

INTRODUCCIÓ A LA SECCIÓ MONOGRÀFICA SOBRE LES DERIVADES SECTORIALS DEL DRET A L'HABITATGE

Judith Gifreu i Font*

1 L'habitatge a l'agenda política

El monogràfic de la *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 66) està dedicat a l'habitatge. En uns moments en què les polítiques d'habitatge copen les primeres planes dels diaris i la capçalera dels noticiaris i en què l'habitatge esdevé, a través dels ODS i les agendes urbanes, un dels elements fonamentals per bastir una estratègia local inclusiva i sostenible, resulta convenient analitzar les principals qüestions vinculades a materialitzar el mandat constitucional contingut en l'article 47 CE –ubicat sistemàticament en el capítol III del títol I, relatiu als principis rectors de la política social i econòmica–, que declara que tots els espanyols tenen dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat i ordena als poders públics que promoguin les condicions necessàries i estableixin les normes pertinents per fer efectiu aquest dret. Malgrat la seva localització i la postura monolítica de la jurisprudència, un reduït sector doctrinal advoca per considerar l'accés a l'habitatge com un dret subjectiu exigible davant els tribunals. Comunitats autònomes com el País Basc, la Comunitat Valenciana i Navarra han apostat per legislar en aquest sentit.

Coincideix també el llançament d'aquest monogràfic amb la recent aprovació de la primera Llei estatal pel dret a l'habitatge (Llei 12/2023, de 24 de maig), una llei que aborda la regulació d'una matèria respecte de la qual, almenys sobre el paper, la competència és exclusivament autonòmica. Tanmateix, el Tribunal Constitucional s'ha encarregat de recordar que l'habitatge no constitueix un títol competencial autònom (per totes, STC 37/2022), de tal manera que queda condicionat per la concurrència d'altres títols competencials, que poden ser tant estatals com autonòmics. Si bé, fins ara, l'Estat havia abordat aquesta disciplina de forma fragmentària i amb fonament en la seva habilitació constitucional per regular-ne, entre d'altres, els aspectes econòmics i civils (mercat hipotecari, plans estatals d'habitatge, propietat horitzontal, etc.), ara entoma la regulació del dret a l'habitatge i altres qüestions connexes amb la voluntat de forjar un marc normatiu comú mitjançant el recurs a títols transversals –especialment, *ex articulo* 149.1.1 CE–,¹ a pesar que algunes comunitats autònomes, i Catalunya n'és el paradigma, disposen d'una regulació completa en la matèria. Per això, part d'aquesta regulació ens és gratuïta, atès que preveu mesures i figures jurídiques que ja formen part del corpus normatiu autonòmic, i, addicionalment, genera un perill potencial, el de la superposició normativa, com adverteix l'informe del Consell General del Poder Judicial sobre l'avantprojecte de llei, de 27 de gener de 2022. Això

* Judith Gifreu i Font, professora titular de Dret Administratiu a la Universitat Autònoma de Barcelona, membre del Consell de Redacció de la *Revista Catalana de Dret Públic* i coordinadora acadèmica de la secció monogràfica.

1 El nucli dur d'aquesta regulació és l'establiment de les condicions bàsiques i d'igualtat que garanteixin l'exercici del dret a l'habitatge.

es pot predicar, per exemple, de la qualificació permanent dels habitatges protegits, regulada a Catalunya en el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. Convé precisar que aquest ànim regulatori ha vingut empès, a parts iguals, pel compromís adoptat pel Govern espanyol en el seu Pla de recuperació, transformació i resiliència (que preveu l'aprovació d'una llei d'habitatge, component 2) i també pel retret efectuat pel Tribunal Constitucional de manca d'una legislació estatal que pugui funcionar com a paràmetre de constitucionalitat davant la producció normativa autonòmica en la matèria (STC 16/2018, FJ 8) i que aportí estabilitat i seguretat jurídiques. Tanmateix, la Llei no es limita a preveure una regulació bàsica de mínims que pugui servir d'aixopluc constitucional a la normativa de les comunitats autònomes –una normativa insuficient per abordar sense fuites determinades qüestions d'interès rellevant, com el lloguer social obligatori, un gegant amb peus de fang atesa la manca de competència autonòmica en matèria processal, llevat de les necessàries especialitats que deriven de les particularitats del dret substantiu autonòmic (SSTC 28/2022, FJ 5 i 57/2022, FJ 5). Per contra, assumeix un tractament extensiu, que engloba, entre d'altres, qüestions tan troncats com el contingut del dret de propietat sobre l'habitatge –condicionat, com en l'àmbit urbanístic, per la seva funció social–, l'habitatge protegit, els parcs públics d'habitatge i les mesures de contenció dels preus de lloguer, qüestió que, darrerament, ha abonat molts debats, jurídics i no jurídics. Destaca finalment, més enllà d'una simple declaració d'intencions, la configuració de l'habitatge com a servei social d'interès general, com ja preveia la Llei catalana 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

El tractament del dret a l'habitatge es pot fer des de diferents prismes, perquè són molts els aspectes d'interès que es deriven o participen en la conformació d'aquest dret i que, com una corretja de transmissió, influeixen la deriva de la legislació sectorial així com les actuacions dels diferents nivells de l'Administració pública. Tanmateix, per qüestions d'espai, ha calgut fer una elecció acurada dels temes a tractar, tots ells de gran actualitat.

2 Els vessants social, econòmic i ambiental de l'habitatge sostenible

El problema de l'habitatge traspasa fronteres i afaga projecció internacional, l'influx de la qual és visible en la trajectòria que adopten les lleis i la jurisprudència nacionals. En efecte, les instàncies internacionals i europees han adquirit una rellevància creixent mercès als pronunciaments d'organismes com el Comitè Europeu de Drets Socials, el Tribunal Europeu de Drets Humans i el Tribunal de Justícia de la Unió Europea en àmbits com la protecció de consumidors i la política social, entre d'altres. Hem volgut encetar aquest número 66 de la *Revista Catalana de Dret Públic* amb un article que signa el Dr. Alberto J. Macho, professor de dret constitucional de la Universitat de Valladolid, per situar el dret a l'habitatge en l'òrbita internacional, mitjançant l'estudi de la seva justiciabilitat en el marc de la Carta Social Europea revisada, ratificada per Espanya el maig de 2021, i de la doctrina del Comitè Europeu de Drets Socials, en particular, pel que fa al procediment de reclamacions col·lectives. I tot seguit, s'aborden diferents temàtiques que poden agrupar-se al voltant dels tres vessants de sostenibilitat reconeguts en l'àmbit internacional (social, econòmic i ambiental), si bé convé assenyalar que, malgrat que les temàtiques analitzades es poden identificar més acuradament amb un vessant concret de la sostenibilitat, no conformen compartiments estancs, atesa la interrelació innegable amb els altres vessants.

2.1 El vessant social

L'habitatge és una de les principals preocupacions de la ciutadania. L'obligació dels poders públics de garantir l'accés a l'habitatge s'ha vist depassada en el seu compliment per un context econòmic advers que es va iniciar amb la crisi econòmica-financera de 2007 i que ha tingut la seva continuació amb la pandèmia de la Covid-19. El sotrac que va provocar l'esclat de la bombolla immobiliària va comportar que milers de famílies perdessin les seves llars, les quals van passar a mans de les entitats financeres, la qual cosa ha generat una creixent insatisfacció social. Les administracions van reaccionar amb una àmplia bateria de mesures de xoc de caràcter conjuntural que prioritzaven, per sobre de la garantia d'accés, l'evitació de la pèrdua de l'habitatge. Tanmateix, aquestes mesures, que tenien l'objectiu de contribuir a la superació de les conseqüències negatives de la crisi fins a l'esperada recuperació econòmica, s'han estabilitzat i convertit en permanents (com ara, les contínues moratòries de paralització dels desallotjaments incursos en procediments d'execució hipotecària o d'impagament dels lloguers). Els serveis socials dels ajuntaments realitzen, en aquest sentit, una tasca encomiable per acompanyar i donar suport a les famílies més vulnerables –però no exclusivament, atès que hi

ha un conjunt important de la societat que, tot i pertànyer a les classes mitjanes, necessita els ajuts al pagament del lloguer per mantenir els seus habitatges. Des d'aquesta perspectiva, la Dra. Victòria Forns, professora de treball social de la Universitat Rovira i Virgili, analitza el paper dels serveis socials locals a Catalunya en l'aplicació de les polítiques d'habitatge en un context de crisi de l'Estat del benestar, amb l'estudi dels diferents instruments que tenen a l'abast (habitatges d'inserció, lloguer social, prestacions econòmiques, mediació social, etc.) i del II Pla estratègic de serveis socials de Catalunya 2021-2024. Des del mateix vessant social, el treball del Dr. Vicenç Aguado, professor de dret administratiu de la Universitat de Barcelona, encara l'exclusió residencial i el sensellarisme analitzant l'evolució de l'actuació administrativa en relació amb aquest fenomen –que, tradicionalment, ha estat abordat des dels serveis socials bàsics– i aportant propostes de millora del seu tractament que no se centren exclusivament en l'atenció sinó també en la dimensió preventiva.

2.2 El vessant econòmic

Les relacions entre l'urbanisme i l'habitatge són més que evidents (patrimonis públics de sòl i d'habitatge, qualificació urbanística, reserves de sòl per habitatge subjecte a un règim de protecció pública, etc.). Sense menystenir altres solucions, la construcció d'habitatges continua essent la mesura més efectiva per aconseguir un parc d'habitatges assequible i social que permeti materialitzar el dret a l'habitatge, mitjançant una ordenació urbanística inclusiva respectuosa amb el principi de cohesió social i territorial. Els fons Next Generation han obert una finestra d'oportunitat per incrementar exponencialment aquest parc, i el sector de la promoció i la construcció pot coadjuvar a la provisió *ex novo* d'habitatge i a la rehabilitació edificatòria del parc preexistent. Un desideràtum que ha vingut impulsat des d'Europa ha estat el de la conveniència que els sectors públic i privat col·laborin conjuntament per assolir amb garanties d'eficàcia i eficiència l'objectiu de dotar a tothom d'un habitatge digne i adequat. El treball elaborat per la persona que escriu aquestes línies, professora de dret administratiu a la Universitat Autònoma de Barcelona, aprofundeix en els mecanismes de col·laboració publicoprivada, amb especial atenció al dret de superfície i a la contractació pública. Per una altra banda, el mercat del lloguer esdevé una peça important en l'entramat econòmic que ha de garantir el dret a l'habitatge. L'escalada dels preus i les autoritzacions per habitatge d'ús turístic perjudiquen els mercats locals d'habitatge i agreugen el dèficit residencial. La minsa oferta existent i l'augment quantitatiu dels sectors socials incapaços d'afrontar les rendes de lloguer, de vegades totalment desproporcionades, explica que els poders públics hagin assajat mesures de contenció en el sector (en una primera incursió del Parlament de Catalunya –desactivada pel Tribunal Constitucional en la STC 37/2022– i, posteriorment, en la nova Llei estatal), a imatge de les experiències desplegades a ciutats com París i Berlín. En aquest punt, els experts es troben dividits entre els qui alaben la mesura i els qui consideren que es tracta d'una intervenció que privatitza el problema i amaga la incapacitat de les polítiques públiques d'habitatge. El Dr. Josep Maria Raya, catedràtic d'economia aplicada de la Universitat Pompeu Fabra, aborda la intervenció administrativa en el mercat del lloguer des d'una perspectiva econòmica, tot analitzant els efectes a Catalunya de la Llei 11/2020, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes, així com la literatura econòmica sobre política de control de preus, tant des de l'evidència teòrica com empírica.

2.3 El vessant ambiental

La connexió del dret a l'habitatge amb el medi ambient urbà i la sostenibilitat bioclimàtica és una altra de les derivades tractades en aquesta monografia. En un context de canvi climàtic en què les instàncies europees demanen limitar l'ocupació de sòl verge, podria semblar paradoxal reclamar la construcció de més habitatge. Nogensmenys, existeixen alternatives encara poc explorades que permeten revertir el dèficit d'habitatge sense haver d'encarar grans operacions de desenvolupament urbanístic, a través del reciclat urbà. Una d'aquestes alternatives consisteix en la renovació intensiva del parc edificat –molt deteriorat i responsable de bona part de les emissions d'efecte d'hivernacle–, impulsada fortament per l'aprovació d'un conjunt de normes vinculades a iniciatives com el Pacte Verd Europeu, el Paquet d'Energia Neta i, molt especialment, l'estratègia intitolada Una onada de renovació per Europa (2020). En el marc d'aquestes iniciatives, el Dr. Andrei Quintià, professor de dret administratiu de la Universitat de Santiago de Compostela, analitza la integració de la circularitat en termes d'activitat constructiva i ús del sòl, posant atenció en els habitatges buits i els solars abandonats i apostant per limitar l'artificialització de sòl en favor de l'optimització de recursos. Però la sostenibilitat ambiental també depèn d'un ús eficientment energètic dels habitatges. Aquest tema ha estat abordat per la Dra. Míriam Anderson, professora de dret civil de la Universitat de Barcelona, des de l'adaptabilitat i les

limitacions de les institucions de dret civil. Partint de la necessitat de repensar el dret de propietat com a eina al servei de l'adaptació i mitigació del canvi climàtic, analitza qüestions com ara l'escenari de *split incentive* entre arrendador i arrendatari, la presa d'acords per a la renovació d'edificis en règim de propietat horitzontal i el finançament d'aquestes operacions mitjançant les hipoteques verdes, entre d'altres.

Aquest monogràfic es clou amb un interessant dossier elaborat per la Dra. Irene Escorihuela, directora de l'Observatori DESC, que inclou nombroses referències bibliogràfiques i jurisprudencials en matèria d'habitatge.