

LA LEY DEL DERECHO A LA VIVIENDA: ASPECTOS MÁS DESTACADOS

Carme Trilla Bellart*

1. Contexto de la Ley del Derecho a la Vivienda
2. Proceso de elaboración de la Ley
3. Aspectos más destacados de la Ley
4. Estructura y contenidos de la Ley
5. Conclusión

*Carme Trilla Bellart, economista, secretaria de Vivienda del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda
Artículo recibido el 23.1.2009. Evaluación: 12.2.2009. Fecha de aceptación de la versión final: 2.3.2009.

1. Contexto de la Ley del Derecho a la Vivienda

Es obligatorio situar la Ley del Derecho a la Vivienda (Ley 18/2007, de 28 de diciembre, DOGC n.º 5044, de 9 de enero de 2008) dentro del contexto del sistema de vivienda catalán, dentro de nuestra estructura de propiedad, dentro de los mecanismos de mercado a los que estamos acostumbrados y dentro de la trayectoria que ha seguido la política sobre vivienda de nuestro país desde los años cincuenta. Estructura de propiedad, mercado y política de vivienda han ido configurando un sistema específico de relaciones, diferente del de la mayoría de países de nuestro entorno, con ventajas en determinados aspectos, pero con desventajas en muchos otros, que se han revelado especialmente perniciosos en la etapa de mayor dinamismo de demanda y de producción de viviendas de nuestra historia.

La nueva Ley del Derecho a la Vivienda surge en un contexto de demanda reivindicativa que no se habría producido si el funcionamiento del sector y del mercado de la vivienda no hubiera generado las disfunciones sociales de los últimos años. En este período histórico, y especialmente en el decenio 1997-2007, el mundo de la vivienda en Cataluña ha experimentado una profunda convulsión: los precios de las viviendas han subido un 300%,¹ mientras que los sueldos solo han aumentado un 30%.² Esta situación ha generado una importante discrepancia en la posición de los ciudadanos ante el derecho a la vivienda y una profunda segregación social. La vivienda se ha convertido en una preocupación general, situada en un nivel de máxima exigencia ciudadana. El alejamiento de la capacidad adquisitiva de los hogares respecto de las condiciones del mercado de la vivienda se ha traducido en que 200.000 familias tienen graves dificultades para acceder a una vivienda, otras 300.000 tienen dificultades para poder rehabilitarla y más de 60.000 hogares tienen graves problemas para pagar aquella vivienda en la cual viven habitualmente, con el consiguiente riesgo de exclusión social que este hecho conlleva.³

Este rastro conflictivo y de ruptura social que la etapa de *boom* inmobiliario ha dejado tras de sí, encuentra razones explicativas, más allá de la coyuntura alcista, en las relaciones estructurales profundas de nuestro sistema de vivienda:

- Somos el país de Europa con mayor proporción de personas que viven en una vivienda de propiedad, es decir, con menor presencia de viviendas de alquiler (15% en Cataluña, 9% en España); y somos el país de Europa con más hogares que han pagado totalmente su vivienda (60% en Cataluña).⁴ Estos dos rasgos diferenciales explican que la mayoría de la población haya perdido la percepción de la vivienda como un **bien de uso**, que ofrece un servicio y para el cual hay que pagar sistemática y continuamente, y, en cambio, haya ido evolucionando hacia una percepción de la vivienda como un **bien de inversión**, el cual, una vez se ha pagado, da rentabilidad y seguridad a medio y largo plazo.
- Estamos entre los países de Europa con menor proporción de suelo de titularidad pública y con menor peso de viviendas de titularidad pública (por debajo del 5%) y, además, con una prácticamente nula presencia de parque público de alquiler. Estos rasgos distintivos, fruto de políticas de vivienda deliberadas, han ido acostumbrando a la población a buscar la vivienda con sus medios propios y en el mercado libre, diluyendo la responsabilidad del sector público y dejando que sea de aplicación residualmente solo para proveer de vivienda a capas marginales de la población. La vivienda no se concibe, por lo tanto, como un **servicio público**, sino como una **vía personal de progreso y seguridad**.
- En la mayoría de países europeos de tradición socialdemócrata, toda vivienda que no es provista directamente por las administraciones públicas (estatales, regionales, municipales) es concertada con

¹ Según datos de los estudios de precios de vivienda de obra nueva elaborados por la Secretaría de Vivienda.

² Datos del IDESCAT.

³ Datos de la evaluación de necesidades realizada para el estado de la situación incluido en el Pacto Nacional para la Vivienda 2007-2016.

operadores privados mediante cláusulas de vinculación y de compromiso estrictas y de obligado cumplimiento. En Cataluña y en España, en cambio, la concertación con los privados para proveer viviendas asequibles ha sido hasta hoy débil, optativa, reversible y, por lo tanto, inconsistente. Una demostración de esta vulnerabilidad y de la falta de fortaleza de la política de vivienda "concertada" para dar respuesta a las consecuencias de un mercado convulso la encontramos al comprobar que la situación de fortísima inflación ha venido acompañada de una caída drástica en la producción de viviendas protegidas. Desde volúmenes de entre 15.000 y 20.000 anuales de mediados de los años noventa, llevamos diez años con producciones inferiores a las 10.000,⁵ lo que ha impedido atender a la importante demanda que no ha podido acceder al mercado libre. La errática producción de vivienda protegida, no coincidente en absoluto en sus oscilaciones con las del mercado inmobiliario, provoca que, en gran medida, la población tenga que confiar en un buen funcionamiento del mercado libre para ver satisfechas sus necesidades de alojamiento. Es el nuestro un sistema prácticamente abierto al mercado libre –tanto si lo observamos desde el punto de vista de las viviendas de compraventa, como de las viviendas de alquiler– y es un sistema sustentado, en su práctica totalidad, en la actuación de los operadores privados. Es, por lo tanto, un sistema altamente vulnerable a las oscilaciones del mercado –para bien o para mal– y altamente vulnerable a las oscilaciones no solo del mercado inmobiliario sino también del mercado financiero, en la medida en que han desaparecido todos los mecanismos de obligatoriedad de financiación privilegiada.

Todos estos rasgos definitorios son determinantes en la valoración que hacen los ciudadanos de la vivienda: la vivienda como bien de inversión frente a un bien de uso; la vivienda como solución individual frente a un servicio público; la vivienda provista por un libre mercado hegemónico frente al sector público; una política de vivienda protegida (asequible) débil y no coercitiva; la vivienda asequible no como un derecho sino como un azar.

Sin duda, este sistema, esta estructura, esta cultura ha tenido una derivada interesante con respecto a la menor destinación de recursos públicos hacia el sector de la vivienda durante una larga etapa de nuestra historia. La discrepancia entre los porcentajes de gasto público en vivienda respecto del PIB de España y de Cataluña (por debajo del 0,5%), en relación con las medias europeas (entre el 1,5% y el 2%),⁶ es una demostración clara de ello.

Sin embargo, si, mientras el mercado inmobiliario va ejerciendo eficientemente la función que se le atribuye de asignar adecuada y equitativamente los recursos, no se visualizan estas diferencias como problemáticas, en el momento en que el mercado presenta fisuras, disfunciones o alteraciones importantes, como las vividas en los últimos diez años, se hacen evidentes las carencias del sistema de vivienda. Aflora como un déficit y como una preocupación social la verdadera realidad de la necesidad social de vivienda, y aflora la incapacidad del sector público para poder atender esta necesidad, por la falta profunda y grave de recursos económicos, de parque público existente y de política de concertación efectiva.

Si la política de vivienda tradicional de Cataluña, con medidas de fomento y coyunturales, ha sido válida para hacer frente a situaciones pasajeras, o para enderezar o mejorar aspectos puntuales de la demanda o de la oferta de vivienda, lo cierto es que, ante problemáticas cuyo origen es de carácter estructural, como las que hemos descrito hasta el momento, no basta con decretos de fomento, sino que es necesario ir a la raíz del problema y atacarlo desde su base si se quiere, por una parte, dar respuestas reales y si se quiere, por otra parte, actuar preventivamente para evitar situaciones futuras de las mismas características. Lo que es necesario reconsiderar

⁴ Datos EUROSTAT.

⁵ Datos de calificaciones de viviendas protegidas de la Secretaría de Vivienda.

⁶ Datos EUROSTAT.

son las reglas del juego y hay que modificarlas en todo aquello que ha demostrado tener unas consecuencias más negativas para el conjunto de la población. Y, las reglas del juego, hoy en día, vienen determinadas por las leyes.

Hacía falta, por lo tanto, una ley nueva que abordara los aspectos comentados, que tomara ejemplo de las legislaciones de nuestro entorno más próximo en todos aquellos aspectos en los que este entorno se muestra más eficaz, más potente y más equitativo. Por lo tanto, había que construir un nuevo cuerpo legislativo que hiciera avanzar nuestro sistema de vivienda hacia parámetros más adelantados socialmente, más responsables de cara al futuro y más sensatos dentro de las lógicas económica y social colectivas.

El proceso de negociación del proyecto de ley del derecho a la vivienda no estuvo exento de dificultades. Era de esperar que un proyecto como este, que afecta a un número muy elevado de actores y de un espectro muy amplio y que incide en costumbres, usos, percepciones i apriorismos profundamente arraigados, no prosperaría sin un debate social profundo y difícilmente encontraría el consenso de una forma inmediata y sencilla.

A pesar de todo, se consiguió un alto grado de acuerdo que finalmente se ha visualizando en el hecho de que un único artículo es lo que ha impedido el consenso de todos los grupos parlamentarios. Se trata, precisamente, de un artículo que enfatiza la relación de los ciudadanos con la vivienda, que cambia la perspectiva de este bien como un bien de disfrute exclusivo e individual, para introducir en nuestro contexto el planteamiento de la vivienda como un bien de interés colectivo.

2. Proceso de elaboración de la Ley

Para hacer frente al conjunto de problemas que impiden que todas las personas puedan disponer de una vivienda digna, el Gobierno y el Parlamento catalán han aprobado la Ley 18/2007, del Derecho a la Vivienda, con el objetivo de poner a disposición de las autoridades competentes un conjunto de herramientas y medidas para resolver esta cuestión de forma integral.

Puede ser que esta Ley por sí misma no sea suficiente para resolver todas las problemáticas, como reconocen sus propios promotores políticos, pero en todo caso es necesaria y será de gran utilidad, si se tiene en cuenta que introduce medidas claras para garantizar la función social de la vivienda y múltiples instrumentos para incrementar la provisión de viviendas de protección oficial.

La elaboración de la Ley se ha sustentado en varios pilares metodológicos: 1. Necesidad de acuerdo en el diagnóstico de los problemas a resolver. 2. Consenso, lo más amplio posible, en las soluciones formuladas. 3. Definición de nuevas reglas del juego adelantadas, pero acotando su impacto intervencionista. 4. Coordinación y coherencia con la legislación urbanística y la planificación territorial. 5. Incremento del protagonismo del mundo local y nuevo reparto competencial de los distintos niveles de la Administración Pública. 6. Voluntad de abordar las problemáticas de la vivienda desde una visión omnicomprendensiva.

En primer lugar, todos los sectores interesados, públicos y privados, se han puesto de **acuerdo en el diagnóstico** del problema que la Ley aborda, y también en la identificación de los diferentes aspectos sociales, económicos, técnicos y legales que están en su origen, en su alcance y en las interrelaciones que se crean, y sobre los que hace falta una intervención lo más integral y transversal posible.

En segundo lugar, a partir del diagnóstico compartido, se ha debatido la **idoneidad de las soluciones**, de los mecanismos y de los recursos para abordar los distintos aspectos de la problemática de la vivienda, en todas sus modalidades, y determinar qué papel corresponde a cada agente que haya de intervenir, distinguiendo

claramente, como es obvio, entre la distinta responsabilidad de las administraciones públicas y de los agentes privados, económicos y sociales.

En tercer lugar, se ha trabajado para conseguir una **ley poco intervencionista**, que no confíe únicamente en el protagonismo de la acción administrativa o de la promoción pública de viviendas, sino que ofrezca un papel principal a la acción de los privados. Se ha partido del supuesto que los agentes privados y colectivos –ya sean de carácter mercantil o de economía social– tienen un papel fundamental por desempeñar, si realmente queremos encontrar soluciones para las distintas problemáticas y para los diferentes sectores sociales afectados, así como para las diversas modalidades con las que se puede hacer efectivo el derecho al acceso a una vivienda digna. Sin embargo, a nuestro entender, todo ello no está reñido con la **definición de reglas claras**, de instrumentos legales potentes y precisos, y de un adecuado despliegue reglamentario posterior, además de una mayor dotación de recursos humanos, técnicos y económicos para impulsar las políticas activas en favor de la vivienda.

En cuarto lugar, la Ley del Derecho a la Vivienda nace perfectamente **coordinada y apoyada por la legislación urbanística y por la planificación territorial** y sectorial de Cataluña. El mismo texto legislativo refundido de urbanismo de Cataluña, su reglamento y los distintos planeamientos territoriales parciales en trámite se remiten a las previsiones que contiene la nueva Ley del Derecho a la Vivienda y al plan territorial sectorial de la vivienda que está en fase avanzada de elaboración (o se complementan mediante ambos textos), como instrumento de despliegue y de concreción de la Ley en los distintos ámbitos territoriales de Cataluña.

En quinto lugar, la Ley del Derecho a la Vivienda quiere otorgar el **mayor protagonismo al mundo local**, mejorar la relación interadministrativa con la Generalitat y posibilitar el traspaso a los ayuntamientos de determinadas competencias en materia de vivienda, con las condiciones y la financiación necesarias para ejercerlas adecuadamente, como ya viene haciéndose, de hecho, desde el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda a través de los más de cien convenios suscritos para crear o potenciar las oficinas locales de vivienda, y de otros más de cincuenta convenios para crear redes de intermediación social en el fomento de la rehabilitación y el alquiler de viviendas desocupadas, con garantías públicas.

En sexto lugar, la Ley tiene una **voluntad omnicomprendiva** del sector de la vivienda y así, tal como se refleja en su índice y en su exposición de motivos, aborda todo lo que es competencia de la Generalitat y de las demás administraciones competentes en materia de vivienda y establece unas reglas del juego más precisas en todo lo referente a la promoción, gestión, comercialización, habitabilidad, conservación y rehabilitación de nuestro parque de viviendas.

3. Aspectos más destacados de la Ley

Desde una perspectiva europea, podemos decir que la nueva Ley aproxima nuestra operativa de futuro a las reflexiones profundas que, desde hace años, se están llevando a cabo en muchos países de nuestro entorno y en la propia Unión Europea en materia de vivienda social, de la vivienda como derecho, y en materia de equidad y de eficiencia social en la provisión de vivienda a la población.

Las principales novedades y los aspectos más destacados del nuevo texto legislativo, que emanan de esta voluntad de apertura hacia otras legislaciones más avanzadas de nuestro entorno, son las siguientes:

- Considera **la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como un servicio de interés general**. El sector público supera así su papel de espectador pasivo del mercado inmobiliario y se compromete a adoptar medidas dirigidas a la existencia de una vivienda suficiente y adecuada, asequible para la población, ya sea generándola él mismo o en colaboración con la iniciativa privada o con la iniciativa de carácter social.

- Establece **la función social de la propiedad de la vivienda** y entiende como incumplimientos de la función social de la propiedad **la falta de utilización permanente de las viviendas, la sobreocupación, la comercialización de infraviviendas, la falta de cumplimiento del deber de mantenimiento y conservación, y la no-destinación de las viviendas de protección oficial a residencia principal y permanente.**
- **Define de forma precisa la sobreocupación de las viviendas** no solo basándose en la superficie por persona, sino también en las relaciones familiares y las condiciones de uso de la vivienda, para permitir una actuación más justa y exacta de la Administración Pública respecto a este fenómeno.
- **Define con precisión la situación de los sin hogar**, dando una visión amplia del fenómeno y poniendo en un primer lugar de exigencia para la Administración la erradicación de estas situaciones, y obligando a realizar actuaciones específicas de vivienda de inserción en los programas sociales de integración.
- **Define de forma amplia la vivienda dotacional** para dar cabida a todos los fines sociales de carácter temporal que la propia Ley plantea.
- **Introduce el concepto de masoveria urbana** como una de las formas a impulsar para promover el alquiler de viviendas con necesidad de rehabilitación, dirigido a colectivos con ingresos bajos.
- Obliga a la aprobación del **Plan Territorial Sectorial de Vivienda** como instrumento de concreción en el terreno de las políticas de vivienda, en función de las necesidades estimadas y de la disponibilidad de suelo.
- Establece que los ayuntamientos que deseen concertar políticas de vivienda con la Generalitat elaboren un **plan local de vivienda**, en el que quede reflejado el diagnóstico sobre las necesidades y las medidas a adoptar para conseguir los objetivos perseguidos. En ese plan local, deben quedar establecidas todas las previsiones de actuación sobre el suelo para vivienda de protección.
- Establece la **obligación de un fondo de financiación de la Generalitat**, de apoyo a los planes locales de vivienda y a los programas supralocales, con memoria económica y concreción de las inversiones.
- Establece el mecanismo para declarar **áreas de compra preferente de inmuebles por parte de la Administración –áreas de tanteo y retracto–** para poder incrementar el parque de viviendas protegidas en la ciudad construida y para evitar operaciones especulativas con edificios degradados y la expulsión de los residentes. El Plan Territorial Sectorial determinará en qué zonas o municipios de Cataluña, este precepto deberá ser obligatorio.
- Establece la **obligación de construcción de viviendas de protección oficial en suelo urbano consolidado**, procedente de operaciones de obra nueva o sustitución, con la finalidad de que la generación de este tipo de vivienda no tenga que depender únicamente de suelos de nuevos crecimientos o de renovación urbana integral. El Plan Territorial Sectorial determinará en qué zonas o municipios de Cataluña, este precepto deberá ser obligatorio. Con la nueva Ley, Cataluña será la única comunidad autónoma que tendrá establecida la previsión de construcción de viviendas protegidas en suelo urbano consolidado, tanto en el proceso de sustitución como en el de rehabilitación de edificios.
- Establece que, en caso de revisión de los planeamientos, **los municipios no puedan reducir las reservas obligatorias de suelo para vivienda protegida** obtenidas hasta el momento.
- Prevé que los planes de los municipios de más de 5.000 habitantes tengan que calificar terrenos para el **nuevo sistema urbanístico de viviendas dotacionales públicas**, como vía realista para hacer frente a las necesidades de asistencia o emancipación de colectivos específicos.

- Prevé que la **construcción o gestión de las viviendas dotacionales públicas** pueda realizarse por la administración titular o **por terceros, mediante la concesión de derechos de superficie o concesiones administrativas**.
- Regula la **posibilidad de destinar suelos de titularidad privada al sistema de vivienda dotacional pública**, a cambio de derechos de superficie o concesiones administrativas a favor del cedente por espacio de 50 años.
- Regula el **deber legal de conservación y rehabilitación**, que se define como la obligación de las personas propietarias de mantener los inmuebles residenciales en condiciones de uso efectivo y adecuado.
- Prevé el **establecimiento de convenios de rehabilitación** con apoyo público para poder cumplir con el deber de conservación y rehabilitación **en situaciones de imposibilidad económica** por parte del propietario.
- Establece la **obligación de los arrendatarios de usar las viviendas de forma adecuada**.
- Establece la posibilidad de incorporar un **calendario de visitas del propietario para comprobar el estado de la vivienda**.
- Establece un **sistema de inspección técnica obligatoria de los edificios**, para controlar su buen uso y mantenimiento.
- Dota a las administraciones públicas de instrumentos para **luchar contra las situaciones de desocupación permanente de las viviendas, de sobreocupación o de infravivienda**.
- Incrementa la obligación de las **vías de fomento** para conseguir poner en el mercado las **viviendas desocupadas**.
- **Tipifica el acoso inmobiliario** y considera como uno de sus indicios la negativa por parte del propietario a cobrar la renta.
- Determina que **todas las nuevas viviendas que se construyan** en Cataluña, además de los **requisitos de calidad y sostenibilidad**, **tienen que ser accesibles para las personas con disminución** y tienen que proyectarse con criterios de flexibilidad para adaptarse a la cambiante vida de los hogares. Además, **todos los edificios nuevos de más de dos plantas deberán disponer de ascensor**.
- Establece **registros públicos de homologación de empresas constructoras e inmobiliarias** para dar transparencia al mercado inmobiliario y las máximas garantías a los consumidores.
- **Crea la figura del promotor social**, como la persona comprometida, de forma principal y estable en el tiempo, con la promoción de la vivienda protegida, de alquiler o de venta, distinguiendo tres categorías en función del grado de implicación con la política de vivienda. Fija las formas de obtención de suelo público por parte de los promotores sociales.
- Introduce en Cataluña uno de los instrumentos básicos de los estados del bienestar en materia de vivienda, como es la **ayuda directa a las familias para hacer frente al coste de su vivienda de alquiler, o a las cuotas de amortización en situaciones especiales**, entendida como prestación social, propiciando así la inserción social y evitando desahucios no aceptables socialmente.
- Apuesta por la creación de un **parque específico de viviendas asequibles en todos los municipios de Cataluña**, que permita atender a las necesidades de la población que precisa un alojamiento y no puede conseguirlo en el mercado libre.
- Introduce el **sistema de contratos de copropiedad público-privada** para incrementar las posibilidades de acceso a la vivienda de los jóvenes.

- Introduce el **principio de solidaridad urbana**, estableciendo la obligación de que todos los municipios de más de 5.000 habitantes dispongan, en un período máximo de veinte años, de un parque mínimo de viviendas para políticas sociales del 15% de su parque total.
- Crea un **fondo de solidaridad urbana de apoyo de la Generalitat a los ayuntamientos** en la creación de parques de viviendas con finalidad social.
- Pone en marcha el **Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida**, que tiene que servir de base para conocer toda la demanda de vivienda asequible y para la adjudicación pública de todas las viviendas protegidas que se construyan y se transmitan en Cataluña, para asegurar la máxima transparencia en las transmisiones y evitar los sobrepuestos.
- Prevé la **preservación de los parques de vivienda asequible**, mediante la larga duración de la calificación de las viviendas protegidas de alquiler o de venta y la imposibilidad de descalificación, con precios máximos y control público de las transmisiones, para ir constituyendo un parque protegido y social estable que garantice la atención de las necesidades de vivienda de la población con ingresos medios y bajos, de forma permanente y continuada, en el futuro.
- **Vincula la calificación de las viviendas de protección oficial a la calificación del suelo** en los casos de suelos públicos o de suelos procedentes de las reservas urbanísticas obligatorias.
- Obliga al establecimiento de **juntas administradoras en todas las promociones de viviendas de protección oficial en régimen de alquiler** o de cesión de uso, para velar por la adecuada conservación y mantenimiento de los elementos comunes de los edificios y favorecer la convivencia.
- Prevé la **colaboración de notarios y registradores de la propiedad con la Administración** para asegurar un control real sobre las transmisiones de viviendas de protección oficial o con rehabilitación que se hayan beneficiado de ayudas públicas.
- Establece un **régimen sancionador potente** para conseguir una aplicación eficiente de la Ley y de todos sus contenidos.

4. Estructura y contenidos de la Ley

La Ley, en su título preliminar, sobre disposiciones generales, define lo que debe considerarse hoy una vivienda digna y considera la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como un servicio de interés general. El sector público supera así el papel de espectador pasivo del mercado inmobiliario y se compromete a adoptar medidas encaminadas a la existencia de una vivienda suficiente y adecuada, asequible para la población, ya sea generándola él mismo, ya sea produciéndola en colaboración con la iniciativa privada de carácter social.

Establece la función social de la propiedad, como límite al derecho de propiedad, y regula la reacción pública ante situaciones de incumplimiento de la función social de la vivienda con diversos instrumentos, priorizando siempre las actuaciones preventivas, de fomento y de asistencia.

En el título 1, sobre competencias, establece las competencias locales y autonómicas en materia de vivienda y prevé el apoyo técnico, financiero y jurídico de la Generalitat para aquellos municipios que tengan dificultades a la hora de desarrollar sus empresas. Sin que la Generalitat rehuya en absoluto sus responsabilidades, la intención de la Ley es claramente municipalista. Se ha procurado que el redactado deje claro que la política de vivienda de

cada municipio ha de ser básicamente local y que el respeto a la subsidiariedad y el apoyo financiero y normativo tiene que guiar la práctica de la Generalitat.

En el título 2, sobre planificación territorial y programación, la Ley regula los aspectos relativos a la planificación y programación en materia de vivienda. Plantea una necesaria distribución equilibrada sobre el territorio de la vivienda, en general, y de la vivienda de protección oficial, en particular.

El instrumento esencial para la planificación territorial es el Plan Territorial Sectorial de Vivienda de Cataluña. Y la Ley establece que los ayuntamientos que deseen concertar políticas de vivienda con la Generalitat, han de elaborar un plan local de vivienda, en el que quede reflejado el diagnóstico sobre las necesidades y las medidas a adoptar para conseguir los objetivos buscados.

Incorpora también criterios a tener en cuenta en las reservas obligatorias de suelo para vivienda de protección oficial, introducidas en la Ley de Urbanismo, las cuales, con carácter general, tendrán que ser uniformes en los diferentes ámbitos de actuación en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable.

Con respecto al suelo urbano consolidado, la Ley recoge los mecanismos establecidos en la legislación urbanística para prever calificaciones que supongan una destinación a edificación de vivienda de protección oficial, con la finalidad de que la generación de este tipo de viviendas no tenga que depender únicamente de la nueva construcción en suelos de nuevo crecimiento o de renovación urbana integral. Por otra parte, prevé que los planes urbanísticos municipales tengan que calificar terreno para el nuevo sistema urbanístico de viviendas dotacionales públicas, como fórmula realista para hacer frente a las necesidades de asistencia o emancipación de colectivos específicos.

Regula la posibilidad de que los ayuntamientos o, en su defecto, la Generalitat puedan declarar áreas sujetas a derecho de tanteo y retracto por parte de la Administración, en todas las transmisiones de edificios de viviendas, con el objetivo de incrementar el parque de viviendas asequibles y de evitar la expulsión de los residentes u otros procesos de carácter especulativo.

En el título 3, sobre la calidad del parque inmobiliario, la Ley define y regula el concepto de calidad de la vivienda, a través de la habitabilidad, y promueve varias acciones orientadas a la introducción de criterios de cohesión social, ambiental y de ecoeficiencia en los procesos de edificación, conservación y rehabilitación del parque inmobiliario. Las viviendas de nueva construcción tendrán que poder ser accesibles por parte de cualquier persona con movilidad reducida, y tendrán que ser concebidos de forma flexible para adaptarse a la cambiante vida de los hogares.

Con respecto a los edificios, la Ley prevé como prioridad el control periódico del estado de los edificios, como medida imprescindible para impedir la degradación irreversible del parque. Y regula el deber legal de conservación y rehabilitación como obligación de los propietarios de inmuebles residenciales de mantenerlos en condiciones de uso efectivo y adecuado. En este sentido, es importante señalar que, a partir de la entrada en vigor de la Ley, no pueden realizarse declaraciones de ruina de inmuebles si derivan de un incumplimiento del deber de conservación por parte de la propiedad.

La Ley prevé que la Generalitat y los entes locales puedan aprobar declaraciones de áreas específicas de conservación y rehabilitación, lo que puede comportar la puesta en marcha de distintas medidas de actuación, adaptadas a las especificidades del ámbito.

Además de las órdenes de ejecución, ya existentes, una novedad significativa de la Ley son los convenios de rehabilitación, configurados como mecanismos para asegurar el cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación. Mediante estos convenios, tiene que ser posible pactar un programa de actuaciones de

conservación y rehabilitación; las ayudas económicas de la Administración, cuándo sean exigibles, y la forma para su recuperación en caso de transmisión onerosa del inmueble; la sujeción a tanteo y retracto; o la destinación a vivienda de protección oficial de toda o de una parte de la operación.

La Ley dota a las administraciones actuantes de instrumentos para luchar contra situaciones anómalas, como es el caso de la desocupación permanente de las viviendas, la sobreocupación y las situaciones de infravivienda. Pretende conseguir con ello que las viviendas desocupadas injustificadamente, en ámbitos de necesidad acreditada de vivienda, se incorporen al mercado inmobiliario mediante técnicas de fomento, pero también mediante técnicas de alquiler forzoso, habituales en el entorno europeo. Asimismo, regula la sobreocupación de las viviendas y sienta las bases que permiten luchar contra la actividad empresarial y lucrativa de convertir ilegalmente las viviendas en alojamientos precarios, sobreocupados y sometidos a precios abusivos.

En el título 4, sobre la protección de los consumidores y usuarios, la Ley presta atención a todo aquello que pueda significar una protección de las personas consumidoras y usuarias de viviendas, en un mercado inmobiliario que demasiado frecuentemente se mueve por estímulos y criterios ajenos a dicha protección. Interesa hacer una mención especial a la igualdad en el acceso y la ocupación de la vivienda, también recogidos en este título de la Ley.

Asimismo, introduce criterios de transparencia en el mercado inmobiliario, describe las figuras y los requisitos legales que deben cumplir promotores, constructores, administradores de fincas y agentes inmobiliarios. Exige que el ejercicio de estas actividades quede sujeto a una serie de requisitos que han de permitir que la adquisición o el alquiler de una vivienda deje de producirse en un contexto de desprotección excesiva en comparación con la compra o el uso de cualquier otro bien en nuestra sociedad. A estos efectos, la Ley prevé la creación de registros de homologación de los agentes vinculados a la vivienda, que tienen que funcionar como garantía de responsabilidad ante el consumidor al mismo tiempo que se potencian la seriedad y la profesionalidad en el sector.

Aborda también el problema de la frecuente falta de información a las personas consumidoras sobre todo lo que se publicita y oferta, y de la falta de requisitos legales y la entrega de documentación en el momento de suscribir el contrato correspondiente.

En el título 5, sobre la protección pública de la vivienda, la Ley aborda todos los aspectos relacionados con la protección pública de la vivienda, lo que incluye tanto la obtención de vivienda de protección oficial, como otras actuaciones susceptibles de ser protegidas. Todas estas actuaciones deberán quedar reguladas y planificadas temporalmente en los planes de vivienda obligatorios, instrumentos estos que concretan las prioridades del Gobierno de la Generalitat.

Entre las actuaciones susceptibles de ser protegidas, destacan las relativas a la mediación en el ámbito del alquiler social para potenciar la aportación de viviendas privadas hacia este objetivo; y la introducción de uno de los instrumentos básicos de los estados del bienestar en materia de vivienda, como es la ayuda pública directa a las familias para hacer frente al coste de la vivienda de alquiler, propiciando de esta manera la inserción social y evitando desahucios socialmente rechazables.

Introduce el objetivo de solidaridad urbana de conseguir un parque mínimo del 15% de viviendas destinadas a políticas sociales en todos los municipios de más de 5.000 habitantes y en todas las capitales de comarca, en un horizonte de veinte años. Para cumplir este objetivo, la Ley establece un fondo de ayuda financiera por parte de la Generalitat para aquellos municipios que se encuentren con mayores dificultades para lograrlo.

Establece el régimen jurídico común de las viviendas de protección oficial para todo el plazo de calificación, que no puede ser nunca inferior a treinta años, y se vincula a la naturaleza del suelo, es decir que la vivienda debe transmitirse dentro del marco protegido mientras el suelo esté calificado para su uso como vivienda protegida. De esta manera, se profundiza en la idea de conseguir la existencia, paralelamente al mercado libre, de un mercado de viviendas de protección oficial que acabe garantizando una oferta permanente a precio asequible.

Destaca la referencia a la posibilidad de transmitir las viviendas de protección oficial mediante la figura de la venta a carta de gracia, regulada en el derecho catalán como un instrumento de promoción de viviendas de tipo social. Con respecto a las viviendas construidas sobre suelo público obtenido en cumplimiento del derecho de cesión de aprovechamiento urbanístico, establece la preferencia de constituir derechos de superficie para no tener que transmitir su propiedad plena.

Regula el precio máximo de transmisión de las viviendas de protección oficial, haciendo referencia a la valoración de las mejoras que deban llevarse a cabo, hecho inexistente hasta ahora en el ordenamiento jurídico catalán.

Declara la nulidad de pleno derecho de las estipulaciones referidas al sobreprecio en las operaciones de compraventa y para el caso de sobreprecio en la renta arrendaticia.

Se ocupa de la adjudicación del parque de viviendas de protección oficial y amplía el alcance del control público sobre la adjudicación de vivienda de protección oficial, estableciendo el derecho preferente a favor de la Administración en toda operación de transmisión –tanto de promociones de iniciativa pública como privada.

Articula la garantía de transparencia y la promoción de la diversidad y la mixtura social, mediante el diseño del Registro de Solicitantes del parque de viviendas de protección oficial, como base operativa para las adjudicaciones de todas las nuevas viviendas protegidas. Se trata de un registro de base municipal que constituirá el cuerpo global para el conjunto de Cataluña, en el cual hay que estar inscrito para poder optar a una vivienda de protección oficial.

Fuera del sistema de adjudicación mediante el Registro, solo quedarán los casos en los que los solicitantes no reúnan los requisitos de ingresos mínimos o no tengan capacidad de obrar para optar a la adjudicación de viviendas de protección oficial, situaciones que tendrán que vehicularse mediante los servicios sociales y las viviendas de protección oficial que se hayan previsto precisamente para situaciones de necesidad. Para la inscripción en el Registro de Solicitantes es suficiente con tener la residencia y estar empadronado en Cataluña, sin ningún plazo prefijado.

Con respecto a los criterios y al sistema de selección de las personas adjudicatarias, la regulación establece una distinción entre contingentes especiales y contingentes generales. Forman parte de los primeros las reservas de viviendas en las promociones públicas para necesidades específicas de ciertos grupos vulnerables, merecedoras de acciones positivas; los porcentajes de viviendas destinadas a contingentes especiales serán obligatorios, con un porcentaje mínimo del 10% respecto del total de viviendas de la promoción.

Con respecto al sistema de selección de las personas adjudicatarias, distingue entre las viviendas de contingentes especiales, con las cuales se pretende tener en cuenta las circunstancias específicas de los solicitantes, y las viviendas de contingentes generales, con las que la adjudicación será siempre por sorteo. En ambos casos, se pretende que los sistemas de selección aseguren la diversidad social con la finalidad de evitar la segregación urbana.

Las promociones de viviendas sobre suelo libre se adjudicarán de forma también libre, con una supervisión pública que garantice los principios inspiradores del sistema. La Ley establece un régimen muy parecido para el

caso de promociones de cooperativas u otras entidades sin ánimo de lucro cuya naturaleza determine que las viviendas tengan que ser asignadas a las personas socias o partícipes. También se consideran las promociones hechas por empresas para dar alojamiento a sus trabajadores, o las promociones finalistas para el realojo de personas sometidas a procesos de remodelación urbanística.

En el título 6, sobre el régimen sancionador, la ley reconoce que, con carácter general, las funciones inspectoras de la Administración deben poder llevarse a cabo con garantías y reconocimiento del valor probatorio de los agentes dedicados a esta función, los cuales tienen que poder acceder a los inmuebles para realizar las correspondientes actuaciones.

Las medidas sancionadoras aplicables no se reducen a la tradicional multa, sino que incluyen también la posibilidad de clausurar un inmueble, inhabilitar a un infractor o suspender la inscripción de un agente inmobiliario en el Registro creado a esos efectos. Además, se regula la posibilidad de adoptar medidas provisionales que permitan asegurar la eficacia de la resolución final del expediente sancionador. Las infracciones se clasifican entre muy graves, graves y leves, y cada uno de estos grados se acompaña de un listado de conductas que han de permitir un mayor rigor en la actuación de los particulares en el ámbito de la vivienda.

Finalmente, en el título 7, sobre la colaboración de notarios y de registradores de la propiedad, y sobre la garantía del correcto ejercicio de los derechos y obligaciones, la Ley establece mecanismos de colaboración con notarios y registradores de la propiedad, en desarrollo de sus funciones públicas. Para facilitar la actuación de estos profesionales, relaciona los supuestos en los que se hace especialmente necesaria su presencia y su control, evitando de esta manera que se produzcan transmisiones o cesiones de uso que no respeten las previsiones legales y se efectúen al margen del control administrativo establecido en defensa del interés general.

5. Conclusión

Tanto esta nueva norma legal, como el conjunto de actuaciones planificadoras y de gestión de los poderes públicos en el ámbito de la vivienda en Cataluña, se inspiran en seis principios concretos, que merece la pena resaltar, porque constituyen los elementos que permiten entender el cambio inédito de orientación política que ha tenido lugar en Cataluña en esta materia: primero, la **transparencia en la descripción y el análisis de la realidad del problema** (principio de profunda raíz democrática); segundo, la **descentralización de las políticas** de vivienda (para lo cual hace falta la colaboración necesaria de las administraciones locales, de manera que revierta en una mayor implicación municipal); tercero, un **mayor alcance conceptual y competencial del ámbito de la vivienda**; cuarto, la **diversificación instrumental**, que ha de permitir una actuación coordinada y coherente; quinto, un **cambio cultural** (en contraposición a la inhibición y la autarquía que dominaron este sector hasta el año 2003); y sexto, un **incremento presupuestario** suficiente, que no deje lugar a dudas respecto al máximo nivel de compromiso e implicación por parte de los dirigentes.

El despliegue de la Ley del Derecho a la Vivienda por vía reglamentaria terminará de consolidar la nueva política de vivienda, permitiendo satisfacer de forma efectiva el derecho a una vivienda digna y adecuada reconocido en el artículo 47 de la Constitución y del Estatuto de Cataluña, respectivamente.