

EL DRET A L'HABITATGE COM A DRET SOCIAL: IMPLICACIONS CONSTITUCIONALS

Gerardo Pisarello*

Sumari

1. El reconeixement constitucional i internacional del dret a l'habitatge
2. El dret a l'habitatge a la Constitució espanyola del 1978 i als estatuts d'autonomia
3. Polítiques habitacionals i desplegament legislatiu del dret a l'habitatge

* Gerardo Pisarello, professor titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona, Departament de Dret Constitucional, Facultat de Dret, Avinguda Diagonal 684, 08034, Barcelona. Tel.: 93-4024398, gerardo.pisarello@ub.edu.

Article rebut el 3.11.2008. Avaluació cega: 17.12.2008. Data d'acceptació de la versió final: 9.01.2009.

1. El reconeixement constitucional i internacional del dret a l'habitatge

El reconeixement del dret a l'habitatge com a dret constitucional està vinculat al fet que se'l consideri una necessitat bàsica imprescindible per viure amb dignitat i seguretat, desenvolupar lliurement la personalitat pròpia i, fins i tot, participar en els assumptes públics.¹ Vulnerar-lo posa en entredit la integritat física i mental de les persones, la seva vida privada i familiar, i la seva llibertat de residència. L'absència d'un habitatge digne afecta la salut i el medi ambient, tant en termes individuals com col·lectius, i menyscaba el dret al treball, a l'educació i fins i tot a la participació. Per això no és estrany que la garantia del dret a l'habitatge aparegui vinculada, cada vegada més, a la d'un dret més ampli a un entorn urbà inclusiu, sostenible i gestionat democràticament o, si es prefereix, al dret a la ciutat.²

Aquesta importància del dret a l'habitatge, així com la seva vinculació estreta amb altres drets i béns públics fonamentals, expliquen l'ampli reconeixement que té en el dret modern. En l'àmbit europeu, el reconeixement constitucional del dret a l'habitatge es remunta als inicis mateixos de l'anomenat *constitucionalisme social*. La Constitució de Weimar del 1919, després d'establir en l'article 153 que la propietat obliga i que el seu ús ha de constituir un «servei al bé comú», va dedicar a l'habitatge un article específic, el 155.³ Des de llavors,

1. Leckie, S., *From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Rights to Adequate Housing Under International Rights Law*, International Institute for Environment and Development (Human Settlements Programme): Londres, 1992, pàg. 20 i seg.

2. L'expressió «dret a la ciutat» prové, sobretot, de l'àmbit de l'urbanisme crític. Un dels seus principals difusors va ser el filòsof francès H. Lefebvre (*Le droit à la ville*, Anthropos: París, 1968). Recentment, l'expressió ha estat represa per geògrafs i urbanistes com D. Harvey («The right to the city», *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 27, 4, 2003, pàg. 939-941), D. Mitchell (*The right to the city*, Guilford Press: Nova York, 2003) o J. Borja (*La ciudad conquistada*, Aliança: Madrid, 2003). En l'àmbit jurídic, el dret a la ciutat ha estat reconegut d'una manera més o menys implícita a la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat, aprovada a Saint-Denis, França, el 2000 i subscripta per diverses ciutats espanyoles i catalanes. Des del punt de vista constitucional, ha estat consagrat per primera vegada en l'article 31 de la Constitució equatoriana del 2008. Aquest reconeixement apareix lligat a la gestió democràtica de l'espai urbà, a l'exercici ple de la ciutadania i a la funció social i ambiental tant de la propietat com de la ciutat mateixa.

3. Abans de la Constitució de Weimar, l'article 123 de la Constitució mexicana del 1917 havia recollit el deure de les empreses de proporcionar als seus treballadors habitacions còmodes i higièniques.

gairebé totes les ordenacions europees han consagrat drets habitacionals, d'una manera explícita⁴ o bé implícita, com a drets derivats del principi de l'estat social i de la dignitat de la persona o com a contrapartida del reconeixement de la funció social de la propietat.⁵

En l'àmbit internacional, el dret a l'habitatge queda recollit en l'article 25 de la Declaració universal dels drets humans (DUDH) del 1948 i en l'article 11 del Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals (PIDESC), com a part del dret a un nivell de vida adequat.⁶ Segons el Comitè DESC, que és l'òrgan encarregat de supervisar el compliment del PIDESC, un habitatge «adequat» hauria d'incloure, almenys, un règim segur de tinença; la disposició de serveis, materials, facilitats i infraestructures suficients; despeses suportables; condicions adequades d'habitabilitat i accessibilitat física; una ubicació raonable; o l'adequació, en general, de l'habitatge a les necessitats culturals dels seus destinataris (observació general núm. 4). El Comitè també ha recordat que el dret a l'habitatge, com tots els drets socials, comporta per als poders públics no solament obligacions positives, de prestació (com la construcció d'habitatges públics o els ajuts al lloguer), sinó també negatives, d'abstenció (com la prohibició dels desallotjaments arbitraris) o de protecció davant actuacions provinents de tercers (com la prevenció d'abusos per part de propietaris, agències immobiliàries o bancs). Moltes d'aquestes obligacions tindrien un caràcter immediat i serien directament exigibles, com passa amb la prohibició de discrimi-

4. Això és el que passa, per exemple, en els articles 65 de la Constitució portuguesa; 22.2 de la Constitució holandesa o 23 de la Constitució belga, després de la reforma del 1994. Altres constitucions, com la italiana del 1948, només estipula el deure de la República d'afavorir «l'accés de l'estalvi popular a la propietat de l'habitatge».

5. La Llei fonamental de Bonn del 1949, per exemple, no reconeix explícitament el dret a l'habitatge ni, en general, altres drets socials. Tanmateix, el Tribunal Constitucional ha reconegut drets habitacionals vinculats al principi d'estat social (art. 20), al principi d'igualtat material (art. 3) i al principi de dignitat de la persona (art. 1). La Constitució francesa del 1958 tampoc no preveu en el seu text el dret a l'habitatge. No obstant això, el Consell Constitucional ha entès que és un objectiu de valor constitucional fonamentat en el preàmbul incorporat el 1946. A Itàlia, per fi, l'efectivitat de l'article 47.2 de la Constitució sobre foment de l'accés a l'habitatge ha estat lligada a l'article 42.2 que consagra la funció social de la propietat.

6. Vegeu Craven, M., «History, pre-History and Other Right to Housing in International Law», a S. Leckie (ed.), *National Perspectives on Housing Rights*, Kluwer International Law: La Haia, 2003, pàg. 43 i seg. També es poden trobar drets habitacionals en el Conveni per a l'eliminació de totes les formes de discriminació racial (art. 5.e.iii); en el Conveni per a l'eliminació de totes les formes de discriminació contra la dona (art. 14.2.h) o en la Convenció dels drets del nen (art. 2.3), per esmentar-ne només alguns.

nació en els programes d'habitatge. D'altres, en canvi, estarien supeditades al principi de progressivitat (art. 2.1 del PIDESC), és a dir, a les possibilitats normatives i factives de satisfer el dret. Aquest principi, en tot cas, no autoritzaria els poders públics a postergar-ne la concreció sine die, ni els atorgaria un marge absolut de discrecionalitat en la seva actuació. Al contrari, els poders públics haurien de demostrar, en cas que se'ls requerís, a) que fan el màxim d'esforços (legislatius, administratius); b) fins al màxim de recursos disponibles (humans, d'informació, financers); c) per satisfer, almenys, el contingut mínim del dret; d) donant prioritat als casos més urgents i als col·lectius en una situació més vulnerable.

Hi ha altres òrgans que realitzen una tasca similar a la del Comitè DESC. En l'àmbit del Consell d'Europa, el Comitè d'Experts encarregat de supervisar el compliment de la Carta social europea revisada del 1996⁷ ha generat una interessant «jurisprudència» a l'entorn del dret a l'habitatge consagrat al seu article 31.⁸ També el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) ha protegit els drets habitacionals, malgrat que el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals (CEDH) no inclou de manera explícita el dret a l'habitatge ni, en general, altres drets socials. Així, els drets habitacionals han entrat en la jurisprudència del TEDH per causa de la seva connexió amb altres drets civils clàssics, com el dret a no ser sotmès a tractes inhumans o degradants (art. 3)⁹; al degut procés (art. 6);¹⁰ a la vida privada i familiar, al domicili i

7. La versió revisada de la Carta no ha estat ratificada encara per l'Estat espanyol. La versió original del 1961, tot i que no preveu específicament el dret a l'habitatge, evoca el deure dels estats que en formen part de promoure «la construcció d'habitatges adequats a les necessitats familiars». L'article 19.4 també preveu la igualtat de tracte entre treballadors migrants i nacionals, també en matèria habitacional.

8. Per exemple, en el cas recent *Federació Europea d'Entitats Estatals que Treballen amb Persones sense Sostre (FEANTSA) c. França*, de 5 de desembre de 2007, el Comitè va sostenir que els poders públics no solament havien d'adoptar mesures en matèria habitacional sinó també obtenir-ne resultats, començant per oferir informació adequada sobre la situació habitacional, un calendari per aplicar les seves polítiques, i respostes, sobretot, per als casos més urgents i els col·lectius més vulnerables.

9. En el cas *Moldovan i altres c. Romania*, de 12 de juliol de 2005, el TEDH va considerar que les condicions de vida dels demandants, incloses les habitacionals, i la discriminació racial que havien sofert per part de les autoritats públiques constituïen un trencament de la seva dignitat humana per la humiliació i la degradació que els havien causat.

10. En el cas *Connors c. Regne Unit*, de 27 maig de 2004, el TEDH va sostenir que el desallotjament del demandant no havia respectat les garanties del procés degut, perquè no havia ofert una justificació adequada de la ingerència pública en la llar i la vida familiar.

a la correspondència (art. 8);¹¹ o al respecte als béns propis i a la propietat, així com a les condicions que n'autoritzen la limitació (art. 1 del Protocol I).¹²

Les previsions sobre el dret a l'habitatge no han estat igual d'abundants en l'àmbit de la Unió Europea (UE), entre d'altres coses perquè les competències sobre habitatge i urbanisme corresponen fonamentalment als estats. La UE, però, ha incidit en la matèria a través d'algunes competències indirectes, com les de cohesió social i territorial, renovació urbana, millora de l'eficiència energètica dels edificis, protecció dels consumidors i del medi ambient, o lluita contra la discriminació. Amb aquesta cobertura normativa, les institucions i els òrgans de la UE han emès documents sobre política habitacional i han aprovat directives que permeten tutelar els drets habitacionals i residencials.¹³ Una de les més rellevants ha estat la Directiva 2000/43/CE del Consell, de 29 de juny de 2000, relativa a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte entre les persones, amb independència de l'origen ètnic o racial, que ha contribuït a aplicar al sector de l'habitatge, entre d'altres, les diverses tècniques de lluita contra la discriminació directa o indirecta.¹⁴

Però el cert és que el desplegament de les competències lligades a la cohesió o a la inclusió social ha estat supeditat a l'impuls de la lliure circulació de serveis, capitals i mercaderies. De resultes d'això, les polítiques de la UE han incidit en la configuració dels mercats d'habitatges, però no han conduït a una harmonització garantista dels drets habitacionals i residencials.¹⁵ El pes decisiu

11. En el cas *López Ostra c. Espanya*, de 9 desembre de 1994, el TEDH va protegir de manera indirecta el dret a l'habitatge a través del dret a la vida privada i familiar, en un cas de contaminació, fum i males olors produïts per una planta de tractament de residus sòlids i líquids.

12. En el cas *Stretch c. el Regne Unit*, de 3 de desembre de 2003, per exemple, el TEDH va sostenir que la protecció dels béns propis incloïa tutelar l'expectativa d'un arrendatari de sòl, si continuava el lloguer.

13. Tant el Parlament Europeu com el Comitè de les Regions han emès resolucions i opinions a favor d'elaborar una política habitacional a escala europea. El 2006, un grup integrat per diferents partits del Parlament Europeu, anomenat Urban Housing, va proposar fins i tot una mena de carta que convertís el dret a l'habitatge en un dret fonamental europeu.

14. Com ara, per exemple, la inversió de la càrrega de la prova en els casos en els quals es pugui presumir raonablement l'existència d'una discriminació. Aquest principi, com afirmarem després, adquireix una rellevància especial en la lluita contra pràctiques com la persecució o *mobbing* immobiliari, és a dir, l'exercici de coaccions o molèsties als arrendataris o propietaris d'un immoble per tal de forçar-los a abandonar-lo.

15. Per a una lectura crítica en aquest sentit, vegeu Kenna, P. *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, trad. B. Pujadas, Prohabitatge: Barcelona, 2006, pàg. 93 i seg.

que la UE ha atorgat a les llibertats de mercat en relació amb els drets socials es reflecteix en la forma restrictiva en què tracta aquesta qüestió la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea (CDFUE), proclamada a Niça el 2000. En efecte, la CDFUE no consagra el dret a un habitatge digne i adequat, sinó «un *ajut a l'habitatge* per garantir una existència digna a tots aquells que no disposin de recursos suficients»; l'abast d'aquest ajut queda subjecte a «les modalitats establertes pel dret comunitari i les legislacions i les pràctiques nacionals» (art. 34.3). En qualsevol cas, es tracta d'un antecedent rellevant per a la construcció dogmàtica del dret a l'habitatge no només en l'àmbit estatal, sinó també europeu.

2. El dret a l'habitatge en la Constitució espanyola del 1978 i els estatuts d'autonomia

En l'àmbit específicament espanyol, tant la Constitució del 1978 (CE, d'ara endavant) com, recentment, alguns estatuts d'autonomia recullen previsions relatives al dret a l'habitatge.¹⁶ Aquest reconeixement és un punt de referència bàsic per perfilar tant la dimensió material del dret com el seu vessant competencial.

La CE situa el dret a un habitatge digne i adequat entre els «Principis rectorors de la política econòmica i social» continguts al capítol 3 del títol 1, que, al seu torn, porta com a rúbrica «Dels drets i deures fonamentals».¹⁷ El contingut del dret apareix vinculat al principi de l'estat social (art. 1.1 CE), però també al

16. Per exemple, reconeixen específicament el dret a l'habitatge l'article 26 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC, d'ara endavant); l'article 25 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia (EEA, d'ara endavant) o l'article 22 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears (EAB, d'ara endavant). D'una altra banda, el recullen com a principi rector l'article 27 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó (EAAr, d'ara endavant) i l'article 16.14 del nou Estatut de Castella i Lleó (EACiL, d'ara endavant).

17. Sobre l'article 47 CE, es poden consultar, entre d'altres, Bassols Coma, M., «Derecho a la vivienda: artículo 47», a O. Álzaga Villamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tom IV, Cortes Generales: Madrid, 1996; Muñoz Castillo, J. M., *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Colex: Madrid, 2000; Ponce, J., «Prólogo», a P. Kenna, *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, op. cit., pàg. 13 i seg.; Jiménez Blanco, A., «El derecho a una vivienda digna y adecuada», a J. L. Monereo et. al. (coord.), *Comentarios a la Constitución social y económica de España*, Comares: Granada, 2002, pàg. 1711-1726; Garrido, P., «El derecho a una vivienda digna y adecuada», a J. Tajadura (dir.), *Los principios rectores de la política social y económica*, Biblioteca Nueva: Madrid, 2004, pàg. 369 i seg.

principi de dignitat de la persona i al seu desenvolupament lliure (art. 10.1 CE). El dret a l'habitatge també pot connectar-se amb els drets a la integritat física i moral (art. 15 CE), a la intimitat (art. 18 CE) o a la llibertat de residència (art. 19 CE). I si s'observen fenòmens com la segregació i la discriminació espacial, les relacions entre el dret a l'habitatge, el principi d'igualtat formal (art. 14 CE) i material (9.2 CE), el dret a la salut (art. 45 CE) o a l'educació (art. 27 CE) també semblen evidents.¹⁸

Aquesta connexió entre el dret a l'habitatge i altres drets socials i civils clàssics —especialment visible en alguns estatuts d'autonomia—¹⁹ fa que el seu caràcter «digne i adequat» s'hagi de definir a partir de la seva relació amb la resta de drets tutelats per l'ordenació i amb les diverses declaracions i convenis sobre drets humans ratificats per l'Estat espanyol (art. 10.2 CE), des de la CSE o el CEDH fins al mateix PIDESC.²⁰

El dret constitucional a l'habitatge tampoc no es pot considerar com un simple dret privat, desvinculat de l'hàbitat en el qual s'exerceix. De fet, el mateix article 47 CE imposa als poders públics obligacions que superen la dimensió individual del dret: des de la regulació de l'ús del sòl d'acord amb l'interès general, per impedir l'especulació, fins a la garantia de la participació de la comunitat en les plusvàlues generades per l'acció urbanística dels ens públics. Juntament amb aquestes obligacions, la CE i els estatuts d'autonomia preveuen altres principis rectors i mandats en matèria habitacional, urbanística i d'ordenació del territori, des de l'ús racional dels recursos i la cohesió social fins a la promoció d'habitatge públic.

18. El vincle entre el dret a l'habitatge i el dret a l'educació ha estat abordat incisivament per Ponce, J., *Segregación escolar e inmigración. Contra los guetos escolares: Derecho y políticas públicas urbanas*, Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 2007.

19. Ja en l'àmbit del dret internacional, la Declaració de Viena de 1993 va deixar establerta la interdependència i la indivisibilitat entre tots els drets humans civils, polítics i socials. Les reformes estatutàries, sobretot la catalana, han contribuït a reforçar aquest principi i, en certa manera, a matisar l'esquema binari que rau en la CE. Així, per exemple, l'EAC reconeix el dret a l'habitatge com un dret «de l'àmbit civil i social» (capítol 1, títol 1). L'article 16 de l'EAB s'encarrega de recordar que els drets socials, en general, «representen un àmbit inseparable dels valors i drets universals de les persones».

20. Diferents jurisdiccions han apel·lat als estàndards establerts pel Comitè DESC en les seves observacions generals (per exemple, el tribunal constitucional sud-africà en el cas cèlebre *Govern de la República de Sud-àfrica i altres c. Irene Grootboom i d'altres*, del 4 d'octubre de 2000).

En qualsevol cas, la generalització del dret a l'habitatge seria impensable sense l'existència de límits i vincles als drets patrimonials.²¹ Per això, la seva garantia va lligada a la funció social del dret de propietat (art. 33 CE); a la possibilitat de sotmetre la llibertat d'empresa a les exigències de la planificació (art. 38 CE), de reservar recursos o serveis essencials per al sector públic (art. 128.2 CE) i de planificar l'activitat econòmica general per atendre necessitats col·lectives (art. 131.1 CE), i, en definitiva, a la subordinació de totes les formes de riquesa a l'interès general (art. 128 CE). La funció social del dret de propietat –i la prohibició de fer-ne un exercici abusiu prevista a l'article 7.2 del Codi civil– opera com a límit i com a part integrant, alhora, del contingut protegit constitucionalment. I, de la mateixa manera que ha permès que els poders públics promoguessin polítiques de reforma agrària,²² també els autoritza a impulsar polítiques de reforma urbana que despleguin el mandat d'igualtat material recollit en l'article 9.2 CE i que generalitzin tant el dret a l'habitatge com, finalment, el dret a la ciutat.²³

Des d'un punt de vista subjectiu, el dret a l'habitatge s'atribueix, en l'article 47 CE, «a tots els espanyols». Tanmateix, la dicció literal del text constitucional no és, per si mateixa, un obstacle per al seu reconeixement general a totes les persones ni per al seu reconeixement específic a col·lectius en situació especial de desavantatge.²⁴ Diverses comunitats autònomes, de fet, han vinculat la titularitat dels drets socials reconeguts en els seus estatuts al simple «veïnatge admi-

21. Sobre això ha insistit àmpliament Ferrajoli, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta: Madrid, 1999.

22. Vegeu l'STC 37/1987, de 26 de març, sobre la Llei andalusa 8/1984, de reforma agrària, FJ 2, 4, i 5.

23. Segons el Tribunal Constitucional, l'únic límit que l'article 33 marca a les actuacions públiques adreçades a garantir aquests objectius seria la desnaturalització del dret mateix de propietat, de manera que resultés irrecognoscible o es tornés impracticable. Aquesta desnaturalització eventual del dret de propietat, que es produiria, per exemple, si no se'n salvaguarda la rendibilitat, o si les mesures d'intervenció pública fossin desproporcionades, marcaria la frontera entre la seva delimitació legítima i una limitació il·legítima; o, si es prefereix, entre una delimitació del contingut essencial del dret de propietat emparada en raons socials com les que es poden derivar de la garantia del dret a l'habitatge, i una intervenció expropiadora i, per tant, indemnitzable. Per a una anàlisi més meditada d'aquesta qüestió, vegeu Colina Garea, R., *La función social de la propiedad en la Constitución española de 1978*, J. M. Bosch: Barcelona, 1997, pàg. 321 i seg.; i Vidal Gil, E. J., *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*, Tirant Lo Blanch, València, 2002, pàg. 232 i seg.

24. Segons la jurisprudència constitucional (entre altres, l'STC 107/1984, FJ 3), el dret a l'habitatge seria un d'aquells drets que poden pertànyer o no als estrangers segons el que disposin tractats i lleis. Tanmateix, alguna doctrina ha defensat que, d'una interpretació sistemàtica de l'article 47 CE

nistratiu» (art. 12 EAA) o a la simple «personalitat» (art. 15.2, 15.3 i 26 EAC). L'article 47 CE tampoc no exclou un reconeixement específic del dret a les persones sense «recursos suficients» (art. 26 EAC) o sense «mitjans» (art. 22 EAB), als col·lectius «més necessitats» (art. 27 EAAr; art. 37.22 EAA) o «en desavantatge» (art. 16.14 EACiL); als «joves» (art. 27 EAAr), a les «persones grans» (art. 13.5 EACiL), a les «dones maltractades» (art. 22 EAB), a les «persones dependents» (art. 22 EAB) o simplement a les persones per a les quals «estiguin justificats els ajuts» (art. 22 EAB). Aquest principi de preferència de les persones i els col·lectius en una situació més vulnerable, en realitat, està en sintonia, com s'ha vist, tant amb el PIDESC com amb la Carta social europea.

Una altra de les implicacions jurídiques que es pot extreure del reconeixement constitucional i estatutari del dret a l'habitatge és la justiciabilitat, és a dir, la seva possible al·legació davant de jutjats i tribunals. En aquest punt, acostuma a ser obligat invocar l'article 53.3 CE, que afirma que els principis rectors «informaran la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics», encara que «només podran ser al·legats davant la jurisdicció ordinària d'acord amb allò que disposin les lleis que els desenvolupin». Aquesta darrera expressió s'ha interpretat com un element que condicionaria l'exigibilitat judicial dels drets del capítol 3 a una acció prèvia del legislador.²⁵ No obstant això, es tracta d'un argument que, en les condicions actuals, es pot matisar i, sobretot, desdramatitzar. Tant en la CE com en alguns estatuts d'autonomia, el dret a l'habitatge es presenta, alhora, com un dret subjectiu i com un principi rector o, si es prefereix, en part com un dret al·legable davant els tribunals i en part com un conjunt de mandats adreçats als poders públics.²⁶ Igual que la resta de drets, el contingut del dret a un habitatge digne i adequat en part és determinat i en part s'ha de determinar. En qualsevol cas, el cert és que aquest contingut l'han desplegat prolíficament tant lleis estatals i autonòmiques com instruments in-

en connexió amb l'article 10 CE, sobre la dignitat i el lliure desenvolupament de les persones, i el 9.2 CE, relatiu a la llibertat i la igualtat dels «individus», «grups» o «ciutadans», en resultaria que es pot estendre també als estrangers. Així ho creu Ponce, J., «Prólogo», a P. Kenna, *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, op. cit., pàg. 19 i 20. De fet, algunes comunitats autònomes també han reconegut, als estrangers sense residència legal, ajuts d'habitatge vinculats a les seves competències en matèria d'assistència i benestar social.

25. Vegeu, entre altres, l'STC 19/1982, de 5 de maig, FJ 6, o l'STC 45/1989, de 20 de febrer, FJ 4.

26 L'EAC i l'EAA, per exemple, reconeixen el dret a l'habitatge, alhora, com a dret (art. 26 i 25, respectivament) i com a principi rector de les polítiques públiques (art. 47 i 37.22). Només ho fan com a principi rector l'EAAr (art. 27) i l'EACiL (art. 16.14).

ternacionals d'índole diversa. Això fa que, encara que sigui difícil derivar *ex constitutione* una justiciabilitat absoluta i incondicional de tots els continguts del dret a l'habitatge, hi ha alguns aspectes que són perfectament exigibles davant els tribunals ordinaris. De fet, els tribunals ordinaris ja tutel·len de facto aspectes del dret a l'habitatge, començant pels que es poden relacionar amb altres drets fonamentals.²⁷ En conseqüència, no és casual que l'adverbi «només» utilitzat en l'article 53.3 per determinar l'eficàcia jurídica dels principis rectors, hagi desaparegut en alguns estatuts d'autonomia, en els quals s'ha optat per una fórmula que s'avé millor amb el principi d'aplicació més favorable a la seva plena efectivitat i amb la realitat jurídica actual.²⁸

A més de la dimensió material del dret constitucional a l'habitatge, en un estat compost com l'espanyol és important determinar-ne la dimensió competencial i saber quina instància territorial pot o ha de fer alguna cosa per satisfer el dret. D'entrada, l'article 148.1.3 CE autoritza les comunitats autònomes a assumir competències plenes en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge. Tot i que sembla que aquest precepte deixa un marge estret a les intervencions de l'Estat central, l'Estat hi ha incidit a través de diversos títols competencials, sobretot, apel·lant a la regulació de les bases i la coordinació de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), a l'ordenació del crèdit (149.1.11 CE) i, des d'una perspectiva, si es vol, menys «economicista», a la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i els deures constitucionals (149.1.1 CE).²⁹ Però també ha fet ús de les se-

27. Que no sigui possible reclamar judicialment un habitatge gratuït de manera incondicional —com vol la *reductio ad absurdum* a l'ús—, no vol dir que no hi hagi elements del dret que es puguin al·legar davant un tribunal. De fet, les jurisdiccions contenciosa administrativa, civil o penal recorren amb freqüència a mesures cautelars i altres instruments processals en casos que es podrien considerar lligats a l'exercici del dret a l'habitatge. Així és, per exemple, quan han de resoldre l'aplicació discriminatòria o la falta d'informació adequada en ajuts o programes habitacionals, la realització de desallotjaments arbitraris o l'existència d'abusos de propietaris comesos contra arrendataris en situació de vulnerabilitat.

28. L'article 39.3 de l'EAC estableix que els principis rectors «són exigibles davant la jurisdicció», d'acord amb el que determinin «les lleis i les altres disposicions que els despleguen». L'article 40 EAA, per la seva part, estipula que «podran ser al·legats davant els jutges i tribunals d'acord amb el que disposen les lleis que els despleguen».

29. En la seva Sentència 152/1988, de 20 de juliol, per exemple, el Tribunal Constitucional va sostenir que la política d'habitatge havia de «tenir un accent social marcat, en consideració al principi rector que estableix l'article 47 de la Norma fonamental». Però també va aclarir que l'article 47 no constituïa per si mateix un títol competencial autònom a favor de l'Estat. Pel que fa a l'article 149.1.1. CE, va considerar que facultava l'Estat «per regular les condicions no ja que estableixin, sinó que garanteixin, la igualtat substancial dels espanyols en l'exercici dels seus drets

ves competències sobre legislació mercantil (art. 149.1.6 CE) i civil (art. 149.8 CE); sobre procediment administratiu comú, expropiació forçosa i concessions administratives (art. 149.1.18 CE), o sobre protecció del medi ambient (article 149.1.23 CE).

Naturalment, aquest marc normatiu ha generat força conflictes entre l'Estat central i les comunitats autònomes, així com una nodrida jurisprudència adreçada a delimitar l'àrea d'intervenció pública i, principalment, l'abast dels articles 149.1.1., 11 i 13 CE. Com conseqüència d'això, s'ha generat un escenari en el qual les intervencions i, per tant, les responsabilitats en matèria habitacional, urbanística i d'ordenació del territori es reparteixen de manera complexa entre les instàncies estatals, autonòmiques i fins i tot locals.

En termes molt esquemàtics, es podria dir que l'Estat –de vegades extralimitant-se– ha coordinat l'habitatge com a sector econòmic, ha regulat les condicions bàsiques per tal d'exercir-lo com a dret i ha establert la política fiscal en la matèria (excepte a Navarra i el País Basc).³⁰ També ha elaborat una normativa bàsica sobre edificació i construcció; ha definit actuacions susceptibles de protecció, i n'ha regulat el finançament, el nivell de protecció o l'aportació de recursos; i ha legislat sobre dret hipotecari i registral, i sobre expropiació forçosa.

D'altra banda, les comunitats autònomes han estat competents, dins del que assumeixen els seus estatuts respectius, a l'hora de desplegar la seva legislació pròpia en matèria d'habitatge i urbanisme. Respecte al finançament d'activitats protegides, han participat en el Pla estatal d'habitatge i n'han gestionat l'aplicació en l'àmbit territorial a través de plans propis. En qualsevol cas, això no els ha impedit comptar amb un règim propi d'ajuts que, de vegades, són complementaris dels estatals i, en altres casos, són mesures que inclouen actuacions no previstes a escala estatal, tant en matèria d'habitatge com de sòl residencial.

constitucionals». Aquesta funció de garantia bàsica és la que l'Estat havia d'exercir en instrumentar les seves competències sobre les bases i la coordinació de la planificació econòmica del subsector habitatge i sobre les bases de l'ordenació del crèdit. Finalment, evocant el que ja havia sostingut en la Sentència 146/1986, de 25 de novembre, va recordar que «la promoció de la igualtat substancial i l'acció estatal destinada a aquest fi s'han de desplegar tenint en compte les peculiaritats d'un sistema d'autonomies territorials».

30. L'abast d'aquestes competències va ser discutit en gran part en la cèlebre Sentència del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de març, en la qual es resolien diversos recursos d'inconstitucionalitat contra la Llei 8/1990, de 25 de juliol, de reforma del règim urbanístic i de valoracions del sòl.

Sens dubte, aquestes competències estatals i autonòmiques no han exclòs la intervenció de les administracions locals. El seu paper rellevant en la política habitacional i urbanística ha estat definit, entre altres, per la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) i per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local.³¹

3. Polítiques habitacionals i desplegament legislatiu del dret a l'habitatge

Tot i que, com s'ha vist, l'ordenació espanyola és una de les que han recollit els drets habitacionals d'una manera més exigent, les polítiques d'habitatge no han estat capaces de donar un compliment adequat al mandat constitucional i als compromisos internacionals adquirits en la matèria. En termes globals, el sistema infraconstitucional de garantia del dret a l'habitatge s'ha inscrit en una concepció feble del principi de l'Estat social (art. 1.1. CE) en la qual és el mercat, de manera dominant, el que regula i assigna els recursos habitacionals i urbanístics. Aquesta política social residual endinsa les seves arrels en el règim franquista, caracteritzat per un proteccionisme selectiu i ineficient, incapaç d'articular-se amb una política urbanística de llarga volada o de convertir l'accés a l'habitatge en un servei públic de caire universal.³²

A la resta d'Europa, la situació és sensiblement diferent. Tot i que en les darreres dècades hi ha irromput una certa tendència cap a la privatització i la liberalització de les polítiques habitacionals, el punt de partida era molt diferent de l'espanyol. Després de la Segona Guerra Mundial, i en el context de consolidació del constitucionalisme social, les polítiques habitacionals de la majoria de països del centre i del nord d'Europa es van caracteritzar per una forta intervenció del poder públic sobre el mercat per tal de donar resposta a les necessi-

31. Així, les administracions locals tenen competències importants en matèria de planificació urbana i de gestió del sòl dedicat a processos d'urbanització. Entre altres accions, poden gestionar i administrar el seu patrimoni públic d'habitatges i de sòl, i establir, en aquest marc, els convenis que considerin adients amb diverses institucions públiques i privades per promoure habitatges protegits en les diferents modalitats (així ho indiquen, entre altres, els articles 25.2 i 28 LRBRL)

32. Aquesta política es reflecteix d'una manera paradigmàtica en la Llei de 12 de maig de 1956 sobre règim de sòl i ordenació urbana, o en el text mateix de la Llei d'arrendaments urbans del 1964, aprovat pel Decret 4106/1964, de 24 de desembre, que volia temperar la liberalització de la propietat urbana, tot i que li mancava una política social real en matèria habitacional. Sobre això, vegeu Garrido, P., «El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada», *op. cit.*, pàg. 376 i seg.

tats socials.³³ Això no ha passat en el cas espanyol, on no és exagerat afirmar que, llevat d'iniciatives aïllades, no hi ha hagut mai una política social autèntica en matèria d'habitatge. Els incompliments més frontals dels mandats constitucionals sobre el dret a l'habitatge han estat el resultat d'una política habitacional històricament insuficient i conjuntural, d'una ordenació del territori i del desenvolupament urbà molt dependent de la iniciativa privada i d'un context econòmic que ha convertit el sector immobiliari en un camp d'operacions generador de grans beneficis a curt termini.

Entre els factors que, d'una manera més o menys sostinguda, han bloquejat la generalització del dret constitucional a un habitatge digne i adequat se'n poden destacar dos: la manca d'habitatge assequible i l'absència de límits suficients per a l'exercici abusiu de la llibertat d'empresa i del dret de propietat privada. Aquests fenòmens estan en l'origen d'altres que també contradiuen valors i principis constitucionals i que tenen un impacte igualment negatiu sobre l'eficàcia del dret a l'habitatge: l'especulació immobiliària i urbanística, i la segregació i la discriminació residencial.

Com ja s'ha assenyalat, tant el PIDESC com la Carta social europea vinculen el caràcter «adequat» de l'habitatge, entre altres coses, al fet que sigui «assequible». En l'àmbit europeu, la via principal per assolir aquest objectiu ha estat la promoció del lloguer social, és a dir, un lloguer públic amb preus sensiblement inferiors als del mercat. En el cas espanyol, en canvi, el règim de tinença que han afavorit les polítiques habitacionals ha estat la propietat privada. Precisament amb l'objectiu declarat de crear un «mercat de propietaris d'habitatge», es van introduir incentius fiscals i facilitats per al crèdit, com les emparades per la Llei 2/1981, de 25 de març, de regulació del mercat hipotecari. Però, lluny d'oferir habitatge assequible, aquestes polítiques van generar uns elevats índexs de sobreendeutament i van exercir una pressió a l'alça sobre els preus del mercat.³⁴

33. Per a una anàlisi de les polítiques europees d'urbanisme i habitatge, podeu consultar, entre altres, Trilla, C., *La política de vivienda desde una perspectiva comparada*, Colección Estudios Sociales núm. 9, La Caixa, Barcelona, 2001; Ponce Solé, J. (coord.), *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons: Madrid, 2006; o el complet informe extraordinari de la Institució de l'Ararteko al Parlament Basc, *Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Institució de l'Ararteko, Vitòria-Gasteiz, 2007, pàg. 99-152.

34. Segons dades de l'INE (Institut Nacional d'Estadístiques), entre el 1995, abans del boom immobiliari, i el 2007, quan finalment el sector va començar a manifestar signes de desacceleració, el preu dels habitatges es va incrementar el 202%.

Com a contrapartida, el parc de lloguer públic ha estat gairebé inexistent. L'habitatge públic per excel·lència ha estat l'habitatge de protecció oficial (HPO), inicialment previst en el Reial decret llei 31/1978, de 31 d'octubre. Tanmateix, tal com s'ha concebut, l'HPO no ha estat sinònim d'«assequibilitat». D'una banda, perquè ha representat un percentatge molt baix del total d'habitatges construïts a l'Estat. Però, sobretot, perquè ha estat pensat com un instrument per motoritzar el creixement econòmic i, de passada, garantir l'habitatge en propietat als sectors mitjà i mitjà alt. De resultes d'això, ha esdevingut un tipus d'habitatge «protegit», però no necessàriament «social», és a dir, assequible per als col·lectius més vulnerables de la població, ni «sostenible», és a dir, compatible amb un ús racional dels recursos habitacionals i del territori.

Aquesta absència d'habitatge genuïnament assequible, de lloguer o de compra, s'ha vist agreujada per la progressiva desregulació del mercat privat de lloguer. Aquesta tendència ja es va manifestar clarament amb el Reial decret llei 2/1985, de 30 d'abril, sobre mesures de política econòmica, i es va consolidar amb la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans. Combinades amb la inexistència d'un parc suficient d'habitatges públics, aquestes mesures han disparat fenòmens com la persecució o *mobbing* immobiliari contra llogaters amb contractes de renda antiga³⁵ i han condemnat nombrosos arrendataris a la inseguretat jurídica.³⁶

Un altre fenomen estructural produït per la manca de control públic sobre els exercicis antisocials de la propietat i de la llibertat d'empresa ha estat l'especulació urbanística i immobiliària. Encara que respon a moltes causes, aquestes pràctiques es van veure emparades en lleis com la 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim de sòl i valoracions, que pràcticament va convertir tot el sòl no protegit de manera explícita en sòl urbanitzable. Així, tot i la censura de la UE, es va afavorir el finançament dels ajuntaments a través de la requalificació de terrenys i, amb això, la corrupció urbanística, alhora que es va generar un mo-

35. En l'assetjament o *mobbing* immobiliari (vegeu *supra*, nota 14), bàsicament els propietaris d'un immoble adopten mesures orientades a forçar que els llogaters amb contractes de renda antiga l'abandonin. Aquests contractes es caracteritzen per ser indefinits i establir preus notablement inferiors als del mercat i, per això, les seves víctimes són sobretot persones d'edat avançada.

36. La Llei 29/1994, d'arrendaments urbans, estableix una durada dels contractes de lloguer de fins a 5 anys. Durant aquest període, els increments en el lloguer no poden superar l'índex de preus al consumidor, però després la Llei possibilita augmentos indiscriminats.

del de creixement amb un impacte social i ecològic clarament contrari a l'«ordre constitucional ambiental» (art. 45, 46 i 47 CE) i a la solidaritat interterritorial (art. 138.1 CE).

Després de la seva missió al país, el relator especial de l'ONU per al dret a un habitatge adequat va sostenir que les polítiques impulsades en les darreres dècades han fet que Espanya sigui un dels països de la UE amb més habitatges construïts, més habitatges buits i menys habitatge assequible.³⁷ D'aquesta manera, s'ha consolidat un model immobiliari i urbanístic econòmicament especulatiu, ambientalment insostenible i socialment exclouent, que ha col·locat en una situació d'oberta vulnerabilitat capes àmplies de la població, començant per persones grans, joves, i treballadores i treballadors en situació de precarietat laboral, tant autòctons com migrants.

En els darrers anys, però, han tingut lloc alguns intents de reduir la bretxa que separa els compromisos constitucionals i internacionals sobre el dret a l'habitatge de polítiques habitacionals concretes. En l'àmbit estatal, el Reial decret 553/2004, de 17 d'abril, sobre reestructuració de departaments ministerials, va preveure la creació d'un ministeri de l'habitatge, encarregat d'exercir les competències corresponents a l'Administració general de l'Estat. Un dels propòsits declarats d'aquest ministeri ha estat reforçar el paper de l'habitatge protegit i contribuir a un major equilibri entre les formes de tinença, a més de fomentar el règim de lloguer i intentar equiparar-lo, com a mínim, al règim de propietat. El Pla d'habitatge estatal 2005-2008,³⁸ de fet, s'ha volgut centrar en aquests objectius, entre altres qüestions, i ampliar el terme de qualificació dels habitatges amb protecció pública.³⁹ Tanmateix, el gruix de l'actuació estatal ha girat a l'entorn de l'HPO de preu concertat, un tipus d'habitatge amb una assequibilitat clarament limitada per als sectors més vulnerables.

37. Vegeu l'«Informe del relator especial sobre l'habitatge adequat com a element integrant del dret a un nivell de vida adequat», Sr. Miloon Kothari, A/HRC/7/16/Add.2, de 7 de febrer de 2008.

38. Reial decret 801/2005, d'1 d'abril.

39. A l'esborrany, el Pla incloïa que els habitatges subjectes a règim de protecció pública el mantindrien durant tota la seva vida útil, però la fórmula no es va poder conservar, entre altres raons, per la forta oposició d'algunes comunitats autònomes. Finalment, l'article 5 del Reial decret va estipular que els habitatges subjectes a règim de protecció pública el conservarien durant 30 anys, comptats des de la qualificació definitiva, encara que les comunitats autònomes poguessin establir un termini superior.

En relació amb el foment del lloguer, s'han posat en marxa dos tipus de mesures, amb resultats contradictoris. D'una banda, s'ha creat la Societat Pública de Lloguer amb l'objectiu d'intervenir entre propietaris privats i arrendataris i facilitar els lloguers.⁴⁰ Però el volum de pisos llogats a través d'aquest organisme ha estat sensiblement inferior al que s'esperava.⁴¹ D'altra banda, s'han previst ajuts monetaris tant per als demandants d'habitatge com per als seus propietaris. Aquí, els problemes han tingut a veure, sobretot, amb la selectivitat dels grups beneficiats (principalment joves), amb les condicions imposades per accedir als ajuts (que no sempre es col·loquen, en un temps raonable, a disposició dels col·lectius amb més desavantatge) i amb el seu impacte limitat en un context d'absència de lloguer social i de controls suficients sobre el mercat privat de lloguer.⁴² L'altre punt feble d'aquestes mesures és que molts dels ajuts oferts als propietaris ni tan sols han estat subjectes al compliment de deures com la rehabilitació dels habitatges i, finalment, han esdevingut subvencions indirectes per a usos antisocials de la propietat.

En canvi, millors auspícis han tingut, des d'una perspectiva garantista, les reformes introduïdes per la Llei 8/2007, de 28 de maig, del sòl. Aquesta nova normativa, elaborada en la línia de les lleis del sòl autonòmiques més avançades, com ara la Llei basca 2/2006, de sòl i urbanisme, vol revisar el paradigma de «tot urbanitzable» vigent fins fa poc. Per primera vegada s'hi contemplen els drets habitacionals de tots els ciutadans i no només dels propietaris (art. 4 i 5); es vincula el dret a l'habitatge a la funció social de la propietat del sòl (art. 9) i es recupera la noció de la ciutat com un espai col·lectiu en el qual gaudir de la ciutadania i exercir-la. Amb l'objectiu de garantir sòl per a habitatge assequible, s'estableix una reserva mínima del 30% del nou sòl residencial per a habitatge protegit. Amb això es volen moderar els preus de l'habitatge lliure i facilitar

40. Acord del Consell de Ministres, de 8 d'abril de 2005.

41. Segons dades de la mateixa Societat Pública de Lloguer, en dos anys i mig només s'han subscrit 8.410 contractes de lloguer a tot l'Estat. Mentrestant, el 2007, els preus de lloguers en ciutats com Barcelona o Madrid es van incrementar en més del 8%.

42. El 14 d'agost de 2008, el Consell de Ministres va aprovar un avantprojecte de llei de mesures de foment del lloguer d'habitatges i l'eficiència energètica dels edificis. Significativament, un dels propòsits d'aquesta norma és agilitar els desnonaments per falta de pagament, per tal de donar més «seguretat jurídica» als propietaris i incentivar-los a llogar. El més probable, però, és que, com que manca, una vegada més, un parc públic d'habitatges socials, aquest tipus de mesures perjudiquin els arrendataris en una situació més vulnerable. Per tant, s'afavoriria la «seguretat jurídica» dels propietaris, sense distinció, al preu d'estendre la «inseguretat jurídica» entre els col·lectius amb més desavantatge.

l'accés als qui es veuen exclosos d'aquest mercat (art. 10).⁴³ D'altra banda, s'intenta bloquejar la corrupció urbanística en l'àmbit municipal i s'imposen als ajuntaments obligacions que van des de la constitució de patrimoni públic de sòl fins a l'ampliació del règim d'incompatibilitats de regidors i directius municipals o la identificació dels propietaris de finques beneficiades amb requalificacions (DA 9a). Un altre dels objectius importants de la llei és aconseguir un desenvolupament urbà i territorial més sostenible (art. 2). Per fer-ho, es preveu que només es pugui urbanitzar el sòl necessari i idoni per fer ciutat, s'obliga a protegir la resta de sòl i s'introdueixen requisits estrictes d'avaluació ambiental prèvia dels desenvolupaments urbanístics (art. 15). Tot això té lloc en un marc normatiu que, per desactivar l'especulació en el mercat del sòl, introdueix un principi clau: la valoració del sòl per la seva situació real i no per les seves expectatives, fet que desincentiva les pràctiques de classificació i retenció purament especulatives (art. 20 i seg.).

Algunes d'aquestes mesures, en realitat, ja havien estat impulsades des d'algunes comunitats autònomes. En efecte, tot i que el desenvolupament de les polítiques habitacionals en l'àmbit autonòmic durant dècades va ser tan feble com en l'àmbit estatal, a partir de finals dels anys noranta va començar a obrir-se pas una filosofia normativa diferent, sobretot en comunitats autònomes com la basca o la catalana.

El Pla director d'habitatge 2002-2005 del País Basc, aprovat a través del Decret 315/2002, de 30 de desembre, va ser el primer a introduir la qualificació permanent de l'habitatge protegit i va proscriure la possibilitat que fos venut en el mercat lliure. Juntament amb aquesta mesura, es va impulsar un augment considerable dels ajuts al lloguer i es va posar en marxa un programa per mobilitzar habitatges buits –el Programa Bizigune– i adjudicar-los a col·lectius amb desavantatges a canvi d'una renda social. Aquest programa ha tingut força més èxit que altres programes de mediació. No obstant això, algunes institucions, com l'Ararteko, han criticat el fet que suposi una subvenció indirecta a llogaters

43. L'aparició de la Llei estatal de sòl, de fet, ha motivat la reforma de la normativa autonòmica en la matèria. A Catalunya, per exemple, el Govern autonòmic va emetre el Decret llei, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística, per tal d'eleva les reserves de sòl per a habitatges protegits fins al 30% previst en la norma estatal. Entre altres qüestions, el Decret llei disposa que en els municipis de més de 10.000 habitants i en capitals de comarca, s'haurà de reservar fins al 40% del sostre residencial previst (art. 9).

privats d'habitatge urbà que, en molts casos, estaven utilitzant la seva propietat amb finalitats especulatives.⁴⁴

En realitat, moltes de les iniciatives en matèria habitacional de la comunitat autònoma basca van acabar per plasmar-se en la Llei 2/2006, de 30 de juny, de sòl i urbanisme. Aquesta normativa recollia novetats que, més tard, fins i tot repercutirien en l'elaboració de la legislació estatal. Així, s'hi recullen diverses tipologies d'habitatge protegit, des dels de règim general fins als habitatges socials, incloses algunes modalitats per a col·lectius en un situació de vulnerabilitat especial, com els anomenats «allotjaments dotacionals». Un altre dels punts importants de la llei són les reserves mínimes de sòl per a habitatge protegit. En sòl urbanitzable, per exemple, es preveu que el 75% de les noves construccions es dediqui a habitatge amb algun règim de protecció. D'aquest 75%, el 55% es reserva a habitatges de protecció oficial de règim general i especial (per a col·lectius més vulnerables; art. 80).⁴⁵ L'Ararteko ha lamentat que la llei no hagi aprofitat, de manera expressa, per establir reserves destinades a habitatge genuïnament assequible, com l'habitatge social de lloguer. En canvi, ha celebrat que el nou text qualifiqui com a permanent el règim dels habitatges protegits.

També a Catalunya s'han impulsat algunes mesures en matèria de política habitacional que trenquen, parcialment, amb la filosofia liberalitzada de les darreres dècades. Així, per exemple, la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial, ha estat considerada com una autèntica llei «antigueto»⁴⁶ i està destinada a fomentar processos de renovació urbana en nuclis problemàtics per causa de l'envelliment de la població i de les infraestructures o bé per la manca de cohesió social o el deteriorament econòmic. Una altra de les iniciatives emblemàtiques en aquesta matè-

44. Aquesta va ser una de les crítiques que l'Ararteko va fer en el seu informe extraordinari al Parlament Basc, *Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Les organitzacions empresarials, però, van criticar la fórmula per raons oposades. Segons la seva opinió, calia atorgar més garanties i més seguretat jurídica als propietaris i agilitar, per exemple, els desnonaments de llogaters morosos. Vegeu, sobre això, la nota 41.

45. A la comunitat autònoma basca, des del 1994 ja hi havia, *ex lege*, una reserva en sòl urbanitzable del 65% dels nous habitatges per construir, que arribava al 20% en el cas dels habitatges que s'havien de construir en sòl urbà. Aquestes reserves per a habitatge protegit ja eren les més grans entre les comunitats autònomes que en tenen. Vegeu, sobre això, Burón, J., «El impacto del artículo 47 de la Constitución en la normativa vasca de vivienda», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 230, Madrid, 2006.

46. Ponce, J., *Segregación escolar e inmigración*, *op. cit.*, pàg. 64.

ria ha estat la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge. La nova llei catalana és la primera a abordar la qüestió habitacional en termes no de simple política pública urbana, sinó de drets.⁴⁷ Inclou diversos elements que podem destacar: des de la consideració de la política habitacional com un servei d'interès general adreçat a garantir el dret constitucional a l'habitatge i a la ciutat (art. 4), fins a la previsió de supòsits específics d'incompliment de la funció social de la propietat, com ara l'abandonament permanent i injustificat d'immobles, l'amuntegament o la vulneració de deures de rehabilitació i conservació (art. 5); passant per la consagració de l'assetjament immobiliari com una pràctica discriminatòria davant la qual es pot arribar a justificar la inversió de la càrrega de la prova (art. 45-47). En la línia de la llei francesa del 2000,⁴⁸ la llei catalana vol aconseguir més «solidaritat urbana» (títol 5, capítol 2) gràcies a arribar, en vint anys, a un parc mínim d'habitatges destinats a polítiques socials del 15% en els municipis de més de 5.000 habitants i les capitals de comarca (art. 73). Així mateix, per tal de millorar la transparència i l'equitat en l'accés a l'habitatge de protecció pública, es preveu constituir un registre únic de sol·licitants (art. 92).⁴⁹ En qualsevol cas, un dels punts més controvertits de la llei ha estat l'article 42.6, que preveu la possibilitat d'acordar el lloguer forçós d'habitatges buits o permanentment desocupats, en àmbits d'una demanda residencial forta i acreditada, i un cop s'hagin esgotat una sèrie de mesures d'incentiu al propietari.⁵⁰

47. Al setembre del 2007, la Junta d'Andalusia va iniciar la tramitació d'un projecte de llei del dret a l'habitatge per tal de «garantir als andalusos una casa, de lloguer o en propietat, sense que l'esforç econòmic d'adquirir-la superi en cap cas un terç dels seus ingressos familiars». La proposta, però, encara no ha estat aprovada.

48. Llei 2000-1208, de 13 de desembre, de solidaritat urbana.

49. Moltes d'aquestes mesures van ser l'eix d'atacs per part de grups polítics de l'oposició i sectors empresarials. En l'avantprojecte inicial de la llei, per exemple, la prolongació del règim de qualificació d'habitatge protegit arribava a 90 anys, però finalment es va reduir a 30. Igualment, encara que la llei estableix un registre únic de sol·licitants d'habitatge protegit, els promotors privats es poden reservar fins al 30% dels habitatges de la promoció per adjudicar-los al marge dels sorteigs (art. 101).

50. Després d'una consulta sobre la constitucionalitat i estatutòrietat d'aquesta mesura, el Consell Consultiu de Catalunya va entendre (en el dictamen núm. 282, de 29 de novembre de 2007) que no suposava una afectació desproporcionada del dret de propietat, encara que sí vulnerava el principi d'igualtat, ja que la indefinició del que era una zona residencial «força i acreditada» o la manca d'especificació dels mecanismes de detecció dels habitatges abandonats podien introduir un tracte discriminatori entre diferents propietaris. En conseqüència, i abans d'aprovar la llei, el Parlament de Catalunya va modificar l'article 42.6 per aclarir aquests punts.

L'aprovació final de la llei va anar precedida del Pacte nacional per l'habitatge 2007-2016, acordat amb el sector empresarial i algunes organitzacions de la societat civil. Entre altres qüestions, el Pacte es planteja lluitar contra l'exclusió residencial i augmentar la previsió d'ajuts per a col·lectius en situació de vulnerabilitat. Igualment, anuncia mesures contra l'assetjament immobiliari i la degradació intencionada d'immobles, així com inspeccions administratives adreçades a garantir la qualitat de l'habitatge. De tota manera, és difícil anticipar el resultat d'unes mesures que, en molts casos, consisteixen més en incentius que en obligacions concretes per als agents privats. Igualment, encara que el Pacte promou la rehabilitació i el règim de lloguer, també preveu un volum elevat d'habitatge en règim concertat (amb preus més alts que els del règim general) i un augment de la construcció, sense fer més consideracions sobre el seu impacte ambiental.

Sense perjudici dels avenços, sembla que les noves polítiques habitacionals i urbanístiques, tant en l'àmbit estatal com en l'autonòmic, comparteixen una contradicció especialment evident en èpoques de crisi: la pretensió d'ampliar l'abast del dret a un habitatge adequat i a un entorn urbà digne i sostenible sense atorgar una prioritat real als col·lectius més vulnerables i, sobretot, sense prevenir i sancionar els exercicis especulatius i antisocials més greus del dret de propietat i de la llibertat de mercat.

Aquest tipus d'actuacions, en realitat, no haurien de dependre d'una opció política conjuntural. Haurien de formar part de qualsevol política que aspirés a concretar, en l'àmbit de l'habitatge i de l'urbanisme, el mandat constitucional de promoció del principi de l'Estat social (art. 1.1 CE), de la igualtat real (art. 9.2 CE), de la solidaritat territorial (art. 138.1) i de la sostenibilitat ambiental (art. 45, 46, 47), així com els compromisos internacionals assumits per l'Estat espanyol en matèria de drets habitacionals i residencials. Segurament, la concreció d'aquests mandats no passa per l'assumpció mimètica i acrítica de polítiques adoptades en altres països europeus, però sí per parar atenció a les «millors pràctiques»⁵¹ que han permès prioritzar, per exemple, la construcció d'habitatge

51. A Escòcia, per exemple, hi ha una llei del 2003 sobre persones sense llar (*Homelessness Scotland Act*), que obliga les autoritats locals a assegurar, per a l'any 2012, un allotjament adequat a totes les persones sense sostre, com a primer pas per garantir el dret general a un habitatge adequat. D'una manera similar, la llei francesa 2007-290, de 5 de març de 2007, sobre exigibilitat del dret a l'habitatge, ha desplegat el dret de les persones en situació de necessitat a reclamar, davant un tribunal contenciós administratiu, la denegació injustificada de l'accés a un habitatge per part de les

social sobre la subvenció i l'abaratiment del finançament d'habitatge lliure; la mobilització de l'habitatge buit sobre la construcció indiscriminada; el dret de superfície i el lloguer social sobre la propietat privada com a règim principal de tinença.⁵² Segurament, amb aquestes línies d'actuació per si soles no n'hi hauria prou per resoldre una situació d'emergència habitacional i urbanística que exigeix reformes estructurals –financeres, fiscals i econòmiques, en general– no solament en l'àmbit de l'habitatge, sinó també en altres àmbits com el laboral o el de la seguretat social. Però, almenys, permetrien apropar-se a uns estàndards internacionals, estatals, autonòmics i fins i tot municipals sobre el dret a l'habitatge cada vegada més exigents, però poc observats a la pràctica.

autoritats públiques. També en aquest àmbit hi ha hagut intents interessants: l'avantprojecte andalús ja esmentat que volia garantir el dret a no destinar a l'habitatge més del 30% dels ingressos, o l'anunci recent d'un avantprojecte de llei basca que vol convertir l'accés a un habitatge de lloguer en un dret de caire universal.

52. En aquest sentit, podeu consultar les lúcides i compromeses observacions de Burón, J., «El impacto del artículo 47 de la Constitución en la normativa vasca de vivienda», *op. cit.*; y «La política de viviendas del Gobierno Vasco», *Documentación Social*, núm. 138, Madrid, 2005, pàg. 119 i seg.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 38, ISSN 0213-3458, 2009

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

349.444

Gerardo Pisarello, professor titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona

ca El dret a l'habitatge com a dret social: implicacions constitucionals

p. 43-66

El dret a un habitatge digne i, en general, els drets habitacionals compten amb un ampli reconeixement en el sistema internacional i regional de protecció de drets humans, així com en les ordenacions constitucionals internes. En el cas espanyol, si bé la doctrina i el Tribunal Constitucional s'han mostrat reticents a deduir d'aquest reconeixement el caràcter fonamental del dret, les seves

potencialitats jurídiques són innegables. Aquest article intenta mostrar alguns dels estàndards internacionals, estatals, autonòmics i, fins i tot, municipals que haurien d'informar les actuals polítiques en l'àmbit de l'habitatge i de l'urbanisme, concebudes no com a simples polítiques conjunturals i discrecionals sinó com a polítiques fundades en drets.

Paraules clau: dret a l'habitatge; drets socials; drets constitucionals; drets fonamentals; dret internacional dels drets humans.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 38, ISSN 1885-5709, 2009

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

349.444

Gerardo Pisarello, profesor titular de derecho constitucional de la Universidad de Barcelona

ca El dret a l'habitatge com a dret social: implicacions constitucionals

es El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales
p. 43-66

El derecho a una vivienda digna y, en general, los derechos habitacionales cuentan con un amplio reconocimiento en el sistema internacional y regional de protección de derechos humanos, así como en los ordenamientos constitucionales internos. En el caso español, si bien la doctrina y el Tribunal Constitucional se han mostrado reticentes a deducir de este reconocimiento el carácter

fundamental del derecho, sus potencialidades jurídicas son innegables. El presente artículo intenta mostrar algunos de los estándares internacionales, estatales, autonómicos e incluso municipales que deberían informar las actuales políticas en el ámbito de la vivienda y del urbanismo, concebidas no como simples políticas coyunturales y discrecionales sino como políticas fundadas en derechos.

Palabras clave: derecho a la vivienda; derechos sociales; derechos constitucionales; derechos fundamentales; derecho internacional de los derechos humanos.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 38, ISSN 1885-5709, 2009

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

349.444

Gerardo Pisarello, tenured professor of Constitutional Law at the University of Barcelona

ca El dret a l'habitatge com a dret social: implicacions constitucionals

en The Right to Housing as a Social Right: Constitutional Implications

p. 43-66

The right to decent housing, and housing rights in general, are widely recognized in international and regional systems for the protection of human rights, as well as in internal constitutional systems. In the case of Spain, although doctrine and the Constitutional Court have proven reluctant to use this recognition to deduce that such a right is ba-

sic, its legal potential is undeniable. This article attempts to show some international, national, regional and even municipal standards that should inform current policies in the area of housing and city planning, conceived not as simple provisional, discretionary policies, but rather as policies based on rights.

Key words: right to housing; social rights; constitutional rights; basic rights; international human rights law.