



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 21, abril de 2024  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 06-11-2023  
Modificado: 24-02-2024  
Aceptado: 10-03-2024  
Prepublicado: 19-03-2024  
Publicado: 15-04-2024  
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11298>  
Páginas: 160-184

Referencia: Bastús Ruiz, B. (2024). La importancia de las actuaciones municipales en la garantía del derecho a la vivienda. Entre el urbanismo y la colaboración público-privada. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 160-184. <https://doi.org/10.24965/reala.11298>

## La importancia de las actuaciones municipales en la garantía del derecho a la vivienda. Entre el urbanismo y la colaboración público-privada

*The significance of municipal actions in safeguarding the right to housing. Urban planning and public-private collaboration*

Bastús Ruiz, Berta  
Universidad de Barcelona (España – Spain)  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8318-8420>  
[bertabastus@hotmail.com](mailto:bertabastus@hotmail.com)

### NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Derecho Administrativo por la Universidad de Barcelona. Actualmente forma parte de la Asociación Española de Derecho Urbanístico (AEDUR) y del Centre d'Innovació i Gestió de les Administracions Públiques (CIGAP) de la Universidad de Girona. Sus principales líneas de investigación se centran en el ámbito del derecho a la vivienda y el derecho urbanístico.

### RESUMEN

**Objetivos:** analizar las distintas actuaciones, tanto urbanísticas como en materia de colaboración público-privada, que ha llevado a cabo el Ayuntamiento de Barcelona para garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada. **Metodología:** trabajo descriptivo. **Resultados:** a pesar de que en el ordenamiento jurídico español la competencia en materia de vivienda corresponde en exclusiva a las comunidades autónomas, los ayuntamientos tienen un papel básico y fundamental en la gestión y la promoción del derecho a la vivienda. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona ha impulsado distintos mecanismos como la reserva de suelo en suelo urbano consolidado o la covivienda. **Conclusiones:** la Administración pública tiene la necesidad de implantar una política de actuación global para incrementar el parque público de vivienda. Esta política debe caracterizarse, especialmente, por una fuerte y estable inversión económica, por la configuración de un marco jurídico claro y seguro y por la implantación de medidas de colaboración entre las distintas Administraciones y entre la Administración y el sector privado.

### PALABRAS CLAVE

Ayuntamiento; urbanismo; vivienda; suelo; colaboración público-privada.

### ABSTRACT

**Objectives:** Examine the diverse actions, including urban planning and public-private collaboration, that Barcelona City Council has implemented to guarantee the right to access to adequate and decent housing. **Methodology:** Descriptive work. **Results:** Although, in the Spanish legal system, competence in housing matters corresponds exclusively to the Autonomous Communities, the City Councils have a basic and fundamental role in the management and promotion of the right to housing. For example, Barcelona City Council has promoted different mechanisms such as land reservation on consolidated urban land or cohousing. **Conclusions:** The Public Administration needs to implement a global policy to increase the supply of public housing. This policy must be characterized, especially, by strong and stable economic investment, by the configuration of a clear and secure legal framework and by the implementation of collaboration measures between the different Administrations and between the Administration and the private sector.

## KEYWORDS

Town hall; urban planning; housing; land; public-private partnership.

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EL MARCO JURÍDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA. 1.1. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA. 1.2. NORMATIVA EUROPEA EN MATERIA DE VIVIENDA. 1.3. LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. 1.3.1. El derecho a la vivienda en la Constitución de 1978 y en los distintos estatutos de autonomía. 1.3.2. Reconocimiento legal del derecho de acceso a la vivienda. 1.3.3. Las competencias transversales del Estado y las comunidades autónomas en esta materia. 1.3.4. El papel de los ayuntamientos en el derecho a la vivienda. 2. LA IMPORTANCIA DE LAS ACTUACIONES MUNICIPALES EN LA GARANTÍA Y LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA. ANÁLISIS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO CATALÁN Y, EN ESPECIAL, DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS POR EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. 2.1. EL MUNDO LOCAL EN LA GARANTÍA Y PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA. 2.2. MECANISMOS IMPLEMENTADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA PARA GARANTIZAR Y PROMOVER EL DERECHO A LA VIVIENDA. ENTRE EL URBANISMO Y LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. 2.2.1. El impulso de las herramientas urbanísticas para incrementar el parque público de vivienda. 2.2.2. La colaboración público-privada como fórmula alternativa para incrementar el parque público de vivienda. Especial referencia a la *cohousing* y las promociones ya existentes en el municipio de Barcelona. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## INTRODUCCIÓN

El acceso a una vivienda constituye actualmente una de las necesidades más básicas de nuestra sociedad. La vivienda es la esfera que protege a todo ciudadano y que, a su vez, le brinda una serie de ventajas en su desarrollo social. El acceso a una vivienda garantiza y protege, a su vez, otro tipo de derechos igual de importantes y necesarios como son, por ejemplo, el derecho a la salud o el derecho a la intimidad. Esto es así porque el derecho de acceso a la vivienda tiene carácter poliédrico e incide no solo en el ámbito jurídico, sino también en el ámbito social y económico.

Como veremos, el derecho de acceso a la vivienda debe ser considerado como un derecho básico y universal. Por ello, los poderes públicos –a todos los niveles– deben destinar los recursos que sean necesarios para fomentar y proteger este derecho con todas las garantías posibles. En ese sentido, los ayuntamientos, como Administración más cercana a los ciudadanos, deberían erigirse como una piedra angular en la garantía y protección del derecho a la vivienda. Sin embargo, el papel de los ayuntamientos en esta materia es escaso y queda siempre vinculado a las actuaciones autonómicas, a pesar de los constantes esfuerzos que los municipios realizan en este ámbito.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo del presente trabajo es doble:

- a) Por un lado, se realiza un análisis de la normativa sobre el derecho a la vivienda, tanto a nivel internacional y europeo como a nivel estatal, autonómico y local. Este análisis nos permitirá saber cuál es la visión global sobre este derecho y, en el ámbito estatal, ver cuál es la distribución competencial en la materia, haciendo especial hincapié en el rol de las administraciones locales.
- b) Por otro lado, una vez analizado el marco jurídico, se procede a comprobar las actuaciones que el Ayuntamiento de Barcelona ha llevado a cabo en los últimos años en materia de vivienda.

## 1. EL MARCO JURÍDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA

### 1.1. Marco jurídico internacional del derecho a la vivienda

A nivel internacional existen distintos documentos que persiguen la protección y la garantía de todo tipo de derechos. En concreto, en este trabajo nos centraremos en analizar aquellos documentos que recogen previsiones sobre el derecho a la vivienda.

El primer documento que debemos señalar es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948<sup>1</sup>, que reconoce el derecho de toda persona a tener un nivel de vida adecuado que le asegure, junto a su familia, la vivienda (art. 25.1). A pesar de que la Declaración constituye una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que carece de valor jurídico obligatorio, cabe tener presente que, en conjunto, la Declaración es uno de los primeros documentos que recoge un compendio de derechos económicos, sociales y culturales que inciden en la población mundial y, por lo tanto, su impacto y transcendencia es indiscutible.

En este punto, es imprescindible manifestar que la Declaración ya señala en su art. 22 que toda persona tiene derecho a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, siempre teniendo en cuenta la organización y los recursos de cada Estado. Por lo tanto, ya en el año 1948 se lanza un órdago internacional a los distintos Estados: deben proteger, fomentar y garantizar el cumplimiento de estos derechos en la medida que les sea posible.

Posteriormente, en el año 1966, se aprueban el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP)<sup>2</sup>, que junto a la Declaración de 1948 forman la Carta Internacional de Derechos Humanos vigente en la actualidad.

En lo que a este trabajo concierne, el PIDESC recoge en su art. 11.1 las previsiones necesarias para garantizar el nivel de vida adecuado, entre los que destaca el criterio de la vivienda. En relación con la obligación de los Estados en asegurar ese nivel de calidad de vida, el art. 2.1 del PIDESC también establece que cada Estado parte debe comprometerse a adoptar medidas económicas y técnicas para garantizar la plena efectividad de los derechos sociales.

A raíz de la creación en 1985 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>3</sup> (en adelante, el Comité), como órgano que controla el cumplimiento de los mencionados pactos, se han ido estableciendo recomendaciones u orientaciones sobre cada derecho que nos permiten interpretar correctamente el contenido y el sentido de estos.

En relación con el derecho a la vivienda, es imprescindible destacar dos observaciones generales del Comité. Por un lado, la observación general n.º 4, de 13 de diciembre de 1991 (en adelante, OG4), que recoge cuál debería ser la interpretación adecuada del derecho a la vivienda. Y, por otro lado, la observación general n.º 7, de 20 de mayo de 1997 (en adelante, OG7), que se emite, fundamentalmente, para priorizar la problemática de los desalojos forzosos. Es la primera de las observaciones mencionadas, la OG4, la que aquí interesa para poder analizar el contenido del derecho a la vivienda.

Así pues, la OG4 pretende concretar «algunas de las principales cuestiones que el Comité considera importantes en relación con este derecho». Teniendo en cuenta las palabras del Comité, el derecho a la vivienda debe regularse en los diferentes Estados teniendo en cuenta tres notas características básicas: 1) debe ser garantizado a todas las personas y sus familias, independientemente de su edad, de su situación económica, de su posición social o de cualquier otro tipo de factor discriminatorio; 2) debe relacionarse con «el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte», y 3) en relación con el concepto de «adecuación» de la vivienda, la OG4 establece una serie de factores a tener en cuenta, entre los que destacan la seguridad jurídica de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras para garantizar la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición; que los gastos personales o del hogar sean soportables o que la vivienda debe cumplir con una serie de requisitos relacionados con la habitabilidad.

## 1.2. Normativa europea en materia de vivienda

Además de la normativa internacional, es importante también dejar constancia, aunque sea de forma breve, de aquellos instrumentos europeos que nos permiten articular el derecho a la vivienda y su configuración.

El 4 de noviembre de 1950 se adopta el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales que guarda silencio en relación con los derechos económicos y sociales y, por lo tanto, no dice nada al respecto del derecho a la vivienda, aunque algunos autores señalan que en el art. 8 se recoge una especie de protección indirecta de esos derechos.

<sup>1</sup> Declaración adoptada y proclamada por la Resolución 217A (III) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1966.

<sup>2</sup> Ambos pactos aprobados por la Resolución 2200 (XXI), de 16 de diciembre de 1966. No obstante, la entrada en vigor de ambos documentos es distinta: el PIDCP entró en vigor el 3 de enero de 1976, mientras que el PIDESC lo hizo el 23 de marzo de 1976.

<sup>3</sup> Mediante Resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985.

Más adelante, en 1961, la Carta Social Europea<sup>4</sup> articula la protección del derecho a la vivienda en sus arts. 16 y 31. En estos preceptos se reconoce la importancia de la vivienda para conseguir las condiciones de vida necesarias para el desarrollo de la familia y la obligación que tienen los Estados europeos de garantizar este derecho adoptando las medidas necesarias. El Comité Europeo de Derechos Sociales, que es el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la Carta Social Europea, adoptó el 5 de diciembre de 2007 una decisión que sentencia el incumplimiento del art. 31 de la Carta por parte de los Estados por la falta de progresos realizados en esta materia.

Por tanto, en el origen de la Unión Europea los derechos fundamentales –y mucho menos los derechos sociales– no reciben un gran tratamiento por parte de los Tratados constitutivos.

En 1989 se aprueba en Estrasburgo la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, que ya hace una referencia expresa a la vivienda en su art. 26, cuando recoge las previsiones para mejorar la vida de las personas discapacitadas.

Pero es en 2001, con la aprobación en Niza de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuando se obtiene un verdadero documento de derechos en esta materia. En concreto, el art. 7 de la Carta señala una especie de protección al derecho de la vivienda cuando trata el respeto a la vida privada y familiar. Además, en su art. 34.3 dispone la necesidad de que los Estados reconozcan una ayuda social a la vivienda que garantice una existencia digna del ser humano.

Esta Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea adopta fuerza normativa con la aprobación de la reforma del Tratado de la Unión Europea aprobado en 2007<sup>5</sup> y que fue firmado por los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007. El art. 6 de este texto definitivo otorga el mismo valor jurídico que los Tratados a los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta del año 2001.

### 1.3. La configuración del derecho a la vivienda en el ordenamiento jurídico español

#### 1.3.1. *El derecho a la vivienda en la Constitución de 1978 y en los distintos estatutos de autonomía*

El Estado español, adherido a la Carta Social Europea y a los demás pactos internacionales mencionados anteriormente, recoge el derecho a la vivienda en el art. 47 de la Constitución: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

En la Constitución, el derecho a la vivienda se matiza con los adjetivos *digno* y *adecuado*. Nada se dice del concepto de *asequibilidad*, aspecto que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas considera un «aspecto clave del derecho a una vivienda adecuada»<sup>6</sup>.

En el ámbito autonómico, los distintos estatutos de autonomía recogen también el derecho a la vivienda en sus diferentes articulados. Así, por ejemplo, en el ordenamiento jurídico catalán, la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) recoge el derecho a la vivienda como un derecho del ámbito civil y social<sup>7</sup>. De esta manera, el art. 26 determina: «Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine».

Así como el art. 47 de la Constitución manifiesta que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, el art. 26 del EAC parece hacer mayor hincapié en aquellos sectores de la población que, debido a sus recursos insuficientes, pueden ser considerados como sectores vulnerables. En este sentido, el EAC incluye un mandato directo a los poderes públicos para que establezcan las medidas que sean necesarias

<sup>4</sup> La Carta Social Europea se adopta por el Consejo de Europa en Turín, 18 de octubre de 1961. España ratifica esta Carta el 27 de abril de 1978 y la ratifica el 6 de mayo de 1980 (BOE n.º 153, de 26 de junio de 1980).

<sup>5</sup> Este Tratado se firma por los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007 y entra en vigor el 1 de diciembre de 2009.

<sup>6</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (13-12-1991). El derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr. 1, observación general n.º 4). Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf> [última visita: 24-02-2024].

<sup>7</sup> Se trata de un precepto que, a pesar de encontrarse ubicado sistemáticamente en el catálogo de derechos del EAC, no puede considerarse un derecho subjetivo y básico, sino que debe entenderse como un principio y un mandato a los poderes sociales (sentencia del Tribunal Constitucional núm. 31/2010, de 28 de julio de 2010).

para garantizar una vivienda a todos los ciudadanos. Este mandato queda reflejado también el art. 47 del EAC: «Los poderes públicos deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados».

Este art. 47 del EAC también queda recogido como un principio rector, de igual manera que lo hace la Constitución. De esta forma, los poderes públicos de Cataluña deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar su plena eficacia.

Otro claro ejemplo lo constituye el ordenamiento jurídico andaluz. Así, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, recoge en su art. 25 la obligación de los poderes públicos a fomentar la promoción pública de vivienda: «Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten».

De la misma forma lo señala la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears en su art. 22 bajo la rúbrica del derecho de acceso a una vivienda digna: «Las Administraciones públicas de las Illes Balears garantizarán el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos de las Illes Balears. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente a favor de los jóvenes, de las personas sin medios, de las mujeres maltratadas, de las personas dependientes y de aquellas otras en cuyo caso estén justificadas las ayudas».

O, como último ejemplo, la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que refleja el derecho a una vivienda digna en su art. 16: «La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas».

Como hemos podido comprobar, en la mayoría de los estatutos de las distintas comunidades autónomas del territorio nacional se recoge el derecho a una vivienda digna –tal y como lo define la Constitución en su art. 47–, y en todos estos preceptos se recoge un mandato a los poderes públicos de los distintos territorios para que estos promuevan el acceso digno a la vivienda y lo fomenten a través de las ayudas correspondientes, especialmente a los sectores más desfavorecidos.

### **1.3.2. Reconocimiento legal del derecho de acceso a la vivienda**

Respecto a la protección del derecho a la vivienda se deben tener en cuenta las diferentes posturas que la doctrina ha adoptado a lo largo del tiempo.

En cuanto a la protección del derecho a la vivienda, la doctrina suele señalar que el art. 47 de la Constitución no reconoce ningún derecho subjetivo. En efecto, el derecho a la vivienda se ubica en el capítulo tercero, que regula los principios rectores de la política social y económica. En consecuencia, no nos encontramos ante un derecho fundamental como los de la sección 1.ª del capítulo segundo que tienen una protección preferente y sumaria ante los tribunales ordinarios e, incluso, los ciudadanos pueden recabar la tutela de esos derechos a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, tal y como indica el art. 53 del propio texto constitucional.

En el caso del derecho a la vivienda nos encontramos ante un principio rector de la política social y económica que podrá ser alegado únicamente ante la jurisdicción ordinaria y al cual se le conceden las garantías del reconocimiento, respeto y protección en la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, tal y como indica el art. 53.3 de la Constitución.

No obstante, el derecho a la vivienda constituye un eje fundamental en el ordenamiento jurídico (Pisarello Prados, 2003; Ruiz-Rico, 2008). Por ello, son muchos los autores que consideran que, a pesar de su ubicación constitucional, el derecho a la vivienda genera consecuencias de carácter normativo que no deben obviarse (García Macho, 1982; Bassols Coma, 1983) y que «encierra un mandato ineludible a los poderes públicos para establecer garantías de su eficacia» (Quintía Pastrana, 2022) ha quedado reflejado con la aprobación de la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda.

En primer lugar, para Muñoz Castillo (2000, 2003) la eficacia del derecho a la vivienda depende, en esencia, del desarrollo normativo que se le otorgue. Por lo tanto, el carácter de derecho básico, esencial y fundamental lo otorga, prácticamente, la normativa de desarrollo.

Y, en segundo lugar, para Jaría Manzano (2011) el derecho a la vivienda dispone de una necesidad prestacional abismal «que lo hace dependiente de la distribución del gasto público, y de las políticas públicas destinadas a incidir en el mercado inmobiliario».

Por tanto, la gran mayoría de autores que consideran que los principios rectores «no son directamente aplicables» reconocen que estos principios «pueden operar como canon de constitucionalidad de las leyes», debido a la fuerza normativa de la que goza el texto constitucional (Díez Picazo, 2008; Cano Bueso, 2014), pero que necesitan, inevitablemente, de la actuación de los poderes públicos y, en consecuencia, de las potestades y políticas públicas.

Así lo indica también Arias Martínez (2019):

Aunque la ubicación en el texto constitucional del derecho a la vivienda (art. 47 CE) no nos permite afirmar que estemos ante un derecho fundamental sino ante un principio rector, ello no significa que se trate de una norma sin contenido o una simple declaración de intenciones, sino que, como en reiteradas ocasiones ha sostenido el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) se trata de una previsión que vincula la actuación de los distintos poderes públicos.

Todo lo anterior lo señala también el Tribunal Constitucional en muchas de sus sentencias. Respecto a la importancia de la materia ya ha indicado que «por su íntima conexión con la esfera individual de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, es de máxima relevancia»<sup>8</sup> y ha remarcado que «el destino efectivo de la vivienda al uso residencial [...] no es un deber del propietario, sino un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda»<sup>9</sup>. También ha reconocido, como decimos, que «la protección del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada es la dispensada por el art. 53.3 CE, pues no se trata de un derecho subjetivo exigible, sino un mandato constitucional pragmático»<sup>10</sup>.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, es importante señalar que el derecho a la vivienda es un derecho pleno y básico que la Administración pública debe garantizar a todos los ciudadanos. Así lo considera López Ramón (2014) cuando indica que «el reconocimiento legal del derecho a la vivienda es ya imposible de eludir», que «el derecho a la vivienda está garantizado por la tutela judicial» o cuando reconoce que el derecho a la vivienda «no está dentro del catálogo de derechos fundamentales, pero sí participa de la cercanía a las garantías constitucionales».

### **1.3.3. Las competencias transversales del Estado y las comunidades autónomas en esta materia**

Como vemos, el derecho a la vivienda goza de configuración legal a distintos niveles territoriales. Es necesario analizar, por tanto, la distribución de las competencias públicas en materia de vivienda (Quintana López, 1992; Barnés Vázquez, 2007; Iglesias González, 2022).

Nos encontramos ante un derecho de competencia exclusivamente autonómica que permite a las comunidades autónomas, en palabras del Tribunal Constitucional, «desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política»<sup>11</sup>.

Sin embargo, que nos encontremos ante una competencia exclusiva autonómica no quiere decir que la vivienda sea una materia que no pueda verse limitada por determinadas competencias del Estado. Así lo indica Souvirón Morenilla (2018): «Aunque el Estado no tiene, pues, una competencia material directa sobre vivienda, dispone de otros títulos constitucionales de competencia confluyentes o concurrentes (los del art. 149.1.1, 6, 13, 16, 21 CE, etc.) que le permiten regular o actuar como tal poder público en este sector».

Y así lo reconoce también el Tribunal Constitucional en distintas sentencias. Ya en sentencia núm. 152/1988, de 20 de julio, en un litigio promovido por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre de 1983, sobre tramitación de las actuaciones de financiación en materia de vivienda, el Alto Tribunal indicó que, a pesar de que «es indiscutible que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta la titularidad de la competencia en materia de vivienda (...) tanto el art. 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado».

En concreto, respecto a la vivienda, la misma sentencia manifiesta que «este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 93/2015, de 14 de mayo.

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2018, de 22 de febrero.

<sup>10</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 32/2019, de 28 de febrero y núm. 152/1988, de 20 de julio.

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio.

estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo».

En el caso concreto de Cataluña, la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 59/1995, de 17 de marzo, recoge en su fundamento jurídico cuarto que «la tarea estatal de fomento en materia de vivienda, por más que el art. 9.9 EAC la atribuya a la competencia exclusiva de la Generalidad sin sujeción a competencia alguna del Estado, se encuentra, en este caso, respaldada por el título competencial a que se refiere el art. 149.1.13 CE» que es, concretamente, el relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Y es que, de acuerdo con Ponce Solé (2008), parece que la distribución competencial en esta materia se haya «caracterizado por una resistencia estatal a aceptar el cambio de papel que el modelo descentralizado supone, amparada por su mantenimiento de recursos financieros».

Sin embargo, que el Estado pueda intervenir en algunos aspectos en materia de vivienda respaldándose en los títulos competenciales del art. 149.1 CE –como ha hecho en la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda– no quiere decir que su actuación pueda extenderse hasta abarcar cualquier tipo de acción. Así lo explica el Tribunal Constitucional en sentencia núm. 36/2012, de 15 de marzo: «Dicha competencia estatal (la del art. 149.1.13 CE) no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico»<sup>12</sup>.

En conclusión, y atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional, el Estado puede intervenir en el sector de la vivienda en virtud de las facultades de planificación y dirección general de la economía, pero no queda legitimado «para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de planificación y la coordinación de la actividad económica». Y es que «si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado, se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica»<sup>13</sup>.

### 1.3.4. *El papel de los ayuntamientos en el derecho a la vivienda*

Además de lo anterior, no podemos obviar a la Administración local. Como decimos, los ayuntamientos, como Administración más cercana a los ciudadanos, deberían erigirse en piedra angular en la garantía y protección del derecho a la vivienda. Sin embargo, el papel de los ayuntamientos en esta materia es escaso y queda siempre vinculado a las actuaciones autonómicas, aunque realicen distintos esfuerzos en este ámbito.

En efecto, los municipios también tienen competencia en materia de vivienda, tal y como se establece en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL). El art. 25.2.a) de la LBRL manifiesta:

2. El municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

En este sentido, la doctrina constitucional en la materia, en especial la sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001, de 5 de julio de 2001 señala que la LBRL establece «el cauce y el soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional [de la autonomía local] es la Ley estatal de régimen local (...) que puede a priori contener, de un lado, tanto los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los arts. 137, 140 y 141 de la CE, como, de otro, la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales».

La Administración municipal puede, como decimos, intervenir en ciertas actividades económicas, pero debemos atender a la existencia de distintos tipos de intervención. Según Fernández González (1995), la intervención municipal puede clasificarse en distintas modalidades: la primera cuando el ente local tiene capacidad de legitimación en la intervención; la segunda cuando existe una efectiva atribución de competen-

<sup>12</sup> Véase también sentencias del Tribunal Constitucional núm. 186/1988, de 17 de octubre; núm. 133/1997, de 16 de julio o núm. 112/1995, de 6 de julio.

<sup>13</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio y núm. 36/2012, de 15 de marzo.

cias al municipio y, finalmente, la tercera cuando existe titularidad en el desarrollo de la actividad municipal (Iglesias González, 2002).

Teniendo en cuenta que el art. 25.2.a) de la LBRL hace referencia a la «promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera» podemos entender que reciben una atribución competencial en este sentido y que, por tanto, el ente local puede ejecutar actuaciones en esta materia. Ahora bien, las competencias atribuidas a los municipios responden a dos características básicas. En primer lugar, no se trata de competencias exclusivas, sino que son competencias híbridas que requieren de la colaboración entre las distintas Administraciones territoriales para su correcto desarrollo. Así pasa exactamente con la competencia en materia de vivienda. Y, en segundo lugar, que este tipo de competencias deben ser desarrolladas por el legislador sectorial, estatal o autonómico y el municipio siempre deberá estar presente en la gestión de las materias reguladas en el art. 25.2 LBRL para asegurar, de esta forma, los intereses de las entidades locales.

Además, en el caso del art. 25.2.a) LBRL la competencia municipal en materia de vivienda queda limitada en dos sentidos (Pérez Mira y Bueso Guirao, 2016). Desde un punto de vista objetivo, el art. 25.2.a) LBRL solo permite a los municipios actuar en la «promoción y gestión de vivienda de protección pública». Y, desde un punto de vista ejecutivo, el precepto añade que esta promoción debe realizarse con «criterios de sostenibilidad financiera».

A pesar de ello, «se puede afirmar que las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL constituyen verdaderos títulos competenciales municipales para cuyo efectivo ejercicio no se precisa de desarrollo normativo estatal o autonómico» (Iglesias González, 2002).

Así lo ha indicado también el Tribunal Supremo (en adelante, TS) en varias de sus sentencias. Sirva a modo de ejemplo la sentencia de 17 de junio de 1999, que indica en su fundamento jurídico 3.º que:

El art. 25.2.d) de la Ley de Bases, de 2 de abril de 1985, hace figurar entre los temas de neta competencia municipal no solamente la gestión y disciplina urbanística, sino también la promoción y gestión de la vivienda, como servicio público que puede contribuir a satisfacer las aspiraciones generales de la comunidad vecinal, y el art. 88.1 de la misma norma reconoce la facultad que corresponde a los Entes Locales para ejercer la iniciativa pública en materia de actividades privadas, previa la formación del correspondiente expediente, de acuerdo con el art. 128 de la Constitución.

En este sentido, el art. 85 LBRL señala que los servicios públicos locales sobre los que las entidades locales tienen competencia pueden prestarse mediante gestión directa (por la propia entidad local, por un organismo autónomo local, por una entidad pública empresarial local o por una sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública) o mediante gestión indirecta (a través de las distintas fórmulas previstas en la legislación de contratos del sector público).

En el ámbito de la vivienda es importante señalar que los ayuntamientos pueden promover y gestionar la vivienda protegida y pueden acudir a las fórmulas de colaboración público-privada previstas en nuestro ordenamiento jurídico para prestar ese servicio, aunque sea mediante una gestión indirecta. De esta manera, el Ayuntamiento puede adjudicar el servicio a un ente propio o adjudicarlo a una sociedad de economía mixta o a una sociedad cooperativa de viviendas a través de las fórmulas contractuales adecuadas.

En conclusión, tanto en la normativa como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se configura la materia de vivienda como una competencia concurrente o híbrida. Bien es cierto que la vivienda es competencia exclusiva de las comunidades autónomas y, por tanto, son los entes autonómicos quienes deben regularla y gestionarla. No obstante, los entes locales también pueden promover y gestionar la vivienda sin saltarse, eso sí, los términos establecidos por la legislación estatal y autonómica.

## **2. LA IMPORTANCIA DE LAS ACTUACIONES MUNICIPALES EN LA GARANTÍA Y LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA. ANÁLISIS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO CATALÁN Y, EN ESPECIAL, DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS POR EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA**

### **2.1. El mundo local en la garantía y promoción del derecho a la vivienda**

En efecto, como decimos, la Constitución atribuye a las comunidades autónomas la competencia exclusiva en materia de vivienda. Sin embargo, el Estado puede incidir en la materia en base, especialmente, a los arts. 149.1.1.ª y 13.ª de la Constitución.

Eso es lo que ha ocurrido con la aprobación de la Ley estatal por el Derecho a la Vivienda que se ha dictado al amparo de los arts. 149.1.1.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> CE, que atribuyen al Estado las competencias para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Además, dicha ley desarrolla competencias exclusivas del Estado, como las previstas en el art. 149.1.8.<sup>a</sup> (legislación civil), 149.1.6.<sup>a</sup> (legislación procesal) y 149.1.14.<sup>a</sup> (hacienda general). La invasión de las competencias exclusivas autonómicas ha sido el principal problema de la Ley desde el inicio de su tramitación. En este sentido, entre el texto del proyecto de ley y el texto finalmente aprobado en el Congreso de los Diputados existen diferencias sustanciales que pretenden salvar y respetar la distribución competencial en la materia y no interferir, de esta forma, en la normativa de vivienda de las distintas comunidades autónomas.

Sin embargo, respecto al papel de los ayuntamientos, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, ha perdido la oportunidad de regular ciertos aspectos del ámbito local. Así lo señala Ponce Solé (2023), cuando dice que en esta ley falta «una mayor sensibilidad por las competencias, recursos y políticas públicas de los entes locales» y, en relación con la competencia sobre vivienda de los municipios del art. 25 LBRL, señala que su redacción «es insuficiente y confusa». Por todo lo anterior, prosigue, «se hubiera agradecido un mayor cuidado del legislador estatal hacia el mundo local, crucial en esta materia de vivienda, en el que la colaboración leal entre AAPP ha de ser fundamental».

En consecuencia, a pesar de que la LBRL establece en su art. 25.2.a) la competencia municipal en materia de «promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera», la realidad es que los municipios tienen sus competencias muy condicionadas a la actuación y al marco jurídico establecido por las respectivas comunidades autónomas. En consecuencia, «deben atenerse a los tipos de vivienda protegida establecidos por el Estado y/o comunidad autónoma porque carecen de competencia tanto legislativa como ejecutiva en la materia» (Vaquer Caballería, 2022).

A pesar de lo anterior, los ayuntamientos constituyen la institución más cercana al ciudadano, que conoce de los problemas y necesidades sociales de forma más inmediata y que, por lo tanto, pueden plantear soluciones efectivas a los mismos.

A continuación, analizaremos una serie de herramientas que el Ayuntamiento de Barcelona ha implantado a lo largo de los últimos años para incrementar el parque público de vivienda.

## **2.2. Mecanismos implementados por el Ayuntamiento de Barcelona para garantizar y promover el derecho a la vivienda. Entre el urbanismo y la colaboración público-privada**

El derecho a la vivienda se configura como un derecho con carácter poliédrico y multidisciplinar ya que condiciona, de forma directa o indirecta, el cumplimiento y la garantía de otro tipo de derechos (así, por ejemplo, el derecho a la familia o el derecho a la intimidad). En este sentido, para poder incrementar el parque público es necesario construir una política basada en dos pilares clave:

1. En primer lugar, reforzar la ayuda y la cooperación entre las distintas Administraciones públicas y, en especial, dotar de la fuerza necesaria y de la seguridad jurídica adecuada las actuaciones realizadas por los municipios.
2. Y, en segundo lugar, implantar una política de actuación global, caracterizada especialmente por una fuerte y estable inversión económica y por la colaboración de la Administración pública con el sector privado. Además, los poderes públicos deben conjugar todas las potestades administrativas y todos los recursos a su alcance para velar por la garantía y cumplimiento de este derecho.

Teniendo en cuenta, como ya hemos señalado, el rol importante que juegan los ayuntamientos en materia de vivienda, se van a analizar una serie de mecanismos o herramientas que el municipio de Barcelona ha puesto en marcha para incrementar el parque público de vivienda.

La actuación del Ayuntamiento de Barcelona (2023)<sup>14</sup> en relación con el derecho a la vivienda se ejecuta en relación a cuatro ejes de actuación:

1. Hacer frente a la emergencia habitacional.
2. Evitar desahucios y promover el acceso a la vivienda digna.

<sup>14</sup> Derecho a la vivienda. Disponible en: <https://www.habitatge.barcelona/ca/estrategia/dret-habitatge> [última visita: 24-02-2024].

3. Impulsar un parque público en régimen de alquiler.
4. Fomentar la rehabilitación de los parques de vivienda de la ciudad.

Todo ello con base en el Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025, que fue aprobado por el pleno del Ayuntamiento de Barcelona el 27 de enero de 2017 y que responde a las competencias atribuidas por la LBRL. En consecuencia, es interesante ver qué mecanismos ha impulsado el municipio de Barcelona para garantizar este derecho. Y es que, además de aplicar y gestionar una amplia política de fomento (es el caso de las ayudas al alquiler o las ayudas a la rehabilitación), el Ayuntamiento de Barcelona también ha impulsado otro tipo de herramientas que pueden ser clave a la hora de incrementar el parque público de vivienda, como, por ejemplo, distintas herramientas urbanísticas y mecanismos basados en la colaboración público-privada.

### **2.2.1. El impulso de las herramientas urbanísticas para incrementar el parque público de vivienda**

El derecho urbanístico constituye una rama del ordenamiento jurídico administrativo que permite a las Administraciones configurar el modelo urbanístico de la ciudad<sup>15</sup>. A través de la figura del plan<sup>16</sup>, que constituye una norma de rango reglamentario<sup>17</sup>, y junto con la participación de los propietarios y el resto de los operadores implicados, la Administración clasifica y califica el suelo del territorio.

La conexión entre el derecho urbanístico y la vivienda en nuestro ordenamiento jurídico es evidente, pues el propio art. 47 CE –que recoge el derecho a una vivienda digna y adecuada– señala que los poderes públicos deben hacer efectivo este derecho, «regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

La regulación urbanística se encuentra recogida en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLS). Además, para el territorio de Cataluña la regulación urbanística se recoge en el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo (en adelante, TRLUC) y en su respectivo reglamento, el Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo (en adelante, RLUC).

Y, en relación con los planes urbanísticos –y con la figura de la reserva de suelo–, debemos tener en cuenta, especialmente, los planes de Ordenación Urbanística Municipal (en adelante, POUM<sup>18</sup>) que, de acuerdo con el art. 57.3 TRLUC, son los encargados de concretar las reservas de suelo destinados a vi-

<sup>15</sup> De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el urbanismo «constituye una función pública y no una expectativa privada» (sentencias del Tribunal Supremo de 1 de julio de 1964, de 2 de mayo de 1973 y de 29 de noviembre de 1989, entre otras), puesto que se despliega y ejercita a través de los planes urbanísticos correspondientes y «posee la virtud de establecer y definir el estatuto del derecho de propiedad y ostenta la cualidad innovativa, constituyendo [...] un gradual y coordinado sistema normativo, al que debe ajustarse el ejercicio de las facultades dominicales» (sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 1969).

<sup>16</sup> El plan se configura como el elemento esencial de la ordenación urbanística. A través de los planes urbanísticos la Administración establece la ordenación del territorio, clasifica y califica los tipos de suelo y define el contenido del derecho de propiedad. Así lo señala, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1985: «Que el urbanismo, como normativa reguladora del uso del suelo, en modo alguno desconoce el derecho de propiedad privada, antes al contrario, lo presupone, porque en otro caso perdería relevancia la normativa ordenadora que comporta, sustituyéndose por una muy simple actuación administrativa sobre un suelo sustraído de la titularidad de los particulares; por tanto, en el urbanismo convergen la titularidad dominical privada del suelo, normalmente, con la decisión pública relativa al uso del mismo, determinando sus utilidades posibles, y no dependiendo tal uso de la sola conveniencia del propietario, como sucede en la normativa del Código Civil, y así, de los arts. 58, 76 y 87, entre otros, de la vigente Ley del Suelo, se infiere, inequívocamente, que la ordenación urbanística establece los límites de las facultades del dominio, límites que han de reputarse “normales” porque definen el contenido normal del derecho de propiedad; por otra parte, no sólo la Ley del Suelo respeta el derecho de propiedad privada en los términos dichos, sino que incluso, pese a que la regulación que el urbanismo supone tiene un marcado carácter público, como tendente a satisfacer fines sociales, no se veda la actividad de los particulares en la gestión urbanística».

<sup>17</sup> Así lo indica claramente el Tribunal Supremo en muchas de sus sentencias. Entre ellas, la sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de abril de 1989, señala que «los planes urbanísticos tienen el carácter de auténticas normas jurídicas, de normas reglamentarias en cuanto subordinados a la ley de la que traen causa, los cuales se integran en el ordenamiento de acuerdo con criterios jerárquicos en razón de su funcionalidad y ámbito territorial respectivo, de forma tal que el anterior no puede conculcar del que trae causa».

<sup>18</sup> El POUM constituye el eje central del planeamiento urbanístico general. Son instrumentos de carácter obligatorio para los ayuntamientos (alcance municipal, aunque también puede tener alcance supramunicipal) y tienen carácter originario, es decir, no necesitan de la existencia de otros planes previos para poder aprobarse. Además, el POUM es necesario para el desarrollo urbanístico, puesto que su función esencial es la clasificación del suelo, y también es integral, ya que regula todos los aspectos posibles de la ordenación urbanística. Por todo lo anterior, el POUM es el mejor tipo de plan para ejemplificar la ordenación urbanística. A través del POUM se establece la clasificación del suelo, se define el modelo de desarrollo urbanístico, se localizan los sistemas urbanísticos generales y se define el contenido del derecho de propiedad. Es, por tanto, la definición de plan urbanístico en sí mismo.

vienda de protección oficial (en adelante, VPO) y los programas de Actuación Urbanística Municipal (art. 60 TRLUC), que recogen las políticas de suelo y vivienda de uno o varios municipios.

Además de lo anterior, debemos tener en cuenta que el legislador estatal en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda prevé una serie de actuaciones en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística y, en concreto, en su art. 15 señala una serie de criterios básicos que deben cumplirse para «asegurar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los pertinentes derechos establecidos».

Por lo tanto, las comunidades autónomas son las encargadas de ordenar y urbanizar las ciudades, respetando en todo momento los principios generales del derecho aplicables al derecho administrativo<sup>19</sup>, puesto que «son la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas»<sup>20</sup> y que actúan, de acuerdo con Trayter Jiménez (2021), como doble garantía: por un lado, suponen un límite al legislador urbanístico que debe respetar los principios al elaborar los planes y, por otro, constituyen una guía a la Administración urbanística que aplica las normas. Y, además de estos principios generales, el derecho urbanístico se rige por dos principios esenciales: el derecho de propiedad como un derecho estatutario y el reparto equitativo de beneficios y cargas<sup>21</sup>.

Y, por último, además de estos principios, el planificador debe tener en cuenta una serie de límites a la hora de elaborar y aprobar los distintos planes urbanísticos que, de acuerdo con Romero Rey (2004), pueden clasificarse en tres categorías: límites externos (como la atribución de competencias para la elaboración del plan y el procedimiento legalmente establecido, so pena de nulidad del plan<sup>22</sup>), límites internos (con base en el principio de racionalidad o proporcionalidad) y, por último, límites heterogéneos (el principio de jerarquía entre los planes<sup>23</sup>, la teoría de la fuerza normativa de lo fáctico<sup>24</sup> o los estándares mínimos urbanísticos, como, por ejemplo, la reserva de suelo para la construcción de VPO, así como las normas que resultan de directa aplicación).

Por lo tanto, en lo que a este trabajo interesa, podemos definir el derecho urbanístico como una de las herramientas de actuación más potentes y necesarias en el ámbito de la vivienda. La Administración pública, a través de los planes urbanísticos, ordena el territorio, clasifica y califica el suelo y establece el régimen de propiedad de este.

Por ese motivo, se van a examinar distintos mecanismos que en el ámbito del derecho urbanístico se han llevado a cabo por distintos municipios para incrementar el parque público de vivienda.

#### A) *La reserva de suelo en suelo urbano consolidado*

La reserva de suelo se configura en nuestro ordenamiento jurídico como una herramienta urbanística que se utiliza para destinar el suelo a la construcción de vivienda pública o para cubrir otro tipo de necesidades sociales que se requieran, como la construcción de una escuela pública o una zona verde.

<sup>19</sup> Esto es, el principio de interés general, el principio de separación de poderes, el principio de legalidad, el principio de descentralización y, muy especialmente, el principio de moralidad.

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1991.

<sup>21</sup> Así lo indica el Tribunal Supremo en varias de sus sentencias, como, por ejemplo, la sentencia de Tribunal Supremo, de 19 de octubre de 1982, que señala «la presencia de las dos ideas maestras de nuestro ordenamiento urbanístico: una que viene a configurar el derecho de propiedad como un derecho estatutario, considerando las limitaciones impuestas como definidoras del contenido normal del dominio, y por ello, no legitimadora de pretensiones indemnizatorias; y otra, en compensación a la primera, atributiva a los afectados por la ordenación de un derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento en los términos previstos en dicha Ley (art. 87.1), instrumentando las indemnizaciones en los supuestos de restricciones o privaciones del aprovechamiento sólo cuando [...] no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados». O también la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1989 que reconoce, de igual manera, ambos principios: «Como tiene declarado el Tribunal Supremo [...] el ordenamiento urbanístico se rige por dos principios esenciales: a) la configuración del derecho de propiedad como un derecho estatutario, y b) el reparto equitativo de los beneficios y cargas del planeamiento; principios que se desprenden de los arts. 14 y 33 de la Constitución».

<sup>22</sup> El planificador debe cumplir con los aspectos procedimentales a la hora de elaborar y aprobar los planes urbanísticos para evitar la nulidad del plan por no respetar el procedimiento, por omitir alguno de los trámites esenciales del mismo o por seguir un procedimiento más sencillo que el establecido por ley (art. 47.1.e de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común) puesto que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la nulidad de pleno derecho de un plan comporta la nulidad en cascada de todo el planeamiento derivado, así como todos los actos de aplicación que del mismo deriven con efectos *ex tunc* (sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2021).

<sup>23</sup> Así lo indica, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1990: «Resulta claro que aprobado definitivamente un Plan General, la vinculación al mismo de la Administración, impide aprobar planes parciales que no se ajusten a aquél, siendo claro que si aprobase éstos en contradicción con el Plan General, los planes estarían viciados de nulidad de pleno derecho».

<sup>24</sup> Se trata de una «consolidada doctrina jurisprudencial [...] que defiende que la realidad no puede ser desconocida por el que crea la norma ni por el que la aplica, de tal forma que los terrenos urbanos deben ser considerados atendiendo a su misma situación, al constituir la realidad física sustraída a la esfera voluntarista por la Administración» (sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2012).

En nuestro caso concreto, la reserva de suelo nos interesa como mecanismo urbanístico que sirve para garantizar que una parte del terreno va a ir destinada a incrementar el parque público de vivienda. En concreto, las reservas de suelo con destino a la construcción de viviendas públicas hacen referencia a un porcentaje de edificabilidad de viviendas y suelen responder a una limitación de precios, tanto en las rentas de alquiler como en el precio de venta. Y el objetivo siempre es el mismo: fomentar la creación de viviendas públicas para garantizar el acceso a la vivienda de toda la población.

Ahora bien, la técnica jurídica que se emplea para materializar estas reservas es el estándar urbanístico: «Determinación obligatoria, que establece el legislador, limitando la discrecionalidad del planificador, que tienen naturaleza estructural» (Gómez-Ferrer Morant, 1975).

Para García de Enterría y Parejo Alfonso (1979), el estándar urbanístico se define como: «una técnica de reducción de la discrecionalidad propia de la potestad de planeamiento a través de la fijación de unas reglas de fondo de carácter mínimo o máximo, que actúan como verdaderos límites legales a aquella potestad, y, por tanto, de las respectivas competencias asignadas a los distintos órganos. Su incumplimiento implica de suyo una manifiesta infracción de una norma con rango legal de Ley».

Por tanto, los estándares urbanísticos tienen una función clara: «Limitan la capacidad de decisión del planificador, al reservar una cierta cantidad de suelo para zonas verdes, aparcamientos y dotaciones públicas» (Fernández Rodríguez, 2001).

Así lo indica también el Tribunal Supremo en varias de sus sentencias al indicar que estos estándares constituyen un «tope mínimo legal, un límite frente a los poderes planificadores de la administración»<sup>25</sup>.

En el caso de la vivienda pública, el estándar urbanístico constituye un límite para el destino y el uso de unos terrenos concretos. En este sentido, el legislador indica al planificador que un porcentaje del suelo deberá ir destinado a la construcción de vivienda pública y, por tanto, deberá tener un uso específico en un espacio concreto.

Esta sería la reserva de suelo tradicional que ha sido configurada a lo largo de los últimos años y que se implementaba, esencialmente, en suelo rural o urbanizado, de acuerdo con los criterios establecidos en el art. 20.1.b) TRLS, o en suelo urbanizable o suelo urbano no consolidado en el caso del territorio catalán. Sin embargo, en el caso de Cataluña, en junio de 2018, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó la Modificación del Plan General Metropolitano (en adelante, MPGM), que fue publicada en el *Diario Oficial de la Generalitat* el 14 de diciembre de 2018. Con esta modificación, el Ayuntamiento pretende la «creación de nuevas viviendas de protección oficial en suelo urbano consolidado, distribuido por todos los barrios de la ciudad y no solo en los ámbitos de actuación urbanística».

Este objetivo surgió por la realidad fáctica de que la ciudad de Barcelona ya está urbanísticamente consolidada y no puede desarrollar más suelo a su alrededor, pues es prácticamente inexistente. Por tanto, lo que se propuso con la implantación de esta medida era aplicar la reserva del 30 % del techo urbanístico para vivienda de protección oficial, no solo a edificios de nueva construcción, sino también a los edificios que realizaran obras de ampliación o de reforma o rehabilitación de más de 600 m<sup>2</sup>.

Si bien es cierto que se trata de una medida que se regula y detalla por primera vez, debemos señalar que ya existía cierta cobertura legal para el establecimiento de estas reservas. Así, por ejemplo, la disposición adicional tercera del TRLUC señala que la ley urbanística catalana debe entenderse complementada, en materia de vivienda, por una serie de cuestiones entre las que indica la «aplicación de la destinación total o parcial de la edificación a vivienda con protección oficial en suelo urbano consolidado».

Finalmente, después de distintas controversias surgidas entre el Ayuntamiento de Barcelona y diferentes entidades del sector inmobiliario, se aprobó el Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, que introdujo distintas medidas para mejorar el acceso a la vivienda, entre las que destaca la modificación del art. 57.3 TRLUC con el fin de establecer reservas de suelo para viviendas de protección pública en suelo urbano consolidado.

Alrededor de la figura de la reserva de suelo en suelo urbano consolidado (en Cataluña, es aquel tipo de suelo en el que ya se han realizado las cesiones urbanísticas correspondientes y la equidistribución de beneficios y cargas) se han generado dos posturas distintas.

Por un lado, hay quien considera que esta reserva se ha instaurado mediante la técnica de la calificación o uso del suelo, y que como es una medida que queda enmarcada en una competencia exclusiva autonómica, no afecta al derecho de propiedad del art. 33 de la Constitución. Esta ha sido la postura adoptada

<sup>25</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1983 y 7 de diciembre de 1987.

por el Ayuntamiento de Barcelona durante la tramitación y aprobación de la MPGM del 2018, por la Generalitat de Cataluña con la aprobación del Decreto Ley 17/2019 y por sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2021, de 28 de enero, que valida las previsiones sobre las reservas establecidas en suelo urbano consolidado por la normativa catalana. La concepción de la reserva del 30 % de vivienda protegida en el suelo urbano consolidado significaría, sin más, un uso distinto al de la vivienda, uso que obviamente no conllevaría indemnización alguna.

Y, por otro lado, otros entienden que la reserva en suelo urbano consolidado genera una nueva obligación que se incorpora de manera global y uniforme al estatuto jurídico de la propiedad de ese tipo de suelo y que, por tanto, afecta de forma directa al contenido esencial del derecho de propiedad. Con el establecimiento de la reserva del 30 % en suelo urbano consolidado para construir vivienda pública, y además con carácter general, en realidad, se está produciendo una incidencia directa al estatuto de la propiedad, restringiendo las facultades dominicales del propietario que ya realizó en su momento las cesiones, los deberes de equidistribución de beneficios y cargas y todas aquellas obligaciones necesarias para culminar el proceso urbanizador edificatorio y al que se le impone una nueva carga y debe exigirse, en consecuencia, la correspondiente indemnización (así lo prevé también la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2021, de 28 de enero, que a pesar de validar este tipo de reservas señala que debe proceder la indemnización que corresponda).

La realidad es que desde su aprobación en el año 2018 la reserva de suelo en suelo urbano consolidado, según datos de la APCE (2022) «solo ha generado 52 viviendas con protección oficial»<sup>26</sup> y, en consecuencia, de acuerdo con Sans Casanovas (2022), ha sido «un fracaso estrepitoso [...] porque al impulsar la norma no se contó con la complicidad de los sectores productivos». Asimismo, también indica que «no solo no ha aportado los pisos sociales que se esperaban, sino que está provocando una paralización de la actividad constructora y, como hay demanda y menos pisos, los precios suben».

En definitiva, es una medida que se introdujo por los poderes públicos catalanes con el fin de «atajar un problema creciente en la ciudad con la adopción de medidas más radicales de todas las que pueden observarse en otras ciudades europeas», teniendo a su disposición otras medidas menos invasivas en el estatuto jurídico de la propiedad como, por ejemplo, el derecho de superficie o la cesión de uso.

#### *B) El derecho de superficie o la cesión de uso del suelo como mecanismos más respetuosos con el derecho de propiedad*

Con la reserva de suelo en suelo urbano consolidado, la Administración pública catalana traslada al sector privado la obligación de construir vivienda pública que, tanto la Constitución como los distintos estatutos de autonomía, imponen a los poderes públicos.

En efecto, el sector de la promoción y construcción de viviendas debe soportar, además de la escasa viabilidad económica de los proyectos, el caos normativo, la inexistencia de recursos por parte de la Administración y la falta de concreción de un sistema de compensación por las reservas de suelo impuestas.

Como decimos, la Administración pública está tratando de responsabilizar al sector privado de una situación que ha generado por sí misma mediante su omisión en la materia de vivienda en las últimas décadas. Es evidente que la Administración necesita al sector privado para poder revertir y mejorar la situación, pero no trasladándole sus responsabilidades, sino estableciendo mecanismos de colaboración público-privada.

Y, además, para poder vehicular debidamente esos mecanismos de colaboración público-privada, la Administración debe regular, promover y aplicar otro tipo de medidas urbanísticas que le permitan movilizar suelo de titularidad pública para la construcción de viviendas sometidas a un régimen de protección pública.

Y es que entre las distintas herramientas urbanísticas que los poderes públicos, en especial los ayuntamientos, pueden tener en cuenta para incrementar el parque público de vivienda sin perjudicar el derecho de propiedad encontramos la posibilidad de vincular el suelo público a distintos derechos reales como, por ejemplo, el derecho de superficie o el derecho de uso.

Por un lado, el derecho de superficie ha sido regulado tradicionalmente a través de la legislación civil. Actualmente, en Cataluña, el art. 564 del Código Civil Catalán (en adelante, CCC), aprobado por Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del CCC, relativo a los derechos reales recoge todas las previsiones relativas a este derecho.

<sup>26</sup> APCE (2022). *La vivienda y su importancia económica y social*. Disponible en: [https://www.foment.com/wp-content/uploads/2022/11/Informe-APCE-Foment\\_La-vivienda-y-su-importancia-econo%CC%81mica-y-social-2022\\_18112022.pdf](https://www.foment.com/wp-content/uploads/2022/11/Informe-APCE-Foment_La-vivienda-y-su-importancia-econo%CC%81mica-y-social-2022_18112022.pdf) [última visita: 24-02-2024].

Se trata de un «derecho real limitado sobre una finca ajena que atribuye temporalmente la propiedad separada de las construcciones o de las plantaciones que estén incluidas en la misma» (art. 564-1 CCC). En consecuencia, el derecho de superficie permite la separación de la propiedad entre lo que se construye y el terreno o suelo sobre el que se erige la construcción, que puede ser anterior o posterior a la constitución del derecho de superficie.

De acuerdo con el art. 564-3 CCC pueden constituir este derecho los propietarios y titulares de derechos reales posesorios que dispongan libremente de la finca/terreno afectado. La constitución debe realizarse mediante escritura pública que debe concretar la duración del derecho (nunca superior a 99 años), las características de la construcción existente o futura (y el plazo para realizar las obras, en este caso), la extensión del derecho de superficie (es decir, si comprende toda la finca o no y, en su caso, la delimitación concreta de la parte del terreno afectado) y, finalmente, el precio o entrada y canon que deben satisfacer los superficiarios, en caso de que proceda (por lo tanto, entendemos que el derecho de superficie podría constituirse de forma gratuita).

Los superficiarios y los propietarios de la finca pueden establecer el régimen jurídico de los derechos y obligaciones respectivos (art. 564-4 CCC) y la extinción del derecho de superficie queda sujeto a las causas generales de extinción de los derechos reales establecidas en el art. 532 CCC (esto es, pérdida del bien, consolidación de las titularidades o renuncia).

Finalmente, cabe señalar que la Ley estatal por el derecho a la vivienda promueve el otorgamiento de derechos de superficie «a terceros para que edifiquen, rehabiliten y/o gestionen viviendas de parque público, siempre que quede garantizada la titularidad pública del suelo, mediante los correspondientes procedimientos que garanticen la transparencia y pública concurrencia en la concesión de estos derechos» (art. 28.1.b).

En el ámbito urbanístico catalán, el derecho de superficie se encuentra previsto en el art. 171 TRLUC que señala lo siguiente:

La Administración de la Generalidad, los entes locales, las entidades urbanísticas especiales y las otras personas jurídicas de derecho público, en el ámbito de las competencias respectivas, y también las personas particulares, pueden constituir el derecho de superficie en terrenos de que sean propietarios o propietarias para destinarlos a construir viviendas, establecer servicios complementarios o hacer instalaciones industriales, logísticas y comerciales u otras edificaciones determinadas en los planes urbanísticos.

La regulación urbanística permite a los poderes públicos constituir el derecho de superficie en suelos de su titularidad, es decir, en suelo público y vincula su regulación a la legislación civil catalana y al título constitutivo de derecho. En este sentido, la Administración pública puede constituir el derecho de superficie sobre suelos de su titularidad y suelos que integren el patrimonio público de suelo y de vivienda.

En el primer caso, como hemos dicho, la Administración debe respetar los límites establecidos por la legislación civil catalana, mencionados anteriormente. En el segundo caso, para la constitución del derecho de superficie, ya sea gratuita u onerosa, la Administración debe ajustarse a lo establecido en los arts. 165 a 170 TRLUC. Veamos qué ocurre en este caso.

Para constituir un derecho de superficie sobre suelos integrados en el patrimonio público debemos tener en cuenta los requisitos establecidos por la legislación aplicable sobre patrimonio de las Administraciones públicas y, además, los requisitos establecidos en el TRLUC. De esta manera, las Administraciones públicas pueden destinar parte de suelo de su titularidad o que integre el patrimonio de suelo y vivienda a la construcción y promoción de vivienda pública, de forma onerosa o gratuita.

Actualmente, en la legislación de vivienda catalana el derecho de superficie únicamente está previsto para la modalidad de equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional, en el que la Administración titular del terreno puede otorgar este derecho real (o una concesión administrativa) a terceros para que los «construyan y gestionen» (art. 18 Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda).

Este tipo de alojamiento, el denominado alojamiento dotacional, está destinado a «satisfacer las necesidades temporales de habitación de las personas, en régimen de uso compartido de todos o una parte de los elementos del alojamiento con otros usuarios o en régimen de uso privativo de una vivienda completa», de acuerdo con la definición establecida en el art. 3.j) Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda.

Por tanto, la legislación en materia de vivienda limita el uso del derecho de superficie a una modalidad de vivienda de carácter temporal y sujeta a unas determinadas condiciones. Sin embargo, cuando el art. 77.3 Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, hace referencia a la calificación genérica de las

viviendas de protección oficial, admite como regímenes posibles la propiedad, el arrendamiento u otro régimen de cesión del uso sin transmisión de la propiedad, entre los que podría encajar el derecho de superficie.

Además del derecho de superficie, otro derecho de carácter real que podría fomentarse en materia de vivienda es el derecho de uso regulado en el art. 562 CCC. En este sentido, la legislación civil catalana señala que el mismo se regula por lo establece el título de constitución, el capítulo II del CCC y, subsidiariamente, la regulación del usufructo. Además, se presume el carácter vitalicio del derecho de uso constituido (art. 562-2 CCC).

Se trata, por tanto, de un derecho real que permite a los usuarios «poseer y utilizar un bien ajeno en la forma establecida por el título de constitución o, en su defecto, de modo suficiente para atender sus necesidades y las de quienes convivan con ellos» (art. 562-6 CCC). Además, el propio CCC permite vincular el derecho de uso a la vivienda cuando, en su art. 562-7, señala que «el uso de una vivienda se extiende a la totalidad de esta y comprende el de las dependencias y los derechos anexos».

También regula el CCC el derecho de habitación que permite «ocupar las dependencias y anexos de una vivienda» indicados en el título de constitución. Es decir, no hacer uso de toda la vivienda, sino de una determinada parte de la misma, como, por ejemplo, una habitación.

La legislación catalana en materia de vivienda ya prevé la posibilidad de acceder a las viviendas de protección oficial en régimen de cesión de uso y, en especial, cuando se trata de viviendas promovidas en régimen de propiedad compartida –*cohousing*, a través de cooperativas de vivienda, que obtienen el derecho de superficie por parte de la Administración y ceden el uso a los usuarios de las viviendas–.

Además de lo anterior, es importante señalar que la Ley 3/2023, de 16 de marzo, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para 2023, establece en su art. 25 una bonificación del 100 % en la cuota del impuesto de actos jurídicos documentados para la promoción y explotación de viviendas en régimen de cesión de uso para las cooperativas de vivienda sin ánimo de lucro y de iniciativa social en las escrituras otorgadas hasta el 31 de diciembre de 2025.

Estas son, únicamente, dos de las técnicas que la legislación en materia de urbanismo y vivienda podría fomentar y promover en el ámbito de la vivienda. Así lo están haciendo distintas ciudades de nuestro territorio, como Barcelona o Madrid, mediante sus correspondientes planes de vivienda.

En el caso del Ayuntamiento de Barcelona (Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona, 2018), con el Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025 se preveía desarrollar y construir por parte del Instituto Municipal de Vivienda de Barcelona un total de 8854 viviendas, de las cuales un 20 % serán adjudicadas mediante derecho de superficie. Por lo tanto, el ayuntamiento barcelonés ya ha impulsado la oferta de este tipo de VPO.

Y, en relación con el régimen de cesión de uso, en el año 2020 el Ayuntamiento de Barcelona (2016)<sup>27</sup> había conseguido incrementar el parque público de vivienda en 250 mediante acciones realizadas con cooperativas de viviendas que adjudican el uso de esta a los solicitantes de vivienda.

Lo mismo ocurre en Madrid, donde en los últimos años el Ayuntamiento (Ayuntamiento de Madrid, 2021) ha impulsado distintos programas de cesión de suelo en régimen del derecho de superficie con destino a la promoción de viviendas en alquiler asequible.

Y es que se trata de un tipo de derechos (los reales) que aportan una serie de ventajas que no podemos obviar:

- La Administración pública correspondiente puede sacar a concurso (o, en su caso, adjudicar directamente) el derecho de superficie sobre suelos de su titularidad o integrados en el patrimonio de suelo y vivienda para adjudicarlos a la sociedad que presente la oferta más ventajosa.
- La Administración pública puede adjudicar ese suelo de forma onerosa o de forma gratuita. Si el objetivo es atraer al sector privado para incrementar la oferta de VPO, la Administración puede ceder gratuitamente suelo público a condición de construir sobre el mismo viviendas públicas y de respetar los límites de venta y renta establecidos por la normativa para las VPO.
- La sociedad que resulte adjudicataria de los terrenos puede obtener los mismos de forma gratuita y, por lo tanto, se ahorra el coste del terreno. A cambio, se compromete a construir vivienda pública y a someterse a las condiciones fijadas previamente en el documento de transmisión del derecho de superficie.
- La sociedad puede construir y gestionar la adjudicación de las viviendas resultantes para recuperar y amortizar la inversión económica realizada. En este sentido, como hemos dicho, deben respetarse

<sup>27</sup> El *cohabitatge*. Disponible en: <https://www.habitatge.barcelona/es/acceso-a-vivienda/covivienda> [última visita: 22-02-2024].

los límites económicos de la renta y venta de VPO y, a la hora de adjudicar las viviendas, deben respetarse los criterios y requisitos de los registros de solicitantes de VPO correspondientes.

- Los ciudadanos podrían acceder a la VPO en derecho de superficie mediante una hipoteca que garantice pagos más asequibles, pues el precio de venta queda limitado a los de la VPO. Asimismo, las VPO en derecho de superficie pueden (y deben) ofrecerse en régimen de alquiler, respetando los límites de renta establecidos para las viviendas protegidas.
- El adquirente de la vivienda puede ocupar la misma durante el período de duración del derecho y, en caso de obtener la vivienda en propiedad, la misma puede transmitirse en herencia.
- En caso de no poder hacer frente a las cuotas del préstamo hipotecario o del alquiler, el contrato queda extinguido y la sociedad correspondiente (o la Administración, en caso de haberse extinguido el derecho de superficie) se queda con la vivienda.

En el caso de la vivienda, las Administraciones públicas podrían ceder, por un período de tiempo, parte de los terrenos de su titularidad al sector privado que, sin necesidad de comprar el suelo, construye un edificio de VPO y recibe las ganancias derivadas de las mismas, sujetas a las condiciones fijadas en el documento de transmisión. El inversor privado vende o alquila las viviendas resultantes y, en su caso, el derecho de superficie. Una vez finalizada la duración del derecho de superficie, toda la construcción vuelve a la Administración propietaria.

### **2.2.2. La colaboración público-privada como fórmula alternativa para incrementar el parque público de vivienda. Especial referencia a la *covivienda (cohousing)* y las promociones ya existentes en el municipio de Barcelona**

La colaboración público-privada (en adelante, CPP) no responde a una definición concreta o fija. Se trata de un concepto elástico que ha ido evolucionando con el paso de los años y que, en la actualidad, tiene un papel muy relevante en las relaciones Estado-sociedad, con el fin de proteger y garantizar el interés público.

A nivel global, las fórmulas de CPP pueden denominarse como *public private partnership* (PPP) en el ámbito británico, asociaciones público-privadas o acuerdos de colaboración público-privada, como hace referencia la Unión Europea en algunos de sus documentos. Todas estas denominaciones responden a una sola idea: «Aquella cooperación entre actores públicos y privados, de carácter duradero, en los que los actores desarrollan conjuntamente productos y/o servicios, y donde se comparten riesgos, costes y beneficios» (Klijn y Teisman, 2003).

Si bien existen, como decimos, muchas formas distintas de definir el concepto de CPP<sup>28</sup>, existen una serie de características comunes a todas las fórmulas de CPP posibles y que, siguiendo a García Solana (2017), debemos destacar. Así pues, en toda herramienta de CPP han de conjugarse los siguientes elementos, a saber:

1. Deben existir dos tipos distintos de autores: privados y públicos. En determinados mecanismos de CPP, pueden operar más de dos autores a la vez, pero, al menos uno de ellos, siempre tendrá carácter público.
2. Los autores, tanto públicos como privados, que participan en la CPP deben hacerlo a través de una participación voluntaria y autónoma. En otras palabras, deben poder tomar la decisión individual de participar en el proyecto y de aceptar las responsabilidades que del mismo se deriven.
3. El mecanismo de CPP debe realizarse para la consecución de un objetivo común: la protección del interés público o la mejora de determinados aspectos de la vida pública. En este sentido, los autores participantes en el proyecto deben priorizar el interés público por encima de los suyos propios.
4. Respecto al plazo de duración de la CPP, la mayoría de las definiciones recogen que debe tratarse de una relación formal y duradera.

<sup>28</sup> Por su parte, Moran *et al.* (2008) exponen que la CPP queda muy vinculada a la idea de discrecionalidad y de gobernanza colaborativa. Así, Donahue y Zeckhauser (2012) definen la CPP como aquellos «acuerdos cuidadosamente estructurados que entretejen las capacidades públicas y privadas en términos de discrecionalidad compartida». En la doctrina española, cabe destacar las definiciones acuñadas por Juan Lozano y Rodríguez Márquez (2006), que señalan que se trata de «diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio»; Concha Jarava (2007) dice que la CPP está conformada por «contratos, convenios, acuerdos u otras formas de cooperación entre entidades públicas y privadas para acometer la ejecución de infraestructuras (diseño, construcción, ampliación, e incluso su gestión y explotación), así como su financiación».

5. Ligado con lo anterior, la CPP debería poder reflejarse y formalizarse en una figura contractual que protegiera a los autores participantes, tanto públicos como privados, y que concretara los derechos y obligaciones de ambas partes y la actividad que se va a llevar a cabo.
6. Uno de los aspectos clave de la CPP pasa por compartir el riesgo existente en el proyecto compartido. Así lo señala Noguera de la Muela (2021) cuando dice que la CPP se caracteriza, en esencia, por «la diversificación, el reparto efectivo de los riesgos inherentes a los proyectos que se articulen a través de estas técnicas entre la Administración Pública y el operador privado».
7. Finalmente, la CPP debe caracterizarse, en efecto, por un clima de negociación, interacción y colaboración entre los autores públicos y privados participantes.

Siguiendo estas notas definitorias, y teniendo en cuenta que no existe una definición concreta acuñada por nuestro ordenamiento jurídico, las distintas instituciones y organizaciones internacionales han establecido el concepto de CPP en algunos de sus documentos.

Así, por ejemplo, la Comisión Europea (2004) en su libro verde sobre la colaboración público-privada indica que la figura de la CPP «carece de definición en el ámbito comunitario. En general, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio». De la misma manera, la Comisión Europea señala que las herramientas de CPP se caracterizan por la duración relativamente larga de la relación, el modo de financiación del proyecto (garantizado, en mayor parte, por el sector privado) y por el reparto de riesgos entre el socio público y el privado, aspectos también señalados por la doctrina anteriormente mencionada. A su vez, el Banco Mundial (2019)<sup>29</sup> señaló que los mecanismos de CPP pueden ser «un instrumento para satisfacer las necesidades de servicios de infraestructura», pero para ello es necesario diseñar de forma correcta y adecuada unos «entornos regulatorios equilibrados que puedan aportar mayor eficacia y sostenibilidad a la prestación de servicios públicos».

Además de lo anterior, debemos tener en cuenta que los distintos instrumentos de CPP pueden clasificarse en dos grandes grupos: CPP contractual y CPP institucional.

En definitiva, la CPP es un concepto que está vivo y que puede adaptarse al momento y a las circunstancias requeridas en función de las necesidades que el sector público necesita cubrir. De esta manera, en la parte de la CPP contractual, durante un tiempo y hasta el año 2018, existió en nuestro ordenamiento jurídico el contrato de colaboración público-privada<sup>30</sup> y, en la parte de la CPP institucional, podemos encontrar las agrupaciones, los consorcios o las sociedades de economía mixta, todos ellos recogidos en la normativa de aplicación correspondiente.

Además, con la aprobación de los fondos Next Generation EU y el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, se ha puesto de relieve la necesidad de fomentar la colaboración público-privada para salir de la crisis social y económica generada por la pandemia de la COVID-19.

En definitiva, la colaboración público-privada constituye el pilar fundamental para incrementar el parque público de vivienda y, en base a esta cooperación entre Administración pública y sector privado, en este trabajo se examina el impulso de la *covivienda*, aunque también existen otras fórmulas clave, como la adjudicación del contrato de concesión de obra pública al sector privado (fórmula de CPP contractual) o la constitución sociedades de economía mixta (fórmula de CPP institucional).

En todos los casos, es fundamental que la Administración pública configure un escenario suficientemente atractivo para el sector privado (cesión gratuita del suelo, beneficios fiscales, etc.) y que, a su vez, proteja el interés general y fije una serie de condiciones para las viviendas obtenidas en suelo público.

#### A) *El impulso de la covivienda*

En este sentido, valorando los datos y las actuaciones realizadas, parece que el Ayuntamiento de Barcelona –a lo largo de los últimos años– ha apostado por implantar el sistema de la *covivienda* o de la vivienda compartida (el denominado *cohousing*).

<sup>29</sup> Infraestructuras y alianzas público-privadas. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/publicprivatepartnerships/overview#1> [última visita: 22-02-2024].

<sup>30</sup> Sobre el contrato de colaboración público-privada, hoy desaparecido, y su régimen jurídico, Peña Ochoa (2008); Portell Salom (2008); Chinchilla Marín (2009); Colón de Carvajal (2009, 2011), y Hernando Rydings (2012).

El municipio catalán trata, en definitiva, de explorar las distintas ventajas y beneficios que se derivan de la vivienda compartida. Para ello, es importante distinguir dos fórmulas distintas: el *coliving* y el *cohousing*. Se trata de dos conceptos que, aunque se basan en ideas distintas, en muchas ocasiones pueden llegar a confundirse.

Por un lado, el *coliving* está muy vinculado con la idea de *coworking*. El *coworking* ofrece un espacio profesional para poder trabajar en compañía de otras personas. Se trata de espacios amplios donde, normalmente, profesionales de un mismo sector comparten el espacio de trabajo, las ideas y los gastos. Estos espacios favorecen las alianzas entre compañeros y la práctica del *networking*<sup>31</sup>. Así pues, el *coliving* se dirige en este sentido y pretende crear espacios de trabajo y convivencia compartidos.

Por otro lado, el concepto de *cohousing* o covivienda hace referencia a un grupo de personas que deciden vivir en comunidad.

En este sentido, los residentes de un *cohousing* tienen espacios individuales (y debidamente separados), pero también zonas compartidas o comunes. Los habitantes de un *cohousing* se encargan de su gestión y ellos mismos promueven actividades y talleres conjuntos para fomentar la participación y la colaboración social del grupo. Veamos un poco más.

Sobre su origen histórico, la covivienda (internacionalmente conocida como *cohousing*) constituye una forma alternativa de la vivienda tradicional, que está compuesta por dos tipos de espacios: parcelas privadas y zonas comunitarias.

Esta forma alternativa de vivienda tiene su origen en la Dinamarca de finales de los años sesenta (Viela Castranado, 2018). En concreto, en 1972 se creó la primera covivienda danesa y se denominó Sætedammen (Ny Hammersholt, a 3 km de Hillerød y a 5 km de Allerød), tal y como se señala en el libro del vigesimoquinto aniversario de Sætedammen, en danés (1997)<sup>32</sup>. Es el denominado modelo Andel, que impulsa, de acuerdo con La Borda (2016)<sup>33</sup>, un «modelo de vivienda cooperativa en régimen de cesión de uso, en el que la propiedad del inmueble es colectiva y recae siempre en la cooperativa». De esta forma, las personas que habitan la covivienda tienen la condición de socios de la cooperativa.

Posteriormente, el fenómeno de la covivienda fue extendiéndose a otros países de Europa del Este y de Norte América y se asentó, especialmente, en países como Estados Unidos y Canadá<sup>34</sup>.

En segundo lugar, respecto al concepto y a las características de la covivienda, debemos señalar que la definición más adecuada es la acuñada por los arquitectos americanos McCamant y Durrett (2011) cuando dicen que se trata de «aquellas viviendas colaborativas en las que los residentes participan de manera activa en el diseño y la gestión de su entorno. Se trata de un contexto en el que se combinan los espacios privados con las ventajas de espacios y recursos compartidos en comunidad».

De esta definición, podemos extraer una serie de características sobre la covivienda:

- a) En primer lugar, la covivienda es un tipo o una clase de vivienda colaborativa. Esto significa que el término *covivienda* no es un sinónimo exacto de vivienda colaborativa, puesto que el *cohousing* va «más allá de la colaboración e incorpora aspectos del ámbito arquitectónico, como son los espacios y servicios comunes, que desde su diseño están orientados y concebidos para facilitar la interacción social» (Cuesta *et al.*, 2020).
- b) En segundo lugar, en la covivienda conviven dos esferas distintas: la privada –que hace referencia a los espacios privados– y la pública o social –que es la relativa a las zonas comunes que se comparten entre los distintos usuarios de la covivienda–. Por lo tanto, podemos señalar que en la covivienda coexisten dos parcelas distintas de la persona: la intimidad personal o familiar que te da una vivienda o un hogar tradicional y, a la vez, la participación en espacios o actividades compartidas con otros usuarios, que se refleja tanto en la esfera social de los usuarios como en los valores arquitectónicos de la covivienda.
- c) Derivado de lo anterior, en tercer lugar, las coviviendas incluyen dos tipos de espacios. Por un lado, encontramos los espacios o parcelas privadas de los usuarios que podemos entender como un

<sup>31</sup> El *networking*, de acuerdo con Carazo Alcalde (2019), es una actividad cuyo objetivo es ampliar la red de contactos profesionales. Así, se generan oportunidades de negocio y/o empleo.

<sup>32</sup> «Del primer *cohousing* en Dinamarca a la lucha contra el aislamiento social en Massachussets (Ejemplos Internacionales XVI)», *El blog de Jubilares*, 23-7-2019. Disponible en: <https://blog.jubilares.es/tag/dinamarca/> [última visita: 24-02-2024].

<sup>33</sup> Cesión de uso. Disponible en: <http://www.laborda.coop/es/proyecto/cesion-de-uso/> [última visita: 24-02-2024].

<sup>34</sup> En España, la figura del *cohousing* se ha instrumentalizado a través de la legislación de cooperativas, tanto la estatal como la de las diferentes comunidades autónomas (Simón Moreno, 2020).

hogar tradicional (la mayoría de estos espacios privados se configuran como una vivienda unifamiliar, aunque de dimensiones más reducidas) y que protegen la intimidad personal y familiar de todos los usuarios de la covivienda. Y, por otro lado, existen los espacios o recursos comunes en los que todos los usuarios de la covivienda pueden compartir tiempo y actividades que fomenten el sentido social y de comunidad que define a este tipo de vivienda.

- d) Otra de las características que definen la covivienda es su flexibilidad. En otras palabras, la covivienda puede ubicarse en cualquier espacio y puede destinarse a todas las generaciones (desde los más jóvenes hasta la gente mayor con el denominado senior-cohousing, que veremos en el siguiente apartado). Además, esta flexibilidad permitiría configurar la tenencia de una covivienda en régimen de cesión de uso y, por tanto, manteniendo un régimen público e incrementando, de esta forma, el parque público de vivienda.
- e) En quinto lugar, la covivienda busca ser también una forma de vivienda sostenible y opta por el respeto máximo al medio ambiente en relación con el espacio y los materiales que se utilizan en su construcción.
- f) Y, finalmente, la covivienda es asequible en términos económicos, pues al compartir gastos con el resto de usuarios se aminora el coste de una vivienda adecuada, digna, de buena calidad y, sobre todo, pública.

Se trata de un tipo de vivienda que fomenta, especialmente, los valores en comunidad, esto es, el trabajo en equipo y la lucha por unos objetivos comunes sin olvidar la necesaria protección de la esfera privada de la persona y del núcleo familiar y tampoco la sostenibilidad y el imprescindible respeto por el medio ambiente.

Además de lo anterior, no podemos olvidar que una de las particularidades más destacables de la covivienda pasa por entender que este tipo de vivienda puede ir dirigido a cualquier grupo de ciudadanos que tengan un objetivo en común. En este sentido, debemos entender que no existe un único modelo de covivienda básico u obligatorio, pues ello dependerá siempre de las características de las personas que quieran ser usuarias de la covivienda y que compartan el sentido social y participativo de la misma, junto con unos objetivos comunes.

Por todo lo anterior, la clasificación o la tipología de las coviviendas se realiza en función de los objetivos, las características y las necesidades que tienen las personas usuarias que la conforman. En este sentido, y en términos generales, podemos señalar tres tipos de coviviendas distintos que suelen ser los más habituales, a saber:

- *Cohousing senior*. Es aquel que engloba una comunidad de personas mayores que comparten determinadas características. Puede definirse, de acuerdo con la Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios<sup>35</sup>, como un «espacio donde vivir con independencia y autonomía, en un marco de envejecimiento activo donde la persona es el centro a través de una elección libre, siendo protagonistas de su propio devenir».
- *Cohousing junior*. Es el tipo de vivienda compartida dirigido a gente joven, normalmente entre los 20 y los 35 años. En este sentido, el *cohousing junior* podría incluso funcionar como una especie de «residencia de estudiantes», puesto que cada usuario dispondría de una vivienda privada y podría compartir salas de estudio y lugares de ocio con otros compañeros de su misma facultad o de otras disciplinas, lo que enriquecería significativamente su experiencia y sus conocimientos.
- *Cohousing intergeneracional*. Esta clase de covivienda está pensada para núcleos familiares que incluyan miembros de todo tipo de edad: desde niños hasta ancianos, pasando por adultos. Se trata, en definitiva, de dar una vivienda a aquellas familias que deseen vivir en comunidad junto con otras familias.
- *Cohousing rural*. Es aquel tipo de *cohousing* que se asienta en un ambiente rural y que centra sus prioridades en el respeto por la naturaleza, los animales y el medio ambiente. Después de toda la pandemia sanitaria a causa de la COVID-19 y todas sus consecuencias, el *cohousing rural* se erige como una buena alternativa para todas aquellas familias que quisieran trasladarse de la ciudad al campo.
- *Cohousing social o asequible*. Es una clase de vivienda compartida pensada por y para aquellos ciudadanos que necesitan una vivienda y, debido a sus circunstancias personales y/o económicas no

<sup>35</sup> HISPACOOP y Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2018). Cohousing senior y cooperativismo de consumo. <https://hispacoop.es/guia-de-cohousing-senior-y-cooperativismo-de-consumo/> [última visita: 24-02-2024].

pueden acceder a un hogar digno y adecuado. Mediante este tipo de *cohousing*, los poderes públicos podrían –como veremos más adelante– generar vivienda pública de calidad e incrementar el parque público de vivienda, garantizando así el derecho de acceso a la vivienda.

Por tanto, podemos encontrar tantos tipos de convivencia como tipos de necesidades existan. Como decíamos, la convivencia es flexible y puede adaptarse a todo tipo de situaciones y contextos, lo que también nos permite asegurar la existencia de esta figura a lo largo del tiempo, puesto que puede evolucionar a la vez que varían las necesidades de la población.

Finalmente, respecto al régimen jurídico del *cohousing* en Cataluña, debemos señalar que el Gobierno catalán aprobó el Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda de protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler (en adelante, Decreto Ley 50/2020) con dos objetivos claros:

1. Por un lado, actualizar los precios de venta y renta máximos de las VPO que no estuvieran fijados por el Decreto Ley 17/2019, con la finalidad de garantizar la viabilidad económica de estas construcciones.
2. Por otro, configurar jurídicamente los «alojamientos con espacios comunes complementarios», como los denomina la misma norma.

Este segundo objetivo se realiza con el fin de poder dar encaje jurídico a la vivienda compartida en modalidad de *cohousing* o convivencia y poder mejorar la oferta pública de vivienda por parte de la Administración.

No obstante, antes de la entrada en vigor del Decreto Ley 50/2020, en Cataluña ya empezó a implantarse el *cohousing* mediante un sistema distinto: el sistema de cooperativa de viviendas regulado en la normativa estatal y, en especial, en la Ley catalana 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas (en adelante, Ley 12/2015).

La fórmula de la cooperativa de viviendas es un mecanismo muy extendido en países del norte de Europa y que, en los próximos años, parece estar llamado a «ocupar un lugar, si no determinante sí muy importante» (Etxezarreta y Merino, 2013) en las políticas de vivienda.

En este sentido, el Ayuntamiento de Barcelona ha impulsado desde el año 2015 esta modalidad de acceso a la vivienda: la cooperativa de vivienda en régimen de cesión de uso o, en otras palabras, la convivencia o *cohousing*. Los objetivos fijados por la Administración local son simples:

1. Garantizar el acceso a una vivienda digna y asequible.
2. Mantener la titularidad pública del suelo, ya que se ofrece en derecho de superficie.
3. Impedir la especulación con la vivienda.
4. Favorecer la estabilidad temporal de los usuarios.
5. Fomentar la gestión comunitaria de las viviendas.

Mediante este sistema, el Ayuntamiento cede de forma gratuita el derecho de superficie a la cooperativa de vivienda, debidamente constituida y registrada, por un período de 75 años (que puede ampliarse a 90 años). A cambio, la cooperativa construye o rehabilita el edificio en caso de que sea necesario y, posteriormente, gestiona la vivienda a través de sus órganos (asamblea general y consejo rector) y cede la vivienda en régimen de cesión de uso a los usuarios debidamente inscritos en la cooperativa. Una vez transcurrido el período temporal marcado para el derecho de superficie, todo lo que se encuentre construido sobre el suelo pasará a ser titularidad municipal.

Además de lo anterior, el Ayuntamiento de Barcelona añadió ya una condición esencial: puesto que el suelo y la vivienda están calificados como vivienda de protección oficial (vivienda pública), los usuarios que accedan a las mismas deberán estar inscritos en el registro correspondiente y cumplir los requisitos exigibles por la normativa catalana, esto es, esencialmente: que sean personas empadronadas en la ciudad de Barcelona, con recursos económicos determinados, que no sean propietarios de ninguna otra vivienda y que no puedan acceder a una vivienda en el mercado actual.

Para que las cooperativas de vivienda puedan acceder al suelo público, la Administración pública debe impulsar concursos públicos de solares de titularidad municipal. En el caso de la ciudad de Barcelona, ya en el año 2015 se firmaron los dos proyectos pioneros de esta fórmula: las convivencias de Princesa 49 y La Borda, donde los vecinos ya hacen uso de las instalaciones correspondientes. De esta forma, Barcelona se ha convertido en una de las primeras ciudades del Estado que desarrolla proyectos de convivencia y ha impulsado una mesa de vivienda cooperativa para promocionar e incentivar el modelo de la vivienda cooperativa en Barcelona.

Así, por ejemplo, el 30 de noviembre de 2015 el Ayuntamiento de Barcelona constituyó un derecho de superficie de 75 años de una parcela situada en la calle Constitució a favor de la cooperativa Habitatges La Borda. Esta parcela está calificada como vivienda de protección oficial en régimen general y, por lo tanto, la cooperativa está sometida a unos límites legales que debe respetar. En concreto, La Borda dispone de una serie de espacios y servicios compartidos (lavandería, cocina comedor y sala de estar, espacio para invitados, espacio polivalente, trasteros o paneles solares fotovoltaicos) y está regulada por unos estatutos propios que se ajustan a la normativa catalana sobre cooperativas.

El Ayuntamiento de Barcelona ha tratado, en definitiva, de impulsar el modelo de la covivienda mediante el mecanismo que tenía a su alcance: la cooperativa de vivienda. De esta manera, el Ayuntamiento cedía de forma gratuita suelo público a la cooperativa y esta se encargaba de construir o rehabilitar el edificio y de gestionar las viviendas resultantes, se conseguiría mejorar el acceso a la vivienda y ampliar el parque público de vivienda, pues las coviviendas tienen la consideración de VPO.

Como ya hemos señalado, a finales del año 2020 se aprobó el Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler que analizamos en el apartado siguiente. Así pues, actualmente, la covivienda en Cataluña puede y debe articularse mediante los denominados «alojamientos con espacios comunes complementarios».

El art. 2 del Decreto Ley 50/2020 modifica distintos artículos de la LDV catalana e introduce, por primera vez en la historia el concepto de «alojamiento con espacios comunes complementarios» (art. 3.p) LDV) y el de «espacios comunes complementarios» (art. 3.q) LDV) que quedan configurados de la siguiente manera:

p) Alojamiento con espacios comunes complementarios: la vivienda que, de acuerdo con la normativa de habitabilidad, tiene una superficie del espacio privativo inferior a la fijada para el resto de tipologías de vivienda y que dispone de unos espacios comunes complementarios ajustados a los requisitos mínimos y de calidad establecidos en la normativa mencionada.

q) Espacios comunes complementarios: los espacios de uso compartido de un edificio, otros que los elementos comunes establecidos como obligatorios por la normativa que, de acuerdo con el nivel de calidad exigido por la normativa de habitabilidad, complementan el uso y disfrute de los espacios privativos de todos o parte de las viviendas o alojamientos que comprende el edificio.

En este sentido, este tipo de alojamientos responden a una serie de características recogidas en la norma, en concreto, en el art. 18 bis LDV catalana:

- a) Pueden construirse en suelo destinado por el planeamiento urbanístico a usos de vivienda. También pueden construirse en suelo calificado como sistema urbanístico de equipamientos comunitarios, como veremos.
- b) Es imprescindible que la normativa de habitabilidad determine la superficie mínima que debe tener tanto el espacio privativo como los espacios comunes complementarios. En este sentido, la suma de ambos espacios no puede ser inferior a la superficie mínima establecida en la normativa de habitabilidad para las viviendas completas. En el caso de Cataluña, el Decreto 141/2012, de 30 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad, señala en su art. 3.1 que «todas las viviendas tienen que constar, como mínimo, de una estancia o sala de estar-comedor, una cámara higiénica y un equipo de cocina; y tener una superficie útil interior no inferior a 36 m<sup>2</sup>».
- c) El edificio que sea destinado, en su totalidad, a este tipo de alojamientos no podrá dividirse en propiedad horizontal. En caso de que el edificio se destine parcialmente a este tipo de alojamientos, esta parte tendrá que configurarse como un solo elemento privativo diferenciado de los otros elementos que se integren en el mismo régimen de propiedad horizontal.
- d) Además de lo anterior, y con las excepciones mencionadas, estos alojamientos deben cumplir con las condiciones mínimas de habitabilidad previstas y recogidas en cada momento en la normativa aplicable. En este sentido, los alojamientos con espacios comunes complementarios deben ser accesibles (escaleras, ascensor, patio de ventilación, infraestructura común de telecomunicaciones) y deben fomentar la sostenibilidad y el ahorro energético, entre otras cuestiones.

Así pues, este tipo de alojamientos pretenden dar respuesta a la importante demanda de vivienda existente en nuestra sociedad. Se trata de un tipo de alojamiento que, hasta el momento, no encontraba encaje

en nuestro ordenamiento jurídico, pues las normas no lo preveían. Por tanto, el Decreto Ley 50/2020 supone la puesta en marcha de este tipo de alojamientos. Sin embargo, este es el inicio de un largo camino por recorrer, pues el marco jurídico normativo para desarrollar la vivienda compartida o el *cohousing* debe ser estable, claro y único con la finalidad de dotar al sistema de la seguridad jurídica que requiere.

En conclusión, dado que no existe una medida única que resuelva el problema de la vivienda, es necesario que los poderes públicos implanten una política de actuación global, es decir, utilizando todos los recursos y potestades disponibles.

Esta política debe caracterizarse, especialmente, por una fuerte y estable inversión económica, por la configuración de un marco jurídico claro y seguro y por la implantación de medidas de colaboración entre las distintas Administraciones, respetando el papel fundamental de los ayuntamientos, y entre la Administración y el sector privado, velando ambos por la protección y la garantía de un interés social y común: el derecho de acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible.

## CONCLUSIONES

I. A nivel internacional y europeo se reconoce el derecho a la vivienda y se impulsa a los Estados a garantizar y promover este derecho. Además, en el ámbito de la Unión Europea, a pesar de que los organismos no ostentan competencias en la materia, se recogen una serie de características y orientaciones básicas que deberían permitir a los distintos Estados miembros conformar el contenido del derecho a la vivienda y seguir el concepto de vivienda social de manera uniforme.

II. En el ordenamiento jurídico español, la competencia en materia de vivienda, según la Constitución y los distintos estatutos de autonomía, corresponde en exclusiva a las comunidades autónomas. Por tanto, el Estado no ostenta una competencia directa en esta materia, pero sí dispone de una serie de títulos constitucionales que le permiten incidir, de forma más o menos directa, en el sector de la vivienda, como son los recogidos en los arts. 149.1.1, 6, 8, 13, 16 o 21 de la Constitución.

En este complejo escenario competencial tampoco podemos olvidarnos de la Administración local, que de acuerdo con el art. 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, también juega un papel esencial en la promoción y gestión de la vivienda de protección pública y puede, por tanto, realizar tareas de gestión en este ámbito, siempre que se respete el marco jurídico estatal y autonómico de aplicación. Por lo tanto, a pesar de que la normativa de aplicación no le da la importancia que merece, el papel de los ayuntamientos en la gestión y la promoción del derecho a la vivienda es básica y fundamental. En este sentido, el trabajo analiza las distintas actuaciones llevadas a cabo en esta materia por el Ayuntamiento de Barcelona.

III. En el ámbito urbanístico, el Ayuntamiento de Barcelona ha impulsado la reserva de suelo en suelo urbano consolidado, una medida que no es del todo adecuada para incrementar el parque público de vivienda, pues perjudica el derecho de propiedad y constituye una carga que se impone al propietario y que debe ser debidamente indemnizada.

Además, en el ámbito del derecho urbanístico existen otras opciones, como el derecho de superficie o el derecho de uso o cesión de uso, que resultan más respetuosas con el derecho de propiedad y más para obtener vivienda pública.

IV. Finalmente, en el marco de la colaboración público-privada, entre otras medidas, el Ayuntamiento de Barcelona ha apostado, a lo largo de los últimos años, por la fórmula de la *covivienda* (*cohousing*). Se trata de que la Administración fomente la obtención de este tipo de viviendas a través de las sociedades cooperativas de viviendas para obtener más cantidad de vivienda y de forma más rápida, tal y como ha ocurrido en los países de la Unión Europea que disponen de los mayores parques públicos de vivienda.

En este sentido, la Administración cede el suelo público (también mediante concurso y con todas sus garantías) en régimen de superficie a una sociedad cooperativa de vivienda y esta otorga la cesión de uso a los socios o usuarios, cobrando una cuota inicial y otra cuota mensual.

La *covivienda* supone un cambio de las formas tradicionales de tenencia de la vivienda, pues implica disponer de una serie de espacios privados, pero, a la vez, compartir unas zonas comunes con el resto de los residentes. Se fomentan, por tanto, los valores de comunidad, el trabajo en equipo y la lucha por unos objetivos comunes. Este tipo de viviendas, en un principio, podrían ir dirigidos a determinados sectores de la sociedad, como los jóvenes que quieran emanciparse o las personas mayores que quieran compartir ciertas aficiones.

V. En definitiva, dado que no existe una medida única que resuelva el problema de la vivienda, es necesario que los poderes públicos implanten una política de actuación global, es decir, utilizando todos los recursos y potestades disponibles.

Esta política debe caracterizarse, especialmente, por una fuerte y estable inversión económica, por la configuración de un marco jurídico claro y seguro y por la implantación de medidas de colaboración entre las distintas Administraciones, respetando el papel fundamental de los ayuntamientos y entre la Administración y el sector privado, velando ambos por la protección y la garantía de un interés social y común: el derecho de acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias Martínez, M. A. (2019). Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (11), 106-121. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i11.10602>
- Ayuntamiento de Madrid (2021). *Programa de cesión de suelo en régimen de derecho de superficie con destino a la promoción de viviendas en alquiler asequible*. Dirección General de Gestión Urbanística. <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Programa-de-cesion-de-suelo-en-regimen-de-derecho-de-superficie-con-destino-a-la-promocion-de-viviendas-en-alquiler-asequible/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=2215df097f4bc710VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=1ccd566813946010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>
- Barnés Vázquez, J. (2007). La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda. *Revista Vasca de Administración Pública*, (79), 83-143. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.79.2007.2.04>
- Bassols Coma, M. (1983). Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 17(85), 13-42.
- Cano Bueso, J. (2014). El derecho constitucional a una vivienda digna. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 48(291), 143-171.
- Carazo Alcalde, J. (2019). Networking. *Economipedia*. <https://economipedia.com/definiciones/networking.html>
- Chinchilla Marín, M. C. (2009). El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado (CPP). En J. Colás Tenas y M. Medina Guerrero (coords.), *Estudios sobre la Ley de contratos del sector público* (pp. 453-488). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Colón de Carvajal, B. (2009). El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado en el ordenamiento jurídico español: orígenes, características y naturaleza de una experiencia exitosa. *Noticias Jurídicas*. <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4488-el-contrato-de-colaboracion-entre-el-sector-publico-y-el-sector-privado-en-el-ordenamiento-juridico-espanol:-origenes-caracteristicas-y-naturaleza-de-una-experiencia-exitosa/>
- Colón de Carvajal, B. (2011). El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado como instrumento eficaz para salir de la crisis. *Contratación Administrativa Práctica: Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, (110), 40-45.
- Comisión Europea (2004). *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e>
- Concha Jarava, M. (2007). La participación público-privada en la ejecución de las infraestructuras. *Reflexiones: Revista de Obras Públicas, Transporte y Ordenación Territorial*, (Extra 0) [ejemplar dedicado a Reflexiones sobre el contrato de concesión de obra pública], 49-68. [https://www.aopandalucia.es/inetfiles/publicaciones\\_agencia/Revistas/Reflexiones/Num\\_00\\_Reflexiones\\_sobre\\_el\\_contrato\\_de\\_concesion\\_de\\_obra\\_publica/02\\_Financiacion\\_infraestructuras.pdf](https://www.aopandalucia.es/inetfiles/publicaciones_agencia/Revistas/Reflexiones/Num_00_Reflexiones_sobre_el_contrato_de_concesion_de_obra_publica/02_Financiacion_infraestructuras.pdf)
- Cuesta Lerín, C., Arrondo Segovia, M. y San Román Ayala, I. (2020). *Diagnóstico del modelo cohousing en Euskadi*. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Gobierno Vasco. [https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/plan/ovv\\_cohousing/es\\_ovv\\_admi/index.shtml](https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/plan/ovv_cohousing/es_ovv_admi/index.shtml)
- Díez-Picazo, L. M. (2008). *Sistema de derechos fundamentales* (3.ª ed.). Civitas.
- Donahue, J. D. y Zeckhauser, R. J. (2012). *Collaborative governance: private roles for public goals in turbulent times*. Princeton University Press.
- Etchezarreta, A. y Merino, S. (2013). Las cooperativas de vivienda como alternativa al problema de la vivienda en la actual crisis económica. *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, (113), 92-119. [https://doi.org/10.5209/rev\\_REVE.2014.v113.43382](https://doi.org/10.5209/rev_REVE.2014.v113.43382)
- Fernández González, F. J. (1995). *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*. Civitas.
- Fernández Rodríguez, T. R. (2001). *Estudios de derecho ambiental y urbanístico*. Thomson Reuters Aranzadi.
- García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L. (1979). *Lecciones de derecho urbanístico: I, Vol. I*. Civitas.
- García Macho, R. J. (1982). *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*. Instituto de Estudios de Administración Local.

- García Solana, M. J. (2017). La colaboración público-privada: capacidades públicas para la gestión del modelo desarrollado por el Servicio Público de Empleo Estatal y las agencias privadas de colocación. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 4(2), 135-168. <https://doi.org/10.5209/CGAP.57916>
- Gómez-Ferrer Morant, R. (1975). En torno a los estándares urbanísticos. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal: estudios conmemorativos* (pp. 487-520). Instituto de Estudios de Administración Local.
- Hernando Rydings, M. (2012). *La colaboración público-privada. Fórmulas contractuales*. Civitas.
- Iglesias González, F. (2002). *Administración pública y vivienda*. Editorial Montecorvo.
- Iglesias González, F. (2022). Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda. *Cuadernos de Derecho Local*, (59), 35-64. <https://gobiernolocal.org/distribucion-de-competencias-en-materia-de-vivienda/>
- Jaria Manzano, J. (2011). El derecho a una vivienda digna en el contexto del estado social. En H. Simón Moreno (coord.) y S. Nasarre Aznar (dir.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis* (pp. 53-88). Edisofer.
- Juan Lozano, A. M. y Rodríguez Márquez, J. (2006). *La colaboración público-privada en la financiación de las infraestructuras y servicios públicos. Una aproximación desde los principios jurídico-financieros*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Klijn, E. H. y Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public Money and Management*, 23(3), 137-146. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00361>
- López Ramón, F. (2014). El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (102), 49-91. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-102-septiembrediciembre-2014/el-derecho-subjetivo-la-vivienda-2>
- McCamant, K. y Durrett, C. (2011). *Creating cohousing: Building sustainable communities*. New Society Publishers.
- Moran, M., Rein, M. y Goodin, R. (eds.) (2008). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford University Press.
- Muñoz Castillo, J. (2000). *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*. COLEX.
- Muñoz Castillo, J. (2003). *Constitución y vivienda*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Noguera de la Muela, B. (2021). La colaboración público-privada a propósito de los fondos europeos Next Generation (NG-EU): PERTE, agrupaciones, consorcios y sociedades de economía mixta. En J. M. Gimeno Feliu (dir.) y M.ª C. Guerrero Manso (coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2020* (pp. 407-447). Thomson Reuters Aranzadi.
- Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona (2018). *Qüestions d'Habitatge* (número 21, Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025). [https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/qh21\\_h\\_esp.pdf](https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/qh21_h_esp.pdf)
- Peña Ochoa, A. (2008). El nuevo contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (Extra 10), 87-108.
- Pérez Mira, J. M. y Bueso Guirao, E. (2016). *Efectos en el sector público local de la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)*. Dykinson.
- Pisarello Prados, G. (2003). *Vivienda para todos. Un derecho en (de)construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Icaria.
- Ponce Solé, J. (2008). La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (7), 145-195.
- Ponce Solé, J. (2023). La Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda: su afectación de las competencias locales. *Acento Local*. <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/la-ley-estatal-12-2023-de-24-de-mayo-por-el-derecho-a-la-vivienda-su-afectacion-de-las-competencias-locales/>
- Portell Salom, N. (2008). El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado. *Revista General de Derecho Administrativo*, (18). [https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=406775](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=406775)
- Quintana López, T. (1992). La actual distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. *Autonomies: Revista catalana de dret públic*, (15), 179-190. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/1829>
- Quintía Pastrana, A. (2022). Más allá del art. 47 CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, (6), 115-153. [https://doi.org/10.37417/RPD/vol\\_6\\_2022\\_989](https://doi.org/10.37417/RPD/vol_6_2022_989)
- Romero Rey, C. (2004). Los límites a la potestad de planeamiento urbanístico. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 38(210), 11-48.
- Ruiz-Rico Ruiz, G. J. (2008). *El derecho constitucional a la vivienda: un enfoque sustantivo y competencial*. Ministerio de Vivienda, Centro de Publicaciones.
- Sans Casanovas, S. (2022). La reserva obligatoria del 30% para pisos sociales en Barcelona aporta solo 52 viviendas en cuatro años. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20221118/8612252/empresarios-construtores-lamentan-fracaso-estrepitoso-colau-vivienda-social.html#:~:text=Empresarios%20y%20constructores%20lamentan%20el,la%20medida%20impulsada%20por%20Colau&text=La%20medida%20que%20obliga%20a,sociales%20nuevos%20desde%20el%202018>
- Simón Moreno, H. (2020). Las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso: ¿una alternativa real a la vivienda en propiedad y en alquiler en España? *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, (134), 31-40. <https://doi.org/10.5209/reve.69165>

- Souvirón Morenilla, J. M. (2018). El derecho a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social. En I. González Ríos (dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios: educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas* (pp. 181-224). Dykinson.
- Trayer Jiménez, J. M. (2021). *Derecho urbanístico de Cataluña* (9.ª ed.). Atelier.
- Vaquer Caballería, M. (2022). El proyecto de ley por el derecho a la vivienda y la intervención local en la materia. Cuadernos de Derecho Local, (59), 96-117. [https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL59/QDL59\\_04\\_Vaquer\\_Caballeria.pdf](https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL59/QDL59_04_Vaquer_Caballeria.pdf)
- Vielá Castranado, M. (2018). Cohousing: ¿Utopía o una posible solución a los problemas habitacionales en nuestro país? En M. T. Alonso Pérez (coord.), *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda* (pp. 401-452). Thomson Reuters Aranzadi.