ACE 10

Electronic offprint

Separata electrónica

EL DERECHO A LA VIVIENDA

PILAR VICENTE VARA

ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno [en línea]. 2009, Año 4, núm. 10 Junio. P. 21-51

ISSN: [1886-4805](https://doi.org/10.18866/1886-4805)

Website access: http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles_n10/PDF/ACE_10_SA_11.pdf

UPCommons Access: <http://hdl.handle.net/2099/8026>

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

THE RIGHT TO HOUSING

Key words: the right to access a deserving dwelling, the social function of the property, public policies, social housing.

Abstract

The public housing policies that have applied in Spain have caused the actual crisis on this issue. Dwellings have become a financial investment (a merchandise to sell or to buy), abandoning in this way their basic human right sense. This paper has three objectives: first to show the vision of different institutions in Spain and Catalonia regarding the house sector; secondly, to give an overview of the housing legislation in Spain and in Catalonia; and thirdly, to come into the necessity of a new public policy in which the right to housing and the social function of the property concepts are applied, with other proposals of public policy and incentives in the fiscal scope.

EL DERECHO A LA VIVIENDA

VICENTE VARA, Pilar¹

Remisión del artículo: 09-03-2009

Remisión definitiva: 15-05-2009

Palabras clave: derecho a la vivienda digna, función social de la propiedad, políticas públicas, vivienda de protección oficial.

Resumen.

Las políticas públicas que han aplicado los gobiernos en materia de vivienda han provocado que España se encuentre en una situación de crisis en materia de vivienda. La vivienda se ha convertido en una inversión financiera (una simple mercancía para vender y comprar) y ha dejado de ser un derecho humano básico. El objetivo de este artículo es triple: en primer lugar, mostrar la visión que diferentes organismos manifiestan sobre la situación española y catalana referente a la vivienda; en segundo lugar, situar al lector en el marco de la legislación española y catalana aplicable; y llegar, en tercer lugar, a la necesidad de una nueva política pública en que se aplique el ya reconocido derecho a una vivienda digna y a la función social de la propiedad junto a una serie de propuestas en la política pública e incentivos en el ámbito fiscal.

1. INTRODUCCIÓN. INFORMES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y OTROS

1.1 LA UNIÓN EUROPEA

Desde la perspectiva europea, la expansión urbana española de las últimas décadas debe reencauzarse hacia los parámetros del desarrollo sostenible, en los que insiste la Unión Europea.

El desarrollo urbanístico sostenible se define como la utilización racional del territorio y el medio ambiente y comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, para garantizar la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras. Puesto que el suelo es un recurso limitado, requiere de la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, consideren la cohesión social, favorezcan la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, busquen la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente.

La urbanización dispersa, la ciudad difusa que ha caracterizado numerosos desarrollos urbanos en España en los últimos años, agravada por la liberalización del suelo impulsada por la Ley 6/1998, actualmente derogada, con su voluntad de generalizar la urbanización de terrenos genera graves

¹ Técnica urbanista. Barcelona, España. Email: plrvicente@gmail.com

inconvenientes ambientales, económicos (por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos) y sociales.

La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica.

Entre los graves inconvenientes sociales, es destacable la creciente segregación social que se observa en diversas ciudades españolas², por ejemplo, en Barcelona³ y en Madrid⁴, donde la dinámica espacial se ha caracterizado por la concentración de la población con menores recursos en los barrios periféricos de la ciudad. Estos barrios de clases más humildes han perdido el sentido de la comunidad que solía caracterizar a los antiguos barrios obreros. De esta manera, el “barrio” deja de representar una protección y se convierte en un espacio de conflicto y competencia.

Se dan supuestos europeos, internacionales y, el español con especial intensidad, en que factores, entre sí interconectados, como el precio de la vivienda, la inmigración o el modelo urbano de crecimiento disperso están acentuando este proceso segregativo, poniendo en peligro la cohesión social y la convivencia, y generando riesgos de posible futura fractura social. Esta fractura social se visualiza territorialmente a través de los fenómenos de los barrios en dificultad y de las “urbanizaciones cerradas”⁵ (gated communities, en la terminología inglesa), expresión también de la segregación espacial, aunque de signo exactamente opuesto al de los barrios en dificultad. Estas “gated communities” son ámbitos urbanos cerrados por medio de vallas u otros elementos de delimitación, con controles de acceso y seguridad privada. Canosa (2002); Parejo (2003).

² “El Área Metropolitana de Madrid (AMM) es la región con mayor cantidad de inmigrantes del Estado (814.694 personas). La Región Metropolitana de Barcelona (RMB) le sigue en importancia (621.724 personas). Cada una absorbió más de 450.000 extranjeros en 2001 – 2007. La población extranjera supera el 10% de la población total (14,3 en AMM; 12,7 en RMB) y, en seis años, el porcentaje de inmigrantes sobre la población total se incrementó un 8% (INE, 1-1-2007). El colectivo que más ha crecido en este período es el de los latinoamericanos, aunque la población proveniente de Europa del Este tiene un protagonismo creciente.” García (2008).

³ Informe al Parlamento del Síndic de Greuges de Catalunya de 2003, pág. 56 (comentado en el apartado 2.1.4 de este artículo).

“Globalmente se observan dos grandes tendencias: la más relevante es el aumento de la sobre-representación de extracomunitarios en las viejas barriadas obreras...se destaca que la caída del papel del casco histórico de Barcelona como “puerta de entrada” y principal zona de concentración de inmigrantes de la ciudad...En la actualidad, las tensiones sociales que existen en algunos de estos barrios son innegables. A nuestro entender, deben entenderse como parte de este proceso de cambio. Nos encontramos, por lo tanto, frente a un problema de exclusión social urbana, con el componente añadido de la etnicidad...” García, Fullaondo Y Frizzera (2008).

⁴ “...la población madrileña, se ha producido un aumento de las desigualdades en la distribución espacial de los grupos de edad, de los grupos sociales y de los grupos étnicos. Este proceso de desigualdad tiene múltiples expresiones que no siempre son coincidentes, pero que expresan formas de segregación. La principal de ellas es la segregación residencial, expresada en la localización de la vivienda de los distintos tipos de habitantes... Desde la perspectiva de la distribución horizontal de la población se puede constatar los tres tipos de desigualdad señalados: demográfica, social y étnica. En el último período (2001-2006), las zonas que más crecen son sobre todo las coronas norte, oeste y este, así como los municipios no metropolitanos limítrofes con estas zonas.”

⁵ “Es una nueva forma privatizadora del espacio colectivo de la ciudad, una forma de ensanchar ámbitos espaciales privados a costa del espacio público, tolerado por los gobiernos locales e impulsado por los promotores inmobiliarios” (Méndez, 2002).

“Esta fragmentación genérica de “urbanizaciones cerradas”, en buena medida emanada de la propia concepción universalista del fenómeno de la fragmentación física y social de la ciudad: mundos cerrados. Y por consiguiente, cabe concluir que por urbanización cerrada se entienda, para el colectivo de investigadores de Guadalajara 2002, un conjunto de edificios residenciales, frecuentemente con servicios, equipamiento y espacio libre común, acotado al exterior, desarrollado en cualquier parte de la ciudad o su región metropolitana, principalmente destinado a clases medias y medias-altas, pero extendiéndose en la actualidad a otros grupos sociales” (Rodríguez Chumillas, 2002).

1.2 EL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo, ha llamado la atención repetidamente al urbanismo español, así, por ejemplo, mediante el documento elaborado por la Comisión de Peticiones con fecha 28 de marzo de 2007, dando cuenta de una misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía, en el que se llega a sostener que:

"Lo que se está difundiendo a lo largo del litoral mediterráneo español no es tanto un desarrollo sostenible programado de las comunidades locales –aunque tal desarrollo también se produzca – cuanto, con frecuencia, un expolio de la propia comunidad y de su patrimonio cultural, el «enladrillado» del litoral, la destrucción de unas fauna y flora frágiles y el enriquecimiento masivo de una pequeña minoría a expensas de la mayoría".

En el ámbito de la vivienda, el Parlamento Europeo señaló, a finales de junio de 2007, los graves problemas de accesibilidad a un alojamiento de amplias capas de la población y la elevada tasa de endeudamiento por parte de aquellos que lo han conseguido mediante préstamo hipotecario.⁶

1.3 LAS NACIONES UNIDAS

Por lo que respecta a las Naciones Unidas, es preciso resaltar las tareas del Relator especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, señor Miloon Kothari, nombrado por la Comisión de Derechos Humanos, por el comunicado de prensa emitido por la ONU con fecha 13 de diciembre de 2006, en Ginebra, sobre la situación española, como resultado de la visita a España efectuada por el Relator. En este comunicado de prensa oficial de la ONU se señala que:

"Al final de su misión, el Relator Especial ha llegado a la conclusión de que España atraviesa una crisis en materia de vivienda debido a diferentes factores....

Tanto en materia de alquiler como de compra, las dificultades para soportar los gastos generados por la vivienda ("Affordability") son un problema de primer orden para un vasto número de personas que vive en España...

España sufre una grave carencia de vivienda pública. Los programas de vivienda actuales no permiten satisfacer las necesidades de entre un 20% y un 25% de la población con menos ingresos.

El Relator Especial considera que esto es una estimación conservativa, dado que España es el tercer país más pobre de los 15 países que originalmente formaban la Unión Europea...

La situación de la vivienda ha generado muchos problemas. Entre otros, el Relator Especial recibió testimonios e información que indican la existencia de diferentes factores de discriminación relacionados con la vivienda, incluida la "gentrificación" de las ciudades y, como consecuencia de ello, la segregación y los desalojos forzosos. El Relator Especial se mostró especialmente conmovido por los testimonios y la información relativos a la violencia física y psicológica utilizadas para expulsar a las personas de sus hogares, un fenómeno conocido como "mobbing". La especulación y los beneficios generados por el mercado inmobiliario han conducido a una corrupción a gran escala ...".

Con fecha 5 de junio de 2007, el Relator ha dado a conocer una "Nota preliminar" sobre su misión española, en la que señala que "España está afrontando una seria crisis de vivienda", subrayando que, según sus datos, "sectores de la población española afrontan problemas de asequibilidad" de la vivienda, estando una significativa proporción de la población vinculados al pago de más del 40% del salario (neto) al pago de la hipoteca, lo que preocupa al relator, puesto que tal destino de

⁶ <http://www.abusos-no.org>

la renta familiar puede condicionar el goce de otros derechos, incluyendo educación, manutención o vestimenta.

La relatora especial de las Naciones Unidas por el Derecho a la Vivienda, Raquel Rotnik, en su informe presentado al Consejo de la ONU, de fecha 9 de marzo de 2009, criticó las políticas públicas que han aplicado los gobiernos en materia de vivienda y aseguró que:

“han contribuido a desencadenar la crisis económica global porque han priorizado la atracción de capitales internacionales y se han olvidado de regular el mercado.”

1.4 EL SÍNDIC DE GREUGES

El Síndic de Greuges, en sus informes al Parlamento de Cataluña ha manifestado en numerosas ocasiones la notoria insuficiencia de la oferta de vivienda protegida en relación con las necesidades de la misma. Una muestra la encontramos en el Informe del año 2003 (BOP de 26 de marzo de 2003, núm. 409, pág. 61), donde bajo el epígrafe "insuficiencia de la protección oficial" el Síndic expone como "continúa recibiendo quejas de personas que piden una vivienda protegida; sus solicitudes pasan a formar parte de largas listas de espera", señalando como "la mayoría de las administraciones reconocen que la política de vivienda no ha estado entre sus prioridades en los últimos años y que la confianza que el mercado libre resolvería las necesidades de vivienda de la población, sin intervención reguladora, ha conducido a un punto de acumulación de problemas de difícil reconducción a corto plazo".

2. LEGISLACIÓN APLICABLE

2.1 LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

2.1.1 El artículo 47 de la Constitución Española

En el Título I ("De los derechos y deberes fundamentales"), ubicado sistemáticamente en el capítulo que lleva por rúbrica la de "Principios rectores de la política social y económica", el art. 47 de la Constitución española, reconoce:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

Este artículo, contiene dos normas: un derecho subjetivo de los españoles, el derecho a una vivienda digna y adecuada; y un mandato dirigido a los poderes públicos, con carácter objetivo, que se corresponde con la promoción de las condiciones necesarias y establecimiento de las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. Herranz (2003).

Resulta interesante la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de Junio de 1989 (Ponente: D. Eugenio Díaz Eimil), en que reconoce que el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada:

“no solo se ofrece como mandato dirigido al legislador para el despliegue de una acción prestacional de signo administrativo, sino para el desarrollo de una acción normativa que permita configurar una especie de esfera patrimonial intangible para los terceros, precisamente para asegurar el cumplimiento de aquellos objetivos constitucionales. En este sentido la dignidad humana debe comprender como algo inherente a su significado, no solo algunos derechos inmateriales, sino también derechos patrimoniales que permiten asegurar una misma existencia digna. En tal sentido deben ser considerados estos

derechos patrimoniales, dentro de la categoría de los inviolables a que como «inherentes a la dignidad humana» menciona explícitamente el art. 10.1 de la Constitución».

2.1.2 El derecho a la vivienda, como principio rector de la política social y económica, no susceptible de Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional

Es importante señalar que el derecho a la vivienda reconocido en el artículo 47 de nuestro texto constitucional, se encuentra ubicado en el citado Título I, Capítulo 3º titulado "De los principios rectores de la política social y económica", por este motivo no es susceptible de ser recabado ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, tampoco, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Ello es debido a que no se encuentra ubicado el ya citado art. 47 en el Título I, Cap. 2º, Sección I titulado "De los derechos fundamentales y libertades públicas", en concreto, se corresponden a los artículos 14 (igualdad ante la ley), artículos 15 a 29 (derechos fundamentales y libertades públicas), y artículo 30.2 (objeción de conciencia). Se incluye el artículo 14 para el procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y el recurso de amparo, asimismo, el art. 30 exclusivo para el recurso de amparo.

2.1.3 Utilización del suelo de acuerdo con el interés general

El artículo 47 comentado, además de establecer un principio rector vinculante en materia de vivienda, diseña constitucionalmente un sistema de urbanismo, que tiene un carácter instrumental del llamado derecho a la vivienda, sistema del que son principios caracterizadores el de la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación, y el de participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Se legitima así constitucionalmente una política del suelo, en virtud del principio constitucional referido y del derecho del art. 33 de la Constitución española, que reconoce el derecho a la propiedad, pero remite a la función social de la misma como definidora o delimitadora del derecho de propiedad. Respaldo constitucional para que la acción urbanística se oriente a las siguientes finalidades: a) utilización del suelo en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad; b) justa distribución de los beneficios y cargas del planeamiento, y c) participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

2.1.4 El derecho a la vivienda y el principio de igualdad material

El artículo 47 del texto Constitucional, debe situarse en el principio de igualdad material que proclama el art. 9.2 del mismo texto legal. En efecto, la vivienda es una necesidad social, común a todos los ciudadanos, pero mientras unos están en condiciones de satisfacer esa necesidad, otros necesitan una protección especial o, por lo menos, de una mayor protección de los poderes públicos. PONCE (2005)

Por otro lado, el art. 47 CE debe también interpretarse sistemáticamente con el art. 9.2 CE, que establece el mandato a los poderes públicos para promover las condiciones para que la libertad e igualdad sean reales y efectivas, removiendo a tal fin los obstáculos existentes. Bassols (2003)

Este precepto, pues, abre la puerta a la, mal llamada, "discriminación positiva"⁷, recogida en las directivas comunitarias con la terminología de "acción positiva", la cual ha pasado al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuyo art. 30 señala que:

"Para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de origen racial o étnico, el principio de igualdad de trato no impedirá que se mantengan o se adopten medidas específicas a favor de determinados colectivos destinadas a prevenir o compensar las desventajas que les afecten por razón de su origen racial o étnico."

En el marco internacional, el art. IV de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, el cual prevé expresamente la necesidad de que los municipios signatarios lleven a cabo políticas activas específicas de protección para los colectivos más vulnerables.

La posible adopción de medidas específicas para garantizar la igualdad de determinados colectivos ya había sido avalada por el Tribunal Constitucional español en diversas sentencias. Así, las Sentencias del Tribunal Constitucional 216/1991, de 14 de noviembre y 269/1994, de 3 de octubre, aceptando medidas de acción positiva en relación a situaciones específicas generadas por el género o la discapacidad, de acuerdo con el art. 9.2 CE.

Asimismo, diversa normativa en el ámbito urbanístico y de vivienda han incorporado explícitamente tales medidas, así por ejemplo:

- la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial.
- el art. 6 del Decreto 396/2004, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla esta ley, que, por ejemplo, cita la existencia de un alto porcentaje de inmigración como una circunstancia específica de tales áreas a considerar singularmente para poder recibir las ayudas.
- en el ámbito de la vivienda, la Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y de supresión de barreras arquitectónicas, prevé en su art. 9 la reserva de viviendas de promoción pública para personas con movilidad reducida (un porcentaje no inferior al 3% del volumen total) así como una referencia a la posibilidad de establecer reservas en promociones privadas de vivienda con protección oficial a tal fin.
- el Decreto catalán 255/2005, de 8 de noviembre, de actualización del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007, cuyo art. 42 prevé la subvención al alquiler para colectivos con dificultad.
- la Ley de urbanismo de Cataluña, Decreto Legislativo 1/2005, prevé el sistema de viviendas dotacionales (art. 34), dirigidos a satisfacer las necesidades específicas de ciertos colectivos.
- La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, del Parlamento Catalán.
- Plan Estatal de la vivienda y rehabilitación 2009-2012, Real Decreto 2066/08, de 12 de diciembre.

En el ámbito de la vivienda y de otras decisiones con impacto urbanístico, el Síndic de Greuges ha subrayado la importancia de las acciones positivas (Informe al Parlamento de 2003, pág. 56):

"Finalmente, hemos de hacer una advertencia sobre la segregación espacial que existe en algunas ciudades mediante la concentración de grupos socialmente homogéneos en determinadas zonas de las ciudades que se convierten en focos de marginalidad y degradación. Las experiencias vividas por alguno de los países de nuestro entorno, en relación con la creación de auténticos guetos urbanos, han de servir de referencia en el

⁷ En el marco internacional, téngase en cuenta también el art. IV de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, prevé expresamente la necesidad de que los municipios signatarios lleven a cabo políticas activas específicas de protección para los colectivos más vulnerables.

momento de diseñar e implantar las políticas de vivienda con la finalidad de evitar el desarrollo de este fenómeno”

A esos sectores de población debe orientarse una política social en materia de vivienda. Por otro lado, la propia Constitución define sectores sociales para los que se otorga constitucionalmente esa protección especial.

Una interpretación progresiva del texto constitucional, en atención al carácter de necesidad social de la vivienda, permite considerar que los beneficiarios especiales o protegidos no se reducen exclusivamente a los mencionados en la Constitución de forma expresa: tercera edad y disminuidos físicos. Cabe incluir en los mismos, en primer lugar, como grupo social, a la familia (art. 39 C.E.), y como sector social, a los trabajadores, cuando por sus rentas de trabajo éstas no sean suficientes para satisfacer sus necesidades y las de su familia.

2.1.5 ¿Tienen cubierto el derecho a una vivienda digna los arrendatarios de una vivienda?

La realidad ineludible de la escasez de bienes y recursos (escasez en materia de suelo y de vivienda, en este caso) proporciona razones específicas para justificar un trato distinto a las distintas clases o sectores sociales. Los derechos de prestación, o de crédito, son siempre pretensiones compensatorias: se exige al poder público que ayude a quienes no pueden valerse por sí mismos, que aporte recursos a quienes carecen de ellos, que actúe positivamente para reducir la desigualdad entre unos y otros.

Ahora bien, no puede confundirse el derecho a una vivienda digna (art. 47 de la Constitución) con el derecho de propiedad previsto por el art. 33 de la Constitución Española, ya que el art. 47 de nuestra norma fundamental habla de “disfrutar de una vivienda digna”, independientemente del título jurídico que fundamente su uso.

Tesis defendida por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de marzo de 1999, (Sala 1.ª, Ponente Sr. Cruz Villalón), y los Autos del Tribunal Constitucional 227/1983 (FJ 2.º) y 180/1984 (FJ 4.º), entre otros. Por idénticas razones que en las resoluciones anteriores, el Tribunal Constitucional ha considerado que los arrendatarios de una vivienda están protegidos por el art. 47 de la Constitución Española (Sentencia del Tribunal Constitucional 222/1992, que dice: “Tampoco cabe olvidar, en fin, que la subrogación arrendaticia que consideramos es una de las posibles modalidades de realización del principio rector según el cual «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada»”).

2.2. COMPETENCIAS ESTATALES Y COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2.2.1 Orden competencial

La Constitución Española de 1978 se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47 (medio ambiente, recursos naturales, patrimonio histórico-artístico, derecho a la vivienda, uso del suelo) de donde cabe inferir que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida. Arozamena (1996); Bassols (1980).

Pero además del orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística. Así,

en las Sentencias Constitucionales números 61/1997 (RTC 1997, 61) y 164/2001 (RTC 2001, 164) las Comunidades Autónomas han de ejercer sus propias competencias legislativas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Se reconoce competencia al Estado para fijar las clases de suelo o, incluso, los elementos mínimos de cada una de ellas. Dentro de este planteamiento competencial, el Tribunal Constitucional admite que, por la vía del artículo 149.1.1 de la Constitución (competencias exclusivas atribuidas al Estado), el Estado tiene cobertura para regular aquellas condiciones que guardan una estrecha relación directa o inmediata con los derechos reconocidos en la Constitución.

Así, en el ámbito del derecho de propiedad, el Estado tiene competencias para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los propietarios de suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana. De acuerdo con esto, el Tribunal Constitucional solo admite que el Estado pueda regular la “igualdad básica” en lo que se refiere a las valoraciones y el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, pero de acuerdo con la sentencia 164/2001, solo puede hacerlo en:

“una determinada concepción del derecho de propiedad urbana en su líneas más fundamentales”

la Sentencia 164/2001 en su fundamento 4 reconoció:

“...las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas. Una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana...”

La exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas sobre urbanismo no autoriza a desconocer la competencia que viene reservada al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución Española (ver Stc. 56/1986, de 13 de mayo, RTC 1986\56, F.3), referida al urbanismo, y la Stc. 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991\149, F. 1.b), relativa a ordenación del territorio. De esta forma, la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado de acuerdo con la Constitución Española, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas.

2.2.2 La reserva de edificabilidad residencial mínima para la construcción de vivienda de protección pública

El legislador estatal en el año 2007 estableció que la reserva de vivienda sujeta a un régimen de protección pública será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística (es decir, las CCAA) o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización (artículo 10 de la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo).

Esta reserva de vivienda sujeta a un régimen de protección pública ha sido incorporada al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba la ley del suelo:

“Artículo 10. Criterios básicos de utilización del suelo

Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización”.

Como sabemos, los ciudadanos tienen derecho a la vivienda, derecho que se ha visto reducido debido al alto precio de esta y al escaso número de viviendas protegidas a las que pueden optar.

La preocupación de los ciudadanos por la vivienda recae no tanto en el aumento del parque residencial, sino más bien en el incremento de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, lo que significa un precio más asequible para sus adquirentes.

La estrella de la regulación estatal, ley 8/2007 incorporada al Real Decreto Legislativo 2/2008, reside en que la reserva para viviendas sometidas a un régimen de protección pública ha de llegar, como mínimo, al 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista.

En desarrollo del art. 47 de la Constitución Española, y de acuerdo con el marco competencial establecido por las Sentencias del Tribunal Constitucional comentadas, el reciente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo (BOE 26-6-2008), proclama en su art. 4:

“Todos los ciudadanos tienen derecho a:

a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados.

b) Acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate...”

2.3 LEGISLACIÓN DE CATALUÑA

2.3.1 El Estatuto de Autonomía de Cataluña

La ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña asigna la competencia exclusiva en materia de vivienda a la Generalitat de Cataluña, que incluye, entre otros, la promoción pública de vivienda (art. 137). También establece que las personas que no dispongan de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo que los poderes públicos han de establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho (art. 26) y han de facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo, la promoción de vivienda pública y vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados (art. 47).

2.3.2 La Ley de Urbanismo de Cataluña

El Decreto Legislativo 1/2005 de Cataluña por el que se aprueba la Ley de Urbanismo de Cataluña obliga a determinados ayuntamientos a constituir su patrimonio municipal de suelo y de vivienda. Además, la Administración de la Generalitat y los ayuntamientos han de constituir los patrimonios

de suelo y de vivienda respectivos con la finalidad de hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a acceder a una vivienda digna y adecuada. (art. 153 y 156).

Se marca un mínimo para los planes de ordenación urbanística municipal y sus modificaciones y revisiones, los cuales tienen que reservar para la construcción de viviendas de protección pública, como mínimo, el suelo correspondiente al 30% del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación (art. 57,3). Incluso, en el supuesto de las Áreas Residenciales Estratégicas tienen que prever la calificación de suelo suficiente para vivienda de protección pública a fin de que, como mínimo, la mitad de las viviendas de la actuación tengan este destino. (Disposición Adicional 21 modificación introducida por el Decreto ley 1/2007).

2.3.3 La Ley catalana del derecho a la vivienda

La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, del Parlamento Catalán, ha sido la más avanzada del Estado. Esta Ley parte de una concepción de prestación de un derecho constitucional y estatutario como servicio público más que de carácter asistencial, a pesar que también tiene este carácter para sectores de clara exclusión social, sobreocupación, infraviviendas o población sin techo. Sibina (2008)

Es una ley muy extensa y exhaustiva, en sus 136 artículos regula infinidad de aspectos relativos a la vivienda, en gran parte innovadores, declara servicio de interés general el conjunto de actividades vinculadas con la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales y reconoce la acción pública de todos los ciudadanos a exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contencioso-administrativa el cumplimiento de la legislación en materia de vivienda.

Plantea la creación de un parque específico de vivienda destinado a las rentas bajas y medianas de la población y que este parque de vivienda se mantenga de forma estable y permanente, (como bien de uso, no de inversión) con una regulación específica y un precio controlado y cuantifica este parque de vivienda, en los municipios de más de 5000 habitantes y capitales de comarca, en un 15% del número total de viviendas, objetivo a conseguir en los próximos 20 años.

Esta ley fija una regulación unitaria de la adjudicación de viviendas (VPO, tradicional fuente de opacidad), basada en la igualdad y la transparencia y en un registro de solicitantes. El plazo de calificación de las VPO se ha saldado con uno genérico de treinta años, lejos del de la vida útil.

Prevé una serie de actuaciones para evitar la desocupación permanente de las viviendas tales como el alquiler forzoso o la expropiación temporal del usufructo. Trilla (2009)

Apuesta por la renovación urbana, con posibles reservas de Vivienda de Protección Oficial (VPO) en la ciudad construida, para facilitar la cohesión social. Define, pionera en Europa, siguiendo a la UE, el acoso inmobiliario y lo tipifica como sanción muy grave. Lucha contra la sobreocupación, "pisos patera", sin olvidar a sus ocupantes, y contra las infraviviendas. Crea un control de los (numerosísimos, hasta ahora) agentes inmobiliarios, con la posible creación de un registro administrativo de solicitantes de vivienda protegida para garantizar la publicidad, justicia y transparencia en las adjudicaciones; el control en las segundas transferencias con derecho de adquisición preferente y el derecho de retracto por parte de la administración, declaración de áreas específicas de conservación y rehabilitación, mediación en el ámbito del alquiler social para potenciar la aportación de viviendas privadas, ayuda directa a familias para hacer frente al coste de su vivienda de alquiler, etcétera.

Se consolida la idea capital de la creación de un mercado de vivienda protegida independiente y autónoma del mercado de vivienda libre, no orientado a la inversión inmobiliaria, destinado a satisfacer el derecho a la vivienda de los sectores sociales excluidos del mercado libre.

Pero, ¿hasta qué punto es suficiente esta ley del derecho a la vivienda para crear nuevas políticas y un debate informado sobre la relación de la vivienda con la movilidad, la sostenibilidad ambiental, la seguridad, la integración de la inmigración, la segregación urbana o la enseñanza?

2.3.4 Ley de Barrios Catalana⁸

La Ley catalana 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial pretende la mejora de las condiciones de vida de todos los ciudadanos, especialmente aquellos que residen en los entornos urbanos más frágiles y que agudizan el fractura social.

Mediante esta ley se creó un fondo financiero a disposición de los ayuntamientos que presenten proyectos de rehabilitación integral de barrios, áreas urbanas y villas en general. Las aportaciones de la Generalitat representan cerca de un 50% del presupuesto global de la actuación, que cofinancian los ayuntamientos.

La ley establece que pueden recibir financiación de este fondo aquellos municipios que presenten planes de mejora a barrios o áreas, que se encuentren en procesos de degradación urbanística, con pérdida o envejecimiento de la población y con problemas económicos o sociales graves.

La citada ley fue la primera convocatoria que se realizó, la sexta convocatoria de la Ley de barrios corresponde al ejercicio 2009, que contará con 99 millones de euros aportados por la Generalitat para un período de cuatro años.

En la actualidad, las ayudas abarcan 92 proyectos, de los que se benefician más de 80.000 personas (el 11% de la población catalana). También se estrenará el programa “viles amb projectes”, destinado a municipios de menos de 10.000 habitantes, en los que la Generalitat aportará el 75% del importe total y los ayuntamientos el 25% restante (en el resto, las dos administraciones asumen las subvenciones a partes iguales). Para este capítulo la Generalitat ha reservado 30 millones. Otra novedad es que los barrios que ya hayan completado los proyectos en algunas de las convocatorias anteriores puedan acceder a una prórroga para impulsar otras encaminadas a mantener y consolidar su recuperación, a este apartado se destinan 4 millones.

2.3.5 Consorcio Área Metropolitana de Barcelona

En fecha 5 de mayo se ha creado el Consorcio Área Metropolitana de Barcelona (CAMB). Jordi Hereu Boher quien, como alcalde de Barcelona, preside este Consorcio, junto con los representantes de los Ayuntamientos del Área Metropolitana de Barcelona han manifestado que el objetivo último ha de ser la mejora de vida de los ciudadanos metropolitanos (más de tres millones), proyectar el desarrollo territorial, la movilidad y la promoción económica y social para dar mejor calidad de vida a los vecinos de los 36 municipios que lo integran en 633 Km², donde viven y trabajan la mitad de los catalanes.

El CAMB da un encaje jurídico común a las tres entidades metropolitanas surgidas después de la desaparición de la Corporación Metropolitana de Barcelona (1987) –Mancomunitat de Municipis del Área Metropolitana de Barcelona (MMAMB), Entitat Metropolitana del Transport (EMT), Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus (EMSHTR)-. Este Consorcio nace con tres fines: coordinar las acciones de los tres entes existentes, ser el interlocutor único de las administraciones y discutir aquellos elementos que deberán estructurar el gobierno metropolitano una vez legalizado, como la financiación metropolitana -de momento dispone de un presupuesto de 170.000 euros- o la reclamación de nuevas funciones.

⁸ <http://www10.gencat.net/ptop>
<http://pladebarris.vic.cat/quees.htm>

Este Consorcio inicia su trabajo a la espera de que el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento Catalán aprueben el proyecto de ley del Área Metropolitana, que se incluirá en la futura ley de los Gobiernos Locales y que permitirá la creación de los Gobiernos Metropolitanos.

2.4 EL PACTO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE CATALUÑA 2007-2016 ⁹

El Pacto se compone de 800.000 acciones, que se llevarán a cabo en diez años (2007-2016) y que tendrán un coste público de 8.221 Millones. El 81% de esta cifra lo aportará la Generalitat; el 13%, el Estado, y el 6%, operadores sociales a partir de proyectos convenidos.

A grandes rasgos, por el citado Pacto Nacional, más de 55.000 familias catalanas han recibido durante el año 2008 algún tipo de ayuda pública para pagar el alquiler y unos 40.000 hogares la han recibido para rehabilitar su vivienda.

Durante el año 2008 se han iniciado 15.000 viviendas más de protección oficial. Asimismo, se han presentado 1.200 solicitudes para convertir la vivienda libre en vivienda concertada, esta medida intenta facilitar el acceso a un piso con protección oficial a las personas que tienen un cierto nivel de ingresos pero no pueden pagar el precio de mercado libre ya que los estudios estiman en 200.000 hogares que necesitan algún tipo de ayuda para poder acceder a una vivienda (jóvenes, gente mayor, trabajadores con rentas bajas, familias monoparentales, inmigrantes extracomunitarios). Para el año 2016 se estima en 440.000.

3. LOS PLANES DE VIVIENDA

3.1 EL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN 2009-2012¹⁰

El Real Decreto 2066/08, de 12 de diciembre, Plan Estatal de la vivienda y rehabilitación 2009-2012 determina el plan de fomento y ayudas del Estado en materia de vivienda. El Plan prevé 996.000 actuaciones en los próximos cuatro años, para permitir el acceso de los ciudadanos a viviendas en compra y en alquiler, promover la urbanización de suelo para VPO y mejorar el parque de viviendas.

El presupuesto del Plan es de 10.188 millones de euros y movilizará préstamos por un importe cercano a 34.000 millones de euros.

Entre las novedades destaca la especial atención a los barrios vulnerables o desfavorecidos, la posibilidad de acceso al régimen de vivienda protegida no solo por la vía de la nueva construcción sino también por la rehabilitación, el establecimiento de registros públicos de demandantes de vivienda (como avanzó la ley de la vivienda catalana), o el establecimiento de un plazo mínimo de mantenimiento del régimen de protección oficial de treinta años respecto de la calificación derivada de la reserva obligatoria de VPO.

Este Real Decreto determina los tipos de acciones protegidas, las condiciones generales de los beneficiarios, la destinación y limitaciones en la disposición de las viviendas, sus condiciones mínimas, precios máximos, los préstamos y las ayudas financieras.

⁹ <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/govern/infocatalunya.htm>

¹⁰ <http://www.plane.gob.es/plan-estatal-de-vivienda-y-rehabilitacion-2009-2012-incluye-programa-renove-vivienda/>

Fuente: Ministerio de Vivienda

Entre los objetivos del nuevo plan está la promoción de viviendas de protección oficial con destino a alquiler y plan “renove” para mejorar la eficiencia energética, la seguridad y la accesibilidad de los edificios ya existentes.

Se prevé la firma de convenios con las CCAA y los Ayuntamientos para concretar la financiación de las actuaciones protegidas a las áreas de urbanización prioritaria, a las áreas de rehabilitación integral y áreas de renovación urbana, así como promoción de alojamientos para colectivos vulnerables.

3.2 EL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN (PEVR) Y LAS ACTUACIONES DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA

Para la actual Ministra de Vivienda, Beatriz Corredor, en declaraciones realizadas en el mes de febrero de 2009, publicadas en diferentes periódicos, afirmó:

“...toda crisis comporta también una oportunidad y que el freno en la construcción es una ocasión de oro para modernizar el sector, apostando por la innovación y la tecnología en los procesos constructivos. También es una oportunidad para cambiar el patrón de crecimiento económico que ha marcado la evolución de España el último decenio en que la construcción se había convertido en el principal motor de la actividad del país.

Se ha de conseguir que la construcción deje de ser sinónimo de “ladrillo y cemento”, y se convierta en un nuevo modelo más sostenible de crecimiento basado en la rehabilitación

y
la
*recuperación del parque existente de viviendas y los núcleos urbanos, en lugar del
crecimiento “extensivo” de los últimos años....*

Ahora es el momento de acabar con los desequilibrios que han marcado esta actividad y que resumió en la creciente distancia entre la oferta y la demanda; los precios y la capacidad de pago de los ciudadanos; el escaso porcentaje de viviendas de protección oficial (VPO) sobre el total y el poco peso de la oferta de alquiler...”

Para reconducir esta situación y, a su vez, dar salida a la crisis del sector, la Ministra expuso los objetivos del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (PEVR), que el Gobierno ha aprobado:

“Es el más ambicioso que se ha puesto en marcha hasta ahora, prevé casi un millón de actuaciones y está dotado con más de 10.000 millones de euros”.

Entre el Plan citado y los créditos del ICO se dedicaran 4.000 millones a obras de rehabilitación, una de las apuestas más decididas del Ejecutivo central para revitalizar el sector y recuperar parte de la ocupación que se ha perdido en la construcción residencial. La Ministra cifró en unos 75.000 puestos de trabajo anuales en los próximos cuatro años, el efecto de las ayudas a la rehabilitación aislada de viviendas, que permitirán llegar a 470.000 actuaciones mientras dure el plan.

La Ministra Corredor anunció la aprobación de otra línea de 110 millones de euros dedicados específicamente a la renovación de núcleos urbanos. También destacó que el Gobierno quiere ampliar la VPO de alquiler, que ahora tiene un parque de tan solo 140.000 unidades, a las que el PEVR pretende sumar 100.000 de nueva construcción y 70.000 más procedentes de rehabilitaciones.

A primeros de abril la Ministra ha firmado con el conseller de Medi Ambient i Habitatge de Cataluña, Francesc Baltasar, el convenio de ejecución del Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 que permitirá a 101.009 familias en Cataluña acceder a una vivienda o mejorar la que ya poseen. Esta cifra supone un incremento del 41% con respecto a las previstas en el Plan anterior (71.631) y de un 51% sobre las que contemplaba el último Plan del Gobierno del PP (65.000).

Los recursos financieros totales que el Estado destinará a Cataluña gracias al PEVR superan los 1.265 millones de euros, un 47% más que el Plan anterior.

Los programas que experimentan mayor crecimiento son los destinados a la rehabilitación tanto, energética como integral, en los que se incluyen las ayudas “Renove” y para la renovación urbana que permitirán la mejora de 40.937 viviendas en Cataluña, un 74,2% más de las previstas en el Plan 2005-2008. El Ministerio de vivienda concederá subvenciones de 3.400 euros por vivienda para la rehabilitación energética o aislada que pueden llegar a los 6.500 euros si la vivienda se destina a alquiler.

Figura 2: Las cifras de la Vivienda Protegida

Fuente: Ministerio de Vivienda

El número de ayudas destinadas a la urbanización de suelo se incrementa en un 50%, llegando a las 9.000 actuaciones. Las viviendas protegidas de nueva construcción, tanto para venta como para alquiler, financiadas por el PEVR superarán las 40.500, un 29% más. El Plan contempla ayudar al pago del alquiler a 8.000 familias catalanas, un 13,47% más.

3.3 PLAN CATALÁN PARA EL DERECHO A LA VIVIENDA¹¹

El Plan catalán para el derecho a la vivienda 2004-2007, inicialmente prorrogado por el Decreto 262/08, ha sido modificado por el Decreto 50/2009, de 24 de marzo, para adaptarlo al nuevo Plan estatal de vivienda 2009-2012.

El citado Decreto introduce la tipología de viviendas de protección oficial destinadas a alquiler y algunas previsiones sobre préstamos convenidos, subsidios de préstamos para la adquisición de viviendas de protección oficial, ayudas directas para el primer acceso a la vivienda, o ayudas para la urbanización del suelo.

¹¹ http://mediambient.gencat.net/cat/ciutadans/habitatge/habitatge_2004_2007.jsp

3.4 BARCELONA Y SU ÁREA METROPOLITANA

3.4.1 Plan de Vivienda de Barcelona¹²

Según las previsiones municipales, la ciudad de Barcelona necesita unas 24.000 viviendas para encarar los próximos siete años. Así lo refleja el nuevo plan de vivienda 2008-2016, que además de impulsar la construcción de 24.000 viviendas, contiene medidas de alquiler, rehabilitación y ayudas para quienes tienen el riesgo de perder su casa.

El citado Plan de Vivienda de Barcelona supondrá una inversión de 4.000 millones de euros hasta 2016, de los cuales el 70 por ciento estará financiado por las administraciones. El plan superará el actual, que se pensó para el periodo 2004-2010, en el que se debían construir 22.000 pisos, pero en el 2010 se prevé que sólo estarán contruidos 13.985 pisos.

En relación a la rehabilitación, se actuará en más de 4.000 como medida de remodelación de los barrios y se creará una solicitud única para rehabilitar. Este año se han destinado más de 30 millones a rehabilitar 15.000 viviendas. También incluye el programa de instalación de ascensores iniciado este año, a través del cual ya se ha tramitado la colocación de 500.

El plan prevé tramitar al menos 12.000 ayudas al alquiler al año. En 2008 ya se han tramitado 15.000, de las cuales 9.000 son de la Renta Básica de Emancipación para jóvenes. También recoge el convenio con la Fiscalía en relación al acoso inmobiliario y contempla intervenir sobre otras "disfunciones" del mercado inmobiliario, como la infravivienda y la sobreocupación.

3.4.2 Consorcio de la Vivienda de Barcelona¹³

Este Consorcio tiene la finalidad de desarrollar en el ámbito de Barcelona, de acuerdo con la Carta Municipal, las funciones, las actividades y los servicios en materia de vivienda pública. Estas funciones se concretan en la planificación, la programación y la gestión tanto en régimen de propiedad como de alquiler como resultado del concierto entre la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona.

Su catálogo de servicios básicos son las ayudas a la rehabilitación, acceso a la vivienda protegida y social, ayudas al alquiler y bolsas de vivienda y apoyo a problemáticas relativas a vivienda privada.

3.4.3 Consorcio de la Vivienda del Área Metropolitana de Barcelona¹⁴

Este consorcio es un organismo formado por la Generalitat de Cataluña y la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Se creó el mes de mayo de 2007 con el objetivo de coordinar todas las políticas de vivienda de los 31 municipios que integran la citada Mancomunitat .

Sus finalidades son la planificación, programación y la gestión de la vivienda protegida en régimen de propiedad y de alquiler en el Área Metropolitana de Barcelona.

¹² http://www.bcn.es/habitatge/esp/bcn_present.shtml

¹³ <http://www.consorciohabitatgebcn.cat/>
<http://www.bcn.cat/consorciohabitatge/es/home.html>

¹⁴ http://mediambient.gencat.net/cat/el_departament/sala_de_prensa/notes/consorciohabitatge.jsp

4. FONDO ESTATAL DE INVERSIÓN LOCAL¹⁵

El pasado 2 de diciembre, el Gobierno Central creó el Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL), dotado con la cantidad de 8.000 millones de euros, para promover la realización de obra pública de competencia municipal para contribuir a la reactivación de la economía mediante la generación de puestos de trabajo en el sector de la construcción.

Este fondo fue distribuido entre todos los municipios españoles, de manera proporcional al censo de su población, 8.108 ayuntamientos presentaron 30.903 proyectos por vía electrónica entre el 10 de diciembre y 24 de enero, de los que el Ministerio de Administraciones Públicas ha autorizado 30.772.

5. POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

5.1 HACIA UNA NUEVA Y NECESARIA POLÍTICA DE VIVIENDA PÚBLICA

La política pública de vivienda a lo largo de los últimos años ha sido en España el paradigma del liberalismo. El desfase entre la oferta y la demanda y la generación de largas listas de espera en el ámbito de la vivienda protegida no es, desde luego, un fenómeno que pueda calificarse de sorprendente o inesperado, si se tiene en cuenta que si tomamos el período de tiempo entre los años 1990 y 2001, la participación de ayudas directas e indirectas sobre el PIB en España ha bajado del 0,86% en 1990 al 0,54 en 2001. Ponce (2005).

Ante este desalentador panorama, no es de extrañar que en España el porcentaje de parque de vivienda social pública o semipública de alquiler esté en el 2% mientras que la media de la UE está en el 18% y ciertos países superan el 20% (Holanda, 35%, Alemania 26%, Reino Unido, 24%). NAVARRO (2006).

Los censos de vivienda muestran que la tasa de alquiler en Europa es del 30% al 35% (Alemania el 57%, Holanda el 52%, Francia 46%, Reino Unido el 31%, etc.) en España la tasa de alquiler oscila entre el 10% y el 14% y en Cataluña entre el 16% y 17%. Trilla (2003).

El Relator Especial, señor Miloon Kothari, considera necesario reconsiderar de manera profunda la actual política económica y social.

Las políticas y la legislación resultantes de dicha reconsideración deberían asumir una perspectiva de derechos humanos en materia de suelo y de vivienda. La base jurídica para una aproximación de este tipo ya existe, tanto en la Constitución como en los instrumentos de derechos humanos ratificados por España.

La vivienda debería ser reconocida como un derecho humano básico y no, como ocurre ahora, como una simple mercancía para vender y comprar. El gobierno debería reconocer en todas sus políticas y legislación el derecho a la vivienda y la función social de la propiedad. Asimismo, todos los sectores de la sociedad, incluidos los promotores, constructores, inmobiliarias, grupos de la sociedad civil y otros actores públicos y privados deberían comprometerse con la realización de este derecho humano básico.

La relatora especial de las Naciones Unidas por el Derecho a la Vivienda, Raquel Rotnik, en el informe mencionado al inicio de este artículo, emplazó a los gobiernos a cambiar sus estrategias aprovechando el contexto de crisis:

¹⁵ <http://www.map.es/prensa/actualidad/noticias/2008/12/20081210.html>

“vivir ha dejado de ser un derecho humano básico y se ha convertido en una inversión financiera, en un bien de consumo. Este hecho ha provocado que los grupos sociales con pocos recursos se hayan visto obligados a adquirir un piso por encima de sus posibilidades”

A pesar que en Cataluña se disponga del ratio más alto del mundo en número de viviendas por habitante, en torno a una vivienda cada dos catalanes. A pesar de la extraordinaria producción de viviendas, algunos años cerca de 100.000 viviendas/año en Cataluña y entre 600.000 y 800.000 viviendas/año en España dependiendo del año, el 60% de la producción europea, la vivienda surge en todas la encuestas de opinión como uno de los primeros problemas.¹⁶

Nos encontramos con un reparto de 0,9 viviendas por hogar en Inglaterra, mientras que en España se dan entre 2,4 y 2,7 viviendas por hogar, el problema es el reparto (téngase en cuenta la gran cantidad de viviendas turísticas o vacacionales en España).¹⁷

Figura 3: Distribución territorial de las viviendas iniciadas en Cataluña. 2007-2008

	2007			2008		
	N.º de viviendas	Variación anual (%)	% total	N.º de viviendas	Variación anual (%)	% total
Barcelona	44.157	-33,1	51,6	14.486	-67,2	52,5
Girona	14.658	-34,6	17,1	6.039	-58,8	21,9
Lleida	9.878	-28,8	11,6	3.337	-66,2	12,1
Tarragona	16.822	-32,3	19,7	3.707	-78	13,4
Áreas urbanas	45.664	-32,2	53,4	16.323	-64,3	59,2
Zonas turísticas	21.526	-36,4	25,2	6.575	-69,5	23,8
Resta de Catalunya	18.325	-29,2	21,4	4.671	-74,5	16,9
Total Catalunya	85.515	-32,7	100	27.569	-67,8	100

Fuente: Departament de Medi Ambient i Habitatge

A mediados de abril, los promotores inmobiliarios catalanes cifraron en un máximo de 65.442 las viviendas pendientes de venta en Cataluña, con datos del cierre del año 2008. La mitad de la vivienda se concentra en la provincia de Barcelona.

Por lo que respecta a Cataluña, el número de pisos nuevos en venta se ha multiplicado casi por 10 en tan solo dos años, mientras que en la provincia de Barcelona lo ha hecho por 13, y la capital catalana, por 34. Estas cifras son el resultado de un estudio llevado a cabo por la Asociación de Promotores Constructores de Edificios de Barcelona (APCE), basado en las certificaciones de final de obra, descontados los dedicados a autopromoción, y las compraventas registradas ante notario.

El presidente de la APCE, Enric Reyna, advirtió que, mientras se mantenga este número de pisos sin vender, difícilmente se iniciarán más pisos.

El Banco de España ha puesto de manifiesto que la vivienda continúa siendo “la cruz” de las familias españolas y, a pesar del respiro que han procurado los tipos de interés en los últimos meses, constituye su gasto por excelencia.

En el año 2008 los hogares dedicaron el 46,8 por ciento de su renta bruta disponible a financiar la compra de vivienda, siete décimas más que en 2007. El responsable principal de este esfuerzo económico fue el euríbor, que experimentó una subida imparable durante el primer semestre, hasta

¹⁶ <http://www.idescat.cat/>

¹⁷ <http://www.ine.es/prodyser/pubweb/folletocenso01/folletocenso01.htm>

situarse por encima de 5 por ciento en el verano¹⁸. La bajada de este tipo de referencia para la mayoría de los créditos hipotecarios en los últimos meses de 2008 provocó un descenso en el porcentaje de la renta familiar dedicada a vivienda, al igual que la caída del 3,2% en el precio medio de la vivienda libre. No obstante, estas dos caídas no impidieron que 2008 se haya cerrado con un porcentaje de renta destinado a la adquisición de vivienda superior al de 2007, año en el que el esfuerzo económico subió significativamente para toda España.

Figura 4: Venta de viviendas

Fuente: INE y ANFAC

El Banco de España señala, asimismo, que al finalizar 2008 el precio de una vivienda de tipo medio, la que roza los 100 metros cuadrados, era 6,5 veces superior a la renta bruta disponible de una familia mediana.

Los motivos por los que no se crean hogares, según los expertos, son:

- a) No se otorgan créditos a los particulares.
- b) El precio de la vivienda es caro.
- c) No existe apenas oferta de vivienda de alquiler.
- d) No hay disponibilidad de dinero para adquirir vivienda.
- e) No hay empleo.

¹⁸ Hay que tener en cuenta que el Euribor, tipo al que se concede la mayoría de hipotecas en España, situó a 8 de mayo de 2009 su tasa diaria en el 1,676% con lo que desencadena 10 sesiones consecutivas de descensos y acelera su caída hasta situar el nivel mensual en el 1,701%, tras el recorte de los tipos de interés aplicado por el Banco Central Europeo para colocarlos en el 1%.

Figura 5: Casas protegidas por entidades enladrilladas

Fuente: Ministerio de Vivienda, Banco de España e INE

Los promotores de vivienda deben a los bancos más de 300 mil millones de euros, los bancos no prestan porque no tienen dinero ya que han de devolver los créditos que han pedido a los bancos extranjeros.

Del 1997 al 2006 los salarios han crecido un 30% mientras que, en el mismo período, el precio de la vivienda¹⁹ se ha incrementado en un 250%. El problema no afecta ya únicamente a los sectores marginales, jóvenes, inmigrantes, hogares monoparentales, etc. Si no que afecta de lleno a la clases medias. Se cuantifica el déficit actual de demanda insatisfecha, insolvente para acceder a vivienda libre en Cataluña, en 200.000 hogares (jóvenes, gente mayor, trabajadores con rentas bajas, familias monoparentales, inmigrantes extracomunitarios). La previsión para el año 2016 es de 440.000.²⁰

Resulta del todo evidente que la tesis defendida por muchos, de que el aumento de la oferta hace bajar los precios de las viviendas no es en absoluto cierta. Los precios los fija siempre la demanda en función de su capacidad de endeudamiento.

Es preciso resaltar las recomendaciones que el Relator especial sobre el Derecho a una Vivienda adecuada, señor Miloon Kothari,

¹⁹ http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=9&Itemid=35

<http://www.caixacatalunya.es/CDA/caixacat/redirect.html?link=http://www.caixacatalunya.es/CDA/caixacat/es/ccpublic/particulars/Publicacions/OthPublicacions1Es/0,3213,94,00.html>

http://www.caixacatalunya.es/CDA/caixacat/redirect.html?link=http://www.caixacatalunya.es/caixacat/cat/ccpublic/particulars/publica/pb_aec.htm

²⁰ <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/govern/infocatalunya.htm>

- "Facilitar medios de justiciabilidad (exigibilidad judicial, "justiciability") y mecanismos de queja eficaces que permitan la concreción del derecho a una vivienda adecuada consagrado en la Constitución española y en los instrumentos legales internacionales.
- Penalizar de manera drástica prácticas como el «mobbing» inmobiliario, la corrupción, la discriminación y otros comportamientos antiéticos en el sector inmobiliario.
- Los ciudadanos deberían disponer de mecanismos adecuados de investigación, sanción e indemnización de esas prácticas.
- Adoptar una política estatal de vivienda global y coordinada, basada en los derechos humanos y en la protección de los más vulnerables".

El Relator Especial insta a que, a la hora de articular sus políticas habitacionales, se adopte una perspectiva basada en la indivisibilidad de todos los derechos humanos. Es también menester integrar la dimensión social en todas las políticas de vivienda y de planeamiento urbanístico. El Relator Especial insta a la adopción de estrategias de aplicación más estrictas en materia de derecho a la vivienda y al suelo:

- Abordar de manera urgente, en todos los niveles de gobierno, la situación de falta de vivienda y servicios sociales, sobre todo para personas con bajos ingresos, sin techo, inmigrantes y comunidades romanes (gitanos).
- Proporcionar diversos tipos de alojamiento que incluyan refugios, alojamientos de emergencia, de acogida y viviendas temporales. Conseguir un aumento de la disponibilidad de viviendas en alquiler mediante un empleo más eficaz de los edificios deshabitados, pero también de la construcción de un parque público de viviendas de alquiler dirigido a atender las demandas de la población con bajos ingresos. Garantizar, igualmente, la seguridad en la tenencia de los arrendatarios que, con la ley vigente, sólo alcanza los cinco años.
- Reflexionar seriamente sobre el funcionamiento del mercado y del actual modelo de propiedad privada en la tenencia, así como sobre las subvenciones para la compra que benefician a los sectores más altos del mercado de la vivienda. Considerar también su posible impacto negativo en la generación de vivienda para sectores con bajos recursos.
- Comprometer a los diferentes niveles de gobiernos en un proceso de consulta amplia y genuina con la sociedad civil a la hora de diseñar políticas, estrategias y planificación en materia habitacional y urbanística. "
- una revisión fundamental de las políticas públicas económicas y sociales que han tenido un impacto en vivienda", debiendo reconducirse tales políticas y la normativa que las acompaña de "una aproximación desde los derechos humanos a la vivienda", reconociendo que se trata de un "derecho humano básico" y no, como es ahora el caso, un mero bien para ser comprado y vendido.
- reflexionar seriamente sobre el funcionamiento del mercado, incluso interviniendo si es preciso para controlar la especulación sobre el suelo y la propiedad, reconduciendo urgentemente "la situación de insuficiencia de vivienda y servicios sociales".

En fin, los anteriores documentos han precedido al informe final del Relator (Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, A/HRC/7/16/Add.2, 7 de febrero de 2008), presentado en febrero de 2008, en el que, con un lenguaje diplomático impecable en las formas, se continúa en la línea de contundencia ya mostrada.

El Relator Especial nos orienta hacia una nueva política de vivienda que se acerque a los modelos europeos que nos envuelven, a la política socialdemócrata que des de los años 50 se ha ido aplicando.

5.1.1 Política de vivienda por Comunidades Autónomas

Según el Ministerio de Vivienda, en 2008 se iniciaron 10.542 viviendas de protección oficial (VPO) en la comunidad de Cataluña, el 14,6% más que en el año anterior. Esto supuso rebasar los 10.000 pisos sociales por primera vez desde 1991 (año en que constan datos históricos de producción de vivienda social).

El Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de Cataluña avaló estos datos del Ministerio de vivienda, aunque agregó que hay que añadir cerca de 1.200 pisos que se incorporaron bajo la figura del concertado catalán²¹, creada para dar salida a los pisos sin vender que acumulan los promotores privados (con un descenso en el precio) y que también es el más caro de todos los regímenes de protección oficial, estimaron la cifra en unas 11.750 viviendas. Durante los tres primeros meses del 2009 se han seguido incorporando pisos a la calificación de concertado catalán. En total a finales de marzo de 2009 hay unos 1.721 pisos de este tipo.

Durante el período comprendido entre 2001 y 2006, Cataluña era la tercera comunidad con menos proporción de vivienda social del total construido: apenas el 6%. Por debajo sólo estaban Canarias y Baleares. Entonces la Generalitat se escudó en que las reservas de suelo son obligatorias sólo desde 2004 en Cataluña, cuando en otras zonas lo son desde la década de 1990.

La Administración autonómica ha empezado, pues, a recoger los frutos de las nuevas políticas de vivienda. El año pasado era la cuarta comunidad donde la vivienda protegida tenía más peso respecto al volumen total de pisos de obra nueva. Tres de cada 10 casas nuevas son públicas, algo por encima de la media del conjunto de España (ver gráfico adjunto). En términos absolutos, Cataluña es la tercera autonomía con más pisos sociales, después de Madrid y Andalucía.

La clasificación de las comunidades que construyen más vivienda pública sigue liderada por la Comunidad de Madrid, Navarra y País Vasco. En Madrid, la promoción de VPO se estanca de un año a otro. Sin embargo, es la comunidad donde la vivienda protegida tiene mayor peso: más de la mitad de todas las casas iniciadas el año pasado eran protegidas.

Baleares, Extremadura y Galicia se encuentran al final. La construcción en las islas Baleares es la que menor esfuerzo relativo ha hecho para levantar pisos sociales. En todo el año sólo se iniciaron 154 viviendas públicas, el 2,4% del total. Incluso Ceuta construyó más.

²¹ Decreto catalán 152/2008, de 29 de julio, por el que se regulan la vivienda concertada y la vivienda de alquiler con opción de compra, y se adoptan otras medidas en materia de vivienda.

Figura 6: Viviendas sociales en España. 2007-2008. Por comunidades autónomas

CC AA	2007			2008			Variac. 2008/ 2007
	Total viviendas iniciadas	Viviendas sociales	Porcentaje de viviendas sociales/total	Total viviendas iniciadas	Viviendas sociales	Porcentaje de viviendas sociales/total	
Andalucía	112.381	12.562	11,2	62.097	15.795	25,4	+25,7
Aragón	18.760	3.642	19,4	9.773	1.656	16,9	-54,5
Asturias	11.495	1.217	10,6	9.337	1.710	18,3	+40,5
Baleares	13.892	417	3,0	6.444	154	2,4	-63,1
Canarias	24.108	2.454	10,2	12.852	1.277	9,9	-48,0
Cantabria	10.051	1.013	10,1	5.317	759	14,3	-25,1
Castilla y León	36.754	5.977	16,3	24.158	6.600	27,3	+10,4
Castilla-La Mancha	54.737	5.547	10,1	28.260	5.298	18,7	-4,5
Cataluña	78.987	9.201	11,6	38.276	10.542	27,5	+14,6
Com. Valenciana	79.637	4.872	6,1	40.244	7.894	19,6	+62,0
Extremadura	15.161	1.246	8,2	9.694	554	5,7	-55,5
Galicia	40.913	3.000	7,3	23.817	2.169	9,1	-27,7
Madrid	54.044	23.504	43,5	45.377	23.514	51,8	+0,04
Murcia	35.674	2.029	5,7	20.366	3.369	16,5	+66,0
Navarra	6.024	1.010	16,8	6.029	2.857	47,4	+182,8
País Vasco	17.161	5.892	34,3	13.787	5.640	40,9	-4,3
La Rioja	5.258	210	4,0	2.723	251	9,2	+19,5
Ceuta	271	66	24,4	641	414	64,5	+527,3
Melilla	669	0	0	252	50	19,8	-
TOTAL ESPAÑA	615.976	83.859	13,6	360.044	90.946	25,2	+8,5

Fuente: Ministerio de Vivienda

Desde una perspectiva territorial catalana y teniendo en cuenta los datos aportados por el Informe sobre el sector de la vivienda en Cataluña de la Secretaria de Vivienda de la Generalitat correspondiente a 2008, se confirma la apuesta creciente por el sector en Cataluña. Es especialmente significativo el peso alcanzado el año pasado en la comarca del Baix Llobregat ya que de las 1.695 viviendas iniciadas en 2008 en esta comarca, el 75,5% tenían algún tipo de protección oficial, lo que representa la cifra de 1.280. Las comarcas que más pisos protegidos iniciaron durante el año pasado fueron el Barcelonès, el Vallès Occidental y, en tercer lugar, el Baix Llobregat.

5.2 PROPUESTAS E INCENTIVOS EN EL ÁMBITO FISCAL

Si nos detenemos un momento en el ámbito fiscal, es preciso tener en cuenta la importancia de los incentivos fiscales como instrumentos de apoyo a las políticas de vivienda, que en el caso español se acentúa todavía más, debido a que es el instrumento básico y más relevante tradicionalmente empleado para facilitar el acceso a la vivienda.

La reforma de la política de vivienda de la Ley catalana en relación con el libre mercado no deja de ser parcial ya que no plantea medidas económicas, fiscales y hipotecarias que permitan una real transformación.

Un reciente informe, el Llibre Blanc de l'Habitatge a Barcelona²², pone de relieve esta importancia. Este informe ha sido elaborado por el profesor Antón Costas, catedrático de Política Económica de

²² http://www.bcn.cat/habitatge/ass_lib_bla.shtml

Universidad de Barcelona, como resultado de los trabajos de un grupo de expertos formado por 15 personas del mundo académico, empresarial y del sector público, con el apoyo de un grupo de trabajo integrado por cuatro especialistas en Economía y Sociología. En referencia específica a Barcelona pero con argumentos extrapolables, se subraya como las bonificaciones fiscales en materia de vivienda están beneficiando sobre todo a rentas medias y medias-altas, mientras que en el caso de las rentas bajas, éstas no pueden beneficiarse de las deducciones, dado que sus ingresos se encuentran por debajo de los niveles mínimos de tributación y no tienen, por tanto, suficientes ingresos para poder aplicarse tales beneficios. Costas (2007)

Asimismo se destaca como la política impositiva puede ayudar a consolidar un mercado de viviendas de alquiler, proporcionando incentivos fiscales positivos tanto para la oferta como para la demanda (el propietario apropiándose de más ingresos derivados del alquiler y el arrendatario aplicándose una desgravación por alquileres satisfechos), cuestiones que se tienen en cuenta en el actual IRPF pero no con suficiente intensidad. También se aluden a los incentivos negativos, aplicables junto a los anteriores, como por ejemplo un recargo en el IBI en caso de viviendas desocupadas.

Por lo que respecta al plazo de duración en el mantenimiento de la propiedad, respecto de las ventas registradas durante el año 2007, un 34% se corresponde con un plazo de entre 2 y 5 años de mantenimiento de la propiedad de la vivienda, un 23% corresponde a un tramo entre 0 y 2 años, un 24% corresponde a un período de entre 5 y 10 años y, el resto más de 10 años.

Creemos oportuno orientar la política fiscal hacia un sistema de desgravaciones/penalizaciones para evitar la especulación sobre la vivienda, concretamente actuando sobre el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Pero la fiscalidad relacionada con la vivienda es mucho más amplia que el IRPF o el ITPAJD, sobre la que creemos se debería actuar para reducir el coste de la vivienda y activar la creación de hogares:

- a) a nivel local: Impuesto sobre bienes Inmuebles (IBI).
Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.
Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO).
- b) a nivel autonómico: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD)
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- c) a nivel estatal: IVA (éste compartido con la CCAA)
IRPF
Impuesto sobre Sociedades.

No son medidas fáciles de adoptar ya que, por ejemplo, por lo que respecta a la licencia municipal de obras (fuente de ingresos muy importante), los ayuntamientos “enloquecen” cuando se intenta realizar cambios en el sistema.

Los medios de comunicación han informado que el Gobierno trabaja en la mejora de las condiciones fiscales del arrendamiento de viviendas con opción de compra, cuya tributación actual resulta poco atractiva. Mientras que el alquiler de vivienda está exento de IVA y la compra tributa el 7%, en los arrendamientos con opción de compra se aplica un IVA del 16% sobre el precio mensual de alquiler

5.3 HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA

5.3.1 Cambio en la vivienda de protección oficial

Teniendo en cuenta que en el año 2007 el coste de adquisición de vivienda de 90m² corresponde a 9,2 veces el salario medio anual de 20.000 €, que al finalizar 2008 el precio de una vivienda de tipo medio, la que roza los 100 metros cuadrados, era 6,5 veces superior a la renta bruta disponible de una familia mediana y que España tiene un 11% de inmigración en este momento, unido todo ello a la dificultad de acceso a la vivienda por parte de la población más joven, creemos firmemente que se debería orientar la vivienda protegida hacia el mercado de alquiler, prácticamente en su totalidad.

La relatora especial de las Naciones Unidas por el Derecho a la Vivienda, Raquel Rotnik, en el informe mencionado al inicio de este artículo, señaló que un ejemplo a seguir es el de Manhattan:

“capital del capital, pero donde desde hace 30 años, la tercera parte del parque de viviendas nuevas son de alquiler protegido para personas con pocos recursos”.

Orientando la vivienda protegida hacia el mercado de alquiler, prácticamente en su totalidad, creemos que se podría corregir el conocido fraude en las VPO; ya que la irregularidad que más se repite en los supuestos de fraude es que la vivienda se encuentra vacía (63%), o que reside en ella una persona distinta del adjudicatario (25%), o el propietario ha fallecido (5%), etc.

En conclusión, además de una reducción en el ámbito fiscal, parte de la solución sería hacer más VPO y, de ellas, la mayoría de alquiler, reservando la propiedad para las personas de edad más avanzada.

Para la población joven consideramos el alquiler más idóneo, facilitando la movilidad y, con ello, el acceso a su primer trabajo (téngase en cuenta que la edad límite para acceder a una VPO que hasta ahora se aplicaba de 35 años, ha sido ampliada, en el mes de enero, por algunos ayuntamientos). Por otro lado, como ya hemos señalado resulta una medida orientada a corregir el mencionado fraude en las VPO.

5.3.2 Instrumentos en materia de urbanismo

Tal como hemos expuesto en este artículo concretamente en el apartado 2 (legislación aplicable), se han aprobado leyes, decretos, planes de vivienda, etc... en los cuales se encuentran toda una batería de actuaciones que, a título ejemplificativo, resumimos a continuación:

Ley (estatal) de suelo:

- Reserva para viviendas sometidas a un régimen de protección pública como mínimo el 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista.

Ley de Urbanismo de Cataluña:

- Los planes de ordenación urbanística municipal y sus modificaciones y revisiones, los cuales tienen que reservar para la construcción de viviendas de protección pública, como mínimo, el suelo correspondiente al 30% del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación.
- Las Áreas Residenciales Estratégicas tienen que prever la calificación de suelo suficiente para vivienda de protección pública a fin de que, como mínimo, la mitad de las viviendas de la actuación tengan este destino.
- Obligación a determinados ayuntamientos de constituir su patrimonio municipal de suelo y de vivienda. Así como, la Administración de la Generalitat y los ayuntamientos han de constituir los patrimonios de suelo y de vivienda respectivos con la finalidad de hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a acceder a una vivienda digna y adecuada.

Ley catalana del derecho a la vivienda:

- Creación de un parque específico de vivienda destinado a las rentas bajas y medianas de la población y que este parque de vivienda se mantenga de forma estable y permanente, (como bien de uso, no de inversión) con una regulación específica y un precio controlado y cuantifica este parque de vivienda, en los municipios de más de 5000 habitantes y capitales de comarca, en un 15% del número total de viviendas, objetivo a conseguir en los próximos 20 años.
- Una regulación unitaria de la adjudicación de viviendas (VPO, tradicional fuente de opacidad), basada en la igualdad y la transparencia y en un registro de solicitantes.
- Actuaciones para evitar la desocupación permanente de las viviendas tales como el alquiler forzoso o la expropiación temporal del usufructo.
- Instrumentos lucha contra la sobreocupación y situaciones de infravivienda.
- Declaración de áreas específicas de conservación y rehabilitación.
- Mediación en el ámbito del alquiler social para potenciar la aportación de viviendas privadas.
- Ayuda directa a familias para hacer frente al coste de su vivienda de alquiler.
- En la renovación urbana, posibilidad de reservas de VPO en la ciudad construida, para facilitar la cohesión social.
- Se define el acoso inmobiliario y lo tipifica como sanción muy grave. Se batalla contra los pisos patera, sin olvidar a sus ocupantes, y contra las infraviviendas.
- Se crea un control de los (numerosísimos, hasta ahora) agentes inmobiliarios, con la posible creación de un registro administrativo de solicitantes de vivienda protegida para garantizar la publicidad, justicia y transparencia en las adjudicaciones.
- Control en las segundas transferencias con derecho de adquisición preferente y el derecho de retracto por parte de la administración, etcétera.

Plan Estatal de la vivienda y rehabilitación 2009-2012:

- Se otorga especial atención a los barrios vulnerables o desfavorecidos, la posibilidad de acceso al régimen de vivienda protegida no solo por la vía de la nueva construcción sino también por la rehabilitación.
- Establecimiento de registros públicos de demandantes de vivienda, o el establecimiento de un plazo mínimo de mantenimiento del régimen de protección oficial de treinta años respecto de la calificación derivada de la reserva obligatoria de VPO. (también en la ley catalana del derecho a la vivienda).
- Promoción de viviendas de protección oficial con destino a alquiler y plan “renove” para mejorar la eficiencia energética, la seguridad y la accesibilidad de los edificios ya existentes.
- Se prevé la firma de convenios con las CCAA y los Ayuntamientos para concretar la financiación de las actuaciones protegidas a las áreas de urbanización prioritaria, a las áreas de rehabilitación integral y áreas de renovación urbana, así como promoción de alojamientos para colectivos vulnerables.

Como podemos comprobar no faltan instrumentos relativos a la planificación y programación en materia de vivienda y urbanismo, sin embargo, ¿basta con este reconocimiento normativo? Creemos que es un paso necesario, sí, pero...¿tenemos unos poderes públicos con recursos suficientes para aplicarlos y hacerlos cumplir? Se trata de conseguir una política pública en que verdaderamente se haga efectivo el derecho básico a una vivienda digna y la función social de la propiedad, ya que la vivienda no puede ser considerada como una simple mercancía para comprar y vender.

El objetivo es ambicioso, se trata del futuro de nuestras ciudades y de nuestra sociedad para alcanzar la finalidad de disponer de suficiente vivienda asequible para asegurar la sostenibilidad social y ambiental, donde incluimos, la relación de la vivienda con la movilidad, la educación, la sanidad, la seguridad y, por supuesto, la integración de la inmigración y evitar la segregación urbana. El fortalecimiento de los servicios sociales serán la base para que la población necesitada (ya sea autóctona o inmigrante) no se vea inmersa en una segregación social en el espacio urbano (incluso la formación de guetos).

Bibliografía consultada:

Anton Costas. *El Llibre Blanc de l'Habitatge a Barcelona*. 2007.

Consultable en: http://www.bcn.cat/habitatge/ass_lib_bla.shtml

Arozamena Sierra, Jerónimo. "Consideraciones sobre el artículo 47 de la Constitución. La vivienda y el urbanismo en la Constitución". *Diario La Ley*, 1996, Ref.º D-376, Tomo 6.

Bassols Coma, Martín. "Comentario al art. 47 de la Constitución Española en *Comentarios a la Constitución Española* dirigidos por Oscar Alzaga". Ediciones del Foro, Madrid, 1980.

Canosa Zamora. "Las urbanizaciones cerradas de lujo en Madrid: una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* XXXIV (133-134). 2002.

Estival Alonso, Luis . "La Vivienda de Protección Pública en España (V.P.O.)".2007

García Almirall, Pilar. "La trayectoria residencial de la inmigración en Madrid y Barcelona. Un esquema teórico a partir del análisis cualitativo". 2008. *ACE (Arquitectura, Ciudad y Entorno)*. Núm. 8, Pag (39-52).

García Almirall, Pilar; **Fullaondo**, Arkaitz; **Frizzera**, Agustín. "Inmigración y espacio socio-residencial en la Región Metropolitana de Barcelona". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 158. 2008.

Gonzalez Salinas, E. "Estudios en Homenaje al Profesor García de Enterría". Tomo II.

Méndez Sáinz, E.. "Espacios de simulación" en Cabrales, L.F. (Coord.) *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, Universidad de Guadalajara – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO), Guadalajara.

Navarro, Vicenç. "El subdesarrollo social en España. Causas y consecuencias. Anagrama. 2006.

Herranz Castillo, Rafael. "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución". *Diario La Ley* Nº 5823, Año XXIV, 14 Jul. 2003, Ref.º D-166.

Leal Maldonado, Jesús y **Domínguez Pérez**, Marta.). "Transformaciones económicas y segregación social en Madrid" *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 158. 2008.

Parejo Alfonso, Luciano. "Reflexiones sobre la libertad, la seguridad y el derecho". *Justicia Administrativa*, Octubre 2003.

Ponce Solé, Juli. "Urbanismo, vivienda y cohesión social", Barcelona, *Plan Estratégico Metropolitano*. 2005.

Rodríguez Chumillas, Isabel. "Urbanizaciones cerradas en Latinoamérica" (2002). *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 133-134 (2002).

Sibina Tomás, D. "El derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo". Marcial Pons 2008.

Trilla, Came y Aranburu, Mikel. "Políticas de vivienda hacia la inmigración" en Guillot, J. *Inmigración y poderes sociales. Ciudades y personas*. ICPSB. 2003.

Trilla Bellart, Carme. “La vivienda en el mundo local”. Cap. XXXV del libro *Régimen Jurídico de los Gobiernos Locales de Cataluña*, Judith Gifreu Font y Josep Ramon Fuentes Gasó. 2009

Legislación consultada:

Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad.

Constitución Española de 1978

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo

Real Decreto 2066/08, de 12 de diciembre, Plan Estatal de la vivienda y rehabilitación 2009-2012.

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba la ley del suelo.

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial.

Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y de supresión de barreras arquitectónicas.

Decreto 396/2004, de 7 de septiembre, se desarrolla la ley de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Ley de Urbanismo de Cataluña, Decreto Legislativo 1/2005.

Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, del Parlamento Catalán

Ley catalana 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial.

Decreto ley 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística.

Decreto catalán 244/2005, de 8 de noviembre, de actualización del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007.

Decreto catalán 255/2005, de 8 de noviembre, de actualización del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007.

Decreto 50/2009, de 24 de marzo de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por el que se modifica el Decreto 244/2005, de 8 de noviembre, de actualización del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007, y se establece la aplicación de medidas para hacer frente a la coyuntura económica del sector de la edificación.

Decreto catalán 152/2008, de 29 de julio, por el que se regulan la vivienda concertada y la vivienda de alquiler con opción de compra, y se adoptan otras medidas en materia de vivienda.

Plan de vivienda 2004-2010 de Barcelona.

Plan de vivienda 2008-2016 de Barcelona.

Jurisprudencia consultada:

Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de Junio de 1989 (Ponente: Eugenio Díaz Eimil)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de marzo de 1999, (Sala 1.^a, Ponente Sr. Cruz Villalón),

Sentencia del Tribunal Constitucional 222/1992

Sentencias Constitucionales números 61/1997 (RTC 1997, 61) y 164/2001 (RTC 2001, 164)

Sentencias del Tribunal Constitucional 216/1991, de 14 de noviembre y 269/1994, de 3 de octubre

Informe al Parlamento de 2003, pág. 56 Síndic de Greuges

Sentencia del Tribunal Constitucional Stc. 56/1986, de 13 de maig, RTC 1986\56, F.3), i la Stc. 149/1991, de 4 de juliol (RTC 1991\149, F. 1.b),

Autos del Tribunal Constitucional 227/1983 (FJ 2.^o) y 180/1984 (FJ 4.^o),

Prensa consultada:

Avui (Barcelona):

09 de marzo de 2009, página 19.

Cinco días (Madrid):

27 de enero de 2009, página 36.

31 de marzo de 2009, página 36.

Expansión Cataluña (Barcelona):

23 de abril de 2009, página 2.

06 de mayo de 2009, página 7.

Expansión (Madrid):

11 de febrero de 2009, página 26.

02 de abril de 2009, página 29.

30 de abril de 2009, página 17.

04 de mayo de 2009, página 2.

El Economista (Madrid):

20 de enero de 2009, página 34.

El Far, semanario del Baix Llobregat:

08 de mayo de 2009, páginas 2 y 4.

El Mundo (edición Cataluña):

03 de febrero de 2009, página 16.

El País (edición Cataluña):

06 de febrero de 2009, página 3.

19 de febrero de 2009, página 1.

25 de marzo de 2009, página 4.

28 de marzo de 2009, página 1.

06 de mayo de 2009, página 4.

13 de mayo de 2009, página 16.

País (edición nacional):

09 de marzo de 2009, página 26.

06 de mayo de 2009, página 4.

El Periódico de Cataluña:

03 de febrero de 2009, página 10.

17 de abril de 2009, página 42.

06 de mayo de 2009, página 32.

El Punt (Barcelona):

01 de abril de 2009, página 24.

06 de mayo de 2009, páginas 2 y 4.

La Gaceta de los Negocios:

12 de febrero de 2009, página 11.

18 de febrero de 2009, página 12.

La Vanguardia (vivir en Barcelona):

16 de enero de 2009, página 4

25 de marzo de 2009.

29 de abril de 2009.

06 de mayo de 2009, página 7.

09 de mayo de 2009, página 69.

La Vanguardia (Barcelona, suplemento monográfico):

29 de enero de 2009, página 10.

Negocio y estilo de vida (Madrid):

16 de abril de 2009, página 33.

Páginas web consultadas:

http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=9&Itemid=35

<http://www.ine.es/>

<http://www.ine.es/prodyser/pubweb/folletocenso01/folletocenso01.htm>

http://www.bcn.cat/habitatge/ass_lib_bla.shtml

http://www.idescat.cat/cat/idescat/publicacions/anuari/aec_pdf/aec-cap13.pdf?20080702

<http://www.caixacatalunya.es/CDA/caixacat/redirect.html?link=http://www.caixacatalunya.es/CDA/caixacat/es/ccpublic/particulars/Publicacions/OthPublicacions1Es/0,3213,94,00.html>

http://www.caixacatalunya.es/CDA/caixacat/redirect.html?link=http://www.caixacatalunya.es/caixacat/cat/ccpublic/particulars/publica/pb_aec.htm

<http://www.gencat.cat/economia/ambits/ecocat/indicadors/previsions/index.html>

<http://www.abusos-no.org>

http://www.bcn.es/habitatge/esp/bcn_present.shtml

<http://www10.gencat.net/ptop>

<http://pladebarris.vic.cat/quees.htm>

<http://www.gencat.cat/generalitat/cas/govern/infocatalunya.htm>

<http://www.plane.gob.es/plan-estatal-de-vivienda-y-rehabilitacion-2009-2012-incluye-programa-renove-vivienda/>

http://mediambient.gencat.net/cat/ciudadans/habitatge/habitatge_2004_2007.jsp

http://w3.bcn.es/V01/Serveis/Noticies/V01NoticiesListatNoticiesCtl/0,2138,1653_1802_2_6146533_33,00.html?accio=detall&home=HomeBCN&nomtipusMCM=Noticia

<http://www.consorcihabitatgebcn.cat/>

<http://www.bcn.cat/consorcihabitatge/es/home.html>

http://mediambient.gencat.net/cat/el_departament/sala_de_prensa/notes/consorcihabitatge.jsp