

8. Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Cataluña

1. Introducción.

1.1. El diagnóstico del legislador catalán. 1.2. Los datos al alcance de todos que confirman el diagnóstico del legislador. 1.3. Una primera valoración.

2. El marco normativo de la mano del cual se ha llegado a esta situación.

2.1. La legislación catalana de política territorial de 1983. 2.1.1. Su desarrollo y aplicación. 2.1.2. Otras experiencias autonómicas: la relación entre la ordenación territorial sectorial y el urbanismo. 2.2. La legislación catalana de vivienda de 1991. 2.3. La legislación catalana de urbanismo de 2002.

3. Las dos últimas iniciativas legislativas en materia de vivienda.

3.1. Ley 10/2004, para el fomento de la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local. 3.1.1. El sistema urbanístico de viviendas dotacionales públicas. 3.1.2. La mejora técnica de la regulación legal de la técnica de reservas de suelo para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública: la introducción expresa de la zonificación, como forma de materializar la reserva. 3.1.2.1. El punto de partida: el veinte por ciento del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación. 3.1.2.2. La reserva se materializa a través de la técnica de la zonificación. 3.1.3. La posibilidad (obligación en los municipios de más de diez mil habitantes y capitales de comarca) de incrementar la reserva de suelo en el que se emplace el veinte por ciento del techo de uso residencial, con el suelo en el que se emplace un diez por ciento adicional, si la legislación de vivienda establece nuevas medidas de estímulo de la vivienda asequible. 3.1.4. La aplicación inmediata en el planeamiento derivado de municipios de más de diez mil habitantes y capitales de comarca de la reserva legal mínima de suelo que permita destinar el veinte por ciento de la nueva edificabilidad residencial a viviendas protegidas y un diez por ciento adicional a vivienda sometida a las nuevas medidas de estímulo que establezca la legislación de la vivienda. 3.1.5. La introducción de memoria social en la documentación del planeamiento urbanístico. 3.1.6. La inclusión del incumplimiento del deber de edificar el suelo destinado a vivienda de protección pública como un supuesto legitimador de la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad. 3.1.7. La introducción del principio de cohesión social en la planificación de la reserva para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. 3.2. El Decreto 454/2004, de 14 de diciembre, para el desarrollo del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007. 3.2.1. La prohibición de descalificación del régimen jurídico de vivienda protegida a petición del interesado y el establecimiento de un período de noventa años para la aplicación del régimen que rige para cada modalidad de vivienda protegida. 3.2.2. Registro unificado de solicitudes de vivienda protegida. 3.2.3. La vivienda con protección pública de precio concertado. 3.2.4. Prevención de la exclusión social residencial: subvención al alquiler de colectivos con dificultades. 3.2.5. Mediación para la vivienda de alquiler social y el parque desocupado: Red de Mediación para el Alquiler Social.

Domènec Sibina i Tomàs
*Profesor titular (EU) de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona*

1. Introducción

Los últimos desarrollos normativos realizados en Cataluña en materia de vivienda se han concretado en el mes de diciembre de 2004, mediante: a) la modificación de la Ley 2/2002, de urbanismo de Cataluña, a través de la Ley 10/2004, para el fomento de la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local; y b) los decretos 454/2004, de 14 de diciembre, de desarrollo del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007, y 455/2004, de 14 de diciembre, de regulación del Plan de rehabilitación de viviendas de Cataluña

Sin embargo, nuestra reflexión pretende ser más amplia, explicar los antecedentes y acercarnos a las líneas de futuro.

1.1. El diagnóstico del legislador catalán

Los actuales responsables de la política de vivienda de Cataluña, a través de las iniciativas normativas que han conllevado la aprobación de dos normas reglamentarias por el Gobierno de Cataluña y una ley por el Parlamento catalán, han formulado un concreto diagnóstico sobre los problemas más significativos del mercado de la vivienda.

En la Exposición de motivos del Decreto 454/2004, de 14 de diciembre, que desarrolla el Plan de vivienda en 2004-2007 para Cataluña, se afirma que la experiencia demuestra que desde la segunda mitad de los años noventa no ha funcionado la promoción de viviendas de protección oficial. Para después indicar que el cumplimiento de los objetivos previstos han sido reiteradamente bajos en el ámbito de la promoción protegida, a pesar de su reducción continuada, y que una valoración global sólo alcanza el aprobado como consecuencia que la aceptación generosa de expedientes de rehabilitación de viviendas ha cubierto el déficit de otras líneas de los convenios.

La situación actual se define del siguiente modo: "La estructura del sector de la vivienda y del mercado inmobiliario en Cataluña no permite dar una solución adecuada a las necesidades de vivienda de las capas de la población con rentas medias y bajas, o con características y problemáticas específicas que los alejan de los

mecanismos de oferta del mercado. Ni tan sólo la opción de alquiler es una solución para estas familias, dado que la oferta es muy reducida y además está marcada por el proceso inflacionario general del mercado."

La Exposición de motivos de la Ley catalana 2/2004, de mejora de los barrios que presentan especiales dificultades,¹ pone de manifiesto que en muchas ciudades de Cataluña hay barrios y ámbitos territoriales que tienen problemas de deterioro físico, falta de desarrollo económico, insuficiente cohesión social y carencia de calidad ambiental (todos o algunos de estos problemas, en proceso de tenerlos o ya claramente manifestados). El alcance del problema explica la existencia de esta ley específica, que responde a un planteamiento que se aleja del urbanismo y de la planificación urbanística y exige que la intervención de las administraciones públicas "supere las intervenciones sectoriales y permita emprender acciones de intervención integral, dirigidas tanto a la rehabilitación física como a la sostenibilidad ambiental, el bienestar social y la dinamización económica. Estas acciones deben ir dirigidas a la comunidad entera del barrio o el área de afectados para conseguir que el espacio y los equipamientos públicos se conviertan en factores de desarrollo social y personal, generadores de tejido social y cultural, entornos favorecedores de cohesión e identificadores sociales y culturales".

El diagnóstico se proyecta, por tanto, respecto de tres cuestiones:

–La promoción de viviendas de protección oficial no ha funcionado desde la segunda mitad de los años noventa.

–El mercado inmobiliario no da una solución adecuada a las necesidades de vivienda de importantes capas de la población.

–Existe un número significativo de áreas o barrios con fuerte concentración de pobreza y problemas añadidos de carácter urbanístico, social, cultural y de seguridad, que ha llevado al legislador a adoptar una iniciativa que permita optimizar y coordinar las políticas públicas dirigidas a dinamizar a la población y cambiar esa situación.

La perspectiva para afrontar el análisis de los últimos desarrollos normativos en materia de vivienda en Cataluña y las líneas de futuro que permiten vislumbrar,

1. En la exposición de motivos se afirma:

"[...] por razón de las condiciones históricas en las que se crearon y se han desarrollado, muchas áreas de las ciudades de Cataluña sufren importantes problemas urbanísticos y sociales que, en ocasiones, lejos de resolverse, aún tienden a agravarse.

"Entre estos espacios, destacan algunas áreas donde se concentran procesos de regresión urbanística, problemas demográficos (causados por la pérdida o el excesivo crecimiento de la población) y carencias económicas y sociales. Son, en muchos casos, barrios viejos o cascos antiguos, extensiones suburbanas realizadas sin una planificación ni dotación de equipamientos apropiados, polígonos de viviendas o áreas de urbanización marginal. En estas zonas, confluyen a menudo problemas de diferente naturaleza, que afectan en muchos casos el estado de conservación de las edificaciones, la urbanización y las redes de servicios; la existencia de espacios públicos; la dotación de equipamientos; la concentración de grupos de ciudadanos

con necesidades especiales; la accesibilidad viaria y el transporte público; el desarrollo económico; la actividad comercial, y la seguridad ciudadana. Estas circunstancias afectan negativamente el bienestar de los ciudadanos que residen en estas áreas y son un impedimento para la cohesión social y el desarrollo económico.

"Es por ello que determinados barrios y áreas urbanas de Cataluña hoy requieren una atención especial de la Administración pública. Una atención que supere las intervenciones sectoriales y que permita emprender acciones de intervención integral, dirigidas tanto a la rehabilitación física como a la sostenibilidad ambiental, el bienestar social y la dinamización económica. Estas acciones deben ir dirigidas a la comunidad entera del barrio o el área de afectados para conseguir que el espacio y los equipamientos públicos se conviertan en factores de desarrollo social y personal, generadores de tejido social y cultural, entornos favorecedores de cohesión e identificadores sociales y culturales."

puede fundamentarse en criterios muy diversos. Aquí prestaremos especial atención al modo en que afrontan las tres cuestiones anteriores, todo ello sin perjuicio de ser conscientes de que podrían adoptarse perspectivas de análisis distintas.

1.2. Los datos al alcance de todos que confirman el diagnóstico del legislador

Los datos que voy a relacionar, no debe olvidar en qué apartado se desarrollan: "Datos al alcance de todos." Quiero con ello remarcar que no se trata de un examen científico y sistemático de los datos en materia de vivienda, sino de sintetizar el contexto, revisar lo cotidiano, lo sabido, respecto de lo cual es inevitable perder capacidad de crítica y sorpresa. La convivencia con los problemas acostumbra a relativizar su magnitud y a quitarles importancia: si hemos sobrevivido a ellos, nos decimos, no deben ser tan graves.

Por tanto, aunque algunas de las cuestiones que afrontaré en esta introducción son sobradamente conocidas para una parte del auditorio, espero que sea útil para todos, en la medida que esta introducción ayude a no olvidar, o nos obligue a recordar, que las políticas de vivienda son un reto mal resuelto y que el camino que se siga, tanto por los poderes públicos como por los operadores privados e institucionales, será muy importante para la calidad de vida de los ciudadanos y para el futuro de nuestras ciudades.

Para situarnos voy a utilizar una batería de datos, a modo de las imágenes que recibe quien visita por primera vez y de manera rápida un pequeño país y que se acumulan en su memoria inmediata, en el poco tiempo del que dispone. No puede analizarlos con sosiego, ni le son transmitidas de manera pormenorizada, pero permiten entender a vuela pluma donde ha estado de viaje.

2. Los datos con los que trabajamos aparecen en BOSCH MEDA, Jordi, y GIBAJA ESTEBAN, Olga, *La vivienda en Cataluña en el ámbito local: diagnosis, propuestas y soluciones a un problema creciente*, Fundación Carles Pi i Suñer, Barcelona, 2004, página 122, que reproduce los datos elaborados por Carme Trilla.

3. En el año 1984, en Cataluña se inician la construcción de algo menos de 30.000 viviendas nuevas, de las que prácticamente la mitad son de protección pública.

Hacia el año 1990, se produce el primer máximo histórico del número viviendas iniciadas, en concreto ya se superan las 60.000, y el porcentaje de viviendas de protección oficial se reduce drásticamente hasta el 16% (se inicia la construcción de 10.000 viviendas protegidas).

En el año 1993 se reduce el inicio de la construcción de viviendas (menos de 35.000), respecto de los años anteriores.

A partir del 1994 se produce un incremento progresivo e imparable que finaliza en el año 2002, en el que se inicia la construcción de 85.269 viviendas, de las cuales un 94% (más 80.000) son libres y un 6%, protegidas.

4. Este extremo se explica mejor si hacemos el ejercicio de imaginarnos la situación a la inversa. Imaginemos que cada uno de nosotros, por ejemplo, tuviera conocimiento, a través de la entidad bancaria con la que trabajamos, que determinados mercados de la vivienda en el Este de Europa o en Sudamérica tienen precios relativamente bajos y un largo recorrido a la alza por existir una fuerte demanda interna de vivienda, que su sistema de garan-

Se trata de una ruta por las señales de tráfico, los indicadores y los problemas que plantean la política de vivienda y la transformación (no sostenible en estos momentos) de nuestras ciudades.

A) En Cataluña, al igual que en el resto de España, se ha incrementado de manera muy notable la construcción de viviendas nuevas, en términos relativos y absolutos. Sin embargo, en Cataluña, al igual que en muchas otras comunidades autónomas, el porcentaje de viviendas de protección pública de nueva construcción ha caído en picado en los últimos años. Si examinamos el período de 1984 a 2002,² se ha triplicado el inicio de nuevas construcciones de viviendas (de 30.000 a 85.269) y se ha reducido en números absolutos y relativos la construcción de viviendas protegidas, que acaban significando el 2002 sólo un seis por ciento del total, frente al cincuenta por ciento del año 1984.³

B) El precio de las viviendas se ha duplicado en el periodo de 1996 a 2002 y en los dos últimos años crece a un porcentaje superior al quince por ciento anual, como consecuencia básicamente del incremento del precio del suelo. El incremento desmesurado de los precios convierte a la vivienda en España y en Cataluña en un bien de inversión no sólo para quien la adquiere para su uso y como domicilio principal o secundario, sino también para el capital nacional e internacional en busca de altas rentabilidades.⁴ Será muy difícil impulsar políticas de vivienda asequible mientras continúe este ritmo de incremento de los precios.

C) La ocupación del parque de viviendas es ahora mayoritariamente en propiedad. En Cataluña,⁵ en 1950, el 74,3% de las viviendas se ocupaban en régimen de alquiler, y el 25,7% en propiedad, y en 1991, el 20,68% en alquiler y el 79,32% en propiedad.⁶

tías registrales e hipotecarias está muy desarrollado (como es el caso de España) y se nos ofrecieran mecanismos y canales de inversión. Esos países sufrirían una fuerte presión del capital español, que es lo que ha sucedido al revés en nuestro mercado de la vivienda, cercado por la inversión interna y foránea.

5. Los datos de ocupación en régimen de propiedad y alquiler están disponibles en el INE y en el Instituto de Estadística de Cataluña en los censos de población y vivienda 1950, 1960, 1970, 1981 y 1991.

6. En la ciudad de Barcelona, en el año 1981, el régimen de ocupación en alquiler y propiedad estaban en una proporción próxima al 50% (mitad y mitad) y en el año 2001 había 405.090 ocupadas en propiedad (68,133%) y 189.361 (31,916%) ocupadas en régimen de alquiler (datos del Departamento de Estadística del ayuntamiento disponibles en www.bcn.es).

Hay que tener en cuenta que por la antigüedad de muchas las edificaciones de esta ciudad y por ser su peso específico demográfico mayor en los momentos históricos en que el alquiler era la forma más común de ocupar las viviendas, el porcentaje de viviendas en alquiler en Barcelona es mayor que en otras ciudades catalanas. Y mayores, también, consecuentemente, los problemas que plantea la entrada en vigor de la modificación de la legislación de arrendamientos urbanos en España, a partir de 1 de enero de 1995, que elimina el régimen de beneficios para el arrendatario (renta congelada y prórroga forzosa) y establece un régimen transitorio para los contratos existentes.

Estos datos permiten destacar tres de los problemas del parque residencial inmobiliario en Cataluña:

a) Las dificultades de su adecuación funcional a las nuevas necesidades y a las nuevas demandas del mercado de la vivienda, derivado de la rigidez que caracteriza el régimen de propiedad horizontal, que tiende a perpetuar la estructura de los inmuebles y obliga a consensuar o a disponer de una mayoría suficiente de propietarios, para adoptar muchas de las decisiones sobre mejora y rehabilitación.

b) El problema social que puede comportar exigir el cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación respecto de viviendas en alquiler sometidas al régimen transitorio de la legislación de arrendamientos urbanos, ocupadas en su mayor parte por personas mayores con graves dificultades económicas o con ingresos prácticamente congelados.⁷

c) La falta de un mercado de alquiler para satisfacer un tipo de demanda muy concreto que podría singularizarse sobre todo en jóvenes, trabajadores con movilidad laboral e inmigrantes.⁸

D) El mal estado de conservación de una parte significativa del parque inmobiliario residencial se concentra en

áreas territoriales concretas. Ello comporta la existencia creciente de barrios y áreas degradadas ocupadas por un alto porcentaje de pobres (en terminología políticamente correcta, acumulación de personas desfavorecidas), que se explicita en el ámbito legislativo con la aprobación, que ya hemos reseñado, de la Ley catalana 2/2004, de mejora de los barrios que presentan especiales dificultades.

Según el Colegio de Arquitectos Técnicos de Barcelona,⁹ las principales deficiencias del parque de viviendas catalán se encuentra en los edificios construidos con anterioridad a 1940, a causa fundamentalmente de su antigüedad, y de los construidos en el período 1940-1970, que se caracterizan por la construcción muy sencilla, con un mantenimiento casi inexistente, que suelen requerir actuaciones de rehabilitación muy importantes, hasta en aspectos estructurales. Por el contrario, las edificaciones del período 1971-1980, a pesar de que predominan las deficiencias en fachadas por ausencia de mantenimiento, son de mejor calidad; y las del período más reciente (desde 1980 hasta hoy) representan las de mayor calidad constructiva.¹⁰

Esta concentración de deficiencias en los dos períodos citados, se relaciona directamente con dos tipos de tejido urbano diferenciado:

7. Me refiero a la protección del inquilino ante el desahucio y el incremento de rentas que articula la legislación de arrendamientos urbanos hasta la vigente ley de 1994 (y que tiene continuidad parcial en sus disposiciones transitorias), mediante las técnicas de prórroga forzosa del contrato para el arrendador y congelación de rentas (una política social que no se fundamenta en los presupuestos públicos, sino en la delimitación legal de la función social del derecho de propiedad). El régimen jurídico de los arrendamientos urbanos comporta que la actuación administrativa tenga importantes consecuencias: a) la declaración administrativa de ruina comporta el derecho del arrendador a la resolución unilateral del contrato, y b) el propietario puede repercutir al arrendatario el coste de las obras de conservación ordenadas por las administraciones públicas, al amparo de la disposición transitoria segunda, apartado 10.3, de la Ley de arrendamientos urbanos de 1994, por un período de diez años. En concreto, puede repercutir la cantidad que resulte del capital invertido, más el interés legal de este capital calculado por un período de cinco años, siempre que no superen la menor de las dos cantidades siguientes: cinco veces la renta vigente más las cantidades asimiladas o el importe del salario mínimo interprofesional (repercusión que para determinadas personas, especialmente, las ya jubiladas, puede significar un desahucio de hecho porque no podrán atender el pago de la renta incrementada).

8. En relación con este extremo la Exposición de motivos del Real decreto 1721/2004, de 23 de julio, señala:

"[...] No se dispone, por otro lado, de un parque de viviendas en arrendamiento, con las dimensiones suficientes y la moderación de alquileres necesaria para adaptarse a las necesidades de alojamiento de amplias capas de la población, precisamente aquellas cuya situación económica familiar es más débil. No cabe olvidar, de modo especial, a los jóvenes que buscan emanciparse. Ayudar a su alojamiento adecuado significa contribuir, indirectamente, a un mejor encaje laboral y, en su caso, a la formación de nuevos hogares. También los inmigrantes constituyen otro grupo social de importancia creciente, cuyas necesidades de vivienda podrían afrontarse de forma adecuada, en general, al menos inicialmente, a través del alojamiento en arrendamiento.

"Pero, como se ha indicado, y pese al importante número de nuevos contratos de arrendamiento que los análisis sectoriales detectan, la dimensión global del parque de viviendas en alquiler tiende continuamente a decrecer.

"Por todo ello, el Gobierno considera prioritario frenar e, incluso, invertir la situación de deterioro del segmento arrendatario, fomentando con todos los instrumentos a su alcance el resurgir de la cultura del alquiler, como régimen de tenencia y alojamiento diferenciado del de acceso a la propiedad, digno del interés de los ciudadanos no sólo como solución residual para

quienes definitivamente no pueden aspirar a la propiedad de una vivienda, sino como fórmula alternativa a esta última, apropiada para determinadas circunstancias personales y no excluyente, en principio, del ulterior paso a la propiedad de una vivienda. Para ello, es preciso incrementar la oferta de viviendas en alquiler en condiciones ventajosas de rentas, de modo que, también por este lado, la alternativa arrendamiento pueda fundamentarse en una elección económica racional.

"En este contexto, y al margen de otras posibles medidas que pueden adoptarse fuera del ámbito del vigente Plan de vivienda, este real decreto amplía y flexibiliza varias de las posibilidades que ya se encuentran en el Real decreto 1/2002, de 11 de enero.

"Por una parte, se incrementará la cuantía de las subvenciones que percibirán los promotores de viviendas protegidas en arrendamiento con cargo a los presupuestos del Ministerio de Vivienda, a través de las indicadas subidas de precios máximos de las viviendas protegidas, lo que supondrá un nuevo estímulo para la promoción de nuevas viviendas protegidas en arrendamiento.

"Además, se abre a organismos públicos y sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas, aunque bajo ciertas condiciones, la posibilidad de adquirir viviendas existentes –salvo aquellas sujetas a regímenes de protección pública–, con la financiación cualificada correspondiente, para destinarlas al arrendamiento, posibilidad que, hasta el momento, estaba reservada a entidades sin ánimo de lucro.

"Por otra parte, se potencian las subvenciones estatales a quienes rehabiliten sus viviendas libres para cederlas en arrendamiento, bajo ciertas condiciones.

"Asimismo, se crea una nueva subvención dirigida a los inquilinos, preferentemente jóvenes, para facilitarles, de forma temporal, el pago de los alquileres, cuando se den determinadas circunstancias que les dificulten hacerles frente. De este modo, la alternativa de vivir en alquiler se hará más atractiva y realista para un cierto número de ciudadanos con ingresos medios y bajos.

"Asimismo, la agencia pública estatal de alquileres podrá contribuir a potenciar y dar mayor fluidez a estas nuevas vías abiertas por este real decreto."

9. *APCE Habitatge*, número 40, de 2001: "Rehabilitar i mantenir el construït, una necessitat inajornable".

10. Este informe no pondera la inadecuación del patrimonio residencial existente a las nuevas necesidades fruto del cambio demográfico y social y de las nuevas exigencias de la demanda.

La situación de Barcelona es singular, dado que en esta ciudad existen más de 10.000 edificios anteriores a 1900, 8.000 construidos entre 1900 y 1920 y casi 20.000 más entre 1921 y 1950.

a) Los centros históricos y los primeros ensanches desarrollados a principios del siglo, con una muy elevada concentración de los edificios más antiguos; y

b) Las grandes promociones de viviendas de los años 1960-1970, en tipo polígono, construidas para los emigrantes venidos del resto de España a Cataluña, emigración que fue extraordinariamente masiva.

E) Se ha producido un gran cambio social y de composición de los hogares en Cataluña y en España, en los últimos diez años, tal como acredita el *Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadística*, de junio de 2004.¹¹ El tamaño de los hogares españoles, su estructura, la composición social, la demanda de vivienda, ha cambiado sustancialmente.

El patrimonio residencial existente, de difícil sustitución

Para cerrar esta cuestión nos referimos a otro dato significativo y que genera muchos problemas, como es la disponibilidad de ascensor. Según el censo de edificios de 1990, más de un 5,4% de los edificios de viviendas plurifamiliares no disponían de ascensor, concretamente 50.271 edificios sobre un total de 914.509, de los cuales, casi la mitad (24.541), se concentran en la ciudad Barcelona.

Las estadísticas también confirman que la falta de ascensor es un problema más grave en la vivienda ocupada por alquiler, que en la ocupada en régimen de propiedad, y que es una cuestión ligada a la antigüedad de la edificación.

11. Me refiero al *Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadística*, de junio de 2004, sobre los cambios en la composición de los hogares en el período 1991-2001 (al que se puede acceder desde www.ine.es).

Del texto del informe destaca, entre las modificaciones más importantes en la estructura y el tamaño de los hogares, las siguientes:

a) Existen un 19,7% de hogares más en el año 2001 que en el año 1991, a pesar que sólo ha habido un incremento poblacional del 5%.

b) Se produce un aumento espectacular de los hogares unipersonales, que se incrementan de 1.600.000 a 2.900.000.

c) Disminuyen las parejas con cuatro hijos o más (de 485.000 a 176.000) y aumentan el número de parejas sin hijos (de 2.000.000 a 2.500.000).

d) Los jóvenes cada vez se emancipan más tarde. Del total de jóvenes de entre 25 a 34 años (casi 7.000.000), el 37,7% vive con sus padres (en mayor número los varones que las mujeres).

dado el régimen de propiedad que ya se ha consolidado, es inadecuado para dar respuesta a las nuevas demandas de vivienda. Tan importante o más es que también es inadecuado para dar respuesta a la propia dinámica de las personas que las ocupan (desde el envejecimiento, a la no-emancipación, sin olvidar las rupturas matrimoniales) y para regenerar el hábitat de los colectivos en riesgo de exclusión que lo ocupan y viven en él.

F) El peso de la inmigración: el ejemplo de la ciudad de Barcelona. Los datos de inmigración extranjera también son espectaculares si los comparamos con los de hace diez años. De acuerdo con los datos del Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona,¹² puede advertirse la importancia de la inmigración extranjera en los movimientos demográficos de la ciudad de Barcelona.

e) Han aumentado mucho las personas mayores 65 años y, sobre todo, en términos relativos los mayores de 85 años, y cada vez tienen más tendencia a vivir solos, sobre todo las mujeres, ya que en 1991 lo hacía unas 60.000 y en 2001 han pasado a ser unas 160.000.

f) Es espectacular el aumento de los núcleos constituidos sólo por madres con hijos (un incremento del 41%), sean viudas, casadas, solteras o separadas y divorciadas.

g) El 26,5% de los núcleos monoparentales de madres con hijos corresponden a mujeres separadas o divorciadas con hijos. En esta situación, sólo hay 49.926 hombres, siete mujeres por cada hombre. En total estos núcleos monoparentales se han multiplicado por dos, entre 1991 y 2001 (de 180.000 a casi 360.000 hogares).

h) Debe destacarse un grupo con riesgo de exclusión social. En un 18,9% de los núcleos monoparentales de madre separada o divorciada, ningún miembro del hogar tiene empleo. La mayoría de estos hogares están compuestos por la madre y los hijos, por lo que su dependencia económica de la eventual pensión es máxima.

Estos cambios también se reflejan en nuestras ciudades. Así, en Barcelona 150.000 personas viven solas y 175.000 en pareja (datos del Instituto de Estadística Municipal a los que se puede acceder desde la página web www.bcn.es).

12. Se puede acceder a los datos del padrón desde la página web de la ciudad de Barcelona, www.bcn.es.

Movimientos migratorios de la ciudad de Barcelona

1. Datos básicos

1. Movimiento demográfico en Barcelona. 1999-2003

Año	Altas por			Bajas por	
	Nacimiento	Inmigración	Omisión	Defunción	Emigración
1999	12.203	24.207	16.595	16.152	39.117
2000	12.573	23.650	36.272	15.459	39.092
con nacionalidad española	11.602	20.509	7.601	15.334	30.640
con nacionalidad extranjera	801	3.081	28.371	125	2.452
2001	12.564	25.772	50.048	15.588	44.861
con nacionalidad española	11.239	21.489	7.316	15.445	39.031
con nacionalidad extranjera	1.325	4.283	42.732	143	5.830
2002	12.960	31.782	66.326	15.495	52.448
con nacionalidad española	11.277	23.829	7.959	15.346	41.147
con nacionalidad extranjera	1.673	7.053	58.367	149	11.301
2003	12.605	35.473	57.136	16.367	61.307
con nacionalidad española	10.870	25.039	7.746	16.185	45.416
con nacionalidad extranjera	1.735	10.434	49.390	182	15.891

Nota: datos de nacimientos y defunciones provisionales de los residentes, que se han registrado durante el año.

Altas por omisión: son las personas que viviendo habitualmente en el municipio no figuran inscritas en su padrón municipal y deberán solicitar su inscripción en el mismo por omisión.

Fuente: Movimientos demográficos. Departamento de Estadística. Ayuntamiento de Barcelona.

En síntesis, parece que los datos indican que en una ciudad en la que la vivienda se encarece mucho, se expulsa a unos nacionales y se incorpora a otros y a un gran número de extranjeros. Estos datos creemos que visualizan la transformación de la ciudad del siguiente modo: *a)* una parte de la ciudad en la que se agudizan los problemas de los “barrios y áreas urbanas de Cataluña hoy requieren una atención especial”, en palabras de la Ley catalana 2/2004, de mejora de los barrios que presentan especiales dificultades, que acoge tendencialmente a los más pobres que sobreutilizan las viviendas existentes (ello explicaría el gran número de extranjeros que se incorporan a la ciudad cada año¹³ a pesar del precio de la vivienda); *b)* otra parte que se dirige hacia la configuración de ámbitos elitistas, para acoger tendencialmente a los más ricos, y *c)* la tierra de nadie, constituida por barrios todavía hoy cohesionados socialmente, que avanzará en el futuro en una u otra dirección (que deberían ser objeto de identificación y actuaciones específicas).

G) La identificación de los grupos de riesgo de exclusión que viven en el patrimonio residencial existente. En este punto seguiremos a Jordi Bosch y Olga Gibaja,¹⁴ que indican, en primer lugar, que es el conjunto de la población como colectivo, el que está afectado por el incremento de los precios y las incertidumbres que en el futuro pueda plantear hacer frente al pago de la deuda asumida.

Sin embargo, a nosotros nos interesa, cuando destacan los colectivos que consideran afectados de manera singular, que son: la gente mayor, el conjunto de población de más de 65 años, especialmente si vive en régi-

men de alquiler; los inmigrantes, en concreto aquellos que se incorporan en régimen de precariedad y con retribuciones muy bajas en el mercado laboral, y los jóvenes y un colectivo diverso de familias y personas con dificultades económicas, sociales o personales.

En este colectivo debemos incluir las familias sin trabajo o con trabajo precario, una parte de las familias monoparentales; las mujeres víctimas de la violencia doméstica, los mayores de 50 años en situación de paro y con bajo nivel formativo, los drogadictos y ex drogadictos, las personas que han pasado por prisión, los discapacitados que unen a ello problemas económicos, las personas con trastornos mentales y algunas etnias especialmente difíciles de integrar en la sociedad.

La descripción de estos colectivos permite advertir que el derecho a una vivienda digna y las políticas de vivienda deben ser diversas y que la vivienda de nueva construcción en suelo urbanizable no es la solución adecuada para muchos de estos colectivos (piénsese, en las personas mayores que viven solas, en las familias monoparentales con problemas o en las familias con miembros atrapados en el paro estructural) y sí en cambio políticas de transformación y readecuación del patrimonio inmobiliario residencial o de equipamientos de alojamiento.

Se puede concluir que una gran parte de la ciudad existente está ocupada por personas que son potenciales demandantes de vivienda de nueva construcción o rehabilitada sometidas a algún régimen de protección pública.¹⁵ En países con grandes parques de viviendas de propiedad pública en alquiler, la conservación es en parte responsabilidad del Estado. Sería una doble falta

13. Se puede afirmar que el mercado laboral les acoge (legal o ilegalmente), los necesita, que en ese proceso se ha dado respuesta desde los poderes públicos a sus problemas en los ámbitos en que existen en Cataluña, y España, servicios públicos estructurados (sanidad y enseñanza, sobre todo), pero que la falta de políticas de vivienda para los nacionales (recuérdese un 6% de vivienda protegida en Cataluña sobre el total de construidas), se proyecta de manera especial en estos colectivos (¡como pedir una política de vivienda específica para los inmigrantes extranjeros, si carecemos de ella para los nacionales!).

Aseveración que hacemos a sabiendas que la opinión mayoritaria de los agentes que actúan en el ámbito de la prestación de servicios personales son reacios, cuando no radicalmente contrarios, a singularizar las políticas según se presten o no a inmigrantes (habría una política de vivienda, no una para nacionales y otra para extranjeros). A pesar de ello, sea cual sea el planteamiento, no debe olvidarse la necesidad de dar respuesta al impacto de la inmigración en el mercado inmobiliario y en el parque inmobiliario residencial existente.

14. BOSCH MEDA Jordi; GIBAJA ESTEBAN, Olga, *La vivienda en Cataluña en el ámbito local: diagnosis, propuestas y soluciones a un problema creciente*, Fundación Carles Pi i Suñer, Barcelona, 2004, páginas 64 a 85.

15. La legislación de vivienda protegida prevé como requisitos, además de que los recursos de la unidad convivencial estén dentro de la franja de renta mínima y máxima que corresponda según el tipo de vivienda protegida, *tener necesidad de vivienda*, es decir, no disponer de una vivienda en propiedad, nuda propiedad, derecho de superficie o usufructo o que la que se dispone merezca la calificación de no ser adecuada para satisfacer el derecho a una vivienda digna, sea por las condiciones objetivas de la vivienda (superficie, por ejemplo) o sea por las condiciones de la unidad convivencial (número de miembros, edad o grado de discapacidad que le impide por las condiciones del edificio poder tener una suficiente calidad de vida).

ro de miembros, edad o grado de discapacidad que le impide por las condiciones del edificio poder tener una suficiente calidad de vida).

La Orden de 18 de agosto de 2003 del Departamento de Vivienda del Gobierno vasco da una nueva redacción a la Orden de 14 de junio de 2002, sobre procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial. El texto definitivo es como sigue:

“2. Los requisitos que debe reunir la unidad convivencial, o persona física, para ser dada de alta su solicitud en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial son los siguientes:

“a) Alguno de los futuros titulares de la vivienda de protección oficial habrá de residir en cualquier municipio del País Vasco. Dicha residencia deberá acreditarse mediante el correspondiente certificado de empadronamiento en el que conste la fecha de antigüedad.

“b) Todos los miembros de la unidad convivencial deberán carecer de vivienda en propiedad, nuda propiedad, derecho de superficie o usufructo a la fecha de la solicitud de inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial. A estos efectos será tenida en cuenta la Orden de 30 de diciembre de 2002, sobre circunstancias de necesidad de vivienda o normativa que le sustituya.

“c) Por parte de la unidad convivencial deberán acreditarse ingresos entre el mínimo y máximo que la normativa general de viviendas de protección oficial disponga para poder ser beneficiario de la adjudicación de una vivienda de protección oficial. El período impositivo computable será aquel que, vencido el plazo de presentación de la declaración de la renta de las personas físicas, sea inmediatamente anterior a la fecha de solicitud de alta en el registro.”

El concepto de infravivienda, en el sentido de inadecuada para satisfacer el derecho a una vivienda digna, en el caso del País Vasco, se establece

de atención a un derecho que estructura el estado del bienestar que la no-existencia en España de políticas de vivienda de ese calibre y tipología, conllevara olvidar que ayudar a conservar en condiciones adecuadas las viviendas de una parte importante de la población, es también una política dirigida a garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada.

1.3. Una primera valoración

No hay en la anterior descripción ninguna intención alarmista. Es una cuestión meramente metodológica. Cualquier análisis precisa, en primer lugar, identificar los problemas. Seguidamente atribuir al ordenamiento vigente la parte de responsabilidad que le corresponda y diseñar propuestas de nuevos marcos normativos que no sea un obstáculo para resolver los problemas y, a ser posible, incentiven y permitan su solución en el espacio de tiempo más breve posible.

La ley no transforma la realidad. La vida no cambia por decreto. Pero ello no significa que las políticas públicas, la acción administrativa, por importantes que sean, puedan resolver los problemas que tiene planteados una sociedad, en un marco normativo que lo impida. La ley no transforma la realidad, pero puede impedir transformarla. Hago esta afirmación, un tanto obvia, por el hecho que existe una opinión fuertemente extendida entre los responsables políticos en que debe ponerse el acento en la acción, y a veces se olvida la legislación. Esta afirmación es válida para el pasado pero también para el futuro.

El relato ordenado de hechos conocidos en que ha consistido la introducción que hemos realizado, nos invita a reflexionar sobre la necesidad de afrontar cualquier reforma legislativa sin centrarse en lo coyuntural, dado que los cambios que se están produciendo en las necesidades de vivienda son cada vez más profundos y en un entorno que cambia a gran velocidad.

Como sabemos, no todas las leyes deben resolver cuestiones coyunturales, ni ser la muleta para apoyar planes de acción administrativa, ni para posibilitar medidas de choque. La ley medida, que de excepción llevan camino de ser regla, quizás no sean el camino más adecuado para afrontar la regulación de la materia "vivienda" (148.1.3 de la CE) y del derecho a la vivienda, que debería seguir siendo, con la salud y la educación, uno de los pilares de los estados occidentales del "post bienestar" (en el caso de las sociedades occidentales que llegaron a ese estadio de la evolución social), que forman parte de un mundo ya globalizado.

El incremento de precios, la sobreocupación de las viviendas, la degradación de barrios y un largo etcétera de problemas, deben tener una respuesta legislativa adecuada pero no ser el único objeto de la legislación que regule este sector o ámbito material de competencia, o con mayor ambición, el derecho a la vivienda. Creemos que su objeto, estrechamente vinculado a garantizar el desarrollo económico sostenible y la transformación sostenible de nuestras ciudades, debería consistir en la regulación legal del mercado de la vivienda y del servicio público de vivienda. Del mismo modo que hay que regular un mercado y un servicio público de la educación o un mercado y un servicio público de salud, para dar respuesta al derecho a la educación o a la salud en una economía social de mercado. En definitiva, ha de regularse el mercado y el servicio público de la vivienda para garantizar el derecho a la vivienda (con el alcance que determine el legislador) y permitir un desarrollo sostenible y una transformación sostenible de nuestras ciudades.

El régimen de vivienda protegida en España se ha basado en políticas públicas destinadas a fomentar la actividad privada de construcción y rehabilitación, de tal modo que mediante ayudas económicas, el sector privado construya vivienda económica y asequible para los ciudadanos que a su vez reciben ayudas para acceder a la vivienda, preferentemente en régimen de propiedad. La misma política de fomento dirigida al mercado se instrumenta en el Real decreto 1721/2004, de 23 de julio, respecto del alquiler.

Esta política de fomento no ha sido ni contestada ni rechazada por los ciudadanos, y se ha producido en un entorno en el que, observado desde una perspectiva no jurídica, la vivienda no se vive, o al menos no se ha vivido como un derecho, por una parte muy significativa de la población. Para ésta, se ha tratado de una inversión, de un elemento de seguridad patrimonial para su futuro y para el de sus hijos.

No podemos olvidar, por tanto, que una parte de la ciudadanía ha vivido la evolución del mercado inmobiliario, que nos ha llevado a la situación descrita, con bastante complacencia.

Querría recordar que en España, y concretamente en Cataluña, los poderes públicos han cedido progresivamente el protagonismo al sector privado y el urbanismo ha sido en gran medida –a pesar del arsenal legislativo de medidas de intervención y de delimitación del derecho de la propiedad–, un conjunto de técnicas de regulación externa de la transformación del territorio impul-

en el artículo 16 del Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. Califica, como tales, y por tanto dotan a la unidad convivencial del requisito de necesidad de vivienda, si la vivienda tiene una superficie igual o menor de 36 metros cuadrados; familias de cinco miembros con ratios por

persona menor a 12 metros cuadrados en viviendas de 36 a 72 metros cuadrados; con miembros mayores de 75 años titulares de vivienda en edificio con problemas de accesibilidad; unidades convivenciales con algún miembro discapacitado en edificios con problemas de accesibilidad.

sada por la especulación y por el crecimiento desorbitado de los precios del suelo.

La primera reflexión debería orientarse a determinar la necesidad o no de declarar la existencia de una actividad prestacional pública, de servicio público, en el ámbito del sector de la vivienda; actividad prestacional que debe convivir con el mercado de la vivienda de inversión.

Ello obliga a reflexionar si el artículo 47 de la Constitución debe subjetivarse por el legislador, de qué modo y en conexión a qué otros derechos y principios rectores constitucionales distintos del derecho de propiedad. Así, por ejemplo, es lícito preguntarse:

–Si el derecho a la igualdad y a la seguridad (artículos 9, 14 y 17 de la CE) exige o no que los poderes públicos adopten políticas públicas activas para impedir la exclusión social urbana.

–Si el derecho a la educación y el de la protección de la familia (artículos 27 y 39 de la CE) permite o no al legislador definir el derecho a la vivienda digna no limitado al interior de las paredes que la delimitan, sino a entornos urbanos con determinados parámetros de calidad, servicios y posibilidades de movilidad.

–Si es o no imprescindible la declaración legal de servicio público para crear un auténtico parque de vivienda asequible paralelo al mercado, lo más extenso posible y que se rija por unas normas específicas (un parque de viviendas asequibles no entendido necesariamente como de propiedad pública sino sometida a un régimen jurídico singular de derecho público).

Hechas estas observaciones de carácter conceptual y general, el listado de datos y cuestiones planteadas también nos pone sobre la pista de que el problema de la vivienda asequible no es sólo una cuestión cuantitativa, con serlo y muy importante en este momento, sino, también, cualitativa. Tanto en el diseño de la política de vivienda asequible, como de la política de vivienda, no puede olvidarse que la transformación urbanística del territorio mediante usos intensivos, en este caso de carácter residencial, debe hacerse de modo que el crecimiento, la transformación o la sustitución de la ciudad existente, lo sea en forma sostenible desde el punto de vista económico y ambiental, pero también social. Las políticas de vivienda y la planificación de las áreas residenciales, con destino predominante a residencia habitual, debe llevarse a cabo con criterios que hagan posi-

ble esa triple variable del desarrollo sostenible. La cohesión social y las políticas para evitar la segregación espacial, por tanto, han de ser siempre una de las variables a ponderar en el proceso de toma de decisiones en estas materias.

2. El marco normativo de la mano del cual se ha llegado a esta situación

El marco normativo en el que se han desarrollado las condiciones para llegar a la situación actual, lo concretaremos, a pesar de que la realidad es más compleja, en las normas que han influido de manera principal. Se trata de:

–La legislación de política territorial, que constituye un bloque normativo cuya norma de cabecera es la Ley 23/1983, de política territorial.

–La legislación catalana de vivienda, cuya norma de cabecera es la Ley 24/1991, de la vivienda.

–La legislación urbanística catalana que se rigió por el Decreto legislativo 1/1990, que aprueba el Texto refundido de disposiciones legales en materia de urbanismo vigentes en Cataluña, hasta su derogación y sustitución por la Ley 2/2002, de urbanismo de Cataluña.

2.1. La legislación catalana de política territorial de 1983

2.1.1. Su desarrollo y aplicación

La Ley 23/1983, de política territorial, ha sido objeto de diversas modificaciones¹⁶ y desarrollos,¹⁷ y su regulación actual debe examinarse en paralelo con los planes urbanísticos supramunicipales que prevé la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo (los planes directores urbanísticos, artículos 56, 74 y 77). El esquema legal vigente prevé un plan territorial general de Cataluña que ya ha sido aprobado por ley y planes territoriales parciales (multisectoriales y con un ámbito territorial prefijado) o directores territoriales (multisectoriales y sin un ámbito prefijado legalmente) y planes territoriales sectoriales (que planifican los aspectos territoriales de la política de los distintos departamentos que proyectan sobre el territorio sus necesidades de suelo para ejercer sus competencias y desarrollar sus políticas públicas). Este planeamiento territorial vincula a la planificación urbanística,¹⁸ en la que el legislador catalán ha incorporado la Ley 2/2002, los planes directores urbanísticos cuyo objeto coincide con

16. La Ley 1/1995, de 16 de marzo, derogó los artículos 9 y 10. La Ley 15/2000, de 29 de diciembre, modificó el artículo 8.5, y la 31/2002, de 30 de diciembre, modificó el artículo 8.6.

17. El Decreto 397/1984, de 17 de diciembre, que regula el proceso de elaboración del Plan territorial general. El Decreto 345/1995, de 28 de diciembre, sobre el proceso de elaboración y tramitación del Plan territorial parcial de las Terres de l'Ebre. La Ley 1/1995, de 16 de marzo, que aprobó el Plan territorial general. El Decreto 4/2000, de 10 de enero, que crea el Programa para el planeamiento territorial y su implantación. El Decreto 201/2001, de 10 de

julio, sobre el proceso de elaboración y tramitación del Plan territorial parcial de La Plana de Lleida, Alt Pirineu y Era Val d'Aran.

18. Lo que diferencia el planeamiento territorial y urbanístico en nuestra opinión es:

A) La STC 61/1997 afirma: "Sin perjuicio de ulteriores concreciones, el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la 'ordenación urbanística', como objeto normativo de las leyes urbanísti-

las determinaciones que delimitan al ámbito del interés supramunicipal en la ordenación urbanística, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial incorporada en la legislación urbanística, que delimita el alcance de la competencia de aprobación definitiva de planes cuando corresponde a los órganos autonómicos.

Abundando un poco más en la legislación de ordenación territorial, se concluye que la estructura de planes es como sigue:

–El plan territorial general aprobado por la Ley 1/1995, de 16 de marzo.

–Los planes territoriales que aprueba el Gobierno de la Generalidad, cuyo ámbito mínimo es comarcal. Estos planes se formulan y tramitan por el Departamento de Política Territorial de la Generalidad, y su contenido se dirige a tres aspectos básicos. El primero, definir los ámbitos territoriales susceptibles de protección (tierras de uso agrícola o forestal, áreas de protección de construcciones y espacios naturales y en general espacios de interés natural). El segundo, el emplazamiento de las infraestructuras. El tercero, las previsiones de desarrollo

social y económico de carácter general, concretadas en la definición de los núcleos especialmente aptos para incluir equipamientos de interés comarcal.

–Los planes directores territoriales que se incorporan a la Ley de política territorial, a través de su modificación por la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, que, en síntesis, son planes territoriales parciales sin ningún ámbito territorial predefinido legalmente. Se promueven y se aprueban por los mismos órganos de la Generalidad que los planes territoriales parciales.

–Los planes territoriales sectoriales se elaboran y proponen por los departamentos de la Generalidad y se aprueban por el Consejo Ejecutivo. De acuerdo con el artículo 18 de la Ley de política territorial deberán contener la determinación de las prioridades de actuación y la definición de estándares y normas de distribución territorial y una estimación de los recursos disponibles, de las necesidades y de los déficits territoriales del sector correspondiente.¹⁹

En aplicación de la legislación de política territorial se ha aprobado únicamente un plan territorial par-

cas (recogida en la primera Ley del suelo de 1956, artículo 1). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por entes públicos), *tales como las referidas al planeamiento* [...]; a lo que ha de añadirse la determinación, *en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación*. El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que *podríamos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo.*"

El planeamiento urbanístico para determinar el cómo, cuándo y dónde han de surgir y desarrollarse los asentamientos humanos establece de manera precisa en todo el territorio el contenido del derecho de uso y edificación, de acuerdo con el estatuto legal de derechos y deberes de los propietarios en cada clase de suelo, y su aprobación es necesaria para dotar de contenido a la propiedad del suelo, es decir, para dotarla de un aprovechamiento concreto urbanístico y unas concretas cargas el cumplimiento de las cuales son un requisito para patrimonializarlo. La jurisdicción contenciosa administrativa, al interpretar la legislación de urbanismo preconstitucional de acuerdo con la garantía constitucional de la autonomía local, determinó el alcance de las competencias autonómicas en la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbanística municipal sobre la base de la existencia de determinaciones urbanísticas de interés supramunicipal y a la constitucionalidad de los controles de legalidad.

En definitiva, la ordenación y decisión concreta y pormenorizada del derecho de uso y edificación es lo que caracteriza la competencia sobre urbanismo y se atribuye competencialmente entre comunidades autónomas y entes locales en función de si afecta a "asentamientos" en terminología del Tribunal Constitucional, a decisiones sobre el uso concreto del territorio, en sentido más técnico, de interés local o supralocal (de competencia local o supralocal).

B) El sistema de planes territoriales pone en relación al territorio con el desarrollo económico y social, y establece un modelo territorial (no una ordenación detallada del derecho de uso y edificación), que garantice el desarrollo sostenible, mediante el establecimiento de directivas y determinaciones de aplicación directa que vinculan directamente el planeamiento urbanístico (que hará la ordenación detallada del uso del suelo) y directamente o indirectamente (según se trate de la comunidad autónoma o el Estado) a las administraciones que realicen actos de transformación del suelo que no precisen de habilitación en el planeamiento urbanístico (por ejemplo, obras públicas de interés general o autonómico).

El establecimiento de directrices y determinaciones de aplicación directa tiene, preferentemente y de acuerdo con lo que dispone la legislación de

ordenación territorial, los ámbitos objetivos siguientes: a) la protección de ámbitos territoriales o bienes de interés relevante; b) la especialización del territorio con la indicación de usos preferentes; c) el diseño (si tiene competencia quien aprueba el plan territorial en los sectores afectados) o propuestas de coordinación en el seno del modelo territorial (si no las tiene), de las grandes infraestructuras; d) el establecimiento de las necesidades y déficit territoriales para el ejercicio adecuado y eficiente de las competencias autonómicas que precisen del suelo, y e) el marco de decisiones territoriales para potenciar las actividades públicas y privadas que impulsen el crecimiento económico y social.

Es determinante para entender la competencia sobre ordenación territorial: el establecimiento de modelos territoriales y el desarrollo sostenible. Esto, presupone que quien tiene la competencia (las comunidades autónomas) en materia de ordenación territorial puede delimitar cuáles son los ámbitos territoriales (entre el que corresponde a su ámbito territorial de competencia), adecuados para diseñar políticas territoriales (diseñando el uso sostenible y, por tanto, solidario, del territorio), dirigidas a posibilitar el desarrollo sostenible. La primera consecuencia es que el Estado no puede establecer modelos territoriales de crecimiento económico, social y medioambiental sostenible, aunque pueda planificar territorialmente sus competencias sectoriales e incidir sobre el modelo territorial definido por la comunidad autónoma. La segunda, que este modelo territorial tendrá carácter vinculante para los municipios que ejerzan sus competencias urbanísticas. La tercera, que la planificación territorial es un sistema coherente de planes de competencia autonómica (territoriales integrados y/o territoriales sectoriales).

19. En el marco del sistema de planes territoriales que establece la Ley de política territorial, son de especial interés las soluciones adoptadas por la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, que crea, en el marco de la legislación de ordenación del territorio, todo un sistema específico de planeamiento territorial de la movilidad, con las directrices nacionales de movilidad, los planes directores de movilidad, los planes específicos y los planes de movilidad urbana (artículo 5 y siguientes).

Destacamos los preceptos siguientes:

"Artículo 5. Instrumentos de planificación

"1. Los instrumentos de planificación han de concretar, para el ámbito territorial que en cada caso los corresponda, la aplicación de los objetivos de movilidad de esta ley mediante el establecimiento de directrices, objetivos temporales, propuestas operativas e indicadores de control.

"2. Se establecen los instrumentos de planificación siguientes. A) Las directrices nacionales de movilidad. B) Los planes directores de movilidad. C) Los planes específicos. D) Los planes de movilidad urbana [...]

"Artículo 6. Las directrices nacionales de movilidad (DNM)

"1. Las directrices nacionales de movilidad constituyen el marco orienta-

cial (el de las Terres de l'Ebre, aprobado por el Acuerdo del Gobierno de la Generalidad de 15 de mayo de 2001, y modificado por el Acuerdo posterior de 21 de octubre de 2003) y planes territoriales sectoriales (por ejemplo el de carreteras, aprobado el año 1985), que obedecen más a los impulsos de la legislación y de la política sectorial que a la de la legislación y política territorial. Sin perjuicio de que se estén elaborando en la actualidad planes territoriales, hasta que no se aprueben, puede afirmarse que el mayor déficit de la legislación catalana de ordenación territorial es no haber sido desarrollada a través de los instrumentos de planeamiento que preveía.

La falta de desarrollo es la crítica principal que debe realizarse, sin que deba olvidarse, sin embargo, que se trata de una legislación que, desde la perspectiva del año 2004, adolece de claras insuficiencias. El modelo territorial de desarrollo social y económico no puede hoy desvincularse de los principios y técnicas que se han incorporado al ordenamiento para garantizar un desarrollo económico, social y ambientalmente sostenible.

Además, la práctica en Cataluña en materia de ordenación del territorio, en nuestra opinión, ha comportado un excesivo protagonismo de los órganos competentes en materia de urbanismo. El urbanismo es un conjunto de técnicas legales que permiten una implantación sostenible en el territorio de actividades privadas y públicas, pero que deben ser analizadas, no sólo desde el urbanismo y el territorio, sino también desde las necesidades que cada sector demanda.

En este punto no debe olvidarse que la satisfacción del derecho a la vivienda y la política de vivienda son un interés supramunicipal y una competencia autonómica en la que deben participar los entes locales de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, pero que no puede entenderse que se trate de una competencia local protegida directamente por la declaración constitucional de autonomía local. No debe olvidarse que vivienda y urbanismo son ámbitos competenciales distintos, aunque una vez el problema de la vivienda asequible se ha desplazado del coste de la financiación de la compra al del valor del suelo, no pueden abordarse de manera desconexa en un ámbito concreto: el acceso a la vivienda a los colectivos excluidos

por el precio de mercado. Ello no significa, sin embargo, que el ente con competencia sobre ordenación del suelo ya tenga por ello competencia sobre vivienda y sobre qué tipo de vivienda protegida puede establecerse en el suelo del concreto municipio. Las competencias municipales sobre urbanismo no permiten decidir libremente al municipio qué tipología de vivienda protegida cuantitativa y cualitativamente deben prever los planes de urbanismo, por tratarse de una determinación de interés supramunicipal en la que el nivel autonómico establecerá directrices por la vía de la aprobación definitiva de planes urbanísticos municipales o por la vía de planes urbanísticos supramunicipales (en Cataluña, planes directores urbanísticos) o propiamente territoriales.

2.1.2. Otras experiencias autonómicas: la relación entre la ordenación territorial sectorial y el urbanismo

A partir de la argumentación realizada en el apartado anterior queremos destacar que en el Derecho autonómico comparado se han desarrollado alternativas a la concepción tradicional de la ordenación del territorio y de su relación con el urbanismo. Los territorios insulares son un observatorio privilegiado para establecer las pautas de la nueva legislación a la que nos referimos. Las islas explican muy gráficamente las limitaciones del territorio para ser la plataforma de un desarrollo sin límite, sin pautas que lo hagan sostenible (este extremo se visualiza con facilidad cuando vemos llegar a las islas embarcaciones cargadas de agua y salir a otras cargadas con residuos).

La legislación de la Comunidad Autónoma de Canarias ha optado por integrar en un único texto la regulación de la ordenación del territorio, de la protección de los espacios naturales y del urbanismo. Queremos prestar atención a las directrices de ordenación territorial, que equivaldrían a los planes territoriales sectoriales de la legislación catalana, y prestar atención a la forma como vinculan al planeamiento urbanístico.

Sirva de ejemplo la normativa de las directrices de ordenación del turismo de Canarias, aprobadas por la Ley canaria 19/2003, de 14 de abril. Su directriz número tres, entre otras, establece como criterio básico el

dor para la aplicación de los objetivos de movilidad de esta ley mediante el establecimiento de orientaciones, criterios, objetivos temporales, propuestas operativas e indicadores de control. Estas directrices han de establecer la relación entre la movilidad terrestre y el resto de medios, marítimos y aéreos, y los servicios necesarios para que funcionen. También han de establecer la relación entre el uso del suelo y la oferta de transporte público y colectivo.

"2. Las directrices nacionales de movilidad se aplican a todo el territorio de Cataluña y tienen la naturaleza de plan territorial sectorial.

"3. [...]

"Artículo 7. Los planes directores de movilidad (PDM)

"1. Los planes directores de movilidad tienen por objeto el desarrollo territorializado de las directivas nacionales de movilidad.

"2. El ámbito territorial de los planes directores de movilidad es el que

determinan las directivas nacionales de movilidad.

"3. El contenido mínimo de los planes directores de movilidad es el siguiente:

"a) Seguimiento y gestión de la movilidad de la zona. b) Ordenación del tránsito interurbano de automóviles. c) Promoción de los transportes públicos colectivos, d) Fomento del uso de la bicicleta y de los desplazamientos a pie. e) Ordenación y explotación de la red viaria principal de la zona. f) Organización del aparcamiento intrazonal. g) Transporte y distribución de mercancías.

"4. [...]

"5. La aprobación definitiva de los planes directores de movilidad corresponde al Gobierno, a propuesta del departamento competente en materia de infraestructuras de movilidad [...]."

fomento de la renovación y sustitución de la planta de alojamientos inadecuada y la regeneración de la ciudad turística degradada.

Para ello, la directriz número 18 establece que el planeamiento general deberá delimitar las áreas en que se aprecia la necesidad de rehabilitación de las edificaciones existentes, e indica que podrán tener el carácter de áreas de rehabilitación integral. Su régimen es como sigue: "El incumplimiento por los propietarios, en el plazo que se señale, del deber de renovación mediante la ejecución de las obras precisas para mantener la edificación en las condiciones de uso efectivo establecidos, deberá ser sancionado conforme a lo dispuesto en la legislación sectorial y, en su caso, permitirá al municipio a proceder a la sustitución de los propietarios incumplidores en los términos establecidos en los artículos 149 y 150 del Texto refundido de las leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias."

En síntesis, el planeamiento urbanístico debe proceder de un determinado modo para cumplir los objetivos de la política pública en materia de turismo, la vertiente territorial de las cuales se establece en directrices territoriales vinculantes. En este caso renovar la planta de alojamiento y no incrementarla con consumo de nuevos suelos.

Dicho lo anterior, volvemos a nuestro argumento anterior: el planeamiento territorial en Cataluña se impulsa y tutela desde los órganos competentes en materia de urbanismo que a través de la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico ha suplido la falta de instrumentos de planeamiento territorial (se han sustituido los planes por criterios territoriales de interés supramunicipal que se incorporan al planeamiento general en el proceso de elaboración o al aprobarlo definitivamente).

Además, hasta la remodelación realizada por el Decreto 296/2003, de 20 de diciembre, los órganos competentes en materia de vivienda estaban incorporados en el mismo departamento que los responsables de política territorial y urbanismo, con lo que era difícil impulsar un plan territorial sectorial en materia de vivienda que determinara las prioridades de actuación en materia de vivienda, la definición de estándares de distribución territorial y una estimación de los recursos disponibles, de las necesidades y del déficit territorializado en el sector de la vivienda (contenido exigido a un plan territorial sectorial por el artículo 18 de la Ley de política territorial de 1983). Los criterios podían establecerse en el seno del departamento sin necesidad de formalizarse y si se formalizaban sería como una determinación de los planes territoriales cuyo impulso es y era competencia del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.

Queremos destacar la enorme importancia que tendría disponer de este planeamiento territorial sectorial y cuantificar el déficit territorializado y las necesidades de vivienda. Piénsese la importancia de esta información, en relación con la distribución de la reserva de suelo, el que obligatoriamente debe calificarse como suelo residencial con destino a la vivienda protegida, al revisarse los planes generales de ordenación municipal y al aprobarse los de desarrollo en suelo urbano no consolidado y urbanizable. Con qué criterios debe incrementarse el mínimo legal, cómo debe operar la solidaridad intermunicipal y si existen ámbitos territoriales en que la reserva no es necesaria, sólo puede establecerse a través de un estudio sobre el territorio de las necesidades de vivienda y de su actualización, para lo que se precisaría del planeamiento territorial de vivienda y de un registro único de solicitantes de vivienda protegida o asequible (instrumento técnico al que ya nos referiremos).

2.2. La legislación catalana de vivienda de 1991

El artículo 148.1.3 de la Constitución atribuye la vivienda como competencia de las comunidades autónomas, lo cual ha comportado que, además de la legislación estatal sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda dictada al compás de los planes estatales para la vivienda (legislación amparada en el título competencial previsto en el artículo 149.1.13 de la CE), las comunidades autónomas han legislado normas complementarias de las actuaciones protegibles previstas por el Estado y normas específicas en materia de vivienda. En Cataluña, la Ley 24/1991, de la vivienda, es la norma específica.

La finalidad de la ley catalana en relación con lo que es su objeto –el proceso de edificación desde su previsión en el planeamiento hasta su incorporación en el tráfico jurídico– se explicita en el artículo 1: "Garantizar en todo el territorio de Cataluña el cumplimiento del derecho constitucional a la vivienda y regular y fomentar las condiciones de dignidad, habitabilidad y adecuación de las viviendas, las medidas de protección para sus adquirentes o usuarios, las medidas de fomento y el régimen disciplinario." Estas finalidades y el objeto se materializan en la regulación de:

–La información referente a la vivienda para que no implique confusión ni engaño para sus destinatarios; sobre requisitos previos de los diferentes tipos de convenios traslativos del dominio o del uso de las viviendas y la documentación a entregar a los adquirentes o cesionario.²⁰

–El libro del edificio, que se pretende que sea el documento básico para la identificación de los edificios y el seguimiento de su vida o desarrollo.²¹

20. Capítulos I a IV del título II.

21. Capítulo V del título II.

–El desarrollo normativo del control de calidad, salubridad, seguridad y calidad de las edificaciones con destino a vivienda.²²

–La intervención administrativa como un título para poder proceder a la rehabilitación o adaptación, en defecto de acuerdo entre propietarios y usuarios, sin alterar las repercusiones civiles de las inversiones necesarias.²³

–El fomento de la vivienda, que no altera las determinaciones de la legislación estatal en este ámbito, sino que las complementa.

–La tipificación de las vulneraciones de las prescripciones legales y las reglas para la calificación de las infracciones para proteger la legalidad y para sancionar a los responsables.

A los efectos que a nosotros nos interesa queremos destacar que la Ley catalana 24/1991, de vivienda, da una respuesta a las necesidades de su tiempo, en las que se intenta regular el mercado de la vivienda y el acceso a la vivienda mediante técnicas de fomento. En la lógica de la ley de 1991 el suelo para promover vivienda protegida *se adquiere* (sin hacerse mención alguna al régimen jurídico

de los patrimonios públicos de suelo regulados en la legislación urbanística); se gestiona por el Instituto Catalán del Suelo directamente o en colaboración con otros entes, de manera especial con los ayuntamientos, o se ofrece al sector privado (artículo 41).²⁴ A su vez, la promoción pública de viviendas protegidas mediante la construcción directa o la adquisición de viviendas de nueva construcción; la adquisición de viviendas usadas o la rehabilitación de viviendas;²⁵ se complementa con ayudas económicas a la promoción y adquisición de la vivienda.²⁶ El círculo se cierra con un régimen jurídico singular de las transmisiones de viviendas protegidas (entendidas como las que han recibido ayudas económicas) en el que se establece un precio máximo de venta y la posibilidad de ejercer por parte de la Generalidad el derecho de tanteo y retracto.²⁷

El incremento del precio del suelo ha hecho inviable este modelo para satisfacer las necesidades de vivienda de una parte importante de la población. Es desde este punto de vista que es una norma inadecuada para dar respuesta a las necesidades actuales de vivienda asequible, tal como ha reconocido el legislador catalán en la

22. El artículo 13 regula la cédula de habitabilidad, cuyo alcance se amplía a los requisitos de construcción, y el artículo 12, la licencia de primera ocupación o utilización que acredita el cumplimiento de las condiciones de las licencias de obra otorgadas por las corporaciones locales.

23. El artículo 30 regula el deber de conservación y el uso adecuado y prevé la posibilidad de formular órdenes de ejecución; el artículo 33, la autorización en favor de uno de los afectados, a falta de acuerdo, para rehabilitar una edificación para que cumpla las condiciones mínimas de habitabilidad y el artículo 36, la autorización para hacer obras de adaptación en caso de ocupar la vivienda una persona con minusvalías, y también cuando falta el acuerdo de los afectados.

24. "Artículo 41. Objeto. 1. La promoción pública de suelo residencial tiene por objeto la adquisición y la preparación del suelo para la ulterior promoción pública de viviendas o bien para ofrecerlo al mercado inmobiliario como base para la construcción de viviendas por promotores privados, con repercusiones no especulativas para sus ulteriores adquirentes, de acuerdo con las determinaciones que se establezcan por reglamento a fin de garantizar el equilibrio de los precios del mercado de la vivienda y fomentar el acceso a la vivienda sobre todo de las unidades familiares con rentas medias y bajas.

"2. El suelo también puede transmitirse a otras entidades públicas competentes, a título oneroso o gratuito, en función de las finalidades que pretendan alcanzarse.

"Artículo 42. Promoción de suelo de la Generalidad. La promoción pública de suelo residencial por parte de la Generalidad de Cataluña se realiza a través del Instituto Catalán del Suelo bien directamente o bien mediante los convenios o las fórmulas asociativas previstas en la Ley de creación, contando con la colaboración del correspondiente ayuntamiento."

25. "Artículo 43. Objeto. La promoción pública de viviendas es la promoción que llevan a cabo sin ánimo de lucro la Generalidad de Cataluña, los entes locales y las demás entidades públicas competentes, con cualquiera de los siguientes objetivos: a) Permitir el acceso a una vivienda a aquellos sectores de la población que tengan una dificultad especial para acceder al mercado inmobiliario o a grupos de población de características o circunstancias específicas. b) Facilitar las actuaciones de tipo urbanístico o de obras públicas. c) Contribuir a diversificar la oferta de viviendas y a paliar sus déficits. d) Romper situaciones especulativas en coyunturas de gran demanda de viviendas y falta de oferta."

26. "Artículo 49. Modalidades.

1. El Gobierno de la Generalidad y demás entes públicos territoriales, en el marco de sus competencias, a fin de compatibilizar sus actuaciones, pueden otorgar coordinadamente beneficios y ayudas económicas para la consecución de las finalidades previstas en la presente ley. 2. Los beneficios y

ayudas económicas pueden consistir en: a) Préstamos con intereses reducidos. b) Anticipos sin interés. c) Subvenciones o primas a fondo perdido. d) Exenciones y bonificaciones tributarias. e) Otras ayudas."

27. "Capítulo V. De los derechos de la Administración en la transmisión de viviendas de protección oficial.

"Artículo 50. De los derechos de opción de compra, tanteo y retracto.

"1. La Administración de la Generalidad puede usar el derecho de opción de compra en las primeras transmisiones, y de los derechos de tanteo y retracto en las segundas y sucesivas transmisiones, de las viviendas de protección oficial de promoción privada y de sus anexos, en la forma y en los supuestos determinados por reglamento.

"2. Si se trata de viviendas de protección oficial de promoción pública, el ente público promotor puede usar los derechos de tanteo y retracto.

"Artículo 51. Procedimiento para el ejercicio del derecho de opción de compra.

"Los promotores de viviendas de protección oficial de promoción privada, al solicitar la calificación provisional, presentarán la oferta económica, a fin de que, en el plazo de un mes desde la concesión de la calificación provisional, la Generalidad de Cataluña pueda ejercer el derecho de opción de compra. Si una vez transcurrido este plazo la opción de compra no ha sido ejercida, el promotor puede iniciar libremente la promoción de venta.

"Artículo 52. Procedimiento para el ejercicio del derecho de tanteo.

"1. Los propietarios de viviendas de protección oficial comunicarán a la Administración de la Generalidad, o en su caso al ente público promotor, la decisión de enajenarlos, e indicarán el precio, la forma de pago y las demás condiciones de la transmisión, así como los datos del interesado en la adquisición, a efectos del posible ejercicio del derecho de tanteo durante un plazo de treinta días naturales a partir del siguiente al día en que se haya producido la notificación. Si una vez transcurrido este plazo no ha sido ejercido el tanteo, caduca este derecho y puede llevarse a cabo la transmisión proyectada, salvo que sea enervada por falta de alguno de los requisitos exigidos. Los notarios testificarán en las escrituras que autoricen dicha notificación.

"2. Los efectos de la notificación a que se refiere el apartado 1 caducan a los cuatro meses desde que ésta se haya producido.

"Artículo 53. Procedimiento para el ejercicio del derecho de retracto.

"En caso de que el transmitente no haya notificado la transmisión, de que la notificación haya sido incompleta o defectuosa o de que la transmisión se haya producido antes de que haya caducado el derecho de tanteo, la Administración de la Generalidad, o, en su caso, el ente público promotor, puede ejercer el derecho de retracto en el plazo de treinta días naturales, a contar desde el siguiente al de la notificación de la transmisión, que el adqui-

disposición final octava de la Ley 2/2002, de urbanismo (que no ha sido modificada por la Ley 10/2004), que establece: "1. El Gobierno debe presentar al Parlamento, dentro del año 2002, un proyecto de ley de modificación de la Ley 24/1991, de 29 de noviembre, de la vivienda, que incluya: la regulación de la vivienda de protección pública, con atención especial a los regímenes de alquiler o cesión de uso; la conservación y rehabilitación del parque de viviendas; los principios sobre habitabilidad, seguridad y funcionalidad de las viviendas; el régimen de infracciones y sanciones, y las demás materias necesarias para actualizar dicha ley y para su armonización con las disposiciones de la presente ley y demás leyes que sean conexas con la misma."

No tenemos, por tanto, en este momento una legislación de vivienda que dé respuesta a las previsiones de la legislación urbanística que, a su vez, se ha visto obligada a abordar mediante la imposición de reservas obligatorias para vivienda protegida el problema del precio del suelo, que es lo que impide desarrollar, bajo las fórmulas tradicionales, la promoción de viviendas protegidas.

El otro aspecto que la regulación actual de la Ley 24/1991 no permite abordar (clave como hemos dicho para garantizar el derecho a la vivienda y a la ciudad), es la degradación de los barrios y de una parte de nuestras ciudades que tienen problemas de deterioro físico, falta de desarrollo económico, insuficiente cohesión social y carencia de calidad ambiental (todos o algunos de estos problemas, en proceso de tenerlos o ya claramente manifestados).

La respuesta que da la Ley 24/1991 al problema de la transformación sostenible económica, social y medioambientalmente se centra en dos técnicas, el libro del edificio²⁸ y la cédula acreditativa de que la vivienda cumple los requisitos objetivos de habitabilidad. El ámbito de aplicación de la Ley 24/1991, de acuerdo con la disposición transitoria primera, comprende todos los edificios que obtengan el certificado de final de obra y habitabilidad o la cédula definitiva de vivienda de protección oficial después de la entrada en vigor de la ley (veinte días a contar desde su publicación en el

DOG el 15 de enero de 1992), implica que la regulación del libro del edificio no es exigible a los edificios construidos con anterioridad a su entrada en vigor. Como es sabido, el libro del edificio se regula con carácter general en el artículo 7 de la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación (que entró en vigor a los seis meses de su publicación en el BOE de 6 de noviembre de 1999). La importancia de este documento, entre otros aspectos, es que debe contener las instrucciones de uso y mantenimiento de los edificios, aunque en este momento sólo dispongan de él los edificios con menores problemas de conservación, como consecuencia de la fecha en que ha empezado a ser exigible.

Las otras determinaciones a las que queremos prestar interés de la Ley 24/1991, del Parlamento de Cataluña, de regulación de la vivienda, se refieren al nivel de habitabilidad objetiva, cuya materia ha sido regulada sucesivamente en distintos decretos, anteriores y posteriores a la Ley 24/1991.

Los decretos 346/1983 y 571/1983 significaron una innovación importante en relación con las normas que hasta aquel momento, de carácter preconstitucional, regulaban las características y condiciones que debían reunir los locales para ser considerados como viviendas. Desde aquellos decretos las condiciones objetivas de habitabilidad controladas por la cédula de habitabilidad ya no tenían efectos estadísticos respecto al número de viviendas, características de construcción y tipologías, sino que significaban la exigencia del cumplimiento de requisitos de habitabilidad y de otros requisitos de la construcción. La cédula deja de ser un elemento de comprobación de las condiciones de higiene y se ha convertido en un documento imprescindible en la política de vivienda.

En este tema, el paso siguiente, una vez aprobada la Ley de vivienda de 1991, es el que se da con el Decreto 274/1995, parcialmente modificado por el Decreto 314/1996, sobre nivel de habitabilidad objetiva, posteriormente derogados por el Decreto 28/1999, de 9 de febrero.

Este decreto, al igual que los derogados, establece diferentes niveles de exigencia, de condiciones objetivas de habitabilidad, para las viviendas de nueva edifica-

rente debe realizar en cualquier caso, con indicación de las condiciones en que se ha efectuado, mediante entrega de copia de la escritura o el documento en que aquélla fue formalizada.

"Artículo 54. Garantías de procedimiento.

"Las transmisiones de viviendas de protección oficial no pueden ser inscritas en el Registro de la Propiedad si no se acredita que han sido efectuadas las notificaciones que establecen los artículos anteriores.

"Artículo 55. Precio de venta.

"En caso de que el precio de la compraventa sea superior al máximo establecido por la legislación de viviendas de protección oficial, el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto sobre las viviendas se realiza por el precio máximo legalmente aplicable."

28. El Decreto 206/1992, del Gobierno de Cataluña, sobre el libro del edificio, diferencia en el contenido del libro del edificio los cuadernos de registro,

los documentos de especificaciones técnicas y el archivo de documentos y, asimismo, precisa los diferentes datos que deben constar de los edificios que obtengan el certificado de final de obra una vez haya entrado en vigor el decreto. El Decreto 158/1997, del Gobierno de Cataluña, y la Orden de 9 de septiembre de 1997, del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad, que lo desarrolla, regulan el contenido de los dictámenes técnicos que se exigirán a los propietarios de edificios que quieran obtener ayudas para la rehabilitación como carga previa para la inscripción en el libro del edificio y para la obtención de la ayuda. El Decreto 455/2004, de 14 de diciembre, de regulación del Plan de rehabilitación de viviendas de Cataluña, regula el test de los edificios cuyo coste se sufraga por el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda y son un requisito para poder obtener ayudas para la rehabilitación de viviendas.

ción (con la diferenciación si se trata de vivienda protegida o libre) y para todo el parque de vivienda de segunda mano.

El artículo 3 diferencia entre las viviendas completas (compuestas como mínimo por una sala, una o más habitaciones y una cámara higiénica) y reducidas (compuesta por una sala y una cámara higiénica), definidas en el anexo 1 del decreto, que realiza la definición de todos los conceptos técnicos utilizados en la norma. La cédula de habitabilidad debe ser exigida: *a)* al máximo nivel de exigencia (anexo 2 del decreto) a todas las viviendas de nueva edificación, a las creadas por reconversión de antiguas edificaciones y a las que son resultado de obras de gran rehabilitación entendidas como aquellas que sólo excluyen el derribo de fachadas o constituyen una actuación global en todo el edificio que afecte a su estructura o configuración interior; *b)* el nivel de exigencias previsto para las viviendas de nueva construcción con las especialidades establecidas en el anexo 3 del decreto, en el caso de las viviendas protegidas, y *c)* el resto del parque inmobiliario si se quiere destinar a la vivienda, debe cumplir los requisitos previstos en el tercer nivel de habitabilidad (anexo 4 del decreto).

El decreto vigente es el 259/2003, que distingue entre:

–Nivel de habitabilidad de viviendas de nueva edificación, las creadas por reconversión de antigua edificación o las resultantes de una gran rehabilitación, sin definir estos dos últimos conceptos.

–Nivel de habitabilidad objetiva para vivienda usada.²⁹

A su vez establece que: *a)* la cédula de habitabilidad de acuerdo con el nivel que exige el decreto debe reunir siempre, como mínimo, los requisitos establecidos para este nivel para obtener las sucesivas cédulas que se soliciten, y *b)* la cédula de habitabilidad caduca a los quince años de su expedición y debe tramitarse de nuevo transcurrido este plazo.

Es importante el artículo 12 del decreto, que establece que todas las viviendas construidas deben disponer de cédula de habitabilidad vigente en los plazos siguientes:

–Viviendas construidas con anterioridad al 1 de enero de 1960, antes del 1 de enero de 2007.

–Viviendas construidas entre el 1 de enero de 1960 y el 31 de diciembre de 1970, antes del 1 de enero de 2009.

–Viviendas construidas entre el 1 de enero de 1971 y el 31 de diciembre de 1980, antes del 1 de enero de 2011.

–Viviendas construidas entre el 1 de enero de 1981 y

la entrada en vigor de este decreto, antes del 1 de enero de 2014.

Esta es una previsión importante, pero de gestión muy compleja que, además, no va acompañada de una inspección obligatoria de los edificios y no sólo de las viviendas. La legislación catalana no ha establecido la obligación general para todos los edificios de Cataluña de realizar una inspección periódica de las condiciones de seguridad, funcionalidad y habitabilidad en los edificios de uso residencial, ni en las normas reguladoras de la vivienda, ni en las urbanísticas.

El Decreto 455/2004, de 14 de diciembre, de regulación del Plan de rehabilitación de viviendas de Cataluña, establece las líneas de actuación para el estudio y conocimiento del estado de conservación del parque de viviendas, al regular, el artículo 2, el programa que, con este nombre, distingue entre el test del edificio (TEDI) y el informe interno de idoneidad de las viviendas considerados individualmente. Este test y el informe permitirán, dice el decreto, “una evaluación técnica de las deficiencias de los edificios de uso residencial antes de iniciar una actuación de rehabilitación para la cual se quieran solicitar ayudas públicas”.

En el Derecho autonómico comparado la situación es diversa. La legislación valenciana *generalizó, en esta comunidad, la obligación de someter las edificaciones a inspección técnica periódica*. En concreto, el artículo 87 de la LUCVal obliga a los propietarios de toda edificación catalogada o de antigüedad superior a cincuenta años a promover, al menos cada cinco años, una inspección, a cargo de facultativo competente, para supervisar su estado de conservación. El certificado técnico expedido debe describir desperfectos apreciados en el inmueble, sus posibles causas y las medidas prioritarias *recomendables para asegurar su estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales o para mantener o rehabilitar sus dependencias en condiciones de habitabilidad o uso efectivo según el destino propio de ellas y debe dejar constancia del grado de realización de las recomendaciones expresadas con motivo de la anterior inspección periódica*.

Los municipios pueden realizar la inspección de oficio a costa de los obligados si éstos no la han realizado. La diferencia en este orden de cuestiones, entre la legislación andaluza y la extremeña y, a su vez, de la primera con la legislación valenciana, de la que en ambas se observa una notable influencia, es que la legislación andaluza no establece la inspección periódica de las edificaciones con carácter obligatorio y

29. Artículo 6.3: “Todas las viviendas deben disponer de cédula de habitabilidad. Las viviendas nuevas, procedentes de gran rehabilitación o que hayan sufrido modificaciones en su superficie que alteren las condiciones

objetivas de habitabilidad deben disponer de cédula previamente a su ocupación. En el resto de supuestos, deben disponer de cédula en los plazos que se establecen en el artículo 12 de este decreto.”

general, sino sólo para aquellos ámbitos que delimiten los ayuntamientos,³⁰ y en la extremeña sí.³¹

El artículo 143 del TROTUPAst prevé la posibilidad que los concejos impongan a los propietarios de toda construcción o edificación catalogada o protegida, así como, en cualquier caso, de antigüedad superior a treinta y cinco años, la obligación de presentar cada cinco años un informe *sobre el estado de los mismos, suscrito por técnico competente*. Los ayuntamientos de Galicia, de acuerdo con el artículo 200 de la LOUGal, *deben regular mediante ordenanza municipal el deber de inspección periódica de las edificaciones para determinar su estado de conservación. Será la ordenanza la que establecerá las edificaciones que quedan sujetas a esta obligación en función de su antigüedad* y, en todo caso, *incluirlá todas las edificaciones catalogadas o de antigüedad superior a cincuenta años*, los plazos y las condiciones en que haya de realizarse la inspección técnica de las edificaciones a cargo de facultativo competente. El contenido del certificado se regula del mismo modo que en la legislación valenciana. En el caso de la legislación de la Comunidad Autónoma de Canarias la inspección técnica es obligatoria sólo para las edificaciones catalogadas o protegidas, o incluidas dentro de un conjunto histórico, y debe realizarse cada diez años (artículo 154 del TROTENPCan).

El artículo 169 de la LDMad establece la obligación de los propietarios de construcciones y edificios de una antigüedad superior a treinta años, a obtener un informe técnico de inspección cada diez años. El artículo 138 de la LOTCMancha regula la inspección técnica periódica para las protegidas y para las de una antigüedad superior a cincuenta años.

Es importante detenerse en ponderar la disparidad de

soluciones legislativas en orden a la obligación generalizada o no de someter las edificaciones a la inspección técnica periódica. Establecer la obligación de mantener las construcciones y edificaciones en las condiciones de uso efectivo parece que conlleva la necesidad de una inspección periódica. Sin embargo, no podemos olvidar que si la primera inspección, sea ya por el plazo fijado por el legislador (cuando debe realizarse a los cincuenta años), ya por el hecho que la primera se realizará en edificaciones que nunca han sido inspeccionadas (y que su construcción puede remontarse a muchísimos años), debe tenerse un especial cautela frente a la irrupción de un gran número de declaraciones de ruina, por todos los efectos que ya hemos comentado. Quizás este extremo explique las soluciones diversas y que en algunos casos se habilite a los municipios para determinar el alcance concreto.

En definitiva, es importante retener que la legislación catalana hasta hoy no se ha planteado impulsar la rehabilitación del parque residencial a través de la generalización de las inspecciones técnicas de los edificios. Lo exige sólo en los casos en que se solicita subvención mediante la exigencia del TEDI y el informe de idoneidad de la vivienda. Con carácter general el instrumento previsto hoy es la exigencia generalizada de la cédula de habitabilidad (de las viviendas no de los edificios), con las dificultades que ello conlleva respecto del conjunto de instalaciones y exigencias que requieren el acuerdo de la comunidad de propietarios en los inmuebles en régimen de propiedad horizontal.

Este apartado lo podemos cerrar con la conclusión siguiente: la legislación de vivienda de Cataluña, en cuanto a la promoción de viviendas protegidas, debe adaptarse a las nuevas formas de reserva de suelo y de

30. El artículo 156 de la LOUAnd establece:

"Inspección periódica de construcciones y edificaciones.

"1. El instrumento de planeamiento, y en su defecto el municipio mediante la correspondiente ordenanza, podrá delimitar áreas en las que los propietarios de las construcciones y edificaciones comprendidas en ellas deberán realizar, con la periodicidad que se establezca, una inspección dirigida a determinar el estado de conservación de las mismas. Igualmente, estas áreas podrán establecerse para la realización de dicha inspección sólo en las construcciones y edificios del ámbito delimitado que estén catalogadas o protegidas o tengan una antigüedad superior a cincuenta años.

"2. Los informes técnicos que se emitan a resultados de las inspecciones deberán consignar el resultado de las mismas con descripción de:

"a) Los desperfectos y las deficiencias apreciados, sus posibles causas y las medidas recomendadas, en su caso, con fijación de un orden de prioridad, para asegurar la estabilidad, la seguridad, la estanqueidad y la consolidación estructurales, así como para mantener o recuperar las condiciones de habitabilidad o de uso efectivo según el destino propio de la construcción o edificación.

"b) El grado de ejecución y efectividad de las medidas adoptadas y de los trabajos y obras realizados para cumplimentar las recomendaciones contenidas en el o los informes técnicos de las inspecciones anteriores.

"Los municipios podrán requerir de los propietarios los informes técnicos resultantes de las inspecciones periódicas y, en caso de comprobar que éstas no se han realizado, ordenar su práctica o realizarlas en sustitución y a costa de los obligados."

31. El artículo 164 de la LUEx establece:

"Inspección periódica de construcciones y edificaciones.

"1. Los propietarios de toda construcción o edificación catalogada o protegida, así como, en cualquier caso, superior a cincuenta años deberán encomendar a un técnico facultativo competente, cada cinco años, la realización de una inspección dirigida a determinar el estado de conservación.

"2. Los informes técnicos que se emitan a resultados de las inspecciones deberán consignar el resultado de la inspección, con descripción de:

"a) Los desperfectos y las deficiencias apreciados, sus posibles causas y las medidas recomendadas, en su caso priorizadas, para asegurar la estabilidad, la seguridad, la estanqueidad y la consolidación estructurales, así como para mantener o recuperar las condiciones de habitabilidad o de uso efectivo según el destino propio de la construcción o edificación.

"b) El grado de ejecución y efectividad de las medidas adoptadas y de los trabajos y obras realizados para cumplimentar las recomendaciones contenidas en él o, en su caso, los informes técnicos de las inspecciones anteriores. La eficacia, a efectos administrativos, de los informes técnicos requerirá el visado colegial y la presentación temporánea de copia de los mismos en el municipio.

"Los municipios podrán requerir de los propietarios la exhibición de los informes técnicos resultantes de las inspecciones periódicas y, caso de comprobar que éstas no se han realizado, ordenar su práctica o realizarlas en sustitución y a costa de los obligados."

gestión de patrimonios públicos de suelo prevista en la legislación urbanística y, en cuanto a la rehabilitación y conservación del parque residencial inmobiliario, adoptar una política más efectiva que la mera exigencia de la cédula de habitabilidad en la forma que se establece en el Decreto 259/2002.

2.3. La legislación catalana de urbanismo de 2002

El Decreto legislativo 1/1990 se estructuró, básicamente, desde los principios de la Ley del suelo de 1976, que desconocía técnicas de intervención en el suelo urbano que permitieran su regeneración y rehabilitación, y que preveía como mecanismo más significativo para intervenir en el mercado de la vivienda el patrimonio municipal del suelo, cuyos bienes procedían, a partir de la reforma de 1975, de la cesión gratuita de aprovechamiento. Es sabido que los terrenos de cesión gratuita, con independencia de integrarse o no en el patrimonio municipal del suelo, han servido para financiar a los municipios y permitir mucha de la inversión pública que han llevado a cabo, pero no han servido para fundamentar una política sostenida y generalizada de creación de un parque de viviendas asequibles.

El antecedente más inmediato que debemos ponderar es la Ley catalana de urbanismo 2/2000, en cuanto establece habilitaciones y técnicas al servicio de las políticas de vivienda. Destacaremos los siguientes aspectos:

–La ley reconoce al Instituto Catalán del Suelo el carácter de Administración actuante que tiene derecho a recibir el suelo de cesión obligatoria y gratuita en concepto de cesión de aprovechamiento urbanístico.

–La ley define el suelo urbano no consolidado y establece la obligación de cesión de un diez por ciento del aprovechamiento que genera el nuevo planeamiento que define el suelo como urbano no consolidado.

–La ley establece, aunque indirectamente, que la política de vivienda es de interés supramunicipal.

–La ley, por primera vez en el ordenamiento catalán, establece la reserva de suelo para la construcción de viviendas sometidas a regímenes de protección pública. En concreto, el apartado 3 del artículo 57 obliga a que los planes de ordenación urbanística municipal reserven para la construcción de viviendas de protección pública, con carácter general y como mínimo, el suelo correspondiente al veinte por ciento del techo que se califica para uso residencial de nueva implantación en suelo urbano y urbanizable.

–La exigencia de la reserva se demora hasta la revi-

sión del planeamiento, con lo cual se produce un bloqueo por un largo período de tiempo para dotar de eficacia a las reservas establecidas.

–La ley regula de manera restrictiva los municipios que deben constituir patrimonio municipal del suelo; sin embargo, para equilibrar este aspecto establece en el apartado 5 del artículo 156, que el suelo con aprovechamiento urbanístico que procede de cesión obligatoria y gratuita, en todo caso, debe destinarse, si es de uso residencial, a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada, mediante un régimen de protección pública.

–La ley establece un régimen jurídico completo de la delimitación por parte de los ayuntamientos de áreas de tanteo y retracto para constituir o incrementar el patrimonio municipal de suelo y vivienda y para ejecutar programas de rehabilitación. A su vez habilita al consejero de Política Territorial y a los ayuntamientos para delimitar áreas en las que se ejerza el derecho de tanteo y retracto respecto de las transmisiones de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública (derecho regulado y previsto en las normas legales y reguladoras del régimen jurídico de las viviendas sujetas a un régimen de protección pública).³²

–Las posibilidades de actuar en el ámbito de la rehabilitación y regeneración del suelo urbano se limitan, en principio, a los que pueden ser definidos como suelo urbano no consolidado, dado que el deber de rehabilitación previsto en el artículo 19 de la LRSV de 1998 no se desarrolla en la Ley catalana 2/2002. La exposición final octava obliga a presentar ante el Parlamento un proyecto de ley de modificación de la Ley 4/1991, de vivienda, que deberá incluir la regulación de la vivienda protegida y, entre otras cuestiones, el régimen de conservación y rehabilitación del parque de viviendas y los principios sobre habitabilidad, seguridad y funcionalidad.

Se trata de un avance relativamente significativo en términos del Derecho autonómico comparado que más ha avanzado en las políticas públicas de vivienda. Soluciona de manera insuficiente las tres cuestiones con las que hemos iniciado esta exposición: insuficiencia de la oferta de vivienda protegida, exclusión de la parte significativa de la población del mercado inmobiliario y la incapacidad para resolver los procesos de degradación del suelo urbano consolidado. No abundamos en su contenido para poder establecerlo en el apartado siguiente cuando examinemos la modificación llevada a cabo por la Ley 10/2004.

3. Las dos últimas iniciativas legislativas en materia

32. El carácter reglamentario de las normas reguladoras de las viviendas de protección pública es un rasgo común en el ámbito estatal y autonómico hasta las más recientes leyes de vivienda (Aragón, Navarra o Valencia) y se explica por el fundamento de las políticas de vivienda en técnicas de fomen-

to. Este extremo, de dudosa constitucionalidad en cuanto se afectan, creo, materias reservadas a la ley, una vez incluidas las reservas legales de suelo por la legislación urbanística no puede sostenerse.

de vivienda

Este es el punto de partida de las dos iniciativas más significativas que han sido adoptadas muy recientemente: la modificación de la Ley 2/2002, de urbanismo de Cataluña, a través de la Ley 10/2004, para el fomento de la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local; y los decretos 454/2004, de 14 de diciembre, de desarrollo del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007, y 455/2004, de 14 de diciembre, de regulación del Plan de rehabilitación de viviendas de Cataluña.

3.1. Ley 10/2004, para el fomento de la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local

Uno de los motivos que justifican la aprobación de la Ley 10/2004 es, precisamente, facilitar el acceso a la vivienda. Para ello se llevan a cabo diversas modificaciones de la Ley 2/2002, de urbanismo, que clasificaremos del siguiente modo:

a) Establecimiento y regulación legal del sistema urbanístico de viviendas dotacionales públicas.

b) La mejora técnica de la regulación legal de la técnica de reservas de suelo para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

c) La posibilidad (obligación en los municipios de más de diez mil habitantes y capitales de comarca) de incrementar la reserva de suelo en el que se emplace el veinte por ciento del techo de uso residencial, con el suelo en el que se emplace un diez por ciento adicional, si la legislación de vivienda establece nuevas medidas de estímulo de la vivienda asequible.

d) La aplicación inmediata en el planeamiento derivado de municipios de más de diez mil habitantes y capitales de comarca, de la reserva legal mínima de suelo que permita destinar el veinte por ciento de la nueva edificabilidad residencial a viviendas protegidas y un diez por ciento adicional a vivienda sometida a las nuevas medidas de estímulo que establezca la legislación de la vivienda.

e) La introducción de memoria social en la documentación del planeamiento urbanístico.

f) La inclusión del incumplimiento del deber de edificar el suelo destinado a vivienda de protección pública como un supuesto legitimador de la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad.

g) La introducción del principio de cohesión social en la planificación de la reserva para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

3.1.1. El sistema urbanístico de viviendas dotacionales

públicas³³

Estos sistemas se definen como equipamientos con destino a vivienda dirigidas a satisfacer los requerimientos temporales de colectivos de personas con necesidades de asistencia o de emancipación, justificadas en políticas sociales previamente definidas. Estos terrenos, por su calificación como sistemas, sí son de titularidad pública, deben ser expropiados o cedidos de forma obligatoria y gratuita, y complementan las posibilidades de obtener suelo para ser destinado a satisfacer de manera cuantitativa y cualitativa las necesidades de viviendas asequibles (con disminución del suelo con destino a otro tipo de equipamientos públicos locales).

Los sistemas urbanísticos son un concepto legal dotado de gran imprecisión desde el momento en que la práctica urbanística ha venido admitiendo los sistemas urbanísticos de titularidad privada, sin que se alcance a comprender qué diferencias (de ordenación urbanística, no de precio del suelo) habría entre estos ámbitos de equipamiento cuando son de titularidad privada y las zonas destinadas a los mismos usos (me refiero, por ejemplo, a una escuela de idiomas o a una escuela de negocios ubicada en una zona de oficinas o en un sistema de equipamientos docentes de titularidad privada).

La Ley catalana 2/2002, en el artículo 36.4, establece que los equipamientos privados generan aprovechamiento urbanístico (objeto de distribución equitativa entre los propietarios integrados en la unidad de gestión y por tanto atribuidos como una parte del aprovechamiento lucrativo) y los públicos no (porque son objeto de cesión obligatoria y gratuita).

El sentido de la reforma parece claramente orientado a admitir un sistema de titularidad pública, sobre suelo de cesión gratuita o susceptible de expropiación (el apartado 3 del artículo 34 en la nueva redacción establece que los sistemas urbanísticos de viviendas dotacionales públicas comprenden actuaciones públicas de vivienda). Ello significa que se trata de bienes de dominio público afectados, entiendo, a un servicio público que tiene por objeto satisfacer los requerimientos temporales de colectivos de personas con necesidades de asistencia o de emancipación, justificadas en políticas sociales previamente definidas (entiendo que de vivienda). Más discutible sería la cuestión si se tratara de bienes de titularidad privada. En el caso que nos ocupa la definición de servicio público se ampara en el elemento subjetivo (actuaciones públicas) y el objetivo (requerimientos justificados en necesidades de asistencia o emancipación), que debe completarse con el hecho que esta reserva de equipamientos computa a efectos de disminuir la reserva global de equipamien-

33. Son objeto de regulación en los apartados 3, 7 y 8 del artículo 34; 1.g) del 58 y 3, 4 y 5 del 65, en la redacción dada por la Ley 10/2004.

tos públicos locales.³⁴ La construcción legal es típicamente la de una actividad de servicio público y deberemos esperar en qué forma se regula en la futura Ley de vivienda.

3.1.2. La mejora técnica de la regulación legal de la técnica de reservas de suelo para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública: la introducción expresa de la zonificación, como forma de materializar la reserva

Es imprescindible disponer de suelo para desarrollar políticas de vivienda, con lo que la técnica nuclear, en la Ley 2/2002, al igual que en la legislación autonómica comparada, fue el establecimiento de reservas obligatorias de suelo con destino a viviendas protegidas o assequibles. En el caso del proyecto de ley el objetivo es mejorar técnicamente la Ley de urbanismo de Cataluña de 2002, en este aspecto.

3.1.2.1. El punto de partida: el veinte por ciento del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación

El punto de partida ya plantea dificultades de interpretación, en especial, en relación con la exigencia del artículo 57 de reservar el suelo correspondiente al veinte por ciento del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación, tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable (texto que no ha sido modificado por la Ley 10/2004). El artículo 14 del Decreto 287/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento parcial de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, establece que:

“Se entiende por uso residencial de nueva implantación el uso destinado a vivienda que el Plan de ordenación urbanística municipal admita como nuevo uso, o bien que confirme como uso permitido por el planeamiento urbanístico anterior. La confirmación que, a estos efectos, haga el Plan de ordenación urbanística municipal o bien, en su caso, el Programa de actuación urbanística municipal sólo debe referirse al suelo urbanizable de uso residencial cuando, siendo necesaria la reparcelación, no se haya presentado a trámite el correspondiente proyecto y, en caso de que no sea necesaria la reparcelación, cuando no se haya interesado la licencia de edificación.”

Este precepto reglamentario, cuya estructura es un tanto jeroglífica, permite advertir que el problema se plantea respecto del suelo urbano y más concretamen-

te respecto de la reserva mínima obligatoria en el suelo urbano no consolidado. Este extremo nos lo vuelve a confirmar la disposición transitoria segunda (en la versión dada por la Ley 10/2004), cuando establece: “Estas reservas, en el caso de los municipios de más de diez mil habitantes y las capitales de comarca, deben aplicarse preceptiva e inmediatamente, de acuerdo con lo establecido por el artículo 57.3 y, si procede, la disposición adicional octava, a los sectores de mejora urbana en suelo urbano no consolidado que prevean usos residenciales de nueva implantación y a los sectores de suelo urbanizable con uso residencial.”

Es decir, en el suelo urbanizable la exigencia de reserva mínima es para todo el techo residencial y en el suelo urbano no consolidado lo es para los usos residenciales de nueva implantación.

El uso, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley de urbanismo catalana, es un parámetro para determinar el aprovechamiento urbanístico definido como la resultante de ponderar la edificabilidad, los usos y la intensidad de los usos que asigne al suelo el planeamiento urbanístico; todo ello teniendo en cuenta que también integra el aprovechamiento urbanístico la densidad del uso residencial, expresada en número de viviendas por hectárea [tenor literal del artículo 36.1.d) de la Ley de urbanismo catalana].

La ley no se refiere al uso residencial, sino, en plural, a los nuevos usos residenciales. Estos usos pueden proyectarse sobre un planeamiento anterior que preveía usos no residenciales (normalmente serán industriales) o usos residenciales que comportaban menor aprovechamiento (así, por ejemplo, cuando se produce un cambio de la densidad, que será resultado normalmente de un cambio de la tipología del suelo residencial).

Es posible en suelo urbano no consolidado que la reserva sea obligatoria como consecuencia de la existencia de usos residenciales de nueva implantación por cambio de la tipología de uso residencial y del aprovechamiento urbanístico. O lo que es lo mismo, que el uso residencial de nueva implantación lo sea por sustitución de usos industriales, comerciales o terciarios no es el único supuesto previsto en la norma.

Además debe recordarse siempre que la ley prevé una reserva mínima susceptible de ser ampliada por el planeamiento.

3.1.2.2. La reserva se materializa a través de la técnica de

34. “Artículo 58. Determinaciones de los planes de ordenación urbanística municipal.

“1. Los planes de ordenación urbanística municipal, en aplicación de lo que establece el artículo 57:

“a) [...].

“g) Pueden definir el sistema urbanístico de viviendas dotacionales públi-

cas que establece el artículo 34.3 y prever reservas de este tipo en sectores de planeamiento urbanístico derivado en sustitución total o parcial de la reserva de equipamientos, siempre que se acredite que no es preciso destinarlos a equipamientos públicos. Estas reservas incluidas en sectores no pueden ser superiores al 5% de reserva global del municipio para equipamientos públicos locales.”

la zonificación

Hechas las anteriores observaciones, debemos indicar que la nueva redacción del artículo 57 añade dos apartados nuevos. El apartado quinto del precepto precisa en qué consiste la reserva y establece que se concreta mediante la calificación en zonas para esta concreta finalidad de viviendas protegidas, que pueden vincularse a un régimen específico de protección pública.³⁵

Queremos hacer un paréntesis para destacar la importancia de esta cuestión. Es conocida la doctrina de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, que exige una norma con rango de ley para que el planeamiento pueda establecer calificaciones de zona destinada a vivienda protegida. El nuevo tenor de la norma permite el despejar cualquier tipo de duda respecto de esta posibilidad en Cataluña, que ha sido sistemáticamente prohibida, salvo habilitación legal expresa por la jurisprudencia.

El origen de esta doctrina es la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1987 (Aranzadi 5906), de la que fue ponente el magistrado Julián Delgado Barrio, que afronta la cuestión durante la vigencia de la Ley del suelo de 1976. El objeto del recurso es una sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid que anuló la directriz número 17 del texto definitivo de las directrices de planeamiento territorial y urbanístico para la revisión del plan general de ordenación urbana del área metropoli-

tana de Madrid, aprobado en el año 1981.³⁶

El Tribunal Supremo acepta el planteamiento de la Audiencia Territorial que había sostenido que la ley no autorizaba al plan para imponer un régimen especial para la construcción; que tal régimen carecía de mecanismos de compensación y que la construcción de viviendas protegidas está asociada a un régimen de fomento, de elección voluntaria. El Tribunal Supremo insiste en esta argumentación señalando el carácter reglamentario de los planes urbanísticos y que la actividad pública en materia de vivienda discurre por los cauces del fomento.

Esta línea jurisprudencial va a mantenerse a lo largo del tiempo inalterada y pueden localizarse sentencias que repiten esta doctrina hasta el año 2004.³⁷ Con independencia de que fuera criticable esta posición jurisprudencial, era un obstáculo que debía resolver el legislador.

En nuestro ordenamiento, el Tribunal Constitucional ha establecido que el contenido directamente protegido del derecho a la propiedad del suelo se circunscribe al aprovechamiento de los predios según su naturaleza (el aprovechamiento agrario y de sus recursos naturales). El aprovechamiento urbanístico, es decir, el uso intensivo del suelo distinto del agrario adecuado a la naturaleza de la finca, tiene el carácter, según nos dice el Tribunal Constitucional, de artificial.³⁸ Este aprovechamiento no deriva del derecho de propiedad sino del

35. Artículo 57. Planes de ordenación urbanística municipal. [...]

"3. Los planes de ordenación urbanística municipal deben reservar para la construcción de viviendas de protección pública, con carácter general, como mínimo, el suelo correspondiente al 20% del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación, tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable. Sin embargo, las comisiones territoriales de urbanismo, a propuesta municipal, pueden disminuir esta reserva en los sectores con densidades inferiores a veinticinco viviendas por hectárea que, por su tipología, no sean aptos para la construcción de viviendas protegidas [...].

"5. El planeamiento urbanístico general o derivado, según que corresponda, ha de determinar la localización concreta de las reservas para la construcción de viviendas de protección pública mediante la calificación de terrenos para esta finalidad, que se puede vincular a un régimen específico de protección pública. El planeamiento ha de prever los plazos obligatorios para el inicio y para la finalización de la construcción de estas viviendas."

36. Estas directrices establecían que: "Los planes generales introducirán las determinaciones necesarias para favorecer en el nuevo desarrollo residencial la mayor diversidad posible de tipologías edificatorias y tamaños de vivienda y en especial las viviendas con protección oficial, a efectos de evitar la segregación social y de acomodar las ofertas a los deseos de la población."

37. Las más recientes que he localizado de los tribunales de justicia son del de Castilla y León. En concreto:

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, núm. 277/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 22 de julio (RJCA 2004/573).

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, núm. 36/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 27 de enero (JUR 2004/62259).

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, núm. 68/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 3 de marzo (RJCA 2003/209).

La última del Tribunal Supremo que he localizado, salvo error, es la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), de 27 de enero de 2001 (RJ 2001/2624).

38. La STC 67/1997 afirma el carácter artificial de la propiedad urbana en:

a) Título I del TRLS: "Régimen urbanístico de la propiedad del suelo" 15. (Capítulo I, 'Disposiciones generales': Artículos 9.1 y 11.4). a) El motivo de impugnación alegado contra el artículo 9.1 por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, al establecer la clasificación del suelo [...]. Bajo este perfil, el artículo 9.1 del TRLS dispone tan sólo la existencia de tres supuestos básicos por relación con el derecho de propiedad urbana, a fin de distinguir otros tantos regímenes jurídicos fundamentales: suelo en el que no puede darse esta forma de propiedad (delimitación negativa); suelo en el que sí puede establecerse y, por tanto, se encuentra abierto a un proceso de adquisición; y, en fin, suelo en el que ya se ha consolidado su existencia. *Estas hipótesis, por lo demás, no son sino consecuencia necesaria del carácter artificial de esta manifestación del dominio*, en cuanto producto histórico del hombre, con las peculiaridades que ello entraña. [...]

b) (Artículo 62, "Valoración del suelo urbano sin aprovechamiento tipo"). La Generalidad de Cataluña (recurso núm. 2.481/90 contra la disposición adicional sexta de la Ley 8/1990) alega que este precepto es de contenido marcadamente urbanístico, de manera que no cabe su imposición como regulación básica, sin que el Estado disponga de título competencial alguno para una nueva determinación de dicho aprovechamiento. [...]. Es cierto que, como hemos declarado, el artículo 149.1.18 de la CE reserva al Estado en exclusiva la legislación sobre expropiación y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica (STC 37/1987, fundamento jurídico 6). Pero tampoco ello supone que ostente la competencia exclusiva para regular cualquier especie expropiatoria, esto es, para regular por completo, más allá de la legislación general de expropiación forzosa, toda expropiación especial por razón de la materia, al margen de que ostente o no competencias sobre el sector material de que se trate. *En el presente caso, dada la naturaleza artificial de la propiedad urbana*, parece claro que la legislación del Estado no puede predeterminar el modelo urbanístico por la vía de introducir especies o supuestos –estrictamente urbanísticos– a los que anudar determinadas consecuencias jurídicas, incluyendo las técnicas de calificación y clasificación, los instrumentos de planeamiento, etc., porque tal interpretación de la competencia estatal vaciaría de contenido, al menos potencialmente, la competencia urbanística autonómica (artículo 148.1.3 de la CE). [...]"

planeamiento urbanístico. Ésta es una de las claves para entender nuestro Derecho urbanístico y justifica la definición de la reserva de suelo para vivienda protegida, como un tipo de aprovechamiento objeto de calificación y de distribución equitativa entre los propietarios de la unidad de gestión (que distribuyen equitativamente las cargas y beneficios atribuidos por el planeamiento).

La calificación como zona residencial con finalidades vinculadas a viviendas protegidas deberá ser concretada en la futura legislación de vivienda, y este aspecto es de enorme significación. Piénsese en la importancia de habilitar legalmente para que la calificación como zonas con destino a viviendas protegidas se realice, por ejemplo, mediante tipologías como la zona residencial con reserva de porcentaje de techo para vivienda protegida, que permite que una parte de un mismo inmueble se destine a vivienda protegida o asequible y que el resto se destine a vivienda libre.

La futura legislación de vivienda tiene, por tanto, un importante papel para delimitar la tipología de viviendas de protección pública o asequible y su conexión con el régimen de reservas de suelo, mediante la regulación de la calificación de una parte del suelo como zonas residenciales con destino total o parcial a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

3.1.3. La posibilidad (obligación en los municipios de más de diez mil habitantes y capitales de comarca) de incrementar la reserva de suelo en el que se emplace el veinte por ciento del techo de uso residencial, con el suelo en el que se emplace un diez por ciento adicional, si la legislación de vivienda establece nuevas medidas de estímulo de la vivienda asequible³⁹

Ésta es una de las cuestiones que mayores dificultades interpretativas de la Ley 10/2004 está conllevando. La nueva disposición adicional octava establece que, en el caso que la legislación en materia de vivienda establezca nuevas medidas de estímulo de la vivienda asequible, los planes de ordenación urbanística municipal que se aprueben a partir de su entrada en vigor (se refiere a la legislación en materia de vivienda), podrán reservar un mínimo del diez por ciento del techo destinado a uso residencial de nueva implantación, tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable, para la construcción de viviendas objeto de estas nuevas medidas.

Refuerza la importancia de esta disposición adicional el hecho que la reserva del diez por ciento es obligatoria en los municipios de diez mil habitantes y capitales

de comarca y aplicable ya, por imperativo de la nueva disposición transitoria segunda, en el planeamiento derivado de estos municipios que se apruebe a partir de la entrada en vigor de la Ley 10/2004.

La primera cuestión es si la aprobación del Decreto 454/2004, de 14 diciembre, de desarrollo del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007, que establece en los artículos 20 a 23 el régimen jurídico de la vivienda con protección oficial de precio concertado, cumple los requisitos formales y materiales exigidos en la disposición adicional octava y, por tanto, el diez por ciento adicional de reserva ya es obligatorio para los planes de ordenación urbanística municipal y los derivados que prevén usos residenciales de nueva implantación, que se aprueben después de la entrada en vigor de la Ley 10/2004, en los municipios de más de diez mil habitantes y capitales de comarca.

Desde el punto de vista formal no debe olvidarse que la Ley 10/2004 no ha derogado la disposición final octava de la Ley 2/2002, de urbanismo, que establece: "1. El Gobierno debe presentar al Parlamento, dentro del año 2002, un proyecto de ley de modificación de la Ley 24/1991, de 29 de noviembre, de la vivienda, que incluya: la regulación de la vivienda de protección pública, con atención especial a los regímenes de alquiler o cesión de uso; la conservación y rehabilitación del parque de viviendas; los principios sobre habitabilidad, seguridad y funcionalidad de las viviendas; el régimen de infracciones y sanciones, y las demás materias necesarias para actualizar dicha ley y para su armonización con las disposiciones de la presente ley y demás leyes que sean conexas con la misma."

La llamada que hace la disposición adicional octava a la legislación en materia de vivienda puede interpretarse literalmente (el Decreto 454/2004 es una norma que puede calificarse, sin duda, como legislación en materia de vivienda) o sistemática, y entender que será la reforma de la Ley de la vivienda, cuando proceda a la regulación de la vivienda de protección pública, con atención especial a los regímenes de alquiler o cesión de uso, la que abrirá la puerta a la exigencia de la reserva adicional del diez por ciento.

La anterior reflexión está íntimamente vinculada a la cuestión material. A saber, el régimen jurídico de la vivienda con protección oficial de precio concertado establecida en los artículos 20 a 23 del Decreto 454/2004: es una medida de estímulo de la vivienda asequible o es una nueva submodalidad de vivienda protegida, distinta de la de protección oficial regulada en el Decreto

39. Nueva disposición adicional octava.

"En caso de que la legislación en materia de vivienda establezca nuevas medidas de estímulo de la vivienda asequible, los planes de ordenación urbanística municipal que se aprueben a partir de su entrada en vigor pueden

reservar, además del 20% que establece el artículo 57.3, un mínimo del 10% del techo adscrito a uso residencial de nueva implantación, tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable, para la construcción de viviendas objeto de estas nuevas medidas. Esta reserva mínima del 10% es obligatoria en los

157/2002, de 11 de junio.⁴⁰

A modo de conclusión, no puede negarse la solidez interpretativa de la exigencia inmediata de la reserva pero tampoco las dudas que ofrece. Ésta será una cuestión polémica hasta la aprobación de la reforma de la Ley de vivienda (y en el ámbito estatal creo que ya hubiera dado lugar a un decreto ley).

3.1.4. La aplicación inmediata en el planeamiento derivado de municipios de más de diez mil habitantes y capitales de comarca de la reserva legal mínima de suelo que permita destinar el veinte por ciento de la nueva edificabilidad residencial a viviendas protegidas y un diez por ciento adicional a vivienda sometida a las nuevas medidas de estímulo que establezca la legislación de la vivienda

El nuevo redactado que de la disposición transitoria segunda establece la Ley 10/2004 obliga a que el planeamiento derivado de los municipios de más de diez mil habitantes o capital de comarca en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable (a los sectores de mejora urbana en suelo urbano no consolidado que prevean usos residenciales de nueva implantación y a los sectores de suelo urbanizable con uso residencial) y las modificaciones del planeamiento general (si ésta implica un cambio de la clasificación del suelo no urbanizable con la finalidad de incluir nuevos usos residenciales) no aprobado inicialmente en el momento de entrada en vigor de la Ley 10/2004 deben incluir obligatoriamente las reservas de suelo (del veinte por ciento y del diez por ciento adicional), es decir, calificar un parte del suelo como terrenos sujetos a algún régimen de protección pública.

¿A cuál régimen de protección pública?:

–Viviendas con protección oficial en régimen ordinario o especial en las que se transmite la propiedad (artículo 3 del Decreto 152/2002 complementado por el régimen del Decreto 454/2004).

–Viviendas con protección oficial destinados a alqui-

ler por diez, veinticinco o treinta años, que una vez transcurridos estos plazos pueden venderse como viviendas con protección oficial de precio concertado [artículo 25.4.b) del Decreto 454/2004].

–Viviendas con protección oficial de precio concertado.

¿La calificación alcanza a determinar el régimen jurídico de la cesión de uso o de dominio? Por ejemplo, puede establecerse en la calificación urbanística que el régimen jurídico de la cesión sea en propiedad o a través de derecho de superficie (el artículo 13 del Decreto 454/2004 regula el régimen de las promociones de viviendas con protección oficial con derecho de superficie).

Las reservas urbanísticas van a obligar a realizar una profunda reflexión sobre las categorías o modalidades de vivienda protegida, construidas a partir de un régimen de ayudas económicas al promotor y al adquirente. Una reflexión sobre el rango de la norma que las regula, sobre su régimen jurídico y su vinculación a la inscripción registral⁴¹ y sobre las consecuencias que tiene respecto del aprovechamiento urbanístico susceptible de patrimonialización. A su vez, desde la perspectiva de la legislación de vivienda, no podrá regularse de igual modo la promoción de viviendas de protección pública en suelos no reservados que en suelos reservados.

3.1.5. La introducción de memoria social en la documentación del planeamiento urbanístico

Hay un aspecto que no tiene carácter sustantivo material, pero tiene un enorme significado y valor, a pesar de su carácter formal.

Me refiero a la exigencia de una memoria social en el planeamiento urbanístico, concretamente en el plan de ordenación urbanística municipal. El planeamiento no es diseño, no es estructura, no es ocupación del suelo, es un instrumento para permitir el crecimiento económico sostenible y para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos. Son las personas las que dan valor a la

municipios de más de diez mil habitantes y en las capitales de comarca.”

40. Artículo 3 del Decreto 152/2002.

“Viviendas con protección oficial.

“3.1. Son viviendas con protección oficial las que cumplan los requisitos establecidos en este decreto y sean calificadas como tales por los servicios territoriales de Arquitectura y Vivienda. A estos efectos, las viviendas deben destinarse a domicilio habitual y permanente y deben tener una superficie útil máxima de 90 metros cuadrados, o de 120 metros cuadrados en los supuestos de familia numerosa.

“3.2. Pueden ser calificadas también como viviendas con protección oficial de régimen especial aquellas viviendas destinadas a adquirentes, adjudicatarios o promotores individuales para uso propio que tengan unos ingresos familiares ponderados no superiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional, y siempre que su precio de venta no supere el establecido en el artículo 19.3 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 2/2002, aprobado por el Decreto 287/2003.”

41. “Artículo 30.

“Suelo con destinación a vivienda de protección pública

“[Desarrollo de los artículos 57.3 y 120.1.h) de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo]

30.1. En las adjudicaciones de suelo de uso residencial con destinación a vivienda de protección pública, tanto si es por título de subrogación como por título de cesión obligatoria y gratuita, hay que tener en cuenta el valor diferencial que el suelo mencionado puede tener en relación con el adscrito a viviendas de renta libre, de acuerdo con lo que establece el artículo 120.1.h) de la ley.

“30.2. La destinación a construcción de viviendas de protección pública se ha de expresar en la descripción de las fincas de resultados de la reparcelación para que conste en el Registro de la Propiedad.

“En caso de innecesariedad de la reparcelación, la constatación mencionada por nota marginal será requisito previo para el otorgamiento de licencias de edificación en el ámbito urbanístico del que se trate. A estos efectos, será necesaria una certificación administrativa del acuerdo que, sobre la base del planeamiento, así lo declare, con notificación a los titulares de los derechos inscritos.

“En estos supuestos, para la inscripción al Registro de la Propiedad de las declaraciones de obra nueva sobre las parcelas afectadas será necesario

ciudad y a los inmuebles y es para las personas que se diseña la ciudad. La ciudad no es sólo un objeto de inversión inmobiliaria.

El artículo 56 de la Ley de urbanismo catalana, que regula los planes directores urbanísticos, no debe incorporar como documento independiente una memoria social a pesar de que entre sus determinaciones está la de establecer la programación de políticas supramunicipales de suelo y vivienda. La Ley 10/2004 sí modifica, en este sentido, el artículo 59, que regula la documentación de los planes de ordenación urbanística municipal. El apartado 1.h) exige la memoria social, que debe contener la definición de los objetivos de producción de vivienda protegida y, si procede, de los demás tipos de vivienda asequible que determine la ley y justificar las reservas de suelo para ese tipo de vivienda.

A su vez, el apartado 4 de la disposición transitoria segunda, en la redacción dada por la Ley 10/2004, establece que los instrumentos de planeamiento urbanístico derivado que desarrollan planeamiento urbanístico general aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de la modificación de la ley y que no contengan la memoria social que exige el artículo 59 deben incorporar una que defina los objetivos de producción de vivienda protegida y, si procede, de los demás tipos de vivienda asequible determinados por la ley.

En la memoria social deberán argumentarse los aspectos cuantitativos y cualitativos, vinculados con la cohesión social, de la política de vivienda que se proyecta en el planeamiento.

3.1.6. La inclusión del incumplimiento del deber de edificar el suelo destinado a vivienda de protección pública como un supuesto legitimador de la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad

El apartado 5 del artículo 57 (en la versión dada por la Ley 10/2004) establece que el planeamiento debe prever los plazos obligatorios para el inicio y para la finalización de la construcción de las viviendas sometidas a algún régimen de protección. La ley plantea una fórmula de solución para una cuestión que se ha planteado como polémica, al hilo del argumento que determinados ordenamientos autonómicos que han previsto reservas no las han materializado (se cita siempre el caso de Madrid). Ha de advertirse que la cuestión se simplifica mediante la técnica de la zonificación que establece la Ley 10/2004 y la inclusión necesaria, desde la entrada en vigor de esta ley, de zonas calificadas como residenciales con destino a vivienda protegida en el planeamiento derivado o de desarrollo que no esté aprobado inicialmente.

Los terrenos zonificados de este modo, en los que se materializa la reserva para vivienda protegida, son

aprovechamiento urbanístico que se equidistribuye y, en su caso, se cede gratuitamente, en parte o totalmente, a los municipios. El suelo calificado como residencial para vivienda protegida atribuido a los propietarios privados del polígono que se ejecuta no genera rentas especulativas con su retención, a lo sumo puede demorarse en el seno de la ejecución del polígono por criterios comerciales, pero no se advierte qué sentido tiene no ponerlo en el mercado y obtener el pertinente precio (y esperar a la expropiación). Otra cuestión distinta es la existencia de mercado o no en un concreto municipio para vivienda protegida, que debe plantearse en el proceso de planificación territorial y urbanística, del mismo modo que debe plantearse, en cada caso, qué tipo de vivienda libre admite el mercado en el momento y ámbito físico sobre el que se actúa.

La cláusula de salvaguarda que establece la Ley 10/2004 es la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. El párrafo tercero del apartado 1.e) del artículo 104 (en la redacción dada por la Ley 10/2004) legitima la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad en el supuesto que se incumplan los plazos que el planeamiento urbanístico establece para iniciar o para acabar la edificación de viviendas de protección pública.

El ejercicio de la potestad expropiatoria en todos los supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad (entre otros el que hemos señalado en relación con la vivienda protegida) corresponde, en primer término, a la Administración actuante. Si esta Administración no actúa, el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (no se singulariza la posición del Medio ambiente y Vivienda para el caso que nos ocupa) puede ejercer la potestad expropiatoria, previo requerimiento a la Administración actuante para que ejerza dicha potestad en el plazo de un mes.

3.1.7. La introducción del principio de cohesión social en la planificación de la reserva para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública

Hemos señalado que en materia de vivienda protegida los aspectos cualitativos son tan importantes como los cuantitativos. El parque y la oferta de vivienda protegida o asequible debe ser amplio para contrarrestar el incremento continuado de precios en el mercado libre y para atender a necesidades muy diversas y que cambian con el tiempo y las circunstancias de las personas. La experiencia de grandes parques de vivienda pública que se han convertido en guetos, obliga, creemos, a apostar por una vivienda protegida integrada en un marco conceptual que impulse la mixticidad de usos y la compactación de la ciudad frente al modelo de la dispersión. La Ley catalana 2/2002,⁴² en su artículo 3,

cuando concreta normativamente el concepto de desarrollo urbanístico sostenible, apuesta explícitamente por la ciudad compacta y por evitar la dispersión (frente a un modelo publicitado que asocia dispersión con calidad de vida). En definitiva, sin una oferta cuantitativamente significativa no se resolverán las cuestiones planteadas, ni será posible una apuesta por la cohesión social y la mixticidad de uso, y estos últimos aspectos no pueden olvidarse en pro de la producción masiva de vivienda protegida.

El artículo 56 de la Ley de urbanismo (en la versión dada por la Ley 10/2004) acoge estas inquietudes al establecer que en la programación de políticas supramunicipales de suelo y de vivienda *debe garantizarse la solidaridad intermunicipal* en la ejecución de políticas de vivienda asequible y de protección pública, además de la suficiencia y la viabilidad de estas políticas para garantizar el derecho constitucional a la vivienda *y del cumplimiento de los principios establecidos por el artículo 3*. Existe, pues, un doble vínculo en la programación de las políticas de vivienda con la cohesión social: la solidaridad intermunicipal y la conexión imperativa de la política de vivienda con los principios del desarrollo urbanístico sostenible a los que ya nos hemos referido.

El artículo 57 de la Ley de urbanismo, en la versión dada por la Ley 10/2004, merece un examen singular.

A) En primer lugar, mantiene en el apartado 3 la posibilidad de que las comisiones territoriales de urbanismo, a propuesta municipal, pueden disminuir la reserva mínima, para vivienda protegida, del veinte por ciento del techo que se califique como residencial, en los sectores con densidades inferiores a veinticinco viviendas por hectárea que, por su tipología, no sean aptos para la construcción de viviendas protegidas. Este extremo plantea una cuestión derivada de la nueva ley (si puede reducirse o no el diez por ciento adicional de techo residencial de reserva en los municipios que es obligatorio) y otra del desarrollo reglamentario realizado por el Decreto 287/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento parcial de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo. El artículo 14 de este reglamento establece lo siguiente:

“14.2. En defecto de programa de actuación urbanística municipal y en caso de que el Plan de ordenación urbanística municipal no contenga más que una reserva genérica, se debe entender que ésta es uniforme para todos los ámbitos de actuación en suelo urbano no con-

solidado y en suelo urbanizable en los que se prevea un uso residencial de nueva implantación.

“El Programa de actuación urbanística municipal, en dicho caso, puede confirmar la referida uniformidad o bien modificarla, concretando y distribuyendo la reserva entre los ámbitos citados, de acuerdo con sus determinaciones específicas.

“14.3 Cuando, como consecuencia de la existencia de sectores con densidad inferior a veinticinco viviendas por hectárea, en los términos regulados por el artículo 57.3 de la ley, se acuerde la disminución de la reserva de suelo para vivienda de protección pública, el techo de estos sectores no computa a efectos de la reserva de suelo que debe contener el Plan de ordenación urbanística municipal.”

B) En segundo lugar, se introduce una importante innovación en el nuevo apartado 4 cuando establece que las reservas para la construcción de viviendas de protección pública deben emplazarse evitando la concentración excesiva de viviendas de dicho tipo, de acuerdo con lo establecido por el artículo 3.2, para favorecer la cohesión social y evitar la segregación territorial de los ciudadanos por razón de su nivel de renta.

Una interpretación de conjunto resolvería la cuestión sobre la distribución uniforme o no de la reserva entre los distintos sectores, en el sentido de que la ley, al apostar por la cohesión, obliga a motivar de manera suficiente y convincente la decisión de liberar a algunos sectores de la zonificación de una parte de su ámbito como residencial con destino a vivienda protegida o con porcentaje de reserva para vivienda protegida. Liberar estos sectores es una excepción que debe ser razonada suficientemente.

La cuestión sobre si puede excluirse, al amparo del artículo 57.3 de la Ley de urbanismo, el diez por ciento adicional de reserva de techo residencial (disposición adicional octava introducida por la Ley 10/2004), creemos que debería contestarse afirmativamente si se razona en la memoria social de manera suficiente. Esto con las salvedades siguientes: que la futura Ley de vivienda, al regular las medidas de estímulo de la vivienda asequible que amparan la reserva adicional, estableciera criterios al respecto y que la justificación para excluir el veinte por ciento de reserva de techo residencial no tiene por qué ser la misma o suficiente para excluir el diez por ciento adicional.

En el otro orden de cuestiones, creemos que no de-

que en lo escritura de obra nueva se testimonie la calificación provisional de viviendas de protección pública.”

42. “Artículo 3. Concepto de desarrollo urbanístico sostenible.

“1. El desarrollo urbanístico sostenible se define como la utilización racional del territorio y el medio ambiente y conlleva conjugar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, con el fin de garantizar

la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

“2. El desarrollo urbanístico sostenible, dado que el suelo es un recurso limitado, conlleva también la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, tengan en cuenta la preservación y mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente.

“3. El ejercicio de las competencias urbanísticas debe garantizar, de

be alterarse el porcentaje general de la reserva en los municipios en los que se excluye de esa reserva a determinados sectores, con densidades inferiores a veinticinco viviendas por hectárea que, por su tipología, no son aptos para la construcción de viviendas protegidas. Esta posibilidad prevista en el artículo 57.3 es un supuesto de atribución no uniforme de la reserva, no de exclusión de la obligación mínima de reservar el veinte por ciento del techo residencial de nueva implantación, como parece entender el artículo 14 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 2/2002, aprobado por el Decreto 287/2003, de 4 de noviembre.

Todo ello sin perjuicio de considerar que la exclusión en un sector, y por supuesto de un municipio si legalmente se estableciera en un futuro, no debería fundamentarse en la tipología, sino en la necesidad o no de vivienda protegida. En este punto, cabe reseñar que en el ordenamiento autonómico vasco, que es en el que se prevén por primera vez las reservas, se prevé la posibilidad de excepcionar las reservas en los municipios que son obligatorias (más de siete mil habitantes) por el consejero autonómico (artículo 5 de la Ley 17/1994, de 30 de junio)⁴³ siempre que “se acredite el cumplimiento global de los estándares mínimos” y la de imponerlas en los municipios (de menos de 7000 habitantes) en los que no son legalmente obligatorias (artículo 2 de la indicada ley).

Los artículos 43 y 45 de la Ley de urbanismo (en la versión dada por la Ley 10/2004) establecen la posibilidad que las zonas calificadas como residenciales destinadas a viviendas protegidas o con reserva de porcentaje a este tipo de vivienda se atribuyen a la Administración pública en concepto de cesión de aprovechamiento o se prorratene entre la propiedad privada y la pública. La forma técnica consiste en la posibilidad de asignar suelo a la propiedad privada y a la pública con aprovechamiento urbanístico en el proceso de reparcelación, *proporcionalmente o no, a las diferentes calificaciones de zona del ámbito de actuación, con el fin de asegurar la*

participación de la iniciativa privada en la construcción de viviendas de protección pública.

3.2. El Decreto 454/2004, de 14 de diciembre, para el desarrollo del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007

Ese decreto desarrolla múltiples aspectos de la política de vivienda y del régimen jurídico de las ayudas y subvenciones. Nos detendremos tan sólo en aquellos aspectos más estructurales, que apuntan líneas claras que deberán ser desarrolladas en la futura legislación de vivienda.

3.2.1. La prohibición de descalificación del régimen jurídico de vivienda protegida a petición del interesado y el establecimiento de un período de noventa años para la aplicación del régimen que rige para cada modalidad de vivienda protegida

En primer lugar, deben destacarse dos elementos clave de la regulación del Decreto 454/2004, que son: la prohibición de descalificación del régimen jurídico de vivienda protegida a petición del interesado y el establecimiento de un período de noventa años para la aplicación del régimen que rige para cada modalidad de vivienda protegida.

Estos dos aspectos deben ser relacionados con el régimen jurídico de las viviendas protegidas, que debe ser examinado desde una doble perspectiva. El examen lo haremos desde los principios generales sin singularizar de manera pormenorizada el régimen de Cataluña.

La primera perspectiva la ofrece el régimen jurídico de acceso a la vivienda protegida que se estructura desde un instrumento de determinación de las personas que demandan vivienda protegida (un registro de demandantes de vivienda protegida) y a través del establecimiento de los requisitos para poder demandar vivienda protegida (que le permitirán incorporarse al registro), que podemos resumir en dos: tener una renta

acuerdo con la ordenación territorial, el objetivo del desarrollo urbanístico sostenible.”

43. “Artículo 2.

“1. Los planes generales de ordenación urbana y las normas subsidiarias de planeamiento de los municipios con población superior a 7.000 habitantes deberán calificar como suelo destinado a la construcción de viviendas sujetas a protección pública la superficie de terreno que resulte necesaria para materializar el aprovechamiento mínimo siguiente:

“-En suelo urbano, el 20% del total residencial previsto en operaciones integradas de reforma interior que deban ser ejecutadas mediante unidades de ejecución, quedando excluidas las actuaciones asistemáticas a que se refiere el artículo 143 de la Ley de régimen del suelo y ordenación urbana, texto refundido de 26 de junio de 1992.

“-En suelo urbanizable programado, para cada uno de los cuatrienios, y en suelo apto para urbanizar, el 65% del total residencial previsto en esta clase de suelo.

“2. En los municipios con población inferior a 7.000 habitantes no serán de aplicación obligatoria los estándares establecidos en el apartado anterior.

“No obstante, el consejero competente en materia de Urbanismo y Vivienda, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País

Vasco, podrá disponer su aplicación obligatoria a alguno de estos municipios por aconsejarlo así la ordenación territorial y la situación del mercado de la vivienda. La resolución correspondiente se aprobará previa audiencia por el plazo de un mes a los municipios y Diputación Foral afectados.

“Artículo 5.

“1. Los planes generales y las normas subsidiarias para los ámbitos de suelo urbano afectados, los planes especiales de reforma interior para los ámbitos en que se actúe por unidades de ejecución y los planes parciales en suelo urbanizable programado o apto para urbanizar *contendrán las determinaciones de localización de los estándares mínimos establecidos en el artículo segundo de la presente ley.*

“2. Excepcionalmente, cuando las circunstancias urbanísticas de un municipio así lo requieran, el consejero competente en materia de Urbanismo y Vivienda a instancia del ayuntamiento afectado, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, *podrá autorizar en los instrumentos de planeamiento a que se refiere el apartado anterior porcentajes inferiores a los establecidos en el artículo segundo, siempre que se acredite el cumplimiento global de los estándares mínimos.*

“La autorización o denegación de los citados porcentajes, inferiores a lo establecido para la generalidad en la presente ley, se realizará a instancia

que no sea inferior o superior a los parámetros establecidos legalmente y tener necesidad de vivienda, que significa bien no disponer de ninguna en propiedad, nuda propiedad o usufructo, y no tener capacidad de renta o patrimonial para adquirirla, bien que la vivienda de la que se dispone sea inadecuada para satisfacer el derecho a la vivienda.

La segunda perspectiva es el régimen jurídico a que se somete la vivienda protegida una vez ha sido adjudicada. Sin querer extendernos, se estructura del siguiente modo:

–Las viviendas son objeto de calificación, es decir, de un acto administrativo que las vincula a un concreto régimen jurídico y a una modalidad de vivienda protegida.

–Las viviendas deben tener una superficie máxima y mínima y su precio de venta y de alquiler está fijado normativamente.

–Las viviendas deben destinarse a residencia habitual y permanente.

–Los contratos de la primera y las sucesivas cesiones de uso, alquiler, venta o constitución de derecho reales de uso están sometidos a previa autorización administrativa (visado), que debe controlar que los ocupantes o adquirentes cumplen los requisitos legales de acceso, en especial la necesidad de vivienda, y que no se superan los límites de precio o renta que correspondan a la modalidad de viviendas.

–La Administración competente en materia de vivienda es titular de un derecho de adquisición preferente (derecho de tanteo o retracto),⁴⁴ cuando se produce la trans-

misión de la vivienda.

–No se puede disponer de las viviendas y los elementos anexos protegidos antes de formalizar la escritura de venta, de cesión o de construcción de hechos reales de uso o de la formalización de los contratos de arrendamiento.

–Los adjudicatarios deben ocupar las viviendas en un determinado plazo establecido normativamente.

Mantener la calificación durante noventa años, que es lo que establece el artículo 24 del Decreto 454/2004, significa que el régimen jurídico que hemos sintetizado se prolonga durante ese período de tiempo para todas las viviendas que se califican provisionalmente a partir de su entrada en vigor. El precepto señala expresamente que durante todo el período de protección se han de mantener las condiciones de uso y precio máximo de transmisión establecidos.

El mismo precepto establece la otra gran novedad: las viviendas con protección oficial que se califican provisionalmente a partir de la entrada en vigor del decreto no se podrán descalificar a petición de los propietarios en todo el período de protección.

El cambio es de gran alcance y ha sido una de las cuestiones que mayor controversia ha generado. Sin embargo, es una tendencia, que puede constatarse en parte de la legislación de vivienda autonómica. En el caso de Aragón, la Ley 24/2003, de 26 diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida, ha endurecido las condiciones para la descalificación⁴⁵ y en el caso del País Vasco se establece que el régimen de protec-

del ayuntamiento afectado, entendiéndose favorable la falta de respuesta del consejero en el plazo de sesenta días.”

44. Sirva de ejemplo el artículo 28 del Decreto 454/2004, que los regula del siguiente modo:

“Derechos de tanteo y retracto

“28.1. La Administración de la Generalidad de Cataluña podrá ejercitar los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones de las viviendas de protección pública, de precio concertado, durante todo el periodo de calificación.

“28.2. Para el ejercicio del derecho a tanteo el transmisor de la vivienda deben comunicar a la Administración de la Generalidad de Cataluña la intención de enajenar la vivienda, especificando la persona adquirente, el precio de la transmisión, la forma de pago y las otras condiciones esenciales que se hayan pactado. La Administración de la Generalidad podrá ejercer el derecho de tanteo en el plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente de la notificación de la decisión de enajenar la vivienda.

“En la escritura pública de enajenación deberá hacerse constar que se ha efectuado la notificación mencionada anteriormente, y se tiene que acreditar ante notario que han transcurrido los treinta días desde la notificación, o aportando la comunicación de la Administración de renuncia a dicho derecho.

La comunicación a la Administración de la Generalidad para que pueda ejercitar el derecho de tanteo caduca a los seis meses. Transcurrido este plazo, en caso de querer enajenarse la vivienda se tendrá que volver a hacer la comunicación.

“28.3. La Administración de la Generalidad podrá ejercer el derecho de retracto sobre la transmisión de las viviendas indicadas en el párrafo primero, en el caso de que no se haya producido la comunicación prevista en el apartado 2, que la transmisión se haya efectuado sin cumplir los requisitos previstos para el ejercicio del derecho de tanteo o que haya caducado la notificación.

“El plazo para el ejercicio del derecho de retracto es de treinta días natu-

rales contados desde que la Administración de la Generalidad tenga conocimiento fehaciente de la transmisión.

“28.4. Los derechos de tanteo y retracto se tendrán que hacer constar tanto en los documentos privados como en las escrituras públicas de enajenación, además de la notificación prevista en el apartado 2 del presente artículo.”

45. “Artículo 13. Extinción del régimen de protección.

“1. El régimen de protección de las actuaciones de vivienda se extinguirá por alguna de las siguientes causas:

“a) Por el transcurso del tiempo de duración del régimen legal de protección, que será de treinta años desde su calificación definitiva o, en su caso, el tiempo superior que pudiera establecerse para concretas modalidades de actuación protegida.

“b) Por medida complementaria adoptada conforme a lo establecido en esta ley.

“c) A petición del propietario de la vivienda, salvo en el caso de viviendas de promoción pública, conforme a lo establecido en el apartado siguiente.

“2. La Administración podrá conceder discrecionalmente, con arreglo al procedimiento y atendidos los criterios que se establezcan reglamentariamente conforme al artículo 1 de esta ley, la descalificación de viviendas protegidas, a petición de su propietario, una vez transcurridos los siguientes plazos:

“a) Veinte años desde la calificación definitiva de viviendas protegidas de promoción privada concertada o por convenio, si así se prevé en éste.

“b) Quince años desde la calificación definitiva de las restantes viviendas protegidas de promoción privada, salvo las señaladas en la letra c) del artículo 6 de esta ley.

“c) Diez años desde la calificación definitiva de las viviendas a que se refiere la letra c) del artículo 6 de esta ley.

“d) Una vez transcurrido el plazo de amortización del préstamo subsi-

ción se prolonga durante toda la vida de la vivienda.

Sin perjuicio de tratarse de un criterio de política de vivienda, tan legítimo como el que existía hasta el momento, no debe olvidarse el entorno en que esta decisión se adopta. Nunca hasta este momento había una diferencia tan grande entre los precios de viviendas de protección pública y las viviendas libres, con lo cual la descalificación produce un incremento patrimonial muy importante, mucho mayor en términos absolutos y relativos que hace diez años, que no siempre es fácil de justificar.

A su vez, en el futuro más inmediato, el suelo sobre el que se construirán viviendas protegidas tiene un precio establecido al margen de los criterios de mercado e impuesto normativamente, lo cual obliga a reformular los principios que estructuraban el régimen de viviendas de protección basado en técnicas de fomento. No podemos olvidar que el concepto de viviendas protegidas y las modalidades de viviendas protegidas se introducen en un entorno jurídico y fáctico distinto. Ya nos referíamos anteriormente a que las reservas cambian la funcionalidad y la finalidad de las modalidades de protección, que pasan a ser ahora el parámetro del valor de suelo y delimitan un ámbito territorial que queda excluido de reglas del mercado.

3.2.2. Registro unificado de solicitudes de vivienda protegida

La disposición adicional cuarta⁴⁶ introduce una técnica que introducirá un cambio radical en la política de viviendas protegidas. Se anuncia la creación del registro unificado de solicitudes de viviendas protegidas. Este instrumento será decisivo desde la perspectiva de conocer la demanda de viviendas protegidas y de establecer los criterios de adjudicación de estas viviendas.

La existencia de un registro único en Cataluña permitirá conocer la demanda de manera cuantitativa, cualitativa y territorial y deberá permitir arbitrar procedimientos de adjudicación. Estos registros existen en otras comunidades autónomas, entre los que pueden destacarse los registros del País Vasco, Navarra y Aragón, que serán una referencia, sin duda, para la elaboración de su régimen jurídico en la futura Ley de la vivienda.

3.2.3. La vivienda con protección pública de precio concertado

El Decreto 454/2004 introduce una nueva modalidad de vivienda protegida: la vivienda de precio concertado.

Esta modalidad está definida en el artículo 21 como aquella que con un precio máximo de venta superior al de las viviendas con protección oficial de régimen general, se destina a personas o unidades familiares con ingresos ponderados no superiores a 6,5 veces el indicador público de renta de efectos múltiples. A esta modalidad de vivienda podría entenderse que se refiere el diez por ciento de reserva de techo adicional a que hemos hecho referencia al comentar las modificaciones de la Ley de urbanismo, sin perjuicio de lo que disponga en su día la Ley del derecho a la vivienda.

El decreto define esta modalidad como vivienda con protección oficial, con lo que le es aplicable el período de noventa años de vinculación y el régimen de descalificación explicado y el resto de condiciones que configuran el régimen jurídico general de la protección oficial. Los precios máximos de venta por metro cuadrado de superficie útil de estas viviendas se fijan anualmente, por orden del consejero de Medio Ambiente y Vivienda, según la evolución del mercado inmobiliario.⁴⁷

Es importante señalar la singularidad referida a las segundas transmisiones de las viviendas de precio concertado. En concreto, que el precio de venta se podrá determinar como el más alto entre el correspondiente al año de la transmisión, o el que resulte de incrementar el precio que conste en la calificación definitiva de las viviendas con la variación del índice de precios de consumo (IPC) entre el año inicial y el de la transmisión. El mismo procedimiento de determinación del precio de venta se aplicará a las primeras transmisiones de viviendas con protección oficial en régimen de alquiler.

En definitiva, se incrementan, respecto de las viviendas con protección oficial de régimen general y especial, los precios máximos de venta y los requisitos de renta de los posibles adjudicatarios.

3.2.4. Prevención de la exclusión social residencial: subvención al alquiler de colectivos con dificultades

Es importante incorporar al derecho a la vivienda a los colectivos que viven en la ciudad consolidada. Respecto a los propietarios existen ayudas a la rehabilitación que se han asumido con plena naturalidad como una forma de atender a colectivos que si no tuvieran su vivienda en propiedad serían demandantes de vivienda protegida. Al producirse el deterioro de su vivienda se protege su derecho mediante la cobertura o ayuda económica a la rehabilitación.

El Decreto 454/2004 da un paso más y muy significati-

diado para la promoción de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento."

46. "Disposición adicional cuarta.

"Registro Unificado de Solicitudes de Vivienda Protegida.

"La Generalidad de Cataluña llevará a cabo las gestiones oportunas para poner en marcha el registro unificado de solicitudes de vivienda protegida, a

través de los instrumentos de gestión que se determinen, así como el procedimiento de adjudicación permanente de las viviendas protegidas, como un sistema integral de control y transparencia en la adjudicación de las viviendas de protección que se plantea en este decreto."

47. Los precios para el año 2005 son los siguientes: Zona 1: 2.300 euros; Zona 2: 2.120 euros; Zona 3: 1.950 euros; Zona 4: 1.500 euros; Zona 5: 1.350

vo, al prever la subvención al alquiler de colectivos con dificultades (se trata de ayudar a pagar el alquiler a arrendatarios con dificultades), con la finalidad de prevenir la exclusión social residencial. Los arrendatarios beneficiarios de estas subvenciones habrán de tener ingresos familiares no superiores a dos veces el IPREM y encontrarse en alguna de las siguientes circunstancias:

a) Ser personas de más de 65 años, titulares de contratos de alquiler con prórroga forzosa.

b) Ser arrendatarios de viviendas administradas por la Generalidad de Cataluña a través de ADIGSA, por administraciones o empresas de ámbito local, o por entidades sin ánimo de lucro, con excepción de las viviendas de los parques construidos sobre suelos de equipamientos.

c) Ser personas o unidades de convivencia titulares de un contrato de alquiler, obtenido a través de la Red de Mediación para el Alquiler Social de la Generalidad de Cataluña, regulada en el capítulo 7 de este decreto, que se encuentren en condiciones especiales: familias monoparentales, mujeres que se encuentran o salen de una situación de violencia, personas en riesgo de exclusión social, personas inmigradas con menos de cinco años de residencia en Cataluña, personas de más de 65 años, personas afectadas por acoso inmobiliario, personas en situación de paro, personas con incapacidad superior al treinta y tres por ciento declaradas como tales por el ICASS, y otras en situaciones análogas que se consideren con riesgo de exclusión a criterio de los operadores de la red, y de entidades colaboradoras que firmen convenio con el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda con esta finalidad.

d) Ser jóvenes de hasta 35 años de edad, con ingresos anuales mínimos de 6.500 euros, que hayan firmado un contrato de alquiler a partir del 1 de enero de 2004, a través de las bolsas de vivienda joven convenidas con la Secretaría General de Juventud, a través de la Red de Mediación para el Alquiler Social, o a través de las entidades colaboradoras que firmen convenio con el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda.

Se entenderán por ingresos familiares en todos los casos del punto anterior los de todos los ocupantes de la vivienda, tanto si existe entre ellos relación de parentesco como si no.

Esta perspectiva de ayudas al alquiler no para emanciparse sino para vivir con dignidad ofrece una perspectiva distinta a la habitual de satisfacer el derecho a la vivienda mediante la construcción de grandes promociones de viviendas protegidas.

3.2.5. Mediación para la vivienda de alquiler social y el parque desocupado: Red de Mediación para el Alquiler Social

El Departamento de Medio Ambiente y Vivienda ha creado un sistema de mediación en el mercado de alquiler social de vivienda, denominado Red de

Mediación para el Alquiler Social, para incrementar la oferta de alquiler a precios moderados para atender las necesidades de la población con ingresos más bajos. Esta red tiene como objetivo crear o apoyar, en colaboración con las administraciones locales correspondientes, bolsas de vivienda de alquileres locales o supralocales, o de entidades sociales sin ánimo de lucro especializadas en mediación de vivienda, que trabajen para el arrendamiento de vivienda a precios moderados.

El Decreto 454/2004 establece una regulación pormenorizada de los requisitos de los inmuebles de las personas que pueden acceder y de las ayudas a propietarios y arrendatarios. ■