

EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO DERECHO SOCIAL: IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES

Gerardo Pisarello*

1. El reconocimiento constitucional e internacional del derecho a la vivienda
2. El derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978 y en los estatutos de autonomía
3. Políticas habitacionales y desarrollo legislativo del derecho a la vivienda

* Gerardo Pisarello, profesor titular de derecho constitucional de la Universidad de Barcelona, Departamento de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Avenida Diagonal 684, 08034 Barcelona. Tel.: 93 402 43 98, gerardo.pisarello@ub.edu.

Artículo recibido el 3.11.2008. Evaluación: 17.12.2008. Fecha de aceptación de la versión final: 9.01.2009.

1. El reconocimiento constitucional e internacional del derecho a la vivienda

El reconocimiento del derecho a la vivienda como derecho constitucional está vinculado a su consideración como una necesidad básica imprescindible para vivir con dignidad y seguridad, a desarrollar libremente la propia personalidad y a participar, incluso, en los asuntos públicos.¹ Su vulneración pone en entredicho la integridad física y mental de las personas, su vida privada y familiar, y su libertad de residencia. La ausencia de una vivienda digna afecta a la salud y al medio ambiente, tanto en términos individuales como colectivos, y menoscaba el derecho al trabajo, a la educación e incluso a la participación. No es extraño, por ello, que la garantía del derecho a la vivienda aparezca vinculada, cada vez más, a la del derecho más amplio a un entorno urbano inclusivo, sostenible y democráticamente gestionado o, si se prefiere, al derecho a la ciudad.²

Esta importancia del derecho a la vivienda, así como su estrecha vinculación a otros derechos y bienes públicos fundamentales, explican su amplio reconocimiento en el derecho moderno. En el ámbito europeo, el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda se remonta a los inicios mismos del llamado *constitucionalismo social*. La Constitución de Weimar de 1919, después de establecer en su artículo 153 que “la propiedad obliga” y que su uso ha de constituir un “servicio al bien común”, dedicó a la vivienda un artículo específico, el 155.³ Desde entonces, casi todos los ordenamientos europeos han consagrado derechos habitacionales, bien de manera explícita,⁴ bien de forma implícita, como derechos derivados del principio del Estado social y de la dignidad de la persona o como contrapartida del reconocimiento de la función social de la propiedad.⁵

En el ámbito internacional, el derecho a la vivienda viene recogido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948 y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.⁶ Según el Comité DESC, que es el órgano encargado de supervisar el cumplimiento del PIDESC, una vivienda “adecuada” debería incluir, al menos, un régimen seguro de tenencia; la disposición de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras

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, pág. 20 y ss.

² La expresión “derecho a la ciudad” proviene, sobre todo, del ámbito del urbanismo crítico. Uno de sus principales difusores fue el filósofo francés H. Lefebvre (*Le droit à la ville*, Anthropos: París, 1968). Recientemente, la expresión ha sido retomada por geógrafos y urbanistas como D. Harvey (“The right to the city”, *International Journal of Urban and Regional Research*, n.º 27, 4, 2003, pág. 939-941), D. Mitchell (*The right to the city*, Guilford Press: Nueva York, 2003) o J. Borja (*La ciudad conquistada*, Alianza: Madrid, 2003). En el ámbito jurídico, el derecho a la ciudad ha sido reconocido de manera más o menos implícita en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, aprobada en Saint-Denis, Francia, en 2000, y suscrita por diversas ciudades españolas y catalanas. Desde el punto de vista constitucional, ha sido consagrado por primera vez en el artículo 31 de la Constitución ecuatoriana de 2008. Dicho reconocimiento aparece ligado a la gestión democrática del espacio urbano, al ejercicio pleno de la ciudadanía y a la función social y ambiental tanto de la propiedad como de la ciudad misma.

³ Con anterioridad a la Constitución de Weimar, el artículo 123 de la Constitución mexicana de 1917 había recogido el deber de las empresas de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

⁴ Así sucede, por ejemplo, en los artículos 65 de la Constitución portuguesa; 22.2 de la Constitución holandesa, o 23 de la Constitución belga, tras su reforma de 1994. Otras constituciones, como la italiana de 1948, solo estipula el deber de la República de favorecer “el acceso del ahorro popular a la propiedad de la vivienda”.

⁵ La Ley Fundamental de Bonn de 1949, por ejemplo, no reconoce explícitamente el derecho a la vivienda ni, en general, derechos sociales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha reconocido derechos habitacionales vinculados al principio del Estado social (art. 20), al principio de igualdad material (art. 3) y al principio de dignidad de la persona (art. 1). La Constitución francesa de 1958 tampoco contempla en su texto el derecho a la vivienda. No obstante, el Consejo Constitucional ha entendido que es un objetivo de valor constitucional fundado en el preámbulo incorporado en 1946. En Italia, por fin, la efectividad del artículo 47.2 de la Constitución sobre fomento del acceso a la vivienda ha estado ligado al artículo 42.2, que consagra la función social de la propiedad.

⁶ Vid. Craven, M., “History, Pre-History and Other Right to Housing in International Law”, en S. Leckie (ed.), *National Perspectives on Housing Rights*, Kluwer International Law: La Haya, 2003, pág. 43 y ss. También pueden encontrarse derechos habitacionales en el Convenio para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5.e.iii); en el Convenio para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 14.2.h) o en la Convención de los Derechos del Niño (art. 2.3), por mencionar algunos. Revista catalana de dret públic, núm. 38, 2009

suficientes; gastos soportables; condiciones adecuadas de habitabilidad y accesibilidad física; una ubicación razonable; o la adecuación, en general, de la vivienda a las necesidades culturales de sus destinatarios (Observación General n.º 4). El Comité también ha recordado que el derecho a la vivienda, como todos los derechos sociales, comporta para los poderes públicos no solo obligaciones positivas, de prestación (como la construcción de viviendas públicas o las ayudas al alquiler), sino también negativas, de abstención (como la prohibición de desalojos arbitrarios) o de protección frente a actuaciones provenientes de terceros (como la prevención de abusos por parte de propietarios, agencias inmobiliarias o bancos). Muchas de estas obligaciones tendrían un carácter inmediato y serían directamente exigibles, como ocurre con la prohibición de discriminación en los programas de vivienda. Otras, en cambio, estarían supeditadas al principio de progresividad (art. 2.1 del PIDESC), es decir, a las posibilidades normativas y fácticas de satisfacer el derecho. Este principio, en todo caso, no autorizaría a los poderes públicos a postergar *sine die* su concreción ni les otorgaría un margen absoluto de discrecionalidad en su actuación. Por el contrario, los poderes públicos deberían demostrar, en caso de ser requeridos, a) que están realizando el máximo de esfuerzos (legislativos, administrativos), b) hasta el máximo de recursos disponibles (humanos, de información, financieros), c) para satisfacer al menos el contenido mínimo del derecho, d) dando prioridad a los casos más urgentes y a los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad.

Hay otros órganos que realizan una tarea similar a la del Comité DESC. En el ámbito del Consejo de Europa, el Comité de Expertos encargado de supervisar el cumplimiento de la Carta Social Europea revisada de 1996⁷ ha desarrollado una interesante "jurisprudencia" en torno al derecho a la vivienda consagrado en su artículo 31.⁸ También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha protegido los derechos habitacionales, a pesar de que el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) no contempla de manera explícita el derecho a la vivienda ni, en general, derechos sociales. Así, los derechos habitacionales han entrado en la jurisprudencia del TEDH en razón de su conexión con otros derechos civiles clásicos, como el derecho a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes (art. 3);⁹ al debido proceso (art. 6);¹⁰ a la vida privada y familiar, al domicilio y a la correspondencia (art. 8);¹¹ o al respeto a los propios bienes y a la propiedad, así como a las condiciones que autorizan su limitación (art. 1 del Protocolo I).¹²

Las previsiones sobre el derecho a la vivienda no han sido igualmente ricas en el ámbito de la Unión Europea (UE), entre otras cosas porque las competencias sobre vivienda y urbanismo corresponden fundamentalmente a los estados. La UE, sin embargo, ha incidido en la materia a través de algunas competencias indirectas, como las de cohesión social y territorial, renovación urbana, mejora de la eficiencia energética de los edificios, protección

⁷ La versión revisada de la Carta no ha sido ratificada aún por el Estado español. La versión original de 1961, si bien no contempla de manera específica el derecho a la vivienda, evoca que el deber de los estados parte de promover "la construcción de viviendas adecuadas a las necesidades familiares". Su artículo 19.4 contempla asimismo la igualdad de trato entre trabajadores migrantes y nacionales, también en materia habitacional.

⁸ Por ejemplo, en el reciente caso *Federación Europea de Entidades Estatales que Trabajan con las Personas sin Techo (FEANTSA) c. Francia*, de 5 de diciembre de 2007, el Comité sostuvo que los poderes públicos no solo debían adoptar medidas en materia habitacional sino también obtener resultados, comenzando por ofrecer información adecuada sobre la situación habitacional, un calendario para la aplicación de sus políticas, y respuestas, sobre todo, para los casos más urgentes y los colectivos más vulnerables.

⁹ En el caso *Moldovan y otros c. Rumanía*, de 12 de julio de 2005, el TEDH consideró que las condiciones de vida de los demandantes, incluidas las habitacionales, y la discriminación racial de la que habían sido objeto por parte de las autoridades públicas constituían un quebranto de su dignidad humana por la humillación y degradación que les habían provocado.

¹⁰ En el caso *Connors c. Reino Unido*, de 27 de mayo de 2004, el TEDH sostuvo que el desalojo del demandante no había respetado las garantías del debido proceso, ya que no había ofrecido una justificación adecuada de la injerencia pública en el hogar y la vida familiar.

¹¹ En el caso *López Ostra c. España*, de 9 de diciembre de 1994, el TEDH protegió de manera indirecta el derecho a la vivienda a través del derecho a la vida privada y familiar, en un caso de contaminación, humo y malos olores producidos por una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos.

¹² En el caso *Stretch c. Reino Unido*, de 3 de diciembre de 2003, por ejemplo, el TEDH sostuvo que la protección de los propios bienes incluía tutelar la expectativa de un arrendatario de suelo, de continuar el alquiler.

de los consumidores y del medio ambiente, o lucha contra la discriminación. Con esta cobertura normativa, las instituciones y órganos de la UE han emitido documentos sobre política habitacional y han aprobado directivas que permiten tutelar derechos habitacionales y residenciales.¹³ Una de las más relevantes ha sido la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas, con independencia de su origen étnico o racial, una directiva que ha contribuido a aplicar al sector de la vivienda, entre otros, las diferentes técnicas de lucha contra la discriminación directa o indirecta.¹⁴

Lo cierto, sin embargo, es que el desarrollo de las competencias ligadas a la cohesión o a la inclusión social ha estado supeditado al impulso de la libre circulación de servicios, capitales y mercancías. A resultas de ello, las políticas de la UE han incidido en la configuración de los mercados de viviendas, pero no han conducido a una armonización garantista de los derechos habitacionales y residenciales.¹⁵ El peso decisivo otorgado por la UE a las libertades de mercado en relación con los derechos sociales se refleja en la forma restrictiva en que trata la cuestión la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), proclamada en Niza en 2000. La CDFUE, en efecto, no consagra el derecho a una vivienda digna y adecuada, sino “una *ayuda a la vivienda* para garantizar una existencia digna a toda persona que no disponga de recursos suficientes”, cuyo alcance queda sujeto a “las modalidades establecidas por el derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales” (art. 34.3). En cualquier caso, se trata de un antecedente relevante para la construcción dogmática del derecho a la vivienda no solo en el ámbito estatal, sino también europeo.

2. El derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978 y en los estatutos de autonomía

En el ámbito específicamente español, tanto la Constitución de 1978 (CE, en adelante) como, recientemente, algunos estatutos de autonomía recogen previsiones relativas al derecho a la vivienda.¹⁶ Este reconocimiento constituye un punto de referencia básico para perfilar tanto la dimensión material del derecho como su vertiente competencial.

La CE sitúa el derecho a una vivienda digna y adecuada entre los “Principios rectores de la política económica y social” contenidos en el Capítulo III del Título I, que a su vez lleva como rúbrica “De los derechos y deberes fundamentales”.¹⁷ El contenido del derecho aparece ligado al principio del Estado social (art. 1.1 CE), pero también al principio de dignidad de la persona y a su libre desarrollo (art. 10.1 CE). El derecho a la vivienda también puede conectarse con los derechos a la integridad física y moral (art. 15 CE), a la intimidad (art. 18 CE)

¹³ Tanto el Parlamento Europeo como el Comité de las Regiones han emitido resoluciones y opiniones a favor de la elaboración de una política habitacional a escala europea. En 2006, un grupo integrado por diferentes partidos del Parlamento Europeo, llamado Urban Housing, propuso incluso una suerte de carta que convirtiera el derecho a la vivienda en un derecho fundamental europeo.

¹⁴ Así, por ejemplo, la inversión de la carga de la prueba en aquellos casos en los que razonablemente pueda presumirse la existencia de una discriminación. Este principio, como se dirá luego, adquiere especial relevancia en la lucha contra prácticas como el acoso o *mobbing* inmobiliario, esto es, el ejercicio de coacciones o molestias a los arrendatarios o propietarios de un inmueble con el objeto de forzarlos a abandonarlo.

¹⁵ Para una lectura crítica en este sentido, vid. Kenna, P., *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, trad. B. Pujadas, Prohabitatge: Barcelona, 2006, pág. 93 y ss.

¹⁶ Reconocen específicamente el derecho a la vivienda, por ejemplo, el artículo 26 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, en adelante); el artículo 25 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA, en adelante) o el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAB, en adelante). Lo recogen, por su parte, como principio rector el artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr, en adelante) y el artículo 16.14 del nuevo Estatuto de Castilla y León (EACyL, en adelante).

¹⁷ Sobre el artículo 47 CE puede verse, entre otros, Bassols Coma, M., “Derecho a la vivienda: artículo 47”, en O. Álzaga Villamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo 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”, en P. Kenna, *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, op. cit., pág. 13 y ss.; Jiménez Blanco, A., “El derecho a una vivienda digna y adecuada”, en J. L. Monereo et. al. (coord.), *Comentarios a la Constitución social y económica de España*, Comares: Granada, 2002, pág. 1711-1726; Garrido, P., “El derecho a una vivienda digna y adecuada”, en J. Tajadura (dir.), *Los principios rectores de la política social y económica*, Biblioteca Nueva: Madrid, 2004, pág. 369 y ss.
Revista catalana de dret públic, núm. 38, 2009

o a la libertad de residencia (art. 19 CE). Y si se observan fenómenos como la segregación y la discriminación espacial, las relaciones entre el derecho a la vivienda, el principio de igualdad formal (art. 14 CE) y material (9.2 CE), el derecho a la salud (art. 45 CE) o a la educación (art. 27 CE) también parecen evidentes.¹⁸

Esta conexión entre el derecho a la vivienda y otros derechos sociales y civiles clásicos –especialmente visible en algunos estatutos de autonomía–¹⁹ hace que el carácter “digno y adecuado” de la misma deba definirse a partir de su relación con el resto de derechos tutelados por el ordenamiento y con las diferentes declaraciones y convenios sobre derechos humanos ratificados por el Estado español (art. 10.2 CE), desde la CSE o el CEDH hasta el propio PIDESC.²⁰

El derecho constitucional a la vivienda tampoco puede considerarse un simple derecho privado, desvinculado del hábitat en el que se ejerce. De hecho, el propio artículo 47 CE impone a los poderes públicos obligaciones que exceden la dimensión individual del derecho: desde la regulación del uso del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación, hasta la garantía de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos. Junto a estas obligaciones, la CE y los estatutos de autonomía prevén otros principios rectores y mandatos en materia habitacional, urbanística y de ordenación del territorio, desde el uso racional de los recursos y la cohesión social hasta la promoción de vivienda pública.

La generalización del derecho a la vivienda sería impensable, en todo caso, sin la existencia de límites y vínculos a los derechos patrimoniales.²¹ Por eso, su garantía está ligada a la función social del derecho de propiedad (art. 33 CE); a la posibilidad de someter la libertad de empresa a las exigencias de la planificación (art. 38 CE), de reservar al sector público recursos o servicios esenciales (art. 128.2 CE) i de planificar la actividad económica general para atender necesidades colectivas (art. 131.1 CE), y a la subordinación, en definitiva, de todas las formas de riqueza al interés general (art. 128 CE). La función social del derecho de propiedad –y la prohibición de ejercicios abusivos del mismo prevista en el artículo 7.2 del Código Civil– opera como límite y como parte integrante, a la vez, del contenido constitucionalmente protegido. Y de la misma manera que ha permitido a los poderes públicos promover políticas de reforma agraria,²² también los autoriza a impulsar políticas de reforma urbana que desarrollen el mandato de igualdad material recogido en el artículo 9.2 CE y generalicen tanto el derecho a la vivienda como, en definitiva, el derecho a la ciudad.²³

¹⁸ El vínculo entre derecho a la vivienda y derecho a la educación ha sido incisivamente abordado por Ponce, J., *Segregación escolar e inmigración. Contra los guetos escolares: Derecho y políticas públicas urbanas*, Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 2007.

¹⁹ Ya en el ámbito del derecho internacional, la Declaración de Viena de 1993 dejó sentada la interdependencia e indivisibilidad entre todos los derechos humanos civiles, políticos y sociales. Las reformas estatutarias, sobre todo la catalana, han contribuido a reforzar este principio y a matizar, en cierto modo, el esquema binario que subyace a la CE. Así, por ejemplo, el EAC reconoce el derecho a la vivienda como un derecho “del ámbito civil y social” (Capítulo I, Título I). El artículo 16 del EAB se encarga de recordar que los derechos sociales, en general, “representan un ámbito inseparable de los valores y derechos universales de las personas”.

²⁰ Diferentes jurisdicciones han apelado a los estándares establecidos por el Comité DESC en sus “Observaciones Generales” (por ejemplo, el tribunal constitucional sudafricano en su célebre caso *Gobierno de la República de Sudáfrica y otros c. Irene Grootboom y otros*, del 4 de octubre de 2000).

²¹ Sobre esto ha insistido sobradamente Ferrajoli, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta: Madrid, 1999.

²² Vid. STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley andaluza 8/1984, de reforma agraria, FJ 2, 4, y 5.

²³ Según el Tribunal Constitucional, el único límite que el artículo 33 marca a las actuaciones públicas dirigidas a asegurar estos objetivos sería la desnaturalización del propio derecho de propiedad, de manera que este resultara irreconocible o se tornara impracticable. Esta eventual desnaturalización del derecho de propiedad, que se produciría, por ejemplo, si no se salvaguarda su rentabilidad, o si las medidas de intervención pública fueran desproporcionadas, marcaría la frontera entre una delimitación legítima y una limitación ilegítima del mismo; o, si se prefiere, entre una delimitación del contenido esencial del derecho de propiedad amparada en razones sociales, como las que pueden derivarse de la garantía del derecho a la vivienda, y una intervención expropiadora y, por tanto, indemnizable. Para un análisis más meditado de esta cuestión, vid. Colina Garea, R., *La función social de la propiedad en la Constitución española de 1978*, J. M. Bosch: Barcelona, 1997, pág. 321 y ss.; y Vidal Gil, E. J., *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*, Tirant Lo Blanch: Valencia, 2002, pág. 232 y ss.

Desde el punto de vista subjetivo, el derecho a la vivienda aparece atribuido por el artículo 47 CE “a todos los españoles”. Sin embargo, la dicción literal del texto constitucional no es, en sí, un obstáculo ni para su reconocimiento general a todas las personas ni para su reconocimiento específico a colectivos en especial situación de desventaja.²⁴ Varias comunidades autónomas, de hecho, han vinculado la titularidad de los derechos sociales reconocidos en sus estatutos a la simple “vecindad administrativa” (art. 12 EAA) o a la simple “personalidad” (arts. 15.2, 15.3 y 26 EAC). El artículo 47 CE tampoco excluye un reconocimiento específico del derecho a personas sin “recursos suficientes” (art. 26 EAC) o sin “medios” (art. 22 EAB), a los colectivos “más necesitados” (art. 27 EAAR; art. 37.22 EAA) o “en desventaja” (art. 16.14 EACyL), a los “jóvenes” (art. 27 EAAR), a las “personas mayores” (art. 13.5 EACyL), a las “mujeres maltratadas” (art. 22 EAB), a las “personas dependientes” (art. 22 EAB) o simplemente a “aquellas en cuyo caso estén justificadas las ayudas” (art. 22 EAB). Este principio de preferencia de las personas y colectivos en mayor situación de vulnerabilidad, en realidad, está en sintonía, como se ha visto, tanto con el PIDESC como con la Carta Social Europea.

Otra de las implicaciones jurídicas que cabe extraer del reconocimiento constitucional y estatutario del derecho a la vivienda es la justiciabilidad, es decir, su posible alegación ante juzgados y tribunales. En este punto, suele ser obligada la invocación del artículo 53.3 CE, que afirma que los principios rectores “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, aunque “solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”. Esta última expresión se ha interpretado como un elemento que condicionaría la exigibilidad judicial de los derechos del Capítulo III a la previa acción del legislador.²⁵ No obstante, se trata de un argumento que, en las condiciones actuales, puede matizarse y, sobre todo, desdramatizarse. Tanto en la CE como en algunos estatutos de autonomía, el derecho a la vivienda se presenta, a la vez, como un derecho subjetivo y como un principio rector, o si se prefiere, en parte como un derecho alegable ante los tribunales y en parte como un conjunto de mandatos dirigidos a los poderes públicos.²⁶ Al igual que el resto de derechos, el contenido del derecho a una vivienda digna y adecuada en parte está determinado y en parte debe determinarse. Lo cierto, en cualquier caso, es que ese contenido ha sido prolíficamente desarrollado tanto por leyes estatales y autonómicas como por instrumentos internacionales de diversa índole. Esto hace que, aunque sea difícil derivar *ex constitutione* la absoluta e incondicional justiciabilidad de todos los contenidos del derecho a la vivienda, existen algunos aspectos del mismo que resultan perfectamente exigibles ante los tribunales ordinarios. De hecho, los tribunales ordinarios ya tutelan, de facto, aspectos del derecho a la vivienda, comenzando por aquellos que pueden conectarse a otros derechos fundamentales.²⁷ No es casual, en consecuencia, que el adverbio “solo”, utilizado en el artículo 53.3 para determinar la eficacia jurídica de los principios rectores, haya desaparecido en algunos estatutos de autonomía,

²⁴ Según la jurisprudencia constitucional (entre otras, la STC 107/1984, FJ 3), el derecho a la vivienda sería uno de aquellos que pueden pertenecer o no a los extranjeros según lo dispuesto en tratados y leyes. Sin embargo, alguna doctrina ha defendido que, de una interpretación sistemática del artículo 47 CE en conexión con el artículo 10 CE, referido a la dignidad y al libre desarrollo de las personas, y el 9.2 CE, concerniente a la libertad e igualdad de los “individuos”, “grupos” o “ciudadanos”, resultaría su extensión también a los extranjeros. Así lo indica, Ponce, J., “Prólogo”, en P. Kenna, *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, op. cit., pág. 19 y 20. Algunas comunidades autónomas, de hecho, han reconocido también a los extranjeros sin residencia legal ayudas de vivienda vinculándolas a sus competencias en materia de asistencia y bienestar social.

²⁵ Vid., entre otras, la STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 6, o la STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 4.

²⁶ El EAC y el EAA, por ejemplo, reconocen el derecho a la vivienda, al mismo tiempo, como derecho (arts. 26 y 25, respectivamente) y como principio rector de las políticas públicas (arts. 47 y 37.22). Solo lo hacen como principio rector el EAAR (art. 27) y el EACyL (art. 16.14).

²⁷ Que no sea posible –como quiere *la reductio ad absurdum* al uso– reclamar judicialmente una vivienda gratuita de manera incondicional, no quiere decir que no existan elementos del derecho que puedan alegarse ante un tribunal. Las jurisdicciones contencioso-administrativa, civil o penal, de hecho, recurren con frecuencia a medidas cautelares y otros instrumentos procesales en casos que podrían considerarse ligados al ejercicio del derecho a la vivienda. Así sucede, por ejemplo, cuando deben resolver la aplicación discriminatoria o la falta de información adecuada en ayudas o programas habitacionales, la realización de desalojos arbitrarios o la existencia de abusos de propietarios cometidos contra arrendatarios en situación de vulnerabilidad.

optándose por una fórmula que se compadece mejor con el principio de aplicación más favorable a su plena efectividad y con la actual realidad jurídica.²⁸

Además de la dimensión material del derecho constitucional a la vivienda, en un Estado compuesto como el español es importante determinar su dimensión competencial y saber qué instancia territorial puede o debe hacer algo para satisfacer el derecho. De entrada, el artículo 148.1.3 CE autoriza a las comunidades autónomas a asumir competencias plenas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Si bien este precepto parece dejar un margen estrecho a las intervenciones del Estado central, este ha incidido en las mismas a través de diferentes títulos competenciales, sobre todo, apelando a la regulación de las bases y la coordinación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), a la ordenación del crédito (149.1.11 CE) y, desde una perspectiva, si se quiere, menos “economicista”, a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (149.1.1 CE).²⁹ Pero también se ha servido de sus competencias sobre legislación mercantil (art. 149.1.6 CE) y civil (art. 149.8 CE); sobre procedimiento administrativo común, expropiación forzosa y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE), o sobre protección del medio ambiente (149.1.23 CE).

Naturalmente, este marco normativo ha generado no pocos conflictos entre el Estado central y las comunidades autónomas, así como una nutrida jurisprudencia dirigida a delimitar el área de intervención pública y el alcance, principalmente, de los artículos 149.1.1., 11 y 13 CE. Como consecuencia de ello, se ha generado un escenario en el que las intervenciones y, por tanto, las responsabilidades en materia habitacional, urbanística y de ordenación del territorio se reparten de manera compleja entre las instancias estatales, autonómicas e incluso locales.

En términos muy esquemáticos, podría decirse que el Estado —extralimitándose a veces— ha coordinado la vivienda como sector económico, ha regulado las condiciones básicas para su ejercicio como derecho y ha establecido la política fiscal en la materia (excepto en Navarra y el País Vasco).³⁰ También ha elaborado la normativa básica sobre edificación y construcción; ha definido actuaciones susceptibles de protección, regulando su financiación, el nivel de protección o la aportación de recursos; y ha legislado sobre derecho hipotecario y registral y expropiación forzosa.

Las comunidades autónomas, por su parte, han sido competentes, dentro de lo asumido por sus respectivos estatutos, a la hora de desarrollar su propia legislación en materia de vivienda y urbanismo. Respecto de la financiación de actividades protegidas, han participado en el Plan Estatal de Vivienda y han gestionado su aplicación en el ámbito territorial a través de planes propios. Ello no les ha impedido, en todo caso, contar con un

²⁸ El artículo 39.3 del EAC establece que los principios rectores “son exigibles ante la jurisdicción”, de acuerdo con lo que determinen “las leyes y las demás disposiciones que los desarrollan”. El artículo 40 EAA, por su parte, estipula que “podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

²⁹ En su Sentencia 152/1988, de 20 de julio, por ejemplo, el Tribunal Constitucional sostuvo que la política de vivienda debía “tener un marcado acento social, en atención al principio rector que establece el artículo 47 de la Norma fundamental”. También aclaró, sin embargo, que el artículo 47 no constituía por sí mismo un título competencial autónomo a favor del Estado. Por lo que se refiere al artículo 149.1.1. CE, consideró que facultaba al Estado “para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen, la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales”. Esta función de garantía básica es la que el Estado debía desempeñar al instrumentar sus competencias sobre las bases y la coordinación de la planificación económica del subsector de la vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito. Finalmente, y evocando lo ya sostenido en la Sentencia 146/1986, de 25 de noviembre, recordó que “la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto deben desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales”.

³⁰ El alcance de estas competencias fue en buena parte discutido en la célebre Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, en la que se resolvían diversos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

régimen propio de ayudas que, en ocasiones, son complementarias de las estatales y, en otros casos, medidas que comprenden actuaciones no previstas a escala estatal, tanto en materia de vivienda como de suelo residencial.

Estas competencias estatales y autonómicas no han excluido, desde luego, la intervención de las administraciones locales, cuyo relevante papel en la política habitacional y urbanística ha sido definido, entre otras, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.³¹

3. Políticas habitacionales y desarrollo legislativo del derecho a la vivienda

Si bien el ordenamiento español es, como se ha visto, uno de los que de manera más exigente han recogido los derechos habitacionales, las políticas de vivienda no han sido capaces de dar adecuado cumplimiento al mandato constitucional y a los compromisos internacionales adquiridos en la materia. En términos globales, el sistema infraconstitucional de garantía del derecho a la vivienda se ha inscrito en una concepción débil del principio del Estado social (art. 1.1. CE), en la que es el mercado, de manera dominante, el que regula y asigna los recursos habitacionales y urbanísticos. Esta política social residual hunde sus raíces en el régimen franquista, caracterizado por un proteccionismo selectivo e ineficiente, incapaz de articularse con una política urbanística de largo aliento o de hacer del acceso a la vivienda un servicio público tendencialmente universal.³²

En el resto de Europa, la situación es sensiblemente diferente. Si bien en las últimas décadas ha irrumpido una cierta tendencia hacia la privatización y liberalización de las políticas habitacionales, el punto de partida era muy diferente al español. Tras la II Guerra Mundial, y en el contexto de consolidación del constitucionalismo social, las políticas habitacionales de la mayoría de países del centro y del norte de Europa se caracterizaron por una fuerte intervención del poder público sobre el mercado con el objeto de dar respuesta a las necesidades sociales.³³ Nada de esto ha ocurrido en el caso español, donde no es exagerado afirmar que, salvo iniciativas aisladas, no ha existido nunca una auténtica política social en materia de vivienda. Los incumplimientos más frontales de los mandatos constitucionales sobre el derecho a la vivienda han sido el resultado de una política habitacional históricamente insuficiente y coyuntural, de una ordenación del territorio y del desarrollo urbano muy dependiente de la iniciativa privada y de un contexto económico que ha convertido el sector inmobiliario en un campo de operaciones generador de grandes beneficios a corto plazo.

Entre los factores que han bloqueado de manera más o menos sostenida la generalización del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada pueden destacarse dos: la falta de vivienda asequible y la ausencia de límites suficientes al ejercicio abusivo de la libertad de empresa y del derecho de propiedad privada. Estos fenómenos están en el origen de otros que también contradicen valores y principios constitucionales y que tienen un impacto igualmente negativo sobre la eficacia del derecho a la vivienda: la especulación inmobiliaria y urbanística, y la segregación y discriminación residencial.

³¹ Así, las administraciones locales tienen importantes competencias en materia de planificación urbana y de gestión del suelo dedicado a procesos de urbanización. Entre otras cuestiones, pueden gestionar y administrar su patrimonio público de viviendas y suelo y establecer, en este marco, los convenios que consideren oportunos con diferentes instituciones públicas y privadas para la promoción de viviendas protegidas en sus diferentes modalidades (así, entre otros, los arts. 25.2 y 28 LRBRL).

³² Esta política se encuentra reflejada de manera paradigmática en la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen de suelo y ordenación urbana, o en el propio texto de la Ley de Arrendamientos Urbanos n.º 9 de 1964, aprobado por el Decreto 4106/1964, de 24 de diciembre, que pretendía atemperar la liberalización de la propiedad urbana careciendo, sin embargo, de una política social real en materia habitacional. Al respecto, vid. Garrido, P., "El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada", *op. cit.*, pág. 376 y ss.

³³ Para un análisis de las políticas europeas de urbanismo y vivienda, pueden consultarse, entre otros, Trilla, C., *La política de vivienda desde una perspectiva comparada*, Colección Estudios Sociales n.º 9, La Caixa: Barcelona, 2001; Ponce Solé, J. (coord.), *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons: Madrid, 2006; o el completo informe extraordinario de la Institución del Ararteko al Parlamento Vasco, *Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Institución del Ararteko: Vitoria-Gasteiz, 2007, págs. 99-152. Revista catalana de dret públic, núm. 38, 2009

Como se ha apuntado ya, tanto el PIDESC como la Carta Social Europea vinculan el carácter “adecuado” de la vivienda, entre otras cosas, a que sea “asequible”. En el ámbito europeo, la vía principal para alcanzar este objetivo ha sido la promoción del alquiler social, esto es, un alquiler público con precios sensiblemente inferiores a los del mercado. En el caso español, en cambio, el régimen de tenencia favorecido por las políticas habitacionales ha sido la propiedad privada. Con el objetivo declarado, precisamente, de crear un “mercado de propietarios de vivienda”, se introdujeron incentivos fiscales y facilidades para el crédito, como las amparadas por la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario. Sin embargo, lejos de facilitar vivienda asequible, estas políticas generaron elevados índices de sobreendeudamiento y ejercieron una presión al alza en los precios del mercado.³⁴

Como contrapartida, el parque de alquiler público ha sido casi inexistente. La vivienda pública por excelencia ha sido la vivienda de protección oficial (VPO), inicialmente prevista en el Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre. Sin embargo, la VPO, tal como se ha concebido, no ha sido sinónimo de “asequibilidad”. Por un lado, porque ha representado un porcentaje muy bajo del total de viviendas construidas en el Estado. Pero, sobre todo, porque ha sido pensada como un instrumento para motorizar el crecimiento económico y, de paso, garantizar la vivienda en propiedad a sectores medios y medios altos. A resultas de ello, se ha convertido en un tipo de vivienda “protegida”, pero no necesariamente “social”, esto es, asequible para los colectivos más vulnerables de la población, ni “sostenible”, es decir, compatible con un uso racional de los recursos habitacionales y del territorio.

Esta ausencia de vivienda genuinamente asequible, de alquiler o de compra, se ha visto agravada por la progresiva desregulación del mercado privado de alquiler. Esta tendencia se manifestó claramente ya con el Real Decreto Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica, y se consolidó con la propia Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Combinadas con la inexistencia de un parque suficiente de viviendas públicas, estas medidas han disparado fenómenos como el acoso o *mobbing* inmobiliario contra inquilinos con contratos de renta antigua³⁵ y han condenado a la inseguridad jurídica a numerosos arrendatarios.³⁶

Otro fenómeno estructural producido por la falta de control público sobre los ejercicios antisociales de la propiedad y de la libertad de empresa ha sido la especulación urbanística e inmobiliaria. Aunque responde a muchas causas, estas prácticas se vieron amparadas en leyes como la 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, que prácticamente convirtió todo el suelo no protegido de manera explícita en suelo urbanizable. Así, y con la censura de la propia UE, se alentó la financiación de los ayuntamientos a través de la recalificación de terrenos y con ello, la corrupción urbanística, al tiempo que se generó un modelo de crecimiento con un impacto social y ecológico claramente reñido con el “orden constitucional ambiental” (arts. 45, 46 y 47 CE) y con la propia solidaridad interterritorial (art. 138.1 CE).

³⁴ Según datos del INE (Instituto Nacional de Estadísticas), entre 1995, antes del *boom* inmobiliario, y 2007, cuando finalmente el sector comenzó a manifestar signos de desaceleración, el precio de las viviendas se incrementó en un 202%.

³⁵ El acoso o *mobbing* inmobiliario (vid. *supra*, nota 14) consiste principalmente en la adopción por parte de los propietarios de un inmueble de medidas orientadas a forzar su abandono por parte de inquilinos con contratos de renta antigua. Estos contratos se caracterizan por ser indefinidos y establecer precios notablemente inferiores a los del mercado. De ahí que sus víctimas sean sobre todo personas de avanzada edad.

³⁶ La Ley 29/1994, de Arrendamientos Urbanos, establece un período de duración de los contratos de alquiler de hasta 5 años. Durante ese período, los incrementos en el alquiler no pueden ser mayores al índice de precios al consumidor. Luego, sin embargo, la Ley posibilita aumentos indiscriminados.

Tras su misión en el país, el Relator Especial de la ONU para el derecho a una vivienda adecuada sostuvo que las políticas impulsadas en las últimas décadas han hecho de España uno de los países de la UE con más viviendas construidas, más viviendas vacías y menos vivienda asequible.³⁷ De ese modo, se ha consolidado un modelo inmobiliario y urbanístico económicamente especulativo, ambientalmente insostenible y socialmente excluyente, que ha colocado en una situación de abierta vulnerabilidad a capas amplias de la población, comenzando por personas mayores, jóvenes, y trabajadoras y trabajadores en situación de precariedad laboral, tanto autóctonos como migrantes.

En los últimos años, en todo caso, han tenido lugar algunos intentos de estrechar la brecha que separa los compromisos constitucionales e internacionales sobre el derecho a la vivienda de políticas habitacionales concretas. En el ámbito estatal, el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, sobre reestructuración de departamentos ministeriales, previó la creación de un Ministerio de Vivienda, encargado de ejercer las competencias correspondientes a la Administración General del Estado. Uno de los propósitos declarados del Ministerio ha sido reforzar el papel de la vivienda protegida y contribuir a un mayor equilibrio entre las formas de tenencia, fomentando el régimen de alquiler e intentando equipararlo, como mínimo, al régimen de propiedad. El Plan de Vivienda Estatal 2005-2008,³⁸ de hecho, ha intentado centrarse en esos objetivos, entre otras cuestiones, ampliando el término de calificación de las viviendas con protección pública.³⁹ Sin embargo, el grueso de la actuación estatal ha girado en torno a la VPO de precio concertado, un tipo de vivienda cuya asequibilidad para los sectores más vulnerables es claramente limitada.

En relación con el fomento del alquiler, se han puesto en marcha dos clases de medidas, con resultados contradictorios. Por un lado, se ha creado la Sociedad Pública de Alquiler con el objetivo de mediar entre propietarios privados y arrendatarios y facilitar los alquileres.⁴⁰ El volumen de pisos alquilados a través de este organismo, no obstante, ha sido sensiblemente inferior a lo esperado.⁴¹ Por otra parte, se han previsto ayudas monetarias tanto a los demandantes de vivienda como a sus propietarios. Aquí, los problemas han tenido que ver, sobre todo, con la selectividad de los grupos beneficiados (principalmente jóvenes), con las condiciones impuestas para acceder a las ayudas (que no siempre las colocan, en un tiempo razonable, a disposición de los colectivos más desaventajados) y con su limitado impacto en un contexto de ausencia de alquiler social y de controles suficientes sobre el mercado privado de alquiler.⁴² El otro punto débil de estas medidas es que muchas de las ayudas ofrecidas a los propietarios ni siquiera han estado sujetas al cumplimiento de deberes como la rehabilitación de las viviendas, con lo cual se han convertido en subvenciones indirectas a usos antisociales de la propiedad.

³⁷ Vid. “Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado”, Sr. Miloon Kothari, A/HRC/7/16/Add.2, de 7 de febrero de 2008.

³⁸ Real Decreto 801/2005, de 1 de abril.

³⁹ En su borrador, el Plan incluía que las viviendas sujetas a régimen de protección pública lo mantendrían durante toda su vida útil, pero la fórmula no pudo conservarse, entre otras razones, por la fuerte oposición de algunas comunidades autónomas. Finalmente, el artículo 5 del Real Decreto estipuló que las viviendas sujetas a régimen de protección pública lo conservarían durante 30 años, contados desde su calificación definitiva, aunque las comunidades autónomas pudieran establecer un plazo superior.

⁴⁰ Acuerdo del Consejo de Ministros, de 8 de abril de 2005.

⁴¹ Según datos de la propia Sociedad Pública de Alquiler, en dos años y medio solo se han suscrito 8.410 contratos de alquiler en todo el Estado. Mientras, en 2007, los precios de alquileres en ciudades como Barcelona o Madrid se incrementaron en más de un 8%.

⁴² El 14 de agosto de 2008, el Consejo de Ministros aprobó un Anteproyecto de Ley de Medidas de Fomento del Alquiler de Viviendas y la Eficiencia Energética de los Edificios. Significativamente, uno de los propósitos de esta norma es agilizar los desahucios por falta de pago. Con ello se buscaría dar mayor “seguridad jurídica” a los propietarios e incentivarlos a alquilar. Lo más probable, sin embargo, es que, en ausencia, una vez más, de un parque público de viviendas sociales, este tipo de medidas perjudiquen a los arrendatarios en mayor situación de vulnerabilidad. Se favorecería, por tanto, la “seguridad jurídica” de los propietarios, sin distinción, al precio de extender la “inseguridad jurídica” entre los colectivos más desaventajados.

Revista catalana de dret públic, núm. 38, 2009

Más auspiciosas, desde una perspectiva garantista, han sido en cambio las reformas introducidas por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Esta nueva normativa, elaborada en la línea de las leyes de suelo autonómicas más avanzadas, como la Ley vasca 2/2006, de Suelo y Urbanismo, pretende revisar el paradigma del “todo urbanizable” vigente hasta fechas recientes. En ella se contemplan, por primera vez, los derechos habitacionales de todos los ciudadanos y no solo de los propietarios (arts. 4 y 5); se vincula el derecho a la vivienda a la función social de la propiedad del suelo (art. 9) y se recupera la noción de la ciudad como un espacio colectivo en el que disfrutar y ejercer la ciudadanía. Con el objetivo de garantizar suelo para vivienda asequible, se establece una reserva mínima del 30% del nuevo suelo residencial para vivienda protegida, intentando con ello moderar los precios de la vivienda libre y facilitar el acceso a quienes se ven excluidos de este mercado (art. 10).⁴³ Por su parte, se intenta bloquear la corrupción urbanística en el ámbito municipal imponiendo a los ayuntamientos obligaciones que van desde la constitución de patrimonio público de suelo hasta la ampliación del régimen de incompatibilidades de concejales y directivos municipales o la identificación de los propietarios de fincas beneficiadas con recalificaciones (DA 9ª). Otro de los objetivos importantes de la ley es conseguir un desarrollo urbano y territorial más sostenible (art. 2), para lo cual se prevé que solo se pueda urbanizar el suelo necesario e idóneo para hacer ciudad, obligando a la protección del resto, y se introducen estrictos requisitos de evaluación ambiental previa de los desarrollos urbanísticos (art. 15). Todo ello en un marco normativo que, para desactivar la especulación en el mercado del suelo, introduce un principio clave: la valoración del suelo por su situación real y no por sus expectativas, lo cual desincentiva las prácticas de clasificación y retención puramente especulativas (arts. 20 y ss.).

Algunas de estas medidas, en realidad, ya habían sido impulsadas desde algunas comunidades autónomas. En efecto, si bien el desarrollo de las políticas habitacionales en el ámbito autonómico fue durante décadas tan débil como en el ámbito estatal, a partir de finales de los años noventa comenzó a abrirse paso una filosofía normativa diferente, sobre todo en comunidades autónomas como la vasca o la catalana.

El Plan Director de Vivienda 2002-2005 del País Vasco, aprobado a través del Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, fue el primero en introducir la calificación permanente de la vivienda protegida, proscribiendo la posibilidad de su venta en el mercado libre. Junto a esta medida, se impulsó un aumento considerable de las ayudas al alquiler y se puso en marcha un programa para movilizar viviendas vacías –el Programa Bizigune– y adjudicarlas a colectivos desaventajados a cambio de una renta social. Este programa ha tenido un éxito bastante mayor al de otros programas de mediación. No obstante, algunas instituciones, como el Ararteko, han criticado el hecho de que suponga una subvención indirecta a arrendadores privados de vivienda urbana que, en muchos casos, estaban utilizando su propiedad con fines especulativos.⁴⁴

En realidad, muchas de las iniciativas en materia habitacional en la comunidad autónoma vasca acabaron por plasmarse en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Esta normativa recoge novedades que luego repercutirían, incluso, en la elaboración de la legislación estatal. Así, se recogen diversas tipologías de vivienda

⁴³ La aparición de la Ley Estatal de Suelo, de hecho, ha motivado la reforma de la normativa autonómica en la materia. En Cataluña, por ejemplo, el Gobierno autonómico emitió el Decreto Ley, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística, con el objeto de elevar las reservas de suelo para viviendas protegidas hasta el 30% previsto en la norma estatal. Entre otras cuestiones, el Decreto Ley dispone que en los municipios de más de 10.000 habitantes y capitales de comarca, se deberá reservar hasta el 40% del techo residencial previsto (art. 9).

⁴⁴ Esta fue una de las críticas realizadas por el Ararteko en su informe extraordinario al Parlamento Vasco, *Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Las organizaciones empresariales, empero, criticaron la fórmula por razones opuestas. En su opinión, era menester otorgar mayores garantías y seguridad jurídica a los propietarios, agilizando, por ejemplo, los desahucios de inquilinos morosos. Vid. al respecto la nota 41.

protegida, desde las de régimen general hasta las viviendas sociales, incluidas algunas modalidades para colectivos en especial situación de vulnerabilidad como los llamados “alojamientos dotacionales”. Otro de los puntos importantes de la ley son las reservas mínimas de suelo para vivienda protegida. En suelo urbanizable, por ejemplo, se prevé que el 75% de las nuevas construcciones se dedique a vivienda con algún régimen de protección. De este 75%, un 55% se reserva a viviendas de protección oficial de régimen general y especial (para colectivos más vulnerables; art. 80).⁴⁵ El Ararteko ha lamentado que la ley no haya aprovechado para establecer de manera expresa reservas destinadas a vivienda genuinamente asequible, como la vivienda social de alquiler. En cambio, ha celebrado que el nuevo texto califique como permanente el régimen de las viviendas protegidas.

También en Cataluña se han impulsado algunas medidas en materia de política habitacional que rompen, parcialmente, con la filosofía liberalizada de las últimas décadas. Así, por ejemplo, la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, ha sido considerada como una auténtica ley “antigueto”⁴⁶ y está destinada a fomentar procesos de renovación urbana en núcleos problemáticos, bien por el envejecimiento de la población y de las infraestructuras, bien por la falta de cohesión social o por el deterioro económico. Otra de las iniciativas emblemáticas en la materia ha sido la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. La nueva ley catalana es la primera en abordar la cuestión habitacional en términos no de simple política pública urbana, sino de derechos.⁴⁷ Incluye diversos elementos que pueden destacarse: desde la consideración de la política habitacional como un servicio de interés general dirigido a garantizar el derecho constitucional a la vivienda y a la ciudad (art. 4), hasta la previsión de supuestos específicos de incumplimiento de la función social de la propiedad, como el abandono permanente e injustificado de inmuebles, el hacinamiento o la vulneración de deberes de rehabilitación y conservación (art. 5); pasando por la consagración del acoso inmobiliario como una práctica discriminatoria ante la cual puede llegar a justificarse la inversión de la carga de la prueba (arts. 45-47). En la línea de la ley francesa de 2000,⁴⁸ la ley catalana se propone conseguir una mayor “solidaridad urbana” (Tít. V, Cap. II), mediante la consecución en veinte años de un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 15% en los municipios de más de 5.000 habitantes y las capitales de comarca (art. 73). Asimismo, con el efecto de mejorar la transparencia y la equidad en el acceso a la vivienda con protección pública, se prevé la constitución de un registro único de solicitantes (art. 92).⁴⁹ Uno de los puntos, en todo caso, más controvertidos de la ley ha sido su artículo 42.6, que prevé la posibilidad de acordar el alquiler forzoso de viviendas vacías o permanentemente desocupadas, en ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada y una vez agotadas una serie de medidas de incentivo al propietario.⁵⁰

⁴⁵ En la comunidad autónoma vasca ya existía desde 1994, *ex lege*, una reserva en suelo urbanizable del 65% de las nuevas viviendas a construir, que llegaba al 20% en el caso de viviendas a construir en suelo urbano. Estas reservas para vivienda protegida eran ya las mayores entre las comunidades autónomas que disponen de ellas. Vid. al respecto Burón, J., “El impacto del artículo 47 de la Constitución en la normativa vasca de vivienda”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 230, Madrid, 2006.

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

⁴⁷ En septiembre de 2007, la Junta de Andalucía inició la tramitación de un proyecto de ley del derecho a la vivienda con el objeto de “garantizar a los andaluces una casa, en alquiler o en propiedad, sin que el esfuerzo económico para adquirirla supere en ningún caso un tercio de sus ingresos familiares”. Sin embargo, la propuesta aún no ha sido aprobada.

⁴⁸ Ley 2000-1208, de 13 de diciembre, de solidaridad urbana.

⁴⁹ Muchas de estas medidas fueron el eje de ataques por parte de grupos políticos de la oposición y sectores empresariales. En el anteproyecto inicial de la ley, por ejemplo, la prolongación del régimen de calificación de vivienda protegida alcanzaba los 90 años, pero finalmente se redujo a 30. Igualmente, aunque la ley establece un registro único de solicitantes de vivienda protegida, los promotores privados pueden reservarse hasta un 30% de las viviendas de la promoción para adjudicarlas al margen de los sorteos (art. 101).

⁵⁰ Consultado acerca de la constitucionalidad y estatutoriedad de esta medida, el Consejo Consultivo de Cataluña entendió (Dictamen n.º 282, de 29 de noviembre de 2007) que no suponía una afectación desproporcionada del derecho de propiedad, aunque sí una vulneración del principio de igualdad, ya que la indefinición de lo que era una zona residencial “fuerte y acreditada” o la falta de especificación de los mecanismos de detección de las viviendas abandonadas podían introducir un trato discriminatorio entre diferentes propietarios. En consecuencia, y antes de aprobar la ley, el Parlamento de Cataluña modificó el artículo 42.6 para aclarar estos extremos.

La aprobación final de la ley, en todo caso, vino precedida por el Pacto Nacional por la Vivienda (*Pacte Nacional per l'Habitatge 2007-2016*), acordado con el sector empresarial y algunas organizaciones de la sociedad civil. El Pacto se plantea, entre otras cuestiones, luchar contra la exclusión residencial y aumentar la previsión de ayudas para colectivos en situación de vulnerabilidad. Igualmente, anuncia medidas contra el acoso inmobiliario y la degradación intencionada de inmuebles, así como inspecciones administrativas dirigidas a garantizar la calidad de la vivienda. Es difícil, en cualquier caso, anticipar el resultado de medidas que, en muchos casos, consisten más en incentivos que en obligaciones concretas para los agentes privados. Igualmente, aunque el Pacto promueve la rehabilitación y el régimen de alquiler, prevé un elevado volumen de vivienda en régimen concertado (con precios más altos que los del régimen general) y un aumento de la construcción, sin mayores consideraciones por su impacto ambiental.

Sin perjuicios de los avances, las nuevas políticas habitacionales y urbanísticas, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, parecen atravesadas por una contradicción especialmente evidente en épocas de crisis: la pretensión de ampliar el alcance del derecho a una vivienda adecuada y a un entorno urbano digno y sostenible sin otorgar prioridad real a los colectivos más vulnerables y, sobre todo, sin prevenir y sancionar los ejercicios especulativos y antisociales más graves del derecho de propiedad y de la libertad de mercado.

Actuaciones como estas, en realidad, no deberían depender de una opción política coyuntural. Deberían formar parte de toda política que aspirara a concretar, en el ámbito de la vivienda y del urbanismo, el mandato constitucional de promoción del principio del Estado social (art. 1.1 CE), de la igualdad real (art. 9.2 CE), de la solidaridad territorial (art. 138.1) y de la sostenibilidad ambiental (arts. 45, 46, 47), así como los compromisos internacionales asumidos por el Estado español en materia de derechos habitacionales y residenciales. Seguramente, la concreción de estos mandatos no pasa por la asunción mimética y acrítica de políticas adoptadas en otros países europeos, pero sí por prestar atención a aquellas "mejores prácticas"⁵¹ que han permitido priorizar, por ejemplo, la construcción de vivienda social sobre la subvención y el abaratamiento de la financiación de vivienda libre; la movilización de vivienda vacía sobre la construcción indiscriminada; el derecho de superficie y el alquiler social, sobre la propiedad privada como régimen principal de tenencia.⁵² Seguramente, estas líneas de actuación no bastarían por sí solas para resolver una situación de emergencia habitacional y urbanística que exige reformas estructurales –financieras, fiscales y económicas, en general– no solo en el ámbito de la vivienda, sino también en otros como el laboral o el de la seguridad social. Pero permitirían acercarse, al menos, a unos estándares internacionales, estatales, autonómicos e incluso municipales sobre el derecho a la vivienda, cada vez más exigentes, pero poco observados en la práctica.

⁵¹ En Escocia, por ejemplo, existe una ley de 2003 sobre personas sin hogar (*Homelessness Scotland Act*), que obliga a las autoridades locales a asegurar, para el año 2012, un alojamiento adecuado para todas las personas sin techo, como primer paso para asegurar el derecho general a una vivienda adecuada. De manera similar, la ley francesa 2007-290, de 5 de marzo de 2007, sobre exigibilidad del derecho a la vivienda, ha desarrollado el derecho de las personas en situación de necesidad a reclamar ante un tribunal contencioso-administrativo la denegación injustificada del acceso a una vivienda por parte de las autoridades públicas. También en este ámbito ha habido intentos interesantes: el ya mencionado anteproyecto andaluz que pretendía garantizar el derecho a no destinar a la vivienda más de un 30% de los ingresos, o el reciente anuncio de un anteproyecto de ley vasca que pretende convertir el acceso a una vivienda en alquiler en un derecho tendencialmente universal.

⁵² En este sentido, pueden consultarse las lúcidas y comprometidas observaciones 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*, n.º 138, Madrid, 2005, pág. 119 y ss.