

# Las legislaciones de vivienda social

Miguel BELTRÁN DE FELIPE

Universidad de Castilla-La Mancha.

**RESUMEN:** El artículo tiene por objeto el pasado inmediato y el presente de las políticas de vivienda social o políticas de VPO desde el punto de vista de su regulación jurídica. Se examinan la articulación constitucional, legislativa y reglamentaria de dichas políticas, así como su relación con la política urbanística o de suelo. Se pone especial énfasis en una descripción crítica de las técnicas jurídicas mediante las cuales los poderes públicos llevan a cabo sus políticas de vivienda (esencialmente a través de un sistema de ayudas financieras contenidas en planes de vivienda), así como en los mecanismos de articulación o coordinación competencial, característicos de un Estado compuesto o altamente descentralizado como es España. Asimismo, se pasa revista a las novedades constitucionales y legislativas acontecidas desde el año 2006, cuando coincidieron el punto más llamativo de la llamada “burbuja” inmobiliaria con las reformas de algunos Estatutos de Autonomía – que supusieron una cierta recuperación del derecho a la vivienda. Finalmente, se intenta dar un balance provisional de las respuestas legislativas que la Administración del Estado y algunas CCAA dieron a dicha “burbuja”.

**DESCRIPTORES:** Andalucía. Cataluña. Galicia. Legislación sobre vivienda. Legislación urbanística autonómica. Madrid (Comunidad Autónoma). País Vasco. Patrimonio municipal del suelo. Política de suelo. Políticas de vivienda. Sentencias del Tribunal Constitucional sobre urbanismo. Vivienda social.

## I. PLANTEAMIENTO

Este trabajo pretende dar una visión general de las políticas de vivienda social desde el punto de vista jurídico. Es decir: trata de la articulación constitucional, legislativa y reglamentaria de las políticas de vivienda social o VPO. El enfoque será esencialmente descriptivo, exponiendo la evolución de la normativa de vivienda y de sus instrumentos de intervención. También haré algunos comentarios críticos, consistentes sobre todo en poner de manifiesto los desajustes e ineficiencias de las medidas legislativas en materia de VPO, así como su desconexión con la política urbanística y de suelo.

En primer lugar (apartado 2) me detendré en la política de vivienda de las dos primeras décadas de democracia (1978-1998), haciendo hincapié en la aparición de las CCAA y en la a mi juicio extravagante pervivencia de una política de vivienda estatal. En esta etapa la política de vivienda de las CCAA es, tanto desde el punto de vista jurídico como desde la orientación general, prácticamente mimética respecto de la del Estado. El apartado tercero (dedicado al periodo 1999-2009) es el más extenso, y está dedicado sobre todo a exponer un cierto incremento de la capacidad de decisión de las CCAA y la aparición, acaso un tanto artificial, de la vivienda como “problema social” a raíz del llamado *boom* o

e-mail: miguel.beltran@uclm.es

burbuja inmobiliaria. También me detendré en la recuperación del derecho a la vivienda, fruto de las declaraciones de derechos incorporadas a la cascada de reformas de los estatutos de autonomía iniciada en el Estatuto de la CA valenciana en el año 2006.

En un último apartado 4 expondré algunas conclusiones sobre las políticas de vivienda social (o sobre las políticas de vivienda en general). Estas políticas no son todo lo exitosas que puede parecer; tienen graves desajustes, a menudo lastrados por opciones políticas muy antiguas; no están suficientemente conectadas con la política urbanística y de suelo; y algunas de las políticas que actualmente empiezan a llevar a cabo los poderes públicos para responder al estallido de la “burbuja inmobiliaria” son muy discutibles.

## 2. 1978-1998: DEL ARTÍCULO 47 DE LA CONSTITUCIÓN A LAS COMPETENCIAS DE LAS CCAA Y A LA LLAMATIVA SUBSISTENCIA DE LOS PLANES ESTATALES DE VIVIENDA

### 2.1 El derecho a la vivienda del art. 47 de la CE

Si 1975 y 1977, con la muerte del dictador y las primeras elecciones libres, fueron hitos políticos capitales en España, la promulgación de la CE en diciembre de 1978 representó una transformación radical en el ordenamiento jurídico español. Para lo que aquí interesa, la referencia constitucional esencial a la vivienda es el art. 47, que, contrariamente a cuanto parece dar a entender su tenor literal, no consagra por sí mismo un derecho a la vivienda sino que, como principio rector que es, encomienda al legislador su reconocimiento, tutela y regulación<sup>1</sup>.

Según el artículo 53.3 de la CE, los principios —que no los derechos— del capítulo 3º del título 1º sólo pueden ser alegados y exigidos ante los tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. Y al estar el artículo 47 ubicado entre los “principios rectores de la

política social y económica”, no se trata de un derecho fundamental (la arquitectura constitucional no le da la consideración de verdadero derecho sino de “principio rector”). No es directa e inmediatamente aplicable, porque sólo es alegable como tal derecho —o sea, activa y pasivamente oponible a terceros— si el legislador así lo reconoce<sup>2</sup>. Contrariamente a otros derechos constitucionales que sí son directa e inmediatamente aplicables y exigibles (propiedad, honor, tutela judicial, vida, objeción de conciencia, educación), el “derecho” a la vivienda sólo adquiere tales perfiles jurídicos de “derecho” cuando el legislador así lo configura como posición jurídica exigible frente a terceros y frente a las AAPP, cosa que hasta el momento no ha sucedido en España. Las posibilidades de fiscalización jurisdiccional de una inactividad del legislador son mínimas.

¿Para qué sirve entonces el reconocimiento de un derecho que no es por sí mismo exigible ante los tribunales? No se piense, como algunos hicieron recién aprobada la CE, que no tiene ningún tipo de virtualidad. Los principios rectores de los arts. 39 a 52 sirven como criterio o parámetro de constitucionalidad de las demás leyes, y como límite de otros derechos fundamentales<sup>3</sup>. Pero lo más importante a retener es que, pese a que el derecho sólo podrá ser reclamado judicialmente cuando derive expresa y claramente de una previsión legal que lo contenga, el artículo 47 de la CE encierra grandes potencialidades para superar la clásica consideración individualista de la vivienda como objeto de consumo, con el fin de asegurar a todas las personas un sustento residencial mínimo.

La obligación que para los poderes públicos surge del art. 47 de la CE no es “dar” viviendas sino promover las condiciones y dictar las normas para que el derecho a la vivienda sea efectivo. Y de hecho, como se verá más adelante, en las políticas de VPO es marginal la actuación de dación directa de

<sup>1</sup> Art. 47 de la CE: “*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 general sobre el derecho a la vivienda del art. 47 de la CE véanse MUÑOZ (2000), IGLESIAS (2000a) y GARCÍA MACHO (1988).

<sup>2</sup> Al igual que tampoco lo son otros supuestos derechos del capítulo 3º como el derecho a la protección de la salud (art. 43 de la CE), a la cultura (art. 44 de la CE), al medio ambiente (art. 45 de la CE).

<sup>3</sup> Por ejemplo: el derecho a la tutela judicial —en concreto: a la ejecución forzosa de un crédito hipotecario— no puede primar automáticamente, a efectos de desahucio, sobre la dignidad de quien es privado de una vivienda.

vivienda por los poderes públicos (que se podría englobar en la tradicional actividad de servicio público): lo más frecuente es la actuación de fomento, conforme a la cual es un tercero (un promotor particular) quien, acogiéndose al régimen de VPO, construye y vende o adjudica las viviendas. En cualquier caso, del art. 47 de la CE se extraen tres mandatos diferenciados: hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada, regular la utilización del suelo de forma a que no se especule con él y asegurar la participación de la sociedad en la riqueza generada por la actuación urbanística de las Administraciones Públicas.

## 2.2 El reparto competencial en materia de vivienda: Estado, CCAA y entes locales

La otra referencia constitucional a la vivienda es la que da la clave, para, descendiendo un peldaño en la pirámide normativa, saber qué legislador (estatal o autonómico) está habilitado para desarrollar o concretar el mandato del art. 47 de la CE. En efecto, partiendo de que del art. 47 de la CE no cabe extraer consecuencias competenciales (pues dicho precepto se refiere en general a todos “los poderes públicos”), el dato esencial es que el art. 148.1.3 de la CE atribuye a las CCAA competencias exclusivas en vivienda, además de en urbanismo y ordenación del territorio. No habiendo en el listado de competencias estatales del art. 149 de la CE mención alguna al urbanismo o a la vivienda, entonces no cabe más que concluir que el Estado carece de competencias en estas materias<sup>4</sup>. Reténgase pues este dato: a priori el constituyente desapoderó al Estado de competencias en vivienda<sup>5</sup>.

Sin embargo, en la década de 1980 se planteó la supervivencia o no de la tradicional política de vivienda estatal, porque pese a la exclusividad autonómica el Estado seguía

teniendo planes de vivienda. La STC 152/1988 dio respuesta a un conflicto de competencias sobre los planes estatales de vivienda. Y reconoció la legitimidad constitucional de la intervención estatal en la vivienda, admitiendo en los planes estatales cuatro aspectos que, por enmarcarse en el título competencial de los arts. 149.1.11 (sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.) y 149.1.13 de la CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), podían considerarse básicos y por tanto de competencia estatal:

- a) la definición misma de las actuaciones protegibles;
- b) la forma de protección, en este caso la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas —créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones—, sin la cual el fomento de aquellas actuaciones carece de eficacia;
- c) el nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso; y
- d) la aportación misma de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones, en cuanto que garantía de la política económica general, relativa al sector de la vivienda.

Según el TC, las implicaciones económicas y crediticias de la política estatal de VPO justifican su consideración de básicas<sup>6</sup>. La sentencia contó con un voto particular del magistrado Rubio Llorente, que sostenía que dado el nivel de detalle del plan estatal, no podía considerarse básico porque no dejaba margen a las CCAA para desarrollarlo (además de que no tenía rango de ley). La solución que propuso para salvar la constitucionalidad del plan estatal fue usar no las bases de la economía o del crédito sino el art. 149.1.1 de la CE (condiciones básicas). Importa insistir en que no es constitucionalmente posible que el Estado

<sup>4</sup> Los RRDD de traspaso de funciones y competencias a las CCAA incluyeron desde el primer momento prácticamente todas las funciones en materia de vivienda.

<sup>5</sup> La última norma estatal de rango legal fue un RD-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de VPO. Reténgase la fecha: es dos meses preconstitucional, y su disp. fin. 1ª establecía un plazo de [seis días] para que le Gobierno remitiese a las Cortes un Proyecto de ley sobre Protección Pública a la Vivienda. El texto se envió (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie A, 23 de noviembre de 1979) pero nunca llegó a aprobarse, pues ya vigente la CE ello era sencillamente imposible desde el punto de vista del orden constitucional de competencias.

<sup>6</sup> Aun hoy el título competencial del art. 149.1.13 de la CE es el anclaje constitucional de los planes estatales de vivienda, si bien ha desaparecido el art. 149.1.11 de la CE: la disp. fin. 1ª del RD 2066/2008 (plan estatal de vivienda 2009-2012) dice que “Este Real Decreto se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución española, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, excepto el artículo 7 y la disposición adicional cuarta, que se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.8 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva de ordenación de los registros e instrumentos públicos”.

acuda al título competencial de condiciones básicas (art. 149.1.1 de la CE) para dictar normas en materia de vivienda. La STC 152/1988 fue muy clara al respecto, al decir en su FJ 3º que la función de garantía básica en materia de vivienda:

“es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito”.

Finalmente, cabe mencionar que existen dos CCAA en las que no se aplican las normas que el Estado dicte en materia de vivienda amparándose en los arts. 149.1.11 y 149.1.13 de la CE. Se trata del País Vasco y de Navarra, porque su peculiar régimen de financiación hace que el Estado prácticamente no tenga competencias para ningún tipo de prestación financiada vía PGE – en este caso, prestación de vivienda<sup>7</sup>.

Junto al Estado y a las CCAA, existe un tercer tipo de Administración con competencias en materia de vivienda. Se trata de los entes locales (Provincias, Municipios e Islas). El art. 25.2 de la LBRL otorga al municipio competencia en materia de vivienda y urbanismo, en los siguientes términos:

“El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: [...] d). Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas”.

Otros apartados del art. 25 establecen competencias que inciden sobre la vivienda y

<sup>7</sup> Este supuesto a mi juicio desmiente categóricamente que los sistemas de financiación sean “neutros” desde el punto de vista competencial: estas dos CCAA tienen más competencias que las demás – porque en ellas el Estado carece de competencias para dictar normas básicas.

<sup>8</sup> “e. Patrimonio histórico-artístico; f. Protección del medio ambiente; g. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores; h. Protección de la salubridad pública; k. Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social; l. Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales”.

<sup>9</sup> “Artículo 17. Participación de los Ayuntamientos.

Para financiar actuaciones protegidas en: áreas de urbanización prioritaria de suelo; áreas de rehabilitación integral; áreas de renovación urbana; ayudas para la erradicación del chabolismo; y promoción de alojamientos para colectivos especialmente vulnerables u otros colectivos específicos en suelo de titularidad municipal, será precisa la celebración de acuerdos específicos con las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla y con la participación de los Ayuntamientos en cuyo término municipal se vaya a actuar. Dichos acuerdos tendrán

el urbanismo de manera menos directa<sup>8</sup>. Sin embargo, los planes estatales apenas otorgan participación o competencias o potestades a los entes locales: además de la cláusula general del art. 17, limitada a algunos aspectos<sup>9</sup>, los arts. 64.3 y 65.2 del RD 2066/2008 les atribuyen participación en algunas decisiones sobre la urbanización de suelo destinado a VPO<sup>10</sup>, así como participación en actuaciones de rehabilitación, porque para que puedan ser financiadas deben estar previamente previstas en el planeamiento urbanístico municipal<sup>11</sup>.

### 2.3 Los planes (estatales) de vivienda y la articulación de las políticas estatal y autonómica

La política de vivienda estatal, plasmada en los planes, sufrió una gran transformación entre 1975 y 1978. No sólo por el fracaso del plan de 1976, debido en gran medida a la crisis del petróleo, sino por cambios derivados del paso de una economía dirigida a una economía de mercado: como ha señalado IGLESIAS (2000b: 136-137), en ese momento desaparece la obligatoriedad de que las cajas de ahorros, y otras entidades financieras, dedicasen parte de sus fondos a préstamos de vivienda (coeficientes de inversión obligatoria). Ello “comportó una crisis en el sistema tradicional de financiación de la política de vivienda, ya que no se había previsto un mecanismo que supiera los créditos que las cajas de ahorros dejaban de prestar” (SÁNCHEZ & PLANDIURA 2003: 5). El nuevo sistema que se implantó es el que aun

lugar en el marco de las comisiones bilaterales de seguimiento del Plan”.

<sup>10</sup> “Art. 64.3: Podrán acogerse a la financiación establecida en este Real Decreto para las Áreas de Urbanización Prioritaria de Suelo aquellas en las que, al menos, el 75 por ciento de la edificabilidad residencial de la unidad de actuación se destine a la promoción inmediata de viviendas protegidas, y que sean objeto de acuerdo de la correspondiente comisión bilateral de seguimiento, con la participación del Ayuntamiento correspondiente”.

<sup>11</sup> El llamado “pacto local” de finales de la década de 1990 intentó dar más competencias a los municipios en la elaboración de los planes de vivienda, pero el Acuerdo del Consejo de Ministros que reflejó dicho pacto (Acuerdo de 17 de julio de 1998) se limitaba a decir que se aseguraría “la participación de la representación de las Entidades Locales en los procesos de elaboración de los planes estatales sobre financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo”. Posteriormente, el Comité de Expertos de Vivienda, creado en 1990 en el seno del Ministerio de Obras Públicas, señaló la necesidad de incorporar a los municipios no sólo en la promoción y gestión de la VPO sino en la elaboración – a nivel estatal y autonómico - de la política de vivienda (véase COMITÉ DE EXPERTOS DE VIVIENDA 1992: 32).

hoy perdura: “la protección a la vivienda se articula a través de convenios entre las entidades de crédito y la Administración estatal [...] se trata, en última instancia, del paso de un sistema de financiación basado en el crédito oficial a otro configurado en torno al préstamo cualificado que conceden entidades privadas” (IGLESIAS, 2000b: 139). Además, las normas de 1978 (RD-Ley 31/1978 y RD 3148/1978) lograron lo que nunca antes se había conseguido: la unificación en uno sólo de todos los regímenes jurídicos de todas las tipologías de vivienda.

Tanto antes como después de la CE, la intervención estatal en la VPO se ha venido traduciendo en planes de vivienda, que son ejecutados por las CCAA, dado que el Estado, desde los primeros RRDD de traspaso de competencias a las CCAA, dejó de gestionar sus ayudas<sup>12</sup>. Lo esencial del periodo 1978-1998 es que las CCAA —teóricamente con competencia exclusiva en materia de vivienda— solían completar con sus propios fondos las ayudas estatales, pero sin establecer actuaciones protegibles propias. Es decir: actuaban como ejecutoras y “complementadoras” del plan estatal, con lo que la pretendida exclusividad de la política de vivienda quedaba desvirtuada, siguiéndose más bien el modelo legislación estatal / ejecución autonómica.

La vía concreta de articulación de la ejecución autonómica de los planes estatales es el convenio, pieza clave de la coordinación del sistema: 15 CCAA, y Ceuta y Melilla, conciertan con la AGE sus políticas de vivienda en una conferencia sectorial, y posteriormente suscriben convenios con la AGE para formalizar la ejecución de los planes estatales y para encauzar los instrumentos de colaboración. Previamente, la AGE ha negociado con las entidades financieras convenios para que sean éstas —y

no la banca pública, en vías de desaparición— quienes concedan los préstamos hipotecarios de las VPO. El mecanismo funciona del modo siguiente. La AGE<sup>13</sup> establece dos grandes magnitudes: volumen de recursos que se destinará a ayudas económicas directas (subvenciones y subsidiaciones) y volumen de recursos que se destinará a concesión de préstamos cualificados por parte de las entidades de crédito. A continuación, “considerando tanto indicadores objetivos como las solicitudes de las CCAA”, el Ministerio distribuirá estos recursos entre las distintas actuaciones protegibles, los distintos programas de actuación y también entre las CCAA. Este reparto territorial de los fondos estatales se formaliza en el correspondiente convenio entre el Estado y las CCAA<sup>14</sup>.

En estos planes de vivienda el Estado, pese a no tener competencias sustantivas sino sólo de dictar la normativa básica, establece reglas muy detalladas, y a mi juicio tendencialmente incompatibles con la noción de bases. Porque obligan a las CCAA, a la hora de complementar las actuaciones protegibles del plan estatal, a seguir las determinaciones del plan<sup>15</sup>. Es cierto que las CCAA pueden complementar la regulación estatal, añadiendo actuaciones protegibles a las establecidas en el plan estatal. Pero ello a) les obliga a respetar las determinaciones del plan estatal y b) no debería ser argumento para considerar que dictar un decreto tan detallado como el del plan de vivienda responde a la noción de bases (así lo pensaba el magistrado Rubio Llorente, en su voto particular a la STC 152/1988). Probablemente el título competencial estatal (limitado, recuérdese, a las bases) no debería poder amparar una política sectorial concreta y completa ni tampoco establecer medidas de fomento tan detalladas —y obligatorias— como los planes de vivienda<sup>16</sup>. Estas

<sup>12</sup> La STC 59/1995 se refería a la gestión de las ayudas no del plan estatal sino de un convenio ad hoc entre el Estado y al Ayuntamiento de Barcelona: la gestión “habrá de corresponder, como regla general, a las CCAA”, admitiéndose excepcionalmente una gestión centralizada — que hasta el momento nunca se ha producido.

<sup>13</sup> El art. 20.1 del RD 2066/2008 señala que las cuantías máximas del plan las aprueba el Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministerio de Vivienda y a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

<sup>14</sup> Sobre los mecanismos de coordinación en materia de vivienda pueden verse JIMÉNEZ DE CISNEROS (1994) y SARACHO (1997).

<sup>15</sup> Por ejemplo los arts. 22 y 32 del RD 2066/2008 establecen lo siguiente (para arrendamiento y para compraventa,

respectivamente): “Podrán ser calificadas como protegidas las viviendas de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación, y destinadas a arrendamiento que, según la normativa propia de las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, cumplan las condiciones a que se refiere el Título I de este Real Decreto y las específicas que sean de aplicación para cada uno de los regímenes que se establecen a continuación [...]”.

<sup>16</sup> Sin duda la competencia estatal está avalada por la STC 152/1988, pero creo que tampoco cabe dudar, como decía el magistrado Rubio Llorente en su voto particular a esta STC, que “el empleo de un título genérico (el del 149.1.13 de la CE), es inadecuado [...] porque dada su naturaleza, lleva a la ablación total de las competencias autonómicas”.

anomalías (el rango reglamentario de las bases, y su carácter completo y detallado) implican que en el fondo, y pese a contar con un respaldo competencial expreso, la política estatal de vivienda se asemeja mucho al llamado *spending power* o poder de gasto, conforme al cual el Estado utiliza su disponibilidad presupuestaria para incidir indebidamente sobre el orden constitucional de competencias. De todos modos, estas distorsiones del reparto competencial en materia de vivienda quedan en buena medida mitigadas por el carácter pactado del plan estatal, o sea, coordinado con las CCAA.

#### 2.4 El funcionamiento del sistema de planes de vivienda

La pieza clave de las políticas de vivienda (estatal y autonómica) son los planes de vivienda<sup>17</sup>. Y, como veremos más adelante, en algunas CCAA el legislador empieza a exigir a los municipios que elaboren —con carácter obligatorio— su plan de vivienda (PMV). Ya dije antes que la praxis de las políticas de vivienda eran dos: a) la intensa coordinación entre el Estado y las CCAA, y b) el escaso margen de estas (salvo País Vasco y Navarra) para llevar a cabo una política de vivienda realmente autónoma. Sencillamente, el plan estatal de vivienda ahogaba al plan autonómico, y apenas le dejaba espacio para una política propia<sup>18</sup>. Otra característica de este periodo de hasta finales de la década de 1990 fue la desaparición de la banca pública: si en la década de 1980 la banca pública (Banco Hipotecario de España, Caja Postal de Ahorros) hizo frente, con mayor o menor fortuna, a la desaparición de los coeficientes

de inversión obligatoria, entre 1987 y 1996 se extinguieron las instituciones del crédito oficial<sup>19</sup>, quedando sólo el Instituto de Crédito Oficial.

##### 2.4.1 Las actuaciones protegibles: ¿qué se protege?

A continuación vamos a ver algunos de los contenidos más importantes de los planes de vivienda. El elemento esencial de la política de VPO es la noción de “actuación protegible”. “Protegable” quiere decir que tiene interés para la finalidad perseguida y que por ello puede acogerse al régimen jurídico de los planes. Tradicionalmente los planes estatales (y, por mimetismo, los de las CCAA) comenzaban exponiendo las actuaciones protegibles, que solían ser: la promoción de viviendas en régimen de propiedad, arrendamiento o uso propio, la rehabilitación, y desde finales de la década de 1990, la urbanización de suelo (normalmente para promoción de VPO). Además, la adquisición de viviendas no protegidas (las llamadas viviendas “libres”) se incluyó también en el conjunto de actuaciones protegibles, bajo el rótulo de VPT (viviendas de precio tasado). Finalmente, algunos planes de vivienda se referían a las viviendas de promoción pública, pero su régimen sustantivo no se rige por los planes de vivienda<sup>20</sup>.

El plan estatal de vivienda en este momento vigente (art. 2 del RD 2066/2008) establece las siguientes actuaciones protegibles:

“Podrán ser actuaciones protegidas, cuando cumplan las condiciones establecidas en este Real Decreto:

<sup>17</sup> Los planes son normalmente cuatrienales, y de rango reglamentario: en Cataluña la duración de cuatro años la exige el legislador (art. 67.2 de la Ley de Vivienda 18/2007).

<sup>18</sup> Esta constatación de la excesiva centralización de la política de VPO no es del todo frecuente entre los autores. Sí la destacan por ejemplo SÁNCHEZ & PLANDIURA (2003: 9 – 10): “El gobierno de CiU no ha explotado el potencial regulativo sobre la VPO. La Generalidad ha aceptado jugar roles mayoritariamente operativos, de gestión de ayudas y de estocs inmobiliarios, mientras que el Estado, y sobre todo el mercado, marcan las reglas del juego en materia de vivienda en Cataluña [...] El Plan Catalán de la vivienda de 1992 se ha limitado a poco más que a una transposición literal del plan estatal a nivel autonómico”.

<sup>19</sup> Para lo que aquí interesa, el Banco Hipotecario, pero también los Bancos de Crédito Local, Agrícola y de Crédito Industrial.

<sup>20</sup> Esta última distinción es importante, porque nos sitúa ante dos tipos de intervención completamente distinta – por lo menos desde el punto de vista conceptual. La promoción pública

de viviendas es una actuación de servicio público (dación de bienes al mercado) mediante la cual son los poderes públicos quienes toman la iniciativa y promueven, construyen y adjudican las viviendas. Se trata pues de satisfacer directamente la necesidad (o el derecho) de vivienda. Las viviendas no salen al mercado sino que son adjudicadas mediante procedimientos públicos (o sorteadas), y posteriormente son vendidas o arrendadas por la Administración. Por el contrario, la política de vivienda relativa a la promoción privada es una actividad esencialmente de fomento, mediante la cual la necesidad o el derecho a la vivienda lo satisface la Administración de manera mediata: la Administración no promueve ni construye sino que establece un régimen de ayudas (“protección”) destinado a incentivar que los promotores privados realicen su actividad no en el mercado (“viviendas libres”) sino en el régimen de VPO. El promotor recibe fondos públicos, o se le facilita disponer de suelo, pero a cambio no puede vender o arrendar las viviendas al precio que desee sino que las debe vender o arrendar al precio establecido por la Administración.

1. La promoción de viviendas protegidas de nueva construcción, o procedentes de la rehabilitación, destinadas a la venta, el uso propio o el arrendamiento, incluidas, en este último supuesto, las promovidas en régimen de derecho de superficie o de concesión administrativa, así como la promoción de alojamientos protegidos para grupos especialmente vulnerables y otros grupos específicos.
2. El alquiler de viviendas nuevas o usadas, libres o protegidas, así como la adquisición de viviendas protegidas de nueva construcción para venta, y la de viviendas usadas, para su utilización como vivienda habitual del adquirente.
3. La rehabilitación de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales; la renovación de áreas urbanas y la erradicación de la infravivienda y del chabolismo.
4. La mejora de la eficiencia energética y de la accesibilidad y la utilización de energías renovables, ya sea en la promoción, en la rehabilitación o en la renovación de viviendas y edificios.
5. La adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida.
6. La gestión del Plan y la información a los ciudadanos sobre el mismo”.

De estas seis actuaciones la 4ª y la 6ª son nuevas, y las otras cuatro más o menos responden a la misma pauta que los planes anteriores (sólo que ahora se hace más énfasis en el destino arrendaticio). La promoción pública es una actividad marginal en los planes estatales porque el Estado ya no promueve viviendas (sólo retiene esa competencia en caso excepcional de promoción de viviendas destinadas a funcionarios estatales, esencialmente personal policial o militar) y porque la actividad de promoción por las CCAA o los municipios no se rige por los planes de vivienda: la única mención que existe —y, como acabamos de ver, no figura como

actuación protegible— es la aportación de fondos estatales a la promoción de viviendas para arrendamiento, bajo la denominación de “cofinanciación” (art. 31 del RD 2066/2008).

Simplificando bastante, cabe decir que la VPT ya no es una categoría autónoma (ya había desaparecido con tal nombre en el RD 1/2002, plan estatal 2002-2005), pero continúa como modalidad importante de la política de VPO, bajo el rótulo de “adquisición o alquiler de viviendas usadas o libres”. Como señala IGLESIAS (2000b: 89 y ss.), consiste en que una vivienda que no estaba sometida a ningún régimen de protección (no era una VPO) se incluye sobrevenidamente en dicho régimen. Se persigue movilizar el parque de viviendas usadas y vacías, y en anteriores planes estatales se requería que las viviendas tuviesen unos requisitos mínimos (un precio máximo, y de ahí el nombre de precio “tasado”, y unas dimensiones máximas, que solían ser 120 m<sup>2</sup> útiles). La VPT sigue presente, bajo distintas denominaciones, en los planes de vivienda estatales o autonómicos<sup>21</sup>. En la actualidad la necesidad de dar uso al inmenso parque de viviendas deshabitadas, fruto de las políticas urbanísticas y de vivienda que las tres Administraciones llevaron a cabo, por acción o por omisión, en la década de 2000, hace que sea especialmente relevante esta actuación protegible de adquisición o arrendamiento de viviendas no protegidas.

La VPO, o más precisamente, “viviendas sometidas a un régimen de protección” o “viviendas protegidas”, son aquellas que como tal sean calificadas por las CCAA porque cumplan los requisitos del propio plan estatal y sean destinadas a vivienda habitual y permanente. Así las define tanto el glosario del RD 2066/2008<sup>22</sup> como las normas autonómicas<sup>23</sup>. En el RD 2066/2008 ha desaparecido la exigencia general de una dimensión máxima, que en los planes

<sup>21</sup> Por ejemplo en Madrid el Decreto 12/2005 por el que se regulan las ayudas económicas a la vivienda en la Comunidad de Madrid (Plan de Vivienda 2005-2008) explicaba en su E. de M. que “se incorpora la figura de la Vivienda con Protección Pública de Precio Limitado, concebida a medio camino entre la vivienda protegida y la libre, sujeta a un precio máximo y dirigida a aquel segmento de la población madrileña que con un nivel de renta medio ha sido tradicionalmente desatendido en la política de vivienda llevada a cabo en nuestro país en los últimos años”.

<sup>22</sup> “Son las calificadas como viviendas de protección oficial o, más en general, como viviendas protegidas, por el órgano

competente de las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, que cumplan los requisitos establecidos en este Real Decreto. Las viviendas protegidas podrán destinarse a la venta o al arrendamiento y han de constituir el domicilio o residencia habitual y permanente de sus ocupantes, salvo en aquellos supuestos que determine expresamente este Real Decreto”.

<sup>23</sup> Art. 33.1 de la ley 18/2008 de vivienda de Galicia: “Es vivienda protegida aquella que, cumpliendo las exigencias de destino, superficie, condiciones edificatorias, diseño, calidad y precio establecidos en la presente ley y sus normas de desarrollo, recibe dicha calificación por la consejería competente en materia de vivienda”.

estatales y en la mayoría de los planes autonómicos solía ser de 90 m<sup>2</sup> (el anterior plan estatal de vivienda, RD 801/2005, se establecía un máximo de 90 m<sup>2</sup>, ampliable para disminuidos y para familias numerosas que era de 120 m<sup>2</sup>). Hay que mencionar, como excepción, que el art. 2 de la aun vigente ley madrileña 6/1997 de protección pública a la vivienda establece un máximo de 150 m<sup>2</sup>.

Dentro de esta macro-categoría de viviendas sometidas a un régimen de protección pública encontramos una subdivisión: las viviendas de régimen general y las de régimen especial, dependiendo de los ingresos de los arrendatarios o compradores, establecidos en los arts. 22.1 (arrendamiento) y 32.1 (compraventa) del RD 2066/2008. Los últimos planes estatales de vivienda han introducido una nueva tipología, la de las viviendas en régimen concertado, que amplían el universo de posibles arrendatarios o compradores cuyos ingresos no excedan de 6.5 veces el IPREM, es decir, unos 45.000 euros anuales.

Como se ve, el elemento clave es la “calificación”, es decir: la etiqueta que la Administración autonómica aplica a una concreta actuación de promoción, arrendamiento, compraventa, rehabilitación, etc. Dicha calificación es fruto de un procedimiento administrativo, y determina —en su vertiente provisional o en su vertiente definitiva— la inclusión en el régimen de protección y por consiguiente la posible percepción de fondos públicos. El art. 41 de la ley 18/2008 de vivienda de Galicia define así la calificación: “La calificación constituye el procedimiento administrativo por el cual se comprueba si una vivienda satisface los requisitos exigidos para las viviendas protegidas y, si procede, se declara dicha condición”. La calificación, sobre lo que puede verse IGLESIAS (2000b: 206 y ss.), puede ser provisional (cuando el promotor comience a planificar y a ejecutar la obra) o definitiva (al finalizarse esta), y aquella da derecho a obtener la financiación inicial. Y la descalificación de la vivienda la saca del régimen jurídico de VPO y la convierte en vivienda “libre”.

<sup>24</sup> En el anterior plan estatal de vivienda 2005-2008 - RD 801/2005- se denominada “precio básico nacional”. Debe repararse en que el precio de la VPO no estaba expresamente incluido entre los cuatro aspectos que la STC 152/1988 consideró básicos, de modo que sería legítimo que una CA lo ignorase por completo.

#### 2.4.2. Las ayudas públicas: ¿cómo se protege?

Lo esencial del sistema de protección pública a la vivienda es ofrecer fondos públicos a cambio de algunas condiciones y con sometimiento a un régimen jurídico determinado. Los promotores de vivienda reciben dinero (y, conforme a las normas urbanísticas, facilidades para disponer de suelo) a cambio de no construir vivienda libre sino VPO, sometiendo a las normas de VPO. Es decir, a reglas de tamaño y calidades de las viviendas, y sobre todo al precio del producto final, que no lo determina libremente el promotor sino que se fija de forma preestablecida por los planes de vivienda: es el módulo básico estatal (MBE), regulado en los arts. 9 y 10 del RD 2066/2008 y actualizado anualmente por la AGE<sup>24</sup>.

Estos fondos públicos se denominan “ayudas financieras”, y según el art. 13.1 del RD 2066/2008 consisten en subsidiación de préstamos, subvenciones y “ayudas a la entrada” o AEDE. La subsidiación es el abono de una cantidad fija por cada 10.000 euros de cuantía del préstamo (art. 14 del RD 2066/2008): los préstamos a los promotores y adjudicatarios de VPO son concedidos por entidades privadas a intereses más bajos que los del mercado, y el Estado subsidia los intereses, pagando a estas entidades la diferencia entre el interés del préstamo cualificado y el del mercado. En segundo lugar, la AEDE, prevista en el art. 15 del RD 2066/2008, es el abono de una cantidad destinada a facilitar el pago de la parte no financiada por el préstamo (lo que se conoce vulgarmente como la “entrada”). Junto a estas tres categorías, los préstamos convenidos (art. 12 del RD 2066/2008) no son “ayudas” sino préstamos hipotecarios que conceden las entidades de crédito que previamente han suscrito convenios con la AGE, y son algo más favorables que los de mercado, pues no tienen comisiones y el tipo de interés no tiene añadido al EURIBOR. Según el art. 12.2 del RD 2066/2008, sus características pueden ser unilateralmente modificadas por la AGE, lo cual da derecho a las entidades de crédito a rescindir el convenio que hubieran suscrito con la AGE.

En ese caso, las VPO autonómicas, acogidas o no al plan estatal, tendrían un precio distinto al precio del resto de las viviendas acogidas al plan. El que las políticas autonómica y estatal se coordinen a través de la conferencia sectorial tiende a obviar estas fricciones, pero no las impide – por lo menos como hipótesis.

Dependiendo de las actuaciones protegibles, las ayudas revisten una u otra modalidad. Para la vivienda protegida “ordinaria”, los promotores disfrutaban de préstamos convenidos (arts. 27 y 33 del RD 2066/2008), y si las viviendas que promueven son consideradas prioritarias (y en el RD 2066/2008 lo son las de régimen especial y las destinadas a arrendamiento), recibe además subsidiación del préstamo (art. 28.2 del RD 2066/2008) y en algunos casos una subvención (art. 28.3 del RD 2066/2008). Las ayudas se incrementan en caso de promoción de viviendas para “colectivos especialmente vulnerables y otros colectivos específicos” (arts. 35 a 37 del RD 2066/2008). Los adquirentes o arrendatarios tienen un idéntico régimen: dependiendo del “eje” o del “programa” de que se trate, se podrá percibir la subsidiación (en todos los casos) y/o la AEDE o la subvención.

La protección a la vivienda conocida como VPT (viviendas a las que sólo sobrevenidamente se aplica el régimen de protección) sólo se traduce en ayudas a los adquirentes o arrendatarios, no a los promotores – porque, como ya se dijo, la VPT o vivienda usada, no era inicialmente vivienda sometida a un régimen de protección, de modo que su promoción no se rigió en su día por el régimen de VPO ni gozó de ayudas públicas. Estas ayudas son: para arrendamiento, subvenciones de hasta el 40% de la renta anual (art. 38 del RD 2066/2008); para adquisición, préstamos convenidos (art. 42 del RD 2066/2008) y, con restricciones, subsidiación de los mismos (art. 43.2 del RD 2066/2008).

Existe pues una doble finalidad de los fondos públicos: destinar fondos a la oferta de vivienda, o sea a los promotores (lo que se conocía como “ayuda a la piedra”), y destinar fondos a la demanda de vivienda (las ayudas a los adquirentes o arrendatarios). En las décadas de 1960 y 1970 primó la ayuda a la promoción. A partir de 1978 se combinó la ayuda “a la piedra” con la ayuda personal al adquirente o arrendatario. En la actualidad, dados los cientos de miles de viviendas vacías, parecería lógico destinar menos dinero a la promoción de nuevas viviendas y,

mediante un sistema de ayudas a la compra o arrendamiento de viviendas usadas (aunque nadie las haya habitado), centrarse en la activación de la demanda y en la puesta en el mercado de estas viviendas. La generalización de los registros de demandantes de VPO, a la que aludiré en seguida, tiende a facilitar la cuantificación de la demanda de vivienda.

### 2.4.3. Algunos fallos del sistema

El sistema de protección a la vivienda, con la experiencia acumulada de varias décadas de funcionamiento, ha dado lugar a disfunciones. Dado el objeto de este trabajo, ahora sólo voy a referirme a las que tienen relevancia jurídica. En primer hay que mencionar el elevado nivel de fraude. Es notorio que existen muchas VPO vacías, o ilegalmente transmitidas o arrendadas a terceros por el comprador o el adjudicatario, y las tres circunstancias son ilegales. Autores como REBOLLEDO (1995: 138) hablan de “amplia vulneración de la normativa en aspectos tan esenciales como las limitaciones de precio y de renta”. En la ya casi desaparecida promoción pública para alquiler los impagos de renta eran frecuentísimos, así como, en menor medida, las ocupaciones ilegales y acaso por ello esa figura de VPO prácticamente dejó de utilizarse<sup>25</sup>. De hecho, España tiene sólo el 0,9 % de vivienda social en alquiler, frente al 34 % de países nórdicos o al 18 % de Francia (BURÓN 2008: 14).

Ante la generalización del fraude, lo que se hacía era “regularizar” a los adquirentes o arrendatarios que estaban en situación ilegal. En las VPO de promoción privada (y acaso menos en las de promoción pública) las reventas de la vivienda —prohibidas salvo que se obtenga la descalificación— han venido siendo muy frecuentes. Y en los procedimientos de adjudicación de viviendas de promoción pública el fraude era asimismo bastante común<sup>26</sup>. Las dificultades de gestión del parque de VPO, así como lo costoso desde el punto de vista político de sancionar o desahuciar a los ocupantes

<sup>25</sup> En BELTRÁN (2000: 113) recojo datos de la CA de Madrid de mediados de la década de 1990 conforme a los cuales el 35 % de los inquilinos no pagan sus alquileres o lo hacen con retraso.

<sup>26</sup> Posiblemente el sistema de adjudicación por sorteo pueda hacer que el fraude se reduzca.

<sup>27</sup> Sobre todo en pequeños municipios: es bastante evidente que el Alcalde que ha dado viviendas a sus vecinos luego no los va a desahuciar si estos incumplen gravemente las limitaciones del régimen de VPO.

ilegales<sup>27</sup>, se convierten en favorecedores del fraude. No en la categoría de fraude sino próxima a ella se sitúa la crítica, que cabe considerar de izquierdas (o por lo menos socializante), de SÁNCHEZ & PLANDIURA (2003). Estos autores sostienen que pese a los recientes intentos de rectificación por los planes estatales y autonómicos, la temporalidad del régimen de VPO (es decir, la limitación en el tiempo de las prohibiciones de disponer) representa una apropiación privada, ciertamente diferida, de una inversión pública: “La consecuencia inmediata de esta provisionalidad del régimen de protección de la vivienda pública es el lucro privado, cuando no especulativo, del primer propietario, que una vez transcurrido el plazo de duración del régimen de VPO se beneficia individualmente de una plusvalía colectiva derivada de la financiación pública” (2004: 3)<sup>28</sup>. Una VPO que inicialmente estaba destinada a personas determinadas, en función de su necesidad de vivienda, termina en manos de personas que no tienen que acreditar tal necesidad. La Administración se suele desentender de lo que sucede una vez que la vivienda se ha vendido, y ello permite la “privatización” o el aprovechamiento privativo de las viviendas sin sujeción a las limitaciones del régimen de VPO.

Existe otra deficiencia, que como señala ALONSO (2004) acaso sea la más grave, porque afecta a la raíz —en sentido literal— de la VPO. Se trata de la (des)imbricación urbanística de la política de vivienda. La política de vivienda se ha hecho casi siempre, desde la primera ley urbanística moderna (LRSOU de 1956), de forma desconectada de las previsiones de planeamiento y de ordenación de la ciudad, lo que ha llevado a la inmensa mayoría de los autores (por todos véase ALONSO: 2004) a hablar de fracaso de los PMS. El punto de conexión entre política de VPO y política de suelo representado por los PMS tuvo el mismo destino que las demás normas urbanísticas: la inaplicación, sobre lo que puede verse QUINTANA (2004). La

regulación legal<sup>29</sup> vincula los bienes del PMS a la construcción de vivienda pública o a otros fines sociales. La tendencia de bastantes leyes urbanísticas viene siendo la flexibilización, permitiéndose cada vez más usos. El art. 39 del TRLS 2008 ha intentado equilibrar las tendencias, pues por un lado establece una regla (el destino a VPO) y una excepción (“otros usos de interés social”, con tres requisitos: que las leyes urbanísticas los indiquen, que se refieran a fines urbanísticos o ambientales o de inmuebles del patrimonio cultural, y que sean conformes con el planeamiento). Pues bien: en palabras de ALONSO (2004: 17 y 7), “por la vía de los ‘otros usos de interés social’ en muchos casos el legislador autonómico ha explicitado en la propia norma verdaderas válvulas de escape que, mal utilizadas, pueden permitir a la Administración una utilización espuria de la institución [...] se ha producido una utilización perversa de este mecanismo, basándose su gestión en fines puramente lucrativos”. Se consagra así la desconexión entre la política urbanística o de suelo y la política de VPO.

### 3. 1999-2009: LA REACCIÓN FRENTE A LA BURBUJA INMOBILIARIA, EL “RENACIMIENTO” DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y LAS NUEVAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

#### 3.1. La plena asunción competencial de las CCAA

Ya se ha explicado cómo durante los primeros años de la democracia, y hasta bien entrada la década de 1990, las CCAA, pese a tener competencias exclusivas en vivienda y pese a tener transferidas las funciones y potestades sobre esta materia, no habían tenido apenas política de vivienda propia. Se habían limitado a ejecutar en su territorio los planes de vivienda estatales, sin añadir prácticamente nada.

Esta situación cambió a finales de la década de 1990, cuando algunas CCAA

<sup>28</sup> Relacionado con esto, IGLESIAS (2000b: 78) pone de manifiesto un dato fundamental: la Administración sólo controla en la práctica el acceso a la VPO en la primera transmisión, y siempre que el adquirente solicite ayudas directas: así, las segundas y posteriores transmisiones, aun dentro de los 30 años de duración del periodo de vigencia de las limitaciones del régimen de VPO, quedan fuera de un eventual control de la situación económica del adquirente. En 2000 en casi todas las

CCAA se podía comprar una VPO en segunda transmisión si no se solicitaban ayudas públicas. Ello mueve a Iglesias a criticar “la separación de las medidas de financiación de las VPO de su específico régimen jurídico”.

<sup>29</sup> Arts. 276 y 280.1 del TRLS de 1992, salvados de inconstitucionalidad por la STC 61/1997, y hoy arts. 38 y 39 del TRLS 2008, y todas las regulaciones autonómicas. Sobre las reformas de 2007-2008 véase DELGADO (2008).

comenzaron a diseñar una política de vivienda propia, es decir, a elaborar planes de vivienda (y leyes de vivienda, lo cual es una novedad) que no se limitaban a completar las actuaciones protegibles del plan estatal sino que definían nuevas actuaciones. Así se reconocía expresamente, por ejemplo, en la E. de M. del Decreto de la CA de Madrid 228/1998. En consonancia con ello, el art. 15 del RD 1186/1998 (plan estatal de vivienda 1998-2001) se aplicaría a las viviendas calificadas de protección oficial conforme a la normativa estatal de 1978 y a:

“otras viviendas con protección pública calificadas o declaradas como protegidas, a efectos de este Real Decreto, según la normativa propia de las CCAA o de las ciudades de Ceuta y Melilla, siempre que su superficie no exceda de 90 m<sup>2</sup>”.

Actualmente el art. 2 del RD 2066/2008 (plan estatal de vivienda 2009-2012) se limita a enumerar las actuaciones protegibles, que se concretan a través de seis “ejes básicos” y doce “programas” (art. 21), pero en su definición sustantiva las CCAA están limitadas por el propio plan estatal: véase por ejemplo el art. 22 (“eje” de promoción de viviendas protegidas en alquiler): “Podrán ser calificadas como protegidas las viviendas de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación, y destinadas a arrendamiento que, según la normativa propia de las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla,

“cumplan las condiciones a que se refiere el Título I de este Real Decreto y las específicas que sean de aplicación para cada uno de los regímenes que se establecen a continuación”.

Es decir: si las CCAA quieren beneficiarse de los fondos estatales, la definición sustantiva de qué vivienda merece protección, establecida por las CCAA, debe sin embargo someterse a los criterios del plan estatal (arts. 1 a 20: condiciones generales del plan).

Nace en ese momento (en torno a 1998) la denominada “VPO autonómica”, o sea:

viviendas sometidas a un régimen de protección regulado no por el Estado sino por las CCAA – y pese a ello financiadas por el Estado. Como bien señaló Muñoz, el RD 1186/1998 ha roto un consenso tácito y pacífico que ha logrado mantener en todo el territorio nacional el régimen jurídico de la VPO” (MUÑOZ 2003: 101). La VPO deja así de ser un régimen jurídico, aun heterogéneo, y se convierte en una gigantesca etiqueta que se aplica a muchísimas realidades sustantivas, definidas por leyes y planes esencialmente autonómicos. En ocasiones la terminología no era del todo esclarecedora: la legislación de la CA de Madrid (véase el Preámbulo del Decreto madrileño 11/2005 de reglamento de viviendas con protección pública) hizo un curioso distingo lingüístico para diferenciar “vivienda de protección oficial” y “vivienda de protección pública”, en la línea del RD 1186/1998 (plan estatal de vivienda 1999-2001), que no recogía ni siquiera la expresión VPO sino que aludía a “viviendas sujetas a algún régimen de protección pública”: (véanse p. ej. arts. 1.1.a) y 15). Recientemente alguna legislación autonómica ha invertido la situación, reservando para sí la vieja terminología de VPO, acuñada originariamente por y para el Estado: el art. 77.1 de la Ley de vivienda de Cataluña 18/2007 parece dar una definición de VPO como categoría exclusivamente autonómica.

Ello significa, desde un punto de vista más general, que en la actualidad es incorrecto hablar de “la política de vivienda” o de “el régimen de VPO”: como es natural dada la exclusividad de la competencia autonómica en vivienda, existen tantas políticas y tantos regímenes jurídicos como CCAA hayan ejercido con plenitud su competencia<sup>30</sup>.

### 3.2. El llamado *boom* inmobiliario y el intento de recuperación de competencias por el Estado

La primera década del siglo 21 ha supuesto transformaciones gigantescas en el panorama urbanístico y de la vivienda en

<sup>30</sup> Es más, según hayan o no legislado las CCAA estableciendo un “derecho a la vivienda”, habrá ciudadanos que tengan ese “derecho” y otros que no lo tengan. Dada la exclusividad de la competencia autonómica en vivienda, dada la falta en el resto del art. 149.1 de la CE de títulos competenciales estatales claros, dada la expresa atribución del art. 47 de la

CE al “legislador” – o sea: al legislador competente, que es el autonómico y no el estatal – para que regule el “derecho a la vivienda”, y dada la jurisprudencia del TC sobre la inviabilidad del título estatal de condiciones básicas del art. 149.1.1 de la CE para incidir sobre la vivienda, no parece que el Estado pueda poner remedio a esta disparidad territorial.

España. A raíz de una serie de factores como la caída de los tipos de interés hipotecario, la menor rentabilidad de los mercados financieros, el crecimiento económico sostenido, la disponibilidad de suelo por obra de la LRSV de 1998, y acaso de otras realidades menos evidentes como el lavado de dinero negro, la demanda de vivienda se disparó, provocando un aumento brusco y muy rápido en el precio del suelo y de la vivienda, y una ingente actividad constructiva<sup>31</sup>.

Ante esta situación de demanda especulativa y artificial, de paroxismo constructivo y de inflación de precios, casi todas las Administraciones consideraron que debían reaccionar de una u otra forma. El legislador estatal lo hizo en 2007: consciente de la trascendencia del urbanismo en la política de vivienda, y acaso movido por los llamativos casos de corrupción asociados a aquél, ha intentado apurar las posibilidades que le ofrecían la CE y la jurisprudencia constitucional para aumentar el nivel competencial estatal en materia de urbanismo (y, en menor medida, de vivienda). Por ejemplo el art. 10.1 b) del TRLS 2008 representa una novedad respecto a la LRSV de 1998 porque obliga al legislador autonómico a establecer una reserva mínima de suelo destinado a VPO del 30 % de la edificabilidad<sup>32</sup>.

### 3.3. La vivienda en los nuevos Estatutos de Autonomía y en la legislación autonómica

La oleada de reformas de EEAA iniciada en 2006 con el EA de la CA valenciana, LO

1/2006, y finalizada —en el momento de escribir estas líneas en agosto de 2009— con el EA de Castilla y León, LO 14/2007, supuso una redefinición y una reafirmación de las competencias autonómicas. No tanto un aumento de estas competencias, porque casi todas las competencias en ellos detalladas ya eran competencias autonómicas asumidas por el anterior EA, o transferidas por RRDD o por ley de transferencia o delegación, o otorgadas por el TC o atribuidas por la legislación estatal<sup>33</sup>. En materia de urbanismo y vivienda los EEAA catalán y andaluz representaron el intento de apurar al máximo el techo competencial, especificando submaterias de competencia exclusiva o semi-exclusiva. El art. 137.1 del EA de Cataluña desglosa en seis submaterias lo que en el EA de 1979 era una competencia genérica en materia de vivienda<sup>34</sup>. En Andalucía el art. 56 del EA de 2007 es prácticamente calcado.

Me parece que lo más relevante de los nuevos EEAA desde el punto de vista de la vivienda no está en los listados competenciales sino en otro lugar. Está en las declaraciones de derechos. La exclusividad de la competencia de las CCAA en materia de vivienda ha salido reforzada por el camino más difícil: a través del establecimiento de declaraciones de derechos estatutarios que han “interiorizado” y dotado de contenido algunos de los principios rectores de la CE. De este modo, la elevación a rango estatutario del derecho a la vivienda en los nuevos EEAA supuso un punto de inflexión en la aproximación de los poderes públicos a la vivienda<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Así lo explica RODRÍGUEZ (2007: 486): “ha tenido lugar un desplazamiento masivo del ahorro depositado en entidades financieras hacia la adquisición de viviendas como forma de destino del ahorro”, lo cual provocó que “el número de viviendas construidas en 1998-2006 ha sido de 5.426.400, un 56 % superior a la variación neta del número de hogares en el mismo periodo de tiempo”. BURÓN (2008: 13) señala que entre 2005 y 2007 se han iniciado 750.000 viviendas de media anual.

<sup>32</sup> Esta fijación por el Estado de una reserva mínima de suelo para VPO me parece una medida a priori buena, pero dudosamente constitucional: no es fácil sostener que entre dentro de la competencia urbanística estatal tal y como la definieron la SSTC 61/1997 y 164/2001, ni es fácil sostener que entre dentro de la competencia estatal en vivienda tal y como la definió la STC 152/1988. Y es aun más difícil sostener que la ampara el art. 149.1.1 de la CE, tanto referido al derecho de propiedad inmueble como al derecho a la vivienda. Guste o no, la política de vivienda y de urbanismo es responsabilidad autonómica, y creo razonable concluir que ni en una ni en otra entra la fijación por el Estado de reservas de suelo para VPO. En este sentido los

recursos interpuestos frente a la LS 8/2007 (Canarias, La Rioja, Madrid y el Grupo Popular del Congreso) se dirigen, entre otros, contra los arts. 10.1, 38 y 39.

<sup>33</sup> Y por consiguiente los EEAA – salvo excepciones – no dan a las CCAA más competencias de las que ya tenían.

<sup>34</sup> “a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial. b) El establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones públicas de Cataluña en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance, tanto en relación al sector público como al privado. c) La promoción pública de viviendas. d) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito. e) Las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción. f) Las normas sobre la habitabilidad de las viviendas. g) La innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas. h) La normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación”.

Es evidente que el legislador que ha tomado el testigo del art. 47 de la CE es el legislador estatutario. Además, este derecho requiere desarrollos legislativos, que ya han empezado a producirse. Es cierto que bastantes CCAA tenían su ley de vivienda antes de la oleada de reformas estatutarias iniciada con el EA de la CA valenciana en 2006. Pero es a partir de esa fecha cuando las leyes de vivienda cambian cualitativamente: sobre todo por su pretensión de concretar un “nuevo” derecho estatutario, algunos legisladores, inspirándose probablemente en la legislación francesa de 2007 (ley llamada DALO, del derecho a la vivienda exigible), empezaron a aprobar nuevas leyes sociales que parecen establecer un “derecho a la vivienda” y que, además, recogen una visión que podríamos llamar integral de la vivienda. Integral no sólo porque abordan, además de la tradicional perspectiva de la VPO, otros muchos aspectos de la vivienda, sino porque incluyen en la regulación aspectos como la sostenibilidad, la calidad ambiental o ecoeficiencia, la relación entre la política de vivienda y otras políticas sociales, territoriales, etc.<sup>35</sup>.

Pero sin duda lo más relevante de estas nuevas leyes es su pretensión de, desarrollando el art. 47 de la CE, asegurar la efectividad del derecho a la vivienda mediante la incorporación de ciertos mecanismos de garantía, de forma tal que —según los responsables políticos— el derecho a la vivienda quedaba garantizado. Sin embargo tal cosa no es del todo así. La ley catalana de vivienda 18/2007 no prevé ninguna técnica concreta de exigibilidad frente a los poderes públicos del derecho a la vivienda. Pese a que se afirma en el art. 2 que

“las finalidades de la presente ley son... hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, establecido por la Constitución y el Estatuto, y el resto de derechos constitucionales conexos”,

no se prevén acciones para reclamar el cumplimiento específico de ese derecho, ni siquiera del cumplimiento por los poderes públicos de sus obligaciones (presupuestarias, de planeamiento, etc.) relacionadas con la política de vivienda. La ley gallega de vivienda 18/2008 tampoco establece nada parecido: su art. 68 apenas añade nada al débil mandato del art. 47 de la CE. Lo que en esta ley parece concebirse como una cláusula general de exigibilidad se queda en apenas nada, dada la referencia a la “legislación aplicable”:

“Artículo 3. Acción pública: Cualquier persona, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, podrá exigir ante los órganos administrativos y la jurisdicción contencioso-administrativa el cumplimiento de la normativa de vivienda, de acuerdo con la legislación aplicable”.

Donde sí parece haber innovaciones es en el proyecto de ley de la CA de Andalucía de 2009<sup>37</sup>. Su art. 1 establece que:

“la presente Ley tiene por objeto desarrollar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada, del que son titulares las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía en las condiciones establecidas en la misma. A tal efecto, la presente Ley regula el conjunto de derechos y deberes de sus titulares, así como las actuaciones que para hacer efectivos los mismos

<sup>35</sup> En la CA valenciana, art. 16 del EA de 2006, en Baleares, art. 22 del EA de 2007, en Cataluña, art. 26 del EA de 2006, y en Andalucía, art. 25 del EA de 2007, en este caso de un modo peculiar, porque no sólo no “crea” por sí mismo un derecho sino porque establece que para “favorecer” su ejercicio los poderes públicos vienen obligados a promover viviendas (se añade un mandato al legislador a que regule el acceso igualitario a las mismas y las ayudas para ello): “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”. Además, el art. 37.1.22 de este mismo EA establece un principio rector de la actuación de todos los poderes públicos de la CA: el uso racional del suelo, la evitación de la especulación y la promoción del acceso a la vivienda protegida de los colectivos necesitados. En otros EEAA la mención a la vivienda se ha mantenido más apegada a la CE, porque parece configurarse más como simple principio rector que como verdadero derecho (art. 27 del EA de Aragón de 2007, art. 16.14 del EA de Castilla y León de 2007).

<sup>36</sup> Ejemplo de estas leyes son la ley catalana de vivienda 18/2007, la ley gallega de vivienda 18/2008 y el proyecto de ley andaluz de derecho a la vivienda de 2009 (que tenía el precedente de la ley 13/2005 de medidas para la vivienda protegida y suelo). Sin embargo, otras CCAA han mantenido el modelo de práctica inexistencia de regulación legal: en la CA de Madrid la ley 6/1997 de protección pública a la vivienda es una mera ley de cabecera, sin apenas contenido, que actúa como simple habilitadora de la regulación sustantiva que se realiza por vía reglamentaria, nivel en el que se distingue entre la regulación sustantiva, contenida en Decretos de VPO, de adjudicación, de ayudas económicas, etc., y los planes de vivienda propiamente dichos, que concretan las actuaciones protegibles y establecen las ayudas.

<sup>37</sup> *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* n° 258 de 16 de junio de 2009, págs. 4 a 11, <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=38593>.

corresponden a las Administraciones Públicas Andaluzas y a las entidades públicas y privadas que actúan en el ámbito sectorial de la vivienda”.

De modo que el proyecto se propone efectivamente desarrollar “el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna”, concretando su titularidad<sup>38</sup>, las actuaciones que corresponden a las Administraciones andaluzas<sup>39</sup>, el concepto de vivienda digna y adecuada (arts. 2 y 3) y el régimen y las garantías para el ejercicio del derecho. Asimismo, trata de arbitrar la corresponsabilidad de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos en la consecución del acceso y disfrute a la vivienda, con expresa apelación a los principios de cooperación y de coordinación con los entes locales y manifestando respeto hacia los principios de subsidiariedad y de autonomía municipal (art. 9). Finalmente, el art. 24, de forma bastante ambigua, establece una previsión de remedios procedimentales para exigir el cumplimiento del derecho:

“Artículo 24. Protección jurisdiccional de los derechos. 1. Las personas titulares del derecho con arreglo a las condiciones establecidas en el art. 5 de esta Ley podrán exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada, en los términos establecidos en la presente ley, mediante el ejercicio de las acciones que procedan de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado. 2. En particular, quienes acrediten interés legítimo, transcurrido el plazo establecido en la Disposición Final Segunda, podrán reclamar ante la correspondiente administración municipal el cumplimiento del deber de aprobar el Plan Municipal de Vivienda y, promover activamente la ejecución de la programación prevista en el mismo, en caso de que este haya sido aprobado”<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Son titulares del derecho “las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía” (artículo 1.1) aunque los Ayuntamientos pueden requerir para su ejercicio un período mínimo de empadronamiento (art. 6).

<sup>39</sup> Artículo 1.3: “Las Administraciones Públicas Andaluzas promoverán el acceso a una vivienda digna y adecuada a través de una política de actuaciones en materia de vivienda protegida y suelo y de apoyo a la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas existente.” El artículo 10 concreta a título de ejemplo las ayudas y otras medidas orientadas a la promoción del derecho. Y el artículo 11 prescribe obligaciones específicas para el planeamiento urbanístico.

<sup>40</sup> Para emitir una opinión sobre este precepto habrá que esperar a saber si se convierte o no en ley, pero sí se puede

### 3.4. El papel de los municipios: los Planes Municipales de Vivienda

Tradicionalmente la participación municipal en la política de vivienda, basada en el genérico reconocimiento de competencias en urbanismo y en vivienda otorgado en el art. 25 de la LBRL, se limitaba al planeamiento urbanístico (crear suelo urbanizable), a destinar los bienes del PMS a la construcción de VPO y a promover y gestionar viviendas sociales – también, de forma menos directa, a actuaciones de rehabilitación, conservación, etc. A mediados de la década de 2000, a la estela de los enormes cambios en la situación de la vivienda a que vengo aludiendo (legislación urbanística estatal de 2007-2008, boom inmobiliario, reconocimiento del derecho a la vivienda en los nuevos EEAA, leyes “integrales” de vivienda), algunas de las leyes autonómicas comenzaron a sistematizar la intervención municipal obligando o incentivando a los ayuntamientos a elaborar un nuevo instrumento de planeamiento: el plan municipal de vivienda (PMV).

Como ya dije, uno de los puntos de partida de los PMV fueron los nuevos EEAA, que en algún caso atribuyeron expresamente a los municipios competencias en vivienda. Por ejemplo el EA de Andalucía de 2007<sup>41</sup>. En este contexto, y con la ya explicada finalidad de fortalecer los mecanismos para convertir el derecho a la vivienda en un “verdadero” derecho (o sea, exigible) algunos legisladores han comenzado a establecer para los municipios obligaciones activas. Por ejemplo en la CA de Andalucía, el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado por Decreto 395/2008, prevé con carácter potestativo la elaboración y aprobación por los ayuntamientos de PMV, comprometiéndose incluso la CA a su financiación previa la

decir ahora que plantea muchísimos problemas desde el punto de vista de su articulación jurídica y de su exigibilidad jurisdiccional (lo cual acaso explique que ninguna de las otras dos leyes de vivienda recientes, la gallega de 2008 y la catalana de 2007, contengan una regla parecida).

<sup>41</sup> Art. 92: “Competencias propias de los municipios. 1. El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad. 2. Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes: a) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. b) Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial [...]”.

suscripción del correspondiente convenio. La regulación de los PMV del art. 7 del Decreto 395/2008 es muy detallada<sup>42</sup>. Además, el PMV requiere para su aprobación, que es competencia municipal, la emisión de informe preceptivo de la Consejería de Vivienda y exige que su tramitación se articule con participación social. Se trata, conforme a su artículo 4.4 del Decreto, de adecuar las proporciones de los distintos programas “a las necesidades de vivienda existentes en cada municipio”, debiendo contener como mínimo las determinaciones previstas en el artículo 7. Esta previsión, que plantea de por sí muchas incógnitas, ha sido completada por el ya mencionado proyecto de ley de derecho a la vivienda de 2009 (art. 13), que, en caso de convertirse en ley, en un plazo de dos años obligará a todos los municipios de la CA a dotarse de un plan de vivienda con determinaciones sustantivas muy concretas – además de interconectar el PMV con el planeamiento urbanístico, surgiendo dudas respecto de la articulación entre ambas figuras de planeamiento.

La ley 18/2007 de vivienda de Cataluña es menos radical, en el sentido de obligar a los municipios a dotarse de un plan de vivienda tan sólo cuando no tengan un programa urbanístico equiparable y cuando, además, quieran concertar políticas de vivienda con la CA – es decir: percibir fondos autonómicos. El art. 14, relativo a los planes locales de vivienda, dice que estos:

“determinan las propuestas y los compromisos municipales en política de vivienda y son la propuesta marco para la concertación de políticas de vivienda con la Administración de la Generalidad”,

y establece un complejo marco analítico, planificador, de coordinación, de ejecución, etc. La ley 18/2008 de vivienda de Galicia no menciona los PMV sino que en su art. 8.2 d) se limita a reconocer a los municipios competencias para:

“la aprobación de programas específicos de promoción y fomento del acceso a la vivienda,

así como las medidas de fomento de la renovación y rehabilitación del parque de viviendas existente, en los términos previstos en la presente ley y sus normas de desarrollo”.

La promoción de viviendas sociales ha sido desde antiguo uno de los ámbitos de actuación municipal, de modo que el margen de actuación es relativamente amplio. Pero se va reduciendo, según legislan al respecto las CCAA, particularmente aquellas CCAA como Galicia, Andalucía, Cataluña en las que se han establecido por ley reglas aplicables a las políticas de vivienda de *todas* las AAPP de la CA: por ejemplo el art. 2 de la ley de Galicia 18/2008 establece principios rectores de las políticas de vivienda de las AAPP de la CA de Galicia, orientando el ejercicio por todas ellas de las potestades reconocidas en la ley.

La cuestión de si los municipios pueden añadir categorías de VPO no previstas en la normativa autonómica ha sido bastante debatida. Cuando lo han querido hacer han encontrado serias dificultades legales. PONCE (2008: 171) señala como el Tribunal Supremo en 2004 negó, respecto de un municipio de la CA de La Rioja, que los ayuntamientos pudiesen legalmente crear tipos propios de vivienda protegida, ya que, al carecer de competencias sustantivas o regulativas en vivienda, debían limitarse a promover viviendas sociales, sin poder establecer tipos añadidos de VPO. De modo que no existiría margen para que los municipios establezcan fórmulas propias: su actividad o política de vivienda tiene necesariamente que llevarse a cabo en el marco de la normativa autonómica.

### 3.5. El nuevo panorama: los cambios en las políticas públicas de vivienda en la primera década del siglo 21. Un balance (provisional) de esta etapa

La peculiar situación de la vivienda, y del urbanismo, existente desde hace unos diez años (boom o burbuja inmobiliaria, y posterior crisis) ha provocado que la política de vivienda haya cambiado bastante desde

<sup>42</sup> Entre otros, se exige a los PMV los siguientes contenidos: estudios de las necesidades de vivienda y del nivel de renta de las familias residentes en el municipio; propuestas de cuantificación y localización de las viviendas protegidas; propuestas de reservas de suelo para su destino a la construcción de vivienda protegida; determinación de los equipamientos e infraestructuras urbanas

para el abastecimiento de los alojamientos protegidos; propuestas de actuaciones de rehabilitación, ya sea del parque de viviendas en general, ya sea de áreas o de centros históricos; propuestas de viviendas de promoción pública y su localización; sistema de selección de las personas destinatarias de las viviendas y alojamientos protegidos.

mediados de la década de 2000. Existen novedades importantes: el reconocimiento del “derecho a la vivienda” por algunos legisladores autonómicos, la ubicación de la vivienda en el eje de las políticas sociales de los poderes públicos, la recuperación por el Estado de competencias en materia de vivienda en la legislación urbanística de 2007-2008, las aun tímidas políticas de puesta en el mercado de las viviendas vacías. Todos estos son factores que han hecho que las políticas de VPO, que habían permanecido prácticamente invariadas desde hacía décadas, estén cambiando mucho. Es posible que esta nueva orientación haga que las políticas de vivienda social sean ahora más eficaces en su pretensión de que puedan acceder a una vivienda el enorme conjunto de población a la cual el boom inmobiliario, con el elevadísimo precio de la vivienda, ha excluido del mercado.

Es cierto que se han corregido (o se ha intentado hacerlo) algunas de las deficiencias más llamativas de la política de vivienda de la etapa 1978-1998. Por ejemplo: el a mi juicio excesivo énfasis en la propiedad como prácticamente único sistema de tenencia de las viviendas se ha intentado compaginar con una política de VPO en alquiler. Otro: la utilización generalizada de los registros de demandantes de vivienda puede permitir, si la información es bien utilizada y los registros bien gestionados, ajustar la oferta de viviendas a la demanda real<sup>43</sup>. Otro: parece que finalmente muchos municipios se han convencido de la necesidad de emprender una política de rehabilitación medianamente seria, en paralelo a la potenciación de las fórmulas de

rehabilitación urbana de los tres últimos planes estatales de vivienda.

Estos cambios en las políticas de vivienda, con ser reales y positivos, encubren sin embargo una realidad no tan satisfactoria. En la primera década del siglo 21 que las Administraciones españolas no supieron o no quisieron prever el boom o burbuja inmobiliaria, y cuando quisieron hacerle frente ya era demasiado tarde<sup>44</sup>, o las medidas fueron demasiado tímidas. Cuando el mercado inmobiliario, o sea la vivienda libre, funciona y es tan rentable para los promotores, las posibilidades de una intervención eficaz de los poderes públicos son muy limitadas. Y para dicha eficacia las ventajas y ayudas del régimen de VPO deben ser aun mayores, cosa que no fue así – o no lo fue en la medida suficiente. Cuando el tipo de interés hipotecario es tan bajo, las ayudas a los demandantes de vivienda apenas tienen margen para ser efectivas, porque el interés del mercado es muy atractivo (y los bancos y cajas fueron extremadamente generosos en la concesión de préstamos). Y por ello bancos y cajas no están demasiado incentivados a suscribir convenios con las AAPP para conceder hipotecas de VPO. Cuando el suelo es tan caro (pero pese a ello su demanda aumenta, para conseguir enormes rentabilidades en la promoción), los municipios sucumben fácilmente a la tentación de especular con él en lugar de crear PMS.

Todo ello hizo que en las grandes ciudades apenas se promoviesen VPO, y que en general en España la proporción de VPO sobre el total de viviendas cayese drásticamente en la década de 2000<sup>45</sup>. Sin duda, los niveles de cumplimiento de los planes estatales son

<sup>43</sup> Tradicionalmente las VPO de promoción privada se colocaban en el mercado y se vendían a quien las pudiera y quisiera comprar, reuniendo los requisitos de renta, etc. No se adjudicaban, porque sólo se adjudicaban las VPO de promoción pública. Acaso movidas por el elevado nivel de fraude en las compraventas (básicamente, percepción de sobreprecios), a mediados de la década algunos planes de vivienda autonómicos, y el plan estatal 2005-2008 (RD 801/2005) comenzaron a exigir que las VPO se adjudicasen en lugar de que se vendiesen. A partir de entonces la adjudicación es el sistema ordinario, exigido por los planes estatales de vivienda: el art. 3.1 b) del RD 2066/2008 (plan estatal de vivienda 2009-2012) establece como “condición general” para acogerse a la financiación del plan “estar inscrito en un registro público de demandantes, creado y gestionado de conformidad con lo que disponga la normativa de las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Transitoria sexta”. Las CCAA han asumido este sistema de adjudicación, algunas de ellas por ley: el art. 86 de la ley 18/2007 de la vivienda de la CA de Cataluña

recoge la adjudicación como único sistema de enajenación o arrendamiento de las viviendas.

<sup>44</sup> Por ejemplo refiriéndose no a los planes de vivienda sino a la legislación de suelo de 2007, RODRÍGUEZ (2007: 491) escribe que “es posible que la nueva ley haya llegado tarde para las ciudades y zonas de costa”.

<sup>45</sup> SÁNCHEZ & PLANDIURA (2003: 12) señalan que en el año 2000 el porcentaje de VPO sobre el total de viviendas construidas en Cataluña fue el menor de la historia: 6,97 %. Sin embargo algunas regiones sí han mantenido una proporción aceptable – y en ellas no por casualidad no se aplican los planes estatales, BURÓN (2008: 15) señala cómo en el País Vasco la proporción de VPO ha llegado al 30% en el periodo 2005-2008. Según el INE (*Anuario Estadístico de España* 2009, pág. 443), en 2000 de las 534.030 viviendas iniciadas en España 487.810 eran libres (quedando la cuota de VPO en 8,8 %). En 2004 fue el 11 %, en 2005 fue 11,3 %, en 2006 12,4 % y en 2007 fue 13,5 %. Según la misma fuente, en 2007 dos CCAA (Murcia y Baleares) no se inició ninguna VPO de régimen especial ni de promoción pública, y en Cataluña la cifra fue insignificante.

correctos (ha habido años, o incluso planes completos, en los que se han superado las previsiones tanto en actuaciones protegibles como en presupuesto). Pero ello no es en sí mismo un dato necesariamente bueno, pues por ejemplo el plan podía haber sido mal concebido inicialmente, con una previsión de gasto equivocada a la baja. O por ejemplo la enorme demanda y las enormes rentabilidades del mercado convertían en papel mojado un plan de vivienda excelentemente concebido.

Algunas de las medidas adoptadas entre 2007 y 2009 pueden tener efectos perversos. Me refiero por ejemplo a los PMV. Las políticas de vivienda a nivel municipal se solían limitar a establecer ciertas reservas de suelo en los PMV, a algunas promociones de viviendas sociales, y poco más. La obligación (jurídica como en el proyecto de ley andaluz de 2009, o económica, como en la ley catalana de vivienda 18/2007) de que los municipios se doten de un PMV, que además esté coordinado con el planeamiento urbanístico municipal y con el planeamiento territorial y de vivienda a nivel autonómico, puede ser un obstáculo a la política de vivienda a nivel local. Porque convierte en aun más complejo algo como el diseño de la ciudad que ya lo era de por sí. Porque añade la obligación de dotarse de un nuevo instrumento de planeamiento a Administraciones a las que ya les costaba tener el que legalmente era obligatorio (el PGOU, o equivalente en la legislación autonómica). Y porque, si como parece sería legalmente posible la existencia de un PMV sin plan urbanístico, estaríamos en situación similar a la que ha venido sucediendo a lo largo de décadas, desde el régimen franquista: aplicación más o menos casuística —dependiendo que estén planificadas o no o de que la planificación se aplique o no— de actuaciones de vivienda, e inaplicación o descuido de su encaje lógico y previo, los planes de urbanismo y la política de suelo. En definitiva: se harían viviendas pero no se haría planeamiento urbano, que es más o menos lo que ha venido sucediendo en España en los últimos cincuenta años. Además, en la medida en que se haga del

PMV la herramienta esencial de satisfacción del derecho (estatutario o legal) a la vivienda, ello significa responsabilizar de dicha satisfacción a la pieza más débil del engranaje administrativo.

No voy a detenerme, por ser de sobra conocido, en el fracaso de la política de vivienda general (es decir, no de la política de VPO). En la década de 2000 el boom o burbuja inmobiliaria ha provocado cientos de miles de viviendas vacías, improductivas y en muchos casos de dudosa viabilidad y sostenibilidad ambiental. Todas las AAPP, de todos los signos políticos, se han limitado a ser espectadoras y a contemplar esta realidad —que parecían considerar como inevitable y hasta como positiva, al generar riqueza— y han justificado con excusas más o menos serias su incapacidad para actuar. Y los postulados de política urbanística de los que partían se revelaron ineficientes. Por una parte, el Gobierno de la Nación pretendió, entre 1998 y 2004, combatir el alza de precios del suelo y de la vivienda incrementando la oferta de suelo. Resulta evidente que tal cosa no sucedió sino que sucedió la contraria: sin duda se urbanizó muchísimo suelo y se construyeron muchas viviendas, pero su precio no descendió sino que aumentó vertiginosamente<sup>46</sup>. Por otra parte, Gobiernos autonómicos de signo contrario han llevado a cabo una política urbanística completamente opuesta, que se suele calificar de intervencionista, y que tampoco parece haber dado los resultados esperados en términos de limitación del alza de precios, de movilización de los PMS al servicio de los planes de vivienda, de incremento de la oferta de VPO, de racionalización del crecimiento urbano, de control de las edificaciones costeras, etc.

Mientras sobran muchísimas viviendas, cada vez más segmentos de la población<sup>47</sup> quedan excluidos del mercado de la vivienda, porque la vivienda libre les es inaccesible y la VPO es prácticamente inexistente. Ello, me parece, refleja el fracaso de las políticas urbanística y de vivienda y de vivienda social de la década de 2000, que han ido a rastras de un desmedido e injustificado crecimiento inmobiliario.

<sup>46</sup> Las estadísticas de precios de la vivienda suelen ser muy engañosas y fragmentarias, pero según el INE, los porcentajes de aumento anual del precio de la vivienda en España eran de 8,6 % en 2000, de 9,9 % en 2001, de 15,7 % en 2002, de 17,6 % en 2003, de 17,5 % en 2004, de 13,9 % en 2005, de 10,4 % en 2006 y de

5,8 % en 2007 (*Anuario Estadístico de España* 2009: 444). Cerca del 80 % acumulado entre 2000 y 2007.

<sup>47</sup> Jóvenes no emancipados, familias monoparentales, inmigrantes.

#### 4. CONCLUSIONES GENERALES

La política de vivienda es una de las primeras políticas sociales que se implantó en el siglo 20 (desde las leyes de Casas Baratas de 1911 y 1921), y en seguida adquirió rasgos definitorios que han perdurado durante décadas. En este sentido, cabe considerarla una política consolidada y continuista. Continuista no sólo por lo que vengo mencionando, es decir, la estabilidad y duración de las técnicas y medidas de las políticas de vivienda, sino también por la orientación general. Y es que no es posible apreciar diferencias sustanciales, por ejemplo, entre políticas de vivienda de la República (la ley Salmón de 1935) y del franquismo (las primeras leyes de vivienda de la década de 1940 y 1950), ni tampoco entre las políticas de vivienda de la transición (el Decreto-Ley 31/1978 y el RD 3148/1978, ambos de 1978) y las posteriores, ni tampoco entre las políticas de vivienda estatales y las de las CCAA. Es pues una política de vivienda social de la que puede decirse que goza de amplio consenso (y, según ya se ha dicho, los actuales planes de vivienda estatales se diseñan y se ejecutan de forma coordinada con las CCAA) y que en ocasiones ha sido fruto de intensa reflexión<sup>48</sup>.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, el sistema de mecanismos legales en que se traducen los planes de vivienda funciona razonablemente bien. No hay demasiada litigiosidad, las CCAA asumieron con normalidad la ejecución de todos los planes estatales, e instituciones como las calificaciones provisional y definitiva sobreviven pese a su antigüedad. Uno de los principales cambios fue la desaparición de la banca pública, que hizo que las ayudas a la adquisición de una VPO quedase en manos de instituciones privadas como bancos y cajas, porque la concesión del préstamo hipotecario sigue dependiendo de que el banco o caja acepte la solvencia de la persona que, según el plan de vivienda, tiene derecho a ello. Esto dio lugar a que se perfeccionase un peculiar sistema de relaciones triangulares entre la Administración, el

ciudadano y los bancos y las cajas, estudiado con detalle por IGLESIAS (2000b: 125 y ss.), y a que se instaurasen mecanismos de colaboración entre la Administración y las entidades financieras – en realidad de participación de estas en funciones públicas.

Sin duda, se trata de una “legislación envejecida por el paso del tiempo que necesita una actualización” (MUÑOZ 2000: 165), actualización que se produce gradualmente, con cuentagotas en los sucesivos planes de vivienda<sup>49</sup>. Y, como ya dije más atrás, el nivel de fraude es elevado. ¿Es esto argumento suficiente para descalificar la totalidad de la política de vivienda? Tal vez no, pero sí para pasar por el tamiz del realismo las valoraciones, normalmente triunfalistas, de los responsables de las políticas de vivienda, así como para dudar bastante de su eficacia social.

En cuanto a los resultados: se pasó de una situación de grave problema social de alojamiento en la posguerra a una situación, a finales de la década de 1980, de satisfacción más que razonable de las necesidades de alojamiento de la población. En este sentido —y acaso sólo en este— la política de vivienda tanto del franquismo como de la primera transición cabe ser considerada relativamente exitosa. Sin embargo ello no debe ocultar las disfunciones. Durante algunos periodos la política de VPO se centró en fomentar la oferta de viviendas, por considerar la vivienda como uno de los principales —si no el principal— motor de la economía. Particularmente en el franquismo, donde a plena conciencia se hablaba del “préstamo a la piedra”. Pero también en la primera década del siglo 21, de la que ya he hablado, y en la cual la oferta de viviendas libres terminó por exceder con mucho a la demanda: en este periodo la política de VPO fue casi irrelevante, dada la elevadísima rentabilidad del mercado libre y dado el alto precio del suelo, lo que provocó que los promotores desertaran de la VPO. Tanto en uno como en otro caso, la consecuencia fue el desajuste entre oferta y demanda, y que, cuando la “burbuja” reventó, bastantes viviendas se quedaron sin vender. La actual tendencia de adjudicar (en lugar de

<sup>48</sup> En la década de 1990 hubo un plan de vivienda 1992-1995 que decía haber tenido en cuenta el informe de un Comité de Expertos (1992), que decía ser fruto de una “nueva política de vivienda” y que introdujo novedades positivas, que resumen SÁNCHEZ & PLANDIURA (2003: 11).

<sup>49</sup> Salvo allá donde, como en el País Vasco y Navarra (sobre todo en el País Vasco) no se aplican las bases estatales contenidas en los planes de vivienda del Estado.

vender) las VPO de promoción privada debe en teoría poner remedio a ello.

Por otro lado, el actual marco competencial en vivienda es del todo caótico, y a mi juicio no responde al modelo constitucional de exclusividad competencial autonómica. El Estado interfiere en dicha exclusividad a través de los planes de vivienda, que lejos de contener sólo medidas de financiación incluyen regulaciones sustantivas de la política de vivienda que el Estado no debería estar constitucionalmente habilitado para llevar a cabo<sup>50</sup>. Sin duda es bueno que la política de vivienda sea una política multinivel y que se planifique y ejecute de forma coordinada, pero me parece que la cuestión de quien hace qué, y quien debe en realidad hacerlo, es importante. Porque responde a un determinado diseño constitucional y porque perderla de vista desdibuja las responsabilidades. Ante un supuesto de una política de vivienda equivocada, ineficaz, etc., el ciudadano no tiene demasiado claro a quien imputarle la responsabilidad.

En definitiva: la política de VPO, por mucho que los poderes públicos inviertan en vivienda y que los objetivos de los planes se cumplan, ha tenido históricamente muchos elementos de ineficacia. Como ya decía Ráfols en 1982,

“la coexistencia de un alto porcentaje de la población carente de vivienda o mal alojada junto con un alto porcentaje de viviendas sin ocupar muestra la fuerte ineficacia social del sistema” (citado por BELTRÁN 2000: 77).

Las políticas de vivienda social puestas en práctica desde entonces no han puesto remedio a dicha situación, en parte porque el número de viviendas libres vacías no para de crecer<sup>51</sup>. Y lo que el Comité de Expertos llamaba en 1990 “desadecuación y progresiva ineficacia de las medidas de intervención administrativa de las políticas de vivienda al

uso” (1992: 16) no ha hecho sino acrecentarse, pero ello ha venido pasando bastante desapercibido, ocultado por los años de bonanza económica y por el boom o burbuja inmobiliaria.

La respuesta que se ha querido dar desde los poderes públicos no ha sido satisfactoria, en parte por cuestiones ajenas a la política de VPO como la bajada de los tipos de interés hipotecario, que provocó un alza de la demanda y un incremento notabilísimo de los precios, convirtiendo en muy rentable el mercado libre y marginando a la VPO a un papel secundario... precisamente cuando era más necesaria para atender las necesidades de vivienda de la población que quedaba fuera del mercado. Se han intentado medidas a priori buenas, como el fortalecimiento de los PMS, la implicación de los municipios a través de los PMV, el fomento del alquiler. Sin embargo está por ver que sean efectivas: los PMS no han funcionado casi nunca como conexión urbanística de la política de VPO, es dudoso que los municipios estén en condiciones de asumir la carga de un nuevo instrumento de planeamiento (y de coordinarlo con un a veces deficiente e inexistente planeamiento urbanístico), el alquiler es una forma de tenencia inmobiliaria que socialmente no tiene demasiada aceptación, que fue prácticamente descartada hace décadas y que ha venido siendo deliberada y sistemáticamente convertida en inviable por el excesivo papel de las desgravaciones fiscales a la propiedad de las viviendas<sup>52</sup>.

Sin duda los esfuerzos existen y han existido, sobre todo en las dos últimas décadas. El Informe de 1990 (Comité de Expertos de Vivienda, 1992), sobre el que se basó el plan estatal de vivienda 1992-1995, supuso un paso importante en la modernización de una política de vivienda que estaba en un momento crucial, ante el agotamiento del modelo del desarrollismo

<sup>50</sup> A este respecto me parece evidente que muchas de las determinaciones de los planes estatales de vivienda exceden con mucho del límite competencial el TC impuso al Estado en la STC 152/1988.

<sup>51</sup> SÁNCHEZ (2004: 358) señala que en el periodo intercensal 1991-2001 el número de viviendas vacías aumentó un 16,9 %, lo cual revela bien a las claras lo disparatado de las políticas de vivienda de la pasada década. El problema viene de lejos: en 1977 se aprobó una ley para intentar paliar el problema de las miles de VPO vacías (y por tanto en situación irregular). Se trataba de la ley 24/1977 de 1 de abril de expropiación forzosa

por incumplimiento de la función social de la propiedad de las VPO, sobre la que puede verse BASSOLS (1989: 27 y ss). Como era previsible, la ley fue un fracaso, pues no se aplicó. Si no me equivoco, fue la última medida represiva que adoptó el Estado. En adelante entró en juego la competencia autonómica, que – acaso consciente de la inviabilidad de luchar contra el fraude y contra las viviendas vacías usando medidas drásticas – se encauzó a través de las regularizaciones masivas.

<sup>52</sup> Probablemente ello explique el fracaso de iniciativas bienintencionadas como la Sociedad Pública de Alquiler del Ministerio de Vivienda.

franquista y la nueva realidad competencial derivada de la CE. Los planes estatales han ido incorporando nuevas actuaciones protegibles, se han ido flexibilizando, han ido contando con más presupuesto (véase algunas cifras en SÁNCHEZ, 2004), se han intentado centrar en actuaciones en materia de urbanización de suelo – acaso para compensar la ineficacia de los PMS. Desde el punto de vista del urbanismo, hay cierta unanimidad al señalar que la legislación estatal de 2007-2008 va a resultar positiva, por el énfasis en las reservas de suelo para VPO - así lo señala RODRÍGUEZ (2007: 489). La gestión de las ayudas por las CCAA se ha hecho más rápida. Y últimamente algunas de las actuaciones de los poderes públicos están siendo más incisivas respecto de las instituciones financieras, incluso avalando a los adjudicatarios de vivienda a los que bancos y cajas denegaban el préstamo hipotecario. Y en cuanto a recuperar la proporción de VPO sobre el total, ya vimos antes que desde 2004-2005 poco a poco aumentaba el porcentaje... pero a ritmos muy lentos.

¿Es pues posible afirmar que está superada la crítica que RÁFOLS & ROMERO (1979: 62) dirigían las políticas de vivienda, diciendo que no existía una “política de vivienda” sino una “práctica de vivienda” improvisada y no planificada, basada en “apreciaciones, opiniones, pseudoestimaciones, intuiciones de los responsables ministeriales”? Creo que sí, y que la situación ya no es esa, pero ello por sí mismo no basta para decir que la política de vivienda es una política exitosa. Lo que quiero decir es que, pese a las mejoras en el diseño y en la ejecución de los planes de vivienda social, tanto estatales como autonómicos, las políticas de vivienda tienen aun mucho camino por recorrer. Para ello, entre otras cosas, deberían soltar lastres heredados como el fomento de la cultura de la propiedad o dejar de depender del mercado de vivienda libre, dejar de creer en la bondad mística de las páginas del BOE y esmerarse más en su aplicación real, mejorar las herramientas jurídicas de los planes de vivienda, coordinarse con las políticas de suelo a través de los PMS, prevenir y reprimir el fraude.

## ABREVIATURAS

AP / AAPP: Administración Pública.  
 AEDE: Ayuda estatal directa a la entrada.  
 CA / CCAA: Comunidad Autónoma.  
 EA / EEAA: Estatuto de Autonomía / Estatutos de Autonomía.  
 FJ / FFJJ: Fundamento jurídico.  
 INE: Instituto Nacional de Estadística.  
 IPREM: Indicador público de renta de efectos múltiples (RD-Ley 3/2004).  
 LBRL: Ley estatal 7/1985 de Bases de Régimen Local.  
 LMVPS: Ley de la CA de Andalucía 13/1995 de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.  
 LO: Ley orgánica.  
 LOE: Ley estatal 38/1999 de la edificación.  
 LOUA: Ley de la CA de Andalucía 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía.  
 LRSV: Ley estatal 6/1998 de Régimen del Suelo y de Valoraciones.

LRSOU: Ley de régimen de suelo y ordenación urbana de 1956.  
 LS: Ley estatal del Suelo (Ley 8/2007).  
 MBE: Módulo básico estatal.  
 PGE: Presupuestos Generales del Estado.  
 PGOU: Plan general de ordenación urbana.  
 PMS: Patrimonios Municipales de Suelo.  
 PMV: Plan Municipal de Vivienda.  
 PPS: Patrimonios Públicos de Suelo.  
 RD / RRDD: Real Decreto.  
 STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.  
 TC: Tribunal Constitucional.  
 TRLOTAU: Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (Decreto Legislativo 1/2004).  
 TRLS: Texto Refundido de la Ley del Suelo (RD Legislativo 2/2008).  
 VPO: Viviendas de protección oficial.  
 VPT: Viviendas de precio tasado.