

TEROL GÓMEZ, Ramón: *Régimen básico de las viviendas protegidas* (Prólogo de José Luis PIÑAR MAÑAS), Ed. Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, 272 págs.

El profesor Ramón TEROL GÓMEZ nos presenta una elaborada publicación con la que abre una nueva línea de investigación en su ya extenso currículum —deporte, telecomunicaciones...—, revestida del rigor, profundidad y claridad a los que ya nos ha acostumbrado en anteriores monografías, y, además, sobre un tema de plena actualidad en la situación de crisis económica global en la que nos encontramos, tanto desde la perspectiva social, que diariamente se refleja en los medios de comunicación, como si consideramos que la política de vivienda, como el citado autor resalta, tiene efectos que exceden su estricta consideración como mecanismo para satisfacer una necesidad pública para convertirse en un verdadero instrumento de incentivación y reactivación económica y de empleo, a través de la promoción de la cons-

trucción y de la inyección de dinero en el mercado.

Para un adecuado análisis de esta materia, el autor divide acertadamente su estudio en tres grandes bloques: en primer lugar, el surgimiento y consolidación de un régimen público sobre viviendas protegidas, que incluye la configuración constitucional del derecho a una vivienda digna; en segundo lugar, el régimen jurídico aplicable tras el advenimiento del Estado autonómico y la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias exclusivas en materia de vivienda, subdividido en varios capítulos que ahora detallaremos; y, en tercer lugar, la vinculación que se aprecia, indudable, entre el urbanismo y la propia existencia de las viviendas protegidas.

A este respecto, conviene destacar el exhaustivo estudio histórico que el autor realiza sobre la génesis de la vivienda protegida en España, donde destaca no solo la evolución que esta política pública ha ido sufriendo a lo largo de las décadas, con profusión de referencias a normas, planes, instrumentos y medidas implantados para afianzar los objetivos perseguidos a través de dicha política, aportando incluso datos reales ilustrativos de las casas construidas bajo la cobertura de este régimen específico, sino un elemento que, en muchas ocasiones y más en la actualidad, a veces se olvida: esta política pública se justifica no solo en el mero hecho facilitar a los ciudadanos con menos recursos una vivienda, sino en que la misma posea las condiciones de salubridad, higiene y seguridad necesarias para que la misma sea considerada «digna».

En todo caso, el autor destaca la escasa eficacia que el régimen de viviendas protegidas tuvo en la etapa

preconstitucional, donde, más que favorecer a las clases menos pudientes, lo que realmente se benefició fue la construcción de viviendas, y por tanto a los promotores inmobiliarios, y también a las clases medias, que eran quienes adquirirían tales viviendas a un precio inferior al del mercado, produciendo con ello un efecto secundario que caracteriza a nuestro país en lo referido al mercado inmobiliario, como es la prevalencia de la adquisición de viviendas en régimen de propiedad, por encima de otras fórmulas como el alquiler, generando una dinámica social muy difícil de modificar y que actualmente está generando no pocos problemas, tanto a las familias como a los promotores, e incluso a las entidades financieras, como continuamente podemos observar.

Sin embargo, en este punto comienza uno de los aspectos más interesantes de esta monografía, el análisis del derecho a una vivienda digna que se recoge en el artículo 47 de nuestra Constitución, y donde el autor adopta una postura ciertamente valiente y avanzada, y a la vez impecablemente argumentada, al defender que aquel se encuentra en el camino de convertirse en un verdadero derecho subjetivo, tras un riguroso estudio donde, partiendo de la limitada eficacia del mismo como consecuencia de su encuadre constitucional como principio rector de la política social y económica, encuentra su justificación en los instrumentos internacionales que sobre este asunto se han elaborado y, sobre todo, en diversos Estatutos de Autonomía y su legislación de desarrollo sobre esta materia, es decir, en las leyes, a las que el propio artículo 53.3 de la Constitución se remite para plas-

mar la verdadera virtualidad de los principios rectores.

Y, en este sentido, el autor pone de relieve muy acertadamente que el derecho a una vivienda digna, aunque pueda llegar a convertirse en un derecho subjetivo, no significa el derecho a adquirir una vivienda en propiedad, lo que en nuestra sociedad normalmente se confunde por las razones que ya se adujeron anteriormente, y las necesidades que aquel viene a cubrir pueden ser satisfechas a través de numerosas fórmulas, como el alquiler o las desgravaciones fiscales, implementadas desde la propia Administración, como bien destaca el autor al analizar en su obra las más recientes medidas adoptadas por aquella en la situación de crisis financiera en la que nos encontramos.

Pero, sin perjuicio de lo anterior, en unos momentos de zozobra social derivados de la situación económica en la que nos encontramos, y donde la virtualidad, e incluso la necesidad, de muchos de los principios rectores de la política social y económica están siendo objeto de crítica, una argumentación como la defendida por el autor supone un revulsivo para defender, admitiendo los ajustes necesarios, la actuación de las Administraciones públicas para dar satisfacción a necesidades sociales que en este difícil contexto se encuentran más acentuadas, actuación que se encuentra avalada por la propia Unión Europea, como el propio autor destaca, pues si bien no existe una política comunitaria formal en esta materia, aunque sí un interés y una intervención por parte de aquella, el posible conflicto que con la normativa europea puede suponer el otorgamiento por los Estados miembros de determinadas ayu-

das a unas empresas en detrimento de otras, así como respecto a la prestación de servicios públicos generales en régimen de libre concurrencia y no discriminación, es resuelto por la propia Unión al establecer, en diferentes documentos y pronunciamientos, incluso del Tribunal de Justicia, limitaciones y excepciones a la aplicación de aquella normativa comunitaria cuando afecta a la política de viviendas protegidas de los Estados miembros y su régimen de financiación.

Y, tras analizar la justificación constitucional de la actual política pública de viviendas protegidas, el autor va a centrarse en el estudio del régimen jurídico actualmente vigente en nuestro país sobre aquellas, lo que sería el segundo gran bloque de la presente monografía, como anteriormente indicamos. Y, como no puede ser de otra manera tras la implantación del modelo autonómico de organización del Estado, comienza detallando de manera amplia y precisa la distribución de competencias en esta materia —incluyendo el escaso papel que actualmente se les reserva a los entes locales en la misma—, y que es ciertamente compleja, al asumir las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre vivienda, en virtud del artículo 148.1.3.º de la Constitución, y mantener la Administración estatal una capacidad de intervención sobre aquella ciertamente destacable, a través de la utilización de algunas de las facultades que se le reconocen en el artículo 149.1 de la misma norma, como asegurar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (apartado 1.º), establecer las bases de la ordenación del

crédito (apartado 11.º) o determinar la bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (apartado 13.º), y que se refleja, como bien indica el autor, en la relevante organización administrativa especializada que el Estado mantiene en esta materia. Lógicamente, los conflictos constitucionales no tardaron en aflorar; explicándonos el autor, de manera clara y detallada, los criterios utilizados por el Tribunal Constitucional para discernir, a lo largo de diferentes pronunciamientos jurisprudenciales, entre la competencia autonómica sobre vivienda y las facultades del Estado sobre subvención y financiación.

Aclarado el complejo aspecto de la distribución competencial, el autor va a detallar la normativa aplicable en materia de viviendas protegidas, tanto la supletoria estatal como la autonómica, haciendo una exhaustiva enumeración de la misma, lo que refleja la ingente labor de recopilación y análisis que aquel ha debido realizar para elaborar esta monografía, y que facilita enormemente el acercamiento a esta materia, centrándose ya inmediatamente después en el análisis del régimen estatal sobre viviendas protegidas, o, mejor, según la terminología utilizada por el mismo, sobre «actuaciones protegibles», más correcto, tanto por amplitud como por permitir la posterior adecuación autonómica. Y, de esta manera, detalla la actividad de planificación que corresponde al Estado, reflejada en los diferentes planes de vivienda aprobados por el mismo, sobre todo el Plan estatal —actualmente vigente— de vivienda y rehabilitación 2009-2012, e incidiendo en la técnica fundamental para la articulación de la interven-

ción pública en materia de vivienda, los convenios entre la Administración estatal y las autonómicas, sin olvidar otros instrumentos de coordinación, cooperación y participación institucional.

La exhaustividad que en este punto muestra el estudio realizado por el autor es ciertamente destacable, detallando tanto el ámbito objetivo como subjetivo de aplicación del citado Plan —«las actuaciones protegidas», a las que antes se ha hecho referencia, y los beneficiarios del mismo, respectivamente—, el conjunto de programas de ayuda que se regulan en el citado Plan, el procedimiento de declaración de viviendas protegidas y el régimen jurídico a que se acogen las mismas, acudiendo además al análisis jurisprudencial para aclarar los aspectos dudosos que en relación con ellos han surgido. Junto a lo anterior, el autor dedica un capítulo específico al estudio del régimen de infracciones y sanciones en materia de vivienda protegida, donde, partiendo de la teoría general sobre infracciones y sanciones administrativas, destaca las particularidades del régimen sancionador en dicha materia, como lo referido a la prescripción de las infracciones o la responsabilidad solidaria implantada en este ámbito —y que acertadamente critica el autor—, entre otros aspectos.

Ya para finalizar, podemos apreciar un último bloque en la monografía, pero no por ello menos importante, sino más bien al contrario, ya que, como el propio autor indica, constituye el requisito previo para la existencia de viviendas protegidas: la disponibilidad de suelo apto para ellas. De esta manera, aquel realiza un análisis de la relación entre el ur-

banismo y el régimen de las viviendas protegidas, resaltado el papel que a este respecto desempeñan las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos, e indicando que la planificación urbanística es el instrumento esencial para reservar suelo para la promoción de este tipo de viviendas, a través principalmente de la técnica de los «estándares urbanísticos», si bien incluye también una consideración ciertamente avanzada, como es la inclusión del suelo para tales viviendas como «dotacional público», lo que ha encontrado respaldo en la legislación urbanística de algunas Comunidades Autónomas, entendiendo que si las viviendas protegidas son un servicio público, ello debe ser considerado un equipamiento social más, deteniéndose, ya por último, en el papel del patrimonio municipal del suelo como instrumento para la construcción de viviendas de protección pública, pues este debe ser uno de los destinos de los terrenos adquiridos para dicho patrimonio.

Antonio VILLANUEVA CUEVAS
Universidad de Castilla-La Mancha