

El Derecho a una vivienda digna en España.

Crisis residencial: Origen, consecuencias y respuesta de los poderes públicos

Pilar Garrido. UPV/EHU

1. Introducción.

1.1. Algunas notas sobre el modelo urbano y residencial en España

Las ciudades han sido el escenario donde se han ido plasmando las relaciones económicas, políticas y sociales propias de cada contexto histórico. Los cambios en las formas de producción o el desarrollo de las nuevas tecnologías han afectado a la organización espacial de las ciudades del siglo XXI.

En España, las ciudades también han sufrido transformaciones importantes, consecuencia de los cambios económicos (proceso de desmantelamiento industrial, aumento de las actividades del sector servicio,...), demográficos (diversificación de hogares, más emigración) y sociales (aumento de la diferencia por edad, mayores diferencias por patrimonio,...)¹.

El impacto sobre el territorio de nuestro modelo urbano de desarrollo ha sido enorme. Las ciudades han dejado de ser espacios de convivencia para convertirse en un conjunto de centros de negocios, barrios especializados y zonas marginales².

Este resultado no es casual sino que es el producto de las actuaciones de los poderes públicos en el ámbito del desarrollo urbano y la vivienda. Estas decisiones se concretan en la aprobación de un marco normativo determinado, que en España hay que reconducir principalmente a la legislación urbanística y a las políticas de vivienda.

¹ Ver LEAL, J.: “La formación de las necesidades de vivienda en la España actual” en *La política de vivienda en España*, J. Leal (Coord.), Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2010.

² BORJA, J.: “¿Un cambio de ciclo o un cambio de época? Siete líneas para la reflexión y la acción”, en *Rev. Urban*, Ed. UPM, Marzo, 2011, pp. 83-90

En el ámbito urbanístico, la asunción por los poderes públicos de los intereses privados de carácter especulativo de los propietarios ha sido uno de los elementos determinantes de nuestro modelo urbano. Este se fundamenta en la atribución al titular del suelo de las plusvalías que genera el planeamiento urbanístico³. En lo que respecta al modelo residencial, a partir de los años 60 se impone desde los poderes públicos el modelo basado en el acceso a la vivienda en propiedad⁴.

La provisión de vivienda no responde a las necesidades sociales, sino a las necesidades de expansión continua e intensiva que requiere el propio sistema capitalista de acumulación⁵.

Podemos afirmar, por el resultado obtenido en los últimos 30 años en relación a la configuración de nuestras ciudades, que la aprobación de la Constitución española (CE) en 1978 no incide de manera eficaz sobre nuestro modelo de desarrollo urbano. _ No es la Constitución, no son los principios y derechos allí recogidos los que impulsan un cambio de orientación en los poderes públicos en relación al modelo propietario, sino que el viraje de sus políticas responde al agotamiento y fracaso del modelo desarrollista.

1.2. Vivienda, mercado y poderes públicos.

La vivienda es un bien que cumple una función social básica, servir de alojamiento, pero, a la vez, es un bien patrimonial, una mercancía, un bien inversión, con un valor condicionado por las dinámicas propias del libre mercado

Esta doble dimensión de la vivienda sitúa a los poderes públicos ante una opción de gran calado. De este modo, las actuaciones públicas sobre el ámbito de la vivienda pueden plantearse desde dos perspectivas: desde una perspectiva social, que entiende la vivienda como un bien directamente relacionados con una necesidad básica, la de habitar, y que es el objeto de un derecho social

³ Ver, sobre el modelo urbanístico español: TEJEDOR, J.: *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Madrid, 2012; NAREDO, J.M. Y MONTIEL, A.: *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Icaria editorial, Barcelona, 2010.

⁴ Ver sobre las características del modelo de producción residencial en España, el informe de Cáritas “La vivienda en España en el siglo XXI. Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda” , *Colección estudios*, Foessa, 2013.

⁵ ROCH, F.: “Morfología, deterioro urbano y precio de la vivienda en Madrid” en *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, n. 12, 2009.

fundamental; o desde una perspectiva económica, donde la vivienda es un bien económico, una mercancía, un activo.

Las condiciones materiales del disfrute de una vivienda presentes en el mercado inmobiliario español son el resultado de la segunda de las perspectivas citadas.

En este sentido, es muy ilustrativo analizar la forma en la que se han ido configurando tres de los elementos fundamentales que condicionan el acceso a una vivienda: la situación de la prestación de vivienda en nuestro Estado del bienestar, las condiciones del mercado financiero y la estructura del régimen de tenencia.

-La debilidad de la vivienda en nuestro Estado del bienestar. El acceso a la vivienda no forma parte de los contenidos amparados bajo el paraguas del Estado del bienestar. En España, la financiación de la prestación de vivienda está lejos de los niveles que alcanza en los Estados europeos⁶. No se crea un servicio público de provisión de vivienda asequible.

-La falta de control sobre la financiación del mercado de vivienda. En el contexto de globalización y financiarización de la economía, la ausencia de un control público del mercado vivienda permite que sea en exclusiva este libre mercado el que establezca las condiciones de acceso a este bien.

-La opción de los poderes públicos por la propiedad como fórmula de acceso a la vivienda. La decisión de que es el mercado el responsable de proporcionar vivienda a todos los demandantes de alojamiento se ha visto acompañado por el criterio de que la propiedad de la vivienda es la mejor opción para todos⁷.

Esta actuación de los poderes públicos respecto al mercado residencial afectará de manera grave a los derechos ciudadanos, principalmente al derecho a una vivienda digna.

2. El derecho constitucional a la vivienda.

⁶ NAVARRO LÓPEZ, V. y REYNOLDS, J: “La inversión en protección social en España en el contexto de la Unión Europea. El reto del déficit social” en *la Situación Social en España III*, Fundación Francisco Largo Caballero, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2009, pp. 32-33

⁷ TRILLA BELLART, C.: “Una reflexión sobre el modelo español de política de vivienda” en *La política de vivienda en España*, J. LEAL MALDONADO (Coord.), Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2010. Pp. 129 y ss. PAREJA-EASTAWAY, M.: “El régimen de tenencia de la vivienda en España”, en *La Política de vivienda en España*. J. LEAL MALDONADO (Coord.), Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2010. pp.101 y ss.

2.1- El derecho constitucional a la vivienda en Italia y Francia

Las particularidades de la propiedad inmobiliaria y su fuerte vinculación con el mercado se manifiestan en los ordenamientos de algunos Estados europeos en la dificultad de catalogar el derecho a la vivienda como un verdadero derecho y, asimismo, en su debilidad frente a otros derechos de carácter económico como el derecho de propiedad.

El ordenamiento constitucional italiano se coloca entre aquellos sistemas en los cuales la plena subjetivización del derecho a la vivienda ha encontrado una insuperable dificultad de orden sistemático, en gran parte coincidente con la tensión que introduce el contenido mínimo de la Constitución económica que caracteriza la estructura constitucional de la sociedad postindustrial. De este modo, el derecho a la vivienda no sería un derecho sino un interés de relevancia constitucional, que indica la necesidad de satisfacer una necesidad primaria que el legislador debe realizar en el límite de lo posible⁸.

La Corte Constitucional no admite un derecho social fundamental a la vivienda oponible por los particulares y afirma que la tutela de este derecho está sujeto a la discrecionalidad del legislador (Sent 310/1989). Se entiende este derecho como un derecho instrumental o concurrente respecto a otras situaciones subjetivas de necesidad y lo reduce a un elemento integrante de la garantía de unas condiciones mínimas para una vida digna. El legislador está obligado a tutelar las necesidades primarias donde no es posible alcanzar el estándar mínimo de vida para una categoría de sujetos sin que se dé una intervención pública (Sent. 169/1994). Esta interpretación del artículo 47.2 CI parte de la insuficiencia de dicho precepto para garantizar un derecho a la vivienda autónomo. Asimismo, la Corte puntualiza que este derecho social se realizará en proporción a los recursos de la colectividad, y sólo el legislador, según la efectiva disponibilidad, puede racionalmente destinar los medios y construir puntuales situaciones justiciables expresivas de este derecho fundamental (Sent. 252/1989)⁹.

⁸ Ver FERRARI, G.F., "La tutela dell'aspettativa all'abitazione nel costituzionalismo contemporaneo" en *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive. Quarant'anni di legislazione, dottrina, esperienze notarili e giurisprudenza*, Vol I (Aspetti costituzionali ed amministrative), Giuffrè editore, Milán, 1986; MODUGNO, F.: *I nuovi diritti nella Giurisprudenza Costituzionale*. G. Giappinelli Editore, Turín, 1995

⁹ FERRARI G.F.: "Diritto alla casa e interesse nazionale", en *Giurisprudenza costituzionale*, T. I, 1988, pp. 843 y ss; PACE, A.: "Il convivente more uxorio, il separato in casa ed diritto fondamentale all'abitazione", en

En Francia, el derecho a la vivienda no ha sido catalogado desde el punto de vista constitucional como un derecho de primer orden, sino como un objetivo, una finalidad para la cual los poderes públicos pueden establecer distintos instrumentos de intervención, relacionados principalmente con la promoción de viviendas públicas o con la regulación del mercado privado de vivienda. Asimismo, la relación del derecho a la vivienda con otros derechos como el derecho de propiedad, declarados expresamente como derechos fundamentales, sitúa a este último derecho en una posición de prevalencia frente al derecho a la vivienda.

El acceso a una vivienda decente se cataloga como un objetivo de valor constitucional y no como una norma constitucional de pleno valor, lo que significa que el derecho a la vivienda cede fácilmente ante la invocación de un interés general o de un verdadero derecho fundamental, como sucede cuando se confronta con el derecho de propiedad¹⁰.

En definitiva, no hay un derecho fundamental a la vivienda protegido por un principio de valor constitucional, como en el caso de la propiedad, sino simplemente un objetivo de valor constitucional que asigna a los poderes públicos un mandato dirigido a posibilitar que todas las personas puedan disponer de una vivienda decente.¹¹

2.2.El derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978

En España, el derecho a la vivienda se regula en el artículo 47 CE¹², en el Capítulo III del Título I de la CE, bajo el epígrafe de "Principios Rectores de la

Giurisprudenza costituzionale, T. I, 1988. pp. 1801 y ss. MODUGNO, F.: *I nuovi diritti nella Giurisprudenza Costituzionale*. G. Giappinelli Editore, Turín, 1995, p.63.

¹⁰ Ver, ZITOUNI, F.: "Le droit au logement des personnes defavorisees, nouveau droit social?", en *Logement et habitat: l'état des savoirs*, M. SEGAUD, C. BONVALET, J. BRUN (Dir.) la Decouverte, Paris,1998. GUISELIN, E.: "L'accès à un logement décent et le droit de propriété: ni vainqueur, vaincu", en *Les petites affiches*, 2000 (51).

¹¹ En el año 2007 se aprueba la Ley nº 2007-290 de 5 de marzo sobre el derecho a la vivienda exigible (DALO), que hace de este derecho un derecho exigible ante los poderes públicos responsables por quienes cumplan las condiciones establecidas por dicha norma. Ver una crítica esta Ley en BROUANT,J.P.; "Un droit logement... variablement opposable" en *AJDA*, n. 10, marzo, 2008

¹² Sobre el art. 47 CE tenemos, entre otros, BASSOLS COMA, M.: "Derecho a la vivienda: artículo 47", en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, O. ALZAGA VILLAMIL (Dir.), T. IV, Ed. Cortes Generales, Madrid, 1996; PISARELLO PRADOS, G.: "el derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales" en *Revista catalana de dret public*, n. 38, 2009. RUIZ-RICO RUIZ, G.: "Una aproximación básica al derecho constitucional a la vivienda" en *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Vol 2, Ed. Cortes Generales, Madrid, 2009, pp. 1410 y

Política social y económica". Este Capítulo contiene derechos junto a principios orientadores y mandatos al legislador.

Estos derechos se articulan como principios y se concretan en mandatos de optimización, en cuanto que deben ser realizados dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes¹³. El resultado final dependerá de la ponderación de principios. Lo que en ningún caso puede ser confundido con su ineficacia.

En consecuencia, el primer paso es interpretar el derecho a la vivienda a la luz del resto de derechos e intereses presentes en la Constitución .

La Constitución española recoge una serie de preceptos que nos permiten concretar el contenido objetivo del derecho a la vivienda, entre los que podemos citar, además del propio artículo 47, el artículo 45 (derecho a un medio ambiente adecuado) y el artículo 46 (protección del patrimonio histórico) junto a los mandatos deducibles de art. 1.1 y 9.2 CE. Asimismo, en el texto nos encontramos con otros contenidos de carácter económico que se visualizan como límites al derecho a la vivienda, principalmente el derecho de propiedad recogido en el artículo 33 CE y el de iniciativa privada recogido en el artículo 38 CE.¹⁴

Podríamos decir que la balanza, entre los intereses y derechos constitucionales citados, se ha inclinado claramente hacia la defensa de los derechos económicos, eludiendo el ejercicio de una ponderación de principios que responda al proyecto constitucional asumido en la fórmula de Estado social y democrático de derecho¹⁵. Por esta razón, el derecho a la vivienda ha sido un derecho inexistente para los ciudadanos españoles.

ss. MUÑOZ CASTILLO, J. M.: *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Ed. Colex, Madrid, 2000; PONCE SOLÉ, J y SIBINA, D.: "*El derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*", Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 49 y ss. JIMENEZ BLANCO, A: "El derecho a una vivienda digna y adecuada", en *Comentario a la Constitución socio-económica de España*. Ed. Comares, Granada, 2002. pp. 1711-1726; GARRIDO GUTIÉRREZ, P.: "El derecho a una vivienda digna y adecuada", en *Los principios rectores de la política social y económica*, J. TAJADURA TEJADA (dir.), Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, pp. 369 yss.

¹³ ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 86 y ss

¹⁴ PISARELLO PRADOS, G.: "El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales" en *Revista catalana de dret public*, n. 38, 2009" p.47

¹⁵ Ver BALAGUER CALLEJÓN, F.: "El Estado social y democrático de Derecho. Significado, alcance y vinculación de la cláusula del Estado Social" en *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, J.L. MONEREO, C. MOLINA, M. N. MORENO (Dirs.), Ed. Comares, Granada, 2002.

3. De la ineficacia del derecho constitucional a la vivienda recogido en el art. 47 CE a su vulneración. Especial referencia a los desahucios.

De lo expuesto en el apartado anterior, podemos concluir que el derecho constitucional a una vivienda digna recogido en el artículo 47 CE ha sido a lo largo de todo el periodo constitucional un derecho carente de eficacia; no existía un entramado institucional, esto es un servicio público de vivienda, que posibilitara el disfrute por los ciudadanos a una vivienda digna y asequible. Era el mercado el que proporcionaba el acceso a este bien a través de la propiedad, fijando libremente las condiciones.

En los últimos años, esta situación se ha agravado. Se ha pasado de la ineficacia del derecho constitucional a una vivienda digna a la vulneración por parte del Estado de dicho derecho. Si antes los poderes públicos no garantizaban el disfrute de una vivienda, ahora el Estado está permitiendo, amparado por la normativa vigente, el desahucio de muchas familias en unas condiciones bastante discutibles desde los parámetros que nos brindan los Tratados internacionales y la propia Constitución.

Si bien ambas situaciones afectan a la eficacia del derecho a la vivienda, la segunda de ellas resulta especialmente grave.

3.1. El final del modelo propietario y sus consecuencias. La respuesta social y política ante las consecuencias de la crisis de este modelo.

En España, en el año 2007, estalla la burbuja inmobiliaria y el país se adentra en una gran crisis económica y financiera. El modelo residencial de acceso a la propiedad de la vivienda, que iba acompañado de un alto índice de endeudamiento familiar y unas condiciones hipotecarias nada favorables para el deudor, empieza a tener consecuencias nefastas para los ciudadanos que sufren el efecto de la crisis; muchas familias no pueden seguir pagando el crédito hipotecario que suscribieron para la compra de su vivienda. Este escenario se acompaña de una legislación

hipotecaria que perjudica claramente a la parte más débil¹⁶. El resultado de la combinación de falta de recursos económicos y legislación hipotecaria es en muchos casos el desahucio, es decir, la pérdida de la casa, con el añadido de que, en algunas ocasiones, el valor de la casa no es suficiente para hacer frente al crédito hipotecario y la persona desahuciada sigue siendo deudora del banco.

Ante la trascendencia de los hechos que se suceden, desde diferentes ámbitos sociales y políticos se exigen cambios normativos de calado. Por ejemplo, se pide que los deudores de buena fe, en el caso de tratarse de vivienda habitual, puedan liquidar totalmente la deuda hipotecaria con la entrega de la vivienda, es decir, aceptar la dación en pago de la vivienda al acreedor; también se buscan soluciones para que las personas desahuciadas permanezcan en su vivienda o se les ofrezca una alternativa real de alojamiento¹⁷.

Asimismo, la justicia española intenta encontrar caminos para no dejar desprotegidos a los ciudadanos que se enfrentan a procesos de embargo y desahucio. Tras varias sentencias pioneras en el Estado español que aceptaron la dación en pago¹⁸, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, dictada en el asunto por el que se resuelve la cuestión prejudicial planteada por el juzgado de lo Mercantil nº 3 de Barcelona respecto a la interpretación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, permite una mejor protección de las personas afectadas por esta problemática. En esta Sentencia, en relación al procedimiento de ejecución, se obliga a modificar la legislación española para que el juez pueda conocer de oficio la existencia de cláusulas abusivas y si es necesario pueda suspender dicho proceso.

¹⁶ Ver una crítica a los aspectos más controvertidos de las operaciones hipotecarias en NASARRE AZNAR, S.: "La insuficiencia de la normativa actual..." Op. Cit., pp.126 y ss.

¹⁷ Se puede destacar la labor que está realizando la Plataforma de Afectados por la Hipoteca <http://afectadosporlahipoteca.com/>

¹⁸ Por ejemplo, la Audiencia Provincial de Girona ha avalado la entrega de la vivienda como fórmula para saldar la hipoteca, al considerar que la actuación del banco de subastar la casa embargada y seguir cobrando el préstamo supone un "abuso de derecho" y un comportamiento "antisocial", según el auto dictado el pasado 6 de septiembre de 2011. El tribunal concluye que la entidad financiera "incurre en un abuso de derecho" y que su reclamación comporta un "ejercicio antisocial", ya que está obteniendo un "enriquecimiento injusto" porque "después de haber cobrado lo adecuado, podría, sin justa causa, obtener otras cantidades que no le corresponderían". El auto añade que la entidad financiera "sí que ve satisfecho su crédito con el producto de la subasta que, en el caso concreto, es el derivado de ingresar en su patrimonio un bien valorado por las partes en una suma superior a la adeudada".

También el Defensor del Pueblo¹⁹ se pronuncia y aprueba un informe²⁰ donde se hace eco de la grave situación que se está viviendo y pone el acento en la necesidad de proteger el derecho a la vivienda a de todos los ciudadanos.

Respecto a la medidas legales aprobadas por el Gobierno²¹, se han ido sucediendo distintas normas²², todas ellas de efectos muy limitados, que finalmente han confluído en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social²³. Esta norma prevé, entre otras medidas, la suspensión por un plazo de dos años de los desahucios de familias que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad. Estas personas deben pertenecer a determinados colectivos, y cumplir ciertos requisitos económicos. Como sucede con la normativa anterior, el limitado alcance de las propuestas de intervención y su aplicación restringida a ciertos ciudadanos, deja desamparadas a la mayoría de las personas amenazadas con procesos de embargo y desahucio²⁴.

Estos cambios normativos no dejan de ser cambios puntuales y temporales, que no resuelven el problema de fondo, que requiere una nueva ponderación entre el derecho de propiedad y el derecho a la vivienda.

¹⁹ También el Ararteko en el País Vasco y el Defensor del Pueblo de Andalucía abogan por la aceptación de la dación en pago.

²⁰ Informe monográfico: Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo (25-01 -2012).

²¹ Entre las medidas aprobadas por las Comunidades Autónomas, se debe destacar el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril de 2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la vivienda aprobado en Andalucía. Esta norma regula la intervención sobre las viviendas desocupadas. Especialmente incisivas son las medidas a aplicar cuando los propietarios de las viviendas son personas jurídicas, regulándose sanciones económicas y la posibilidad de expropiar el uso de los inmuebles desocupados para destinarlos a alquiler social

²² En los dos últimos años se aprueban diferentes normas que tratan de minimizar el impacto de la crisis sobre las personas que no pueden pagar su hipoteca. Podemos decir, que en ningún caso estas normas consiguen su objetivo, ya que se trata de cambios normativos de poco calado o de recomendaciones que no vinculan a las entidades financieras. Podemos citar: el Real Decreto 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, el Real Decreto-ley 6 /2012 de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios que aprueba un Código de Buenas Prácticas o el Real Decreto- Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios.

²³ Esta norma tiene su origen en una Iniciativa legislativa popular, ampliamente apoyada, que dio lugar a Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social (corresponde al número de expediente 120/000019/0000 de la IX Legislatura). Finalmente, la Ley aprobada poco tiene que ver con el contenido propuesto en la ILP.

²⁴ Ver el informe de la Sección de Estadística del CGPJ. Los datos aportados indican que en 2013 se practicaron 67.189 lanzamientos, de los que el 38,4 % derivaba de ejecuciones hipotecarias, el 56,8 % de la Ley de Arrendamientos Urbanos y el 4,8 % de otras causas.

En definitiva, la aplicación de efectos jurídicos concretos derivados de la constitucionalización del derecho a la vivienda es todavía hoy una tarea pendiente.

3.2. Los desahucios a la luz de los Tratados Internacionales y del derecho constitucional a la vivienda de la CE.

En este apartado trataremos de mostrar someramente algunas vías de estudio que pueden posibilitar una mejor protección del derecho constitucional a una vivienda en relación a los procesos de desahucio.

No cabe duda de que el mantenimiento de los moradores en su vivienda es un elemento fundamental del derecho a la vivienda²⁵. La seguridad en el disfrute de la vivienda es un parámetro básico para poder hablar de la vigencia de este derecho, y así se desprende del propio artículo 47 CE. El tenor literal de este precepto recoge “el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna”; la protección del disfrute de este bien incluye no sólo el acceso sino también el mantenimiento en la casa en unas condiciones determinadas que permitan la creación de un hogar adecuado para el desarrollo personal y familiar de sus moradores.

Por lo tanto, la pérdida de la vivienda por el desalojo o desahucio es una situación excepcional, que sólo es compatible con el derecho a la vivienda bajo el cumplimiento de ciertos requisitos y condiciones.

Con el objetivo de establecer cuáles son esas garantías, o cuándo el desahucio no es compatible con el derecho constitucional a la vivienda, vamos a recurrir a los Tratados y Convenios internacionales que regulan esta materia; la interpretación del contenido del derecho a la vivienda en los Tratados internacionales es un instrumento esencial para establecer de una manera más precisa el significado básico del derecho, tal como prevé el art. 10.2 CE²⁶. A partir de esta información,

²⁵ La jurisprudencia constitucional tanto en Portugal (acuerdo 649/1999, 420/2000) como en Alemania (Sentencia de 22 de junio de 1995) ha protegido en determinadas situaciones a los moradores de la vivienda. Ver LÓPEZ RAMÓN, F.: “Sobre el derecho subjetivo a la vivienda” en *Construyendo el derecho a la vivienda*, Ed. Marcial Pons, 2010, pp. 16 y ss.

²⁶ Ver SAIZ ARNAIZ, A.: La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos, El artículo 10.2 de la Constitución española, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999. AGUDO ZAMORA, J. M.: “La interpretación de los derechos y libertades constitucionales a través de los Tratados Internacionales: La técnica del artículo 10.2” en *Estudios penales y jurídicos: homenaje al Prof. Dr. Enrique Casas Barquero*, J. J. GONZÁLEZ RUS (Coord), Universidad de Córdoba, 1996. pp. 33-42.

trataremos de establecer las condiciones que todo proceso de desahucio debe cumplir y las obligaciones que se derivarían para los poderes públicos.

3.2.1. Los procesos de desahucios desde la perspectiva de los Tratados internacionales. La exigencia de unos requisitos mínimos.

La regulación del derecho a la vivienda en el ámbito internacional se recoge en diferentes documentos, pero nosotros, para el objetivo que nos ocupa, esto es, la relación entre derecho a la vivienda y desahucio, nos vamos a referir principalmente al Convenio internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y, en el ámbito europeo, a la Carta Social Europea revisada y al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH)²⁷.

Uno de los temas que específicamente preocupa a las NNUU en relación al derecho a la vivienda²⁸ es el de los desalojos forzosos. Por ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dedica la Observación General n.7 a esta cuestión, bajo el título “el derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos²⁹.”

Aquí, se define el término *desalojos forzosos* como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o tierras que ocupan, de forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos.”

²⁷ Ver JIMENA QUESADA, L.: “La jurisprudencia europea sobre derechos sociales”, en A. von Bogdandy, H. Fix-Fierro, M. Morales Antoniazzi y E. Ferrer MacGregor (Coord.), *Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011; PISARELLO, G.: “El derecho a la vivienda: constitucionalización débil y resistencias garantistas” en *Chapecó*, v. 14, n. 3, Edição Especial. 2013, pp. 142 y ss.

²⁸ Según el Convenio, los Estados partes reconocen: “el derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia” (art.11). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de la concreción de los contenidos del PIDESC, ha ido acumulando una extensa información sobre este derecho desde su creación en 1987. Concretamente, en 1991, este Comité aprueba la Observación General 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada. Doc. E/1991/123 de las NNUU. Ver, entre otros: KENNA, P.: *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, Ed. Prohabitatge, Barcelona, 2006

²⁹ Doc E/1998/22 de las NNUU

La Observación General n.7 afirma que los desalojos forzosos sólo pueden justificarse en circunstancias excepcionales³⁰ y cumpliendo siempre las normas internacionales de derechos humanos.

El Comité DESC destaca que el desarrollo de un proceso con las debidas garantías es un aspecto esencial en relación a la ejecución de los desalojos³¹ y esto guarda una relación directa con muchos de los derechos reconocidos en los pactos internacionales de derechos humanos.

Asimismo, se establece que cuando las personas desalojadas no dispongan de recursos económicos suficientes, el Estado les debe proporcionar otra vivienda, reasentamiento, o acceso a tierras productivas, según el caso. Concretamente, el Comité subraya que "los desalojos no pueden resultar en la constitución de individuos sin vivienda o vulnerables a la violación de otros derechos humanos".

En Europa, existen otros organismos que están realizando aportaciones muy importantes sobre esta materia. En el ámbito del Consejo de Europa, el Comité Europeo por los Derechos Sociales (CEDS) encargado de supervisar el cumplimiento de la Carta Social Europea revisada de 1996³² ha desarrollado una interesante "jurisprudencia" en torno al derecho a la vivienda consagrado en su artículo 31, en relación principalmente con la protección social, jurídica y económica de la familia (art. 16) y la protección contra la pobreza y exclusión social (art. 30)³³.

El CEDS, a partir del texto de la Carta Social Europea Revisada y de los distintos casos resueltos a través del procedimiento de reclamaciones colectivas y de los

³⁰ Se consideran circunstancias excepcionales: las declaraciones, ataques o tratos racistas o discriminatorio de un arrendatario o residente a otro; la destrucción injustificable de bienes de alquiler; la persistente morosidad en el pago del alquiler, siempre que se haya demostrado la capacidad de pago del arrendatario y que no medie el incumplimiento de los deberes del propietario en cuanto a la habitabilidad de la vivienda; una persistente conducta antisocial que amenaza la sanidad o la seguridad públicas; una conducta claramente delictiva, tipificada por la ley, que amenaza los derechos ajenos; la ocupación ilícita de una propiedad que está habitada en el momento de la ocupación; la ocupación de tierras o vivienda por una potencia ocupante.

³¹ Entre estas garantías figuran: Disponer de un plazo suficiente y razonable de notificación a las personas afectadas antes del desalojo; Ofrecer recursos jurídicos apropiados; disponer de una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; garantizar asistencia jurídica a las personas que necesiten pedir reparación ante los tribunales; no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche.

³² España no ha ratificado la versión revisada de la Carta, pero entendemos que la jurisprudencia que el CEDS ha producido en relación al derecho a la vivienda recogido en el art. 31 es de gran utilidad para la interpretación del art. 47 CE.

³³ GUIGLIA, G.: "El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea: A propósito de una reciente condena a Italia del Comité europeo de derechos sociales" *Revista de Derecho Político*, n. 82, 2011. Pp. 543 y ss.

informes estatales, ha concretado una serie de obligaciones públicas en materia de vivienda³⁴.

En relación al tema que nos ocupa, la pérdida de la vivienda, el desahucio, el art. 30.2 de la Carta recoge la obligación de prestar especial atención a los grupos más vulnerables, esto es, a las personas sin hogar (art 30.2). El CEDS considera que una persona sin techo es cualquier individuo que carece jurídicamente de una vivienda o de algún otro recurso habitacional adecuado. Para evitar la existencia de personas sin hogar es preciso adoptar medidas reactivas pero también preventivas, que incluyen tanto la provisión de viviendas como medidas destinadas a evitar la pérdida de vivienda.

Cuando se produzca la expulsión de alguien de su casa, ésta se realizará respetando siempre la dignidad de las personas desahuciadas. En este sentido, el CEDS apunta algunas de las condiciones que se deben cumplir; por ejemplo, la ley debe prohibir la expulsión de noche o en invierno y regular la obligación de las autoridades de realojar o ayudar económicamente a las personas que no dispongan de recursos³⁵.

Por último, tenemos que referirnos, también en el ámbito europeo, al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)³⁶. De la jurisprudencia del Tribunal podemos extraer algunas condiciones que debieran respetar los poderes públicos en los procesos de desahucio; entre ellas, destacamos la asunción de esta práctica como una situación sumamente grave, que supone una extrema injerencia en el derecho a la vida privada y familiar y que, por lo tanto, sólo se justifica si existe una situación de imperiosa necesidad. Si, finalmente, se efectúa el desalojo, las

³⁴ Ver Digest de jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux. Consejo de Europa, Setiembre, 2008, pp. 163 y ss. Incluye la interpretación de los preceptos de la Carta y extractos de las decisiones del CEDS.

³⁵ La protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion doit notamment comporter une obligation de concertation avec les intéressés dont les objectifs sont les suivants : recherche de solutions alternatives à l'éviction, fixation d'un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion. Quand l'expulsion doit survenir, elle doit être exécutée dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées. La loi doit interdire de procéder à l'expulsion de nuit ou l'hiver, Lorsque l'intérêt général justifie l'expulsion, les autorités doivent faire en sorte de reloger ou d'aider financièrement les personnes concernées. CEDR c. Bulgarie, Réclamation n° 31/2005, Décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006.

³⁶ Este Tribunal ha protegido derechos habitacionales, a pesar de que el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) no contempla de manera explícita el derecho a la vivienda ni, en general, derechos sociales. Así, los derechos habitacionales aparecen reflejados en la jurisprudencia del TEDH por su conexión con otros derechos civiles clásicos, como el derecho a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes (art. 3); al debido proceso (art. 6) ; a la vida privada y familiar, al domicilio y a la correspondencia (art. 8) o al respeto a los propios bienes y a la propiedad, así como a las condiciones que autorizan su limitación (art. 1 del Protocolo I). El TEDH relaciona los desalojos con la vulneración de los preceptos citados.

Administraciones públicas deberán garantizar el realojo adecuado de las familias desalojadas³⁷.

3.2.2 .Obligaciones ciertas para los poderes públicos en relación a los desahucios

De la información expuesta más arriba, podemos extraer algunos contenidos que, primero, vincularemos con el significado del derecho constitucional a una vivienda y, segundo, con las actuaciones (obligaciones) de los poderes públicos en relación a ese derecho.

De la normativa internacional citada, podemos extraer algunos contenidos que nos conducen a afirmar que sólo los procesos de desahucio que cumplan ciertas condiciones respetan nuestro marco constitucional, es decir, no vulneran, entre otros, el artículo 47 CE, que acoge, como ya hemos apuntado, la seguridad en el disfrute de la vivienda como un elemento nuclear.

Entre estos contenidos, destacamos 3 elementos básicos que nos dan la pauta para poder aceptar los desahucios como acordes a nuestro marco constitucional. Estos son:

- 1-. Los procesos de desahucio son una medida excepcional, esto significa que son la última de las opciones, es decir, será necesario justificar que no existía ninguna alternativa válida posible. Además, debe ser una medida razonable y proporcional.
- 2-. Si el desahucio se lleva a cabo, debe de realizarse con garantías procesales suficientes que garanticen la máxima protección del desahuciado durante todo el proceso.
- 3-. Si la familia desahuciada carece de recursos económicos suficientes para acceder a una vivienda digna, la Administración pública deberá realojar de manera inmediata a esa familia en un alojamiento adecuado.

³⁷Ver la jurisprudencia recogida en el informe “Emergencia habitacional en el Estado Español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos. Observatorio DESC, Barcelona, 2013, pp.28 y ss.

En cuanto a las obligaciones de los poderes públicos en relación a los derechos sociales, como el derecho a la vivienda, podemos afirmar que estos derechos despliegan diferentes efectos sobre los poderes públicos y los particulares. De entre ellos, nos interesa destacar la *obligación de respetar* el derecho, es decir, el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso o goce de los bienes objeto del derecho y la *obligación de proteger*, esto es, el deber del Estado de impedir que terceros injeriran, obstaculicen o impidan el acceso o goce de ese bien³⁸.

En los procesos de desahucio, participan tanto los poderes públicos como los particulares propietarios del inmueble, normalmente entidades financieras. Las actuaciones que realicen ambos sujetos deberán siempre cumplir con las 3 condiciones arriba apuntadas, sino, el Estado, estará vulnerando el derecho constitucional a la vivienda, al no respetar o proteger este derecho.

El Estado, por lo tanto, para cumplir con las obligaciones de respetar y proteger el derecho constitucional a la vivienda, debe establecer un marco normativo y aprobar medidas que aseguren la observancia de los mínimos expuestos.

Por último, y tal como se desprende de la aplicación de los Tratados internacionales, debemos afirmar que el Estado no puede ampararse en razones económicas para no cumplir con estas obligaciones.

4. Derecho a la vivienda y política de vivienda. Valoración de las leyes autonómicas de vivienda. Especial referencia al País Vasco.

En último lugar, vamos a referirnos, siguiendo lo apuntado en los párrafos anteriores, esto es, los distintos niveles de obligaciones de los poderes públicos, a la obligación de *satisfacer* el derecho en cuestión. En el tema que nos ocupa, el derecho a la vivienda, esta obligación se ha desarrollado en el Estado español a través de las llamadas "políticas de vivienda". A ellas dedicamos este último epígrafe.

³⁸ ABRAMOVICH, V, y COURTIS C.: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Ed. Trotta, Madrid, 2002, pp. 132 y ss.

4.1. Características de la política de vivienda en España

En España, la política de vivienda ha sido principalmente una actividad de fomento centrada en la aportación de recursos económicos estatales, que ha consistido fundamentalmente en la financiación cualificada dirigida a apoyar la promoción privada de viviendas de protección oficial para venta y su adquisición. Estas actuaciones se han recogido en los sucesivos Planes estatales y autonómicos de vivienda aprobados desde la entrada en vigor de la Constitución.

Si bien la materia de vivienda es competencia exclusiva de las CCAA, el Estado ha desarrollado una política estatal de vivienda a través de la aprobación de los Planes vivienda. La competencia para esta intervención estatal se fundamenta en el carácter económico de las medidas acogidas, concretamente según recoge la STC 152/1988, de 20 de Julio, en los artículos 149.1.11 (bases de la ordenación de crédito) y 149.1.13 CE (planificación y coordinación de la actividad económica) y no en la implementación del derecho a la vivienda recogido en el art. 47 CE. En este sentido, esta política pública de vivienda ha respondido esencialmente a las necesidades ligadas al desarrollo de la economía y a la lucha contra el paro, lo que, ineludiblemente, ha condicionado su contenido.

Podemos destacar dos datos de interés en relación al contenido de los Planes estatales de vivienda: la escasa entidad que adquiere la vivienda protegida frente a la vivienda libre y la opción por la construcción de vivienda protegida para la venta, destinada principalmente a las clases medias. Esto último, unido a la falta de un régimen jurídico adecuado sobre la vivienda protegida y la ausencia de instrumentos de control, hizo que esta política de vivienda diseñada por el Estado fuera inoperante para solucionar el acceso a la vivienda de las personas más vulnerables.

4.2. Políticas autonómicas de vivienda

Durante los primeros años, las políticas autonómicas de vivienda reproducen las políticas estatales. A partir de mediados de los años 90 van adquiriendo un mayor protagonismo, lo que dará lugar a la aprobación de normas legales autonómicas en este ámbito. Podemos establecer tres periodos diferenciados:

-En el primero, las leyes de vivienda aprobadas por las Comunidades autónomas eran leyes referidas sólo al régimen de las viviendas protegidas y tenían como objeto regular de manera muy flexible el régimen de las viviendas protegidas autonómicas con el fin principal de eludir la aplicación del régimen de las Viviendas de Protección Oficial³⁹. Podemos citar aquí, la Ley 6/1997, de 8 de enero, de protección pública a la vivienda de la Comunidad de Madrid o Ley 2/2002, de 17 de febrero, por la que se establecen y regulan las distintas modalidades de viviendas de protección públicas de Castilla-La Mancha.

-En el segundo, se van a aprobar leyes sobre vivienda protegida que se van a caracterizar por poner énfasis en la tutela de las particularidades del régimen jurídico de estas viviendas, con el objeto de proteger su objetivo final: implementar el derecho a una vivienda digna. Con este fin regulan un conjunto de técnicas jurídico-administrativas novedosas como: La calificación de la vivienda protegida por periodos dilatados de tiempo (30 años como principio general), el control de las segundas y posteriores transmisiones de vivienda protegida, la obligatoriedad de la inscripción en el registro de Demandantes de Vivienda protegida para poder ser adjudicatario de una vivienda protegida, la regulación de los derechos de adquisición preferente de vivienda protegida por parte de la Administración, con un uso sistemático del tanteo y el retracto, etc. Aquí habría que destacar la Ley 24/2003 de medidas urgentes de política de vivienda protegida de Aragón⁴⁰ y la Ley Foral 8/2004 de Protección Pública de la Vivienda de Navarra⁴¹

³⁹ Sobretudo en relación a la definición de las viviendas protegidas, al incremento de los ingresos máximos de los demandantes de vivienda y a los cortos plazos de calificación de las viviendas protegidas autonómicas.

⁴⁰ TEJEDOR BIELSA, J.: "Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Aragón" en Cuadernos de Derecho Local, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, n. 7, 2005. pp. 29 y ss.

⁴¹ RAZQUIN LIZARRAGA, M .M.: "Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Navarra" en Cuadernos de Derecho Local, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, n. 7, 2005. pp. 39 y ss.

-Por último, en un tercer periodo podemos situar aquellas leyes de carácter más general, que no sólo regulan el régimen jurídico del a vivienda protegida sino que se refieren desde una perspectiva más completa al derecho a la vivienda. Podemos citar aquí la Ley catalana⁴² del derecho a la vivienda⁴³ y la Ley Andaluza⁴⁴ del derecho a la vivienda⁴⁵. Estas leyes se refieren en su título al “derecho la vivienda” y esto tiene su reflejo en el contenido que acogen estas normas. Las Leyes citadas tratan de hacer una regulación de los aspectos básicos de este derecho, otorgándole un contenido concreto y ciertas garantías.

Entre los temas regulados podemos destacar:

- La creación de un derecho subjetivo a la vivienda.
- La designación de la actividad de provisión de vivienda asequible como un servicio de interés general, junto con la regulación de instrumentos de planificación y programación que posibiliten una oferta adecuada de estas viviendas.
- El desarrollo de una actividad pública de control del uso de la vivienda libre. Esto significa la regulación de diferentes medidas (de fomento, penalizadoras, coercitivas) con el objetivo de luchar contra la vivienda vacía.

La crisis económica que atravesamos y la falta de consenso político⁴⁶ han frenado el desarrollo de estas leyes y, por los tanto, la implementación del derecho a la vivienda.

4.3. La política de vivienda en la Comunidad Autónoma del País vasco.

⁴² Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

⁴³ PONCE SOLÉ, J.: “El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda” J Ponce. y D. Sibina (Coords): *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo.*, Ed.Marcial Pons, Barcelona, 2008.p. 93 y ss.

⁴⁴ Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía.

⁴⁵ Andalucía y Cataluña han reformado sus Estatutos de Autonomía y han recogido en sus nuevos textos el derecho autonómico a la vivienda.

⁴⁶ Por ejemplo, la Ley Catalana ya ha sido reformada a través de la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica (art. 148-176), debilitando las posibilidades de intervención de los poderes públicos catalanes en el ámbito de vivienda. La Ley Andaluza también se ha reformado por la Ley 4/2013 de octubre de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la vivienda, pero en este caso para fortalecer la intervención pública; esta reforma ha sido recurrida por el Gobierno ante el TC.

4.3.1. El despegue de una política vasca de vivienda de vanguardia.

La política de vivienda en el País Vasco durante la primera década del siglo XXI regula ciertas medidas en relación a la política de vivienda pioneras en España⁴⁷; con el tiempo, algunas de ellas, serán acogidas por otras CCAA y por el Estado.

Sin ánimo de exhaustividad podemos citar las siguientes:

- Intervención pública sobre suelo a través fundamentalmente de las reservas de de suelo para vivienda protegida.
- Calificación permanente de la vivienda protegida
- Control público del régimen jurídico de la vivienda protegida (acceso, segundas transmisiones, etc.)
- Impulso importante del alquiler social
- Movilización de vivienda vacía hacia el alquiler social (programa Bizigune)

Estas actuaciones obtuvieron su fruto y hacia el final de la década el parque de vivienda público había aumentado considerablemente, también el parque de alquiler, aunque todavía estaba lejos de alcanzar los niveles de los países europeos de nuestro entorno.

Los resultados obtenidos no hubieran sido posibles sin aumentar considerablemente el presupuesto del Gobierno Vasco dedicado a vivienda y sin fortalecer el entramado institucional público al servicio de esta política.

4.3.2. Situación actual. Hacia una Ley vasca del derecho a la vivienda.

En Euskadi todavía no tenemos una ley sobre el derecho a la vivienda. Durante los últimos años se han planteado varias iniciativas pero ninguna de ellas ha

⁴⁷ BURON,J.: “La política de vivienda protegida: la arquitectura autonómica, en *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, Agirreazkuenaga, I. (Coord), Bilbao, IVAP, 2011, pp. 280 y ss.

llegado a aprobarse⁴⁸. En estos momentos se está tramitando en el Parlamento Vasco una Proposición de ley de Vivienda⁴⁹.

En esta Comunidad Autónoma se sigue discutiendo sobre los mismos contenidos que resultaban controvertidos en otras CCAA y, podemos afirmar, que no existe todavía un consenso político suficiente.

Podemos destacar, entre otros, los siguientes temas que son objeto de debate y discusión:

- *Derecho subjetivo a la vivienda* .

La Proposición de Ley recoge el derecho de todas las personas a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible⁵⁰. Entre los requisitos para ser titular del derecho se encuentran: no poseer vivienda o alojamiento estable o adecuado, estar inscrito en el Registro de demandantes exclusivamente en alquiler con una antigüedad mínima, y acreditar unos ingresos que se encuentren entre determinados límites.

Este derecho se podrá satisfacer por la puesta a disposición del demandante, de una vivienda de alquiler, de una vivienda o alojamiento protegido, o incluso de una vivienda libre que se encuentre en algún programa público sobre vivienda. Con carácter subsidiario, podrá satisfacerse a través de un sistema de ayudas económicas⁵¹.

Este derecho sería exigible ante la Administración pública de manera gradual por las unidades convencionales que no ingresen más de 15000 euros⁵².

La configuración del derecho que recoge esta proposición plantea ciertas incertidumbres derivadas de su redacción, en ocasiones ambigua o poco clara; asimismo, no existe una obligación cierta de las administraciones sobre la promoción de Vivienda pública en alquiler. Por esta razón, es muy probable que la materialización de este derecho se reconduzca a la posibilidad de cobro de una

⁴⁸ Podemos citar: el Anteproyecto de Ley de Garantía del Derecho Ciudadano a una vivienda digna (2008), Proyecto de Ley de Garantía del Derecho Ciudadano a una vivienda digna (2008) y el Anteproyecto de ley de vivienda vasca (2011).

⁴⁹ Esta Proposición de ley se ha presentado por el Grupo parlamentario Socialista Vasco, y han apoyado su tramitación los grupos parlamentarios Euskal Herria Bildu y UPyD.. A este texto se han presentado cerca de 600 enmiendas por parte de los distintos partidos del arco parlamentario vasco.

⁵⁰ Art. 7

⁵¹ Art. 9

⁵² Disposición Transitoria Quinta.

ayuda económica de sustitución que funcione como complemento de la actual Prestación Complementaria Vivienda (PCV); Por último, respecto a la configuración de la titularidad del derecho, se plantea un derecho de carácter asistencial que alcanza sólo a las personas en exclusión o riesgo de exclusión.

-Función social de la vivienda.

Esta iniciativa presenta ciertos avances. Se recogen las causas por las que se determina el incumplimiento de la función social de la propiedad de las vivienda⁵³; se refiere al incumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación, al mal uso de la vivienda por el propietario -deshabitación, sobre ocupación⁵⁴ - o por el usuario.

En este bloque temático destaca la dificultad para consensuar los instrumentos de lucha contra la vivienda vacía⁵⁵: el canon de vivienda vacía y la sustitución forzosa del propietario de la vivienda deshabitada.

Debemos destacar, por último, la propuesta de reforma de algunos contenidos de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco que realiza la iniciativa comentada. Estos son: el porcentaje de cesión de plusvalías urbanísticas a Ayuntamientos, el porcentaje obligado de reserva de suelo para Vivienda de Protección Pública (VPP) y la obligación de que esta reserva afecte a todos los municipios vascos.

No nos cabe duda de que estos contenidos, que ahora se cuestionan, han sido elementos fundamentales para el avance de la política vasca de vivienda, y su flexibilización difícilmente es compatible con el aumento del parque público de vivienda y, por lo tanto, con la implementación del derecho a la vivienda en el País Vasco.

A la espera del recorrido parlamentario de esta Proposición de Ley, el Plan Director de Vivienda 2013-2016 del Gobierno Vasco es el marco actual de la política vasca de vivienda. Los recursos económicos destinados a este Plan no cuadran con los

⁵³ En relación con la definición de esta función social en la VPP, la novedad principal es la obligación de restitución de la misma en caso de mejora de la situación económica y de compra de una segunda vivienda.

⁵⁴ El régimen jurídico de mal uso de las viviendas por sobre ocupación, que apenas ha sido enmendado por los grupos, debe ser objeto de reflexión porque no se ha valorado de forma suficiente las consecuencias que se pueden derivar para sus ocupantes.

⁵⁵ Ver GARRIDO, P. y GORROTXATEGI, M.: “El parque residencial en el País Vasco: políticas de rehabilitación y de movilización de vivienda” en *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasca: aplicación práctica*, Agirreazkuenaga, I. (Coord), Bilbao, IVAP, 2011, pp. 372 y ss.

objetivos planteados. Por el momento, los resultados obtenidos no son nada esperanzadores, y parece que la oferta de vivienda en alquiler a precios asequibles no consigue realmente avanzar en nuestra Comunidad⁵⁶.

⁵⁶ Ver comentario de MAGUREGUI, I. al Plan Director de Vivienda 2013-2016, accesible en <http://urbaniker.net/?p=338>