

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 74/1 enero-junio 2026

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7412026>

ESTUDIOS

RETOS PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA. ¿PUEDE UNA RENTA BÁSICA UNIVERSAL CONTRIBUIR A MEJORAR SU ACCESO UNIVERSAL?

Challenges for guaranteeing the right to housing. Can a universal basic income contribute to improving universal access?

Albert Noguera Fernández
Catedrático de Derecho Constitucional
Universitat de València. España
<https://orcid.org/0000-0001-9914-2970>

<https://doi.org/10.18543/ed.3580>

Fecha de recepción: 19.10.2025

Fecha de aceptación: 02.02.2026

Fecha de publicación en línea: junio 2026

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 74/1, enero-junio 2026

<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

RETOS PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA. ¿PUEDE UNA RENTA BÁSICA UNIVERSAL CONTRIBUIR A MEJORAR SU ACCESO UNIVERSAL?¹

Challenges for guaranteeing the right to housing. Can a universal basic income contribute to improving universal access?

Albert Noguera Fernández²
Catedrático de Derecho Constitucional
Universitat de València. España
<https://orcid.org/0000-0001-9914-2970>

<https://doi.org/10.18543/ed.3580>

Fecha de recepción: 19.10.2025

Fecha de aceptación: 02.02.2026

Fecha de publicación en línea: junio 2026

Resumen

La Constitución española reconoce, en su artículo 47, el derecho de todas las personas a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Sin embargo, a pesar de las políticas públicas desplegadas (Planes Estatales de Vivienda) y de los recientes desarrollos normativos, tanto autonómicos, desde 2013, como estatales, con la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, el acceso efectivo a la vivienda se ha convertido, especialmente tras la crisis de 2008-2014, en uno de los principales problemas

¹ Este trabajo se encuadra dentro del proyecto de investigación *Tensiones entre el derecho a la vivienda y la propiedad privada en las relaciones de arrendamiento. Un enfoque sociojurídico* (TENURE), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación en el marco de los proyectos de generación de conocimiento 2022.

² Email: albert.noguera@uv.es

sociales del país. El objetivo de este trabajo es analizar si la implantación de una Renta Básica Universal (RBU) podría constituir un mecanismo útil para mejorar, de manera universal, el acceso al derecho a la vivienda. Para ello se adopta un enfoque metodológico que combina: a) el análisis teórico y dogmático del marco constitucional y estatutario; b) el examen de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al contenido y alcance del artículo 47 CE; y c) la revisión de las principales políticas públicas de vivienda y de las propuestas en torno a la RBU. Aunque existen posiciones que consideran que una RBU generaría efectos inflacionistas que encarecerían el precio de la vivienda, sostenemos que, en el contexto de Estados sociales con mercados regulados y con sistemas robustos de derechos y servicios públicos, la RBU puede operar como una herramienta complementaria que refuerce la capacidad material de acceso a la vivienda. Las conclusiones del trabajo subrayan, no obstante, que la RBU no puede sustituir ni la acción normativa ni las políticas específicas de vivienda, pero sí puede contribuir, bajo determinadas condiciones, a una mayor garantía del derecho constitucional.

Palabras clave

Renta Básica Universal, derecho a la vivienda, universalidad de derechos, derechos sociales.

Abstract

The Spanish Constitution recognizes, in Article 47, the right of all individuals to enjoy decent and adequate housing. However, despite the public policies implemented (State Housing Plans) and the recent legislative developments, both at the regional level since 2013 and at the state level with Act 12/2023 on the Right to Housing, effective access to housing has become one of the country's main social challenges, particularly since the 2008–2014 crisis. The aim of this paper is to examine whether the introduction of a Universal Basic Income (UBI) could serve as a useful mechanism to improve universal access to the right to housing. To this end, the paper adopts a methodological approach that combines: a) a theoretical and dogmatic analysis of the constitutional and statutory framework; b) an examination of the Constitutional Court's case law regarding the content and scope of Article 47 of the Constitution; and c) a review of key housing policies and of the main proposals related to UBI. Although some argue that a UBI could lead to inflationary effects that would further increase housing prices, we contend that in social states with regulated markets and robust systems of social rights and public services, UBI can operate as a complementary tool that strengthens individuals' material capacity to access housing. The paper concludes that, while UBI cannot replace either regulatory action or specific housing policies, it may—under certain conditions—contribute to a stronger guarantee of the constitutional right recognized in Article 47, a question that is analysed in light of the current situation in Spain.

Keywords

Universal Basic Income, right to housing, universality of rights, social rights.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LAS DOS FORMAS DE LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL. II. LA RELACIÓN RBU-VIVIENDA EN SU FORMA ECONÓMICA. 1. Soluciones focalizadas en la legislación autonómica sobre vivienda. 2. Soluciones focalizadas en la jurisprudencia del TC. 3. ¿La RBU como solución estructural y universal? III. LA RELACIÓN RBU-VIVIENDA EN SU FORMA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL. 1. El derecho al mínimo vital como Derecho-orden. 2. El derecho al mínimo vital como Derecho-acontecimiento. 3. El derecho al mínimo vital como Derecho-desorden. 4. ¿Cómo convertir la RBU en un derecho fundamental? IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. INTRODUCCIÓN: LAS DOS FORMAS DE LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL

La propuesta de una Renta Básica Universal (RBU), en los términos que se formula hoy en día, arranca en la década de 1980³. Tradicionalmente, su justificación se ha hecho desde distintas ideologías: desde el neoliberalismo (Friedman, 1962), desde el liberalismo igualitarista (Van Parijs, 1996; 2001), desde el marxismo (Veen, 1991) o desde el republicanismo (Domenech, 2001; Casassas, 2006; Raventós, 1999; 2002; 2005; 2007), entre otras.

Este último es el que aquí nos interesa. El republicanismo, desde su versión clásica del s. XVIII (Rousseau, Jefferson) hasta las actuales (Pettit, 1999; Skinner, 2020), lleva a cabo una crítica al modelo de democracia liberal representativa consistente en el simple depósito del voto en una urna cada cuatro años, para apostar por una ciudadanía participativa, deliberativa y comprometida con el bien público y el bienestar de la comunidad. Pero para que todos los ciudadanos gocen, en condiciones de igualdad, de libertad para poder participar políticamente deben, afirma el republicanismo, tener cubiertas sus necesidades básicas y disponer de recursos suficientes para una vida digna. La ausencia de dependencia respecto a otros es lo que otorga la libertad para poder participar plenamente en la vida pública.

En la teoría política republicana, la libertad de un individuo no se hace efectiva por la ausencia de limitación y restricción, a través de no intervenir, sino mediante la intervención de los poderes públicos para garantizar una

³ El debate actual en torno a la RBU tiene su origen en un trabajo presentado por el Colectivo Charles Fourier, una agrupación de profesores formada por Paul-Marie Boulanger (sociólogo), Philippe Defeyt (economista), Luc Monees (sociólogo y economista) y por Philippe Van Parijs (filósofo), a un premio convocado por la Fundación Rey Balduino en Bélgica sobre *El futuro del Trabajo* en 1984, resultando uno de los cinco textos premiados (Rey Pérez, 2020: 240).

autonomía existencial digna a todos los individuos. Y, en este sentido, la RBU, en tanto instrumento que tiene como fin garantizar la cobertura de las necesidades básicas de subsistencia a todas las personas, conforma un instrumento de fundamental importancia para garantizar esta sociedad libre, democrática y participativa.

Desde esta perspectiva, los autores republicanos han puesto sus esfuerzos en intentar demostrar cómo la RBU contribuye a garantizar la cobertura de los derechos sociales básicos de las personas. Son múltiples los trabajos que han analizado las consecuencias de una RBU sobre el trabajo (Jordan, 1992; Standing, 1986; Van Parijs, 1992; Noguera Ferrer, 2005; Tena-Sánchez, 2018), sobre la violencia machista (Pollos Calvo 2020), etc. Sin embargo, son muy pocos los que han estudiado la relación entre RBU y derecho a la vivienda. ¿Es la RBU un instrumento útil para garantizar el derecho a la vivienda?

El objetivo del presente texto es, precisamente, responder esta pregunta. Son diversos los autores que han señalado que, en determinados contextos, la asignación de una RBU podría generar un efecto inflacionista que encarecería los precios de los alquileres o las viviendas, lo que produciría un efecto negativo sobre el acceso a este derecho. Por la ley de la oferta y la demanda, más dinero en la sociedad llevaría a los vendedores a aumentar los precios para aprovecharse de esa nueva situación (Garzón, 2015: 70; Rodríguez Rojo, 2020: 113). Sin embargo, en contraposición a estos argumentos, la hipótesis que defenderemos aquí es que, en el interior de Estados de mercado regulado y universalidad de derechos sociales y servicios públicos, la RBU sí podría conformar una herramienta complementaria útil capaz de contribuir a una mayor garantía del derecho a la vivienda. En concreto, lo que explicaré es que lo conforma de manera doble. La RBU puede ejercer una función complementaria garantista del derecho a la vivienda a través de lo que son sus dos formas: económica y jurídico-constitucional.

A pesar de su cotidianidad la palabra “forma” obtiene su sentido de la filosofía. En concreto, a partir del establecimiento de la dicotomía materia-forma desarrollada por Aristóteles en su *Metafísica* (2014) y Kant en su *Crítica de la razón pura* (2023), y que se refiere a la forma como *logos*. Sin poder entrar en sus diferencias, podemos decir que para estos dos autores la forma es la especificidad, la específica existencia de un trozo de materia. En el caso de una estatua de bronce, por ejemplo, esta es estatua por la forma impresa en el bronce como materia, como bronce podría ser otra cosa. La forma es pues, la existencia concreto-efectiva del fenómeno (Noguera Fernández, 2006: 35).

En este sentido podemos decir que la RBU puede adoptar, al menos y para lo que aquí nos interesa, dos formas:

- Una económica, como ingreso monetario regular o renta básica universal.

- Y una forma jurídica o, más concretamente, jurídico-constitucional, como derecho fundamental al mínimo vital. Este es un derecho que se ha construido doctrinalmente como derecho subjetivo autónomo a partir de la interpretación sistemática de la Constitución que tuvo su origen en el concepto afín de *Existenzminimum* o “mínimo existencial” adoptado, originariamente, por la jurisprudencia del Tribunal Administrativo Federal alemán en 1954.

A partir de esta distinción entre la forma económica y la forma jurídico-constitucional de la RBU, la pregunta que guía este trabajo es cómo, en cada una de estas dos formas, la RBU puede operar como un instrumento complementario para garantizar el derecho a la vivienda.

II. LA RELACIÓN RBU-VIVIENDA EN SU FORMA ECONÓMICA

La introducción de una RBU, entendida siempre, como después explicaré, como parte de un paquete de medidas, supondría un cambio en la lógica desde la que, en muchos países, se aborda el problema de las dificultades de acceso a la vivienda. Durante las últimas décadas, incluso después de la crisis hipotecaria de 2008-2014, gran parte de los Estados han pretendido hacer frente a este desde lo que podemos llamar una lógica de soluciones focalizadas, pero no desde una lógica de soluciones estructurales y universales.

Llamaremos *soluciones focalizadas* a aquellas que abordan las dificultades de acceso a la vivienda como un problema individualizado. Se trata de soluciones que Andrew Clarke (2023), siguiendo las clasificaciones establecidas originariamente por Richard Titmuss (1981) y Gøsta Esping-Andersen (1990), ubica como propias de los Estados de bienestar liberales. Esta percepción pone el foco de atención en la situación vital particular de determinadas personas o grupos de personas que ocupan posiciones de vulnerabilidad en la sociedad, afirmando que el problema de las dificultades de acceso a la vivienda no es una cuestión de ordenación económica general, sino de las características personales (paro, pobreza, enfermedad mental, adicciones, discapacidades, sinhogarismo, violencia machista, etc.) en que se encuentran determinadas personas y que les impiden acceder a una vivienda. El problema no está en el sistema, sino en la situación particular de individuos concretos. De modo que al ser el problema estas personas, no el sistema, las políticas de vivienda deben focalizar la acción en estos grupos. Esto da lugar a un modelo bicéfalo estructurado sobre dos nexos: un nexo entre población y mercado para la amplia mayoría de la población; y un nexo entre Estado e individuo para la población en situación de vulnerabilidad. Es decir, la mayoría de la población debe cubrir su necesidad de vivienda a través del mercado, mientras el Estado focaliza sus políticas en la población más vulnerable. A

esto es lo que llamamos las “soluciones focalizadas”. Son diversos los autores que han estudiado este tipo de modelos (Bullen, 2015; Stuart, 2016; Colburn, 2021).

Por el contrario, llamaremos *soluciones estructurales y universales* a aquellas que abordan las dificultades de acceso a la vivienda como un problema sistémico inherente a la dinámicas socio-económicas propias de un sistema que combina propiedad privada y libre mercado en el marco de un modelo de capitalismo transnacional financiero y que por tanto, plantean la necesidad de abordar el problema de la vivienda a partir de políticas públicas universales, independientemente del mercado, del que se benefician por igual todos los ciudadanos.

Como sucede en muchos otros países, en España se ha pretendido hacer frente al problema de la vivienda desde una lógica, principalmente, de soluciones focalizadas, no estructurales. Ello se pone de manifiesto tanto si analizamos la legislación sobre vivienda dictada en la última década, como la jurisprudencia sobre la materia del Tribunal Constitucional (TC).

1. *Soluciones focalizadas en la legislación autonómica sobre vivienda*

El hecho de que la Constitución recoja el derecho a la vivienda (art. 47 CE) como parte de los principios rectores de la política social y económica incluidos en el capítulo III del título I CE hace que este no se configure como un derecho subjetivo, sino como un mandato o directriz constitucional (SSTC 152/1988 y 7/2010). Tal como indica Fernando López Ramón, “la diferencia entre el principio rector y el derecho estriba en que mientras el primero sólo tiene, en verdad, los contenidos establecidos en la legislación que lo desarrolle, el segundo impone sus propios contenidos al legislador. Un principio director es un límite negativo para la ley, que difícilmente podría infringir las genéricas pautas establecidas en la Constitución, pues prácticamente cualquier regulación podría considerarse no contraria al objetivo constitucional. En cambio, el derecho subjetivo manifiesta un contenido positivo que cada individuo puede exigir” (López Ramón, 2014: 52).

Esta configuración constitucional del derecho a la vivienda como principio rector impide dotar al mismo de obligatoriedad y justiciabilidad ante los tribunales. La nota característica de estos principios estriba en que su vinculación normativa está dirigida únicamente a los poderes públicos (legislativo, judicial y ejecutivo resultan explícitamente concernidos), a quienes imponen deberes y atribuyen poderes que suelen calificarse como objetivos, mandatos o directrices. En cambio, no se permite su exigencia como derechos subjetivos por los ciudadanos al preverse en el artículo 53.3 que “*sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen*”. Frente a tal limitada naturaleza de los principios

rectores y con el objetivo de dotar de mayor protagonismo a este derecho para contribuir así, más eficazmente, a establecer obligaciones a la administración de tener que intervenir para hacerlo efectivo, diversas comunidades autónomas, que son las titulares en España de la competencia de vivienda en régimen de exclusividad (art. 148.1 CE), empezaron a incorporar el reconocimiento de un derecho subjetivo a la vivienda en su legislación. Primero por vía de las reformas de los Estatutos de Autonomía en distintas comunidades entre 2004 y 2011 [Comunidad Valenciana (LO 1/2006), Catalunya (LO 6/2006), Islas Baleares (LO 1/2007), Andalucía (LO 2/2007), Aragón (LO 5/2007), Castilla y León (LO 14/2007), Navarra (LO 7/2010) y Extremadura (LO 1/2011)]. Y, posteriormente, por vía de la aprobación de leyes autonómicas de vivienda destinadas a hacer frente a la emergencia habitacional ocasionada por la crisis de 2008-2014⁴.

En cuanto a la titularidad del derecho, el reconocimiento de la vivienda como derecho subjetivo previsto tanto en los Estatutos de autonomía (art. 26 del Estatuto de autonomía de Catalunya, art. 16 del de la Comunidad valenciana, art. 22 del de las islas Baleares, etc.), como en las leyes autonómicas de vivienda aprobadas a partir de 2013 (art. 2.2 de la Ley 2/2017 de la función social de la vivienda de la Comunidad valenciana, art. 7.2 de la Ley 3/2015 de vivienda del País Vasco, etc.), ha limitado la titularidad del mismo a los ciudadanos en situaciones de mayor vulnerabilidad social y económica. Detrás de esta formulación de la titularidad del derecho existe, de forma clara, una lógica de solución focalizada del problema que reproduce el modelo bicéfalo mercado-Estado, antes citado, donde la amplia mayoría de la población debe cubrirse el derecho por vía del mercado.

Y en cuanto a las políticas públicas desarrolladas a partir de este reconocimiento autonómico del derecho subjetivo a la vivienda, podemos decir que a pesar de su incorporación en los Estatutos de Autonomía, hasta la crisis de 2008-2014, la vivienda fue una cuestión absolutamente descuidada, tanto política como legislativamente, por los gobiernos autonómicos. Éstos limitaron sus políticas a la ejecución de los Planes Estatales de Vivienda, esto es a fomentar la construcción de vivienda de Protección Oficial (VPO) en etapas de crisis del sector inmobiliario, y poco más. Es, como decíamos, a partir de la crisis de 2008-2014 que el desarrollo en varios territorios de legislación autonómica reguladora del derecho a la vivienda introduce, por primera vez de manera clara, medidas destinadas a la protección y garantía del derecho. Entre ellas, encontramos: medidas contra los desahucios⁵; medidas para

⁴ Sobre la legislación autonómica en materia de vivienda, vid.: Macho Carro, 2024: 273-380; Paleo Mosquera y Quintiá Pastrana, 2020).

⁵ Entre ellas se encuentran programas de asesoramiento, negociación y mediación inmobiliaria, la activación de unidades de apoyo en caso de desalojo, ayudas económicas

movilizar viviendas vacías⁶; medidas orientadas a los grandes propietarios⁷; ayudas al alquiler y compra⁸; o la regulación del mercado privado⁹. Algunas de estas medidas introducen, incluso, ciertos aspectos de la lógica de solución estructural y universal, sin embargo, pronto el TC las anuló imposibilitando a las autonomías, a pesar de poseer la titularidad exclusiva de la competencia de vivienda, poder adoptar ningún tipo de políticas que sobrepase la lógica de solución focalizada.

2. Soluciones focalizadas en la jurisprudencia del TC

Gran parte de las anteriores leyes autonómicas que introducían medidas intervencionistas de la administración sobre el mercado de la vivienda fueron

para evitar desahucios, la provisión pública de viviendas sociales para situaciones de emergencia, la posibilidad voluntaria o la obligación de ofrecer alquiler social y de realojar a personas en riesgo de exclusión residencial, la expropiación temporal de la vivienda en procesos hipotecarios (declarada inconstitucional en diversas legislaciones) o, por último, el Derecho de Tanteo y Retracto (DTR) en casos de ejecución hipotecaria (Verdú, 2018).

⁶ Diferentes Comunidades Autónomas han impulsado políticas para fomentar la puesta en alquiler de las viviendas vacías, asegurando así que las propiedades cumplan su función social. Encontramos aquí propuestas como la elaboración de censos de viviendas vacías, incentivos para la puesta en alquiler de viviendas desocupadas, tasas y sanciones económicas en los inmuebles sin habitar o, finalmente, la expropiación temporal de las viviendas vacías (declarada inconstitucional en varios casos) (Verdú, 2018).

⁷ En varios casos las legislaciones aprobadas contemplan medidas más estrictas cuando se trata de grandes tenedores de vivienda, definidos como aquellos dedicados a la actividad inmobiliaria y con más de diez viviendas. Comunidades como Aragón, Baleares, Cataluña o la Comunidad Valenciana han aprobado legislaciones que obligan o incentivan a los grandes tenedores a ofrecer alquiler social a personas con necesidad residencial o que aspiraban a conseguir la expropiación temporal de viviendas vacías de grandes propietarios (declarada inconstitucional en algunos casos). En Baleares y la Comunidad Valenciana se trata de medidas orientadas a interceder grandes operaciones inmobiliarias, donde las administraciones pueden ejercer el DTR (Fioravanti, Ariza, López Nicolás y Benlloch, 2023: 13).

⁸ Aunque no supone un rasgo diferencial de este nuevo ciclo, hay que destacar también las inversiones dedicadas a las ayudas para el alquiler o compra de vivienda, tanto orientadas a la población en general como a colectivos específicos (personas mayores, jóvenes, personas con discapacidad, etc.). Destaca aquí el papel del Estado, quien ha centrado su política de vivienda de los últimos años en la provisión de ayudas y estímulos fiscales orientados a favorecer la compra o el alquiler de vivienda, a través de los sucesivos Planes Estatales de Vivienda, que desarrollan las Comunidades Autónomas (Fioravanti, Ariza, López Nicolás y Benlloch, 2023: 13).

⁹ La Ley 11/2020 de Cataluña, declarada inconstitucional en 2022, introducía topes a los precios de alquiler en áreas con el mercado de vivienda tensionada. Además, podemos incluir aquí también las múltiples medidas municipales de regulación de las viviendas de uso turístico aprobadas en distintas ciudades en los últimos años con el objetivo de frenar la subida de los precios de alquiler (Fioravanti, Ariza, López Nicolás y Benlloch, 2023: 14).

inmediatamente impugnadas por el gobierno del Estado ante el TC. Entre ellas, podemos referirnos, por ejemplo, a la medida del Decreto-Ley andaluz 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la Vivienda, que permitía la expropiación temporal de viviendas vacías durante largo tiempo en manos de bancos¹⁰. O, la regulación de los precios de los alquileres en zonas tensionadas fijada por ley catalana 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda. La resolución de estos recursos de inconstitucionalidad empieza a partir de 2015, momento en que el TC inició una etapa de numerosos pronunciamientos, en concreto, 18 sentencias, a través de las cuales anula parte de las medidas introducidas por las citadas leyes de al menos 8 comunidades autónomas (Andalucía, Navarra, Canarias, País Valenciano, País Vasco, Murcia, Extremadura, Cataluña, y Aragón)¹¹.

¹⁰ En octubre de 2013, en Andalucía se incoaron dos procedimientos administrativos que caducaron. Esta información ha sido provista por el Servicio de Atención al Ciudadano de Servicios Centrales, adscrito a la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía. Los Decretos de iniciación de los expedientes de expropiación están compuestos por: el Decreto 190/2013, de 15 de octubre de 2013, por el que se incoa procedimiento para la expropiación temporal del derecho de uso de la vivienda sita en la calle Alonso de Ercilla, núm. 7, 3.º B, de Huelva, y se declara el interés social y la necesidad de ocupación con respecto al inmueble, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 16 de octubre de 2013, y el Decreto 236/2013, de 10 de diciembre, por el que se incoa procedimiento para la expropiación temporal del derecho de uso de la vivienda sita en la calle Río Trueba, núm. 5, 1.º A, en Torremolinos (Málaga), y se declara el interés social y la necesidad de ocupación con respecto al inmueble, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 22 de enero de 2014.

¹¹ STC 93/2015. Andalucía. Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; STC 16/2018. Navarra. Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; STC 32/2018. Andalucía. Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; STC 43/2018. Canarias. Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda; STC 80/2018. Comunidad Valenciana. Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda; STC 97/2018. País Vasco. Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda; STC 102/2018. Murcia. Ley 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de la vivienda, y de la Ley 4/1996, del Estatuto de los consumidores y usuarios; STC 106/2018. Extremadura. Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda; STC 4/2019. Cataluña. Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías; STC 5/2019. Aragón. Decreto-Ley 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda; STC 8/2019. Cataluña. Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social; STC 13/2019. Cataluña. Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética; STC 21/2019.

Las referidas sentencias declaran inconstitucionales y anulan estas medidas por entender, entre otros motivos, que suponen una invasión de las competencias estatales del art. 149.1.13ª CE referidas a las "bases y coordinación general de la planificación de la actividad económica", del art. 149.1.8 CE referidas a "las bases de las obligaciones contractuales en materia civil" y del art. 149.1.6 CE referidas a materia hipotecaria. En consecuencia, al decir que la legislación y políticas de vivienda de las autonomías, que son, repito, quienes tienen la competencia exclusiva, no pueden afectar a las bases de la actividad económica, ni a las bases de las obligaciones contractuales en materia civil, ni a materia hipotecaria porque son competencia exclusiva del Estado, el TC está vaciando la posibilidad de que las leyes de vivienda puedan suponer ningún tipo de intervención directa ni indirecta en el régimen económico ni en el mercado, y, por tanto, imposibilita que las primeras puedan tener nunca una lógica de solución estructural, sino simplemente una lógica focalizada en atender a las necesidades coyunturales de aquellos colectivos menos favorecidos (Ponce Solé, 2017).

3. *¿La RBU como solución estructural y universal?*

Lo anterior nos lleva a afirmar que, en España, se ha pretendido hacer frente al problema de la vivienda desde una lógica de soluciones focalizadas, pero no desde una lógica de soluciones estructurales y universales. Y sin embargo, resulta cada vez más evidente que éste no es ni un problema que afecte sólo a sectores vulnerables que están por debajo de un umbral de renta vinculado al indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), que es el índice de referencia para la asignación de ayudas y subsidios en

Aragón. Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda; STC 14/2020. Estado. Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler; STC 16/2021. Cataluña. Decreto-Ley 17/2019, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda; STC 28/2022. Cataluña. Decreto-Ley 37/2020, de refuerzo del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia del COVID-19; STC 37/2022. Cataluña. Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda (control de rentas); STC 57/2022. Cataluña. Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda (control de rentas). La Sentencia deriva del Recurso que interpuso el Presidente del Gobierno, a diferencia de la previa STC 37/2022, en la que la interposición fue realizada por el Grupo Parlamentario Popular.

función de los ingresos. Ni que tenga sus causas en una casuística social o de salud individualizada de determinados grupos de personas. La dificultad de acceso a una vivienda o de poder pagar el alquiler o hipoteca es, hoy, un problema que afecta a una amplia mayoría de la población y que tiene dos causas principales:

Una es el elevado coste de la vivienda o alquiler y la cada vez menor oferta de vivienda asequible para personas de ingresos medios-bajos.

La otra está en la conformación de una nueva clase popular-intermedia mayoritaria con cada vez menor poder adquisitivo y mayores dificultades para llegar a fin de mes. En muchas ocasiones la sociología de las clases sociales ha estudiado los sectores populares desde el trabajo (desde Marx) y las clases medias desde las lógicas de distinción y hábitos de consumo (desde Thorstein Veblen, Max Weber, Pierre Bourdieu). Sin embargo, hace años que los primeros han accedido al consumo a través del crédito y las segundas han visto precarizadas sus condiciones laborales. Y esto, ha desdibujado parcialmente las diferencias entre ellos, creando un sujeto social mayoritario, que ha sido definido por el sociológico Danilo Martuccelli (2021: 19, 41 y 71) como una amplia clase popular-intermedia mayoritaria, con personas y familias que pese a tener ingresos económicos desiguales entre ellos o hábitos de consumo y niveles culturales distintos entre ellos, comparten un conjunto de agobios cotidianos comunes en sus experiencias de vida como la subida del precio de la luz, el gas o la gasolina, la inestabilidad laboral, el difícil acceso a los servicios públicos con centros médicos que te dan hora de visita para dentro de un mes, el tener que dedicar más del 60% del salario mensual al alquiler, la ausencia de tiempo por sí mismos fruto de la difícil articulación entre trabajo, familia y los retrasos constantes del transporte público, etc. que han empeorado sus condiciones de vida y disminuido su poder adquisitivo.

La interacción de estas dos causas, hacen que la única solución real posible al problema de la vivienda sea hoy una solución, no focalizada en determinados colectivos, sino estructural y universal. Y ésta es, precisamente, la potencialidad de la RBU (Clarke, 2023: 870) ¿Puede la RBU conformar una solución universal y estructural que contribuya a solventar el problema de acceso a una vivienda?

Pues depende del contexto en que esta opere. Tal como señalan Tom Malleson y David Calnitsky (2021), si bien en el marco de un Estado abiertamente neoliberal, sin ningún tipo de intervención pública, el reconocimiento de la RBU difícilmente podría contribuir al objetivo aquí descrito. En el marco de un Estado de mercado regulado y universalidad de derechos sociales y servicios públicos, donde la RBU fuera acompañada de un paquete de medidas intervencionistas en el mercado inmobiliario, no cabe duda que sí contribuiría a cumplir tal objetivo. A menor intervención estatal en el

mercado inmobiliario, menor eficacia de la RBU para garantizar la eficacia del derecho a la vivienda.

La implementación de un paquete de servicios o medidas que tenga diferentes patas: 1) una RBU con la lógica distributiva de ingresos que lleva asociada; 2) un amplio parque público de vivienda que incremente la oferta de alquiler asequible; 3) el control o regulación generalizada de los precios del alquiler; y, 4) la existencia de otras medidas antiespeculación, como la obligación de los propietarios a vivir cuatro o cinco años mínimo en las viviendas que compren para evitar la compra de vivienda por parte de fondos de inversión con el objetivo de destinarla al alquiler; conformaría, sin duda, un paquete de solución estructural y universal que contribuiría a mitigar el problema actual de la vivienda.

Es importante recalcar, aquí, que estas patas, necesariamente, deben entenderse conjuntamente para que la RBU pueda producir efectos garantistas sobre el derecho a la vivienda. Como ingreso efectivo regular garantizado, la RBU serviría para complementar los ingresos de las personas y por tanto contribuiría a contrarrestar los efectos de la conjunción entre estancamiento salarial y aumento de los alquileres. Sin embargo, la implementación de una RBU de forma aislada haría que su eficacia dependiera del estado del mercado inmobiliario (Malleon y Calnitsky, 2021). Esto significa que los beneficios que la RBU supondría por el lado de los ingresos podrían fácilmente ser contrarrestados por una inflación de los costes de la vivienda y el alquiler o por una disminución de la oferta de viviendas a precios asequibles (Adkins, Cooper y Konings, 2021; Anglicare Australia, 2022). El impacto positivo y la eficacia de la RBU para contribuir a resolver el problema de la vivienda está directamente condicionada a que su implementación vaya de la mano de otras medidas (Malleon y Calnitsky, 2021; Clarke, 2023), en este caso de las otras patas del paquete que aquí proponemos. De esta forma, sí que podríamos definir la RBU como parte de un paquete de medidas de solución estructural y universal, con capacidad de mejora de las condiciones de acceso a la vivienda para la amplia mayoría de la población.

Lo anterior nos lleva a afirmar que difícilmente hoy en España, donde no existe un parque público de viviendas de alquiler asequible, ni regulación generalizada de los alquileres, ni medidas de intervención sobre el mercado inmobiliario, la simple adopción de una RBU pudiera conducir a una mayor facilidad de acceso a la vivienda para los sectores populares.

Se calcula que, en nuestro país, el parque público de vivienda ocupa sólo el 2% del parque total (Bosch y Trilla, 2022: 143). Esta miserable cifra se debe al tipo de vivienda financiada durante décadas por el Estado por vía de los Planes nacionales de Vivienda: VPO que ha terminado deviniendo de titularidad privada. Del total de más de un millón de VPO financiadas al

amparo de los Planes Nacionales entre 1992 y 2021, el 90% fue vivienda protegida de compra-venta y sólo el 10% VPO de alquiler, pero la obligación de su destino al alquiler solo estaba sujeta a la duración del préstamo, es decir, a un periodo de entre 15 y 25 años según el plan o tipo de préstamo. Terminado el plazo pasó a ser de titularidad privada (Bosch y Trilla, 2022: 153). Ello ha impedido crear un parque público de vivienda de alquiler asequible. Y si bien es cierto que la construcción de VPO se ha ido abandonando desde 2014, a la vez que existe voluntad de la administración estatal y algunas autonómicas de ampliar el parque público, los mecanismos legislativos de los que se disponen para ello: promoción y construcción de vivienda pública directamente por la administración o a través de convenio con el sector privado y comunitario (cooperativas); compra de vivienda por vía del Derecho de Tanteo y Retracto (DTR); concursos de adquisición de vivienda; y, compra directa por emergencia habitacional; hacen, por el alto coste económico que tienen, que los resultados obtenidos en los últimos ocho o nueve años sean irrisorios. Tampoco existe en España, a diferencia de muchos otros países, un control de los precios de los alquileres. La Ley catalana 11/2020, que estableció esta medida en 61 municipios de Catalunya (Noguera Fernández, 2022: 40), fue declarada inconstitucional por el TC (STC 37/2022, de 10 de marzo). En la actualidad, la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda¹², recoge esta posibilidad. Sin embargo, a pesar de permitir la regulación del alquiler, no la impone automáticamente. Su implementación depende de que cada Comunidad Autónoma siga el procedimiento fijado en el art. 18 de la ley: 1. Que identifique las zonas que cumplen los criterios generales para ello (Que el coste medio de la vivienda (alquiler o hipoteca) más los gastos básicos/suministros superen el 30 % de los ingresos medios de los hogares de esa zona; y que en los últimos cinco años el precio de compra o alquiler haya subido al menos 3 puntos porcentuales por encima del IPC regional acumulado); 2. Haga la declaración formal de zona tensionada mediante resolución publicada en el diario oficial; y 3. Establezca o adapte un índice de precios, o utilice el estatal, que sirva para fijar los límites. Y efectivamente, hasta ahora sólo Catalunya (Resolución TER/800/2024, de 13 de marzo, que modifica la anterior TER/2940/2023), Navarra (Orden Foral 157E/2025), País Vasco (Orden de

¹² Sobre el encaje constitucional de la Ley 12/2023 y sus límites competenciales, pueden verse las recientes SSTC 79/2024 y 26/2025, que resuelven los recursos de inconstitucionalidad interpuestos respectivamente por la Junta de Andalucía y por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular. Aunque ambas sentencias mantienen la mayor parte de la ley en vigor, declaran inconstitucionales diversos preceptos relativos al régimen de vivienda protegida y a modificaciones procesales en materia de desahucios.

3 de abril de 2025, para declarar el Distrito 2 del municipio de Galdaka; Orden de 2 de mayo de 2025, para declarar Donostia; Resolución de 29 de abril de 2025, donde se recogen las declaraciones del primer semestre de 2025 que incluyen los municipios de Lasarte-Oria, Zumaia, Barakaldo e Irún) y Galicia (Resolución de 28 de julio de 2025 que declara el municipio de A Coruña como zona tensionada) han declarado algunos de sus municipios como zona tensionada, pero no todos, y tampoco en el resto de comunidades autónomas.

Todos estos elementos, entre otros, suponen límites importantes para que en España, una RBU por sí sola contribuyera, en la actualidad, a poder solventar el problema de la vivienda. La ausencia de intervención estatal sobre el mercado inmobiliario podría, incluso, como hemos señalado antes, contribuir a que los efectos de la RBU fueran en este contexto contrarios a los deseados, generando un efecto inflacionista sobre los precios.

Sin embargo, en otros países como Holanda donde el nivel de intervención del Estado sobre el mercado inmobiliario es mucho mayor, no cabe duda que el reconocimiento de una RBU sí contribuiría a una mayor garantía de acceso al derecho a la vivienda para amplios sectores de la población. Este país cuenta con un porcentaje de parque público de vivienda del 30% (Bosch y Trilla, 2022: 143), conjuntamente con un control generalizado de los precios de los alquileres (López-Rodríguez y Llanos Matea, 2020: 20) y otras medidas antiespeculación, como la antes citada obligación de los propietarios a vivir un mínimo de cuatro años en las viviendas que compran para evitar el comprar para especular, entre otras.

III. LA RELACIÓN RBU-VIVIENDA EN SU FORMA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

En paralelo a su forma económica, la RBU también podría en su forma jurídico-constitucional, esto es, como derecho fundamental al mínimo vital, contribuir a garantizar el derecho a la vivienda.

El reconocimiento pionero de un derecho fundamental a las condiciones mínimas de existencia digna se dio por vía jurisprudencial en Alemania. El primer jurista alemán en el periodo de la Postguerra que identificó un derecho al mínimo existencial fue Otto Bachof (1954: 42-43). Como indica Daniel Wunder Hachem, “la formulación se basaba en el principio de dignidad de la persona, partiendo de la idea de que su realización plena no dependía solamente de la salvaguarda de la libertad, sino, igualmente, de un mínimo de seguridad social, dado que el individuo carente de recursos materiales que le permitieran vivir adecuadamente, no tendría su dignidad respetada. Un año después de la formulación de este autor alemán, en 1954, el Tribunal Federal Administrativo alemán (*Bundesverwaltungsgericht*) reconoció a un

ciudadano el derecho subjetivo a los recursos materiales propiciados por el Estado (Alemania. BVerw GE 1, 159 (161 e ss.), 24 de junio de 1954), amparándose en el principio de dignidad humana y en los derechos a la vida y a la libertad” (Wunder Hachem, 2014: 135).

Con posterioridad, este ha sido reconocido en los principales tratados internacionales de derechos humanos [art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1948, arts. 7 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)], así como la jurisprudencia constitucional de diversos países. En el año 1975, el Tribunal Constitucional Alemán reconoció la existencia del derecho al mínimo vital para una existencia digna como un derecho fundamental del ciudadano (Wunder Hachem, 2014: 135). Más recientemente, otros tribunales constitucionales como el colombiano, entre otros, han reconocido también la existencia de este derecho subjetivo. En el caso de la Corte Constitucional colombiana podemos identificar tres momentos progresivos de construcción jurisprudencial del derecho al mínimo vital hasta acabar configurándolo como un derecho fundamental autónomo (1º momento: Sentencia T-426 de 1992; 2º momento: Sentencias T-011 de 1998 y SU-995 de 1999; y, 3º momento: Sentencias T-384 de 1998, T-394 de 2001 y T-205 de 2010) (Duque Quintero, Duque Quintero y González Sánchez, 2019; Arango y Lemaitre 2002; Dalli, 2025).

En España, diversos autores han intentado deducir la existencia de un derecho al mínimo vital de diversos preceptos constitucionales (Jimena Quesada, 1997: 301 y ss; Prieto Sanchís, 2000). En la jurisprudencia del TC español podemos también encontrar algunas referencias al derecho a un mínimo vital. Por ejemplo, en la STC 113/1989, de 22 de junio, se justifica la legitimidad constitucional de la norma que asegura la inembargabilidad de las pensiones en base al respeto de la dignidad de la persona (art. 10 CE) que impide que la efectividad de los derechos patrimoniales se lleve al extremo de sacrificar el mínimo vital del deudor, privándole de los medios indispensables para la realización de sus fines personales. Esta misma interpretación se reitera en las STC 134/1989 y 140/1989, ambas de 20 de julio (Carmona Cuenca, 2006: 189).

Ahora bien, y centrándonos en lo que aquí nos ocupa, ¿de qué manera el reconocimiento de un derecho fundamental al mínimo vital puede contribuir a garantizar el derecho a la vivienda?

La hipótesis que defenderemos es que su reconocimiento constitucional como derecho subjetivo autónomo contribuiría a fortalecer la obligación estatal de intervenir el mercado para garantizar el acceso a la vivienda, de tres maneras o desde tres temporalidades diferentes, que son las que denominaré: como derecho-orden, como derecho-acontecimiento y como derecho-desorden.

1. *El derecho al mínimo vital como Derecho-orden*

Entenderemos por Derecho-orden como la inclusión de un nuevo derecho en la Constitución a partir del cual se instituye una nueva realidad con continuidad temporal y que garantiza seguridad jurídica en la materia. Y, por tanto, generadora de nuevos hábitos y statu quo. La nueva normatividad constitucional crea aquí una nueva normalidad u orden constitucional.

El derecho al mínimo vital como un derecho constitucional fundamental autónomo todavía no existe hoy en el constitucionalismo estatal comparado. Es cierto que en ordenamientos intermedios como las Constituciones de los Länder alemanes de Baviera (art. 168), Berlín (art. 14), Bremen (art. 58) y Hesse (art. 28) se reconoce el derecho a la subsistencia en caso de penuria (Alexy, 1993: 420). O que en España, los Estatutos de Autonomía de Cataluña (art. 24.3), Comunidad Valenciana (art. 15), Islas Baleares (art. 21), Andalucía (art. 23.2), Castilla y León (art. 13.9) y Aragón (art. 23.1), han introducido, entre otros derechos sociales de prestación, lo que denominan “derecho a una renta garantizada de ciudadanía” o “derecho a la renta básica”, pero en cualquier caso, no podemos considerar esto como el reconocimiento del mínimo vital como un derecho fundamental. En España, la STC 31/2010, de 28 de junio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía catalán, dejó claro que los derechos estatutarios son distintos a los derechos fundamentales, y que no son, en realidad, derechos subjetivos, sino simples mandatos a los poderes públicos autonómicos vinculados en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma (Carrillo, 2011). Pero además, todas estas comunidades autónomas vinculan esta renta básica a las rentas mínimas de inserción, que no son un derecho universal sino un instrumento de cierre del sistema de protección social destinado a hacer frente a la pobreza y la exclusión.

No obstante, lo que aquí proponemos es la incorporación en la Constitución de un derecho fundamental autónomo al mínimo vital, al que la doctrina ha definido como “la obligación de la administración de garantizar unos recursos mínimos de subsistencia a toda persona, los cuales incluyan la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para moverse en la sociedad” (Jimena Quesada, 1997: 277; Martín Mateo, 1991: 1446; Arango y Lemaitre, 2002). Y no cabe duda de que esto generaría obligaciones a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que pasarían a estar obligados por deber constitucional a intervenir y garantizar su protección.

Reconocer derechos en la Constitución sí sirve. El valor de reconocer constitucionalmente un derecho se fundamenta en que la consagración constitucional del derecho es en sí misma una forma de reconocimiento público de que la protección del derecho es un deber del Estado, y no un mero gesto discrecional de buenas intenciones por su parte, ni depende de las opiniones

del legislativo sobre el bien público. Hay mayor igualdad social en aquellas sociedades donde los derechos del ámbito de la igualdad son reconocidos como deberes que como resultado de las meras opiniones o inclinaciones del órgano legislativo de turno. Esto es así porque, en estas sociedades, los ciudadanos no viven a merced de su órgano legislativo y no están sujetos a sus opiniones, deseos y preferencias. Lo que garantiza la igualdad no es el mero hecho de que el poder legislativo proteja los derechos, sino que este órgano esté vinculado por un deber de obrar para que así sea, y los deberes que le obligan son de carácter constitucional.

En resumen, el reconocimiento del derecho al mínimo vital como un derecho fundamental autónomo ayudaría a crear una nueva normalidad constitucional en la que no sólo se exigiera al Legislativo que se abstenga de vulnerar derechos, sino que esté obligado a promover la garantía de los derechos incluidos dentro del mínimo vital, entre ellos la vivienda.

2. *El derecho al mínimo vital como Derecho-acontecimiento*

Hablamos de Derecho-acontecimiento para referirnos a aquellas situaciones en las que el Derecho, principalmente a través de sentencias judiciales, irrumpe de forma imprevista en la realidad introduciendo innovaciones que marcan, de forma clara, un antes y un después en la regulación de determinadas cuestiones. Por ejemplo, la Sentencia del caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954), donde el Tribunal Supremo norte americano declara la inconstitucionalidad de la segregación racial en las escuelas públicas, irrumpe inesperadamente en la realidad norteamericana como Derecho-acontecimiento que cambia, de forma radical, la situación de los negros en Estados Unidos.

Pues bien, el reconocimiento constitucional del derecho al mínimo vital como derecho fundamental favorece la posibilidad de que se den episodios de Derecho-acontecimiento en favor del derecho a la vivienda ¿Por qué y en qué sentido?

El hecho de que, como ya hemos explicado, la CE no reconozca el derecho a la vivienda como un derecho fundamental, ni siquiera como un derecho no fundamental, sino que lo incluya en el art. 47 dentro del Capítulo tercero, como un principio rector de las políticas sociales y económicas, limita enormemente la existencia de instrumentos procesales para su justiciabilidad directa, especialmente durante los más de 35 años en los que este derecho no ha sido desarrollado legislativamente. Esto ha hecho que, en la mayoría de casos, la única estrategia que ha existido para propiciar su justiciabilidad ha sido de forma indirecta, es decir, a través de recontextualizar las vulneraciones del derecho a la vivienda en vulneraciones de otros derechos fundamentales cuya justiciabilidad no está en duda, como son, principalmente, del

derecho a la vida y a la dignidad. De modo que la protección del derecho a la vivienda se activaba por vía de exigir, ante los tribunales, la justiciabilidad del derecho a la vida o la dignidad y alegar que la protección de éstos incluye la obligación de garantizar la vivienda como elemento derivado o que forma parte de la efectividad del primero. Esta estrategia jurídica a veces salía bien, otras no.

Pues bien, si partimos de la premisa de que esta estrategia de propiciar la eficacia del derecho a la vivienda por vía indirecta o mediada, a través de otros derechos, es más o menos eficaz en función de si el derecho palanca que se usa para propiciar la efectividad de la vivienda está más o menos positivamente unido a ese segundo. Podemos decir que el hecho de que tanto el art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, como el art. 11.1 PIDESC, como el art. 30 de la Carta Social Europea revisada refuerzan una aproximación social a la vivienda como bien de primera necesidad vinculada estrecha y sistemáticamente con las necesidades vitales mínimas y elementales de la persona y, por tanto, fijen una estrecha interrelación, indivisibilidad e interdependencia entre el derecho al mínimo vital y el derecho a la vivienda, hace que el reconocimiento constitucional del primero como derecho fundamental habilita o permite que, a la hora de resolver un caso relativo a conflictos en el ámbito de la vivienda, los jueces, como intérpretes de la Constitución, puedan extraer consecuencias de la íntima relación entre ambos derechos e integrarlos al servicio de la protección y garantía del derecho a la vivienda. Abriéndose, de este modo, un enorme campo de justiciabilidad para el derecho a la vivienda cuya efectividad pasa a desprenderse directamente del derecho al mínimo vital, que, al ser considerado como derecho fundamental, se convierte en un estándar de impugnación de la actividad estatal y privada no respetuosa con el derecho a la vivienda.

Por eso afirmo que el reconocimiento del derecho al mínimo vital como derecho subjetivo fundamental favorece la posibilidad de que se den episodios de Derecho-acontecimiento en favor del derecho a la vivienda. O dicho de otro modo, la irrupción en la realidad, a partir de procesos judiciales ordinarios, de sentencias que resuelven la protección del derecho a la vivienda, asentando una jurisprudencia acumulada que genera innovaciones en la regulación sobre la materia.

El caso de Colombia es un ejemplo de ello, el reconocimiento por la jurisprudencia del TC del derecho innominado al mínimo vital como derecho subjetivo (Sentencia T-426 de 1992) (Arango, 2012: 231), propició que tal derecho fuera usado, posteriormente con éxito, para exigir la protección del derecho a la vivienda como derecho derivado y vinculado al primero. Un ejemplo de ello es la Sentencia T-011 de 1998. El caso es el de un docente que trabajaba para la Gobernación de Santander que tras ser cesado de su cargo solicita el pago de una indemnización, que no les es concedida por silencio

administrativo. Bajo el argumento de que el dinero de la indemnización sería destinado al pago de una deuda contraída con el Banco Central Hipotecario para la adquisición de su vivienda, alega que la negativa de pago provocará la pérdida de la vivienda familiar. Tras la desestimación de su recurso por parte del Tribunal Superior de Bucaramanga y la Corte Suprema de Justicia, acude en amparo ante la Corte Constitucional alegando que la negativa de pago de la indemnización supone una vulneración de su derecho innominado al mínimo vital. La Corte constitucional, que en su sentencia establece una conexión entre indemnización, mínimo vital y derecho a una vivienda digna, resuelve a favor del accionante obligando a la administración al pago¹³.

En consecuencia, la RBU en su forma jurídico-constitucional, como derecho al mínimo vital, opera también como propiciadora de Derecho-acontecimiento que favorece la protección del derecho a la vivienda.

3. *El derecho al mínimo vital como Derecho-desorden*

Y finalmente, podemos decir que el derecho subjetivo al mínimo vital contribuye a garantizar el derecho a la vivienda en su forma de Derecho-desorden. ¿Qué significa esto?

Pues que el Derecho es usado aquí no para generar orden, sino para generar conflicto social, desorden. Y ¿cómo un derecho puede generar desorden? Toda Constitución es la integración dentro del mismo texto, de dos constituciones o dos caras de la Constitución: por un lado, la Constitución como expresión de Poder; y por otro, la Constitución como aspiración de justicia; cuya defensa tiene, respectivamente, consecuencias distinguidas sobre el statu quo: o de conservación, o de transformación.

En este sentido, toda Constitución sería la integración de (Alegre, 2005: 61-77):

Por un lado, una Constitución normativa. Ésta es aquella que podemos identificar con la autoridad, con la voluntad del Poder. Es la visión propia del positivismo jurídico, según el cual el Derecho es el conjunto de reglas establecidas por quienes tienen el Poder para imponerlas al resto. Se identifica el Derecho con los mandatos y decisiones de quienes ocupan el Estado. Se reduce la Constitución a las reglas positivas. Se trata del Derecho tal y como se presenta a través de los actos y omisiones del Estado. La defensa de esta cara de la Constitución es una defensa conservadora del statu quo. Aquí, quien vulnera la Constitución es quien vulnera la legalidad.

Y, por otra parte, una Constitución descriptiva o sociológica. Ni la Constitución, ni su defensa, deben, necesariamente, identificarse como el Poder.

¹³ Puede leerse la sentencia en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-011-98.htm>

Cuando un Estado emita una norma de la que se deriva mayor precariedad laboral o pobreza para determinados grupos sociales, ¿quién está vulnerando la Constitución? La Constitución y los derechos contenidos en su interior constituyen, también, una poderosa herramienta discursiva y política para mostrar que es el Poder y no los dominados quienes vulneran la Constitución (De la Torre Rangel, 2006: 99-129). Los dominados presentan sus argumentos de emancipación como argumentos jurídicos en base a los derechos constitucionalmente reconocidos. La defensa de esta cara de la Constitución es una defensa transformadora del statu quo. Es una defensa contra el Poder. Aquí, quien vulnera la Constitución es quien emita la legalidad (Noguera Fernández, 2013: 80).

De acuerdo con esto, no cabe duda de que el reconocimiento de un derecho fundamental al mínimo vital, reconocido en la Constitución, conforma una idea-fuerza o un instrumento discursivo y político de primera magnitud para que los movimientos sociales por el derecho a la vivienda puedan fundamentar y desarrollar sus reivindicaciones y movilizaciones en favor de la vivienda (Noguera Fernández, 2022: 50). La existencia de conflictividad no debe ser vista como algo negativo, sino todo lo contrario. El conflicto ha sido, tradicionalmente, la principal vía de ampliación de derechos para los débiles jurídicamente. Los derechos siempre han sido fruto de luchas sociales.

En resumen, podemos decir que es a partir de la combinación e interrelación de estas tres temporalidades inherentes al derecho constitucional al mínimo vital (como Derecho-orden, Derecho-acontecimiento y Derecho-desorden) que el reconocimiento del derecho fundamental al mínimo vital puede contribuir a mejorar las condiciones de acceso a la vivienda. Y por eso, en su forma jurídico-constitucional, la RBU es también útil en este sentido. Ahora bien, ¿qué procedimientos existirían para lograr convertir la RBU en un derecho constitucional autónomo?

4. *¿Cómo convertir la RBU en un derecho fundamental?*

Las únicas maneras de convertir la RBU en un derecho fundamental al mínimo vital, hoy en España, son a través de una reforma constitucional por vía del art. 168 CE o de la jurisprudencia constitucional. Ambas vías presentan pero, como veremos, dificultades importantes. Encontramos, sin embargo, otros países en los que, a pesar de no incluir el derecho al mínimo vital en su carta magna, este podría devenir en derecho fundamental sin necesidad de reformar la Constitución. ¿Cómo? Podemos mencionar en estos casos, al menos, dos vías de integración extraconstitucional del derecho al mínimo vital en el ordenamiento jurídico:

La primera de ellas se daría en aquellos Estados que incorporan en su Constitución el principio de jerarquía constitucional y aplicabilidad directa

de los tratados internacionales de derechos humanos, como Argentina (art. 75.22), Bolivia (art. 256.I), Ecuador (art. 417), etc., y donde Constitución y tratado internacionales de derechos humanos conforman un único bloque de constitucionalidad. En estos supuestos, el reconocimiento en los artículos 25.1 de la DUDH o 11.1. del PIDESC del derecho al mínimo vital implica que el mismo debe gozar de igual reconocimiento y garantías que los demás derechos fundamentales previstos en el texto constitucional. Esta vía de integración extraconstitucional del derecho al mínimo vital dentro del ordenamiento jurídico constitucional no puede darse en España puesto que no existe el principio aquí señalado¹⁴.

La segunda vía se daría a través de la llamada cláusula abierta en el reconocimiento de derechos, reconocida también en algunos de los países citados anteriormente. El art. 13.II de la Constitución boliviana de 2009 establece: “*Los derechos que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos no enunciados*”. De esta cláusula, presente también en el artículo 11.7 de la Constitución ecuatoriana de 2008, entre otras, aunque no en España, se desprende que todos aquellos derechos vinculados a la dignidad humana de la persona que estén reconocidos en otras fuentes

¹⁴ El art. 10.2 CE establece que los derechos constitucionales “se interpretarán de conformidad con la DUDH y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. No obstante, al interpretar este artículo, el TC ha dejado claro que con él no se otorga rango constitucional a los derechos y libertades proclamados en los Tratados Internacionales en cuanto no estén también recogidos en la Constitución. Así, La STC 36/1991, de 14 de febrero declaró que “esta norma se limita a establecer una conexión entre nuestro propio sistema de derechos fundamentales y libertades, de un lado, y los Convenios y Tratados internacionales sobre las mismas materias en los que sea parte España, de otro. No da rango constitucional a los derechos y libertades internacionalmente proclamados en cuanto no estén también consagrados por nuestra propia Constitución, pero obliga a interpretar los correspondientes preceptos de ésta de acuerdo con el contenido de dichos Tratados o Convenios, de modo que en la práctica este contenido se convierte en cierto modo en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades que enuncia el capítulo segundo del título I de nuestra Constitución” (F.J.5). De este modo, en palabras del TC “aunque los textos y acuerdos internacionales del artículo 10.2 constituyen una fuente interpretativa que contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos cuya tutela se pide a este TC, la interpretación a que alude el citado artículo 10.2 del texto constitucional no los convierte en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales, es decir, no los convierte en canon autónomo de constitucionalidad”. “Si así fuera, sobraría la proclamación constitucional de tales derechos, bastando con que el constituyente hubiera efectuado una remisión a las Declaraciones internacionales de Derechos Humanos o, en general, a los tratados que suscriba el Estado español sobre derechos fundamentales y libertades públicas” [SSTC 64/1991, de 22 de marzo (F.J.4), 372/1993, de 13 de diciembre, (F.J.7), 41/2002, de 25 de febrero (F.J.2) y STC 236/2007 de 7 noviembre (F.J.5)].

del derecho extranjero o internacional, a pesar de no estar explícitamente previstos en la Constitución nacional, pueden ser alegados ante los tribunales nacionales y deben gozar de igual protección que los sí previstos. Ello conformaría otro mecanismo de integración extraconstitucional del derecho al mínimo vital en el ordenamiento constitucional interno de estos países.

Sin embargo, como hemos mencionado, ninguno de los señalados principios y por ende, ninguna de las dos vías de integración extraconstitucional del derecho que acabamos de citar opera en España. Los únicos procedimientos posibles que permitirían convertir la RBU en un derecho constitucional autónomo dentro del ordenamiento español serían, por un lado, su incorporación explícita en la carta de derechos fundamentales a través de una reforma de la misma por el procedimiento del art. 168 CE. La dificultad de esta vía reside en la enorme rigidez del propio procedimiento.

Y, por otro lado, su reconocimiento como derecho constitucional autónomo, por vía jurisprudencial del TC a partir de la interpretación extensiva de otros derechos fundamentales. Así ha sucedido en Portugal, el TC portugués, al tener que pronunciarse sobre la constitucionalidad de varios preceptos de la Ley de Presupuestos del Estado para 2013, que para cumplir las exigencias de su rescate financiero incluían reducciones de las remuneraciones de empleados públicos, las pensiones y los subsidios por enfermedad o por desempleo, entre otras medidas, resolvió que eran inconstitucionales (Acórdão Núm. 187/2013, de 5 de abril) (Ponce Solé, 2015). El TC portugués acordó que estas medidas presupuestarias vulneraban el “derecho a una subsistencia mínimamente digna o a un mínimo de subsistencia”, cuya existencia ya había reconocido en sentencias previas de 1991 y 2002, y que si bien no estaba escrito en la Constitución existía fruto de una interpretación extensiva de otros dos derechos fundamentales si explícitamente reconocidos como el derecho a la dignidad y el derecho a la seguridad social, ambos reconocidos como derechos fundamentales en la Constitución portuguesa.

La posibilidad de esta opción presentaría mayores dificultades en el caso español. Si bien la CE reconoce la dignidad y la seguridad social, entre otros fundamentos constitucionales análogos que podrían servir para la creación del derecho a la mínima existencia. El hecho de que ninguno de estos fundamentos tenga la categoría, en la Constitución española, de derecho fundamental (la dignidad es un “fundamento del orden político y de la paz social” recogido en el art. 10 CE y la seguridad social un principio rector de las políticas sociales y económicas del Capítulo III del título I), hace que la construcción de un nuevo derecho fundamental a partir de tales materiales no sería tanto un ejercicio de interpretación extensiva o progresiva de un derecho preexistente, sino más bien un acto de ejercicio de la función legislativa por parte de los jueces que plantea, al máximo nivel, el viejo problema de la legitimidad de los jueces para ejercer tal función. A la vez que exigiría una postura de activismo jurisprudencial

activo por parte de los jueces, difícil de percibir teniendo en cuenta la trayectoria conservadora del TC español en este aspecto.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adkins L., Cooper M., Konings M. (2021), “Class in the 21st century: Asset inflation and the new logic of inequality”, *Environment and Planning A: Economy and Space*, 53(3), 548-572.
- Alegre, M. (2005), “Protestas sociales: ¿violación o reivindicación del derecho?”, en Gagarella, R., *El derecho a resistir el derecho*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Alexy, R. (1993), *Teoría de los derechos fundamentales*, CEPC, Madrid.
- Anglicare Australia (2022), *Rental affordability snapshot, 2022: National report*. Anglicare Australia.
- Arango, R. y Lemaitre J. (2002), *Jurisprudencia Constitucional sobre el Derecho al Mínimo Vital*, Ediciones Uniandes, Bogotá.
- Arango, R. (2012), “Colombia”, en Escobar, G. (Dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.
- Aristóteles (2014), *Metafísica*, Gredos, Barcelona.
- Bachof, O. (1954), “Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates”, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 12, 42-43.
- Bosch, J. y Trilla, C. (2022), “¿Un parque de alquiler social en España? Reflexiones para su futura creación”, en Noguera, A. (coord.), *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Bullen J. (2015), “Governing homelessness: The discursive and institutional construction of homelessness in Australia”, *Housing, Theory and Society*, 32(2), 218-239.
- Carmona Cuenca, E. (2006), “Los derechos sociales de prestación y el derecho a un mínimo vital”, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 2.
- Carrillo, M. (2011), “La sentencia del TC español sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Estudios Constitucionales*, 9(1), 365-388.
- Casassas, D. (2006), “La renta básica como proyecto político republicano”, *Utopías, nuestra bandera. Revista de debate político*, 210, 201-215.
- Clarke, A. (2023), “Can a basic income help address homelessness? A Titmussian perspective”, *Journal of Sociology*, 59(4), 860-878.
- Colburn G. (2021), “The use of markets in housing policy: A comparative analysis of housing subsidy programs”, *Housing Studies*, 36(1), 46-79.
- Dalli, M. (2025), *El derecho al mínimo vital. Desarrollo y protección desde una perspectiva multinivel*, Aranzadi, Madrid.
- De la Torre Rangel, J.A. (2006), *El derecho como arma de liberación en América Latina. Sociología jurídica y uso alternativo del derecho*, CENEJUS/Facultad de Derecho de la UASLP, San Luis de Potosí.
- Domenech, A. (2001), “Sobre el ecumenismo de la renta básica”, en D. Raventos (ed.), *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Ariel, Barcelona.

- Duque Quintero, S.P., Duque Quintero, M. y González Sánchez, P. (2019), “Sobre el derecho fundamental al mínimo vital o a la subsistencia: análisis jurisprudencial”, *Encuentros*, 17(01), 88-95.
- Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Fioravanti, H., Ariza, P., López Nicolás, M., Benlloch, Ll. (2023), *El dret de tanteig i retracte en el marc de les polítiques d’habitatge públic. Implicacions socials i territorials al context valencià*, Càtedra d’habitatge i dret a la ciutat de la Universitat de València, València.
- Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago.
- Garzón, E. (2015), “Renta Básica, una medida económica con importantes inconvenientes”, *Viento Sur*, 140, 66-72.
- Jimena Quesada, L. (1997), *La Europa social y democrática de Derecho*, Dykinson, Madrid.
- Jordan, B. (1992), “Basic Income and the common good”, en Van Parijs. Ph. (ed.). *Arguing for Basic Income*, Verso, Londres.
- Kant, I. (2023), *Crítica de la razón pura*, Taurus, Madrid.
- López Ramón, F. (2014), “El derecho subjetivo a la vivienda”, *REDC*, 102.
- López-Rodríguez, D. y Llanos Matea, M^a. (2020), “La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional”, *Documentos ocasionales del Banco de España*, 2002.
- Macho Carro, A. (2024), *Tutela multinivel del derecho a la vivienda: posibilidades y límites en el ordenamiento español*, CEPC, Madrid.
- Malleson T. y Calnitsky D. (2021), “Which way forward for economic security: Basic income or public services?”, *Basic Income Studies*, 16(2), 125–167.
- Martín Mateo, R. (1991), “La calidad de vida como valor jurídico”, en S. Martín-Retortillo. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, t. II., Civitas, Madrid.
- Martuccelli, D. (2021), *El estallido social en clave latinoamericana*, LOM, Santiago de Chile.
- Noguera Fernández, A. (2006), “Poder y hegemonía política. El sistema cruzado de validez y eficacia derecho-economía”, *Espiral*. XVIII (37).
- Noguera Fernández, A. (2022), “Regular los alquileres en un escenario hostil: la función social de la propiedad y la lucha por el derecho a una vivienda digna en España”, en Noguera, A. (coord.), *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*, Tirant lo Blanch, València.
- Noguera Fernández, A. (2013), “Sociedad civil y Estado en la Constitución de 1978: hacia un nuevo constitucionalismo democrático”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 122.
- Noguera Ferrer, J. A. (2005), “Renda Bàsica, mercat de treball i incentius laborals”, *Revista del Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya*, febrero.
- Paleo Mosquera, N. y Quintiá Pastrana, A. (2020), “Las políticas de vivienda desde una perspectiva multinivel: un análisis comparado de la legislación autonómica”, en Paleo Mosquera, N. (Ed.), *Políticas y derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente*, Tirant lo Blanch, València.

- Pettit, Ph. (1999), *Republicanism: una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Paidós, Barcelona.
- Pollos Calvo, C. (2020), “Mujeres y el ingreso mínimo vital. Repercusión en la violencia de género”, *Diario La Ley*, 9669.
- Ponce Solé, J. (2015), “El estado social y democrático de derecho ante la austeridad y los recortes sociales. La jurisprudencia del tribunal constitucional portugués y su interés para el caso español”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 23.
- Ponce Solé, J. (2017), “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 Moltó Darner, J. M. y Ponce Solé, J. (Coords.), *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad. Nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento*, Aranzadi, Pamplona.
- Prieto Sanchís, L. (2000), “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, en Carbonell, M., Cruz parcero, J. A. y Vázquez, R. (Comps.). *Derechos sociales y derechos de las minorías*, UNAM, México.
- Raventós, D. (1999), *El derecho a la existencia. La propuesta del subsidio universal Garantizado*, Ariel, Barcelona.
- Raventós, D. (2002), “La Renda Bàsica i la llibertat com a no-dominació”, *Dialègs. Revista d'estudis polítics i socials*, 5(18), 11-25.
- Raventós, D. (2005), “Propiedad, libertad republicana y Renta Básica de Ciudadanía”, *Polis*, 10, 1-14.
- Raventós, D. (2007), *Las condiciones materiales de la libertad*, El Viejo Topo, Barcelona.
- Rey Pérez, J.L. (2020), “Renta básica universal”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19.
- Rodríguez Rojo, J. (2020), “Renta Básica, derechos y planificación económica: esbozo para una discusión republicana”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 15.
- Skinner, Q. (2020), *La llibertat abans del liberalisme*, Edicions de la ela geminada, Girona.
- Standing, G. (1986), *Unemployment and labour market flexibility: The UK*, International Labour Office, Génova.
- Stuart F. (2016), *Down, out, and under arrest: Policing and everyday life in Skid Row*, University of Chicago Press, Chicago.
- Tena-Sánchez, J. (2018), “El impacto de la Renta Básica sobre los incentivos laborales”, *Andamios*, 15(36), 265-286.
- Titmuss, R. (1981), *Política social*, Ariel, Barcelona.
- Van Parijs, P. (1992), “The second marriage of justice and efficiency”, en Van Parijs, Ph. (ed.), *Arguing for Basic Income*, Verso, Londres.
- Van Parijs, P. (1996), *Libertad real para todos (qué puede justificar el capitalismo si hay algo que pueda hacerlo)*, Paidós, Barcelona.
- Van Parijs, P. (2001), “Basic Income: a Simple and Powerful Idea for the 21st Century”, *Politics & Society*, 32(1), 7-39.
- Veen, R.J. van der (1991), “Basic Income: a Marxian Justification”, en *Between Exploitation and Communism. Explorations in the Marxian Theory of Justice and Freedom*, Noordhoff Uitgevers, Groninga.

- Verdú, M. T. (2018), “Herramientas en relación con la vivienda vacía en España. Estudio comparado”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, L(197), 577-608.
- Wunder Hachem, D. (2014), “Mínimo existencial y derechos económicos y sociales. Distinciones y puntos de contacto a la luz de la doctrina y jurisprudencia brasileñas”, *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 1(1), 135.