

Una aproximación al tratamiento legislativo del derecho a una vivienda digna y adecuada, después de tres décadas de reconocimiento constitucional (1)

José Luis Ávila Orive
Vega María Arnáez Arce

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.87.88.2010.06>

Sumario: I. Introducción.—II. La definición legislativa del derecho a la vivienda. 1. En la legislación estatal. 2. En la legislación autonómica. 3. La Ley 1/2010 reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía. 4. Otras iniciativas legislativas en el País Vasco. A) Proyecto de Ley de garantía del derecho ciudadano a una vivienda digna. B) Proposición de Ley del Grupo Mixto-Ezker Batua, relativa a la garantía del derecho ciudadano a una vivienda digna. C) Proposición de Ley del grupo Aralar de garantía del derecho ciudadano a disfrutar de una vivienda digna.—III. Consideraciones finales.

Laburpena. Hitz gakoak.—Resumen. Palabras clave.—Abstract. Keywords.

I. Introducción

Son sobradamente conocidos los trabajos y conclusiones obtenidas al hilo de las reflexiones en torno al artículo 47 (2) de la Constitución.

Los esfuerzos por determinar la delimitación del alcance y efectos de este precepto constitucional no se produjeron solamente tras la promulgación de la Constitución, sino que incluso durante su tramitación también se manifestaron algunos intentos que claramente denotaban un interés en delimitar su significado y contenido ante la atribución previa de un significado.

(1) Este trabajo se basa en el Informe financiado por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno Vasco sobre *El contenido del derecho a la vivienda, en la Constitución española, en la legislación autonómica y en las iniciativas legislativas recientes habidas en la CAPV*.

(2) «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».

El Anteproyecto Constitucional contenía la misma expresión inicial que el vigente texto constitucional: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». De ese mismo modo quedó en el Informe de la Ponencia y en el Dictamen de la Comisión, siendo aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados. Sin embargo, el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado aceptó una enmienda de la UCD en la que proponía el siguiente texto:

«Todos los españoles tienen derecho a que se les facilite su acceso a una vivienda digna y adecuada».

El proponente justificaba su postura señalando que «...ningún Estado o Gobierno puede convertir en efectivo el derecho a una vivienda como simple y llanamente se señalaba en el texto enmendado. La acción del Estado puede, por el contrario, tender a facilitar la efectividad de este derecho».

Este es precisamente el meollo de la cuestión que pretendemos abordar en este trabajo, mostrando el tratamiento jurídico que tiene el derecho a la vivienda más de treinta años después de la promulgación de la Constitución y la oportunidad de abordar nuevas perspectivas.

Sin embargo, la Comisión Mixta Congreso-Senado no aceptó la enmienda y el texto permaneció como estaba en el Anteproyecto Constitucional.

Quien planteó la enmienda, atribuyó al texto constitucional, a nuestro juicio de forma errónea, un significado y consiguientemente unas implicaciones que entendía razonablemente imposible de cumplir. Cuando se argumentó la defensa de la enmienda presentada se decía ni más ni menos que no era posible «convertir en efectivo» el derecho a una vivienda, o lo que es lo mismo que el Estado, en amplio sentido, no sería capaz de crear las condiciones para que todo ciudadano pudiera hacer efectivo ese derecho proclamado en el proyecto de Constitución.

Y la expresión se traía adecuadamente a colación, porque el mismo artículo 47 incorporaba e incorpora tal expresión: «...promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho,...».

Se ve por tanto una preocupación desde el inicio por el contenido e implicaciones de ese denominado derecho a una vivienda digna y adecuada y el correspondiente compromiso de los poderes públicos por hacer efectivo el derecho.

Ha quedado patente con el transcurrir de los años, que esta cláusula constitucional en modo alguno ha supuesto la creación de las condiciones, al menos las suficientes, no ya para que todo ciudadano pueda hacer efectivo ese derecho proclamado en la Constitución, sino incluso para que ciudadanos verdaderamente necesitados tengan efectivo y disponible ese acceso.

Como es sabido, el «derecho a una vivienda digna y adecuada» fue emplazado en el Capítulo III del Título I, «De los principios rectores de la política social y económica», junto a otros «derechos constitucionales», explícitamente formulados como tales, pero sometidos todos ellos al régimen jurídico común que se deriva del artículo 53.3. De acuerdo con este régimen, la protección de estos principios «informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», siendo alegables ante la jurisdicción ordinaria «de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

Sin perjuicio del valor normativo de tal cláusula (3), parece clara la menor intensidad en la cobertura protectora y consiguientemente la relativización del alcance de tales derechos. De ahí la importancia de la labor legislativa en el desarrollo de este denominado derecho a la vivienda.

II. La definición legislativa del derecho a la vivienda

Nos vamos a atener exclusivamente a la legislación vigente para analizar el modo en que el legislador ha venido definiendo el contenido del derecho a la vivienda.

1. En la legislación estatal

En la etapa preconstitucional la actividad legislatora en materia de vivienda estuvo marcada por un conjunto de normas sucesivas que fueron incorporando diferentes sistemas de fomento y protección. El último intento legislativo de carácter general fue la Ley de Vivienda Social de 1976, tras lo cual se dictó el Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, cuyas medidas coyunturales pretendían reactivar el sector, reduciendo las elevadas cotas de desempleo en la construcción. Este Decreto Ley sobre política de vivienda fue desarrollado por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, constituyendo en su conjunto el actual derecho estatal de carácter supletorio.

Por otra parte, en ejercicio de la competencia exclusiva de bases y planificación de la actividad económica, el Estado ha venido aprobando sucesivos planes estatales de vivienda y rehabilitación, el último para el período 2009-2012.

(3) Por todos GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1982. Específicamente sobre la eficacia normativa de los principios rectores de la política social y económica, *vid.* COBREROS MENDAZONA, Edorta, «Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado», *RVAP*, núm. 19, 1987, pp. 27-60.

En la Exposición de Motivos del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, se hace eco de la situación por la que está atravesando la política de vivienda española, marcada por las graves dificultades de acceso a la vivienda de una parte muy importante de la población y por la retracción tanto de la oferta como de la demanda de viviendas. Esta realidad pone en evidencia que uno de los retos del momento actual es velar por la sostenibilidad y eficiencia de toda actividad económica y asegurar una producción suficiente de viviendas para las necesidades de alojamiento de la población.

El Plan nace, conforme señala su Exposición de Motivos, con una doble voluntad estratégica: establecer unas bases estables de largo plazo de los instrumentos dirigidos a mejorar el acceso y uso de los ciudadanos con dificultades, y unas medidas coyunturales que eviten un mayor deterioro de la situación y que logren una asignación eficiente de recursos destinando la producción sobrante de viviendas a cubrir las necesidades de la población (4).

(4) Los objetivos políticos que se plantea son:

- «Garantizar a todas las familias y ciudadanos la libertad de elegir el modelo de acceso a la vivienda que mejor se adapte a sus circunstancias, preferencias, necesidades o capacidad económica, estableciendo que el alquiler sea posible para los mismos niveles de renta que los definidos para el acceso a la propiedad».
- «Lograr que el esfuerzo de las familias para acceder a una vivienda no supere la tercera parte de sus ingresos».
- «Facilitar que la vivienda protegida se pueda obtener tanto por nueva promoción, como por rehabilitación del parque existente, permitiendo la calificación como vivienda protegida de aquella que está desocupada y tiene un régimen jurídico de origen libre, o fomentando la rehabilitación de viviendas existentes con voluntad de destinarlas a vivienda protegida».
- «Conseguir que del total de actuaciones relacionadas con la oferta de vivienda protegida —de nueva producción, o de reconversión del parque existente— no menos del 40 por ciento sea destinada al alquiler».
- «Establecer las condiciones que garanticen a los ciudadanos el acceso a la vivienda en condiciones de igualdad, impulsando la creación de registros públicos de demandantes de vivienda acogida a algún régimen de protección pública y que toda la producción de viviendas protegidas sea adjudicada con criterios de transparencia, publicidad y concurrencia, controlados por la administración pública».
- «Mantener un régimen jurídico de la protección pública de las viviendas (y, por lo tanto, de control de precios y adjudicaciones), de larga duración,...».
- «Alentar la participación e implicación de los ayuntamientos en el Plan de Vivienda, contribuyendo, entre otros aspectos, con la oferta de suelos dotacionales para la construcción de alojamientos para colectivos específicos y especialmente vulnerables, el fomento de áreas de rehabilitación y de renovación urbana, y la potenciación de las actuaciones prioritarias de urbanización de suelo con destino a la construcción preferente de viviendas protegidas en alquiler».
- «Reforzar la actividad de rehabilitación y mejora del parque de viviendas ya construido,...».
- «Orientar todas las intervenciones (...) hacia la mejora de su eficiencia energética y de sus condiciones de accesibilidad».
- «Garantizar que la atención pormenorizada a los ciudadanos en su relación con el acceso o la rehabilitación de sus viviendas se haga extensiva a todos los rincones del territorio, mediante el establecimiento de oficinas o ventanillas de información y de ayuda en la gestión, coordinadas por las comunidades autónomas».

Desde el artículo primero, el Real Decreto determina la noción de beneficiarios, beneficiarios preferentes, las actuaciones protegidas y las condiciones generales que deben cumplir los demandantes de vivienda y financiación. Junto a ello se establecen requisitos y condiciones de utilización de las viviendas, limitaciones a la facultad de disponer, derechos de tanteo y retracto, las ayudas financieras del Plan y un despliegue de los programas que componen el Plan para el período para el que se aprueba.

Aunque no avanza, siquiera a los efectos del Plan Estatal, en la definición del derecho a la vivienda, llama la atención, no será el único momento en que se ponga de manifiesto en lo referido también a la legislación autonómica, que entre los objetivos políticos se plantee «Garantizar a todas las familias y ciudadanos la libertad de elegir el modelo de acceso a la vivienda que mejor se adapte a sus circunstancias, preferencias, necesidades o capacidad económica,...». Tal vez, la dimensión del objetivo político no sólo lo hace inalcanzable, sino que colabora con otras formulaciones a que más adelante aludiremos, a la devaluación del tal derecho.

Finalmente y después de la accidentada legislación estatal en materia urbanística en los últimos años, debido en gran parte a la falta de interiorización del modelo competencial establecido en la Constitución española, el legislador estatal viene a establecer una ley (8/2007, de 28 de mayo, de Suelo) que evita nuevas correcciones parciales y aborda una reforma más profunda.

Aunque el objeto de la Ley es más amplio que el relativo al ámbito de este trabajo, las alusiones a la vivienda como derecho y como destino del uso del suelo son relevantes.

El artículo 2.3 párrafo segundo expresa que «El suelo vinculado a uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia».

Asimismo, el artículo 4, que desgrana los Derechos de los ciudadanos y con el que comienza el Título I (Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos), expresa en su apartado a) 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».

En efecto, este artículo completa el contorno del derecho desde una perspectiva de igualdad de los derechos constitucionales de los ciudadanos, pero tiene los mismos efectos, a pesar de estar envuelto en el rango de una ley, que hemos señalado respecto al artículo 47 de la Constitución.

Para hacer efectivos los principios y derechos enumerados en el Título I, el artículo 10, que establece los criterios básicos de utilización del suelo, determina en su apartado b) que las Administraciones públicas deberán «Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

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

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social».

Además de otras referencias, cabe hacer mención también al artículo 34 que ordena el destino de los patrimonios públicos de suelo y en el que se establece que los bienes y recursos que integren necesariamente los patrimonios públicos de suelo deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, dejando a salvo la posibilidad de destinarlos 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 o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

2. En la legislación autonómica

Los avances de la legislación autonómica en la definición del derecho a la vivienda no se han dirigido a configurar con ese carácter y de modo general el derecho a la vivienda, sino que han venido determinando parcialmente objetos que, en ocasiones, de manera sucesiva van acercando a los ciudadanos al acceso efectivo a la vivienda. De este modo, al día de hoy no puede considerarse para ningún ciudadano el derecho de acceso

a la vivienda como un derecho subjetivo exigible ante las Administraciones públicas y, en su caso, ante Jueces y Tribunales (5).

A la vista de la legislación autonómica, el denominado derecho a una vivienda digna y adecuada sería algo así como el derecho no exigible a las condiciones adecuadas para que pueda darse de manera efectiva el acceso de los ciudadanos a la vivienda. En la medida en que esas condiciones son materializadas, producen la generación de situaciones jurídicas activas a favor de los ciudadanos, consistentes, como se decía, en objetos encadenados que, en algunos casos, desembocan en el acceso a la vivienda.

No obstante, cabe hacer algunas consideraciones adicionales sobre la recién promulgada Ley 1/2010 Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, en cuanto incorpora algún precepto relativo a la protección jurisdiccional de los derechos, y sobre algunas iniciativas legislativas llevadas a cabo en el País Vasco, que abordaremos más adelante.

Un escaso número de Comunidades Autónomas han abordado el tratamiento del derecho de acceso a la vivienda en sentido estricto, en desarrollo del artículo 47 de la Constitución. Es cierto que algunas han promulgado normas de urgencia con rango de ley para la ordenación de actividades relacionadas con el suelo y la vivienda (6), pero ese carácter y el contenido en mérito al mismo no atiende esa necesidad de delimitar y desarrollar ese principio-derecho.

Las Comunidades que han promulgado leyes de vivienda tampoco lo han hecho desde una perspectiva de definir y delimitar tal derecho, sino que se han limitado a establecer objetivos parciales relacionados con las

(5) PONCE SOLÉ, Juli, «El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda», en *El derecho a la vivienda en el Siglo xx: Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Barcelona, 2008, p. 83, considera el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo; en cuanto del artículo 47 «se derivan claras obligaciones de medios (de hacer y no hacer alguna cosa tanto, con intensidad distinta, para todos los poderes públicos como para los privados), entonces no existe dificultad alguna para sostener la existencia de un derecho subjetivo a la vivienda en la Constitución».

Sin embargo, más adelante (pág. 94) expresa que «..., sobre todo, debe tenerse en cuenta que corresponde al legislador avanzar un paso y establecer concretas obligaciones de resultado como modo de hacer efectivo concretamente el derecho constitucional a la vivienda».

(6) Ley de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo; Ley 24/ 2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de Vivienda Protegida, Ley 9/2004, de reforma de la ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de Vivienda Protegida y Decreto-Ley 1/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan especial de dinamización del sector de la vivienda y se autoriza la prestación de avales por el Gobierno de Aragón; Ley del Principado de Asturias 2/2004, de 29 de octubre, de Medidas Urgentes en materia de Suelo y Vivienda; Ley de Baleares 5/2008, de 14 de mayo, de Actuaciones Urgentes destinadas a la obtención de Suelo para Viviendas de Protección Pública; Ley de Castilla La Mancha 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

condiciones necesarias para hacer efectivo ese denominado derecho a la vivienda y en alguna ocasión la imposición de obligaciones relativas al establecimiento de dotaciones de vivienda.

Algunas incorporan a las normas con rango de ley el «derecho a la vivienda de los ciudadanos», aunque la regulación de tal derecho no implique en ninguna de ellas, como se decía antes, la incorporación de la técnica del derecho subjetivo, lo cual no produce más consecuencias que la propia formulación, cuestión difícilmente aceptable en el texto de una norma con rango de ley.

Es el caso de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda en Cataluña, que expresa desde su Exposición de Motivos que dicha ley viene a mostrar un cambio de enfoque en el tratamiento y configuración del derecho a la vivienda, buscando la transformación del mercado de la vivienda del modo más estructural posible adaptándose a las nuevas realidades y demandas sociales. Con esta finalidad, el artículo primero define el derecho a la vivienda como «el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna que sea adecuada, en las distintas etapas de la vida de cada cual, a la situación familiar, económica y social y a la capacidad funcional».

En el caso de La Rioja se identifica a la vivienda como el objeto de «un derecho constitucional». La Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el marco jurídico básico de la intervención de la Administración riojana en materia de vivienda. De acuerdo con lo dispuesto en su artículo primero «esta Ley tiene por objeto desarrollar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el derecho constitucional de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, mediante la promoción de las condiciones necesarias y estableciendo la normativa pertinente para hacerlo efectivo».

De modo similar, el Parlamento navarro aprobó la Ley 8/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda en Navarra, asumiendo como objetivo principal «hacer efectivo en Navarra el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada que reconoce el artículo 47 de la Constitución».

El artículo 1.1 establece que la presente Ley Foral «tiene por objeto contribuir a garantizar en Navarra el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada que reconoce el artículo 47 de la Constitución, regulando la oferta de vivienda protegida de modo que se adecue en la mayor medida posible a las necesidades reales».

Por otra parte, aprobó también la Ley Foral 9/2008, de 30 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, que se limita a una declaración política sobre la situación de la vivienda en la Comunidad foral y el compromiso de presentar un proyecto de ley de modificación de la Ley 8/2004,

de 24 de junio (7), a la vez que destaca la necesidad de «seguir avanzando y trabajando para establecer las condiciones, medidas y procedimientos que permitan llenar plenamente de contenido el derecho al disfrute de una vivienda de toda la ciudadanía, y *fijar las bases hacia el reconocimiento de un derecho subjetivo en esta materia*».

Lo cierto es que la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la vivienda en Navarra, viene a responder al compromiso adoptado a través de la Ley 9/2008 de incorporar nuevas medidas que palién «las dificultades económicas que para las unidades familiares con rentas más limitadas supone el acceso al mercado de la vivienda libre», pero renuncia a «fijar las bases para el reconocimiento de un derecho subjetivo en esta materia».

De manera parecida recoge la Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre de la Generalitat, la referencia al derecho constitucional a la vivienda. El objeto de la ley tal como se describe en su artículo primero es «hacer efectivo el derecho constitucional al disfrute de una vivienda digna y adecuada, la protección para los adquirentes y usuarios, las medidas de fomento y de inclusión social, el régimen sancionador, y las actuaciones administrativas en materia de vivienda, dotándolas de un marco normativo estable».

(7) *Preámbulo*

El artículo 47 de la Constitución Española reconoce el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y recoge el mandato dirigido a las Administraciones Públicas para que en ejercicio de sus competencias y potestades establezcan los medios para hacer efectivo el derecho. En este sentido la Comunidad Foral de Navarra se encuentra a la cabeza en la construcción de vivienda protegida, y ha sido pionera legislando en materia de vivienda. Tanto la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de Protección Pública a la Vivienda, como la Ley Foral 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que fueron innovadoras en sus propuestas y han sido referente para otras Comunidades, se han mostrado como instrumentos válidos y eficaces. No obstante, actualmente la vivienda se ha convertido en una de las mayores preocupaciones de la sociedad navarra dadas las dificultades económicas que para las unidades familiares con rentas más limitadas supone el acceso al mercado de la vivienda libre. De esta manera resulta necesario seguir avanzando y trabajando para establecer las condiciones, medidas y procedimientos que permitan llenar plenamente de contenido el derecho al disfrute de una vivienda de toda la ciudadanía, y fijar las bases hacia el reconocimiento de un derecho subjetivo en esta materia.

Artículo primero

La presente Ley Foral tiene por objeto contribuir a garantizar, mediante la introducción de nuevas medidas en la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de Protección Pública a la Vivienda en Navarra, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada a tenor de lo establecido en la Constitución Española en su artículo 47.

Disposición Adicional Única

El Gobierno de Navarra, durante el presente periodo de sesiones, presentará en el Parlamento de Navarra un proyecto de Ley Foral de modificación de la Ley 8/2004 de 24 de junio, de protección Pública a la Vivienda en Navarra, que recoja cuantas medidas se estimen oportunas para mejor garantía de este derecho y que incluirá la revisión y mejora del tratamiento legal de la cuenta ahorro vivienda. Una vez aprobada, pasará a denominarse Ley Foral del Derecho a la Vivienda en Navarra.

Disposición Final Única

La presente Ley Foral entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

De manera más discreta es abordada la cuestión en las leyes de Extremadura y Galicia, aunque reconociendo en ambos casos a la vivienda como un derecho. La Ley 3/2001, de 26 de abril, de la Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda en Extremadura establece una serie de medidas de fomento público de la vivienda por parte de la Junta de Extremadura, con el objeto de facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Por su parte, la Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de la Vivienda de Galicia, identifica su objeto como la regulación de la intervención administrativa pública en el proceso constructivo y aspira a desarrollar por primera vez en una norma con rango de Ley, el régimen jurídico de las Viviendas Protegidas en la Comunidad Autónoma de Galicia, hasta ahora regulado por normas estatales y autonómicas de carácter reglamentario.

En este sentido, el artículo 1 de la Ley 18/2008, define su objeto como «la regulación del derecho a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Galicia y, en particular: a) el establecimiento del régimen jurídico de las viviendas libres y protegidas; b) la definición de las políticas públicas en materia de vivienda, con la concreción de los instrumentos de desarrollo para su promoción y fomento; c) la fijación de las medidas de protección de las personas adquirentes o usuarias de las viviendas y d) la regulación de las potestades de intervención atribuidas a las Administraciones Públicas con la finalidad de garantizar el derecho a la vivienda y el cumplimiento de las exigencias de calidad previstas en la normativa vigente».

Otras Comunidades Autónomas no disponen de normas reguladoras de la vivienda con rango de Ley. Es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (8) que no obstante, se hace eco en la Exposición de Motivos de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, de la problemática en torno a la vivienda en la Comunidad Autónoma, señalando que «Los altos precios de la vivienda y la escasez crónica de suelo del país hacen más necesario que nunca el fomento de un importante volumen de vivienda protegida, que por la capacidad adquisitiva de importantes capas de población, y sobre todo población joven, es la única vivienda que se adapta en precio a sus necesidades».

Esta ley además establece algunas disposiciones con el fin de extender con carácter general la obligación de los municipios de reservar suelo para uso residencial de carácter protegido, y establecer figuras de alojamientos de uso temporal, así como por extender el régimen jurídico de la vivienda protegida hacia otras figuras municipales de viviendas protegidas.

Entre los objetivos que esta ley pretende conseguir está, como ya es habitual encontrar, el «aseguramiento de los derechos constitucionales

(8) Además de Baleares, Cantabria, Castilla-León y Murcia.

del ciudadano al acceso a una vivienda digna y adecuada,...». Sus postulados vienen a establecer las condiciones para el desarrollo de las actuaciones públicas en materia de vivienda, pero no formulan normas de ningún tipo que posibiliten la materialización directa de derecho alguno en relación con el derecho a la vivienda, ni contiene determinaciones que, sin perjuicio de su utilidad para el desarrollo de las políticas de vivienda —a nadie se le oculta la intensa y directa relación entre planeamiento y gestión de suelo con las políticas de vivienda—, sean relevantes para los objetivos de este trabajo.

Como se ha apuntado anteriormente, el contenido de la legislación autonómica en estos años ha apuntado a la promoción de condiciones para facilitar el acceso de los ciudadanos a determinados tipos de vivienda protegida, y en ese sentido, esa legislación ha ido creando derechos cuyo objeto no ha sido la vivienda en sí, sino otra serie de contenidos relacionados que, en ocasiones, de manera sucesiva van acercando a los ciudadanos al acceso efectivo a la vivienda.

De algún modo se produce lo que anticipaba el profesor Bassols Coma, es decir, que el derecho de los ciudadanos sería al conjunto de las prestaciones de los poderes públicos para hacer posible finalmente el disfrute de una vivienda digna y adecuada, una vez que éstas fuesen articuladas a través de las correspondientes normas jurídicas (9).

La cuestión es que las observaciones doctrinales realizadas lo eran al texto constitucional y al modo en que éste configuró el denominado derecho a la vivienda, y el análisis realizado en este trabajo tiene como objeto la definición legislativa que se ha hecho del mismo. A la vista de esa definición, que en muchas ocasiones es concreta y expresa, se puede concluir que no se ha producido avance alguno en la efectiva transformación de este principio rector en un derecho exigible, más allá de la retórica de las definiciones legislativas.

Esos objetos a los que nos referimos pueden identificarse en torno a una serie de aspectos básicos como son la inscripción en Registros de demandantes de vivienda protegida, derechos de participación en los procedimientos de adjudicación, incluyendo el ser sujeto de los procedimientos de baremación, derechos de acceso a las ayudas, subvenciones y programas especiales de financiación y el derecho a cupos o reservas de vivienda.

(9) BASSOLS COMA, Martín, *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, EDERSA, Madrid, 1984, pp. 338-339, «...», en unos casos dicho derecho o interés legítimo podrá consistir en la pretensión a la obtención de un préstamo o un subsidio para acceder a la compra o al alquiler de una vivienda; en una ayuda económica para rehabilitación; en el auxilio técnico para una cooperativa de viviendas o para un supuesto de autopromoción o autoconstrucción; en la efectividad de la obtención de una vivienda de las construidas por el estado o Entes locales, por concurrir en el aspirante las condiciones preestablecidas; en promover la expropiación de una vivienda desocupada por incumplimiento de la función social de la propiedad, etc.».

Por tanto, a la vista de la legislación autonómica, este denominado derecho a una vivienda digna y adecuada sería algo así como el derecho no exigible a las condiciones adecuadas para que pueda darse el acceso efectivo a la vivienda. En la medida en que esas condiciones son materializadas, producen la generación de situaciones jurídicas a favor de los ciudadanos, consistentes, como se decía, en objetos de derecho exigible que en algunos casos posibilitan el acceso a la vivienda.

3. La Ley 1/2010 reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía

Esta Ley, recientemente promulgada, tiene por objeto, de conformidad con su artículo primero, «garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y al amparo de lo previsto en el artículo 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada, del que son titulares las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía en las condiciones establecidas en la misma».

Serán estas condiciones las que definitivamente ratifiquen la realidad y la extensión de la garantía y el derecho.

En el segundo apartado del artículo 2, se otorga al derecho a la vivienda un carácter finalista, en la medida en que, según expresa, «comporta la satisfacción de las necesidades habitacionales de sus titulares y de quienes con ellos convivan, de forma que se posibilite una vida independiente y autónoma y se favorezca el ejercicio de los derechos fundamentales».

Para ello, en el artículo 3 se definen los requisitos mínimos que debe reunir una vivienda digna y adecuada, los cuales deberán incorporar parámetros de calidad, sostenibilidad y eficiencia.

Se regulan asimismo, concretamente en su artículo 5, los requisitos para el ejercicio del derecho a acceder a una vivienda protegida, atribuyendo a la previa inscripción en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida el carácter de requisito de necesario y obligado cumplimiento, lo que configura a dichos Registros como los instrumentos básicos para la determinación de los solicitantes de vivienda protegida y, por lo tanto, como pieza fundamental de la política municipal de vivienda en el cumplimiento de los deberes de los Ayuntamientos para la satisfacción del derecho a la vivienda.

En su Título V establece, con arreglo a lo que expresa la Exposición de Motivos, un conjunto de medios para lograr la efectividad del derecho a la vivienda, desvinculando las obligaciones económicas de la Administración de los mecanismos individuales de los que dispone el titular del derecho para hacerlo efectivo. En este sentido, se reconocen las acciones que procedan para exigir el cumplimiento de los deberes que la Ley

determina para cada Administración Pública, de tal forma que, en la medida en que se articulan los mecanismos procedimentales para su efectiva aplicación, se dota a dicho Proyecto de Ley de una fuerza material y no solamente formal.

Concretamente, el artículo 21 de la Ley expresa que «La efectividad del derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada se garantizará a través de los medios previstos en la presente Ley».

El legislador autonómico ha residenciado en la técnica de la planificación la determinación del contenido y alcance de las políticas públicas de vivienda, a través de las cuales se va a materializar y concretar el deber constitucional y estatutariamente establecido de los poderes públicos de «promover las condiciones necesarias» para la eficacia del derecho a la vivienda.

El instrumento actualmente en vigor para promover el cumplimiento de este Derecho es el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado por Decreto 395/2008, de 24 de junio, con las modificaciones introducidas por el Decreto 266/2009, de 9 de junio, que tiene como objetivo o finalidad última la promoción de Viviendas Protegidas y determinadas actuaciones de rehabilitación, que permitan la disponibilidad de un número de viviendas suficientes para dar satisfacción a las necesidades de los ciudadanos durante el cuatrienio de su ejecución.

En este sentido, el Plan Concertado de la Vivienda y Suelo es el documento estratégico regulador de las concretas medidas a adoptar por los poderes públicos para la configuración del derecho subjetivo a la vivienda y facilitar su ejercicio, tanto en régimen de propiedad como de alquiler, así como la rehabilitación de los inmuebles existentes y la disponibilidad de suelo urbanizable para la construcción de Viviendas Protegidas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Son titulares del derecho a la vivienda todas las personas físicas con vecindad administrativa en cualquiera de los Municipios de Andalucía, sin que en el ejercicio y disfrute de tal derecho puedan sufrir discriminación de ningún tipo, debiendo favorecerse el ejercicio del mismo en condiciones de igualdad para hombres y mujeres.

Para asegurar la realización y efectivo ejercicio del derecho de acceso a la vivienda, las Administraciones Públicas Andaluzas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con carácter general, están obligadas a hacer efectivo el ejercicio del derecho a la vivienda a través de los instrumentos y las medidas establecidas en este Proyecto de ley para las personas en las que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley, concurren las siguientes circunstancias:

- a) Carecer de ingresos económicos suficientes para acceder a una vivienda libre del mercado libre.

- b) Contar con tres años de vecindad administrativa en el Término Municipal en el que se solicite la inscripción en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida, salvo que las Corporaciones Locales prevean un periodo menor de empadronamiento.
- c) No ser titular de pleno dominio de ninguna otra vivienda, protegida o libre, ni estar en posesión de la misma en virtud de un derecho real de goce o disfrute vitalicio.
- d) Acreditar que se está en situación de llevar una vida independiente y autónoma.
- e) Estar inscrito/a en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida.

El artículo 24 (Protección jurisdiccional de los derechos) reconoce la protección jurisdiccional del derecho de acceso a la vivienda, del modo siguiente:

«Las personas titulares del derecho que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 5 de esta Ley podrán exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas de su derecho a una vivienda digna y adecuada, en los términos establecidos en la presente Ley, mediante el ejercicio de las acciones que procedan de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado».

En particular, quienes, transcurrido el plazo establecido en la Disposición Final Segunda del Proyecto de Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda (dos años desde la entrada en vigor de esta Ley), acrediten interés legítimo, podrán reclamar ante la correspondiente Administración municipal el cumplimiento de su deber de aprobar el Plan Municipal de Vivienda y Suelo y promover la ejecución de la programación prevista en el mismo si ya se ha aprobado».

Cabe, sin embargo, hacer alguna consideración adicional sobre esta protección dispensada por los artículos mencionados. En primer lugar, el artículo 5 señala que «Las Administraciones Públicas Andaluzas, en el ámbito de sus competencias, y a través de los instrumentos y medidas establecidas en esta Ley, están obligadas a hacer efectivo el ejercicio del derecho a la vivienda a aquellas personas que reúnan los siguientes requisitos, en la forma que reglamentariamente se determine». Queda claro qué personas serían titulares de ese derecho porque el propio artículo 5 identifica los requisitos que deben tener tales personas. Lo que no queda claro es el objeto de tal derecho aunque sea identificado como «hacer efectivo el ejercicio del derecho a la vivienda». No queda claro porque la obligación de hacer efectivo el ejercicio de ese derecho queda condicionada a «la forma que reglamentariamente se determine».

En ese sentido, cuando el artículo 24 establece, tal como hemos señalado, que las personas titulares de ese derecho identificadas en el artículo 5, «podrán exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas de su derecho a una vivienda digna y adecuada», no es posible determinar a partir del contenido de esta Ley el significado de tales obligaciones.

Las únicas obligaciones determinadas son las establecidas explícitamente en el apartado segundo del mencionado artículo 24, consistentes en aprobar por parte de las correspondientes Administraciones municipales el Plan Municipal de Vivienda y Suelo y «promover activamente la ejecución de la programación prevista en el mismo». Tales obligaciones podrán ser exigidas por quienes, según expresa el precepto, «acrediten interés legítimo», expresión que no parece correcta si tenemos en cuenta la identificación de los titulares del derecho que se produce en el artículo 5 y la referencia al mismo en el artículo 24.1.

En suma, el máximo logro de tal reclamación sería la aprobación del Plan correspondiente que, de acuerdo con las previsiones del artículo 13 debería ser remitido a la Consejería con competencias en materia de vivienda. La financiación de tales Planes se resolverá de acuerdo con la cláusula general establecida en el artículo 22, según la cual «La Administración de la Junta de Andalucía fijará en sus planes de vivienda y suelo y en los presupuestos de la Comunidad Autónoma los recursos económicos destinados a promover el derecho a la vivienda, incluyendo la gestión de ayudas estatales, que se distribuirán conforme a lo dispuesto en el conjunto de los planes de vivienda y suelo, dando preferencia a los grupos de población con menor índice de renta».

Es tan evidente que las dotaciones presupuestarias determinarán en éste y en todos los casos, la incidencia real de las políticas de vivienda, como que el «derecho constitucional» a la vivienda, a pesar de la «Protección jurisdiccional de los derechos» con que se titula el artículo 24, sigue en este caso sin disponer de una técnica adecuada de protección para ninguno de los colectivos incluidos entre los identificados como titulares del denominado derecho.

4. Otras iniciativas legislativas en el País Vasco

A) PROYECTO DE LEY DE GARANTÍA DEL DERECHO CIUDADANO A UNA VIVIENDA DIGNA

En sesión celebrada el día 16 de diciembre de 2008, el Gobierno Vasco, procedió a la aprobación del Proyecto de ley mencionado, dando traslado del mismo al Parlamento Vasco para su correspondiente tramitación.

Dicho proyecto de ley decayó con la terminación de la legislatura y la convocatoria de las elecciones para la novena legislatura. A pesar de ello, vamos a destacar los elementos más relevantes de este texto en lo relativo a la pretensión de este Proyecto de configurar el derecho a una vivienda digna y adecuada.

Desde la Exposición de Motivos el Proyecto de ley anticipaba que era el Título primero «el que se dedica a la configuración legal de este derecho de acceso a la vivienda como susceptible de ser reclamado por la ciudadanía vasca ante las Administraciones Públicas en determinadas circunstancias».

En esa Exposición de Motivos se explicaba que «Obviamente este derecho es el referente teleológico clave en esta Ley de manera que, atendiendo al progresivo cumplimiento de los objetivos de cohesión social y solidaridad urbana previstos en la misma, pueda ir garantizando de manera gradual a las personas inscritas en el Servicio Vasco de Adjudicación de Vivienda - Etxebide la exigibilidad del derecho de acceso a una vivienda de protección pública en régimen de alquiler o a un alojamiento dotacional que no suponga un importe económico superior a un determinado porcentaje de los ingresos de la unidad convivencial. En tal sentido, en el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor de la presente ley y atendiendo al progresivo cumplimiento del objetivo de cohesión social previsto en el artículo 22, se adoptarán las medidas de fomento oportunas para garantizar el derecho de acceso a una vivienda de aquellas personas inscritas en Etxebide con la antigüedad mínima que se determine y cuyos ingresos anuales ponderados sean inferiores al máximo establecido por el alquiler o la adquisición de viviendas de protección oficial de régimen especial. Posteriormente, de forma progresiva, y a través de las correspondientes normas de desarrollo de la presente Ley, se irá extendiendo la exigibilidad de dicho derecho al resto de demandantes de vivienda inscritos en el Servicio Vasco de Adjudicación de vivienda de protección pública - Etxebide».

Se ha transcrito literalmente este párrafo, a pesar de su extensión, porque parece anticipar un régimen novedoso en lo que se refiere a la configuración del derecho a la vivienda y consiguientemente a su exigibilidad.

La propia Exposición de Motivos se veía obligada a deshacer algunas expectativas que pudieran generarse tras su lectura cuando señalaba que «Llegados a este punto conviene aclarar que la configuración del derecho de acceso a la vivienda se predica en esta Ley condicionado al cumplimiento de determinados requisitos y, adicionalmente, a la aceptación por la persona interesada del régimen de tenencia en alquiler».

El artículo 1 expresaba, entre otras cuestiones, que la Ley tenía por objeto, en desarrollo del artículo 47 de la Constitución española y del ar-

título 10.31 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, regular «La garantía del derecho ciudadano a acceder a una vivienda digna».

Tal como anticipaba la Exposición de Motivos, el Título primero, titulado «El derecho a la vivienda», se dedicaba a configurar tal derecho. Este título tenía un solo artículo, el 6, titulado «El derecho ciudadano a acceder a una vivienda digna», compuesto por seis apartados. Vamos a ver cada uno de ellos.

El primero expresaba que «Toda persona tiene derecho a acceder a una vivienda digna que se adecuará a la situación familiar, económica y social y a su capacidad funcional». La naturaleza de esta formulación, por sí misma, tiene las características de la declaración constitucional del artículo 47, es decir, resulta imposible de ser exigida.

El párrafo segundo expresaba que «A los efectos de la presente Ley, el derecho de acceso a una vivienda digna se concreta en el derecho que asiste a las personas a acceder a una vivienda protegida, siempre que cumplan los requisitos exigidos por la presente norma y sus disposiciones de desarrollo». Esta traducción de la declaración general realizada en el párrafo primero, acotaba el ámbito del derecho a «la vivienda protegida» y lo subordinaba al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente norma y a los que en su momento se establecieran. La cuestión estaba por tanto, en qué clase de condiciones hubiera que cumplir.

El párrafo tercero, en cierta medida superfluo por lo obvio de su contenido, señalaba que «Con el fin de garantizar la satisfacción directa del derecho ciudadano a acceder a una vivienda digna, las Administraciones Públicas vascas competentes en materia de vivienda deberán disponer de un parque mínimo de viviendas protegidas atendiendo al objetivo de cohesión social previsto en la presente Ley». Más bien se trataba de un mandato a las Administraciones públicas competentes para hacer efectivo el derecho.

El párrafo cuarto señalaba las vías a través de las cuales las Administraciones podían dar satisfacción a tal derecho, como eran «la puesta a disposición de una vivienda en régimen de alquiler protegido o un alojamiento dotacional o, en su caso, mediante la subvención del alquiler de vivienda en las condiciones que reglamentariamente se determinen».

El párrafo clave era el quinto, aunque como veremos no determinante dado el condicionamiento posterior. Tal párrafo expresaba, incompleto por la falta del verbo: «El derecho de acceso de los ciudadanos [es/será] exigible ante las Administraciones Públicas vascas siempre que los ciudadanos se encuentren válidamente inscritos en el Registro de Demandantes para la Adjudicación de una Vivienda Protegida - Etxebide como demandantes de alquiler con una antigüedad mínima de cuatro años y sin haber mediado renuncia previa».

Se produce una clara identificación de los beneficiarios de tal derecho; éstos serían demandantes de vivienda en alquiler con una antigüedad mínima de cuatro años y sin que hubiese mediado ninguna renuncia previa. Por tanto, el universo de beneficiarios se focalizaba en un colectivo muy concreto y limitado, aunque la medida en sí tuviera virtualidad para incrementar la demanda de esa forma de acceso al disfrute de vivienda. Anudado este párrafo con el cuarto, se aprecia que el contenido de tal derecho sería el disfrute en alquiler de una vivienda adecuada a las necesidades habitacionales de los demandantes, o de un alojamiento dotacional o la percepción de una subvención del alquiler en las condiciones que reglamentariamente se determinasen. Llegados a este punto diríamos que el acceso a una vivienda de la manera descrita constituiría un derecho subjetivo de las personas con las condiciones exigidas y mencionadas, y como tal, exigible ante las Administraciones públicas y ante la Jurisdicción contencioso administrativa.

El apartado sexto señalaba que «No obstante, la exigibilidad de dicho derecho de acceso tendrá carácter progresivo y se determinará mediante las correspondientes normas de desarrollo de la presente Ley en las que se establecerán los colectivos a los que se hará extensivo así como las condiciones y procedimiento por el que se podrá sustanciar el derecho de acceso regulados en este artículo».

Este apartado venía a expresar varias cosas; la primera era que la exigibilidad del derecho de acceso a una vivienda, reconocida para el colectivo de demandantes de vivienda en alquiler con al menos cuatro años de antigüedad, se concebía con carácter progresivo, de modo que, según parece, por una parte habría de determinarse quiénes de ese colectivo serían titulares del derecho subjetivo, y por otra, que en el futuro podrían añadirse otros colectivos al grupo de beneficiarios de este derecho subjetivo de acceso, mediante las correspondientes normas reglamentarias. La segunda cuestión que establecía, y que suponía de hecho diferir la efectividad de tal cláusula, era la remisión a las normas reglamentarias que debían establecer «las condiciones y procedimiento» por el que se podría sustanciar el derecho de acceso.

No parece adecuado identificar mediante ley a los beneficiarios del derecho de acceso, para a continuación abrir la posibilidad de que mediante una norma reglamentaria se restrinja su extensión. Cuestión distinta es la llamada a la colaboración reglamentaria para el establecimiento del procedimiento correspondiente y de otras condiciones de naturaleza más coyuntural, que pudieran ser necesarias para una adecuada modulación del derecho a la realidad de cada momento.

Parece evidente que en una norma de esta naturaleza la memoria económica es imprescindible para valorar las posibilidades reales de satisfacción de este derecho y el escenario temporal para su satisfacción. La

remisión a las condiciones para sustanciar el derecho de acceso y la progresividad en la exigibilidad, invita a pensar que al momento de la presentación del proyecto o no había una evaluación económica adecuada del coste del ejercicio de este derecho, o que si la había indicaba que no era asumible el coste correspondiente al colectivo demandante de vivienda en alquiler con la antigüedad señalada.

Por tanto, a la vista de las normas expuestas, no podrían considerarse cabalmente como beneficiarios de ese potencial derecho subjetivo a la vivienda, los demandantes registrados de vivienda en alquiler con antigüedad de al menos cuatro años. Incluso puede decirse que no se desprende de esta regulación derecho alguno a favor de los ciudadanos, nos referimos obviamente a un derecho subjetivo. En todo caso, sí se aprecia un compromiso político cuya dimensión no es posible valorar sin el desarrollo reglamentario correspondiente. En todo caso, aunque la fórmula adoptada en el proyecto de ley permitía un gran margen de actuación posterior, implicaba un ineludible compromiso político.

B) PROPOSICIÓN DE LEY DEL GRUPO MIXTO-EZKER BATUA, RELATIVA A LA GARANTÍA DEL DERECHO CIUDADANO A UNA VIVIENDA DIGNA

Esta Proposición de Ley es admitida a trámite por la Mesa del Parlamento Vasco en su reunión del día 19 de mayo de 2009. El proponente es el Grupo Mixto-Ezker Batua Berdeak, partido político que ostentaba las responsabilidades de Gobierno en materia de vivienda cuando se tramitó el Proyecto de Ley que se acaba de analizar. En esa medida, el nivel de coincidencia entre esta Proposición y el Proyecto de ley analizado anteriormente es muy alto, salvando obviamente el hecho de que el Proyecto de Ley lo era del Gobierno Vasco formado por una coalición de partidos.

Salvo algunas pequeñas modificaciones de detalle y la extensión de la regulación del canon sobre las viviendas vacías que antes no se regulaba, la modificación sustancial está en el «artículo 6. El derecho ciudadano a acceder a una vivienda digna».

Procede por tanto destacar las variaciones que se producen entre ambos textos en lo relativo al derecho ciudadano a acceder a una vivienda digna.

Vamos a entrar en el detalle de este artículo 6, porque desde luego supone un vuelco en la configuración tradicional del derecho a la vivienda, desde el valor que obviamente tiene el hecho de que el proponente no tenga responsabilidades de gobierno y que cuando las tuvo no realizase tal propuesta. En todo caso tiene un gran valor referencial.

El apartado primero de este artículo expresa que «Las personas que cumplan los requisitos exigidos en los artículos 48 a 50 de esta Ley, tie-

nen derecho a exigir a las Administraciones Públicas vascas competentes en materia de vivienda, entendiendo por tales los Ayuntamientos y el Gobierno Vasco, la satisfacción de su derecho ciudadano a acceder a una vivienda digna».

Tales requisitos son, al igual que se establecía en el Proyecto de Ley comentado, ser mayor de edad o estar emancipado, estar empadronado en la Comunidad Autónoma, superar los ingresos mínimos y no rebasar los ingresos máximos que se establezcan, tener necesidad de vivienda en los términos establecidos normativamente, no haber sido adjudicatario de otra vivienda de protección pública en el período que se establezca y no ser titular de vivienda libre ni antes ni después de la adjudicación de la vivienda de protección pública.

En el apartado segundo se concreta el derecho de acceso «en el derecho que asiste a las personas a acceder a una vivienda de forma que no suponga un importe económico a satisfacer por la unidad convivencial superior al 30% de sus ingresos, calculados de la forma que se determine reglamentariamente». La satisfacción de ese derecho «deberá hacerse plenamente efectivo en el año 2012, a través de alguno de los siguientes mecanismos: El acceso a un Alojamiento Dotacional en Alquiler, el acceso a una Vivienda de Protección Pública en alquiler, el acceso a un programa público de movilización de vivienda vacía hacia el alquiler protegido y de manera subsidiaria a las tres anteriores mediante subvención del alquiler de una vivienda libre, en las condiciones sociales y económicas que reglamentariamente se determinen» (apartado tercero).

Para dejar meridianamente claro que el derecho que se está regulando es un derecho subjetivo se establece en el apartado cuarto que «Superado [sic] la fecha de 31 de diciembre de 2012, y en el caso de imposibilidad efectiva de acceso a una vivienda digna en las condiciones descritas en los párrafos anteriores, las personas afectadas podrán exigir judicialmente la efectividad de este derecho».

El párrafo continúa señalando que «La acción judicial deberá interponerse frente a la Administración obligada, entendiéndose que se ha producido la desestimación por silencio si no se ha resuelto expresamente la solicitud en el plazo de dos meses».

Más allá de los problemas técnicos en la determinación de la Administración responsable, que no resulta fácil de resolver a la vista de las previsiones normativas, tanto en el Proyecto como en la Proposición, se configura un derecho subjetivo al acceso a una vivienda digna en toda regla, diferido en el tiempo y condicionado a los requisitos que se determinen.

Puede decirse que, formulado de este modo, resulta absolutamente novedoso en el régimen jurídico español de la vivienda.

C) PROPOSICIÓN DE LEY DEL GRUPO ARALAR DE GARANTÍA DEL DERECHO CIUDADANO A DISFRUTAR DE UNA VIVIENDA DIGNA

En líneas generales, ambas Proposiciones de Ley tienen un alto grado de coincidencia entre sí y con el Proyecto de ley tramitado en su momento y comentado en este trabajo. Es verdad también, que la gran diferencia destacada entre el Proyecto de ley y la Proposición de ley presentada por el Grupo Mixto-Ezker Batua, relativa a la definición del «derecho ciudadano a acceder a una vivienda digna» contenida en el artículo 6 de ambos, se repite también, aunque con una redacción distinta, en el artículo 6 de la proposición de ley presentada por Aralar. Conviene, por tanto, abordar este artículo correspondiente a la Proposición de ley.

Como se recordará, los elementos clave del artículo 6, anteriormente comentado, eran:

- El derecho a exigir a las Administraciones públicas vascas competentes la satisfacción de su derecho de acceso a la vivienda.
- Tendrían ese derecho quienes cumplieran los requisitos de los artículos 48 a 50. Estos requisitos consistirían en líneas generales en ser mayor de edad o estar emancipado, estar empadronado en la Comunidad Autónoma, superar los ingresos mínimos y no rebasar los ingresos máximos que se establezcan, tener necesidad de vivienda, no haber sido adjudicatario de otra vivienda de protección pública y no ser titular de vivienda libre ni antes ni después de la adjudicación de la vivienda de protección pública.
- La satisfacción de ese derecho debía hacerse plenamente efectivo para el 1 de enero de 2012.
- Los mecanismos para hacerlo efectivo eran:
 - Acceso a un Alojamiento dotacional de alquiler.
 - Acceso a una Vivienda de protección pública en alquiler.
 - Acceso a un programa público de movilización de vivienda vacía.
 - Subsidiariamente, subvención del alquiler de una vivienda libre en las condiciones reglamentarias que se determinen.
- Superada la fecha señalada, el derecho de acceso sería exigible judicialmente.

La Proposición de ley de Aralar incorpora varias modificaciones. En primer lugar, añade al artículo algunas de las condiciones incluidas en los artículos 48 a 50 comentados anteriormente, que en su Proposición de ley corresponden a los artículos 52 a 54, y evita la mención a tales artículos. Sin embargo, en la medida en que no incorpora todos, por ejemplo los relativos a ingresos mínimos y máximos, se produce una contradicción

entre el derecho exigible ante los tribunales, tal como se formula en el artículo 6 y las condiciones establecidas en los artículos 52 a 54.

En lo relativo al mecanismo subsidiario de subvención del alquiler de vivienda libre, suprimen la referencia a la subsidiariedad y añaden que se producirá «cuando con el conjunto de los recursos públicos en materia de vivienda no se pueda satisfacer la necesidad de vivienda», como si las subvenciones no fueran parte, en cuanto sean previstas, de esos recursos públicos en materia de vivienda.

En lo referido al límite máximo que los ciudadanos deben destinar a vivienda, que se establece en el 30%, prevén la detracción del mismo de la cantidad equivalente a la cuantía de la renta básica.

Asimismo, añaden un apartado relativo a las personas afectadas por la Ley de Prestación Complementaria de Vivienda y por condiciones de pobreza o exclusión social, respecto de los cuales la satisfacción de la necesidad de vivienda se deberá producir desde la entrada en vigor de la Ley.

La modificación más relevante es que acorta el plazo de efectividad plena del derecho de acceso a la vivienda, ya que establece que las políticas de vivienda deberán satisfacer de forma integral las necesidades ciudadanas de vivienda antes del 1 de enero de 2012. Superada esta fecha, los ciudadanos podrán exigir judicialmente la efectividad de este derecho.

Por tanto, en líneas generales el Grupo Aralar propone el mismo contenido, pero adelantando incluso su plena efectividad.

III. Consideraciones finales

Es verdad que se ha producido en los últimos años una importante intensificación de los esfuerzos de las Administraciones públicas por proveer de viviendas a los ciudadanos sin recursos económicos suficientes para acceder al mercado libre de vivienda, sin embargo la existencia todavía de amplios sectores sociales sin posibilidades reales de acceder a una vivienda, en un contexto de reproducción legislativa generalizada del denominado derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en ocasiones con formulaciones de adorno, viene produciendo una acelerada devaluación de tal derecho. Se reconoce y proclama una y mil veces el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada en los diferentes textos legislativos, pero los hechos acreditan la imposibilidad de ejercitar efectivamente este derecho.

En ese sentido, parece necesario limitar el lenguaje discursivo de naturaleza política a la realidad de las acciones que la legislación pretende implementar, mejorar la efectividad de las condiciones para el ejercicio del derecho a una vivienda digna y adecuada y producir un avance sig-

nificativo en la definición de tal derecho mediante la técnica del derecho subjetivo, produciendo un escenario de ampliación progresiva del ámbito de reconocimiento del derecho.

El objeto de los derechos configurados con carácter general por el legislador autonómico no es la vivienda en sí, sino aspectos que, en ocasiones, de manera sucesiva van acercando a los ciudadanos al acceso efectivo a la vivienda. A la vista de esta perspectiva, se puede concluir que no se ha producido avance alguno en la efectiva transformación de este principio rector en un derecho exigible, más allá de la retórica de las formulaciones legislativas.

Por tanto, este denominado derecho a una vivienda digna y adecuada sería algo así como el derecho no exigible a las condiciones adecuadas para que pueda darse el acceso efectivo a la vivienda. En la medida en que esas condiciones son materializadas, producen la generación de situaciones jurídicas activas a favor de los ciudadanos, de carácter marcadamente instrumental, procedimental o intermediario que, obviamente, no son exclusivas de la legislación de vivienda, consistentes, como se decía, en objetos anudados que en algunos casos desembocan en el acceso a la vivienda.

En ese sentido, el procedimiento administrativo o el sistema de gestión establecido para el acceso a una vivienda protegida está jalonado por una serie de factores cuya verificación y cumplimiento resulta imprescindible para alcanzar la efectividad del acceso. Aunque hay diferencias en la naturaleza y alcance de algunos de esos factores, es evidente que en la medida en que su concurrencia resulta necesaria, son concebidos como situaciones jurídicas activas a favor de los ciudadanos. La terminología a veces difiere o aporta algunos matices en función de la propia forma de construir el marco jurídico de la vivienda protegida en cada Comunidad Autónoma, pero en general participa en gran medida de una perspectiva compartida. En ese sentido, y centrándonos en esos derechos instrumentales cabe destacar, como se ha dicho, los derechos de inscripción en registros de demandantes o solicitantes, los derechos de participación en procedimientos de adjudicación de quienes cumplan los requisitos exigidos, que implica el derecho a la solicitud y a una resolución ajustada al ordenamiento jurídico, los derechos a ser sujeto de baremación en las diferentes opciones o reservas, el propio derecho a cupo o reserva de viviendas para colectivos determinados en virtud de características personales, el derecho a la información de las promociones existentes para los inscritos en el Registro previsto o el derecho a la solicitud de vivienda mediante representante. Además de éstos, pero ya con una relación más lejana, alguna Comunidad Autónoma ha incluido el derecho a la participación en la tramitación de los instrumentos urbanísticos.

Junto a ellos cabe destacar otros de naturaleza más sustantiva, referidos a la obtención de ayudas, subvenciones y subsidiación de puntos de interés de préstamos.

En todas las Comunidades Autónomas se aprecia la existencia de Registros de solicitantes o demandantes de vivienda protegida. La configuración de los mismos se aborda desde una perspectiva distinta. En unos casos, el Registro, además de otras funciones, cumple la misión de garantizar la observancia por parte de los registrados de los requisitos de acceso a las diferentes clases de promociones de vivienda protegida, con lo cual la mera inscripción habilitaría para participar en el procedimiento de adjudicación.

En otros casos, además de la inscripción en el Registro es preciso cumplir una serie de requisitos específicos de cada promoción o clase de vivienda protegida para resultar adjudicatario, que no son fiscalizados por el Registro y por tanto no constituyen requisitos para el acceso al mismo, con lo cual el Registro tiene una función menos integradora.

Junto a los derechos mencionados se pueden destacar otros complementarios como el derecho a la opción de compra que acompaña a la propia adjudicación de vivienda en alquiler y el derecho de los propietarios de viviendas desocupadas a acogerse a los programas de ayudas y garantías.

Se constata en alguna legislación autonómica (10) la existencia de la acción pública, en virtud de la cual se reconoce a todos los ciudadanos la posibilidad de exigir ante las Administraciones públicas y la Jurisdicción Contencioso Administrativa el cumplimiento de la legislación en materia de vivienda y de las disposiciones y medidas establecidas por el planeamiento urbanístico referidas a la vivienda.

Es indudable la importancia que tiene y se le ha reconocido a la vivienda como factor de integración social y desarrollo personal, tanto a nivel internacional, como a nivel nacional. En el nivel internacional, cabe mencionar la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966, la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961 y la Carta Europea de los derechos fundamentales. En el nivel nacional, numerosas constituciones recogen, como España, el derecho a la vivienda, aunque frecuentemente se le atribuye un mero valor programático o declarativo.

Lo que está en juego en estos momentos es el valor que paulatinamente le atribuyan las legislaciones estatales y regionales, en relación

(10) Art. 6 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda en Cataluña; art. 3 de la Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de la Vivienda de Galicia.

con su exigibilidad ante los órganos jurisdiccionales nacionales. En ese sentido, como se ha dicho, parece que la opción por el reconocimiento del derecho subjetivo al acceso a una vivienda digna y adecuada debería ir configurándose de manera gradual y progresiva, a partir de unas bases mínimas que identificasen los titulares de ese derecho y las condiciones de ejercicio del mismo, definiendo asimismo la necesidad de vivienda a efectos de la ley en un contexto social cambiante.

LABURPENA: la 32 urte pasatu dira gaur egun indarrean dagoen Espainiako Konstituzioa indarrean jarri zenetik eta bertan espainiar guztiei «etxebizitza duina eta egokia» izateko eskubidea aitortu zitzaientetik. Ikerlan honetan autonomietako legelariak etxebizitzarako eskubidea esaten zaion hori azken urteetan nola garatu duten aztertzen saiatu da egilea. Eta saiakera horrek erakutsi dio legearen konfigurazioaren xedea ez dela etxebizitza bera, baizik eta eskubide instrumentalen multzo bat, zeinaren bidez, apurka-apurka herritarrek etxebizitza eskuratzeko benetako aukera gehiago izan baitute. Hala, bada, eskubide hori exijitu ez daitekeen eskubidea da baldin eta benetan etxebizitza eskuratzeko beharrezko baldintza egokiak betetzen ez badira.

HITZ GAKOAK: Etxebizitza izateko eskubidea. Legezko konfigurazioa. Exijitzeko modukoa.

RESUMEN: Han transcurrido casi 32 años desde que se promulgara la vigente Constitución española y se reconociera en la misma para todos los españoles «el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». Este trabajo realiza una aproximación al desarrollo que el legislador autonómico ha venido produciendo en los últimos años del tal denominado derecho a la vivienda. De esta aproximación se deriva que el objeto de la configuración legal no es la vivienda en sí, sino un cómputo de derechos instrumentales que, en ocasiones, de manera sucesiva van acercando a los ciudadanos al acceso efectivo a la vivienda. De ese modo, tal derecho sería el derecho no exigible a las condiciones adecuadas para que pueda darse ese acceso efectivo.

PALABRAS CLAVE: Derecho a la vivienda. Configuración legal. Exigibilidad.

ABSTRACT: It has almost been thirty two years now since the current Spanish Constitution was enacted and «the right to enjoy decent and adequate housing» was recognized to all Spaniards. This work approaches to the development that in recent years the Autonomic legislator has carried out regarding the mentioned right to housing. From this approach, it derives some instrumental rights which sometimes in a consecutive way bring effective access to housing closer to the citizens. Thereby, that right would be a non enforceable right to the adequate conditions so as to allow the effective access to that right.

KEYWORDS: Right to housing. Legal definition. Enforceability.