

BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA REGULACIÓN DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

Juli Ponce Solé, Catedrático de Derecho Administrativo. Codirector de la CBEH





Contenido

1. La regulación jurídica de la vivienda con anterioridad a la Constitución española de 1978.	2
1.1. El siglo XIX.	2
1.2. El siglo XX.	3
- 1.2.1. Con anterioridad a la Guerra Civil española.	3
- 1.2.2. Tras la Guerra Civil española.	4
2. La situación tras la aprobación de la Constitución española de 1978 y hasta la entrada en vigor de la Ley catalana del derecho a la vivienda.	7
3. La regulación de vivienda a partir de la segunda década del siglo XXI.	16
3.1 Leyes autonómicas	16
3.2 Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda	16
3.3 La jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El derecho a la ciudad y la vivienda	17
4. Algunas reflexiones finales.	18
Bibliografía.	19

A continuación, vamos a efectuar un breve recorrido histórico sobre la normativa española en materia de vivienda, con la finalidad de conocer los desarrollos jurídicos estatales y autonómicos básicos y poder apreciar así más claramente la evolución que ha tenido lugar hasta la aprobación de la ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, la primera ley estatal de vivienda desde la aprobación de la Constitución de 1978.¹

La exposición se va a dividir en dos grandes periodos históricos, estableciendo como hito de la división la aprobación de la Constitución de 1978. Asimismo, respecto de la etapa anterior a la Constitución, otra división histórica se efectuará entre la situación en el siglo XIX y en el XX, y en éste entre el periodo anterior a la Guerra Civil española y las fases posteriores hasta el advenimiento de la democracia, por razones obvias.

1. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA VIVIENDA CON ANTERIORIDAD A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

1.1. El siglo XIX

Si bien la regulación de aspectos vinculados con la construcción y el uso de la vivienda puede remontarse históricamente hasta el mismo momento de la aparición de las ciudades, a los efectos de este análisis nos centraremos en el último tercio del siglo XIX, época de profundos cambios demográficos, territoriales, económicos y sociales, y que dio a luz los primeros intentos de promulgar una legislación de vivienda sistemática.²

Como es conocido, los paradigmas ideológicos propios del Estado liberal postulaban una administración pública que se abstuviera de intervenir en el funcionamiento del mercado, incluido el de vivienda. Sin embargo, la fuerza de la realidad de los hechos fue provocando el paulatino intervencionismo público, desde la perspectiva primero de la salubridad de los malsanos y segregados alojamientos de obreros y luego del temor a que los problemas de alojamiento avivaran la denominada “cuestión social”, por lo que el Estado monoclase español, ante el temor de la burguesía a una explosión revolucionaria, avanzó lentamente en su abordaje de las cuestiones de vivienda.

1. El análisis que se va a efectuar va a ser, forzosamente, breve y descriptivo, aunque conectando algunos puntos con cuestiones contenidas en la Ley y que serán objeto posterior de análisis. Quien tenga interés en conocer con más detalle la evolución histórica del Derecho que se ha ocupado de las cuestiones relacionadas con la vivienda, puede acudir a la bibliografía jurídica que se ha ocupado específicamente de este tema. Así, entre la misma, se recomienda, desde una perspectiva jurídica, GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa (2006): *La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005*, Montecorvo-Grupo Pinar; VILLAR PALASÍ, José Luis (1981): *La protección pública a la vivienda*, Madrid, así como las referencias a vivienda contenidas en BASSOLS COMA, Martín (1973): *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español*, Montecorvo, Madrid.

2. En relación con los momentos históricos previos al siglo XIX y la regulación de la vivienda, existen algunas referencias en obras jurídicas en catalán y español dedicadas al Derecho Urbanístico. Así, puede consultarse REVILLA, Roser (2001): *El Dret Urbanístic de Catalunya*, Tirant lo Blanch, p. 32 a 47, o GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; PAREJO ALFONSO, Luciano (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 2ª edición, p. 39 a 42. En relación con la regulación de la vivienda en el siglo XIX, puede consultarse ORTEGO GIL, Pedro (2006): *Las casas baratas*, Iustel, Madrid. Desde una perspectiva general, téngase en cuenta por ejemplo a DE TERÁN, Fernando (1999): *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*, Cátedra, y es interesante recordar la obra de ENGELS, *El problema de la vivienda* (existe traducción al español, publicada por Gustavo Gili, en 1974).

Esta evolución **crystaliza en la proposición de ley presentada por el senador Santa Ana en 1878, relativa a la construcción de barriadas para obreros, que derivó finalmente hacia un proyecto de ley aprobado por el Senado y remitido al Congreso el mismo año, que aunque nunca pasó a ser ley vigente**, contiene un intento de primera regulación en torno a las expresadas preocupaciones de la época. Así, preveía medidas fiscales de fomento e incluso la posibilidad de cesiones públicas de terrenos (lo que no deja de sorprender en el contexto ideológico ya expuesto).³ De igual modo, traslucía una preocupación por la ya aludida segregación urbana respecto de los alojamientos obreros,⁴ previendo una adjudicación de las viviendas que se construyeran a su amparo por “rifa” y estableciendo un régimen de arrendamiento de las mismas que, en realidad, constituía un pago aplazado para que los arrendatarios, finalmente, pasaran a disponer en propiedad de las viviendas.

1.2. El siglo XX

1.2.1. Con anterioridad a la Guerra Civil española

Esta nonata ley preparó el terreno para la que puede considerarse la primera ley española en materia de vivienda, la Ley de 12 de junio de 1911, sobre habitaciones higiénicas y baratas.⁵

La aprobación de la Ley vino precedida de una serie de documentos sobre el tema elaborados por el Instituto de Reformas Sociales, creado en 1903, trabajos que dieron lugar a la aprobación de un proyecto de ley, incluso, en 1908. Se trataba de un momento histórico, principios del siglo XX, en que estaba encima de la mesa la discusión sobre cuál debiera ser el alcance de la posible intervención pública en el mercado de la vivienda, debatiéndose entonces si la misma debía alcanzar a la propia construcción de vivienda asequible o sólo a pura actividad de policía, esto es, de control y limitación, de la actividad privada desplegada en tal ámbito.

La Ley finalmente aprobada de 12 de junio de 1911 preveía la intervención pública de fomento de la actividad privada (con medidas fiscales y subvenciones) y de control y limitación de los privados, incluidos posibles usuarios, puesto que la Ley se dirigía a subvenir los problemas de alojamiento de las rentas bajas. Se trata, pues, de un enfoque social, que se diluye en las décadas posteriores, especialmente bajo la dictadura franquista, y que no reaparece hasta finales de los años 70 del siglo pasado. Asimismo, esta ley inicia el sistema de calificación administrativa de las condiciones de la vivienda “barata”. Sin embargo, la aplicación práctica de la Ley tuvo numerosos problemas, entre los que cabe destacar la incapacidad para atraer la iniciativa privada en su despliegue efectivo.

A partir de esta primera ley, se suceden en las décadas siguientes hasta la Guerra Civil nuevas normas en la materia: Ley de 10 de diciembre de 1921 (seguía el mismo esquema que la de 1911, desde la perspectiva del fomento de la actividad privada, añadiéndose préstamos públicos al arsenal de medidas de este tipo), Decreto ley de 10 de octubre de 1924 (referido sólo a viviendas de nueva construcción, surge con ella el concepto de propiedad vinculada, al no permitir transmitir las viviendas beneficiadas

3. PARADA, Ramón (1999): *Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, p. 22 y ss., destaca cómo “el sistema urbanístico liberal, concebido como urbanismo de calidad para satisfacer, preferentemente, las necesidades de vivienda de las clases altas y medias a través de la producción de solares en la medida que el mercado lo demandase, no llegaba, sin embargo, a las necesidades de una población obrera o marginada”, lo que dio lugar al “surgimiento de una ‘beneficencia’ urbanística que consiste en la cesión pública de solares para construcción de viviendas a bajo coste”.

4. Artículo 2:

“Las barriadas de obreros no podrán edificarse lejos de las poblaciones, e irán mezcladas, cuando sea posible, con las construcciones de otras clases hoy existentes, de modo que puedan recibir todos los auxilios que las grandes poblaciones y los servicios municipales proporcionan a la generalidad de los vecinos.”

5. Sobre la misma, ORTEGO GIL, Pedro (2006): p. 143 a 192, especialmente.

mediante la Ley durante 50 años; se trata de una ley de más eficacia que las anteriores, gracias a las cooperativas de obreros), Decreto ley de 19 de julio de 1925 (en el que aparecen las “casas económicas”, ya dirigidas a las clases medias) o Ley “Salmón” de 1935 (la cual concedía beneficios fiscales para la construcción de todo tipo de viviendas, con el objetivo de luchar contra el paro, derivado de la recesión de 1929, mediante la reactivación del sector de la construcción).

En este breve recorrido por estas etapas iniciales pueden apreciarse ya algunas cuestiones clásicas en la regulación de la vivienda (policía y fomento vs. servicio público, el sorteo como medio de casar oferta de vivienda asequible y mayor demanda, alquiler vs. propiedad, limitación del derecho de propiedad en función de la intervención favorecedora pública, utilización instrumental de la política de vivienda para reactivar la economía o pérdida paulatina del sentido social de la intervención pública, entre otras).

1.2.2. Tras la Guerra Civil española

No es preciso insistir en los devastadores efectos que la Guerra Civil española tuvo sobre la economía y la sociedad española y, por lo que ahora interesa, el patrimonio inmobiliario español, pues como señala Gómez Jiménez, “ya fuera por las importantes destrucciones de inmuebles, por la antigüedad de los que quedaban en pie, o por la situación de ruina y el número claramente insuficiente de las edificaciones subsistentes, el aspecto que éste ofrecía era en su conjunto desolador”.⁶

En este contexto se dictó la Ley de 19 de abril de 1939, que pretendía hacer “tabla rasa” respecto al régimen republicano también en esta materia. La misma creó el Instituto Nacional de Vivienda, organismo autónomo con personalidad jurídica propia, entre cuyas competencias se incluiría la promoción de vivienda asequible. Este instituto, como es sabido, desplegaría tal papel en pugna con la Obra Sindical del Hogar. Tal promoción pública de vivienda asequible desplegada desde ese momento y durante las siguientes décadas tuvo, en palabras de Villar Ezcurra, “resultados [...] ciertamente escasos, por no decir nulos”, debido a un conjunto de razones, entre las que este autor cita la ausencia de planificación del número y emplazamiento de viviendas, decididos por la mera existencia de suelo o por presiones políticas, sin estudios previos y sin la colaboración del nivel local; la gestión pública ineficaz e ineficiente (lentitud notable frente a la erección de viviendas de protección oficial de promoción privada, costes desorbitados por tal lentitud, por reformados adicionales y revisiones de precios, etc.); la mala calidad de las mismas, o la adjudicación arbitraria de las viviendas construidas.⁷

Esta norma supone el inicio de una tendencia que bajo la dictadura se consolidaría de utilización de las políticas públicas de vivienda como elemento de reforzamiento de las clases medias. Basada en la articulación de ayudas “a la piedra”, esto es, a la construcción de las mismas, no a las personas necesitadas de ellas, se empieza ya a primar la propiedad de las viviendas asequibles construidas bajo determinadas condiciones higiénicas y económicas, que reciben ahora ya la denominación de “viviendas protegidas”.

A lo largo de la década de los años cuarenta del pasado siglo se suceden diversas normas en el sector, las cuales, como señala Villar Ezcurra, impulsan la construcción de viviendas en el centro de las ciudades dirigidas a la clase media.⁸ Se produce además la primera experiencia de planes de vivienda, con el Plan Nacional de Vivienda de 1944, con previsiones que abarcaban el decenio siguiente hasta 1954.

La década de los años cincuenta supuso una serie de novedades en el ámbito de las políticas públicas y las normas jurídicas en materia de vivienda. Mediante la Ley de 15 de julio de 1954 se produce un giro sustancial, creándose la categoría de “viviendas de renta limitada”, bajo la idea del abaratamiento

6. GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa (2006): p. 31.

7. VILLAR EZCURRA, José Luis (1981): p. 439 y ss.

8. VILLAR EZCURRA, José Luis (1981): p. 182 y ss.

de los costes al constructor e, indirectamente entonces, al adquirente (siempre que tuviera el nivel de renta suficiente para ello, lo que excluía no infrecuentemente a la clase trabajadora). Debe tenerse en cuenta que bajo un contexto de rentas de alquiler “congeladas”, la construcción privada de vivienda bajo beneficios públicos se dirigía, primordialmente, a la venta y, en menor medida, al alquiler.

En esta década de los cincuenta se producen diversos hitos a considerar, tanto en el ámbito urbanístico como en el de la vivienda. En el marco del proceso de las migraciones internas, que supusieron el traslado de millones de personas de las zonas rurales a las urbanas, se aprueba en 1956 la primera Ley del suelo (que introdujo, por ejemplo, la institución de los patrimonios municipales de suelo), acompañada por la promulgación de diversos planes de urgencia social (Madrid, Barcelona, Vizcaya, Asturias) para hacer frente al déficit de viviendas y a las situaciones, ciertamente dramáticas de infravivienda (barraquismo, autoconstrucción de bajo nivel...). En 1957 se crea el Ministerio de la Vivienda, que subsistirá hasta 1977 (y se recuperará, como es sabido, en 2004). Asimismo, se retoma la actividad planificadora en el sector (Plan nacional de vivienda de 1955, con el objetivo de creación de más de medio millón de viviendas en cinco años).

La siguiente década, la de los años sesenta, coincide, como es sabido, con momentos de desarrollo de la economía española. En tal contexto, se elabora un nuevo plan, el Plan nacional de vivienda de 1961-1976; empieza el cuestionamiento del sistema de planes urbanísticos establecidos en la mencionada Ley del suelo de 1956 (carente, además, en tales momentos de generalizado desarrollo en la práctica),⁹ con la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoraciones de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo que autoriza, para la ejecución del Plan nacional de vivienda, la delimitación por decreto de polígonos de actuación, existan o no planes aprobadas en las zonas afectadas (y en caso de existir, permitiendo su modificación). Esta desautorización del sistema de planeamiento urbanístico desde la vertiente de la vivienda continuará en la década siguiente, con el Decreto 7/1970, de 27 de junio, sobre actuaciones urbanísticas urgentes dirigidas a favorecer la construcción de viviendas sociales y el desarrollo de actividades industriales, permitiéndose desarrollos al margen del planeamiento urbanístico, sea por inexistencia de éste, sea por contravención directa del mismo.¹⁰

Entre la normativa en materia de vivienda dictada en los años sesenta cabe también destacar el Decreto de 24 de julio de 1963, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación sobre viviendas de protección oficial. Bajo su influencia y la de normas posteriores de desarrollo se configura un sistema claramente regresivo de vivienda que favorecía a las clases medias (en un contexto de ausencia de impuestos sobre la renta), en detrimento de las personas con mayor necesidad de vivienda asequible por insuficiencia de sus rentas (quienes mediante los impuestos indirectos también contribuían al engrosamientos de los presupuestos públicos que permitían el fomento de viviendas en propiedad para aquellos sectores de la población).¹¹

La década de los años setenta del siglo pasado dio lugar, como es sabido, a modificaciones en la legislación urbanística (Ley 19/1975 y Texto refundido de 1976), así como a la aprobación de diversas normas jurídicas en un contexto de creciente crisis económica. Así, por ejemplo, cabe mencionar el Real decreto ley de 30 de julio de 1976, que reconocía los defectos del sistema anterior y afirmaba la necesidad de que la construcción pública de vivienda fuera excepcional, debiéndose basar la actividad de las administraciones en medidas de fomento. O el Texto refundido de 12 de noviembre de 1976, que instaura el sistema de “viviendas sociales”, intentando incidir más en la demanda de vivienda asequible que en

9. Veinte años después de la entrada en vigor de la Ley, sólo existían 600 planes generales en toda España, estando sólo un 7,5% del territorio planeado, de acuerdo con FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2000): *Manual de Derecho Urbanístico*, Publicaciones Abella-El Consultor, Madrid, 15ª edición, p. 23.

10. Parada señala que se constituyeron de este modo dos urbanismos, “el común u ordinario de planificación y reglamentación anticipada, previsto en la Ley del suelo, que se ejecuta por las juntas de compensación y en beneficio exclusivo de unos pocos propietarios, y otro muy distinto a costa de los presupuestos públicos, social para pobres y para la industria, polos y polígonos de desarrollo, que ha discurrido por otras vías”. PARADA, Ramón (1999): *Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, p. 39.

11. VILLAR EZCURRA, José Luis (1981): p. 341 y ss.



la oferta constructiva, a pesar de que su puesta en práctica supuso un fracaso, dado que de las 450.000 viviendas previstas sólo se construyeron en realidad 27.000. En el momento inmediatamente anterior a la promulgación de la Constitución, el Real decreto ley 31/1978, de 31 de octubre, previó un único sistema de vivienda de protección oficial, con una superficie máxima de noventa metros cuadrados.

Se trata de años de transición política y económica, en los que se elimina el Ministerio de Vivienda (1977), se firman los Pactos de la Moncloa y se intenta remontar una situación que en 1980 daba lugar a una tasa de paro superior al 22%.

En noviembre de 1979 se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el Proyecto de ley de protección pública a la vivienda, que nunca vería la luz como ley. Debería esperarse otros 44 años todavía para ver una ley estatal de vivienda aprobada por las Cortes Generales.

Estos decenios analizados van configurando, pues, un determinado modo de actividad económica privada en el sector de la vivienda y de intervención pública en el mismo.

La actividad de fomento es la gran protagonista (con los tintes regresivos ya expuestos), aunque también exista una actividad pública de promoción de viviendas asequibles (con los problemas también apuntados).

La congelación de rentas previstas por la legislación de arrendamientos urbanos (en su última versión, a partir de la LAU de 1964 y hasta la desregulación producida a mediados de los años ochenta y sobre todo con la LAU de 1994) y la ausencia de parques públicos relevantes de viviendas asequibles en régimen de alquiler, conforman en este periodo la supuesta cultura de propiedad existente en España, frente a otros países europeos de nuestro entorno, donde sí existían auténticos estados del bienestar con reales políticas públicas en esta materia.

Asimismo, el (limitado) alcance de la intervención pública y la dinámica propia del mercado hace surgir con fuerza fenómenos de segregación urbana en las ciudades españolas, reforzados a partir de los años cincuenta por las migraciones interiores aludidas.

Estos y otros elementos todavía pueden reseguirse en los problemas existentes en el siglo XXI.

2. LA SITUACIÓN TRAS LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y HASTA LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY CATALANA DEL DERECHO A LA VIVIENDA

Si bien el objeto de este trabajo es analizar la Ley del derecho a la vivienda, parece preciso enmarcar su trascendencia teniendo en cuenta, por supuesto, la evolución normativa en éste ámbito pero también, a grandes trazos, los profundos cambios económicos, demográficos y sociales de las últimas décadas y su reflejo territorial, ante los que intenta reaccionar la Ley.

Intentando ahora, pues, la mayor concisión, dado que diversos aspectos aludidos serán objeto de posterior análisis al hilo de la Ley del derecho a la vivienda, desde la perspectiva normativa es preciso destacar que la Constitución de 1978 trajo consigo una profunda *descentralización* que, obviamente, también ha afectado al ámbito de la intervención pública sobre la vivienda, debiéndose tener en cuenta los estatutos de autonomía al respecto y, por lo que ahora interesa, el Estatuto catalán de 1979 y su reforma de 2006 (artículos 84.2, 137 y 149). Asimismo, tales normas también contienen referencias *materiales* a la vivienda (notablemente, los artículos 47 CE y 26 y 47 EAC vigente). No nos detendremos ahora en el análisis del reparto competencial en materia de vivienda entre los tres niveles de poder, lo que se abordará a propósito del análisis del título I de la Ley.

En el marco de la Constitución y el Estatuto, es preciso hacer referencia a la *legislación* dictada, tanto en el ámbito *urbanístico* (con especial atención a la experiencia derivada de la aprobación de la Ley estatal 6/1998 y a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, y de la legislación dictada desde 2007 en Cataluña) como en el propio ámbito de la *vivienda*, puesto que ésta supone el antecedente inmediato de la Ley del derecho a la vivienda.

Normas jurídicas todas estas que tratan de incidir en una cambiante situación territorial, reflejo de profundas alteraciones en las sociedades española y catalana producidas en las últimas décadas.

El crecimiento *disperso* sobre el territorio,¹² el espectacular aumento de los precios de las viviendas¹³ y, además, la reducción del parque de alquiler disponible (en un contexto de débil intervención pública¹⁴ y de caída de la producción de vivienda sometida a algún régimen de protección pública en plena

12. En la década de los años 1990 se ha urbanizado en España de media un 24,45% de lo que ya ocupaban nuestras ciudades (hasta el 50% en ciertas comunidades autónomas), mientras que la población sólo lo hacía al 3,6% y los hogares al 20,4%, de acuerdo con datos del programa europeo *Corine Land Cover*. VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2006): "La nueva Ley de suelo y la especulación urbanística", *Claves de Razón Práctica*, núm. 168, p. 30.

13. Un 150% desde 1998.

14. Navarro expone que el gasto público en vivienda social en España es uno de los más bajos de la UE. En 2002 fue de 33 upc (es decir, euros modificados para poder comparar el valor adquisitivo de la moneda en varios países), 101,6 unidades menos que el promedio UE-15, siendo este déficit de 2002 superior al que existía en 1993 (76,3 upc; 89,7 upc en la UE menos 13,4 en España). El gasto público español es muy bajo (además, como se vio basado en ayudas indirectas, de tipo fiscal) y está creciendo más lentamente que el promedio UE-15, con lo que el déficit del gasto público español en vivienda social es cada vez mayor. Si tal gasto lo consideramos como porcentaje del PIB (0,2%), representa la tercera parte del promedio de gasto público en vivienda social (como porcentaje del PIB) del promedio de la UE (0,6%). España está entre los cuatro países de la UE que dedicó menos recursos en vivienda social. NAVARRO, Vicenç (2006): *El subdesarrollo social en España. Causas y consecuencias*, Anagrama, p. 44.

burbuja inmobiliaria),¹⁵ lo que ha provocado fenómenos de difícil *accesibilidad* por parte de amplias capas de la población (incluidas ahora incluso clases medias) a un alojamiento mediante el mercado (destacadamente, aunque no únicamente, de los jóvenes, dificultando así su emancipación, lo que, sin duda, ayuda a explicar diversos aspectos, entre ellos las bajísimas tasas de natalidad),¹⁶ así como el súbito cambio demográfico provocado por el *envejecimiento* de la población y la *inmigración*, por ejemplo, impactan con fuerza en el territorio.

Tal impacto se traduce en notables cambios en su uso y una creciente *segregación residencial* (agravada por el estado de conservación de una parte del parque inmobiliario en nuestras ciudades),¹⁷ la cual constituye un conocido riesgo para la cohesión social y territorial¹⁸ e implica la posibilidad, en palabras del *Conseil d'Analyse Économique* francés, una “catástrofe social”.¹⁹

En fin, el *desarrollo urbano sostenible* (ambiental, social y económico), demandado por el ordenamiento jurídico en vigor al más alto nivel, como se argumentará, se ve puesto en riesgo por tales realidades, como es notorio.

La situación española llamó la atención repetidamente del Parlamento Europeo, que se ha ocupado del urbanismo español en diversas ocasiones, como, 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 la flora frágiles y el enriquecimiento masivo de una pequeña minoría a expensas de la mayoría. Las laderas de los montes se ven invadidas por un cáncer de viviendas clónicas, no porque éstas sean necesarias, sino que porque suponen un beneficio para urbanizadores, constructores, arquitectos y abogados.”

A finales de junio de 2007, el Parlamento Europeo volvió a ocuparse de la “cuestión española”, aprobando una resolución que condena los “proyectos de urbanización masivos” que no responden a “necesidades reales” de las poblaciones y tienen “efectos desastrosos” medioambientales, históricos y culturales.²⁰

En el ámbito de la vivienda es preciso aludir a la actuación de Naciones Unidas, siendo preciso resaltar las tareas del Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, nombrado por la Comisión de Derechos Humanos. Concretamente, en este ámbito, es necesario referirse al contundente comunicado

15. En España, el porcentaje de parque de vivienda social está en el 2% (diez viviendas por cada mil habitantes), mientras que la media de la UE es del 18% (ochenta y una vivienda por cada mil habitantes) y ciertos países superan el 20% (Holanda, 35%, Alemania, 26%, UK, 24%; es decir, más de 140, 115 y casi 100 viviendas por cada mil habitantes, respectivamente). TRILLA, C.; ARAMBURU, M. (2003): “Polítics d’habitatge cap a la immigració”, en Guillort, J. (dir.): *Immigració i poders locals. Ciutat i persones*, ICPSB.

16. Consejo Económico y Social. *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*, Informe 3/2002, consultable en <http://www.ces.es/basedatos/0basedatos.htm>.

17. De acuerdo con datos ofrecidos por el Ministerio de Fomento, *La desigualdad urbana en España*, 2000 (consultable en <http://habitat.aq.upm.es/duel/>. Última visita efectuada: 1 de marzo de 2006), una de cada cuatro personas que viven en España en municipios de más de 20.000 habitantes lo hace en barrios desfavorecidos, esto es, más del 12% de la población, entre cuatro y cinco millones de personas. Y se trata de datos desfasados, anteriores al registro de los más recientes cambios demográficos y económicos.

18. PONCE SOLÉ, Juli (2005): “Nuestros barrios: ¿Nuevas migraciones, nuevos riesgos de surgimiento de guetos urbanos”, capítulo 2 del libro *Informe 2005 del Observatori del Risc*, Institut d’Estudis de la Seguretat, Barcelona.

19. Conseil d’Analyse Économique. *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, La Documentation française, París, 2003, p. 38, consultable en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000057/0000.pdf>.

20. *Cinco Días*, 22 de junio de 2007. En el ámbito de reacción contra esta situación, especialmente activa ha sido la asociación Abusos Urbanísticos No (AUN), cuya página web es: <http://www.abusos-no.org>.



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, señor Miloon Kothari, a finales de 2006. 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 quince países que originalmente formaban a 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 utilizada 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.

“[...]

“El Relator Especial 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.”²¹

21. Asimismo, el Relator expuso una serie de recomendaciones preliminares, a completar cuando emita su informe específico:

“En esta fase preliminar, el Relator Especial presentó una serie de recomendaciones que comprenden:

“–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.

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 vinculada al pago de más del 40% del salario (neto) al pago de la hipoteca, lo que preocupa al Relator, puesto que tal destino de la renta familiar puede condicionar el goce de otros derechos, incluyendo educación, manutención o vestimenta.

El Relator señala que “la especulación en vivienda ha sido la mayor fuente de beneficios extremos de los cuales sólo grandes promotores se han beneficiado”. Asimismo, muestra su preocupación por diversos factores de discriminación residencial, como la *gentrificación* y segregación en las ciudades o el *mobbing*. También destaca cómo, aunque la situación afecta a todos los sectores de la población, son algunos colectivos quienes la padecen especialmente (así, personas sin hogar, mujeres víctimas de la violencia doméstica, jóvenes, trabajadores inmigrantes o personas de etnia gitana).

La “Nota preliminar” finaliza con algunas recomendaciones, entre las que se encuentran “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. También recomienda “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 precedieron 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 por los anteriores documentos.²²

“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, asimismo, a la adopción de una moratoria de la recalificación de suelo hasta la entrada en vigor de la nueva Ley del suelo, que debería incluir estrategias de aplicación más estrictas en materia de derecho a la vivienda y al suelo que las contempladas en el anteproyecto actual.

“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 romaníes (gitanos).

“Proporcionar diversos tipos de alojamientos 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.”

Véase en la página web de la ONU en español:

<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/9163EC7BF5D7FA5CC1257243007731E1?opendocument>. (Última visita efectuada: 5 de junio de 2007.)

22. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35. (Última consulta efectuada: 9 de mayo de 2008). Por cierto, este informe de la ONU cita en dos ocasiones al Proyecto de Ley del derecho a la vivienda, una de ellas en el apartado de buenas prácticas y otra al referirse a la regulación del acoso inmobiliario (puntos 35 y 51 del informe, respectivamente).

Desde luego, estos aspectos descritos, así como otros, deben ser tomados en cuenta para entender la “realidad social” que debe guiar la interpretación de las normas existentes (artículo 3.1 del Código Civil), así como, indudablemente, en la elaboración de las futuras.

Respecto a los *contenidos materiales constitucionales y estatutarios*, la interpretación de la Ley del derecho a la vivienda debe enmarcarse en las previsiones contenidas en el artículo 47 CE (que debe ser interpretado, como veremos, sistemáticamente con otros derechos y principios constitucionales) y en los artículos 26 y 47 EAC vigente (y a su vez, con otros derechos y principios contenidos en el mismo, como también tendremos ocasión de constatar). Mientras la versión de 1979 del Estatuto de autonomía catalán sólo mencionaba la vivienda en una ocasión (en el artículo 9.9, en el ámbito competencial), la reforma de 2006 ha supuesto que la vivienda sea objeto de una mayor atención, multiplicándose por seis a lo largo del texto ahora las referencias a la misma [artículos 26, derecho a la vivienda, 40.4, jóvenes, emancipación y vivienda, 47, principios orientadores de la actuación pública en materia de vivienda, 84, letra b), competencias locales sobre vivienda, 137, competencia exclusiva en materia de vivienda de la Generalitat, y 149, competencia en materia de política de suelo y vivienda de la Generalitat].

En el marco de la Constitución y los estatutos, *la legislación estatal y autonómica de urbanismo y vivienda* ha intentado hacer frente a los problemas y retos económicos, sociales y ambientales someramente aludidos.

En el ámbito *estatal*, desde la perspectiva *urbanística*, dejando ahora de lado la Ley de 25 de julio de 1990 y el Decreto legislativo de 1992, fue la derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, la que intentó afrontar el problema de la accesibilidad a la vivienda con el convencimiento, claramente expresado en su exposición de motivos,²³ de que el aumento de la oferta de vivienda (mediante el aumento del suelo urbanizable que intentaba operar)²⁴ permitiría hacer frente a la demanda y provocar así la bajada de precios de la vivienda.²⁵ Como es obvio, los datos empíricos ya disponibles muestran claramente que la confianza mostrada por el legislador en el mercado como único instrumento para la provisión de vivienda asequible se ha visto claramente defraudada,²⁶ generándose además problemas asociados al desarrollo sostenible ambiental debido al consumo de suelo y otros recursos naturales como el agua, por ejemplo.

23. Apartado 2:

“la presente ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado.”

24. Se trataba, como es sabido, del conocido artículo 9, que establecía los criterios para clasificar un suelo como no urbanizable y sostenía la política pública liberalizadora en materia de urbanismo. Este precepto fue objeto de análisis por la STC 164/2001 (en su versión original, no en la posterior establecida por el Real decreto ley 4/2000, de 23 de junio, y sólo desde el juego competencial Estado-comunidades autónomas, sin tener en cuenta la autonomía local constitucionalmente garantizada). El FJ 15 de esta STC señaló que la clasificación residual del suelo como urbanizable sólo actuaba en defecto de expresa clasificación como suelo no urbanizable, opción esta que corresponde a cada comunidad autónoma.

25. Partiendo de la asunción implícita de que es el precio del suelo el que determina el de la vivienda, cuando existen sólidos argumentos que desmontan esta apreciación de supuesto “sentido común” económico: en realidad, son las plusvalías que se esperan obtener con la venta de las futuras viviendas (conocidas también por el propietario del suelo) las que determinan la decisión relativa a qué parte de las mismas se pretende incorporar también en la venta del suelo.

26. Habiendo aumentado el precio del suelo urbano un 500% bajo la vigencia de la norma de 1998, según el Banco de España, y el precio de la vivienda un 150%. Debe además tenerse en cuenta que la existencia de más suelo clasificado jurídicamente como urbanizable no significa automáticamente la existencia de más suelo disponible en el mercado para la construcción, dados los conocidos fenómenos de retención especulativa de bolsas de suelo. Véase VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2006): “La nueva Ley de suelo y la especulación urbanística”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 168, p. 30. Sobre el aumento de precios de la vivienda en Madrid desde 1998, véase por ejemplo PONCE SOLÉ, Juli (2004): “Land Use Law, Liberalization, and Social Cohesion Through Affordable Housing in Europe: The Spanish Case”, *The Urban Lawyer*, vol. 36, núm. 2, p. 332, manejando datos del Ministerio de Fomento.

La posterior Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, cambia el enfoque²⁷ y muestra en su texto una mayor preocupación por el problema de la vivienda asequible, en conexión con la real efectividad del derecho a la vivienda. La LS 2007 contuvo diversas previsiones referidas al derecho a la vivienda, en sus artículos 2.3, *in fine*, 4.a), 10.b), 16.1.b), 18.2.a), 19 (referido a la declaración de obra nueva) y 33 y ss. (referidos a los patrimonios públicos de suelo y al derecho de superficie).

Destacaron entre las previsiones tendentes a generar vivienda asequible la previsión de una reserva de ámbito estatal para vivienda sujeta a un régimen de protección pública que al menos permita establecer su precio máximo de venta o alquiler, que se cifró en un estándar mínimo del 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización [artículo 10.b)]. La Ley previó también que la legislación autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo pueda aumentar o reducir tal reserva, siempre, en el segundo caso, que se califica de excepcional, respetando diversos límites, entre los que se halla que la distribución de su localización sea respetuosa con el principio de cohesión social²⁸.

En el ámbito de la *vivienda*, como es conocido, se ha sucedido la aprobación de distintos planes estatales de vivienda tras la aprobación de la Constitución, hasta llegar al actualmente vigente, el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

Pero en el ámbito estatal destaca con luz propia la primera ley de vivienda del período democrático vigente, la ley 12 / 2023, por el derecho a la vivienda, a la que luego haremos referencia.

En el ámbito autonómico y en referencia a la vivienda es importante también tener en cuenta la legislación urbanística de las comunidades autónomas.

Por lo que se refiere, por ejemplo, a la *legislación urbanística catalana*, el Decreto legislativo 1/1990, de 12 de julio, que no contenía específicas medidas de conexión entre urbanismo y vivienda, más allá de las típicas (caso de los patrimonios municipales de suelo), fue objeto de derogación por la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, la cual, entre otras medidas (como los programas de actuación urbanística municipal) por primera vez en Cataluña, con un notable retraso respecto de otras comunidades autónomas, estableció estándares obligatorios de reserva de techo construido para viviendas protegidas, si bien en las disposiciones transitorias se dilataba el periodo real de entrada en vigor de las mismas al vincularlas a la futura revisión del planeamiento general. Asimismo, esta ley dispuso en su

27. Así, se señala en su exposición de motivos que:

“En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. 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, para lo que 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 por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano –la ciudad ya hecha– tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.”

28. Véase ahora el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

disposición adicional octava la necesidad de que el Gobierno catalán presentara, dentro del año 2002, en el Parlamento un proyecto de ley en materia de vivienda que derogara a la vigente ley de 1991.²⁹

Con el cambio de mayoría parlamentaria y de gobierno subsiguiente a las elecciones autonómicas de 2003, la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local, reactivó la entrada en vigor de tales reservas eliminando la necesidad de esperar a las revisiones de planeamiento.

Incluso con anterioridad a dicha ley, el nuevo Parlamento catalán surgido de las urnas aprobó, como una de las primeras medidas legislativas de la nueva etapa, la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, desarrollada por el Decreto 369/2004, de 7 de septiembre. Esta ley, ahora substituida por la Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas, fue una auténtica ley anti-gueto, que intentó hacer frente a las consecuencias de la segregación residencial en combinación con las circunstancias antes expuestas, disponiendo en su breve articulado (doce preceptos) una intensa actividad de fomento basada en la inversión en cuatro años de 800 millones de euros para recuperar diversas áreas urbanas. Sin embargo, esta acción pública excluye expresamente de financiación “la construcción y rehabilitación de viviendas, salvo que se trate de elementos colectivos o comunes de los edificios”, siempre que éstos “no formen parte del parque público de viviendas de la Generalitat de Cataluña”, por lo que su incidencia en materia de vivienda se ve claramente mermada (artículo 5.3 del citado reglamento de desarrollo de la ley de 2004).

El Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, aprobó el Texto refundido de la Ley de urbanismo y fue, a su vez, objeto de modificación por el primer Decreto ley aprobado por el Parlamento de Cataluña, número 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística, que también estableció diversas medidas que en relación con la vivienda asequible, como, por ejemplo, la regulación de las áreas residenciales estratégicas, cuyo establecimientos corresponde a planes directores urbanísticos, como actuaciones de interés supramunicipal, con calificación de suelo suficiente para vivienda de protección pública, para que, como mínimo, la mitad de las viviendas de la actuación tengan este destino.

En cuanto a la legislación específica de vivienda en las comunidades autónomas, esta fue muy tímida en cuanto a la intervención administrativa respecto a los fallos del mercado hasta la entrada en vigor de la ley que supuso un cambio de paradigma.

Nos referimos a la ley catalana del derecho a la vivienda del año 2007.

Los antecedentes de esta ley los encontramos en la precedente Ley 24/1991, de 29 de noviembre, de vivienda, dictada en un contexto económico y social muy distinto del actual, ha mostrado sus limitaciones en diversos frentes,³⁰ así como también sus carencias,³¹ puestas de relieve reiteradamente por diversos

29. “1. El Gobierno debe presentar al Parlamento, dentro del año 2002, un proyecto de ley de modificación de la **Ley 24/1991, de 24 de diciembre, de la vivienda**, que incluya: la regulación de la vivienda de protección pública, con atención especial a los regímenes de alquiler o cesión de uso; la conservación y rehabilitación del parque de viviendas; los principios sobre habitabilidad, seguridad y funcionalidad de las viviendas; el régimen de infracciones y sanciones, y las demás materias necesarias para actualizar dicha Ley y para su armonización con las disposiciones de la presente Ley y demás leyes que sean conexas con la misma.

“2. El Gobierno debe impulsar, dentro del año 2002, los estudios pertinentes para la identificación de las características de los barrios y áreas urbanas necesitados de atención especial, en relación con la degradación de las edificaciones y su rehabilitación, las problemáticas de marginalidad, la obsolescencia generalizada de infraestructuras y servicios y demás condiciones similares, y debe definir, dentro de la correspondiente programación, las medidas que sea necesario aplicar o desarrollar, en colaboración con todas las administraciones implicadas.”

30. Bajo la vigencia de esta ley se dictaron diversas normas reglamentarias en el ámbito de la vivienda, entre las que se puede destacar ahora el Decreto 259/2003, de 21 de octubre, sobre requisitos mínimos de habitabilidad en los edificios de vivienda y de la cédula de habitabilidad.

31. Entre ellas, notablemente, la regulación del régimen jurídico de adjudicación de la vivienda de promoción pública y de la vivienda protegida de promoción privada. Respecto a la primera, el artículo 48 se limitaba a efectuar una remisión

informes del *Síndic de Greuges*. La ley catalana de 1991, como otras contemporáneas autonómicas, se demostró inadecuada en sus paradigmas esenciales a la evolución del mercado inmobiliario, por cuanto partía de la consideración del mercado de vivienda como el actor capaz de producir vivienda asequible, bastando la actividad de fomento administrativa para acompañar a éste. Los resultados de tal asunción están ahora, de acuerdo con lo expuesto antes, a la vista de todo el mundo.

Lo expuesto justificó ya la presentación en el Parlamento catalán de un proyecto de ley en 2003,³² de corte claramente continuista, que no llegó a prosperar.³³ Con el cambio de mayoría parlamentaria y de gobierno de ese mismo año, se abrió la puerta a un conjunto de disposiciones reglamentarias dirigidas a hacer frente a los problemas de accesibilidad a la vivienda, a la sostenibilidad ambiental de los edificios y al mantenimiento del parque inmobiliario existente.³⁴

La necesidad creciente de adecuar el marco legal a las nuevas exigencias descritas³⁵ llevó a que en octubre de 2005 se efectuara la presentación pública de un borrador de anteproyecto de ley del derecho a la vivienda, por el entonces consejero del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, Sr. Milà,³⁶ y a la elaboración del subsiguiente anteproyecto de ley.³⁷ Finalmente, el Proyecto de ley del derecho a la vivienda tuvo su entrada en el Parlamento catalán durante la primavera de 2006,³⁸ si bien no prosperó, debido a la disolución del Parlamento por la celebración de elecciones autonómicas. Tras las mismas, prácticamente el mismo texto fue remitido de nuevo al Parlamento catalán a finales de 2006.³⁹

(entendemos que en blanco) al reglamento para fijar los criterios y el procedimiento, lo que dio lugar al Decreto 282/1995, de 11 de octubre, objeto de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de junio de 1999 (RJCA 1999\4582), que provocó la entrada en vigor del Decreto 195/2001, de 10 de julio (mientras que el Decreto 53/1991, de 4 de marzo, se ocupó de la cesión de viviendas de protección oficial de promoción pública en régimen de arrendamiento). En cuanto a las segundas, las viviendas protegidas de promoción privada, nada se contenía en la Ley en relación con su adjudicación.

32. Cumpliéndose con un año de retraso el mandato contenido en la disposición final octava de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, ya citada.

33. *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, núm. 418, de 22 de abril de 2003, p. 18 y ss.

34. Nos referimos a los decretos 454/2004, de 14 de diciembre, de despliegue del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007, 244/2005, de 8 de noviembre, de actualización del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007, 455/2004, de 14 de diciembre, de regulación del Plan de rehabilitación de viviendas de Cataluña, y al Decreto 21/2006, de 14 de febrero, por el que se regula la adopción de criterios ambientales y de ecoeficiencia en los edificios.

35. Tal necesidad fue puesta de relieve, por ejemplo, por los trabajos de la subcomisión de estrategia del Plan estratégico metropolitano de Barcelona sobre urbanismo, vivienda y cohesión social, que a lo largo de sus trabajos durante 2004 y parte de 2005 elaboró un documento con 29 propuestas que conectaban los tres ámbitos mencionados. El documento puede consultarse en: http://www.bcn2000.es/ca-es/9_lista_descargas/descargas.aspx?idioma=Ca-Es&_gldContexto=2.

El mismo fue también objeto de publicación: PONCE SOLÉ, Juli (2005): *Urbanisme, habitatge i cohesió social*, Pla Estratègic Metropolità de Barcelona.

36. El texto de su intervención y del borrador de anteproyecto puede consultarse en: http://groups.msn.com/acta2025/mediambient.msnw?action=get_message&mview=0&ID_Message=10113&LastModified=4675544734364741686. (Última consulta efectuada: abril de 2008.)

37. Que fue informado por el *Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya*, mediante el Dictamen 5/2006, suscitándose una interesante polémica, con voto particular incluido de Comisión Obrera Nacional de Cataluña, sobre el plazo de calificación de las viviendas con protección oficial, uno de los puntos relevantes de la regulación, en conexión con la voluntad de constituir la vivienda asequible como servicio público y de generar un parque relevante de vivienda protegida como alternativa a la vivienda libre de mercado. Mientras la mayoría en el Dictamen considera que el periodo de 90 años propuesto en el anteproyecto era excesivo, pues evita la patrimonialización de la plusvalía por el adquiriente de la vivienda y provocador de segregación urbana (?), el voto particular se muestra partidario de un plazo largo que permite las dos finalidades antes apuntadas y niega que sea una medida segregadora, puesto que en la actualidad, con el sistema histórico de descalificación en periodos no largos, tal segregación existe igual incluso en el mercado libre de vivienda. En realidad, se enfrentaron en este Dictamen dos posturas de entender las políticas públicas de vivienda, desde el entendimiento de ésta como un bien de inversión o de uso. Ulteriores consideraciones sobre este tema se realizarán al tratar del concepto de servicio de interés general y del plazo de calificación de las viviendas protegidas finalmente establecido en la Ley.

38. *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, núm. 338, de 22 de mayo de 2006, p. 11 y ss.

39. *Boletín oficial del Parlamento de Cataluña*, núm. 12, de 27 de diciembre de 2006, p. 54 y ss.



El año 2007 trajo consigo diversos hechos relevantes para el ámbito de la vivienda. En julio, se produjo la presentación del informe extraordinario del Síndic de Greuges De Cataluña titulado *El dret a l'habitatge: obstacles i límits*,⁴⁰ que incorporaba diversas sugerencias de mejora del marco normativo.

La firma del Pacto Nacional de la Vivienda En Cataluña sucedió también en octubre de ese año, como resultado de un largo periodo de diálogo entre administraciones públicas y representantes de la sociedad civil. Dicho pacto fue suscrito por representantes del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, de las administraciones locales, de los operadores económicos en el ámbito inmobiliario, de los sindicatos, de los grupos parlamentarios y de las organizaciones del tercer sector que despliegan su actividad en el campo de la vivienda.⁴¹ El Pacto se articuló en con un horizonte temporal 2007-2016, incluyendo 5 retos, 17 objetivos, 43 acciones y 180 medidas. Incluyó también diversos anexos, los cuales, entre otras cuestiones, cuantifican tanto las reservas de suelo disponibles para la construcción de vivienda protegida y dotacional como los déficits existentes para la obtención de un 15% de este tipo de vivienda en aquellos municipios obligados por la Ley del derecho a la vivienda en función del objetivo de solidaridad urbana al que se hará alusión en su momento.

Durante la tramitación del Proyecto de ley del derecho a la vivienda fue solicitado dictamen al Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña, que lo emitió con número 282 y fecha 29 de noviembre de 2007. Este largo y complejo dictamen (190 páginas, de las cuales la mayoría, 101, se dedican a los cinco votos particulares que acompañan a la decisión mayoritaria) supuso un espaldarazo a la totalidad del Proyecto de ley, salvo en lo relativo a un párrafo de un artículo, el artículo 42.6, por cuanto, aunque el Consejo Consultivo aceptó la posibilidad del alquiler forzoso de viviendas desocupadas y lo consideró proporcionado y respetuoso con el contenido esencial del derecho de propiedad, consideró que la concreta redacción del Proyecto suponía una vulneración del principio de igualdad. El texto definitivo de la Ley, como veremos, recoge las sugerencias efectuadas en el dictamen.

Finalmente, la Ley del derecho a la vivienda, tras este largo y complejo proceso de gestación, aquí muy brevemente descrito, fue aprobada por el Parlamento de Cataluña en su Pleno de fecha de 19 de diciembre de 2007 y publicada en el *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña* de 9 de enero de 2008 como Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (con corrección de errores en el DOGC núm. 5044, p. 1609, de 9 de enero de 2008) y en el BOE de 27 de febrero de 2008.

La LDVCat 2007 constituyó un punto de inflexión en la regulación de la vivienda en España, puesto que diversas de las soluciones en ella adoptadas de forma innovadora fueron posteriormente fuente de inspiración para otras legislaciones autonómicas y para la ley por el derecho a la vivienda estatal de 2023 a la que luego nos referiremos.

40. http://www.sindic.cat/ficheros/informes/52_INFORME-HABITATGE%2020070628.pdf. (Última consulta efectuada: 19 de mayo de 2008.)

41. Puede consultarse el documento del pacto en: http://mediambient.gencat.net/cat/ciutadans/habitatge/Pacte_Nacional_2007_2016.jsp. (Última consulta efectuada: 2 de noviembre de 2007.)

3. LA REGULACIÓN DE VIVIENDA A PARTIR DE LA SEGUNDA DÉCADA DEL SIGLO XXI.

3.1 Leyes autonómicas

La aprobación de la innovadora ley del derecho a la vivienda de Cataluña en 2007 coincidió con el inicio de la gran recesión que supuso el desplome de la financiación de las políticas públicas de vivienda tanto a nivel estatal como autonómico.

La reducción drástica de la financiación de las políticas públicas de vivienda en España, que ya era inferior a la media europea antes de la gran recesión, supuso el hundimiento del modelo de vivienda protegida español, que como hemos visto tenía una larga tradición.

Esa reducción presupuestaria de las políticas públicas de vivienda se vio acompañada paradójicamente de un aumento notable de la legislación en este campo especialmente por parte de las comunidades autónomas.

Así mismo, este aumento del interés legislativo por la vivienda, provocado por la gran recesión y el drástico incremento en la dificultad de las personas para hallar vivienda asequible, comportó un notable aumento paralelo de la litigiosidad competencial ante el Tribunal Constitucional. Entre el año 2015 y el primer semestre de 2022 el Tribunal Constitucional dictó 15 sentencias con pronunciamientos sobre vivienda, de más de una cincuentena dictadas desde los años 80 del siglo pasado. Del total de sentencias dictadas sobre vivienda el 75% son posteriores a 2012 y casi un 40% se han dictado a partir de 2017⁴².

En el conjunto del Estado destacan con luz propia las legislaciones aprobadas en los años finales de la segunda década del siglo XXI por las comunidades autónomas de Euskadi Navarra y Valencia, que establecen la obligación de resultado de poner a disposición de determinados colectivos explicitados en la ley, en función de sus ingresos, un alojamiento. Obligación jurídica exigible incluso judicialmente, como ha sido el caso de la Comunidad Valenciana, donde se han producido intervenciones del *síndic de greuges* valenciano Exigiendo el cumplimiento de la ley e incluso del Tribunal Superior de justicia de Valencia otorgando a amparo a ciudadanos frente al incumplimiento por parte de la administración pública de esa obligación jurídica de resultado prevista en la legislación de vivienda.

3.2 Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda

La gran novedad en el ámbito estatal como avanzábamos antes es la aprobación en el año 2023 de la primera ley sobre vivienda dictada desde la aprobación de la Constitución. La ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda contiene una serie de interesantes previsiones normativas sobre diversos aspectos vinculados con la vivienda: desde cuestiones vinculadas con el urbanismo, con aspectos tributarios, con la vivienda vacía, o, quizás el aspecto más mediático, la posibilidad de que las comunidades autónomas establezcan límites a los precios de alquiler, Posibilidad solo empleada hasta el momento por la Comunidad Autónoma catalana y la vasca⁴³.

42. QUINTIÁ, A. *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad*. Thompson Reuters Aranzadi, 2022. y del mismo autor «Más allá del art. 47CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables». *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6 (2022).

43. Sobre la ley estatal de 2023 puede consultarse: <https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2023/05/Las-novedades-de-la-ley-estatal-jponce.pdf>

3.3 La jurisprudencia del Tribunal Constitucional

La ley estatal de 2023 por el derecho a la vivienda ha sido objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad que han sido ya resueltos por el Tribunal Constitucional. Si bien algún precepto y partes de algunos artículos han sido declarados contrarios a la Constitución, lo cierto es que a fecha del mes de julio de 2025 el grueso de las principales decisiones contenidas en la ley estatal ha superado el examen de constitucionalidad. Al respecto cabe citar especialmente 3 sentencias del Tribunal Constitucional: la sentencia número 79 de 2024, la sentencia número 26 de 2025 y la sentencia número 64 también de 2025⁴⁴.

En la sentencia mencionada de 2024 el Tribunal Constitucional por primera vez desde su creación reconoce la existencia de un auténtico derecho en el artículo 47 de la Constitución española realizando un giro copernicano en relación con su jurisprudencia anterior.

En la sentencia número 26 de 2025 considera posibles de acuerdo con la función social de la propiedad reconocida en el artículo 33 de la Constitución los límites establecidos por la ley estatal en referencia a los precios de alquiler, con cita de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En la sentencia número 64 de 2025 el Tribunal Constitucional considera perfectamente ajustada a la Constitución la regulación catalana de los usos turísticos de las viviendas realizando unas interesantes consideraciones sobre las relaciones entre el urbanismo y la vivienda, partiendo del concepto de “entorno urbano” recogido en la ley estatal general de unidad de mercado (LGUM), abriendo la puerta a la consolidación en España del derecho a la ciudad.

La legislación española no ha acertado aún a incluir el denominado “derecho a la ciudad”, impulsado a nivel intelectual a finales de los años 60 del siglo pasado por Lefebvre y a nivel internacional por la ONU⁴⁵, a diferencia de otros sistemas jurídicos, como el francés o el brasileño, que han incluido este derecho en su legislación urbanística y de vivienda. En el ámbito judicial, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018, recurso nº3781/2017, señala que el derecho a la ciudad en conexión con el principio de igualdad de trato es: “un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres”.

Este derecho implica el reconocimiento de las profundas e inescindibles relaciones entre urbanismo y vivienda, entre Derecho urbanístico y derecho a y de la vivienda y entre los diversos derechos constitucionales que se ejercen en la ciudad (así, derecho a la vivienda, derecho al medio ambiente urbano adecuado, derecho a la igualdad, derecho a una educación (no segregada), derecho al ejercicio de la libertad religiosa en centros de culto (no segregados), derecho a la seguridad o derecho a una buena administración).

Un acierto de esta sentencia es construir un concepto parecido, si bien no desde la perspectiva de los derechos, a partir de la expresión legal española de “entorno urbano”, que ha sido incorporado a la LGUM por influencia del Derecho europeo, como otra muestra más del impacto creciente del mismo en nuestro sistema. Es de esperar que con el impulso doctrinal y jurisprudencial, el legislador introduzca en el futuro finalmente en España este derecho a la ciudad.

44. Comentarios a todas ellas son consultables en abierto en el web de la CBEH: www.cbeh.cat/es

45. Párrafo 11 de la Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016, Núm. 71/256, “Nueva Agenda Urbana”: “Compartimos el ideal de una ciudad para todos (...). Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas”



4. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este análisis hemos podido comprobar como la regulación de la vivienda ha ido íntimamente ligada a lo largo de la historia, cómo no podría ser de otra manera, a las ideologías imperantes en cada momento y a la correlación de fuerzas políticas existentes.

Desde la preocupación por la salubridad y la cuestión social en el siglo XIX y parte del XX, que alumbró la primera ley de vivienda en España en 1911, pasando por la consideración de la vivienda como un sector económico de gran importancia para el país dada la generación de empleo a que da lugar, la reconstrucción de las ciudades arrasadas por la guerra civil, el desarrollismo y la ubicación de nueva vivienda para la inmigración interior a partir de la segunda mitad del siglo XX, Hemos llegado en este siglo XXI a un contexto de financiarización de la vivienda, con un aumento de la intervención de los fondos de inversión de carácter internacional, vinculada a un aumento de los usos turísticos de la misma, y al surgimiento en las últimas décadas de una auténtica emergencia habitacional.

Si bien es cierto una regulación jurídica adecuada de la vivienda no puede sustituir a una adecuada financiación pública de la misma como en la actualidad muy por debajo de la media europea, ni tampoco al desarrollo de adecuadas políticas públicas, lo cierto es que ni el deseado incremento de inversiones públicas en este ámbito ni el desarrollo de buenas políticas públicas será posible sin un marco jurídico adecuado que logre el equilibrio entre la efectividad del derecho a la vivienda, la protección del derecho de propiedad y la realización de su función social. Todo ello en el marco europeo en el que España se encuentra, que cada vez más influye en nuestro propio ordenamiento jurídico⁴⁶.

46. PONCE, J. (2019) *El Derecho de la Unión Europea y la vivienda análisis de experiencias nacionales e internacionales*, INAP-McGRAW HILL, y <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/el-derecho-y-la-jurisprudencia-internacionales-y-europeos-y-su-orientacion-de-los-reguladores-en-espana-a-proposito-de-la-ley-estatal-12-2023-de-24-de-mayo-por-el-derecho-a-la-vivienda-y-de-la-regu/>



BIBLIOGRAFÍA

BASSOLS COMA, Martín (1973): *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español*, Montecorvo, Madrid.

Conseil d'Analyse Économique : Ségrégation urbaine et intégration sociale, La Documentation française, París, 2003, consultable en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000057/0000.pdf>.

Consejo Económico y Social: *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*, Informe 3/2002, consultable en <http://www.ces.es/basedatos/0basedatos.htm>.

DE TERÁN, Fernando (1999): *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*, Cátedra.

ENGELS: *El problema de la vivienda* (existe traducción al español, publicada por Gustavo Gili en 1974).

GOMEZ GIMÉNEZ, María Luisa: *La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005*, Montecorvo-Grupo Pinar, 2006.

Ministerio de Fomento, *La desigualdad urbana en España*, 2000 (consultable en <http://habitat.aq.upm.es/due/>).

NAVARRO, Vicenç (2006): *El subdesarrollo social en España. Causas y consecuencias*, Anagrama.

Organización de Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sr. Miloon Kothari. Adición. Misión a España, 2008. Consultable en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35

ORTEGO GIL, Pedro (2006): *Las casas baratas*, Iustel, Madrid.

PARADA, Ramón (1999): *Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid.

PONCE SOLÉ, Juli

(2005): "Nuestros barrios: ¿Nuevas migraciones, nuevos riesgos de surgimiento de guetos urbanos?", capítulo 2 del libro *Informe 2005 de l'Observatori del Risc*, Institut d'Estudis de la Seguretat, Barcelona.

(2019) *El Derecho de la Unión Europea y la vivienda análisis de experiencias nacionales e internacionales*, INAP-McGRAW HILL,

(2023) <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/el-derecho-y-la-jurisprudencia-internacionales-y-europeas-y-su-orientacion-de-los-reguladores-en-espana-a-proposito-de-la-ley-estatal-12-2023-de-24-de-mayo-por-el-derecho-a-la-vivienda-y-de-la-regu/>

(2023): <https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2023/05/Las-novedades-de-la-ley-estatal-jponce.pdf>

QUINTIÁ, A.

(2022) *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad*. Thompson Reuters Aranzadi. .

(2022) «Más allá del art. 47CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables». *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6.



UNIVERSITAT DE
BARCELONA



CÀTEDRA
BARCELONA
ESTUDIS
HABITATGE



REVILLA, Roser (2001): *El Dret Urbanístic de Catalunya*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Síndic de Greuges (2007): *El dret a l'habitatge: obstacles i límits*, Informe extraordinari, juliol.

TRILLA, C.; ARAMBURU, M. (2003): "Polítiques d'habitatge cap a la immigració", en Guillort, J. (dir.): *Immigració i poders locals. Ciutat i persones*, ICPSB.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2006): "La nueva Ley de suelo y la especulación urbanística", *Claves de Razón Práctica*, núm. 168.

VILLAR PALASÍ, José Luis: *La protección pública a la vivienda*, Madrid, 1981.