



Universidad de Valladolid

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, JURÍDICAS Y DE LA
COMUNICACIÓN

GRADO EN DERECHO

TRABAJO DE FIN DE GRADO

**EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA. EVOLUCIÓN
BAJO EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE 1978**

Autor:

Daniel Arahetes Aragoneses

Tutor:

María Luisa Piñuela Martín

Segovia, junio 2019

José Manuel Díaz Lema, in memoriam.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	Pág. 3-4
1. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA: ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN.....	Pág.4-8
2. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA:	
2.1 La vivienda digna y adecuada en la Constitución Española.....	Pág.9
2.2 El derecho subjetivo a la vivienda: Reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda y su exigibilidad.....	Pág.9-14
2.3 La efectividad del derecho a la vivienda para garantizar la dignidad de la persona.....	Pág.14-17
2.4 Los tratados y acuerdos internacionales.....	Pág.17-18
2.5 La jurisprudencia.....	Pág.18-20
3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA. LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO:	
3.1 La política de vivienda en España y la vivienda protegida.....	Pág.20-30
3.1.1 <i>Tipos de protección de vivienda</i>	Pág.24-25
3.1.2 <i>Evolución del concepto de vivienda protegida</i>	Pág.26-30
3.1.3 <i>Breve referencia a las reservas de vivienda protegida en la legislación autonómica andaluza</i>	Pág.30
3.2 La legislación urbanística: Instrumentos al servicio de la vivienda.....	Pág.31-39
3.2.1 <i>La cesión gratuita y obligatoria de suelo</i>	Pág.31
3.2.2 <i>La reserva de suelo para vivienda protegida</i>	Pág.32-38
3.2.3 <i>La expropiación sancionatoria</i>	Pág.38-39
4. CONCLUSIONES.....	Pág.40-41
5. BIBLIOGRAFÍA.....	Pág.42-43
6. RECURSOS ELECTRÓNICOS.....	Pág.44

ABSTRACT:

El presente trabajo expone la situación de la vivienda en España. El objetivo es analizar la evolución del derecho a la vivienda a partir de la aprobación de la Constitución, se visualizará la forma en que está regulado este derecho en la Constitución y si realmente es un derecho subjetivo. Se examinará la Jurisprudencia relativa a la cuestión que abordamos y su incidencia en la formación de este derecho. Asimismo, se describe la política de vivienda y su relación con la vivienda protegida, y un análisis pormenorizado de los Patrimonios Públicos del Suelo.

The present work exposes the situation of housing in Spain. The objective is to analyze the evolution of the right to housing from the approval of the Constitution, it will be visualized the way in which this right is regulated in the Constitution and if it is really a subjective right. Jurisprudence will be examined relative to the issue we are addressing and its impact on the formation of this right. It also describes the housing policy and its relationship with the protected housing, and a detailed analysis of the Public Soil Patrimonies.

KEY WORDS:

- Vivienda
- Constitución
- Principio rector
- Suelo
- Crisis económica
- Poderes públicos

INTRODUCCIÓN:

El motivo de la elección de este trabajo es hacer visible el problema de la vivienda en España, ya que considero que es importante conocer bien los entresijos de una cuestión tan importante para la ciudadanía española y poder entender un poco mejor todo lo relativo a este derecho.

A la hora de la elección del trabajo, decidí elegir el área de Derecho Administrativo porque siempre me ha parecido muy interesante, y en concreto el tema de la vivienda en España ya que considero un tema de vital importancia y actualidad.

A lo largo de estos años de carrera, este trabajo ha sido el que más me ha interesado realizar, tanto por la repercusión social de la vivienda como por conocer más sobre la vivienda en España y su contexto legislativo y jurisprudencial.

Los objetivos principales del trabajo son varios:

En primer lugar, dar a conocer como está configurado legislativamente el derecho a una vivienda digna en nuestra Constitución, y de esta manera poder entender un poco mejor la actuación de los poderes públicos.

En segundo lugar, exponer ideas relativas a todas las cuestiones de la vivienda en España, combinando dichas ideas con posturas jurisprudenciales y sentencias dictadas tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional.

En tercer lugar, valorar la posibilidad de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna para que sea realmente un derecho ejercitable por los ciudadanos ante los tribunales y por tanto, crear una vía para el acceso y el disfrute a una vivienda digna.

En cuanto a la estructura empleada en este trabajo, se utilizan varias formas de análisis para explicar el estado de la cuestión:

Una parte se asienta en la legislación contenida tanto en la Constitución Española, en la Ley de Suelo y demás normas autonómicas y supranacionales. De otro lado, analizamos las opiniones de diversos autores, muchas veces fundadas en sentencias de los tribunales, que nos ayudan a entender mejor la cuestión planteada.

Todo ello combinado con casos y actuaciones concretas, se llega a unas conclusiones y unas ideas clave de la situación. De todo esto, se extrae la información necesaria para conformar el desarrollo del presente trabajo.

1. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN:

En primer lugar vamos a hacer una breve referencia al periodo preconstitucional, la evolución una vez aprobada la Constitución y finalmente la crisis económica y su incidencia en la vivienda.

Primeramente en cuanto a la etapa pre-constitucional, ya desde finales del siglo XIX y principios del XX con la primera ley de vivienda en 1911, se comienza a observar la inclusión de cuestiones como la limitación de la propiedad en base a la función social o la distinción entre alquiler y propiedad. Pero no fue hasta los años 40 y sobretodo los años 50 cuando se producen mayor número de normas en materia de vivienda, a destacar el primer Plan Nacional de Vivienda, en el año 1944.

En los años 50 se elaboran numerosos cambios en el sector del urbanismo y la vivienda, a destacar la primera Ley del Suelo en el año 1956, y además se impulsan con fuerza los planes nacionales de vivienda, además de crearse el Ministerio de Vivienda. En la década de los 60 hay que destacar especialmente el Decreto de 24 de Julio de 1963, en el ámbito de la vivienda de protección oficial. Este régimen de vivienda era muy perjudicial para los ciudadanos que tenían una mayor carencia de recursos y necesidad de vivienda, en beneficio de las clases medias. A partir de los años 70, tienen lugar una serie de variaciones en la legislación urbanística, entre las que cabe destacar el Real Decreto Ley 31/1978 de 31 de Octubre, por el que se constituyó un exclusivo régimen de vivienda de protección oficial. La congelación de rentas establecida en la legislación de arrendamientos urbanos y la inexistencia de parques públicos de vivienda suficientes es lo que provoca la apuesta por la propiedad en España.¹

¹ PONCE SOLÉ, Juli. “Cincuenta años de relaciones entre derecho urbanístico y vivienda asequible en España”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº51, núm. 311, 2017, pp. 348-351.

Una vez promulgada la Constitución, hay que destacar que implicó una descentralización profunda que incidió en la materia de actuación pública sobre la vivienda. De esta manera en el ámbito de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, a través de las normas estatales y autonómicas de urbanismo y vivienda se intentó combatir los problemas existentes en España.²

En el marco estatal, se puede hacer alusión a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones; que pretendió solventar el problema del acceso a la vivienda mediante el incremento de la oferta de vivienda a través de un mayor suelo urbanizable. Sin embargo dicha ley no tuvo éxito, ya que durante la vigencia de dicha ley, el precio del suelo creció un 500% y el precio de la vivienda un 150%. Posteriormente la Ley 8/2007, de 8 de Mayo, de Suelo, modificó totalmente el planteamiento al considerar clave que el urbanismo vaya de la mano de un desarrollo sostenible. Entre las medidas más importantes de esta Ley 8/2007 de Suelo, hay que referirse a la constitución de una reserva de suelo para vivienda protegida. Tras esta ley, se promulga el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se establece el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que es continuista de la ley anterior en lo fundamental de la vivienda asequible. También hay que hacer mención a los planes estatales de vivienda, siendo el actual el plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril.³

En el ámbito autonómico, “en virtud de lo previsto en el artículo 148.3 de la Constitución española, todas las comunidades autónomas han asumido, a través de sus estatutos de autonomía, competencias exclusivas en materia de vivienda”.⁴

² PONCE SOLÉ, Juli. “Cincuenta años de relaciones entre derecho urbanístico y vivienda asequible en España”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº51, núm. 311, 2017, pp. 351.

³ PONCE SOLÉ, Juli. Op. Cit. pp. 354-358.

⁴ ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia. “Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 11, 2019, pp. 107.

Sin embargo, esto no ha conllevado un monopolio total por parte de las comunidades autónomas, ya que gracias al régimen de reparto de competencias establecido en la Constitución, el Estado también ha incurrido en la regulación de la vivienda. La crisis económica acaecida en estos últimos años ha dificultado la efectividad del derecho a la vivienda.

La reducción de ingresos de las familias como consecuencia de la pérdida de empleo hizo que se dispararan el número de lanzamientos hipotecarios. En este contexto, el Estado y las comunidades autónomas han desarrollado normas con el objetivo de mejorar la situación de personas y familias, que tengan muchas dificultades para afrontar las obligaciones provenientes de los préstamos hipotecarios adquiridos para la compra de vivienda.⁵

Las comunidades autónomas han establecido en sus normas de vivienda un caso concreto de expropiación forzosa, para frenar el desahucio de familias que se encuentren en situación de emergencia social; esta medida es una expropiación temporal que atañe únicamente al uso o usufructo de la vivienda, pero no a la propiedad.

El expropiado solo puede ser una persona jurídica compuesta por entidades financieras o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos. De esta manera, el legislador autonómico tiene el objetivo de subsanar las carencias del sistema hipotecario, así como la problemática de las cláusulas abusivas de los contratos. Esta previsión autonómica está respaldada por la doctrina constitucional (STC 37/1987 de 26 de marzo, FJ 6).

Por lo tanto, el Tribunal Constitucional ha aceptado la capacidad de las comunidades autónomas de determinar la causa de expropiación, siempre que respete las previsiones establecidas en la legislación de expropiación forzosa estatal.⁶

Además, como vamos a ver, el Estado también ha intervenido en este aspecto.

⁵ ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia. “Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 11, 2019, pp. 107-109.

⁶ ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia. Op. Cit. pp. 109-110.

Por otro lado, el legislador estatal, ha establecido en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que en un plazo de cuatro años, no llevara a cabo el desahucio cuando en un procedimiento de lanzamiento se otorgue al acreedor, la vivienda habitual de personas en situación de especial vulnerabilidad. Asimismo, se promueve el establecimiento de un fondo social de viviendas en propiedad de las entidades de crédito, para ayudar a aquellas personas que hayan sido desahuciadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario.

La sentencia (STC 93/2015, de 14 de mayo de 2015, FJ 17) del Tribunal Constitucional determina que las medidas estatales de política económica se encuentran en un escalón prioritario y excluyente frente a las autonómicas, y que se ha amparado en el artículo 149.1.13 de la Constitución: *“El Estado define con esta doble medida la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y, a la vez, para evitar que el equilibrio que juzga oportuno se quiebre, impide que las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado. En conclusión, las medidas estatales reseñadas, en tanto que determinan de un modo homogéneo para todo el Estado los sacrificios que se imponen a los acreedores hipotecarios para aliviar la situación de sus deudores, concurren de un modo principal a regular el mercado hipotecario en su conjunto y, al tratarse este de un subsector decisivo dentro del sector financiero, inciden directa y significativamente sobre la actividad económica general”*.⁷

No obstante, las comunidades autónomas, a través de las medidas establecidas en sus reglas sobre vivienda, tratan de hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna. Siguiendo lo establecido en el reparto de competencias, son de exclusiva competencia autonómica, los actos encaminados a delimitar una política propia con el objetivo de hacer más fácil el acceso a la vivienda y cumplir el mandato del artículo 47 de la Constitución.

⁷ ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia. “Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 11, 2019, pp. 111.

Aunque el artículo 149.1.13 otorga al Estado competencia para establecer las directrices de la planificación económica en el sector de la vivienda, ello no conlleva la desaparición de la competencia autonómica exclusiva en materia de vivienda.

Por tanto, el Estado y las comunidades autónomas tienen el objetivo de evitar el desahucio de viviendas a colectivos que sean especialmente vulnerables a causa de una ejecución hipotecaria. La normativa estatal fija un plazo de suspensión de la ejecución hipotecaria, y por otro lado la normativa autonómica establece la expropiación temporal para asegurar el uso de la vivienda por parte de los afectados por el desahucio. Estas medidas no son excluyentes.⁸

El desarrollo de esta competencia autonómica va en la buena dirección pero es claramente insuficiente. Por un lado las limitaciones presupuestarias que afectan a las actividades de fomento, y por otro lado las insuficientes políticas de fomento para abordar todas las necesidades existentes.

Hay que señalar que el artículo 149.1.8 de la Constitución reserva al Estado la competencia en el ámbito de la legislación civil, al igual que el artículo 149.1.1 de la Constitución señala la competencia del Estado para reglamentar las condiciones básicas que aseguren la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales, en este caso, relacionado con el artículo 33 de la Constitución (derecho a la propiedad privada). En conclusión, la competencia exclusiva autonómica en materia de vivienda está relacionada con algunos “títulos competenciales estatales de carácter transversal”. Pero esto no puede suponer la eliminación por parte del Estado de toda la regulación sobre esta materia. Se deben combinar los dos ámbitos competenciales sin afectar a la autonomía de las comunidades autónomas, debiendo respetar las decisiones políticas que efectúen para el desarrollo de esta competencia.⁹

⁸ ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia. “Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 11, 2019, pp. 112-113.

⁹ ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia. Op. Cit. pp. 114-115.

2. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA:

2.1- La vivienda digna y adecuada en la Constitución Española:

El artículo 47 de la Constitución establece que: “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 debe de ser vinculado con el artículo 9.2, al ser éste un precepto que compromete la acción de los poderes públicos, a fin de que pueda alcanzarse la igualdad sustancial entre los individuos, con independencia de su situación social, y dice: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Por otro lado, este artículo 47 de la Constitución, tiene como finalidad el uso y disfrute de una vivienda, no su acceso. Además la Administración tiene el deber de evitar la especulación.¹⁰

2.2- El derecho subjetivo a la vivienda: Reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda y su exigibilidad.

“Un derecho subjetivo es un poder jurídico reconocido a un sujeto de derecho que le permite disfrutar y disponer de una cosa como de un valor o exigir a otra persona una prestación, dentro de los límites de la buena fe, la prohibición de abusos de derecho y su ejercicio antisocial y el respeto a las demás prohibiciones impuestas por la ley”.¹¹

¹⁰ BORGIA SORROSAL, Sofía. *El derecho Constitucional a una vivienda digna*. Madrid: Dykinson, 2010. pp. 59-62.

¹¹ RAE. Derecho subjetivo. [En línea]. <<https://dej.rae.es/lema/derecho-subjetivo>> [Consulta: 29 may. 2019].

En cuanto al derecho subjetivo a la vivienda, lo que hay que decir es que un derecho subjetivo, en sentido jurídico, faculta al individuo el demandar e imponer peticiones y límites al legislador. Por lo tanto es un derecho revestido de tutela jurisdiccional directa. En definitiva, este derecho obliga al legislador a aplicar su contenido.¹²

Este derecho puede ser calificado de constitucional al haberse garantizado en la Constitución, pero no se trata de un derecho regulado en el Capítulo segundo (derechos y libertades) con el significado que se da en la Constitución, y con las consecuencias que ello supone. Su carácter de fundamental consiste en otorgar al titular una acción judicial para el reconocimiento del mismo derecho frente a quien lo desconozca.¹³

Hay que destacar el artículo 53 de la Constitución española, ya que este artículo es la clave para determinar la exigibilidad. En primer lugar, los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título I vinculan a todos los poderes públicos. Por un lado, destaca el recurso de protección jurisdiccional ante la jurisdicción ordinaria, es un procedimiento especial, preferente y sumario, para defender los derechos fundamentales y libertades públicas ante los tribunales. Por preferente se entiende prioridad absoluta, y por sumariedad se entiende equivalente a rapidez. Por otro lado, a través del recurso de amparo, el Tribunal Constitucional se erige como el principal garante de los derechos y libertades.

El derecho a la vivienda está incluido en algunos tratados internacionales suscritos por España, como en la Declaración universal de los Derechos humanos (artículo 25) o en el Pacto internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (artículo 11). De esta manera, el artículo 10.1 de la Constitución dispone que el artículo 47 de la Constitución tiene que ser entendido de acuerdo con estos tratados.¹⁴

¹² LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “El derecho subjetivo a la vivienda”. *Revista española de derecho constitucional*, Año nº34, núm. 102, 2014, pp. 50-53.

¹³ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Op. Cit. pp. 62.

¹⁴ PONCE SOLÉ, Juli. “Cincuenta años de relaciones entre derecho urbanístico y vivienda asequible en España”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº51, núm. 311, 2017, pp. 359-360.

La sentencia del TJUE del 10 de Septiembre del año 2014 ha afirmado la realidad de un derecho a la vivienda, y que se relaciona con el artículo 7 de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea, estableciendo el derecho al respeto de la vida privada y familiar.¹⁵

El derecho a la vivienda en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía ha sido consolidado por la Jurisprudencia como un derecho que para ser efectivo debía ser desarrollado por los poderes públicos (STS 18 de Febrero de 2002), y como un derecho que está íntimamente relacionado con la dignidad humana (STS 27 de Junio de 2006). Asimismo en cuanto al Tribunal Constitucional, por un lado ha reconocido su alegación como derecho (STC 7/2010, FJ 7), aunque su aceptación es simplemente formal.¹⁶

La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el ámbito del derecho a la conservación de la vivienda, establece que: *“El Tribunal Constitucional, al enjuiciar la constitucionalidad de una norma legal que excluía el embargo de la vivienda del deudor en determinados procesos, ha establecido la necesidad de ponderar los valores en juego: “Los valores constitucionales que conceden legitimidad al límite que la inembargabilidad impone al derecho del acreedor a que se cumpla la sentencia firme que le reconoce el crédito, se encuentran en el respeto a la dignidad humana... al cual repugna... que la efectividad de los derechos patrimoniales se lleve al extremo de sacrificar el mínimo vital del deudor, privándole de los medios indispensables para la realización de sus fines personales así como la protección de la familia, el mantenimiento de la salud y el uso de una vivienda digna y adecuada... a cuyo fin resulta razonable y congruente crear una esfera patrimonial intangible a la acción ejecutiva de los acreedores que coadyuve a que el deudor pueda mantener la posibilidad de una existencia digna”*.¹⁷ (STC 113/1989, de 22 de junio, FJ 3).

¹⁵ TEJEDOR BIELSA, Julio. El derecho a la vivienda es derecho fundamental en la Unión Europea.[En línea].<<https://www.administracionpublica.com/el-derecho-a-la-vivienda-es-derecho-fundamental-en-la-union-europea/>>[Consulta: 14 abr. 2019].

¹⁶ PONCE SOLÉ, Juli. “Cincuenta años de relaciones entre derecho urbanístico y vivienda asequible en España”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº51, núm. 311, 2017, pp. 361.

¹⁷ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “El derecho subjetivo a la vivienda”. *Revista española de derecho constitucional*, Año nº34, núm. 102, 2014, pp. 78.

En el caso de una familia sin recursos si no dispone de vivienda, se podría reconocer el derecho subjetivo a la vivienda por su vínculo con los derechos a la vida y la integridad, a la seguridad o a la intimidad domiciliaria garantizados en la Constitución (Artículos 15, 17 y 18). Aparte de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana reconoce de forma expresa un derecho a la vivienda para todos los españoles (artículos 1, 3.4 y 5). El derecho a la vivienda se trata de un derecho aún en construcción. Al estar encuadrado dentro de los principios rectores de la política social y económica, solamente aconseja una determinada actuación de los poderes públicos. No cabe acción judicial, y al no existir dicha tutela judicial, no hay un verdadero derecho.¹⁸ Como vamos a ver, hay una inacción del legislador en este ámbito, y deberán ser los jueces y tribunales quienes se encarguen de reconocer el derecho a la vivienda. Esta actuación judicial va a ser clave para la definitiva construcción del derecho a la vivienda.¹⁹

Este artículo 47 de la Constitución se ubica dentro del capítulo “De los principios rectores de la política social y económica”, por lo tanto no puede ser ejercitable directamente por los ciudadanos como un auténtico derecho subjetivo, ya que sería imprescindible el desarrollo legislativo de tal disposición. Este artículo fija una orden para que los poderes públicos pongan en marcha tanto la normativa como los medios que sean necesarios para lograr que dicho derecho a una vivienda digna y adecuada sea auténtico y efectivo.²⁰

La Ley del Suelo establece en su artículo 5 que: “Todos los ciudadanos tienen derecho 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”.

¹⁸ TEJEDOR BIELSA, Julio. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Madrid: Marcial Pons, 2010. pp. 309.

¹⁹ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “El derecho subjetivo a la vivienda”. *Revista española de derecho constitucional*, Año nº34, núm. 102, 2014, pp. 85.

²⁰ BORGIA SORROSAL, Sofía. *El derecho Constitucional a una vivienda digna*. Madrid: Dykinson, 2010. pp. 62-63.

Hay que señalar que en el artículo 45 de la Constitución se establece el derecho al medio ambiente, teniendo en cuenta su ubicación, dentro de la Constitución, sin embargo estamos ante un auténtico derecho amparado judicialmente. A través del desarrollo legislativo dicho derecho también sufrió un proceso de construcción, al igual que está experimentando actualmente el derecho a la vivienda. Como ya hemos advertido, todas las comunidades autónomas han asumido, a través de sus estatutos de autonomía, competencias exclusivas en materia de vivienda, en virtud de lo previsto en el artículo 148.3 de la Constitución. Destaca la Ley 18/2007 de Cataluña del derecho a la vivienda, otorgando a los municipios un papel clave en la estructuración y puesta en marcha de los planes de vivienda. También hay que destacar la Ley Foral 9/2008 del derecho a la vivienda en Navarra, ampliada por el Anteproyecto de Ley Foral del derecho a la vivienda del año 2009; por el que se afianzan las pautas marcadas como la igualdad de acceso a la vivienda protegida o potenciando la intervención pública.²¹

También la Ley 24/2003 de Aragón, de medidas urgentes de política de vivienda protegida o el Proyecto de Ley vasco de garantía del derecho ciudadano a una vivienda digna de 2008, siguen esta línea. La vivienda parece haberse convertido actualmente en un bien de consumo y ya no tanto en un bien de inversión.

Es por tanto, un recurso necesario para la realización de la vida y asimismo de la emancipación de los jóvenes. A medida que se retrase la edad de acceso a la vivienda, las consecuencias serán más graves en un futuro, afectando a la sostenibilidad del Estado del bienestar.²²

En el artículo 34.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aparece la vivienda: “Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho Comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”.

²¹ TEJEDOR BIELSA, Julio. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Madrid: Marcial Pons, 2010. pp. 310-312.

²² TEJEDOR BIELSA, Julio. Op. Cit. pp. 312-313.

Hay que destacar, por último, el Plan para el Derecho a la Vivienda 2016-2025 del Ayuntamiento de Barcelona como un ejemplo pertinente de evolución en esta materia. Este plan estructura la política de vivienda desde un prisma de servicio público y de un derecho a tener en cuenta. En este Plan se aumenta el gasto municipal en vivienda en un 77%, además se fomentan con fuerza ayudas para pagar el alquiler, y la rehabilitación del parque público de viviendas. Otras medidas a señalar de este Plan serían el incremento de construcción anual de viviendas públicas en alquiler social y la mediación en caso de impago; además de multas a los grandes propietarios de fondos de vivienda si no brindan una alternativa de vivienda y garantía de realojamiento.²³

2.3 - La efectividad del derecho a la vivienda para garantizar la dignidad de la persona:

En el siglo XVIII tiene lugar el momento en el que la dignidad de la persona precisa de un desarrollo tanto normativo como político para asegurar su amparo y custodia. De esta manera el total desarrollo de la persona se subordina a como se preserve, desde un punto de vista jurídico, el derecho a una vida digna relacionado con las aptitudes inherentes al ser humano. Por lo tanto, la dignidad del ser humano tiene que ser la base de los poderes político y jurídico.²⁴

De esta manera se vincula con el artículo 1 de la Constitución, que dice que España es un Estado social y democrático de derecho. Y además con el artículo 9.2, circunstancia que hemos señalado anteriormente en el punto 3.1 del trabajo.

Hay que destacar al Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, ya que reconoce un fuerte vínculo entre la dignidad de la persona y el derecho a una vivienda digna, el cual expresa en su Observación General número 4, apartado 7.

²³ AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. El Plan para el derecho a la vivienda 2016-2025. [En línea]. <http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/es/noticia/el-plan-para-el-derecho-a-la-vivienda-2016-2025-impulsa-la-funcion-social-y-el-servicio-publico2_420148> [consulta:15abr.2019]

²⁴ BORGIA SORROSAL, Sofía. *El derecho Constitucional a una vivienda digna*. Madrid: Dykinson, 2010. pp. 55.

Según el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, en dicha Observación General número 4, apartado 7, el derecho a la vivienda no se debe entender en un significado restrictivo, sino que debe establecerse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en un lugar.²⁵

Asimismo, en nuestra Constitución en el artículo 10.1 se dice que la dignidad de la persona será una de las bases del orden político y de la paz social: “La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

En cuanto a la vivienda social, ésta se erige en un servicio de interés general. El acceso a estos servicios de interés general se encuentra regulado en el artículo 36 de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea. Esta vivienda social como servicio de interés general está relacionada con un derecho aún en construcción como es el derecho a la ciudad, aunque en el derecho urbanístico francés sí que está contemplado.

En definitiva, el derecho urbanístico no solamente se centra en el derecho de propiedad del suelo, sino que además tendría que hacerlo de una serie de derechos implícitos en la ciudad; como son el derecho de propiedad, el derecho a la vivienda o el derecho al medio ambiente.²⁶

Una cuestión relacionada con la vivienda que reviste de gran importancia es la función social de la propiedad y su vinculación con las viviendas vacías. En diversos países de nuestro entorno como Francia o Bélgica ya han tomado decisiones para luchar contra las viviendas vacías. Lo único que realizan estos países es seguir las sugerencias de la ONU en este sentido.²⁷

²⁵ BORGIA SORROSAL, Sofía. *El derecho Constitucional a una vivienda digna*. Madrid: Dykinson, 2010. pp. 57.

²⁶ PONCE SOLÉ, Juli. “Cincuenta años de relaciones entre derecho urbanístico y vivienda asequible en España”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº51, núm. 311, 2017, pp. 364.

²⁷ PONCE SOLÉ, Juli. Op. Cit. pp. 365-366.

En cuanto a esta función social, hay que destacar el artículo 128.1 de la Constitución, en el que se subraya que toda la riqueza del país está subordinada al interés general. De esta manera, se proclama que el interés general está por encima de los intereses particulares. De acuerdo con esto, la ley es la encargada de articular el derecho de propiedad privada para que cumpla con la función social, y que respete los intereses sociales y colectivos.

Las comunidades autónomas son las encargadas de “incidir, mediante regulaciones orientadas a atender a los intereses generales relacionados con la garantía a los ciudadanos del disfrute de una vivienda digna, en la delimitación del derecho de propiedad, concretamente en la definición de su función social” (STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 7).²⁸

Asimismo, la expropiación temporal de viviendas deshabitadas por parte de las comunidades autónomas que hemos visto anteriormente, está motivada por la función social de la propiedad.

En lo que respecta al artículo 149.1.1 de la Constitución visto anteriormente, el Tribunal Constitucional ha dicho que este artículo dispone de una facultad para que el Estado subordine a través de unas condiciones básicas, el desarrollo de esas competencias autonómicas con el fin de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales (SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9, 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7). De esta manera, siempre que se respeten dichas condiciones básicas estatales ex art. 149.1.1, la comunidad autónoma dispone de competencia para reglamentar los ámbitos de su competencia propia relacionados con el derecho de propiedad, en este caso con el derecho a la propiedad de la vivienda.²⁹

En conclusión, la comunidad autónoma al disponer de competencias exclusivas en materia de vivienda, podrá regular la propiedad de la vivienda y su función social.

²⁸ ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia. “Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 11, 2019, pp. 115-116.

²⁹ ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia. Op. Cit. pp. 116-117.

Asimismo, las comunidades autónomas deberán determinar las limitaciones que correspondan, según cada tipo de propiedad, para hacer efectivo el derecho a la vivienda.

En España, y más concretamente en Cataluña, el artículo 5 de la ley 18/2007 establece: “El ejercicio del derecho de propiedad debe cumplir su función social. Existe incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas en el supuesto de que los propietarios incumplan el deber de conservación y rehabilitación de la vivienda, siempre que ello suponga un riesgo para la seguridad de las personas y se les haya garantizado, si demuestran su necesidad, las ayudas públicas suficientes para hacer frente al coste de la conservación o rehabilitación de la vivienda; la vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada, en las condiciones establecidas por el artículo 42.6; la vivienda esté sobreocupada; no se destine, si es una vivienda de protección oficial, a residencia habitual y permanente de los propietarios”.

La violación de la función social de la propiedad se produce por la existencia de la vivienda vacía por un periodo de tiempo de dos años sin una razón legalmente constituida. A partir de la Ley Catalana 18/2007, otras normas autonómicas han reglamentado la función social de la vivienda. Por ejemplo, en Navarra con la Ley foral 24/2013 de 9 de Abril, y en Andalucía con la Ley 4/2013 de 1 de Octubre. Ambas legislaciones han establecido que el sostenimiento de una vivienda vacía conlleva una lesión de la función social de la propiedad. Sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional (STC 93/2015 de 14 de Mayo) estableció la inconstitucionalidad de la ley andaluza en este aspecto, aunque con varios votos en contra.³⁰

2.4- Los tratados y acuerdos internacionales:

También cabe destacar la fuerza que tienen tanto los tratados como los acuerdos internacionales para proporcionar contenido a los derechos sociales. En este punto hay que señalar como reconocimiento que supone el artículo 10 de la Constitución Española, como herramienta de interpretación de los derechos constitucionales.

³⁰ PONCE SOLÉ, Juli. “Cincuenta años de relaciones entre derecho urbanístico y vivienda asequible en España”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº51, núm. 311, 2017, pp. 368-369.

El artículo 10 en este punto señala: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Estos tratados pueden aportar contenido a los derechos constitucionales que no estén suficientemente avanzados o delimitados, así se establece en la STC 254/1993 de 20 de Julio (FJ 6) cuando afirma que, dichos acuerdos internacionales que hayan sido ratificados por España son útiles para conformar el sentido y alcance de los derechos establecidos en la Constitución.³¹

Hay que decir que el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones se ha ceñido al Convenio Europeo para el amparo de los derechos humanos y a la Doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pero ha dejado de lado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Observaciones Generales del Comité de DESC en cuanto a los derechos sociales.³²

2.5- La jurisprudencia:

Como aspecto más importante, hay que hacer referencia a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sentencias más orientadas a otros derechos sociales relacionados con la vivienda o cuestiones sobre competencia, más que proveer al derecho a una vivienda del artículo 47 de la Constitución de una protección constitucional.³³

En cuanto al conflicto de competencias en materia de vivienda, en la STC 59/1995 de 17 de Marzo, el Tribunal Constitucional deja claro que el Estado está apoyado por los artículos 47 y 149.1.1 de la Constitución Española en cuanto al derecho a una vivienda digna, pero solamente guía la actividad de todos los poderes públicos.

³¹ BORGIA SORROSAL, Sofía. *El derecho Constitucional a una vivienda digna*. Madrid: Dykinson, 2010. pp. 102.

³² BORGIA SORROSAL, Sofía. Op. Cit. pp. 103.

³³ BORGIA SORROSAL, Sofía. Op. Cit. pp. 98.

En la STC 152/1988 de 20 de Julio (FJ 2,3 Y 6) establece que España se conforma en un Estado de las Autonomías y que se deben respetar las diversas competencias de uno y de otro en materia de vivienda.³⁴ Por lo tanto la clave para la protección del derecho a una vivienda del artículo 47 debe basarse en la fidelidad al Texto Constitucional, de esta manera las actividades de las diferentes autoridades tanto estatales como autonómicas han de estar asentadas en la colaboración y la solidaridad.

En lo que se refiere al derecho a una vivienda como limite ante posibles acciones ejecutivas acreedoras, en la STC 89/1994 reconoce como otra de las vías para dar amparo al derecho a la vivienda es la incorporación de la prórroga forzosa dentro del ámbito de los arrendamientos urbanos, aunque es cierto que aquí se protege a quien ya tiene una vivienda. Otra de las medidas se refiere al derecho a disfrutar de una vivienda en las sentencias STC 222/1992 y 47/1993, donde se ha reconocido dicho derecho en su particularidad de subrogación arrendaticia y como límite frente a una posible acción ejecutiva acreedora.³⁵

Recientemente, el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 28 de Febrero de 2019 sobre el recurso de inconstitucionalidad 4703/2018, promovido por más de cincuenta diputados de Unidos Podemos contra la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas; ha desestimado dicho recurso de inconstitucionalidad.³⁶

El tribunal Constitucional en esta sentencia, señala que: “la decisión judicial de proceder al desalojo de los ocupantes que puede adoptarse en el proceso sumario para la recuperación de la posesión de la vivienda instituido por la Ley 5/2018 no constituye una violación del derecho a la inviolabilidad del domicilio garantizado”.

³⁴ BORGIA SORROSAL, Sofía. *El derecho Constitucional a una vivienda digna*. Madrid: Dykinson, 2010. pp. 99-100.

³⁵ BORGIA SORROSAL, Sofía. Op. Cit. pp. 100-102.

³⁶ IUSTEL. El TC dice que la ley para recuperar viviendas ocupadas ilegalmente no vulnera el derecho a una vivienda digna. [En línea].

<https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?fecha=06/03/2019&z=3> [Consulta: 18 abr. 2019].

Explica además sobre el derecho a elección de residencia: “para habitar lícitamente en una vivienda es necesario disfrutar de algún derecho que habilite al sujeto para la realización de tal uso del bien en el que pretende establecerse”. Y en referencia al derecho a una vivienda digna y adecuada del artículo 47 de la Constitución Española establece: “no garantiza un derecho fundamental sino que enuncia un principio rector de la política social y económica”. Sobre los desalojos forzosos dicta que : “la prohibición de desalojos forzosos a la que se refieren los instrumentos de Naciones Unidas, citados por los recurrentes, no se aplica a los desalojos efectuados legalmente y de manera compatible con las normas internacionales de derechos humanos, en particular las referidas al derecho a un proceso con las debidas garantías”.³⁷

3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA. LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO.

3.1- La política de vivienda en España y la vivienda protegida:

En la última década, en España, la especulación ha sido la protagonista de la construcción de viviendas. Las intensas actuaciones de inversión privada hicieron que el precio de la vivienda se incrementara sin control. Esas inversiones aumentaron cada vez más ante la vista de un perfecto negocio. Asimismo, la oferta de viviendas en alquiler es muy baja, muy inferior a la del resto de Europa. Y aunque la vivienda por habitante se ha incrementado a causa de disponer de una segunda vivienda, en la mayoría de los casos no disponen de uso ya que se convierten en viviendas vacías.³⁸

³⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia TC 28 de Febrero de 2019. [En línea]. <https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2019_026/2018-4703STC.pdf> [Consulta: 19 abr. 2019].

³⁸ BORGIA SORROSAL, Sofía. *El derecho Constitucional a una vivienda digna*. Madrid: Dykinson, 2010. pp. 144.

Las limitaciones de precios en la compraventa no se aplican únicamente a la primera transacción, sino que se prolongan, con una apreciable tendencia a ampliar los plazos de limitación. En este sentido van las previsiones sobre duración del régimen de protección y descalificación del artículo 6 del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, en el que se establece que viviendas y alojamientos financiados por el plan deberán estar sujetos a un régimen de protección pública, que excluya la descalificación voluntaria, incluso en el supuesto de subasta y adjudicación de las viviendas por ejecución judicial del préstamo, que podrá ser de carácter permanente mientras subsista el régimen del suelo, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en suelo destinado por el planeamiento a vivienda protegida, o en suelo dotacional público, y, en todo caso, durante un plazo no inferior a 30 años o de 30 años, al menos, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en otros suelos.³⁹

También existe una correlación entre el incremento del precio del suelo y el aumento de la demanda de viviendas en los últimos años, y así los precios de la vivienda no han dejado de incrementarse. Y es cierto que desde el poder legislativo se ha intentado solucionar la problemática del acceso a la vivienda como por ejemplo con modificaciones en la legislación sobre el suelo y en la legislación reguladora del mercado hipotecario, pero en muchos casos se han enfrentado al obstáculo del reparto de competencias a las Comunidades Autónomas (STC 61/1997).⁴⁰

Por ello de esta manera se dificulta mucho el acceso a la vivienda de la mayor parte de la población.

Aunque la vivienda protegida no es un recurso imprescindible para impulsar las políticas de acceso a la vivienda, con mucha seguridad, hay que decir que es el más importante. La vivienda protegida se determina por la restricción de su precio de venta o renta. Esa limitación en el precio se justifica en el objetivo de acomodar el precio de la vivienda a las situaciones familiares de la población que no dispongan de otras formas de acceder a una vivienda.

³⁹ GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo. “El derecho a la vivienda en España”. *Revista de estudios jurídicos y políticos*, núm. 3-4, 2010, pp. 329.

⁴⁰ BORGIA SORROSAL, Sofía. *El derecho Constitucional a una vivienda digna*. Madrid: Dykinson, 2010. pp. 144-145.

Asimismo, las comunidades autónomas están transformando el sistema jurídico de vivienda protegida, aunque con una supremacía de la vivienda en propiedad a pesar de los intentos para fomentar el alquiler. Si bien, hay que decir que las características del gasto fiscal y la subvención indirecta para el fomento de la vivienda protegida son implantadas desde la legislación estatal.

El análisis fundamental en este punto, es que todas las políticas autonómicas de vivienda y los planes estatales de vivienda se estructuran en base a la vivienda protegida, es decir, aquí convergen y culminan todas las políticas de vivienda.

Esta vivienda protegida aparte de constituir la forma para acceder a la vivienda de una serie de ciudadanos que de otra manera les resultaría imposible, es además un instrumento de intervención pública en el mercado de la vivienda. Cuanto más suelo reservado a la vivienda protegida exista, habrá menor demanda de vivienda libre y por lo tanto se reduciría el precio de dicha vivienda libre. Asimismo, más ciudadanos podrán acceder a la vivienda por cualquiera de las dos vías. Por lo tanto, las políticas públicas de vivienda y suelo establecen la vivienda protegida como un bien que no solo responde a necesidades individuales, sino que además garantiza la misión de satisfacer una función social de ordenación del mercado. Tanto la normativa estatal como la autonómica deben asegurar la igualdad de acceder a la vivienda protegida, estableciendo nitidez en el procedimiento de adjudicación y además incorporando instrumentos de previsión de los posibles sobrecostes.⁴¹

Hay que destacar, por su importancia, los registros de solicitantes, que son el fundamento de la actuación pública en el procedimiento de elección de adquirentes, adjudicatarios o arrendatarios de los distintos tipos de vivienda protegida.⁴² Este Registro proporciona información sobre las necesidades reales y la distribución territorial de las viviendas con protección oficial. Además, permite facilitar los procesos de adjudicación de viviendas protegidas garantizando la máxima transparencia.

⁴¹ TEJEDOR BIELSA, Julio. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Madrid: Marcial Pons, 2010. pp. 318.

⁴² TEJEDOR BIELSA, Julio. Op. Cit. pp. 319

Tradicionalmente, la vivienda protegida ha sido fijada tanto en la legislación como en la jurisprudencia como un modo particular de promoción de vivienda. De esta manera, a través de las subvenciones públicas y los beneficios fiscales se entregaban solo a quienes en el procedimiento de construcción y promoción de viviendas se acogiesen a las normas establecidas para las viviendas de protección oficial. Es decir, las subvenciones públicas y los beneficios fiscales a las viviendas no se entendían como nuevos instrumentos en la política de vivienda, sino dentro de la promoción de vivienda pública. De manera que si existía vivienda de promoción pública, podría haber subvenciones aparejadas y beneficios fiscales, pero no para la vivienda libre.⁴³

En este punto hay que destacar varios procesos e instrumentos necesarios para solucionar los problemas y la falta de vivienda de protección pública:⁴⁴

El primero de ellos, es el uso de los métodos de calificación de ámbitos concretos de suelo con destino a viviendas de protección pública, que se pueden fijar con destino a solares o a zonas de suelo constituidas en zonas de ordenación urbanística en el suelo urbano, como por ejemplo zonas concretas de uso residencial protegido. Este primer instrumento no ha sido prácticamente utilizado.

Por otra parte, otro instrumento sería el sistema de las actuaciones de dotación en el suelo urbanizado, que son una modalidad de las actuaciones de transformación urbanística, que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad, o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.⁴⁵

⁴³ TEJEDOR BIELSA, Julio. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Madrid: Marcial Pons, 2010. pp. 319-320.

⁴⁴ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger. “Innovaciones en la producción de vivienda protegida en la ciudad consolidada”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 263, 2011, pp. 19-20.

⁴⁵ REVISTA DE URBANISMO. Actuaciones de dotación de la Ley de Suelo. [En línea]. <<http://www.reurbanismo.es/articulos/las-actuaciones-de-dotacion-de-la-ley-de-suelo/>> [Consulta: 31 may. 2019].

Hay que decir que cuando ya se ha producido la calificación de suelo para uso protegido, dicho uso tiene que ser moderado con fundamento a unos coeficientes con el objetivo de estandarizarlo con el uso dominante. En todo caso, las políticas urbanísticas y las de vivienda actualmente están muy ligadas entre ellas. Tanto la financiación como otras ayudas públicas y la calificación del suelo son las que decretan el sistema jurídico de las viviendas protegidas.⁴⁶

3.1.1 *Tipos de protección de vivienda:*

Es importante destacar la diferenciación entre las viviendas protegidas de nueva construcción destinadas a venta y las viviendas protegidas de nueva construcción destinadas a arrendamiento; y a su vez, dentro de éstas últimas, en base a que el arrendatario disponga de opción de compra.

En el Plan estatal de vivienda y rehabilitación se distingue entre las de promoción pública y privada, las de arrendamiento con opción de compra y los distintos sistemas de financiación a diez o veinticinco años (Plan Estatal de vivienda y rehabilitación, artículos 22-31). Hay que decir que tanto para viviendas determinadas para arrendamiento como para venta, la limitación de precios y rentas máximos se centra en la diferenciación entre régimen “especial”, régimen “general” y régimen “concertado”, destinadas tanto a inquilinos como a compradores cuando sus rentas familiares no superen dos veces y media, cuatro veces y media y seis veces y media respectivamente el IPREM.⁴⁷

Otro tipo de distribución es la establecida en el Plan estatal de vivienda y rehabilitación, y además, en disposiciones de las comunidades autónomas; se basa para la clasificación en la titularidad pública o privada de los suelos, su calificación urbanística para uso dotacional o residencial libre o protegido y el mayor o menor esfuerzo público en forma de subvención.

⁴⁶ TEJEDOR BIELSA, Julio. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Madrid: Marcial Pons, 2010. pp. 321.

⁴⁷ GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo. “El derecho a la vivienda en España”. *Revista de estudios jurídicos y políticos*, núm. 3-4, 2010, pp. 330-331.

La vivienda de promoción privada concertada se realiza sobre suelo público pero es promovida con financiación y gestión privada. En este caso existe una limitación temporal, ya que queda calificada durante treinta años y solo es posible descalificarla a partir del año veintiuno.

El resto de viviendas protegidas de promoción privada se adjudican por su promotor pero siguiendo los cauces marcados por la Administración y su duración de calificación es de treinta años, aunque puede ser descalificada a partir del undécimo año.

El sistema de promoción privada concertada se diferencia de las diferentes categorías, ya que dispone de mucho menos impulso público en su promoción.

En cambio, la vivienda de promoción pública, está asentada sobre suelo público y cuenta además con financiación pública. Dicha vivienda se caracteriza porque su adjudicación se realiza a través de un sorteo con cuotas reservadas para algunas categorías, además de que dicha calificación como protegida tiene un carácter perpetuo y no es posible su descalificación voluntaria.

*“Finalmente, otras categorías serían las viviendas libres con ayudas y financiación para la adquisición de vivienda usada o las viviendas libres para las que se obtengan ayudas condicionadas a su puesta en arrendamiento tras su rehabilitación. El reconocimiento de tales ayudas comporta la sujeción de esas viviendas a un régimen jurídico especial, que las diferencia de las viviendas libres, pero que no permite afirmar su conversión o calificación como viviendas protegidas”.*⁴⁸

En cuanto a las reservas para vivienda protegida, el artículo 20.1b) de la actual Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana establece: “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”.

A continuación pasaremos a analizar la evolución del concepto de vivienda protegida.

⁴⁸ GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo. “El derecho a la vivienda en España”. *Revista de estudios jurídicos y políticos*, núm. 3-4, 2010, pp. 331-332.

3.1.2 Evolución del concepto de vivienda protegida:

El concepto de vivienda de protección oficial ha evolucionado desde el Real Decreto-Ley 31/1978 y el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, que lo desarrolla, y que se diferencia de la realidad actual, donde existe un gran número de viviendas protegidas, contenidas actualmente en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación.⁴⁹

La reserva de suelo para vivienda protegida también ha experimentado una evolución normativa a lo largo del tiempo. En primer lugar, la primera aproximación a estas reservas tuvo lugar en la Comunidad de Madrid a principios de los ochenta por las Directrices de Planeamiento Territorial y Urbanístico, cuando incorporaron el proyecto de reservas de suelo para vivienda protegida. Aunque dicha previsión fue eliminada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 1 de Junio de 1987, argumentando que no podía ser implantada de manera obligatoria.⁵⁰

Ante esta situación, en los años noventa, a través de la legislación se pretendió llevar a cabo un cambio para hacer posibles dichas reservas, como por ejemplo modificaciones en la ley de 1992; pero también fueron anuladas por razones de competencia, esta vez por el Tribunal Constitucional en su sentencia 61/1997, de 20 de Marzo.

Por lo tanto, a partir de este momento, las comunidades autónomas fueron las que llevaron a cabo la iniciativa en esta cuestión, siendo la pionera a destacar como precedente la Ley Foral Navarra 7/1989 de medidas de intervención en suelo y vivienda. El resto de Comunidades Autónomas a partir de la sentencia Constitucional antes enumerada empezaron a trabajar en esa dirección.⁵¹

Tras esto, se llegó finalmente a la Ley de Suelo del año 2007.

⁴⁹ PALACIO DE LA MONCLOA. Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. [En línea]. <<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/090318enlacevivienda.aspx>> [Consulta: 19 abr. 2019].

⁵⁰ TRIAS PRATS, Bartomeu. “Reserva de Suelo para vivienda protegida y uso residencial dotacional”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 277, 2012, pp. 165.

⁵¹ TRIAS PRATS, Bartomeu. Op. Cit. pp. 166.

En cuanto a la Ley de Suelo del año 2007, hay que destacar su artículo 10.1b) y la disposición transitoria primera; estableciendo en primer lugar el carácter de la reserva de suelo para vivienda protegida, y en segundo lugar el destino de dichas reservas. Actualmente, las reservas de suelo para vivienda protegida se regulan en el Texto Refundido del año 2015, en el anteriormente descrito artículo 20.1.

Se destaca además en la actual Ley de Suelo, en cuanto al régimen del suelo, el obligatorio cumplimiento de los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, así como la prevención y protección de la contaminación.

Esta reserva supone además, de la determinación del derecho a una vivienda digna y adecuada, un límite al derecho de propiedad.⁵²

Por lo tanto, dicha reserva lo que pretende es que se imponga un precio máximo para su venta o alquiler, y los objetivos son por un lado una rebaja en el coste del suelo y por otro lado el control de los precios de dichas viviendas.

El segundo apartado de la letra b) de este artículo 20.1 de la ley del suelo establece: “Esta reserva autonómica será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 % en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización”.

Y añade que dicha legislación autonómica podrá establecer de manera excepcional reservas inferiores. Y estas reservas inferiores se pueden establecer directamente por ley autonómica o bien que dicha legislación, deje excepcionalmente hacerlo a los Planes Estatales.

Como vamos a ver, estas reservas inferiores se pueden establecer para diversos ámbitos de actuación.

⁵² DÍAZ LEMA, José Manuel. *Nuevo derecho del suelo*. Madrid: Marcial Pons, 2008. pp. 84.

Estas reservas inferiores es posible que se constituyan bien para determinados municipios (pequeños municipios, o municipios turísticos) o bien, para determinadas actuaciones urbanísticas, las de suelo urbano no consolidado; puesto que en ambos supuestos el legislador considera excesivo una reserva del 30%.⁵³

Es importante resaltar que a las actuaciones urbanísticas en suelo urbanizable, en cambio, no se aplica reducción alguna. Por lo tanto en este caso se debe mantener la exigencia que marca la ley del treinta por ciento.⁵⁴

Y en segundo lugar en cuanto a la distribución que debe ser respetuosa en su localización con el principio de cohesión social, lo que quiere decir es que en el caso de que no se reserve fielmente dicho treinta por ciento de vivienda protegida en cada una de las actuaciones urbanísticas, tiene que haber un reparto de vivienda protegida que sea equitativo dentro de todos los grupos de suelo urbanizable.

Por último es necesario que las Comunidades Autónomas adecuen su normativa a la Ley Estatal fijando los diferentes requisitos que marca la ley y de igual manera sus reservas inferiores en todo caso en el plazo de un año, impuesto por el legislador estatal.⁵⁵

Hay que decir que la reserva de vivienda protegida se estructura y desarrolla tanto en la legislación estatal como autonómica en concordancia con el principio del desarrollo urbano sostenible. *“Buena prueba de la seriedad con que en la legislación autonómica se concibe esta cuestión son las reglas previstas para la inserción de los terrenos destinados a la reserva en los mecanismos de la gestión urbanística, en la reparcelación, con establecimiento de plazos iniciales y finales para la construcción perfectamente establecidos”*.⁵⁶

En las comunidades autónomas las reservas de vivienda protegida adquieren centralidad.

⁵³ DÍAZ LEMA, José Manuel. *Nuevo derecho del suelo*. Madrid: Marcial Pons, 2008. pp. 84-86.

⁵⁴ DÍAZ LEMA, José Manuel. Op. Cit. pp. 86.

⁵⁵ DÍAZ LEMA, José Manuel. Op. Cit. pp. 86.

⁵⁶ DÍAZ LEMA, José Manuel. “La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 51, núm. 316, 2017, pp. 67.

En lo que se refiere a la legislación autonómica, a la hora de desarrollar su política de vivienda, ha establecido que las reservas de vivienda protegida sean una referencia en el urbanismo español. La reserva de vivienda protegida llega mucho más allá que el artículo 47 de la constitución, no se queda únicamente en la entrega de una vivienda digna, ya que la vivienda en este punto evoluciona desde un principio hasta un mandato constitucional, aunque sí es cierto que con un articulado complejo, a costa de una pérdida de poder a su vez de las potestades de la propiedad del suelo urbano.⁵⁷

Ahora haré referencia a la jurisprudencia constitucional en materia de reserva para vivienda protegida, y en concreto la sustitución legislativa estatal por la autonómica. Como consecuencia de varios recursos de inconstitucionalidad impuestos por algunas Comunidades Autónomas y un grupo parlamentario, en la que dichos recurrentes alegan como un ataque a la competencia autonómica en el ámbito de su soberana política de vivienda la fijación por parte del Estado las reservas para vivienda protegida surge la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia. Estos demandantes se basan en la STC 61/1997, en la que establece el Derecho estatal como supletorio, imposibilitando al Estado a establecer Derecho en competencias legislativas reconocidas a las Comunidades Autónomas. Pero el Tribunal Constitucional en su sentencia, STC 141/2014 (FJ 8); estableció que la Ley del Suelo se adecua a la Constitución, ya que según el tribunal, se trata de una regla complementaria y una norma básica hasta que se lleve a cabo el tratamiento legislativo autonómico.⁵⁸

Según señala Marcos Gómez Puente en su libro: “La inactividad del legislador, una realidad susceptible de control”, si la legislación autonómica es de desarrollo, solo en este caso tendría lugar la inconstitucionalidad de la inacción legislativa autonómica y de esta manera el Estado tendría la potestad de desplegar supletoriamente su propia legislación; en los demás casos dicha potestad solo podrá ser excepcional.⁵⁹

⁵⁷ DÍAZ LEMA, José Manuel. “La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 51, núm. 316, 2017, pp. 67.

⁵⁸ DÍAZ LEMA, José Manuel. Op. Cit. pp. 39-40.

⁵⁹ DÍAZ LEMA, José Manuel. Op. Cit. pp. 41

En todo caso, la sustitución legislativa estatal se sitúa dentro del Derecho supletorio estatal. De esta manera la Ley del Suelo introduce reglas legislativas estatales a causa de la inacción de la legislación autonómica para desarrollarlas y el Tribunal Constitucional en esta línea ha aceptado tales normas estatales, y estas dos sentencias de dicho tribunal son claves para entender este asunto.

3.1.3 Breve referencia a las reservas de vivienda protegida en la legislación autonómica andaluza:

La legislación autonómica en materia de urbanismo ha aceptado de una manera ágil y eficiente la reserva para vivienda protegida.

Como precedente más importante de la reserva para vivienda protegida hay que destacar la legislación andaluza, que supuso la determinación de los caracteres fundamentales de la Ley estatal 8/2007 de Suelo.

En concreto nos estamos refiriendo a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía. Esta ley autonómica expuso las bases de la posterior ley 8/2007, como son el soporte en los artículos medioambientales de la Constitución (45,46 y 47), la conexión del urbanismo con el reconocimiento del derecho a una vivienda digna, y todo esto informado por el principio del desarrollo sostenible.⁶⁰

Posteriormente, también en Andalucía, se aprueba la ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, estableciendo el 30% de la edificación con destino a viviendas protegidas, y además implantando esta asignación del 30% a todos los municipios andaluces.⁶¹

Por todo ello, en la ley 2/2012, de 30 de enero, de Andalucía, se manifiesta por parte del legislador autonómico que la legislación estatal ha usado de soporte esta legislación, y particularmente, la reserva de vivienda protegida.

⁶⁰ DÍAZ LEMA, José Manuel. “La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 51, núm. 316, 2017, pp. 44-45.

⁶¹ DÍAZ LEMA, José Manuel. Op. Cit. pp 46.

3.2- La legislación urbanística: Instrumentos al servicio de la vivienda.

La relación entre propiedad del suelo y la vivienda la vamos a estructurar en tres partes: La cesión gratuita y obligatoria de suelo, la reserva de suelo para vivienda protegida, y la expropiación sancionatoria.

3.2.1 La cesión gratuita y obligatoria de suelo:

Se trata de cesiones obligatorias y gratuitas de suelo por parte de los propietarios a los Ayuntamientos, destinadas a los patrimonios públicos de suelo y con la finalidad de construir vivienda protegida.

“Evidentemente, el suelo así abaratado facilita unos precios más bajos de las viviendas finales, y por supuesto convierte a los ayuntamientos, a poco que utilicen con rigor los instrumentos legales, en poderosos agentes inmobiliarios”. De esta manera se garantizan unas viviendas a precios asequibles, y se restringe la propiedad del suelo.⁶²

En este punto lo más relevante es lo descrito en el artículo 47 de la Constitución: “La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”. Dicho concepto por tanto tiene una magnitud social, ya que los que van a resultar beneficiados de tales cesiones en último término van a ser los agraciados de las viviendas protegidas.

La actual Ley del Suelo exige en su artículo 18.1b) que el porcentaje de cesión de los propietarios oscile entre el 5 y el 15%, porcentaje que deberá determinar la correspondiente comunidad autónoma a través de sus propias normas; y que podrá disminuir o incrementar dicho porcentaje de forma excepcional hasta un máximo de un 20%. Esta oscilación tiene como fundamento la atribución competencial al Estado solamente de los requisitos básicos de la propiedad urbana.

En conclusión, la vivienda estaría por encima del derecho de propiedad.

⁶² DÍAZ LEMA, José Manuel. “El Derecho urbanístico en el epicentro del estado constitucional español: entre la regulación de la propiedad y la satisfacción del derecho a la vivienda”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 51, núm. 311, 2017, pp. 86.

3.2.2 *La reserva de suelo para vivienda protegida:*

La reserva de suelo residencial para vivienda protegida está regulada en el artículo 20.1 b) de la Ley de Suelo, concurriendo las normas originarias de la Ley 8/2007 con sus siguientes reformas. Esta reserva se estableció por primera vez en el artículo 10 de la Ley 8/2007. A modo de resumen, el legislador estatal fijaba una reserva mínima del 30% de la edificabilidad residencial para las acciones urbanísticas, sin importar el tipo de suelo.⁶³

Sin embargo, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas introdujo modificaciones en este aspecto. Estas variaciones fueron impulsadas por la crisis inmobiliaria de 2008, haciendo suavizar el porcentaje de edificabilidad residencial. En consecuencia, se establecen dos supuestos diferentes: primero, se sigue utilizando el 30% de la edificabilidad residencial en actividades de nueva urbanización; y en segundo lugar, dicha reserva se aminora al 10% en el caso del suelo urbanizado que tenga que ser sujeto a procedimientos de reforma o renovación de la urbanización.⁶⁴

El artículo 11 de la actual Ley de Suelo asigna a la propiedad del suelo naturaleza estatutaria, cuando dice que el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos. *“La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.*

Siguiendo lo dicho por este artículo 11 de la Ley de Suelo, el Tribunal Constitucional se pronuncia en su sentencia STC 141/2014, en la que acepta que el legislador estatal ha elegido una concepción estatutaria para la propiedad urbanística, y en la que habla del ius aedificandi y esa previsión de edificabilidad, relacionado con los deberes urbanísticos que se deben cumplir.

⁶³ DÍAZ LEMA, José Manuel. “La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 51, núm. 316, 2017, pp. 28.

⁶⁴ DÍAZ LEMA, José Manuel. Op. Cit. pp. 29.

Siguiendo lo antes comentado, concretamente el Tribunal Constitucional en su sentencia STC 141/2014 (FJ 9), dice: “El legislador estatal en ejercicio de su competencia para la regulación del derecho de propiedad del suelo y en atención a la función social que ésta ha de cumplir, ha optado, en línea con nuestra tradición urbanística y dentro de la libertad de conformación del derecho que le corresponde, por una concepción estatutaria de la propiedad urbanística conforme a la cual el *ius aedificandi* no forma parte integrante del contenido inicial del derecho, sino que se va adquiriendo en función del cumplimiento de los correlativos deberes urbanísticos.”⁶⁵

Ahora bien, en nuestra ley autonómica de Castilla y León no se cita en ninguna parte la concepción estatutaria de la propiedad del suelo urbano, así el artículo 7 de la Ley 5/1999 de urbanismo dice: “Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad, entendidas como las relativas al uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y en especial su urbanización y edificación, se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes y en el planeamiento urbanístico”.

Estamos ante una reserva de suelo, que deben realizar los poderes públicos, de una parte (30%) de los terrenos destinados a edificabilidad residencial, con destino a vivienda protegida, a través de los denominados patrimonios de suelo.

Siguiendo la estela del artículo 20 de la Ley de Suelo, se concluye que para el establecimiento de dicha reserva no importa que los terrenos sean propiedad de patrimonios municipales de suelo o patrimonios de suelo públicos en general, o suelo propiedad de particulares (STC 141/2014, FJ 8).⁶⁶

De esta manera, la demanda de la reserva de vivienda protegida supone una limitación del derecho de propiedad, teniendo presente que los precios en el mercado libre serán mayores.

Por lo tanto, dicha reserva es un deber de los propietarios.

⁶⁵ DÍAZ LEMA, José Manuel. “El Derecho urbanístico en el epicentro del estado constitucional español: entre la regulación de la propiedad y la satisfacción del derecho a la vivienda”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 51, núm. 311, 2017, pp. 88-89.

⁶⁶ DÍAZ LEMA, José Manuel. Op. Cit. pp. 92.

Así lo subraya el Tribunal Constitucional en dicha sentencia (STC 141/2014, FJ 8), ya que dice que dicha reserva supone una carga que han de sostener los propietarios del suelo sometido a urbanización y, asimismo, los empresarios que efectúen la realización del procedimiento urbanístico.⁶⁷ El Texto Refundido 7/2015 incorpora una regla originaria de la Ley 8/2007, que establece que si las comunidades autónomas no hubieran fijado reservas iguales o superiores a la establecida en el artículo 20, se aplicará directamente la reserva del 30% dispuesta en la ley.⁶⁸

Los patrimonios públicos de Suelo están regulados en los artículos 51 y 52 de la Ley de Suelo. En cuanto a los bienes que integran los patrimonios públicos de suelo la Ley del Suelo dispone en su artículo 51.1 que integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud de entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

En el apartado 2 de dicho artículo 51, se señala el principio de retroalimentación de los patrimonios públicos de suelo: "Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino".

Por lo tanto, los patrimonios públicos de suelo tienen una función fundamental que es el ser una herramienta de actuación en el mercado del suelo, básicamente relacionado con las políticas públicas de vivienda protegida; y cómo vamos a ver ahora, disponen de un principio fundamental.

⁶⁷ DÍAZ LEMA, José Manuel. "El Derecho urbanístico en el epicentro del estado constitucional español: entre la regulación de la propiedad y la satisfacción del derecho a la vivienda". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 51, núm. 311, 2017, pp. 92-93.

⁶⁸ DÍAZ LEMA, José Manuel. Op. Cit. pp. 93.

Los patrimonios públicos de suelo están integrados por un principio básico que es el principio de retroalimentación, dicho principio distingue el patrimonio municipal del suelo de los demás bienes de las Administraciones públicas. De esta manera la productividad de los patrimonios públicos de suelo revierte nuevamente en dicho patrimonio. *“Por tanto, podemos señalar las siguientes características de los bienes integrantes del patrimonio público de suelo: Los bienes son enajenables, por lo que no se hace precisa su previa desafectación para la posterior cesión onerosa o gratuita a terceras personas. Son bienes que, aún sin perder su condición de patrimonial, están afectados a una función de carácter eminentemente pública. Y son bienes susceptibles de embargo y ejecución”*.⁶⁹

El destino de los patrimonios públicos de suelo está regulado en el artículo 52 de la Ley del Suelo: “Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana”.

No obstante se imponen límites como así ha señalado el Tribunal Supremo, en su sentencia de 27 de Junio de 2006 en relación con el apartado 1 del artículo 52 de la Ley del Suelo, en lo relativo a “otros usos de interés social”.⁷⁰

Y además de estas características básicas, también se podrá destinar por los municipios que dispongan de ello, a reducir la deuda comercial y financiera del ayuntamiento, como dispone el artículo 52.5 de la Ley de Suelo: “Excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público del suelo, podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan una serie de requisitos.

⁶⁹ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina. “El nuevo destino del patrimonio municipal del suelo”. *Revista andaluza de administración pública*, núm. 88, 2014, pp. 110.

⁷⁰ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina. Op. Cit. pp.117.

Estos requisitos son: haber aprobado el presupuesto de la Entidad Local del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores. Tener el Registro del patrimonio municipal del suelo correctamente actualizado. Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo. Que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución. Y por último que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo enlaza el interés social con el Estado Social establecido en el artículo 1 C.E., por tanto no es suficiente una única declaración de interés social sino que es necesario que se produzcan acciones encaminadas a la libertad e igualdad del ciudadano. De esta manera dicho interés social no se refiere únicamente al interés urbanístico. La legislación autonómica tiene el deber de comunicar y señalar que usos considera de interés social, y si esto no es así, no podrá llevarse a cabo dicho destino para los bienes que componen el patrimonio público de suelo.⁷¹

Por último, una breve referencia al Registro de la Propiedad: *“El Registro de la Propiedad se presenta, a estos efectos, como un instrumento idóneo de colaboración con la Administración, pues hay que reconocer que la publicidad generalizada que deriva de la Ley y de su publicación en boletines oficiales resulta en la práctica insuficiente, de modo que una rigurosa aplicación de las sanciones legales para los casos de infracción podría resultar materialmente injusta. El Registro, al concretar sobre la finca aquella publicidad general, va a convertirse en medio de garantía de la efectividad de las normas y decisiones urbanísticas”.*⁷²

Una vez definido el Registro de la Propiedad, comentaremos lo relativo a su inscripción.

⁷¹ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina. “El nuevo destino del patrimonio municipal del suelo”. *Revista andaluza de administración pública*, núm. 88, 2014, pp. 117.

⁷² NOTARIOS Y REGISTRADORES. Registro de la Propiedad. [En línea]. <<https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oposiciones/temas/tema-36-hipotecario-registros/>> [Consulta: 2 jun. 2019].

En cuanto a la inscripción en el Registro de la Propiedad de las limitaciones en la enajenación de terrenos de patrimonios públicos de suelo, hay que destacar que se utiliza para garantizar la ejecución de las limitaciones establecidas en la enajenación de terrenos que pertenezcan a los patrimonios públicos de suelo. Las medidas que se pueden inscribir en el Registro de la Propiedad son la limitación u obligación de cualquier enajenación de terrenos de estos patrimonios. Si no se cumplen dichas medidas, esto podría dar lugar a la resolución del contrato si se estableció. Estas limitaciones u obligaciones establecidas en las enajenaciones de terrenos de los patrimonios públicos de suelo tienen práctica inmediata.⁷³

En cuanto al Patrimonio Municipal del Suelo, son aquellos bienes y recursos de la hacienda municipal, para el cumplimiento de unos concretos fines urbanísticos.

Y en lo referente al núcleo rural, constituyen el suelo de núcleo rural las zonas del territorio que soportan a un asentamiento de población diferenciado en los censos oficiales, según el número de edificaciones o la densidad de viviendas. Hay muchos núcleos rurales que al situarse en suelo no urbanizable, se encontrarían sus suelos fuera del patrimonio municipal del suelo. Sin embargo, es el norte peninsular donde se han edificado mayor número de viviendas en suelo calificado como no urbanizable; por ejemplo en Galicia, Asturias o Cantabria.⁷⁴

A nivel estatal, la Ley del Suelo establece en el artículo 13.1: “Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”. Por lo tanto, puede autorizarse cualquier uso que contribuya a la ordenación y al desarrollo rural. (Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural). Fundamentalmente se tienen en cuenta dos requisitos: que sean de utilidad pública o interés social y que hayan de emplazarse en el medio rural; requisitos, ambos, que han de ser justificados por el solicitante de la autorización.

⁷³ DÍAZ LEMA, José Manuel. *Nuevo derecho del suelo*. Madrid: Marcial Pons, 2008. pp. 315-316.

⁷⁴ PÉREZ LÓPEZ, Estefanía. “El suelo rural o no urbanizable como bien integrante del Patrimonio Municipal del Suelo”. *Revista de Derecho UNED*, núm. 15, 2014, pp. 478-490.

Por tanto, el núcleo rural es un lugar habitable y de esta manera con posibilidad de formar parte del patrimonio municipal del suelo. Así, Estefanía Pérez López señala que: “*A pesar de que las legislaciones autonómicas contemplan la posibilidad de que los Ayuntamientos incorporen a su patrimonio municipal del suelo con carácter voluntario cualesquiera bienes y derechos entre los cuales pueden encontrarse los suelos patrimoniales municipales clasificados como suelo rural, lo cierto es que el legislador pierde una oportunidad importante de atribuir a tal incorporación el carácter de preceptiva*”.⁷⁵

Hay que decir que la actuación del legislador estatal para reemplazar la inoperancia del legislador autonómico en algunos casos está justificada, pero eso no quiere decir que dicha norma estatal sea básica. (STC 141/2014, FJ 8). De esta manera la reserva de suelo residencial con destino a vivienda protegida se ubica en el epicentro del procedimiento de planificación, sobre todo a causa de que dicha reserva está muy ligada con el principio de sostenibilidad del desarrollo urbano y en relación con la cohesión social.⁷⁶

En aplicación de los artículos 3 y 20 de la Ley de Suelo, dicha cohesión social está integrada en el principio de sostenibilidad, ya que las políticas del medio urbano incorporarán la utilización que tenga que ver con el destino residencial, promoviendo el equilibrio de las ciudades. De este modo la reserva para vivienda protegida alcanza mucha importancia, ya que aporta el suelo residencial al servicio de la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada.

3.2.3 La expropiación sancionatoria:

Dentro de ella se ubican procedimientos expropiatorios como la venta forzosa o la sustitución forzosa, que suponen una coacción sobre la propiedad en provecho de la vivienda protegida.

⁷⁵ PÉREZ LÓPEZ, Estefanía. “El suelo rural o no urbanizable como bien integrante del Patrimonio Municipal del Suelo”. *Revista de Derecho UNED*, núm. 15, 2014, pp. 491.

⁷⁶ DÍAZ LEMA, José Manuel. “El Derecho urbanístico en el epicentro del estado constitucional español: entre la regulación de la propiedad y la satisfacción del derecho a la vivienda”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 51, núm. 311, 2017, pp. 93-94.

Actualmente la expropiación sancionatoria viene regulada en los artículos 49 y 50 de la Ley de Suelo. “En los supuestos de expropiación, venta o sustitución forzosas previstos en el artículo 49, el contenido del derecho de propiedad del suelo nunca podrá ser minorado por la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística en un porcentaje superior al 50 por ciento de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración”.

Estos artículos vienen a señalar la existencia de procedimientos en el supuesto de que los propietarios no hubieren respetado las obligaciones previstas en la legislación urbanística, destacando el incumplimiento de plazos establecidos para la urbanización de terrenos o a la edificación o conservación de los edificios. Estos procedimientos en la actualidad no son del todo efectivos en la práctica, si bien es cierto que se otorgan los instrumentos característicos de la legislación urbanística al servicio del objetivo de la construcción de viviendas protegidas. Lo que se pretende con este procedimiento y el establecimiento de plazos para urbanizar y edificar es evitar la especulación.⁷⁷

⁷⁷ DÍAZ LEMA, José Manuel. “El Derecho urbanístico en el epicentro del estado constitucional español: entre la regulación de la propiedad y la satisfacción del derecho a la vivienda”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 51, núm. 311, 2017, pp. 95-96.

4. CONCLUSIONES:

El derecho a la vivienda está recogido en numerosas normas tanto nacionales como supranacionales. Como antecedente cabe destacar la Constitución portuguesa de 1977. De esta manera, se establece en la Constitución Española, en los diferentes Estatutos de Autonomía y en la Ley de Suelo; y además en el plano internacional el derecho a la vivienda se refleja en la Declaración Universal de los Derechos Humanos o en Observaciones de Naciones Unidas.

Como hemos visto, el derecho a la vivienda es complejo llevarlo a cabo de una manera efectiva, ya que no es un derecho fundamental, sino un principio rector de la política social y económica. El derecho a la vivienda para que de verdad constituya un derecho exigible por los ciudadanos ante los tribunales, es necesario que los poderes públicos desarrollen dicho derecho, y más deseable aún, sería que lo incluyeran en la Constitución como derecho fundamental.

Desde finales del siglo XX se generó en España un sistema económico basado en la especulación inmobiliaria y la concepción de la vivienda como un negocio y no como una necesidad, deteriorando así su función social. Toda esta situación de la vivienda se ha intentado paliar por los poderes públicos a través de los diferentes planes de vivienda y de las viviendas protegidas, otorgando un acceso a las capas más vulnerables de la población por medio de la actuación de las diferentes legislaciones sectoriales, y en el suelo fundamentalmente. Pero a la vista está que estas acciones son insuficientes para garantizar el derecho a una vivienda digna.

Con la llegada de la crisis económica, se agravó aún más la situación, al no prever las necesarias alternativas habitacionales ante los desahucios y al no estar constituido un parque de viviendas público suficiente para atender las necesidades de la población.

En conclusión, las causas más importantes de la mala situación que está viviendo y ha vivido en los últimos tiempos la vivienda en España son la especulación y la insuficiente y escasa política de vivienda en nuestro país.

Es importante que quede claro que los poderes públicos no deben llevar a cabo medidas que sean regresivas de los derechos sociales. Deben configurar vías que estén encaminadas a la adquisición progresiva de dichos derechos; y dichas medidas deben enriquecer la situación anterior, nunca empeorarla.

En mi opinión, los poderes públicos deben promover de forma eficaz el desarrollo del derecho a la vivienda digna para que sea realmente accesible a los ciudadanos. Y además considero que las medidas llevadas a cabo hasta ahora han sido insuficientes y no han logrado hacer efectivo el derecho a la vivienda digna.

Y esta falta de interés es muy probable que se deba a que en España realmente se ha juzgado a los derechos sociales como simples principios rectores, y no como derechos fundamentales; sin olvidar que están encuadrados en el Título I. "De los Derechos y Deberes fundamentales", Capítulo III.

5. BIBLIOGRAFÍA:

- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina. “El nuevo destino del patrimonio municipal del suelo”. *Revista andaluza de administración pública*, núm. 88, 2014, pp. 101-130.
- ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia. “Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 11, 2019, pp. 106-121.
- BORGIA SORROSAL, Sofía. *El derecho Constitucional a una vivienda digna*. Madrid: Dykinson, 2010
- DÍAZ LEMA, José Manuel. *Nuevo derecho del suelo*. Madrid: Marcial Pons, 2008.
- DÍAZ LEMA, José Manuel. “La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 51, núm. 316, 2017, pp.17-67.
- DÍAZ LEMA, José Manuel. “El Derecho urbanístico en el epicentro del estado constitucional español: entre la regulación de la propiedad y la satisfacción del derecho a la vivienda”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 51, núm. 311, 2017, pp. 79-99.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger. “Innovaciones en la producción de vivienda protegida en la ciudad consolidada”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 263, 2011, pp. 15-34.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo. “El derecho a la vivienda en España”. *Revista de estudios jurídicos y políticos*, núm. 3-4, 2010, pp. 325-361.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “El derecho subjetivo a la vivienda”. *Revista española de derecho constitucional*, Año nº34, núm. 102, 2014, pp. 49-91.

- PÉREZ LÓPEZ, Estefanía. “El suelo rural o no urbanizable como bien integrante del Patrimonio Municipal del Suelo”. *Revista de Derecho UNED*, núm. 15, 2014, pp. 469-492.
- PONCE SOLÉ, Juli. “Cincuenta años de relaciones entre derecho urbanístico y vivienda asequible en España”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº51, núm. 311, 2017, pp. 343-372.
- TEJEDOR BIELSA, Julio. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Madrid: Marcial Pons, 2010.
- TRIAS PRATS, Bartomeu. “Reserva de Suelo para vivienda protegida y uso residencial dotacional”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 277, 2012, pp. 159-186.

6. RECURSOS ELECTRÓNICOS:

- ❖ DICCIONARIO JURÍDICO REAL ACADEMIA ESPAÑOLA:

<https://dej.rae.es/>

- ❖ AYUNTAMIENTO DE BARCELONA:

<http://ajuntament.barcelona.cat>

- ❖ ARTÍCULO JULIO TEJEDOR BIELSA:

<https://www.administracionpublica.com/el-derecho-a-la-vivienda-es-derecho-fundamental-en-la-union-europea/>

- ❖ IUSTEL. *El TC dice que la ley para recuperar viviendas ocupadas ilegalmente no vulnera el derecho a una vivienda digna:*

https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?fecha=06/03/2019&z=3

- ❖ PALACIO DE LA MONCLOA:

<http://www.lamoncloa.gob.es>

- ❖ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

<https://www.tribunalconstitucional.es>

- ❖ REVISTA DE URBANISMO:

<http://www.reurbanismo.es>

- ❖ PORTAL JURÍDICO ELABORADO POR NOTARIOS Y REGISTRADORES:

<https://www.notariosyregistradores.com/>

