

JORNADA SOBRE LOS NUEVOS DESARROLLOS NORMATIVOS EN MATERIA DE VIVIENDA Y URBANISMO

1. Estructura y objetivos de la Jornada sobre los Nuevos Desarrollos Normativos en Materia de Vivienda y Urbanismo

Juli Ponce Solé
*Profesor titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona*

Lo que el amable lector o lectora tiene entre sus manos constituye el resultado de la Jornada sobre los Nuevos Desarrollos Normativos en Materia de Vivienda y Urbanismo, la cual tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona el día 21 de octubre de 2004.

En estas breves páginas introductoras quisiera agradecer la colaboración de las entidades que hicieron posible en su día tal jornada y, en consecuencia, el resultado que se incluye en este número de la revista *Cuadernos de Derecho Local*. Asimismo, esbozaré cuál fue la estructura de la jornada y, por tanto, de las ponencias aquí recogidas para, finalmente, explicar qué objetivos se pretendían lograr con la misma.

En primer lugar, es preciso formular un capítulo de agradecimientos a todas las instituciones que hicieron posible la jornada del 21 de octubre de 2004. Por un lado, es necesario agradecer al Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalidad de Cataluña y, en especial, a ADIGSA, la colaboración y el apoyo prestados en la organización de la jornada, la cual se materializó con la presencia del Sr. *conseller*, don Salvador Milà, del secretario general de Vivienda, don Ricard Fernández, y de la directora general de Vivienda, doña Carme Trilla. Por otra parte, también quisiera agradecer a la Universidad de Barcelona su apoyo, representado institucionalmente en la figura del decano de la Facultad de Derecho, don Miguel Ángel Aparicio, presente en la inauguración de la jornada, y también quisiera hacer

mención del importante apoyo logístico ofrecido por el Institut de Dret Públic.

Merece la pena recordar que la jornada cuyos resultados se publican ahora se enmarca en un proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de tres años de duración, denominado "Derecho urbanístico y exclusión social: la lucha jurídica contra los guetos urbanos" (ref. BJU2003-09694-C02-02), el cual tengo el placer de coordinar. Dicho proyecto de investigación cuenta con la colaboración de destacados académicos de distintas universidades europeas y norteamericanas, de diferentes disciplinas además, entre las que, aparte del Derecho, se encuentra la economía y la arquitectura. En diciembre de 2004, unos meses después de la jornada que ahora se publica, tuvo lugar una segunda jornada internacional e interdisciplinar sobre las relaciones entre la cohesión social y territorial y las políticas públicas de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, jornada que también espero que pueda ver la luz en forma de publicación próximamente.

En segundo lugar, muy brevemente, me gustaría exponer algunas ideas esenciales sobre cuál fue la estructura de la jornada y la razón para que se diseñara de este modo.

En primer lugar, se intentó contar con experiencias autonómicas relevantes. En el caso catalán, contamos con una amplia visión de las reformas en curso, de la mano de las aportaciones de Carme Trilla, Dolors Clavell y Domènec Sibina. También se analizó la situación jurí-

dica en Aragón y Navarra –dos comunidades autónomas diferentes respecto al régimen de financiación y, por tanto, al modo de ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, lo que creemos permite contar con una visión plural e interesante–, comunidades autónomas que cuentan con modernas legislaciones de vivienda, como inmediatamente se podrá comprobar a través de los artículos de los profesores Julio Cesar Tejedor Bielsa y Martín María Razquin. Tampoco se quiso dejar de disponer de una visión desde el nivel estatal, de ahí el artículo del profesor Marcos Vaquer. El profesor Baño León ofrece una personal visión de carácter transversal sobre una importante institución, los patrimonios públicos de suelo y su relación con las políticas públicas de vivienda.

Finalmente, me gustaría exponer cuáles fueron los objetivos perseguidos con la jornada celebrada. En primer lugar, creo que es importante destacar la oportunidad de la jornada y de los artículos aquí publicados en un momento trascendente de elaboración y modificación de normas en materia de vivienda y urbanismo, tanto en el nivel estatal (caso de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones) como en el autonómico.

El análisis que se desplegará aquí, como ya he tenido ocasión de exponer en otro lugar, se realiza en un momento en que la histórica ausencia de intervención pública decidida en materia de vivienda asequible, con una dedicación del PIB a este tema muy inferior a la media europea, parece estar dejando paso a un creciente interés ciudadano, político y administrativo sobre el tema.¹ El tradicional *liberalismo*, en palabras de la doctrina especializada, en este campo, en el que se ha dejado en manos del mercado la provisión de viviendas asequibles para la población, está siendo sustituido por un cambio en la intensidad y en el tipo de intervención pública, como iremos analizando.² Si se ha señalado que

la falta de interés en esta cuestión de las clases media-alta y alta y la existencia de potentes *lobbies* formados por operadores inmobiliarios y financieros pueden explicar esa histórica apatía respecto a la vivienda asequible en España, e incluso la negación directa de la existencia de problema alguno al respecto, también diversos fenómenos sociales y económicos pueden hacer que la vivienda, a medio plazo, deje finalmente de ser uno de los flancos más débiles del Estado social en España.³

Así, por ejemplo, la extensión del problema de la vivienda asequible a los hijos de la clase media y la constatación del incremento de los barrios en dificultad son realidades que pueden acabar imponiéndose.⁴ En este sentido, la creciente segregación urbana –ligada a fenómenos tales como el alto precio de la vivienda libre, la dispersión de la construcción sobre el territorio y las alteraciones en el modelo urbano tradicional, la debilidad de la intervención pública y la creciente inmigración extracomunitaria– y el peligro correlativo de surgimiento de nuevos y más problemáticos guetos urbanos pueden llegar a comprometer la propia cohesión social y parece que pueden estar empezando a hacer reaccionar a los legisladores.⁵ Desde el clásico entendimiento de la ciudad como un *sistema*, fenómenos como los aludidos no afectan sólo a sectores marginales de la población, sino que pueden llegar a comprometer la paz social y, en consecuencia, la vida de todo el mundo, en cualquier parte del tejido urbano.⁶

Utilizando la frase de un experto francés en el tema, podríamos decir que el futuro de la sociedad española se puede jugar en algunos barrios que “van mal”.⁷

Por otro lado, se puede encontrar en los artículos incluidos aquí una reflexión de conjunto sobre las relaciones entre el Derecho urbanístico, la vivienda y las políticas urbanas, realizándose una conexión entre un sector de la actividad pública y las grandes instituciones

1. Pueden confrontarse datos comparativos de España en relación con otros países europeos en TRILLA, C., *La política de vivienda en una perspectiva comparada*, Fundación “la Caixa”, 2001.

2. Un análisis histórico de la política pública de vivienda puede hallarse, por ejemplo, en *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*, Universidad de Granada, 2002. La referencia al liberalismo en materia de vivienda puede encontrarse en TRILLA, C., “L’etat del benestar i la família. L’habitatge per als joves”, en NAVARRO, V., (coord.), *L’etat del benestar a Catalunya*, Diputació de Barcelona, 2003, pág. 263 y ss.

3. BOSCH I MEDA, J.; GIBAJA I ESTEBAN, O., *L’habitatge a Catalunya en l’àmbit local: diagnosi, propostes i solucions a un problema creixent*, F. Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2004, págs. 64 y 148.

4. Es de gran interés la consulta del informe elaborado a instancias del Ministerio de Fomento en 2000 titulado *La desigualdad urbana en España*. Puede consultarse el texto de forma gratuita en: <http://habitat.aq.upm.es/duel/>. (Última consulta efectuada: 3 de febrero de 2005).

5. En el caso del Congreso de los Diputados, véase el Diario de Sesiones núm. 170 de 12 de junio de 2002, pág. 8558 y ss. El Pleno de la Cámara rechazó la moción consecuencia de la interpelación, la cual pretendía instar al gobierno estatal a la elaboración de un informe, de acuerdo con las comuni-

dades autónomas, que había que presentar en las Cortes, en el que se localizasen y describiesen los focos más graves de exclusión social en las ciudades españolas, así como se evaluase la eficacia de las políticas públicas desarrolladas entorno a esta cuestión.

6. Sobre la ciudad como un sistema, véase el clásico trabajo de JACOBS, J., *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Península, Madrid, 1967 (edición original en inglés de 1961), pág. 449 y ss.

7. La frase original es la siguiente: “[...] *l’avenir de la société française se joue, pour une part non négligeable, dans mille quartiers qui vont mal*”. Corresponde a la obra de SUEUR titulada *Changer la Ville*, Editions Odile Jacob, 1999, París, concretamente a la página 25. Se trata de un libro que trae causa del informe elaborado por el autor (alcalde, presidente de la asociación de alcaldes de las grandes ciudades de Francia y secretario de Estado para las colectividades locales entre 1991 y 1993) a petición de Martin Aubry, con el aval del primer ministro francés. Dicho informe se tituló *Demain, la ville*, y fue entregado en 1998, participando en su elaboración un equipo de 26 personas. Puede consultarse su texto completo de forma gratuita en: http://www.jpsueur.com/home.php?num_niv_1=1&num_niv_2=8&num_niv_3=38&num_niv_4=104&num_niv_5= (última consulta efectuada: 3 de febrero de 2005).

y cuestiones transversales del Derecho público. Así, desde un aspecto competencial, se abordan los títulos competenciales estatales (entre ellos el delicado artículo 149.1.1 de la CE) que permiten la incidencia estatal en los ámbitos del urbanismo y la vivienda, análisis especialmente pertinente, sobre todo teniendo en cuenta el actual momento de reforma de algunos estatutos de autonomía, entre ellos el catalán. Otro aspecto que surge es el juego de la autonomía municipal y el papel de los municipios y de otros entes supramunicipales (de ámbito metropolitano y superior), lo que parece también especialmente interesante, en un momento como el actual de posible reforma de la organización territorial en comunidades autónomas como la catalana.

En cuanto a los aspectos materiales, las reflexiones aquí planteadas sugieren una necesaria reflexión sobre los tipos de intervención administrativa en el sector de la vivienda. Estos tipos de intervención, como es sabido, se reconducen a categorías generales bien conocidas (policía y fomento). Pero, en cuanto a la intervención de policía o limitación, los artículos aquí incluidos nos muestran cómo se está produciendo una utilización de instrumentos hasta ahora originales en este sector, como los registros de solicitantes (apreciable fuente de información sobre la demanda e instrumento de control de irregularidades). Y finalmente, aunque este aspecto exceda quizás del objeto de los artículos aquí presentados y requiera de futuros desarrollos dogmáticos, parece abrirse paso, cada vez con más fuerza, la idea de que la intervención pública en el ámbito de la vivienda protegida tiende a configurarse como un servicio público o, si se prefiere la terminología comunitaria, como un servicio de interés general, como es considerado en Francia e Italia,⁸ aproximándose este sector paulatinamente a los de la educación y la sanidad. Como señalaba hace años ya el profesor Bassols, “la orientación social que impone el artículo 47 de la Constitución del disfrute del bien vivienda transforma a dicho sector en un auténtico servicio público, que, si bien no se presta en régimen de monopolio, atribuye a los poderes públicos la facultad de ordenar e intervenir en todo el sector de producción y uso de la vivienda”.⁹

En definitiva, la jornada celebrada y las aportaciones efectuadas han de permitir una reflexión *cuantitativa* y

cualitativa sobre la vivienda asequible, partiendo de la idea de desarrollo urbano sostenible, en sus tres vertientes. Por un lado, la económica, tradicionalmente presente, desde el entendimiento de la vivienda como un potente sector económico, lo que ha fundamentado, sobre todo, estudios económicos basados en variantes cuantitativas. Por otro lado, la vertiente ambiental, también incorporada ya a los enfoques sobre vivienda, al ser el suelo un recurso natural y tener determinados modelos urbanos y modos de construcción conocidas repercusiones medioambientales (caso de la denominada *ciudad difusa*). Finalmente, la vertiente social del desarrollo urbano sostenible, menos presente en los estudios tradicionales dedicados a la vivienda y al urbanismo, al incorporar elementos *cualitativos*, aunque no por ello no medibles. Esta vertiente nos muestra cómo la vivienda y el urbanismo (y el Derecho que les acompaña) pueden ser elementos de agravación de la creciente segregación urbana asociada a fenómenos de exclusión social en marcha, antes aludidos, o, por el contrario, como las políticas urbanas y el Derecho que las articula pueden ser instrumentos para conseguir una sociedad más equilibrada y vivible, que permita hacer realidad la cohesión y la integración social.

Es, desde luego, con esta última esperanza con la que se impulsan actividades como la que ha originado las aportaciones que podrán leerse en las siguientes páginas. Contribuciones que vienen a enriquecer un bagaje doctrinal en auge en relación con la vivienda, sector, por cierto, tradicionalmente descuidado por la dogmática jurídico-pública, aunque existan, desde luego, valiosos estudios ya disponibles. Confiamos que los aquí incluidos puedan llegar a unirse a esa lista y puedan ser útiles por igual a estudiosos, operadores jurídicos y gestores públicos. ■

8. En Francia, véase el artículo L-411-2 del Código de la construcción y de la vivienda:

“Les organismes d’habitations à loyer modéré mentionnés aux alinéas précédents bénéficient d’exonérations fiscales et d’aides spécifiques de l’Etat au titre du service d’intérêt général défini comme: –la construction, l’acquisition, l’amélioration, l’attribution et la gestion de logements locatifs à loyers plafonnés, lorsqu’elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs à des plafonds fixés par l’autorité administrative ; –la réalisation d’opérations d’accession à la propriété assorties de garanties pour l’accédant selon des conditions fixées par décret en Conseil d’Etat ou lorsqu’elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs à des plafonds fixés par l’autorité administrative ; –les aliénations des éléments

de patrimoine immobilier réalisées en application des articles L. 443-7 à L. 443-14 ainsi que la gestion des copropriétés issues de ces aliénations ; –les services accessoires aux opérations susmentionnées. Au titre de la mission d’intérêt général que constitue la recherche de la mixité sociale et de la diversité de l’habitat, les organismes d’habitations à loyer modéré peuvent exercer les compétences d’aménagement, d’accession et de prestations de services prévues par les textes qui les régissent.”

Respecto a Italia, puede consultarse URBANI, P.; CIVITARESE, S., *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, G. Giappichelli, 2000, 232.

9. BASSOLS COMA, M., “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978, en RDU, 85, 1983, pág. 32.