

INTRODUCCIÓN A LA SECCIÓN MONOGRÁFICA SOBRE LAS DERIVADAS SECTORIALES DEL DERECHO A LA VIVIENDA

Judith Gifreu i Font*

1 La vivienda en la agenda política

El monográfico de la *Revista Catalana de Dret Públic* (n.º 66) está dedicado a la vivienda. En unos momentos en que las políticas de vivienda copan las primeras páginas de los periódicos y la cabecera de los noticieros y en que la vivienda se convierte, a través de los ODS y las agendas urbanas, en uno de los elementos fundamentales para construir una estrategia local inclusiva y sostenible, resulta conveniente analizar las principales cuestiones vinculadas a la materialización del mandato constitucional contenido en el artículo 47 CE –ubicado sistemáticamente en el capítulo III del título I, relativo a los principios rectores de la política social y económica–, que declara que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones necesarias y establezcan las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. A pesar de su localización y la postura monolítica de la jurisprudencia, un reducido sector doctrinal aboga por considerar el acceso a la vivienda como un derecho subjetivo exigible ante los tribunales. Comunidades autónomas como el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Navarra han apostado por legislar en este sentido.

Coincide también el lanzamiento de este monográfico con la reciente aprobación de la primera ley estatal por el derecho a la vivienda (Ley 12/2023, de 24 de mayo), una ley que aborda la regulación de una materia respecto de la cual, al menos sobre el papel, la competencia es exclusivamente autonómica. Aun así, el Tribunal Constitucional se ha encargado de recordar que la vivienda no constituye un título competencial autónomo (por todas, STC 37/2022), de tal manera que queda condicionado por la concurrencia de otros títulos competenciales, que pueden ser tanto estatales como autonómicos. Si bien, hasta ahora, el Estado había abordado esta disciplina de forma fragmentaria y con fundamento en su habilitación constitucional para regular, entre otros, los aspectos económicos y civiles (mercado hipotecario, planes estatales de vivienda, propiedad horizontal, etc.), ahora asume la regulación del derecho a la vivienda y otras cuestiones conexas con la voluntad de forjar un marco normativo común mediante el recurso a títulos transversales –especialmente, *ex articulo* 149.1.1 CE–,¹ a pesar de que algunas comunidades autónomas, y Cataluña constituye el paradigma, disponen de una regulación completa en la materia. Por dicho motivo, parte de esta regulación resulta gratuita, dado que prevé medidas y figuras jurídicas que ya forman parte del corpus normativo autonómico; y, adicionalmente, genera un peligro potencial, el de la superposición normativa, como advierte el informe de Consejo General

* Judith Gifreu, profesora titular de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Barcelona, miembro del Consejo de Redacción de la *Revista Catalana de Dret Públic* y coordinadora académica de la sección monográfica.

1 El núcleo duro de esta regulación es el establecimiento de las condiciones básicas y de igualdad que garanticen el ejercicio del derecho a la vivienda.

de Poder Judicial sobre el anteproyecto de Ley, de 27 de enero de 2022. Esto se puede predicar, por ejemplo, de la calificación permanente de las viviendas de protección oficial, regulada en Cataluña en el Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. Conviene precisar que este ánimo regulatorio ha venido impulsado, a partes iguales, por el compromiso adoptado por el Gobierno español en su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (que prevé la aprobación de una ley de vivienda, componente 2) y también por el reproche efectuado por el Tribunal Constitucional de carencia de una legislación estatal que pueda funcionar como parámetro de constitucionalidad ante la producción normativa autonómica en la materia (STC 16/2018, FJ 8) y que aporte estabilidad y seguridad jurídicas. Aun así, la Ley no se limita a contemplar una regulación básica de mínimos que pueda servir de cobijo constitucional a la normativa de las comunidades autónomas –una normativa insuficiente para abordar sin fugas determinadas cuestiones de interés relevante, como el alquiler social obligatorio, un gigante con pies de barro debido a la falta de competencia autonómica en materia procesal, salvo las necesarias especialidades que derivan de las particularidades del derecho sustantivo autonómico (SSTC 28/2022, FJ 5 y 57/2022, FJ 5)–. Por el contrario, asume un tratamiento extensivo, que engloba, entre otras, cuestiones tan troncales como el contenido del derecho de propiedad sobre la vivienda –condicionada, como en el ámbito urbanístico, por su función social–, la vivienda de protección oficial, los parques públicos de vivienda y las medidas de contención de los precios de alquiler, cuestión esta que, últimamente, ha abonado muchos debates, jurídicos y no jurídicos. Destaca finalmente, más allá de una simple declaración de intenciones, la configuración de la vivienda como un servicio social de interés general, como ya preveía la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda.

El tratamiento del derecho a la vivienda se puede hacer desde diferentes prismas, porque son muchos los aspectos de interés que se derivan o participan en la conformación de este derecho y que, como una correa de transmisión, influyen en la deriva de la legislación sectorial y las actuaciones de los diferentes niveles de la Administración pública. Aun así, por cuestiones de espacio, ha habido que hacer una elección cuidadosa de los temas a tratar, todos ellos de gran actualidad.

2 Las vertientes social, económica y ambiental de la vivienda sostenible

El problema de la vivienda traspasa fronteras y alcanza proyección internacional, el influjo de la cual es visible en la trayectoria que adoptan las leyes y la jurisprudencia nacionales. En efecto, las instancias internacionales y europeas han adquirido una relevancia creciente merced a los pronunciamientos de organismos como el Comité Europeo de Derechos Sociales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en ámbitos como la protección de consumidores y la política social, entre otros. Hemos querido comenzar este número 66 de la *Revista Catalana de Dret Públic* con un artículo que firma el Dr. Alberto J. Macho, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid, para situar el derecho a la vivienda en la órbita internacional, mediante el estudio de su justificabilidad en el marco de la Carta Social Europea revisada, ratificada por España en mayo de 2021, y de la doctrina del Comité Europeo de Derechos Sociales, en particular, en lo relativo al procedimiento de reclamaciones colectivas. Y a continuación, se abordan diferentes temáticas que se pueden agrupar en torno de las tres vertientes de sostenibilidad reconocidas a nivel internacional (social, económica y ambiental), si bien conviene señalar que, a pesar de que las temáticas analizadas se puedan identificar más rigurosamente con una vertiente concreta de la sostenibilidad, no conforman compartimentos estancos, dada la innegable interrelación con las demás vertientes.

2.1 La vertiente social

La vivienda es una de las principales preocupaciones de la ciudadanía. La obligación de los poderes públicos de garantizar su acceso se ha visto rebasada en su cumplimiento por un contexto económico adverso que se inició con la crisis económico-financiera de 2007 y que ha tenido su continuación con la pandemia de la covid-19. La sacudida que provocó el estallido de la burbuja inmobiliaria comportó que miles de familias perdieran sus hogares, los cuales pasaron a manos de las entidades financieras, lo cual ha generado una creciente insatisfacción social. Las administraciones reaccionaron con una amplia batería de medidas de choque de carácter coyuntural que priorizaban, por encima de la garantía de acceso, evitar la pérdida de la vivienda. No obstante, estas medidas, que tenían el objetivo de contribuir a la superación de las consecuencias negativas

de la crisis hasta la esperada recuperación económica, se han estabilizado y convertido en permanentes (por ejemplo, las continuas moratorias de suspensión de los desalojos incurridos en procedimientos de ejecución hipotecaria o de impago de los alquileres). Los servicios sociales de los ayuntamientos realizan, en este sentido, una tarea encomiable para acompañar y apoyar a las familias más vulnerables –pero no exclusivamente, dado que hay un conjunto importante de la sociedad que, a pesar de pertenecer a las clases medianas, necesita las ayudas al pago del alquiler para mantener sus viviendas–. Desde esta perspectiva, la Dra. Victòria Forns, profesora de Trabajo Social de la Universidad Rovira i Virgili, analiza el papel de los servicios sociales locales en Cataluña en relación con la aplicación de las políticas de vivienda en un contexto de crisis del estado del bienestar, con el estudio de los diferentes instrumentos que tienen a su alcance (viviendas de inserción, alquiler social, prestaciones económicas, mediación social, etc.) así como del II Plan Estratégico de Servicios Sociales de Cataluña 2021-2024. Desde la misma perspectiva social, el trabajo del Dr. Vicenç Aguado, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, encara la exclusión residencial y el *sinhogarismo*, analizando la evolución de la actuación administrativa en relación con este fenómeno –que, tradicionalmente, ha sido abordado desde los servicios sociales básicos– y aportando propuestas de mejora de su tratamiento que no se centren exclusivamente en la atención sino también en la dimensión preventiva.

2.2 La vertiente económica

Las relaciones entre el urbanismo y la vivienda son más que evidentes (patrimonios públicos de suelo y de vivienda, calificación urbanística, reservas de suelo para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, etc.). Sin ningunear otras soluciones, la construcción de viviendas continúa siendo la medida más efectiva para conseguir un parque de viviendas asequible y social que permita materializar el derecho a la vivienda, mediante una ordenación urbanística inclusiva y respetuosa con el principio de cohesión social y territorial. Los fondos Next Generation han abierto una ventana de oportunidad para incrementar exponencialmente este parque, y el sector de la promoción y la construcción puede coadyuvar a la provisión *ex novo* de vivienda o a la rehabilitación edificatoria del parque preexistente. Un desiderátum que ha venido impulsado desde Europa ha sido la conveniencia de que los sectores público y privado colaboren conjuntamente para lograr con garantías de eficacia y eficiencia el objetivo de dotar a todos los que lo necesiten con una vivienda digna y adecuada. El trabajo elaborado por la persona que escribe estas líneas, profesora de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Barcelona, profundiza en los mecanismos de colaboración público-privada, con especial atención al derecho de superficie y la contratación pública. Asimismo, el mercado del alquiler se convierte en una pieza importante en el entramado económico que tiene que garantizar el derecho a la vivienda. La escalada de los precios y las autorizaciones para vivienda de uso turístico perjudican los mercados locales de vivienda y agravan el déficit residencial. La exigua oferta existente y el aumento cuantitativo de los sectores sociales incapaces de afrontar las rentas de alquiler, a veces totalmente desproporcionadas, explica que los poderes públicos hayan ensayado medidas de contención en el sector (en una primera incursión del Parlamento de Cataluña –desactivada por el Tribunal Constitucional en la STC 37/2022– y, posteriormente, en la nueva ley estatal), a imagen de las experiencias desplegadas en ciudades como París y Berlín. En este punto, los expertos se encuentran divididos entre quienes alaban la medida y quienes consideran que se trata de una intervención que privatiza el problema y esconde la incapacidad de las políticas públicas de vivienda. El Dr. Josep Maria Raya, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Pompeu Fabra, aborda la intervención administrativa en el mercado del alquiler desde una perspectiva económica, analizando los efectos en Cataluña de la Ley 11/2020, de Medidas Urgentes en Materia de Contención de Rentas, así como la literatura económica sobre política de control de precios, tanto desde la evidencia teórica como empírica.

2.3 La vertiente ambiental

La conexión del derecho a la vivienda con el medio ambiente urbano y la sostenibilidad bioclimática es otra de las derivadas tratadas en esta monografía. En un contexto de cambio climático en el que las instancias europeas piden limitar la ocupación de suelo virgen, podría parecer paradójico reclamar la construcción de más vivienda. Sin embargo, existen alternativas aún poco exploradas que permiten revertir el déficit de vivienda sin tener que afrontar grandes operaciones de desarrollo urbanístico, a través del reciclado urbano. Una de estas alternativas consiste en la renovación intensiva del parque edificado –muy deteriorado y responsable de buena parte de las emisiones de efecto invernadero–, impulsada fuertemente por la aprobación de un conjunto de normas vinculadas a iniciativas como el Pacto Verde Europeo, el Paquete de Energía Limpia y, muy especialmente,

la estrategia intitulada Una oleada de renovación por Europa (2020). En el marco de estas iniciativas, el Dr. Andrei Quintià, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, analiza la integración de la circularidad en términos de actividad constructiva y uso del suelo, poniendo atención en las viviendas vacías y los solares abandonados y apostando para limitar la artificialización de suelo en favor de la optimización de recursos. Pero la sostenibilidad ambiental también depende de un uso eficientemente energético de las viviendas. Este tema ha sido abordado por la Dra. Míriam Anderson, profesora de Derecho Civil de la Universidad de Barcelona, desde la adaptabilidad y las limitaciones de las instituciones de Derecho civil. Partiendo de la necesidad de repensar el derecho de propiedad como herramienta al servicio de la adaptación y mitigación del cambio climático, analiza cuestiones como, por ejemplo, el escenario de *split incentive* entre arrendador y arrendatario, la toma de acuerdos para la renovación de edificios en régimen de propiedad horizontal y la financiación de estas operaciones mediante las hipotecas verdes, entre otras.

Este monográfico se cierra con un interesante dossier elaborado por la Dra. Irene Escorihuela, directora del Observatorio DESC, que incluye numerosas referencias bibliográficas y jurisprudenciales en materia de vivienda.