

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN CATALUÑA, 16 AÑOS DESPUÉS

PABLO FEU FONTAÏÑA

Este año he impartido clase a 7 alumnas y 2 alumnos que nacieron con el siglo. En sus primeros 7 años de vida, casi no había ninguna norma sobre vivienda, pero a partir de entonces todo cambió. En Cataluña, desde el año 2007 hasta hoy, se han promulgado 7 leyes en esta materia, algunas vigentes y otra que ya no. La madre de todas ellas es la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la vivienda.

Esa fue la primera norma de todo el Estado que desarrolló el art. 47 de la Constitución Española de 1978, mediante una regulación extensa y ordenada, pero también fue la última que lo hizo sin prisas, anticipándose a los problemas y estableciendo soluciones meditadas para resolverlos.

Esa tranquilidad dotó a la Ley 18/2007 de seguridad jurídica, aunque lo cierto es que nadie la puso en cuestión, porque en aquel momento, la nueva visión de la vivienda como un derecho se veía como algo inofensivo, frente a su otra concepción como un activo económico fuerte, seguro y generador de plusvalías inagotables en progresión geométrica. No cuestionó la visión de la vivienda como un derecho el entonces presidente del Gobierno ni ningún congresista o diputado. Tampoco lo hizo el defensor del Pueblo ni ningún órgano colegiado o asamblea legislativa de ninguna Comunidad Autónoma y nadie se interesó en reunir 500.000 mil firmas para impugnar aquella

Ley pionera ante el Tribunal Constitucional, por lo que se puede afirmar que, en el año 2007, la visión de la vivienda como un derecho y su primer desarrollo pormenorizado como tal en un cuerpo legal, nadie lo consideró una amenaza ni, tampoco, una contravención de la Constitución Española de 1978.

Pero con la Ley catalana del derecho a la vivienda recién estrenada, el filón económico inmobiliario se agotó precipitadamente y sobrevinieron en masa los problemas para muchas personas que, de un día para otro, perdieron sus viviendas y con ellas casi todo. Unos perdieron el objeto de su inversión y otros, los que más, el contenido más esencial de su propia vida. En ese contexto de desesperación masiva, la vivienda se reivindicó como un derecho, pero ni siquiera la única Ley que ya lo desarrollaba era capaz de solventar un problema tan grave, tan severo y tan generalizado que, en su fase más crítica, se prolongó 7 años.

Para tratar de minimizar el problema, que ya estaba encima, se empezaron a redactar Leyes de urgencia, de

modo que, en materia de vivienda se pasó de legislar con calma a hacerlo con precipitación y sin el sosiego necesario. Es decir, con el riesgo de errar y de generar inseguridad jurídica.

En el Estado, la regulación de urgencia se centró en cauterizar los efectos sangrantes de las masivas ejecuciones hipotecarias, estableciendo nuevos requisitos procesales para contener la proliferación de sentencias ejecutivas que condenaban a muchos antiguos propietarios hipotecados a salir de las viviendas que ya no podían pagar. En Cataluña, se intentó atajar el mismo problema estableciendo nuevas medidas administrativas para evitar las consecuencias de los lanzamientos, expresión que resume muy gráficamente un modo de sacar a alguien de un lugar en el que quiere permanecer.

Toda esa legislación de urgencia, tanto la estatal, como la autonómica, llegó hasta donde nadie había llegado antes, porque nunca antes tantos habían perdido tanto.

Mis 7 alumnas y mis 2 alumnos¹ tenían 15 años cuando en Cataluña entró en vigor la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Esa Ley ha dado mucho que hablar porque introdujo algo novedoso: la figura del *gran tenedor*, que es la persona que aglutina en una sola mano muchas viviendas. La Ley se aprobó considerando grandes tenedores sólo a las personas jurídicas y, de ellas, en todo caso, a las entidades financieras o a sus filiales inmobiliarias, a los

fondos de inversión y a las entidades de gestión de activos, incluidas las sociedades de reestructuración bancaria. El resto de las personas jurídicas se consideraron grandes tenedoras sólo sí, por sí solas o por medio de un grupo de empresas, tenían una superficie habitable de más de 1250 m².

Al gran tenedor, la Ley 24/2015 le impuso una obligación, también novedosa e igualmente controvertida: la de ofrecer un alquiler social con carácter obligatorio antes de interponer una demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por falta de pago contra personas que se encontrasen en lo que ha denominado *riesgo de exclusión residencial*, situación que la Ley consideró que se produce cuando alguien está por debajo de unos niveles mínimos de renta que la propia norma establece con carácter tasado y que varían en función de los miembros de la unidad familiar de la que se trate. El alquiler social está sujeto al mismo régimen legal que cualquier otro arrendamiento de vivienda en cuanto al tiempo y en cuanto a las restantes obligaciones para las partes, pero con una renta limitada y tasada en función de las condiciones subjetivas del arrendatario.

La Ley 24/2015, además, introdujo medidas para evitar la pobreza energética, dificultando la posibilidad de que se corten los suministros básicos de agua, gas y electricidad a las personas en riesgo de exclusión residencial. Pero esa parte de la Ley no generó tanta controversia.



Manifestación en defensa de la ley 24/2015. Barcelona, septiembre 2021. Fuente: PAH_Bcn

A medida que mis 7 alumnas y mis 2 alumnos fueron creciendo, crecieron también los problemas para acceder a una vivienda. Hacerlo mediante la compra devino casi imposible porque las entidades de crédito endurecieron las condiciones de los préstamos necesarios para adquirirlas, escarmentadas por la temeraria laxitud en la concesión de las hipotecas que desembocó en la crisis financiera que puso en riesgo todo el sistema bancario² La consecuencia fue que, ante la imposibilidad de acceder a una vivienda mediante su compra, no hubo más remedio que acceder a ella mediante el alquiler y eso, en aplicación de la ley de mercado sobre oferta y demanda, hizo que se incrementara exponencialmente el precio de los arrendamientos a un ritmo mucho más rápido que los salarios. Y sin posibilidad de comprar ni alquilar fácilmente, el acceso a la vivienda devino casi imposible para casi todos. La vivienda como derecho volvió a distanciarse de la vivienda como activo económico y eso, en Cataluña, condujo a nuevas regulaciones de urgencia para tratar de frenar ese distanciamiento.

Así, por un lado, se aprobaron modificaciones de la Ley 24/2015 para ampliar los supuestos de la obligación de ofrecer alquiler social antes de interponer demandas de desahucio, a los casos de las expiraciones del plazo contractual de los arrendamientos y, en determinados supuestos, antes de interponer demandas de recuperación de la posesión de inmuebles ocupados sin título legítimo³. También se incluyó en la definición de los grandes tenedores a las personas físicas que fueran propietarias de más de 10 viviendas⁴.

Por otro lado, se elaboró y entró en vigor la Ley 11/2020, de 18 de diciembre, de contención de las rentas que introdujo la definición de las áreas de mercado tenso de vivienda⁵ y obligó a las administraciones a elaborar un índice de referencia de los precios de alquiler de las viviendas incluidas en esas áreas, estableciendo también la obligación de que en los nuevos contratos de alquiler no se superara el precio fijado en ese índice. En el caso de renovaciones de contrato, la Ley limitó la renta del nuevo a la misma que se venía pagando en el anterior, en caso de ser ésta inferior al índice de referencia establecido para la vivienda.

Esas medidas, inéditas hasta entonces (la obligación de ofrecer alquiler social en los casos tasados en la Ley y la limitación de las rentas de alquiler en las áreas de mercado tenso), algunos la vieron como una intromisión de la administración en la libertad de empresa y promovieron que el presidente del Gobierno⁶, primero, y más de 50 congresistas y senadores, después, impugnaran las leyes que las contenían ante el Tribunal Constitucional, que las ha matizado o eliminado y que han generado nuevas reformas legislativas que hoy siguen generando nuevas controversias.⁷

Hoy, mis 7 alumnas y mis 2 alumnos, que nacieron con el siglo, saben que en Cataluña los poderes públicos sólo hace 16 años que regulan la vivienda como un derecho esencial y, gracias a eso, no cuestionan que la vivienda es un derecho básico que ya cuenta con su primer desarrollo en una ley estatal recién nacida⁸. Pero también saben que es un activo económico que el mercado lleva mucho más tiempo regulando con unas leyes propias que no se comunican con nadie. Saben que esas dos posiciones tan antagónicas se contraponen e incluso se desafían y que eso sucede en el momento que empiezan a tener la necesidad de acceder a una vivienda. Saben que el problema lo ha provocado una generación anterior a la suya y por eso, a ellos quiero dedicarles éste artículo, para recomendarles que no hagan como hasta ahora. Que no partan de una concepción de la vivienda SÓLO como un derecho básico, cuyo ejercicio legitima la adopción de medidas que pueden cuestionar los límites de la intervención pública. Pero que tampoco partan de una visión de la vivienda SÓLO como un activo económico sobre bienes básicos que únicamente deben rendir cuentas a las leyes del mercado y cuya realización permite poner en crisis el estado del bienestar.

Si de verdad quieren avanzar para conseguir lo que nosotros no hemos conseguido, les recomiendo algo diferente que aún no se ha probado. Que busquen el pacto que permita el equilibrio entre ambas concepciones para que dejen de ser indisolubles, partiendo de una premisa básica extraordinariamente simple: no permitir que ninguna de las dos concepciones contrapuestas de la vivienda pueda llegar NUNCA a generar alguna situación de abuso que llegue a anular por completo a la otra.

Notas

1 Carola, Irene, Paula, Anna, Jennifer, Marina, Blanca, Joan y Daniel. Alumnas y alumnos del grupo de intensificación en litigación administrativa 22-23 de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona

2 Antes de 2007 los créditos hipotecarios eran utilizados como método de inversión en el mercado inmobiliario para la adquisición de inmuebles para una posterior venta (viviendas o suelo para transformarlo y construir en él más viviendas). El precio de las viviendas crecía exponencialmente en muy poco tiempo (burbuja), de modo que quienes realizaban la compra con el propósito de vender luego, preveían poder devolver el crédito y obtener, además, un importante beneficio. Las viviendas se construían en masa y se vendían, también en masa, a cualquiera que quisiera adquirirlas. Las entidades de crédito competían por conceder en el mercado financiero créditos a esos adquirientes, ofreciendo hipotecas con tasas de interés muy bajas y relajando los criterios de evaluación y de riesgo. Se permitió así que **personas sin solvencia crediticia** ("subprime") pudieran adquirir las viviendas. Se produjo un incremento masivo de créditos hipotecarios y los bancos, tras otorgarlos, buscaron liquidez en el mercado global a través de las titularizaciones de estos créditos arriesgados que transmitieron en paquetes

(basura) a entidades de todo el mundo. En el año 2007, la Reserva Federal de Estados Unidos (el Banco central americano) incrementó las tasas de interés y, a la vez, se disminuyó el valor hinchado (burbuja) de las viviendas adquiridas por las personas sin solvencia crediticia. Esto hizo aumentar la tasa de morosidad y el nivel de ejecuciones de las hipotecas a nivel mundial y, ante la falta de pago, el riesgo de desaparición de los bancos que habían adquirido esos créditos en paquetes basura y que tuvieron que ser, finalmente, rescatados con dinero público.

3 Inclusión de una nueva Disposición adicional primera a la Ley 24/2015 a través de art. 5.7 del Decreto Ley 17/2019 de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. Ese precepto fue anulado por la sentencia del Tribunal Constitucional 28/2022, de 22 de febrero de 2022 por una cuestión formal de técnica legislativa, pero la Disposición Adicional primera de la Ley 24/2015 se ha rehabilitado posteriormente por el art. 12 de la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016 para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, que actualmente ha sido recurrido, junto con otros preceptos de la Ley, ante el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8118-2022 interpuesto por el Gobierno del Estado y en el recurso de inconstitucionalidad núm 4038/2022 interpuesto por 50 diputados del grupo parlamentario VOX, ambos pendientes de Fallo.

4 Inclusión efectuada por el art. 5.9 de la Ley 24/2015 a través del art 5.4 del Decreto Ley 17/2019 de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda y, posteriormente por el art. 136.2 de la Ley 5/2020 de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del Impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente y por el artículo 9 de la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016 para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda.

5 El art. 2 de la Ley 11/2020, establece que *“son áreas con mercado de vivienda tenso los municipios o partes de municipio que están especialmente en riesgo de no disponer de la suficiente dotación de viviendas de alquiler a un precio asequible que permita acceder a las mismas a toda la población. Esta situación de riesgo puede venir determinada por el cumplimiento de cualquiera de las siguientes condiciones:*

- a) Que la media del precio de los alquileres de vivienda experimente en dicha área un crecimiento sostenido claramente superior al de la media del territorio de Cataluña.
- b) Que la carga del coste del alquiler de la vivienda en el presupuesto personal o familiar supere de media en dicha área el treinta por ciento de los ingresos habituales de los hogares, o que la media del precio de los alquileres de vivienda supere el treinta por ciento de la renta media de las personas menores de treinta y cinco años.
- c) Que el precio de los alquileres de vivienda haya

experimentado, en los cinco años anteriores al momento de la declaración, un crecimiento interanual acumulado de al menos tres puntos porcentuales por encima de la tasa interanual del índice de precios al consumo de Cataluña.”

6 Sentencia 13/2019, de 31 de enero de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 2501-2016. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

Sentencia 16/2021, de 28 de enero de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 2577-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso respecto de los Decretos leyes del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y 1/2020, de 21 de enero, por el que se modifica el anterior, y el acuerdo del Parlamento Cataluña de convalidación del Decreto-ley 1/2020.

Sentencia 28/2022, de 24 de febrero de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 5389-2021. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la COVID-19.

Sentencia 57/2022, de 7 de abril de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 4203-2021. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda.

7 Recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional núm. 8118-2022 interpuesto por el Gobierno del Estado y núm. 4038/2022 interpuesto por 50 diputados del grupo parlamentario VOX, ambos pendientes de Fallo, contra diversos preceptos de la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016 para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda.

8 La Ley Estatal del Derecho a la Vivienda, aprobada por el Consejo de Ministros el 1 de febrero de 2022, por el Congreso el 27 de abril de 2023 y que está pendiente de tramitación en el Senado en el momento de redactarse este artículo.

NOTA SOBRE EL AUTOR

Pablo Feu Fontañá. Abogado. Miembro de Cátedra de Barcelona de Estudios de Vivienda de la UB de Barcelona. Miembro del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona.