su corpus normativo una significativa multiplicidad de enfoques arrastra consigo una notable dificultad semántica del concepto de *función social*, cuyo sentido y alcance, en términos jurídicos, hemos de contraponer al de *propiedad* que acoge, epistemológicamente, una realidad constitucional, política y socioeconómica cuya dimensión ontológica primordial exigiría ser clarificada para una correcta comprensión de dos conceptos potencialmente interrelacionados pero perfectamente distinguibles e independientes, que cuando son cuestionados desde el examen de su eficacia, *vivienda y propiedad inmobiliaria*, tienden a imbricarse como iguales, cuando no lo son. En coherencia con lo anterior, habría sido más ajustado a la realidad que la ley se denominara *de la función social de la propiedad privada inmobiliaria y de las prestaciones públicas alternativas al mercado libre para garantizar el derecho a la vivienda*. Podemos añadir la oportunidad que habría supuesto su aprobación para poner coto a la injustificable dispersión normativa en la materia, tantas veces criticada como comprometida e insatisfecha.¹⁷

La citada Ley pasa a concebir la política de vivienda como un servicio de interés general, imponiendo a las administraciones públicas la obligación de adoptar «*con la debida diligencia y dentro de los límites de los recursos de que se disponga en las partidas presupuestarias destinadas a políticas de vivienda, todas las medidas precisas para lograr progresivamente y por todos los medios apropiados, la plena efectividad del derecho a la vivienda para garantizar la efectiva prestación de este servicio, ya sea directamente o en colaboración con la iniciativa privada*» (art. 3)¹⁸.

¹⁷ Disposición final primera. *Facultades del Consell para la realización de un texto refundido*. Se faculta al Consell para que, en el plazo de un año, refunda los contenidos de esta ley con la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Generalitat, de la vivienda de la Comunidad Valenciana y resto de disposiciones normativas con rango de ley en materia de vivienda que puedan estar actualmente en vigor, así como que proceda a regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

¹⁸ Sobre la trascendencia de esta incorporación: VAQUER CABALLERÍA, M. *Opus. Cit.* pp. 166-168: «La calificación de tales actividades como servicios de interés general no es ineficaz. Bien al contrario, puede afectar a su régimen jurídico, por lo que se refiere a su inserción en el mercado interior de la Unión Europea y su sujeción a la libre prestación de servicios, la libertad de establecimiento y el Derecho de la competencia. Y es que cuando una actividad económica es un servicio de interés general, sigue en principio sujeta a las normas de la competencia, pero ya sólo en la medida en que sea compatible con la misión de interés general que cumple, apreciación que requiere un juicio de ponderación del que puede resultar una modulación o limitación de la competencia, conforme a lo dispuesto en el art. 106.2 del Tratado de

De acuerdo con esta orientación, la Ley es terminante al concebir el derecho a la vivienda como un derecho de la ciudadanía a «*disfrutar de una vivienda asequible, digna y adecuada*», imponiendo a las administraciones públicas el correlativo deber de garantizar «*la efectiva satisfacción del derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada a aquellas unidades de convivencia que, por sus ingresos u otras circunstancias, no pueden acceder a ella en condiciones de mercado*» (artículo 2).

Partiendo de esta línea de principio, la Ley configura una «*obligación jurídica de la administración autonómica valenciana y de las administraciones locales radicadas en la Comunitat Valenciana de poner a disposición del solicitante la ocupación estable de un alojamiento dotacional, de una vivienda protegida o de una vivienda libre si ello fuera necesario que cumpla con todas las condiciones para garantizar su libre desarrollo de la personalidad, su derecho a la intimidad y el resto de derechos vinculados a la vivienda*».

En especial, la Ley establece un mecanismo subsidiario de satisfacción de este derecho a la vivienda, consistente en el reconocimiento de una ayuda al alquiler para el solicitante de vivienda que ponga de manifiesto su incapacidad para acceder a ella en condiciones de mercado.

Asimismo, y a los efectos de dotar a las administraciones públicas competentes de las necesarias unidades de vivienda con las que satisfacer las necesidades de los ciudadanos más desfavorecidos, la Ley impone a la administración la obligación de adoptar «*las medidas necesarias de ampliación del parque público de vivienda para revertir esta situación de manera progresiva*» (artículo 2) y, a tal fin, establece que «los

Funcionamiento de la Unión Europea.» Asimismo, en PONCE SOLÉ, J. *La provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como servicio de interés general. Servicio público y viviendas dotacionales*. En PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÁS, D. (Coords.). *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons: Madrid, p.p. 177 y ss. Concretamente: «Respecto a las consecuencias de considerar una actividad como servicio de interés (económico) general, vienen vinculadas, como ya se apuntó y por lo que interesa específicamente a los efectos de este análisis, a la posibilidad de excepcionar las reglas de la libre competencia (art. 86.2 TC) y de establecer regulaciones en garantía del interés general, las ya aludidas obligaciones de servicio público.» Y concluye: «Ahora bien, y esto es del mayor interés, tales excepciones “solo pueden aplicarse si se ha atribuido a los servicios en cuestión, en principio mediante un “acto legal”, una misión que autentifique su carácter de interés general” (Comunicación de 2006). Es precisa, pues, la explicitación nacional del carácter del servicio de interés (económico) general de una actividad para poder hacer aplicación del art. 86.2 TCE.»

presupuestos de la Generalitat contemplarán las dotaciones apropiadas para asegurar la efectividad del derecho a la vivienda asequible, digna y adecuada y el buen funcionamiento del servicio de interés general vinculado, que garantiza el disfrute del derecho a la vivienda en un plazo razonable en el marco de un servicio de calidad» (artículo 3).

Como puede fácilmente deducirse, la plena aplicación de esta Ley —a pesar de su escaso rigor técnico-jurídico— representa un formidable reto a la capacidad financiera y de gestión de las administraciones públicas valencianas y ello porque la no disponibilidad de viviendas públicas en el municipio de residencia en cuantía suficiente para atender la demanda de los ciudadanos, no constituye ya un argumento suficiente, por sí mismo, para entender garantizado el derecho a la vivienda del ciudadano, a cuya satisfacción efectiva viene obligada jurídicamente la Generalitat Valenciana. No encontraría el legislador mayor inconveniente para ello¹⁹, pues la memoria económica que acompañaba al anteproyecto incorporaba informe favorable del Director General de Presupuestos, de conformidad con el artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de Hacienda Pública, Sector Público Instrumental y Subvenciones²⁰, que establece con carácter previo a la aprobación de

¹⁹ El Dictamen 314/2016 en relación con el Anteproyecto de Ley por la Función Social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana refiere que se ha incorporado al expediente informe sobre necesidad y oportunidad, de 4 de marzo de 2016, del Director General de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana, así como su memoria económica de 11 de marzo de 2016, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 42.2 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre. En dicha memoria se señala que “Para atender mínimamente de manera satisfactoria lo establecido en la ley, se precisan, 13.597.008 euros, 16.292.208 euros y 18.987 euros en concepto de gastos, y una financiación de 5.000.000 euros, respectivamente en cada uno de los ejercicios, todo ello sin perjuicio de que una mayor dotación presupuestaria facilitaría solucionar los problemas de vivienda de un mayor número de personas. Con las cifras expuestas únicamente se podrá atender a las personas que se encuentran en situación de emergencia social, con el límite de 1,5 IPREM la unidad familiar, según los casos, lo que excluye todas aquellas unidades familiares que superen dicha cifra y cuya situación económica también puede ser un impedimento para disfrutar de una vivienda digna”. Concluye que “La entrada en vigor de la presente Ley no supone un gasto adicional en los presupuestos de 2016, dado que los procedimientos previstos no comenzarán a sustanciarse hasta el próximo ejercicio, y las previsiones para la adecuación del parque público se contemplan ya en los presupuestos de 2016”.

²⁰ La ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, con relación a los Presupuestos de la Generalitat establece en su artículo 24 (Principios y reglas de programación presupuestaria): 1. La programación presupuestaria de la Generalitat se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional. (...) 2. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y, en general cualquier actuación o decisión que afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, adoptadas en el ámbito del sector público de la Generalitat valorarán, con carácter previo, sus repercusiones y efectos, y se supeditarán de forma estricta al

disposiciones legales y reglamentarias la obligación de emitir un informe, de carácter preceptivo y vinculante, respecto a su adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.

La ley introduce la acción pública²¹ o acción popular como instrumento de tutela exigible del derecho subjetivo a la vivienda, de modo que *«todas las personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales²² competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda.»*

Para analizar las posibilidades ciertas de defensa del derecho, resultan de utilidad las tesis de PONCE SOLÉ, quien abraza la concepción de los derechos sociales como

cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y a los escenarios presupuestarios plurianuales.

²¹ Incorpora al ámbito normativo autonómico la acción pública que, de forma novedosa en el ámbito de la vivienda, inauguró el art. 6 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. Sobre la misma nos remitimos a los comentarios en PONCE SOLÉ, J (2008). *«La acción pública en materia de vivienda»*, en PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÁS, D. (Coords.). *Opus. Cit.* p.p. 217-220. A su vez refiere las consideraciones expuestas por REGO BLANCO, M.D., quien en su trabajo *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial en el Derecho Urbanístico*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla (2005), alcanza la siguiente conclusión: «SÉPTIMA: Una de las aportaciones más relevantes de este trabajo es la consideración de que las situaciones jurídico-subjetivas protegidas mediante acción pública pueden tenerse como derechos subjetivos supraindividuales. En efecto, cuando el legislador desarrolla alguno de los principios o derechos sociales constitucionalizados incorporando a su régimen jurídico la acción pública, les dota de una garantía de la que, de acuerdo con el art. 53.3 CE, carecían hasta entonces, cual es la exigibilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Desde ese momento, en mi opinión, puede mantenerse que vienen a reunir todas las características propias de los derechos subjetivos perfectos, si bien de corte supraindividual. La acción pública, en esta concepción, viene a ser la facultad de exigencia frente a la Administración pública de este tipo de derechos. Son las peculiaridades propias de los bienes jurídicos protegidos por los mismos las que reclaman la aparición de esta nueva técnica jurídica de protección, habida cuenta de la insuficiencia de los derechos y situaciones jurídicas individuales. La relevancia de esta evolución jurídica se aprecia al verificar que el desarrollo del Capítulo III del Título I CE a base de derechos supraindividuales universalmente reconocidos y exigibles a través de la acción pública viene a garantizar, desde una vertiente cualitativa, la íntegra realización del ser humano, asegurándole una calidad de vida a través del acceso a la cultura y a un medio urbano y natural adecuados.» p. 448.

²² Téngase en cuenta que se declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso destacado del apartado 1, por Sentencia 80/2018, de 5 de julio. Si bien en el apdo. 4 del mismo art. 6: *«Todas las resoluciones de los órganos administrativos competentes, tanto las derivadas del ejercicio de la acción pública en materia de vivienda como las solicitudes para hacer efectivo un derecho subjetivo, serán recurribles ante la jurisdicción competente.»*

auténticos derechos subjetivos públicos que entrañan *obligaciones de medios* que «como mínimo articulan la pretensión (defendible judicialmente de forma inmediata) de ser respetados, protegidos y satisfechos con la máxima diligencia posible por los poderes públicos y deben ser dotados económicamente al máximo de lo posible, cuando precisen gasto público ... y su regresividad debe ser adecuadamente motivada y está limitada en lo que respecta a su núcleo mínimo.»²³

Pues bien, a la vista de cuanto se ha expuesto, podríamos afirmar que la Ley valenciana 2/2017 supera con mucho los posibles reparos a esa concepción, instaurando un auténtico derecho subjetivo público *perfecto* garantizado a través de un régimen jurídico de *precisas obligaciones de resultado*, «que, éstas sí, sólo serán exigibles (en su caso judicialmente) de acuerdo con lo que la normativa indique.»²⁴

Sin perjuicio de otras obligaciones de naturaleza más abstracta, no parece necesario realizar ulteriores argumentaciones para concluir que la norma se somete a la realización efectiva de ciertas actuaciones para ser eficaz, lo que se concreta²⁵ en los siguientes presupuestos:

1. La efectividad de este derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada genera la obligación jurídica de la administración autonómica y de las administraciones locales —especialmente cualificada en el caso de aquellas personas que pertenezcan a unidades de convivencia que no puedan acceder a una vivienda por sus propios medios en el mercado— de poner a disposición del solicitante la ocupación estable de un alojamiento dotacional, de una vivienda protegida o de una vivienda libre si ello fuera necesario, que cumpla con todas las condiciones para garantizar su libre desarrollo de la

²³ PONCE SOLÉ, J. *La tutela judicial del derecho a la vivienda y el papel del Tribunal Constitucional español: luces y sombras en el contexto europeo e internacional*. En la obra colectiva, MOLTÓ DARNER, J.M., PONCE SOLÉ, J. (Coords.) *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad*. 2017. Editorial Aranzadi, SAU. Cizur Menor. p.p. 43 y ss.

²⁴ *Idem*. p. 48, y p.p. 67 y ss. donde explicita un buen número de ejemplos.

²⁵ El Síndic de Greuges en su función supervisora de la actividad de la administración, ha configurado un conjunto de consideraciones a partir de las quejas de la ciudadanía que, de forma general y sintética, están recogidas en la queja 2302424, disponible en <https://www.elsindic.com/Resoluciones/expedientes/2023/202302424/12040026.pdf>

personalidad, su derecho a la intimidad y el resto de derechos vinculados a la vivienda. (Art. 2.3).

2. A los efectos jurídicos previstos por esta norma, se entenderá que existe tal puesta a disposición cuando se proceda al pago de las ayudas al alquiler reguladas en esta ley de conformidad con la solicitud que a estos efectos realicen los interesados y en atención al cumplimiento de los requisitos exigidos en las correspondientes convocatorias. (Art. 2.3)

3. Si transcurrido el plazo de seis meses previsto en el apartado anterior o en su caso el plazo de ampliación excepcional que motivadamente se establezca, de acuerdo con la legislación sobre el procedimiento administrativo común, no se hubiera dictado resolución, se entenderá otorgado el uso de un alojamiento por silencio administrativo. La conselleria responsable en materia de vivienda deberá, en tal caso, indicar de manera inmediata y con la mayor diligencia posibles un alojamiento concreto, evitando en todo caso la concentración y segregación espacial de los solicitantes y garantizando la cohesión social del espacio urbano. (Art. 6.3)

4. La conselleria competente en materia de vivienda establecerá un sistema de ayudas para el pago de alquiler a las personas y unidades de convivencia con ingresos bajos o moderados, donde el coste de la vivienda los puede situar en riesgo de exclusión social residencial, de forma que no se supere el 25 % de los ingresos.

A tal efecto, se establecen dos tipos de prestaciones:

- a) Ayudas para el pago del alquiler acogidas a convocatorias públicas periódicas que se establezcan mediante concurrencia y en las condiciones que se determinen.
- b) Prestaciones de urgencia para hacer frente al pago de alquiler o de cuotas hipotecarias en situaciones especiales de emergencia y en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, pudiéndose otorgar sin concurrencia y con los informes previos favorables de los servicios sociales municipales.

3. Los problemas de cumplimiento de las garantías del derecho: anomalías de la actividad administrativa que *condicionan* su efectividad.

La experiencia de ocho años de vigencia de la ley nos conmina a interrogarnos sobre la eficacia y efectividad de la ley. En este caso, la experiencia primero nos examina y después nos enseña que la administración territorial competente —Conselleria de Vivienda—, en sus diferentes respuestas al Síndic de Greuges, expone diferentes argumentos que, atendiendo a diversa casuística —que trataremos de sintetizar—, convergen en una extensa panoplia de impedimentos para satisfacer el derecho solicitado:

a) *Multiplicación de trámites, inscripción en el registro de demandantes de vivienda*

El reconocimiento y satisfacción del derecho a una vivienda para las personas que no puedan acceder a la misma en condiciones de mercado requiere de la «*previa inscripción de los solicitantes en el Registro de Demandantes*», de forma que por parte de la Conselleria «*se le va a indicar al autor de la queja los pasos a seguir para que la Generalitat pueda reconocer su derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada*».²⁶

Es más, en el relato de los antecedentes que realiza la administración, tras un largo periodo de tiempo desde que los interesados presentan la solicitud de vivienda, se les comunica —cuando lo hace— que el citado registro «*únicamente tiene por objeto el conocimiento de las personas demandantes inscritas*», o bien «*la inscripción en el citado Registro lo es a efectos meramente estadísticos e informativos y no genera derecho a la obtención de vivienda pública*» al tiempo que les insta a presentar una nueva solicitud,²⁷ con el añadido de la dificultad que presenta el uso de las nuevas tecnologías.²⁸

²⁶ Muestra de ello son las quejas 1706224 y 1710337, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/10888199.pdf> y <https://www.elsindic.com/Resoluciones/10897630.pdf>

²⁷ Lo ilustran las quejas 1900690, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/11037217.pdf> y 2000890, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/11390145.pdf>

²⁸ Se analiza en las quejas 2100031, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/11462627.pdf> y 2200864 <https://www.elsindic.com/Resoluciones/expedientes/2022/202200864/11869837.pdf>

b) *Insuficiencia de parque público de vivienda para atender la demanda*

La problemática que la ciudadanía valenciana ha hecho llegar al defensor, en esta materia, no se diferencia respecto de la que existía en años anteriores y que se resume en la insuficiencia del parque público de viviendas para atender la demanda existente. Ante estas quejas los informes recibidos de la Conselleria han ido sufriendo una progresiva y preocupante mutación, pasando de lo concreto a lo genérico, haciendo referencia a medidas de política de vivienda a desarrollar o en curso, pero sin una solución concreta para el caso que motiva la intervención del Síndic. Todo ello evidencia que el principal escollo que encuentra la administración para lograr cumplir su obligación jurídica de facilitar la ocupación de una vivienda a quien lo solicita —y acredita su derecho— continúa siendo la ausencia de un parque de viviendas públicas con capacidad suficiente para absorber la importante demanda existente.²⁹

c) *Inexistencia de ayudas directas al alquiler como alternativa*

Es habitual que en los expedientes de queja tramitados, tanto la administración autonómica como la local, tras exponer los antecedentes del expediente y, en especial, la baremación realizada de la solicitud presentada por la persona interesada indique que no existe una vivienda pública que adjudicarle en el término municipal de residencia ni ayuda directa supletoria³⁰, ni aún en los supuestos en los que, además, ha de garantizarse la protección y el interés superior de los menores.³¹

Destacan aquellos supuestos en los que el abandono de la obligación se produce a pesar de haber emitido la administración local un informe certificando la existencia de una situación de emergencia habitacional. La Conselleria únicamente indica, de manera

²⁹ Véase desde la 1716746, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/10928448.pdf>, hasta la reciente 2402528, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/expedientes/2024/202402528/12177617.pdf>, para constatar el grado de enquistamiento de la situación.

³⁰ Al respecto, 1716747, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/10922969.pdf>

³¹ Queja 2202648, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/expedientes/2022/202202648/11897896.pdf> o bien, 2301089, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/expedientes/2023/202301089/11980798.pdf>

lacónica, que «*esta propuesta motivó la apertura del expediente (...), que se encuentra en tramitación dado que, de momento no existen viviendas disponibles en condiciones de ser adjudicadas*».³²

d) *Remisión sistemática a las convocatorias de ayudas mediante procesos de concurrencia, aún en los supuestos de silencio administrativo (positivo)*

Tampoco las ayudas al alquiler previstas en la ley han funcionado, hasta ahora, como mecanismo sustitutivo a la falta de viviendas, de forma que se pudiera considerar atendido el derecho subjetivo reconocido por la norma.³³ Las personas promotoras exponen que las administraciones implicadas, Conselleria de Vivienda y el ayuntamiento, respectivamente, no proceden a la adjudicación de la vivienda que vienen solicitando ni ponen a su disposición alguno de los mecanismos alternativos.³⁴

Lo hasta aquí expuesto es testimonio suficiente de las dificultades que enfrenta la puesta en marcha de las herramientas que la administración autonómica ha puesto a su disposición para dar solución habitacional a todas las personas que lo necesitan, de tal manera que aborda la efectividad del derecho subjetivo reduciéndolo a un derecho *virtual* o *condicionado*, lo que hace imperativo regresar al examen de la doctrina según la cual los límites de la capacidad prestacional del Estado resultan no solo de los bienes de que se dispone para distribuir³⁵, sino principalmente de aquello que puede tomar de los

³² El caso se plantea en la queja 2300667, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/expedientes/2023/202300667/11965471.pdf>

³³ Como ejemplo podemos destacar las quejas núm. 1903141 y 1901427, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/11077706.pdf> y <https://www.elsindic.com/Resoluciones/11057368.pdf> respectivamente.

³⁴ Ejemplo en la queja 2000920, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/11390135.pdf>, también en 2300155, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/expedientes/2023/202300155/11949291.pdf>

³⁵ Sin perjuicio de que la cuestión exige un estudio de gran profundidad, no debemos pasar por alto la importancia de considerar algunas reglas —rudimentarias— de comportamiento de nuestras cuentas públicas: (i) cualquier medida legislativa que implique un incremento de gasto corriente o reducción de ingresos requerirá la aprobación simultánea de un incremento de ingresos o de una reducción de gasto de equivalente cuantía; (ii) resulta necesario equilibrar el presupuesto de las administraciones públicas a lo largo de los ciclos económicos —de desaceleración, recesión, recuperación o expansión—; y (iii) remediar los desequilibrios presupuestarios mediante los mercados de deuda exige una férrea evaluación y corrección del cumplimiento de los objetivos de gasto e ingresos. La preterición de estas reglas conlleva inevitables mecanismos de consolidación fiscal (el “tijeretazo”, siempre excesivo) con un profundo impacto negativo sobre el Estado de bienestar.

propietarios de estos bienes para fines distributivos sin lesionar sus derechos fundamentales³⁶ —análisis que, pese a su importancia, no podemos afrontar aquí—.

No obstante lo anterior, creemos que la actividad del Síndic ha podido tener alguna incidencia en relación con ciertas actuaciones normativas y judiciales recientes, que se conducen hacia la consideración de un derecho a la vivienda dogmáticamente *perfecto*.

4. Justiciabilidad del derecho a la vivienda: recomendaciones del Síndic de Greuges y primeras sentencias.

a) *Multiplicación de trámites, inscripción en el registro de demandantes de vivienda*

Sin duda, este requisito burocrático viene a ralentizar la efectiva aplicación de la Ley, evidenciando las dificultades a las que se enfrenta la Conselleria para cumplir, a plena satisfacción, con el derecho subjetivo reconocido. El principio de confianza legítima ampara al ciudadano. Lo contrario conduce a una situación absurda: se exige al ciudadano que se inscriba en un registro que se denomina de «demandantes de vivienda», pero que tiene una finalidad puramente estadística para la administración, por lo que estar inscrito en éste no implica todavía conceder al solicitante de vivienda la condición de ser, precisamente «demandante de vivienda», algo que solo se hace efectivo en un trámite posterior del que, por lo demás, no se le informa con claridad (ni de dónde, ni cuándo, ni cómo debe completarlo).

El Síndic de Greuges considera que el derecho a una buena administración y la obligación de la administración pública de respetar en su actuación y relaciones los

³⁶ El debate sobre los derechos de propiedad es, en buena parte, un debate sobre la delimitación de la esfera de lo público y de lo privado. El debate está lejos de tener soluciones fáciles, entre otras cosas porque la bondad de la asignación pública de los derechos, como la de la asignación privada, depende del cumplimiento de ciertas condiciones sociales, sobre la medida en que se considera que el sacrificio de unos valores es menos grave que las ventajas sociales que comporta la realización de otros valores.

principios de servicio efectivo a los ciudadanos, simplicidad, claridad y proximidad y confianza legítima (art. 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público) deben conducir a una simplificación de los trámites que han de realizar los ciudadanos que, desde un primer momento, exponen claramente su solicitud de adjudicación de una vivienda pública.

El defensor ha recomendado a la Conselleria³⁷:

1. que procediera a revisar la obligación de realizar por medios *exclusivamente* electrónicos los trámites previstos en el decreto para la inscripción en el Registro de Demanda de Vivienda, así como sus posteriores renovaciones;

2. que adoptase las medidas necesarias para garantizar el derecho de los administrados a obtener, en un plazo razonable, una resolución expresa, motivada y congruente a la solicitud de vivienda que habían formulado;

3. que adoptase todas las medidas que se encontrasen a su alcance para que el sistema de atención a los demandantes de vivienda se configure como un sistema de atención integral, de modo que las personas solicitantes de vivienda (y, en especial, las personas en situación de vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión social) obtengan, a resultas de su intervención, la efectiva y real provisión de una vivienda asequible, digna y adecuada, bien sea mediante la concesión del uso de una vivienda, bien sea mediante la concesión de una ayuda económica;

4. que, en el ejercicio de sus competencias en materia de iniciativa legislativa en el marco del Consell, adoptase todas las acciones a su alcance para que los presupuestos de la Generalitat contemplen las dotaciones apropiadas para asegurar la efectividad del derecho a la vivienda mediante la paulatina ampliación del parque público de vivienda.

b) *Insuficiencia de parque público de vivienda para atender la demanda*

Consciente de las dificultades inherentes al ejercicio del derecho a una vivienda digna, el Síndic llevó a efecto un extenso informe especial denominado *Estudio sobre la*

³⁷ Entre otras, a través de la queja de oficio 2103262, sobre el Reglamento del Registro de viviendas de la Comunitat Valenciana y Procedimiento de Adjudicación de viviendas, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/expedientes/2021/202103262/11840153.pdf>

situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana, que fue presentado en les Corts en marzo de 2018. El objetivo final del estudio, lógicamente, se situó en la comparación de las variables estudiadas (oferta y demanda) y, merced a ello, en la obtención de conclusiones útiles para el diseño, por parte de las administraciones competentes, de una política social de vivienda.³⁸

En relación con esta cuestión, se ha reiterado la preocupación por la tendencia de las administraciones públicas a ser meras gestoras de las escasas e insuficientes viviendas públicas que existen, y limitarse a adjudicar las que se encuentren vacantes, en vez de aplicar un sistema de gestión integral de las necesidades de vivienda de la ciudadanía más vulnerable, y de atribución real y efectiva de un recurso a quien lo necesita.

Finalmente, la situación descrita ha conducido a que el Síndic recomiende sistemáticamente a la conselleria con competencias en materia de vivienda que, en estos casos, inicie de oficio procedimientos de responsabilidad patrimonial de la administración pública como consecuencia de su anormal funcionamiento, dada la excesiva e injustificable demora en la que está incurriendo en los expedientes de ayudas a la vivienda analizados, basándose para ello en la vulneración, entre otros, del derecho a una buena administración (art. 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

c) Inexistencia de ayudas directas al alquiler como alternativa

Manifestada —y demostrada— la necesidad de vivienda, la administración debe adoptar todas las medidas que resulten precisas y se encuentren a su alcance para satisfacer el derecho de la persona interesada al disfrute de una vivienda asequible, digna y adecuada, sin que sea lícito revertir en el solicitante la carga de realizar nuevas solicitudes o de que «se informe periódicamente de las ayudas que para el pago del alquiler se convoquen por la Generalitat», como expone la administración.

³⁸ *Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana* (2018), disponible en <http://www.elsindic.com/wp-content/uploads/2018/04/Informe-especial.-Estudio-sobre-la-situacion-de-la-vivienda-p-blica-en-la-Comunitat-Valenciana.pdf>

La administración debe disponer de capacidad presupuestaria suficiente para garantizar la ayuda directa —y sin dilaciones— al alquiler para quien acredita la necesidad de una vivienda ante la administración. Lo contrario transforma el derecho subjetivo en un artificio o trampantojo que lleva a la indeseable consecuencia de que la ausencia de viviendas públicas disponibles o de recursos suficientes para poner a disposición del solicitante un alojamiento estable (incluida una vivienda libre si fuera necesario), determine la exoneración de la administración de cumplir con lo que constituye una verdadera obligación jurídica, de la que es titular y que le es exigible en vía administrativa (art. 6.1 de la Ley 2/2017).

d) Remisión sistemática a las convocatorias de ayudas mediante procesos de concurrencia, aún en los supuestos de silencio administrativo (positivo)

Es constante la reiteración del deber de dar una respuesta expresa a las personas interesadas, en la que se exponga el estado de tramitación de su solicitud. Además, de acuerdo con las previsiones de la citada Ley, se insiste en que se adopten las medidas tendentes a poner en marcha los mecanismos previstos para atender a la persona demandante en caso de ausencia de una vivienda pública que adjudicarle y, en especial, poner en marcha el sistema de ayudas a la vivienda en situaciones de emergencia habitacional.³⁹

Finalmente, resulta adecuado no dejar de señalar la importancia de algunos esfuerzos que, intuimos, han puesto de manifiesto un mayor énfasis por parte de la administración competente a la hora de superar alguna resistencia interpretativa que —en sede interna— podía obstaculizar la ejecución de las políticas incorporadas en la Ley.

En este sentido el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (CJCCV) emitió Dictamen 477/2022⁴⁰ mediante el que examina la petición cursada por la —

³⁹ Queja oficio 32/2019 (núm. 1904398), Ayudas de emergencia habitacional, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/11444419.pdf>

⁴⁰ Puede localizarse en: https://www.cjccv.es/Detalle_Dictamen?id=2022/0477

entonces— Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática⁴¹, acerca de la posibilidad de establecer ayudas directas para el alquiler de la vivienda en el marco de la Ley 2/2017, de Función Social de la Vivienda. Para esta institución, el otorgamiento por silencio administrativo del derecho al uso de un alojamiento hay que entenderlo como un derecho *condicionado*, pues su materialización va a depender, por un lado, de que existan viviendas disponibles, y, por otro, en caso de insuficiencia de viviendas, de las convocatorias públicas de subvenciones al alquiler, sujetas a concurrencia y a limitaciones presupuestarias.

El CJCCV recuerda que el legislador solo ha previsto, de forma expresa, la subvención directa para los titulares del derecho a una vivienda en los supuestos del artículo 22.b) de la LFSV (que encajaría en las previsiones de la LHIS⁴²) debiendo articular para los restantes casos las correspondientes convocatorias de ayudas, y ello, sin perjuicio, de la posibilidad de que se prevea anualmente, mediante la Ley de Presupuestos de la Generalitat, con amparo en el artículo 22 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones (LGS). En relación con las ayudas sujetas a concurrencia del art. 22.a) LFSV, la posibilidad de reconocer ayudas directas a los titulares del derecho a un alojamiento que se encuentren en los supuestos del artículo 2.2 LFSV, exigiría su previsión por Ley de Presupuestos de la Generalitat o modificación de la Ley 2/2017, para introducir expresamente una prestación económica subsidiaria garantizada.

Ante tales consideraciones, el Consell impulsó la aprobación y ulterior convalidación del Decreto Ley 3/2023⁴³ —que, ciertamente, no ha reaccionado a las reformas sugeridas por el CJCCV—, si bien, cabe destacar la nitidez con la que acentúa

⁴¹ A partir de las consideraciones, recomendaciones y recordatorios de deberes legales expresados por el Síndic de Greuges en la queja de oficio 2103262, sobre el Reglamento del Registro de viviendas de la Comunitat Valenciana y Procedimiento de Adjudicación de viviendas, <https://www.elsindic.com/Resoluciones/expedientes/2021/202103262/11840153.pdf>

⁴² Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Comunitat Valenciana.

⁴³ Decreto Ley 3/2023, de 17 de febrero, «Por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad y emergencia residencial en la Comunitat Valenciana agravadas por la guerra de Ucrania, y para evitar abusos en el ámbito inmobiliario.»

en su art. 3.3 —garantía del derecho a la vivienda— la acción procesal inherente al derecho: *«Todas las personas residentes en la Comunitat Valenciana podrán exigir, ante los órganos administrativos, juzgados y tribunales del orden competente, el cumplimiento efectivo de las disposiciones del presente decreto ley y de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, así como de las normas, los planes y programas que se dicten en su desarrollo y ejecución.»*

Nos resta citar la introducción, a través de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para 2023, de la posibilidad de proceder a la concesión de ayudas directas para la vivienda en aquellos casos en los que no existan viviendas públicas que adjudicar al solicitante (D. A. 36^a), igualmente previstas, para el ejercicio 2024, (Ayudas para garantizar la efectiva satisfacción del derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada) en la Ley 8/2023, de 27 de diciembre, de presupuestos para 2024 —vigentes hasta la fecha—, que añade, además —conforme al art. 22— la condición de ampliables los siguientes créditos:

1. i) Los derivados de sentencias judiciales firmes —lo que, sin duda, resultará *muy sugestivo* para el lector avezado—.
1. v) Los créditos destinados a cofinanciar o complementar los planes estatales de vivienda, así como aquellos créditos destinados a financiar el Plan de fomento de la calidad de la vivienda.
1. w) Los créditos destinados a la adquisición de viviendas para el parque público con destino a alquiler asequible.
1. x) Los créditos destinados a financiar el pago de alquiler o cuotas en los supuestos previstos en los párrafos a) y b) del apartado 2 del artículo 22 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda, así como financiar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la garantía del derecho subjetivo a la vivienda en los términos previstos en el artículo 2.3 de la citada ley.

Como corolario de todas estas apreciaciones y a partir de una valoración realista del sistema implantado, cabría preguntarse si —recordemos, «un derecho vale jurídicamente lo que valen sus garantías»— la Generalitat podría evadirse de una eventual

condena a satisfacer el acceso a una vivienda digna o su prestación sustitutiva, amparándose en la falta de consignación presupuestaria suficiente.

Sin titubeos —el fallo se alcanzó por unanimidad—, la reciente y novedosa STSJ CV 3055/2022 alcanza a ofrecernos una respuesta plausible.

En este recurso, la actora acreditó haber solicitado mediante escrito —en modelo de la Generalitat— la aplicación de medidas de la Ley 2/2017, atendiendo a las circunstancias personales tanto de ella como de su familia, quienes se hallaban en situación de emergencia habitacional. Tras presentación de queja ante el *Síndic de Greuges*, que fue acogida por la institución, ésta se dirigió a la administración para que cumpliera con su deber de resolver de manera motivada y recomendando la satisfacción de la solicitud. El tribunal consideró probada su situación de emergencia habitacional y entendió otorgado el derecho a una vivienda pública o, en su defecto, a alguna de las medidas alternativas previstas en la Ley.

A la pretensión de la demandante se opuso la Abogacía de la Generalitat alegando, en resumen, la inadmisibilidad de la reclamación⁴⁴ al no haberse agotado la vía previa administrativa y entender que se debió interponer recurso de alzada contra el acto presunto desestimatorio de la Dirección General de la Vivienda⁴⁵; adujo que por la demandante no se cumplían los requisitos señalados por el art. 2.3 de la Ley 2/2017, fundamentalmente el que se refiere a la inscripción obligatoria en el Registro de la Vivienda, condición indispensable para ser beneficiario de las ayudas; y, finalmente, arguyó que no había participado como solicitante de ayuda al alquiler en ninguna convocatoria.

En la sentencia, el juzgador aplica la Ley 2/2017 «*por imperativo del principio de legalidad*», y «*al margen de si dispone la Generalitat de recursos y tesorería suficientes*

⁴⁴ De acuerdo con el art. 69 c) de la LJCA.

⁴⁵ De acuerdo con el art. 114 de la Ley 39/2015.

para afrontar el conjunto de gastos que pueden nacer» derivados de las prescripciones de la misma.

En su fundamentación, expone:

1. La norma autonómica no se limita a recoger mera *expectativa del derecho* a disfrutar de una vivienda asequible, digna y adecuada, sino que disciplina el régimen de un verdadero derecho de las personas con vecindad administrativa en la Comunidad Valenciana.

2. La efectividad del derecho *«genera la obligación jurídica de la administración autonómica valenciana, de poner a disposición del solicitante la ocupación estable de un alojamiento dotacional, de una vivienda protegida [...]»*, si bien con el matiz de que, a los efectos jurídicos previstos por esta norma, *«se entenderá que existe tal puesta a disposición cuando se proceda al pago de las ayudas al alquiler reguladas en esta ley de conformidad con la solicitud que a estos efectos realicen los interesados y en atención al cumplimiento de los requisitos exigidos en las correspondientes convocatorias.»* (art.2.3).

3. Al regular el sistema de ayudas públicas, el artículo 22 se ocupa de las ayudas para el pago de alquiler, con la previsión de dos tipos de prestaciones: a) las acogidas a convocatorias públicas, y b) *«las prestaciones de urgencia para hacer frente al pago del alquiler o de cuotas hipotecarias y en situaciones especiales de emergencia, en las condiciones especiales de emergencia y en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, pudiéndose otorgar sin concurrencia y con los informes previos favorables de los servicios sociales municipales.»*

4. El ejercicio del derecho por las personas que se encuentren en alguna de las situaciones referidas en el art. 2, y sean titulares del derecho exigible a un alojamiento asequible, digno y adecuado, *«podrán ejercerlo ante la Conselleria competente en materia de vivienda, que en un plazo máximo de seis meses resolverá su solicitud proporcionando alguna de las soluciones habitacionales previstas en esta ley.»* No en balde el artículo 6 lleva por título "Acción pública y derecho subjetivo exigible".

5. En caso de incumplir el deber de resolver (no de resolver y *notificar*) dentro de ese plazo máximo, *«se entenderá otorgado el uso de un alojamiento por silencio*

administrativo», de modo que la Conselleria «*deberá indicar, de manera inmediata y con la mayor diligencia posibles un alojamiento concreto.*» (art.6.3)

6. Aunque no se prevea expresamente en el último artículo y apartado reseñados, dando sentido y coherencia al propio sistema instituido en la ley, debe entenderse que entra en juego lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 2.3, estableciendo que, a los efectos jurídicos de la norma, la efectividad del derecho a la puesta a disposición de la vivienda, alojamiento dotacional, etc. se entenderá que concurre «*cuando se proceda al pago de las ayudas al alquiler*», entre ellas, las directas, para hacer frente al pago de alquiler, pudiéndose otorgar sin concurrencia.

Llegados a este punto, adelantamos la suerte estimatoria del recurso, de modo que impuso a la Generalitat llevar a efecto —*sin más dilación que la estrictamente necesaria*— la prestación de urgencia para pago de alquiler de la vivienda ocupada, en su caso, o de otra vivienda de características adecuadas a su unidad de convivencia, sin que la cuantía anual de la misma pudiera ser inferior a la general otorgada por mor de la resolución de la convocatoria para ese ejercicio.

Si, como afirma XIOL RÍOS «en el Estado de derecho éste acaba siendo definido de manera irrevocable por los tribunales»⁴⁶, cabe confirmar la existencia de un verdadero derecho a la vivienda subjetivo y perfecto frente a una obligación de resultado impuesta a la administración pública, toda vez que la citada doctrina se reitera, íntegramente, y también por unanimidad de la Sala, en la STSJ CV 3684/2023.

⁴⁶ XIOL RÍOS, J.A. Notas sobre la jurisprudencia en El carácter vinculante de la jurisprudencia. Fundación Coloquio Jurídico Europeo. Madrid. 2010. p. 81.