

A CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DO DEREITO Á VIVENDA

BRUNO CASTELO VARGAS
Estudante do Grao en Dereito
Universidade de Santiago de Compostela

Resumo

Para entender a configuración do dereito á vivenda este artigo aborda primeiro as características xerais dos principios reitores da política económica e social e logo concreta os ámbitos subxectivo e obxectivo do dereito en cuestión, para finalizar cunha breve referencia ós seus límites.

Palabras clave

Dereito constitucional, principios reitores, vivenda, elementos.

Abstract

In order to understand how right to housing is configured this paper deals, firstly, with the point of rector principles of economical and social politics, then focuses on the subjective and objective ambits of this right and finishes with a brief reference to its limits.

Key words

Constitutional Law, rector principles, right to housing, elements

Artigo 47 da Constitución Española:

“Tódolos españois teñen dereito a disfrutar dunha vivenda digna e adecuada. Os poderes públicos promoverán as condicións necesarias e establecerán as normas pertinentes para facer efectivo este dereito regulando a utilización do solo de acordo co interese xeral para impedir a especulación.

A comunidade participará nas plusvalías que xere a acción urbanística dos entes públicos.”

O dereito á vivenda como principio reitor da política social e económica

O dereito á vivenda é recoñecido pola Constitución no seu artigo 47, no marco dos principios reitores da política social e económica. Estes, recollidos no Capítulo III do Título I da Constitución, supoñen una esixencia da actuación efectiva do Estado para garantir a satisfacción de unha serie de necesidades dos cidadáns, que estes deben ver cubertas sexa cal sexa o seu poder adquisitivo. Son, por tanto, unha consecuencia lóxica da declaración do Estado español como estado social que realiza o artigo 1 da Carta Magna.

Estes dereitos teñen unha importantísima vertente prestacional que, dado o momento histórico no que se aprobou a Constitución (coincidente cunha forte crise económica que puxo en dúbida a posibilidade de soste economicamente o Estado de benestar), determinou que esta os regulase cunha certa prudencia e os dotase de menos garantías, formais e materiais, que ós dereitos fundamentais.

A atenuación da eficacia xurídica destes dereitos maniféstase na súa carencia de aplicabilidade directa e no feito de que non crean verdadeiros dereitos subxectivos senón meras expectativas que deberán ser desenvolvidas polo lexislador e que só serán alegables no foro na medida en que as leis lles dean forma. Distínguense así dos dereitos fundamentais, que si son directamente aplicables.

Isto non significa, nin moito menos, que os preceptos constitucionais relativos a estes principios carezan de eficacia xurídica: en virtude do artigo 9.1 vinculan a todos os poderes públicos, non podendo estes contradicilos frontalmente, o que os converte en parámetros de constitucionalidade. Teñen tamén unha función habilitadora respecto ós poderes do Estado, xa que lles permiten levar a cabo actividades que, de non ser por eles, atentarían contra o dereito de propiedade protexido polo artigo 33 CE. Ademais, cumpren un papel orientador da actividade administrativa e da interpretación xudicial das leis, xa que os xuíces e tribunais deben interpretar as leis de forma que aseguren o máis posible as prestacións recollidas no Capítulo III.

Este é un pequeno resumo do valor xurídico dos principios reitores dos que o dereito á vivenda forma parte. Agora centrarémonos especificamente na análise do dereito á vivenda en si.

Titulares do dereito á vivenda

Di o artigo 47 que “todos os españois teñen dereito a disfrutar dunha vivenda”... Parece así que, a primeira vista, os titulares deste dereito van ser unicamente os cidadáns españois, quedando o goce do mesmo vedado ós estranxeiros. Porén, unha interpretación sistemática da Constitución indícanos que non é así, posto que o artigo 10.2 CE obriga a recoñecer o proclamado na Declaración Universal de Dereitos Humanos no seu artigo 25, no que este dereito esténdese a “toda persoa”, e no artigo 11 do Pacto Internacional de Dereitos Económicos, Sociais e Culturais, que fai outro tanto. Ademais, os cidadáns de Estados membros da Unión Europea acceden ós beneficios da política de vivenda en igual medida que os españois, en virtude da libre circulación de persoas proclamada nos Tratados.

Así, é evidente que o ámbito subxectivo do dereito á vivenda é máis amplo do que resulta da interpretación literal do artigo 47.

As desigualdades entre nacionais e estranxeiros en materia de acceso ás políticas de vivenda deben estar fundamentadas e ser razoables.

Ámbito obxectivo do dereito á vivenda

O seu obxecto é a vivenda como ben de uso, como necesidade irrenunciable para que unha persoa poida levar unha vida digna. Para que un edificio poida ser considerado vivenda a efectos deste dereito ha de reunir unha serie de requisitos que permitan calificalo como “digno” e “adequado”. Aínda que ambos adxectivos parezan ter un significado moi similar reflexiona Vaquer Caballería (2011) que “a dignidade é un concepto abstracto, mentres que a adecuación e unha característica relativa” (cfr. páx. 28). Así, a primeira ten un carácter “obxectivo” no sentido no que unha vivenda digna o será para calquera persoa, independentemente das súas circunstancias persoais, e o será por reunir unha serie de características que a fan apta para o seu uso residencial. A segunda, porén, depende das características da persoa que a vai ocupar, xa que cada individuo ten diferentes necesidades que deben ser satisfeitas pola vivenda en cuestión.

Hai que facer unha importante precisión á hora de afrontar a configuración constitucional do dereito á vivenda, que ven imposta por unha análise teleolóxica do mesmo: o obxectivo do constituínte era garantir que todos os españois gozasen dunha vida digna, independentemente do

seu poder adquisitivo, non garantir *unha casa propia a cada español*. Non debe, pois, confundirse o dereito ó goce dunha vivenda co dereito a ser propietario dunha vivenda. De feito, o mandato constitucional de eficiencia na xestión dos fondos públicos recollido no artigo 31 desaconsella este enfoque, xa que a gran cantidade de facultades que confire a propiedade fai que este sexa, en condicións normais, o dereito real máis custoso. Como hai outros títulos en virtude dos cales tamén é posible o goce da vivenda, é máis eficiente que a acción estatal se encamiñe a facilitar ós máis necesitados vivendas en réxime de arrendamento, superficie ou calquera outro título con efectos limitados no tempo.

O mandato constitucional de evitar a especulación

A Constitución, sabedora de que un excesivo prezo da vivenda pode interpoñerse no camiño dos cidadáns máis necesitados, insta ó lexislador a tomar as medidas necesarias para impedir a especulación. A previsión constitucional non é nova: a lexislación preconstitucional xa regulaba o uso do solo buscando impedir tal fenómeno. A exposición de motivos da Lei de 2 maio de 1975, de Reforma da Lei sobre Réxime de Solo e Ordenación Urbana, entendía que a escaseza de solo urbanizado era o factor determinante do elevado prezo de acceso á vivenda. Definía dita exposición a especulación como a retención da propiedade do solo coa intención de aproveitar a continua subida de prezos causada pola escaseza de dito recurso. Para evitar a especulación a Lei de 1975 buscaba incrementar a oferta de solo urbanizado, o que segundo o plantexamento do lexislador debería moderar o prezo da vivenda e incentivar ós propietarios a ofertaren as súas propiedades canto antes, facilitando ó acceso das persoas menos favorecidas ó mercado inmobiliario.

Porén, é evidente que o plantexamento recollido por esta lei estaba errado: durante a tristemente célebre burbulla inmobiliaria previa á crise económica a construción de vivendas disparouse (e con ela o stock das mesmas) e sen embargo os seus prezos non só non descenderon, senón que creceron tamén a gran velocidade ata acadar cotas totalmente absurdas e en absoluto correspondentes co valor real dos inmobles.

Como a actual situación de crise veu demostrar, a previsión do constituínte resultou case profética: hoxe en día a especulación resultou nunha situación do mercado inmobiliario que fai moi difícil que as persoas con menos recursos participen nel.

As plusvalías xeradas pola acción urbanística dos entes públicos:

O principio de afectación de plusvalías naceu no século XIX vinculado ás obras de ensanche que o incremento poblacional obrigou a realizar en moitas cidades españolas.

Xa nesta época entendía o lexislador que a urbanización beneficiaba ás persoas que tivesen propiedades na zona na que se ía edificar o novo ensanche, considerando xusto que os propietarios participasen non só das plusvalías xeradas por dita obra senón tamén nos custes da mesma.

A Lei de Expropiación Forzosa de 1879 instaurou o “sistema de afección total das plusvalías ó custe da urbanización” (Gómez-Ferrer Morant, 2008, cfr. páx. 1103) no seu artigo 49, que significaba que non só se expropiarían os terreos dedicados a vías públicas senón tamén as zonas laterais que ían ver incrementado o seu valor, sendo o xustiprezo o valor de ditas propiedades con anterioridade ás reformas.

A Lei do Réxime do Solo e Ordenación Urbana de 12 de maio de 1956 configurou o urbanismo como función pública, introduciu o concepto de “plan urbanístico” e obrigou ós propietarios non só a ceder gratuitamente terreos senón tamén a financiar á urbanización en proporción ós beneficios que esta lles reportaría, introducindo o principio de xusta distribución de beneficios e cargas. Este principio é consecuencia do enfoque legal do suxeito pasivo da obriga de cesión de terreos e de financiación da obra: a lei consideraba sometido á mesma ó conxunto dos propietarios, e non a cada dono de forma individual, configurándose dito conxunto como unha comunidade dentro da cal se repartirían proporcionalmente as cargas.

Este concepto de participación colectiva foi ampliado polas sucesivas reformas lexislativas en materia urbanística, como a Lei de Ordenación Urbana e Réxime do solo de 1975, que obrigaba ós propietarios a ceder os terreos destinados á construción de espazos verdes e escolas.

O constituínte de 1978 comprendeu a importancia da afectación das plusvalías, chegando a incluír unha previsión ó respecto no artigo 47.

Os límites do dereito á vivenda

O dereito que nos ocupa está limitado polo respecto á lei e ós dereitos dos demais cidadáns. Ó ser un principio reitor da política social e económica, non é susceptible de protección xurisdiccional senón na medida en que as leis ó recollen.

Hai múltiples límites legais ó dereito á vivenda: a Administración ten a facultade de expropiar vivendas en aras do interese xeral, os ocupantes das unidades privativas en réxime de propiedade horizontal poden ser desaloxados da súa vivenda se realizan actividades molestas ou prohibidas, o arrendador ten dereito a desafiuzar ó seu inquilino se este non paga a renda ou expirou o contrato de arrendamento ...

Distribución de competencias en materia de vivenda:

A aprobación da Constitución significou a perda da exclusividade estatal en materia legislativa. As competencias en materia de urbanismo e vivenda foron asumidas polas Comunidades Autónomas dada a ausencia de previsión constitucional de reserva competencial en favor do Estado. O reparto de potestades entre Estado e Comunidades deu lugar a diversos pronunciamentos do Tribunal Constitucional (sentencias 179/1985, 95/1986, 152/1988...).

A doutrina do TC permitiu clarificar os límites das competencias autonómicas e definir o papel do Estado na regulación relativa ó dereito á vivenda.

Así, o Estado pode levar a cabo unha “actividade promocional da vivenda” (Gómez-Ferrer Morant, 2008, cfr. páx. 1106) como elemento dinamizador da economía e creador de emprego. A financiación privada da construción de vivendas pode ser regulada polo Estado en virtude das súas competencias sobre as bases da ordenación do crédito. A normativa estatal sobre ambos aspectos debe ter en conta que o Estado ten “competencia exclusiva sobre a regulación das condicións básicas que garantan a igualdade de todos os españois no exercicio dos dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais” (artigo 149.1.1 CE). O reparto competencial non pode ser obstáculo, entende o Tribunal Constitucional, para a persecución do interese xeral en materia de dereito á vivenda.

A regra xeral en materia de política de vivenda é a transferencia ás Comunidades Autónomas dos recursos estatais destinados ás actividades que o Estado se propón promover,

sendo só admisible a xestión estatal directa de tales asuntos cando sexa estritamente necesaria para asegurar as mesmas posibilidades de obtención e disfrute por parte dos seus potenciais destinatarios en todo o territorio nacional. As Comunidades Autónomas están facultadas para levar a cabo unha política propia sempre e cando esta sexa compatible coa planificación económica xeral do Estado. Non se pode entender o artigo 47 como un precepto creador de competencias específicas para o Estado, senón como un principio informador da acción dos poderes públicos en xeral no ámbito das súas respectivas competencias.

Conclusión

É palmario que todo ser humano necesita unha vivenda adecuada para disfrutar dunha vida digna, así como o feito de que os elevados prezos que son unha constante no mercado inmobiliario poden impedir a moitas persoas de baixo poder adquisitivo satisfacer dita necesidade. O constituínte, consciente de isto, preveu o dereito á vivenda na lei de leis, e, para compatibilizar dito dereito coa estabilidade financeira do Estado dotouno dunha protección atenuada respecto ós dereitos fundamentais.

O tempo de crise económica na que vivimos non debe impulsar unha tendencia de recortes en materia de vivenda. Ó contrario: o legislador debe actuar para facilitar unha vivenda digna ós máis necesitados, sexa mediante financiación directa (como plans de vivenda protexida) ou a través de lexislación destinada a evitar que un ben tan necesario como a vivenda sexa obxecto de especulación, práctica esta que demostrou ser moi nociva non só para os aspirantes a obter un fogar senón para o sistema financeiro e a economía en xeral.

Bibliografía:

López Guerra, L.; Espín, E.; García Morillo, J.; Pérez Tremps, P.; Satrustegui, M.: *Derecho Constitucional, el ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*. Tirant lo Blanch (2003).

Vaquero Caballería, M.: *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*. Iustel (2011).

Casas Baamonde, M.E.; Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (directores): *Comentarios a la Constitución Española*. Fundación Wolters Kluwer (2008). Dentro deste libro atópase o artigo de Gómez-Ferrer Morant, R. que se cita no presente traballo, ocupando as páxinas 1101 a 1112.