

30% DE VIVIENDA PROTEGIDA PARA BARCELONA

IRENE ESCORIHUELA

El derecho a la propiedad privada ha configurado el sistema capitalista durante siglos. Sobre él se asientan los cimientos de nuestras relaciones personales, laborales y comerciales. Seguramente, el arraigo de la propiedad privada toma una de sus mayores acepciones en la vivienda. Solamente aquellos que no necesitan su vivienda para vivir, para habitarla, como valor de uso -porque ya disponen de otra-, pueden utilizarla como fuente de riqueza, como valor de cambio.

El negocio inmobiliario es sumamente lucrativo, y está basado en el trasvase de rentas entre aquellas personas que disponen de viviendas en propiedad para ponerlas en el mercado y aquellas que las necesitan para tener un hogar. Cómo limitar los beneficios de quien negocia con la vivienda para facilitar el acceso a quien no la tiene es un gran debate que concierne, especialmente, al derecho de propiedad y al derecho a la vivienda.

En la actualidad, el derecho a la vivienda está sumamente amenazado. En muchos lugares del mundo, el Estado no prevé ningún mecanismo para garantizar el acceso a una vivienda digna a su ciudadanía, relegando al mercado el cumplimiento de este derecho humano. El mercado privado de la vivienda se configura de forma diversa dependiendo de cada sociedad: con grandes propietarios, dueños de la mayoría de la vivienda, o con pequeños propietarios, con pocas viviendas en manos de cada uno

de ellos. Sea como sea, si no existe una regulación del mercado por parte de la administración -control de precios, limitación del aumento de la renta entre contratos- los propietarios, grandes o pequeños, estipulan los precios, a menudo abusivos en comparación con los salarios. En consecuencia, las familias se endeudan masivamente, se desencadenan espirales especulativas, procesos de gentrificación y expulsión.

En el debate sobre cómo mejorar el derecho a la vivienda de la ciudadanía aparecen dos propuestas principales (además de muchas otras). Por un lado, la necesidad de contar con un parque público de vivienda extenso, que permita acceder a una vivienda fuera de precio de mercado, es decir, de manera asequible y a ser posible en función de los ingresos del hogar, sin destinar más de un 30% teniendo en cuenta los suministros. Las perspectivas desde el sector privado en este debate se centran únicamente en esta primera propuesta: es responsabilidad de la administración garantizar el derecho

a la vivienda y por lo tanto deben ser los poderes públicos quienes hagan una mayor inversión para ampliar las viviendas sociales y asequibles.

Pero por otro lado, desde la ciudadanía y algunas instituciones se reivindica que el mercado inmobiliario también aporte una parte de sus beneficios, es decir, que limite el lucro que obtiene con la comercialización de este derecho fundamental, para conseguir más vivienda asequible en nuestras ciudades. Para ello existen múltiples mecanismos fiscales que ya se implementan en varios lugares. El mencionado control de precios de alquiler es otra medida que permite limitar el encarecimiento de la vivienda. Y la reserva, o destino parcial, para vivienda protegida, es otra opción.

Introducir normativa de este calado no resulta sencillo: el sector privado se erige en firme defensor de su derecho a la propiedad privada y libertad de empresa. Expondremos el caso reciente de la ciudad de Barcelona, donde hemos conseguido implementar (Modificación del Plan General Metropolitano, 5-12-2018) la llamada política del “30%”.

El 30% para vivienda protegida

La propuesta surgió de la ciudadanía, concretamente de cinco entidades sociales y vecinales. Inicialmente, la medida se vehiculó a través de una moción al pleno municipal. En dicha moción se incorporaron otras propuestas similares, destinadas a aumentar el parque de vivienda asequible en la ciudad ante una situación de expulsión y aumento de los precios de la vivienda. Tras una intensa campaña, la moción se aprobó prácticamente por unanimidad en el consistorio municipal. Sin embargo, el trabajo más duro vendría después: desde los colectivos sociales queríamos hacer realidad aquello aprobado, es decir, llevar a cabo modificaciones en el planeamiento urbanístico para materializar las medidas propuestas.

Nos centraremos en la primera propuesta: conseguir el destino parcial del 30% para vivienda protegida en las nuevas construcciones y rehabilitaciones integrales de más de 600 m² en suelo urbano consolidado. Esto comportaría que toda nueva promoción o rehabilitación integral en cualquier barrio de Barcelona debería incorporar un 30% de vivienda asequible. Desarrollar esta medida implicaba modificar el Plan General Metropolitano de Barcelona. Estudios jurídicos garantizaron que la medida era conforme a la ley, e informes económicos aseguraron que los proyectos que adoptaran el 30% tendrían viabilidad económica. No obstante, la prensa conservadora, promotores y constructoras iniciaron una fuerte ola de argumentarios contrarios a la medida, basándose en supuestas pérdidas económicas, paralización del sector de la construcción y supuesta inconstitucionalidad.

Los motivos del sector privado tenían una clara fundamentación: nos estábamos excediendo con los límites a la propiedad privada. Este mantra, que seguramente podría ser válido para muchos de los bienes que circulan en la economía capitalista, no debería operar en el caso de la vivienda. ¿Por qué? Exponemos cuatro motivos principales: 1, el mandato de garantía del derecho a una vivienda digna; 2, la función social de la propiedad; 3, el interés general¹; y 4, la justicia espacial.

1. No abordaremos el debate competencial en este artículo porque se centra en cuestiones muy técnicas, consistentes, a grandes rasgos, en la robustez de la norma tras 11 años en vigor, habiendo superado el examen del Consell Consultiu de Catalunya ([ver](#)) y [modificaciones normativas](#) (especialmente importantes [las de 2011](#)), y en la necesidad de interpretar de manera no restrictiva las competencias autonómicas ([ver STC 62/2016](#), de 17 de marzo de 2016 ([voto particular](#)) y [STC 4/2013](#), FJ 10).



El Derecho a la vivienda

En primer lugar, el derecho a una vivienda digna se encuentra reconocido a nivel internacional, regional, constitucional y autonómico. Como derecho social reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una vivienda adecuada debe implementarse haciendo uso del máximo de recursos disponibles por parte de las administraciones públicas. Desde luego, esta obligación no se está cumpliendo, puesto que la medida del 30% no es más que el desarrollo de una previsión normativa anclada en el artículo 17.3 de la Ley de Vivienda de Catalunya que no se había implementado hasta ahora. Esta norma ha superado el control de constitucionalidad y forma parte del corpus del ordenamiento urbanístico de Catalunya, pero por múltiples motivos ha sido débilmente aplicada durante sus once años de vigencia a día de hoy.

La función social de la propiedad

En segundo lugar, la propiedad se configura como un derecho en el sistema constitucional español. Sin embargo, no se trata de un derecho absoluto, sino que el propio artículo 33 de la Constitución Española (de ahora en adelante, CE) establece sus límites en el apartado 2: “La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.” Los límites del derecho de propiedad como la función social no son accesorios ni potestativos, sino elementos esenciales de su contenido objetivo.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones este aspecto intrínseco del derecho², considerando que es necesario tener en cuenta los valores e intereses de la comunidad en cada momento para modularlo. Pues bien, en la actualidad el difícil acceso a la vivienda de gran parte de la ciudadanía, y el encarecimiento de los precios de alquiler apuntan a la indispensable intervención en los precios de la vivienda, también aquella de iniciativa privada, afectando, así es, a la propiedad privada. Pero la medida del 30% no desvirtúa el derecho ni lo vacía de contenido: tan sólo establece un precio tasado de venta o alquiler que limitará los beneficios obtenidos en el negocio inmobiliario.

Asimismo, la Ley de Vivienda de Catalunya, norma central que vertebra la posibilidad de este tipo de destinos en suelo urbano consolidado, en su artículo 5 contempla la función social de la propiedad y posibles incumplimientos, así como la Ley del Suelo estatal (artículo 3). Por lo tanto, la propiedad comporta derechos, pero también obligaciones. En este sentido, cabe tener en cuenta que una figura similar, como serían las reservas en suelo urbanizable, ya goza de porcentajes comparables, y se utilizan ponderando

2. En especial, STC 39/1987, de 26 de marzo: “Su contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida, no como mero límite externo a la definición de su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo”, también en 164/2001, de 11 de julio, 178/2004, de 21 de octubre, y 112/2006, de 5 de abril.

el derecho de propiedad, de libertad de empresa y de vivienda, manteniendo el contenido mínimo de todos los derechos.

El interés general

En tercer lugar, la administración debe velar por el interés general a la hora de articular sus políticas públicas (artículo 128 CE). En este punto, es necesario considerar de nuevo los derechos en liza. Como acostumbra a pasar, los derechos patrimoniales como el derecho a la propiedad privada entran en contradicción con los derechos sociales como el derecho a la vivienda. A menudo, es un juego de suma cero. Pero cabe primar aquellos derechos que son universalizables, como el derecho a una vivienda digna -y, por lo tanto, asequible³-. La tenencia de vivienda en propiedad está notablemente capilarizada en España, fruto de una clara voluntad política durante la dictadura franquista⁴. Pero en la actualidad los problemas de acceso a la vivienda son mayúsculos⁵.

Teniendo esto en cuenta, la medida aborda beneficios para el 75% de la ciudadanía, es decir, una amplia capa de la población podría -potencialmente- disfrutar de vivienda a un precio por debajo del de mercado. En las ciudades sin prácticamente suelo urbanizable, el aumento de la vivienda asequible tiene que venir necesariamente por la transformación de las construcciones ya existentes más que a través de nuevas promociones. En ambos casos, obligar a los propietarios a introducir un precio menor en el 30% de las viviendas no implicará una grave afectación a sus derechos, sino un menor lucro. ¿Se trata de una conculcación del derecho a la propiedad? No, más bien una reducción de sus privilegios, de sus ganancias de negocio.

La piedra angular de la medida es la co-responsabilización de los privados de una grave deficiencia en su sector de negocio -y, a la vez, derecho humano-: la vivienda asequible. Es tarea de los poderes públicos introducir límites y regulaciones a las actividades económicas. Además, el urbanismo es una función pública, y la base jurídica de esta herramienta se inserta en el ordenamiento jurídico urbanístico.

“Los límites del derecho de propiedad como la función social no son accesorios ni potestativos, sino elementos esenciales de su contenido objetivo”.

3. La asequibilidad es uno de los atributos principales que Naciones Unidas atribuye al derecho a una vivienda adecuada, según la **Observación General n° 4** del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que desarrolla este derecho.

4. Es recurrente citar al ministro franquista José Luis Arrese, quien instituyó la famosa frase “Queremos un país de propietarios y no de proletarios”.

5. En la última década se han ejecutado en España más de 600.000 desahucios; consultar http://observatoridesc.org/sites/default/files/informe_odesc_desnonaments_208-2017_1.pdf.

Justicia espacial

En cuarto lugar, la implantación del destino del 30% permitirá avanzar en la justicia espacial, puesto que están obligadas todas las promociones o rehabilitaciones de la ciudad, donde quiera que estén ubicadas. Ello comporta vivienda asequible en los barrios con menos recursos, pero también en las zonas acaudaladas, favoreciendo la mixtura social y mitigando la segregación espacial que comporta el acceso a la vivienda por vía del mercado privado. Se calcula que entre 300 y 400 viviendas anuales serán fruto de la medida: una contribución importante para frenar la expulsión de vecinos y vecinas de sus barrios por el encarecimiento de la vivienda.

Si bien la medida presentada es tan sólo un ejemplo de herramientas que se pueden llevar a cabo para mejorar el acceso a la vivienda, resulta sumamente importante la posibilidad de extraer ese 30% del mercado privado, altamente especulativo en algunas zonas. Las viviendas que correspondan al 30% se regirán por un precio fijado por decreto por parte del gobierno.

Una victoria ciudadana

El debate entre derecho de propiedad y derecho a la vivienda no está resuelto, si bien la medida se ha aprobado de manera definitiva, y seguramente los tribunales deberán establecer criterios ante el alud de impugnaciones por parte de constructores y promotoras que consideren que se están menoscabando sus derechos. Será necesario, para ello, tener en cuenta la decena de desahucios diarios que hay en la ciudad de Barcelona, o la comparación entre el precio del alquiler y el salario mínimo: la cohesión social y la supervivencia de la ciudad depende, en gran medida, de contar con vivienda asequible. Y aquí, es parte del rol de los poderes públicos obligar al sector privado a poner su grano de arena, disminuyendo beneficios empresariales en favor de derechos sociales en peligro. En ocasiones, como en Barcelona, se necesita un empujón desde la sociedad civil para enfrentar estos poderosos lobbies: el liderazgo ciudadano ha sido clave para terminar aprobando la medida, que en la actualidad se quiere extender a muchas otras ciudades en situación similar.

NOTA SOBRE LA AUTORA

Irene Escorihuela Blasco estudió Ciencias Políticas y de la Administración (UPF y Sciences Po) y Derecho (UB y PUCP), con Máster en Abogacía (UB). Especializada en derechos humanos, es directora del Observatorio DESC (de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) de Barcelona. Ha trabajado en la Asamblea Nacional del Ecuador y en diferentes proyectos latinoamericanos. Entre sus principales ámbitos de intervención destaca el derecho a la vivienda y a la ciudad.

Reunión del grupo promotor-volem30.

