



Congreso de  
los Diputados

# Dosieres

SERIE LEGISLATIVA

DIRECCIÓN DE DOCUMENTACIÓN,  
BIBLIOTECA Y ARCHIVO

Departamento de Documentación

Ampliación I – 2ª Planta

Tel. 913 906 311

XIV Legislatura Nº 42 – Enero de 2023

SERIE GENERAL

## CONTENIDO

- **PROYECTO DE LEY**
  - Documentación que acompaña al Proyecto de Ley
- **DOCUMENTACIÓN ESPAÑOLA**
  - Legislación derogada
  - Documentos comparativos: textos vigentes y propuestas de modificación
  - Jurisprudencia citada en la exposición de motivos de este proyecto de ley
  - Selección de jurisprudencia citada en el informe del Consejo General del Poder Judicial que acompaña a este proyecto de ley
  - Documentación complementaria
- **UNIÓN EUROPEA**
  - Documentación citada
  - Documentación complementaria
- **DOCUMENTACIÓN EXTRANJERA**
  - Alemania
  - Francia
  - Portugal
  - Reino Unido
- **ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**
  - OCDE
  - ONU
- **ESTUDIOS**

## DERECHO A LA VIVIENDA

Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda

(BOCG Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 86-1, de 18 de febrero de 2022)

Tramitación parlamentaria

## PRESENTACIÓN

La Mesa de la Cámara, en su reunión de 15 de febrero de 2022, acordó, en relación con este Proyecto de Ley encomendar su aprobación con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia, conforme a los artículos 148 y 93 del Reglamento, a la Comisión de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Viene acompañado de los siguientes documentos:

[Memoria del análisis de impacto normativo](#)

[Informe del Consejo General del Poder Judicial](#)

Como se señala en la extensa **Exposición de Motivos**, la Constitución española reconoce, en su artículo 47, el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada e impone a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes, para hacer efectivo el referido derecho.

La vivienda resulta ser así, un bien esencial de rango constitucional que presenta múltiples dimensiones. Es, ante todo, un pilar central del bienestar social en cuanto lugar de desarrollo de la vida privada y familiar y centro de todas las políticas urbanas. Pero también, desde el punto de vista de su soporte físico, es un bien que acota un sector económico dedicado a su producción, puesta en el mercado y su gestión.

Dada su relevancia social, el derecho a la vivienda se ha recogido en importantes declaraciones internacionales, entre ellas la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#), el [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), la [Carta Social Europea](#) del Consejo de Europa o la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#).

En la misma línea se ha expresado la [Resolución del Parlamento Europeo de enero de 2021](#). En ella se solicita a la Comisión y a los Estados miembros, que se aseguren que el derecho a una vivienda adecuada sea reconocido y ejecutado como un **derecho humano fundamental**.

La normativa internacional más actual es consciente del proceso de segregación de facto, en el acceso a la vivienda, de la que es víctima gran parte de la población especialmente jóvenes y colectivos vulnerables. Por ello, sus postulados demandan un cambio de en la consideración jurídica de la vivienda, para reforzar su **función como servicio social de interés general**.

Por su parte, las Agendas Urbanas muestran la necesidad de reconocer la **función social del suelo y de la vivienda**. En este sentido, reclaman la promoción de medidas y la adopción de políticas que:

- Respalden la realización progresiva del derecho de todas las personas a una vivienda digna, adecuada y a precios asequibles;
- Luchen contra todas las formas de discriminación y violencia, especialmente en materia de género;
- Impidan los desalojos forzosos y arbitrarios;
- Se centren en las necesidades de las personas sin hogar, en quienes padecen situaciones de vulnerabilidad, y en los grupos sociales con bajos ingresos y especiales dificultades.

En nuestro país y conforme al artículo 148.3 de la Constitución, todas las Comunidades Autónomas tienen asumida en sus Estatutos de Autonomía, sin excepción, la competencia plena en materia de vivienda. A diferencia del Estado, que sólo puede incidir, con distinto alcance y sobre la base de diversos títulos competenciales, en la política de vivienda, los legisladores autonómicos pueden formular completos programas normativos en la materia. Uno y otras están abocados, por tanto, a articular sus respectivas actuaciones de modo que puedan desplegarse en un marco normativo coherente, estable y seguro que haga posible la realidad del derecho reconocido en el art. 47 de la Constitución. Numerosa jurisprudencia constitucional ha avalado este esquema de **conurrencia competencial**.

La presente ley, sobre la base de las referidas competencias estatales, busca el establecimiento de una regulación homogénea de los aspectos más esenciales de las políticas de vivienda. Y ello desde una doble vertiente, una jurídico-pública, como es la contemplada, principalmente, en el título preliminar y en los títulos I a III, y otra jurídico-privada, más presente en el título IV.

Los **objetivos** perseguidos por la ley son los siguientes:

- Establecer una regulación básica de los **derechos y deberes de los ciudadanos** en relación con la vivienda, así como de los asociados a la **propiedad de vivienda**, aplicable a todo el territorio nacional;
- Facilitar el **acceso a una vivienda digna y adecuada** a las personas que tienen dificultades para acceder a ella en condiciones de mercado, favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales;

ONU



[International standards on the right to housing. OHCHR](#)



[Affordable and Social Housing, Housing Finance. UNECE](#)

- Dotar de instrumentos efectivos para asegurar la **funcionalidad, la seguridad, la accesibilidad universal y la habitabilidad** de las mismas, garantizando así la dignidad y la salud de las personas que las habitan;
- Definir los aspectos fundamentales de la **planificación y programación estatales** en materia de vivienda, con objeto de favorecer el ejercicio del derecho constitucional en todo el territorio;
- Regular el régimen jurídico básico de los **parques públicos** de vivienda, asegurando su desarrollo, protección y eficiencia para atender a aquellos sectores de la población con mayores dificultades de acceso;
- Facilitar el desarrollo de **tipologías de vivienda adecuadas** a las diferentes formas de convivencia y de habitación, favoreciendo la adaptación a las dinámicas y actuales exigencias de los hogares;
- Mejorar la **protección en las operaciones de compra y arrendamiento** de vivienda, introduciendo unos mínimos de información necesaria para dar seguridad y garantías en el proceso.

Esta ley se estructura en un **título preliminar** y **cuatro títulos**, y contiene **cuarenta y tres artículos**, **dos disposiciones adicionales**, **una disposición transitoria**, **una disposición derogatoria** y **ocho disposiciones finales**.

La Sección de **DOCUMENTACION ESPAÑOLA** incluye, junto a la legislación derogada, los **documentos comparativos** de la legislación vigente con las propuestas de modificación. Se incorporan también la jurisprudencia citada a lo largo del texto y una selección de la recogida en el informe del Consejo General del Poder Judicial que acompaña a este proyecto. Finalmente se ha incorporado un cuadro con la **principal legislación sobre derecho a la vivienda de las Comunidades Autónomas**

Si desea consultar alguna de las normas mencionadas en este proyecto, puede hacerlo en la [base de datos de legislación del BOE](#) o solicitarlo al departamento de documentación de la Cámara [documentacion.secretaria@congreso.es](mailto:documentacion.secretaria@congreso.es).

La documentación de la **UNIÓN EUROPEA** citada en el proyecto se ve complementada con otros documentos que inciden en determinados aspectos de las directrices sobre política de vivienda de la Unión.

De esta forma, [Policies to Ensure Access to Affordable Housing](#) analiza la situación actual y los principales desafíos con respecto a su asequibilidad en la UE, así como las políticas para garantizar el acceso a las mismas. El [Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales](#) convierte los principios del [Pilar Europeo de Derechos Sociales](#) en acciones concretas proponiendo varios objetivos que la UE debe alcanzar de aquí a 2030.

Por su parte, [Housing and the Cost of Living](#) examina el impacto de la vivienda en el coste de la vida, mientras que el papel del gasto en el Índice de Precios al Consumo Armonizados (IPCA) es analizado en sendos estudios del Parlamento Europeo: [How Should Housing Be Treated in the HICP?](#) y [Owner-Occupied Housing Costs and Monetary Policy: Goals and Challenges for the Euro Area](#).

## OCDE



### [OECD Affordable Housing Database](#)



### [OECD Housing Dashboard](#)

# Dosieres

XIV Legislatura N° 42- Enero de 2023

SERIE LEGISLATIVA

SERIE GENERAL

Para la sección de **DOCUMENTACIÓN EXTRANJERA** se ha seleccionado información de **Alemania, Francia, Portugal y Reino Unido**.

En **Alemania**, tras la reforma constitucional de 2006, la mayor parte de las competencias en materia del derecho a la vivienda las asumen los Länder.

No obstante, la Federación sigue regulando varios aspectos. En este sentido algunas ayudas públicas, tanto para el alquiler como para los gastos de propiedad, están recogidas en el **Wohngeldgesetz**, de septiembre de 2008. Por su parte el **Bürgerliches Gesetzbuch** regula el régimen del alquiler social, especialmente en relación con los límites a la renta en los arrendamientos.

En lo referente a la vivienda social, y aunque los Estados federados tienen la competencia exclusiva, sigue aplicándose el **Wohnraumförderungsgesetz**, de septiembre de 2001, en aquellos casos en los que el Land aún no haya aprobado una regulación específica. Además, de acuerdo al nuevo artículo 104d de la Constitución, introducido por la reforma de 2019, la Federación puede financiar inversiones para su construcción.

En **Francia** la normativa más relevante sobre la materia se recoge en los Libros III-VI del Code de la construction et de l'habitation, tanto en la **parte legislativa** como en la **reglamentaria**, donde se declara el derecho a la vivienda, se regula la construcción y gestión de viviendas sociales destinadas a mejorar las condiciones de vida de las personas de bajos recursos y se establecen medidas, tanto para luchar contra el alojamiento en condiciones indignas como para ofrecer soluciones a las personas con dificultades excepcionales para acceder a la vivienda.

Cabe hacer mención a la **LOI n° 2007-290**, conocida como ley DALO. La norma, además de reconocer el derecho a una vivienda digna e independiente a toda persona que no estuviese en condiciones de acceder a ella o de conservarla por sus propios medios, introdujo una importante novedad al designar al Estado como garante del respeto de este derecho.

Esto permite, que el conocido como "derecho, exigible, a la vivienda" se puede ejercer, por una doble vía. En primer lugar, mediante un recurso amigable ante las comisiones departamentales de mediación. Posteriormente, y si pese a una decisión favorable de la comisión el interesado no obtiene un alojamiento, a través de un recurso contencioso ante la jurisdicción administrativa. Su aplicación ha sido objeto de seguimiento por el **Comité de suivi de la loi DALO**.

En **Portugal** la norma principal sobre la materia es la **Lei n.º 83/2019, de bases da habitação**. La norma regula de forma detallada el derecho a la vivienda y las obligaciones del Estado en la garantía efectiva de dicho derecho, a través de diversas políticas nacionales, regionales y locales. Ha sido desarrollada por el **Decreto-Lei n.º 89/2021 de 3 de novembro**.

Por otro lado, el sentido estratégico, los objetivos y las vías de actuación de estas políticas han sido fijadas en la **Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018**, donde se recogen varios instrumentos y programas encaminados a dar respuestas a las familias que viven en situación de grave carencia habitacional.

## BANCO DE DESARROLLO DEL CONSEJO DE EUROPA



 **Housing inequality in Europe**. Council of Europe Development Bank. 2017

## UNIÓN EUROPEA



 **Policies to Ensure Access to Affordable Housing**. European Parliament. Study. 2020

# Dosieres

XIV Legislatura Nº 42- Enero de 2023

SERIE LEGISLATIVA

SERIE GENERAL

En **Reino Unido** las principales medidas, están recogidas en el [Housing and Regeneration Act 2008, Part II. Regulation of Social Housing](#). La norma establece los procedimientos para acceder tanto al alquiler como a la propiedad de viviendas sociales. Asimismo, establece que el [Regulator of Social Housing](#) es el órgano encargado de regular a los proveedores de estas viviendas.

La situación del sector es analizada en el informe de la Biblioteca de la Cámara de los Comunes [Social Renting Housing \(England\): Past Trends and Prospects](#) de 2021.

En la sección de **ORGANIZACIONES INTERNACIONALES** se ha incluido documentación de la **ONU** y de la **OCDE**.

La labor de las **Naciones Unidas** se desarrolla a través de los trabajos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y fundamentalmente del [Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada](#), encargado de elaborar informes anuales, visitas a países, etc. Destacan las [Directrices para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada](#), de diciembre de 2019.

La **OCDE** publica numerosos informes sobre la materia, se incluye [Brick by Brick: Building Better Housing Policies](#), de 2021. Además, proporciona análisis detallados de la situación de la vivienda en todos sus Estados Miembros a través de diversas estadísticas y bases de datos, tales como la [OECD Affordable Housing Database](#) y la [OECD Data dashboard](#), dedicada a las políticas de vivienda de los diferentes países, prestando especial interés a su eficiencia, carácter inclusivo y sostenibilidad.

Completan la información siete **ESTUDIOS**, incluidos en el apartado correspondiente de este dossier.

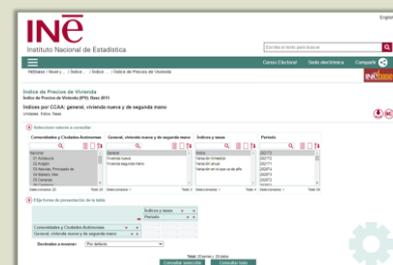


[Rents up by 18%, house prices by 49% since 2010](#). Eurostat. January 2023

## ESPAÑA



[Observatorio de Vivienda y Suelo](#)



[Índice de Precios de la Vivienda. INE](#)

## ÍNDICE

### DERECHO A LA VIVIENDA

Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda

(BOCG Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 86-1, de 18 de febrero de 2022)

[Memoria del análisis de impacto normativo](#)

[Informe del Consejo General del Poder Judicial](#)

## DOCUMENTACIÓN ESPAÑOLA

### Legislación derogada

**Ley 38/1999**, de 5 de noviembre, de **Ordenación de la Edificación**. *Disposición adicional primera*

### Documentos comparativos: textos vigentes y propuestas de modificación

**Ley 29/1994**, de 24 de noviembre, de **Arrendamientos Urbanos**→ Véase texto comparativo

**Ley 1/2000**, de 7 de enero, de **Enjuiciamiento Civil**→ Véase texto comparativo

**Real Decreto Legislativo 2/2004**, de 5 de marzo, por el que se aprueba el **texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales**→ Véase texto comparativo

**Ley 35/2006**, de 28 de noviembre, del **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio**→ Véase texto comparativo

**Real Decreto Legislativo 7/2015**, de 30 de octubre, por el que se aprueba el **texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana**→ Véase texto comparativo

### Jurisprudencia citada en la exposición de motivos de este proyecto de ley

Tribunal Constitucional. Pleno. [Sentencia 152/1988](#), de 20 de julio

Tribunal Constitucional. Pleno. [Sentencia 15/1989](#), de 26 de enero

Tribunal Constitucional. Pleno. [Sentencia 16/2018](#), de 22 de febrero

Tribunal Constitucional. Pleno. [Sentencia 80/2018](#), de 5 de julio

Tribunal Constitucional. Pleno. [Sentencia 32/2018](#), de 12 de abril

### Selección de jurisprudencia citada en el informe del Consejo General del Poder Judicial que acompaña a este proyecto de ley

Tribunal Constitucional. Pleno. [Sentencia 37/1987](#), de 26 de marzo

Tribunal Constitucional. Pleno. [Sentencia 186/1988](#), de 17 de octubre

Tribunal Constitucional. Pleno. [Sentencia 89/1994](#), de 17 de marzo

Tribunal Constitucional. Pleno. [Sentencia 61/1997](#), de 20 de marzo

Tribunal Constitucional. Pleno. [Sentencia 97/2018](#), de 19 de septiembre



 **El mercado de la vivienda en España entre 2014 y 2019. (2020).**  
Banco de España, Dirección General de Economía y Estadística.  
Documentos ocasionales, Nº 2013

Tribunal Constitucional. Pleno. [Sentencia 32/2019](#), de 28 de febrero

Tribunal Constitucional. Pleno. [Sentencia 132/2019](#), de 13 de noviembre

Tribunal Constitucional. Pleno. [Sentencia 14/2020](#), de 28 de enero

Tribunal Constitucional. Pleno. [Sentencia 100/2020](#), de 22 de julio

### Documentación complementaria

 Cuadro elaborado por el departamento de documentación con la principal legislación sobre derecho a la vivienda de las Comunidades Autónomas.

## UNIÓN EUROPEA

### Documentación citada

 **Pilar Europeo de Derechos Sociales.** Parlamento Europeo. Consejo. Comisión Europea.

 **Resolución** del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, **sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos**

 **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.** DOUE L 364. 18 de diciembre 2000

### Documentación complementaria

 Comunicación de la Comisión [...] **Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.** COM (2021) 102 final.  **Anexo.** 4 de marzo 2021

 **Housing and the Cost of Living.** European Parliament. In depth analysis. November 2021

 **How Should Housing Be Treated in the HICP?** European Parliament. In depth analysis November 2021

 **Owner-Occupied Housing Costs and Monetary Policy: Goals and Challenges for the Euro Area.** European Parliament. In depth analysis. November 2021

## DOCUMENTACIÓN EXTRANJERA

### Alemania

 **Wohnraumförderungsgesetz** vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), das zuletzt durch Artikel 42 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist

## FRANCIA



 **Le droit au logement opposable.** Cour des comptes. Janvier 2022

## PORTUGAL



[Portal da Habitação](#)

 **Bürgerliches Gesetzbuch** in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5252) geändert worden ist. Buch 1. Abschnitt 8. Titel 5. Untertitel 2. **Mietverhältnisse über Wohnraum.**

 **Wohngeldgesetz** vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856), das zuletzt durch Artikel 88 des Gesetzes vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932) geändert worden ist

## Francia

 **Code de la construction et de l'habitation. Partie législative.** Livres III à VI

 **Code de la construction et de l'habitation. Partie réglementaire.** Livres III à VI

 **Loi n° 2007-290** du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

## Portugal

 **Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018.** Aprova o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma **Nova Geração de Políticas de Habitação**

 **Lei n.º 83/2019** de 3 de setembro. **Lei de bases da habitação**

 **Decreto-lei 89/2021** de 3 de novembro. **Regulamenta normas da Lei de Bases da Habitação relativas à garantia de alternativa habitacional, ao direito legal de preferência e à fiscalização de condições de habitabilidade**

## Reino Unido

 **Housing and Regeneration Act 2008.** Part II. **Regulation of Social Housing**

 **Social Renting Housing (England): Past Trends and Prospects.** House of Commons Library. Briefing paper. 28 May 2021

 **Social Housing (Regulation) Bill [HL] 2022-23.** Research Briefing. House of Commons Library. 3 November, 2022

## ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

### OCDE

 **Brick by Brick. Building Better Housing Policies.** 2021



### Catálogo de la Biblioteca del Congreso de los Diputados

#### Selección de libros

##### Anderson, Miriam.

La doble dimensión del derecho a la vivienda en el ámbito privado: objeto especialmente protegido y límite del derecho de propiedad [Recurso electrónico] / Miriam Anderson. -- 1 fichero PDF (37 p.)

**Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda : desde los problemas generados por la vivienda en propiedad ordinaria financiada con créditos hipotecarios a las modalidades jurídico-reales de acceso a la vivienda /** M<sup>a</sup> Teresa Alonso Pérez directora ; M<sup>a</sup> Teresa Alonso Pérez ... [et al.]. -- 1<sup>a</sup> ed. -- Cizur Menor, Navarra : Aranzadi, 2018. -- 486 p. CD 114232

**La propiedad privada en España [Recurso electrónico] : la necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda : Índice de derecho de propiedad 2020.** -- Madrid : Instituto de Estudios Económicos, 2021. -- 1 fichero PDF (104 p.)

##### Rodríguez Alonso, Raquel.

De la especulación al derecho a la vivienda : más allá de las contradicciones del modelo inmobiliario español / Raquel Rodríguez Alonso y Mario Espinoza Pino. -- 1<sup>a</sup> ed. -- Madrid : Traficantes de Sueños, 2017. -- 162 p. CD 113604

##### Ruipérez Alamillo, Javier.

La necesidad de constitucionalizar como "fundamentales" algunos derechos atinentes a la dignidad de la persona : el derecho a una vivienda digna / Javier Ruipérez Alamillo. -- 1<sup>a</sup> ed. -- Santiago de Compostela : Andavira, 2017. -- 356 p. CD 112676

Esta selección de libros puede estar actualizada o ampliada en el apartado Leyes en tramitación del Catálogo de la Biblioteca, disponible haciendo clic [aquí](#).

## ONU

 **Directrices para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada.** Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. 26 de diciembre de 2019

## ESTUDIOS

Carlón Ruiz, M. (2021, 22 de marzo). **La intervención pública en los precios del alquiler de vivienda: una aproximación en clave constitucional.** *Diario La Ley*, 9815, 1-6.

 Iglesias González, F. (2022). **Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda.** *Cuadernos de derecho local*, 59, 35-64.

Lucas Parrón, D. (2022). **Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda.** *Práctica Urbanística*, 178, 1-11.

Molina Roig, E. (2022). **Los contratos de arrendamientos de vivienda en el Proyecto de Ley estatal de vivienda.** *Actualidad civil*, 10, 1-23.

 Nasarre Aznar, S. (2022). **El Proyecto de Ley de vivienda 2022.** *Fedea. Apuntes*, 11, 1-26.



## DOSIERES XIV LEGISLATURA

*Serie legislativa*

### DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN

Legislación  
Jurisprudencia  
Derecho comparado  
Documentación de la UE  
Documentación española  
Organizaciones internacionales  
Bibliografías  
Artículos de revista  
Noticias de prensa  
Consultas guiadas  
Difusión selectiva de la información  
Información sobre recursos y fuentes disponibles

### RECEPCIÓN DE PETICIONES EN

[documentacion.secretaria@congreso.es](mailto:documentacion.secretaria@congreso.es)