

LA CONCERTACIÓN EN LA FORMULACIÓN Y DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA AUTONÓMICAS Y LOCALES

MANUEL ZAFRA VÍCTOR

Universidad de Granada

I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA ENTRE LA REGULACIÓN PÚBLICA Y LA INICIATIVA EMPRESARIAL: 1. *Público y privado en las políticas de vivienda*. 2. *Fallos del mercado y fallos de la regulación*.—III. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA COMO RELACIÓN INTERGUBERNAMENTAL: 1. *El marco competencial de las políticas de vivienda a nivel autonómico y local*. 2. *Dos etapas en las políticas de vivienda: federalismo dual y federalismo cooperativo en el diseño de las políticas de vivienda a nivel local*. 3. *Los planes municipales de vivienda (PMV)*.—IV. LA CONCERTACIÓN COMO PROCEDIMIENTO: UNA PROPUESTA DE ARTICULACIÓN DE LOS PMV RESPETUOSA CON LA AUTONOMÍA LOCAL: 1. *Comentarios críticos a la regulación de los PMV en Cataluña y Andalucía*. 2. *Análisis de los PMV a la luz de la concertación intergubernamental: interpretando los PMV de forma que sean respetuosos con la autonomía local*. 3. *Gobiernos intermedios y concertación en materia de vivienda: el ejemplo de la Diputación de Barcelona*.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El artículo trata de las políticas de vivienda tal y como han quedado normativamente reguladas después de las reformas de los Estatutos de Autonomía y de las leyes de vivienda que han aprobado algunas Comunidades Autónomas. Estas leyes (singularmente en Cataluña y Andalucía) establecen la obligatoriedad para los Municipios de dotarse de un nuevo instrumento de planeamiento, el Plan Municipal de Vivienda. Estas políticas de vivienda requieren pues de la interacción de por lo menos dos go-

biernos, el autonómico y el municipal, cada uno con su espacio de decisión para las prioridades y actuaciones en vivienda, con un ámbito competencial exclusivo o propio y con una herramienta específica de planeamiento en materia de vivienda. Ello obliga a repensar el modelo mediante el cual ambos gobiernos conectan o acompañan sus políticas, en los niveles de diagnóstico, de establecimiento de prioridades y de plasmación de las mismas en los planes de vivienda —y también a la hora de la ejecución de dichos planes. Se sugieren algunas líneas de actuación, basadas en la idea de concertación, con el fin de que las competencias locales no queden anuladas o sometidas a las decisiones —sustantivas o presupuestarias— que se adopten en sede autonómica.

Palabras clave: concertación; vivienda; planeamiento; urbanismo; autonomía local.

ABSTRACT

This article deals with the new housing policies established after the reform of the Autonomy Statutes and after the housing legislation passed by Regions like Catalonia and Andalusia. This legislation is quite recent, and it makes it compulsory to Municipalities to adopt a Local Housing Plan. Therefore, these new policies need the interaction of at least two governments, the regional one and the municipal one: each one has its own margin for establishing priorities regarding housing, its own legal powers and regulations, its own specific plans and programmes. All this leads to reconsider the framework within which both governments connect and coordinate their housing policies, at all levels (diagnosis, establishing priorities, elaborating and passing the housing plans, implementing them). It will be suggested that some guidelines should be followed, based on negotiation and on mutual respect of shared powers, and aimed at protecting the municipal powers from the Regional financial and political superiority.

Key words: housing; urban planning; municipal powers; coordination.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo estudia las políticas de vivienda como relación intergubernamental en un contexto de federalismo cooperativo, y pretende ofrecer una interpretación de los planes municipales de vivienda (en adelante PMV) que asuma plenamente los retos de la gobernanza multinivel y que sea respetuoso de la autonomía local.

En primer lugar (apartado 2) se dedica una reflexión a la vivienda como sector susceptible de gestión pública o privada que debe concebirse no en términos disyuntivos sino de colaboración público-privada. O, si se prefiere, no en términos de «sólo mercado» o «sólo regulación pública». La sumaria reflexión sobre este tema se justifica porque los planes de vivienda munici-

pales (las políticas de vivienda impulsadas por los gobiernos locales) deben elaborarse en un marco de lo que se ha dado en llamar gobernanza: los poderes públicos han de promover estrategias políticas para que los actores del tejido cívico y empresarial adapten y sumen sus estrategias a la propuesta por el gobierno, con la finalidad de conseguir que organizaciones independientes adquieran conciencia de la necesidad de colaborar, de forjar interdependencias y sinergias, Metcalfe 1999.

En segundo lugar (apartados 3 y 4), la parte más extensa del trabajo se dedica a las relaciones entre las CCAA y los gobiernos locales en la formulación y desarrollo de las políticas sobre vivienda y se hace un breve repaso a los problemas e ineficiencias de la(s) política(s) de vivienda de los últimos quince años. Mi punto de partida es analizar el marco jurídico en el que se enmarcan estas relaciones desde el prisma de la concertación entre dos niveles de Administración dotados de competencias exclusivas o propias. Esta finalidad presupone un procedimiento para que las políticas autonómicas y las políticas locales encuentren puntos de conexión y convergencia. Para reflexionar sobre este procedimiento, al que dedico el apartado 4, tomo como referencia las legislaciones catalana y andaluza al objeto de ilustrar los límites y posibilidades que ofrece la normativa vigente, al tiempo que llamo la atención sobre regulaciones o interpretaciones que recojan los principios de la concertación.

Según diré en las conclusiones (apartado 5), el objetivo último de este trabajo es intentar avanzar en propuestas que allanen el camino hacia un modelo de concertación que, en lo tocante a las políticas de vivienda, supere los inconvenientes de una cooperación voluntaria y de una coordinación impuesta. Pretende diseñar unas reglas mínimas que incentiven la colaboración a partir de estrategias políticas desplegadas en el ejercicio de competencias propias o exclusivas. Y pretende asimismo ofrecer algunas pistas para hacer viables los PMV, que son potencialmente útiles y positivos pero cuya regulación coloca a los municipios en una situación de excesiva subordinación respecto de las CCAA.

II. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA ENTRE LA REGULACIÓN PÚBLICA Y LA INICIATIVA EMPRESARIAL

1. *Público y privado en las políticas de vivienda*

La formulación de las políticas de vivienda corre el riesgo de oscilar de manera pendular entre dos extremos a mi juicio indeseables. O bien se considera el suelo y la vivienda bienes de interés preferente sujetos a inten-

sa regulación pública o, por el contrario, se entiende que, como cualquier mercancía o bien de consumo o de inversión, deben quedar sometidos a la dinámica oferta-demanda. Es decir, al mercado.

Como siempre, la sensatez —y la realidad de los marcos regulatorios— aconsejan conjugar las ventajas comparativas de cada opción: ni completa regulación pública ni entrega plena al mercado. Tanto las intervenciones públicas como las decisiones privadas ofrecen ventajas e inconvenientes; existen fallos del Estado y existen fallos del mercado; existen también algunas características de los bienes públicos (no exclusividad en su disfrute, y no excluibilidad en caso de ausencia de contribución) que generan problemas de externalidades lo que obliga a equilibrar regulación pública e iniciativa privada (al respecto véase, por todos, Rodríguez López, 2007). Teniendo en cuenta estas premisas, se impone la colaboración público-privada en las políticas de vivienda. De lo que se trata es de redefinir el lugar que en ellas juegan y deben jugar los poderes públicos. Hasta el momento tanto las inercias regulatorias como la bonanza inmobiliaria de los últimos años han favorecido que no se reflexione suficientemente sobre la conexión (o la mejor conexión) entre lo público y lo privado, entre las reglas del mercado y los fines y los medios de la intervención pública. O también entre la vivienda libre y la vivienda de protección oficial, que han simultaneado sus itinerarios sin converger en una estrategia conjunta. Tampoco el encaje de la política de vivienda en la política urbanística ha merecido análisis profundo —más allá de la constatación de que la herramienta para dicho encaje, los Patrimonios Públicos o Municipales de Suelo (en adelante PMS), no han funcionado correctamente (sobre los PMS puede verse, por todos, Alonso Ibáñez, 2004).

Efectivamente, el suelo y la vivienda son dos bienes estrechamente relacionados, y no sólo por el dato obvio de que aquél es el fundamento físico de esta. También, y sobre todo, porque la repercusión del coste del suelo sobre el precio de la vivienda convierte la gestión del suelo en la variable clave en el acceso a la vivienda y en la satisfacción del derecho a la vivienda establecido en la CE, en los Estatutos de Autonomía y en algunas leyes autonómicas.

La política de vivienda, como toda política, depende del pre-juicio que debe tener la autoridad que la formule respecto del suelo y de la vivienda. Si ambas cosas se consideran tendencialmente como mercancías y, por tanto, bienes privados, se sujetarán a la dinámica mercantil de oferta y demanda y al criterio del precio como indicador de abundancia o escasez; si, por el contrario se califican como bienes preferentes de carácter social, entonces los poderes públicos deberán corregir las inequidades o disfunciones del mercado con medidas dirigidas a facilitar el derecho a la vivienda para colectivos vulnerables, en riesgo de exclusión o con rentas bajas. El dilema o la tendencial contraposición entre la

gestión pública y la iniciativa privada resulta inevitable en cualquier valoración, incluso en una mera exposición, sobre las ventajas e inconvenientes de lo público y de lo privado. Sin embargo, la relación entre los poderes públicos y los agentes sociales admite más posibilidades que la oposición y la suma negativa, y no queda necesariamente condenada al dilema y al juego de suma-cero. La conjunción disyuntiva «o público o privado» puede salir de la encrucijada y adquirir la forma de conjunción copulativa «lo público y lo privado».

El concepto de gobernanza trata de captar la tensión creativa alojada en las relaciones entre poderes públicos, empresarios, asociaciones cívicas, consumidores y usuarios, entidades financieras, grupos profesionales y demás actores de la sociedad civil. Bien entendida, la gobernanza —y también la sociedad civil— pretenden superar la dicotomía tradicional público-privado en un intento de trascender y salvar la separación y aislamiento de cada uno de los actores o el potencial conflicto entre ellos, favoreciendo así la cooperación. Como contrapunto del entendimiento de la política amigo-enemigo, la gobernanza se dirige a conseguir que organizaciones formalmente autónomas se vuelvan funcionalmente interdependientes. Me parece que esta conciencia de los efectos positivos de la interdependencia constituye, en nuestros días, la esencia de la política.

Es cierto que la idea de gobernanza, o la propia sociedad civil, no conceden monopolio (ni cada vez menos privilegio) a los poderes públicos en la dirección de los asuntos colectivos, pero tampoco la fían a la espontaneidad del mercado. Ahora bien, si los poderes públicos dejan de estar investidos del privilegio ontológico que legitima la imposición y la regulación obligatoria, conviene aclarar que no se convierten en simples actores equiparables a cualquier otro. Se podría decir que *hasta ahora se ha hecho teoría del Estado, a partir de ahora se trata de meter al Estado en una teoría*. Creo que este juego de palabras expresa bien la obligada redefinición de los poderes públicos en sociedades complejas: el desarrollo social y económico no lo podrán conseguir los poderes públicos en solitario, pero tampoco se alcanzará sin los poderes públicos.

Enmarcadas en este discurso las políticas de suelo y vivienda, paso a considerar los siguientes puntos, ponderando los argumentos que justifiquen la provisión pública o aconsejen la iniciativa privada.

2. Fallos del mercado y fallos de la regulación

Veamos, en primer lugar, los fallos del mercado:

a) El suelo y la vivienda, si se analizan como mercados, mantienen estrecha relación (con prevalencia del primero sobre el segundo), y su concurrencia genera inevitablemente tanta imperfección como especulación.

b) La concurrencia imperfecta y la carga especulativa se deben a los intereses de los diferentes actores. Como en toda política, los costes y los beneficios de las políticas de suelo y vivienda se reparten entre actores con fuerte asimetría de recursos e intereses enfrentados.

c) Las rentas del suelo y su influencia en los precios inmobiliarios expresan el conflicto distributivo de rentas entre vendedores y compradores de vivienda —y, en menor medida, entre arrendadores y arrendatarios.

A continuación, los fallos de los poderes públicos (o de la regulación):

a) La intervención administrativa (o sea, la política de suelo y vivienda) no elimina los monopolios en el mercado del suelo. Porque si la planificación implica que la oferta de suelo se halla perfectamente cuantificada, y limitada a la existente dentro de las determinaciones urbanísticas, entonces los propietarios quedan protegidos frente a la competencia de nuevos oferentes, y por consiguiente esta protección confiere un cierto poder de monopolio al reservar a los solares delimitados el desarrollo de las actividades inmobiliarias. Al delimitar los terrenos se reducen las posibilidades de elección.

b) La clasificación y calificación del suelo (y sus posteriores recalificaciones y alteraciones de aprovechamiento) permiten con una sola decisión administrativa la obtención de elevadas rentas.

c) Teniendo en cuenta los beneficios fiscales como fuente extraordinaria de ingresos de las calificaciones y recalificaciones de suelo, las autoridades locales han desvinculado las políticas urbanísticas de los objetivos de racionalidad que justifican la intervención pública en el suelo.

Uno y otro tipo de fallos y distorsiones han generado que, a la hora de formular e implementar las políticas de vivienda, resulte cada vez más difícil encontrar un adecuado equilibrio entre el derecho a la vivienda y la rentabilidad económica de las empresas constructoras. Se supone que la política de vivienda protegida (en adelante VPO) responde a dicho equilibrio, pero por causas bastante conocidas —y que en cualquier caso exceden de las posibilidades de este trabajo— sus resultados no han sido satisfactorios (véase una valoración general de la legislación de VPO en Beltrán de Felipe, 2009).

La estrategia a seguir en los años próximos exige conjugar adecuadamente las intervenciones pública y privada. Por ejemplo: en la actual situación de pinchazo de la «burbuja inmobiliaria» y de existencia de cientos de miles de viviendas construidas y sin vender (casi todas en manos de bancos

y cajas de ahorro, o embargadas, o pendientes de embargo o subasta)(1), se impone la interacción de las estrategias públicas y privadas con vistas a desbloquear ese enorme stock. Hoy, cuando ya sobran viviendas, sería absurda una política de vivienda que continuase la producción bruta de viviendas. Lo que hay es que movilizarlas, introducirlas en el mercado de manera efectiva y a precio accesible, y posiblemente en arrendamiento más que en propiedad, o fomentando el cooperativismo.

III. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA COMO RELACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

1. *El marco competencial de las políticas de vivienda a nivel autonómico y local*

Según el artículo 148.3 de la CE (y según todos los Estatutos de Autonomía), las CCAA tienen competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Sin embargo se trata de una competencia falsamente exclusiva: el Estado, en teoría constitucionalmente desapoderado de posibilidades de intervención en la vivienda, conserva competencias en la materia, bien derivadas de sus títulos competenciales de legislación civil (art. 149.1.8 de la CE), y por ejemplo dispone de la legislación de arrendamientos urbanos, o bien derivadas de su título competencial de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la CE). Este último título competencial es el que habilita al Estado para elaborar un Plan Estatal de Vivienda, que hasta hace poco ha sido el RD 2066/2008 (Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012) —sobre los planes estatales de vivienda puede verse Iglesias González (2010).

El otro condicionamiento de la supuesta exclusividad de la competencia autonómica no le viene dado «por arriba» (por el Estado) sino «por abajo», es decir, por las competencias municipales establecidas en la LBRL de 1985. En efecto, el artículo 25.2 de la LBRL otorga al municipio competencia en materia de vivienda y urbanismo. El mecanismo es el habitual reenvío: la

(1) Las estadísticas de vivienda no son unívocas, ni están normalizadas, pero todo parece indicar que la cifra de 3.1 millones de viviendas vacías o desocupadas (un 15 % del total de viviendas familiares), que es la última disponible del INE y data del Censo de Población y Viviendas de 2001, se habría superado con creces. A la espera de la próxima publicación de los datos del Censo de 2011, se barajan cifras de entre cinco y seis millones (*El País*, 8 de enero de 2012: http://economia.elpais.com/economia/2012/01/05/actualidad/1325752378_850215.html).

legislación de régimen local no establece las competencias ni las potestades (se limita a dejar abierta la cuestión al legislador sectorial). Efectivamente, lo más significativo del artículo 25.2 d) LBRL es que remite la determinación de las competencias y potestades locales por completo al legislador competente por razón de la materia. Es decir, a los legisladores de las CCAA, dado que el Estado no puede legislar sobre urbanismo ni sobre vivienda con una implicación muy importante: mediante este reenvío, la LBRL «desbasaifica» la autonomía local en vivienda y urbanismo, ya que será cada legislador autonómico quien la establezca. La LBRL no identifica competencias locales —más allá de la genérica mención del artículo 25— sino que remite al legislador sectorial la atribución de competencias atendiendo a los criterios de descentralización y proximidad, ponderando la capacidad de gestión de las entidades locales y la naturaleza de la actividad pública (art. 2.1). Basta reparar en estos requisitos para comprobar su coincidencia con la naturaleza del principio de subsidiariedad. Así, el legislador sectorial atribuirá competencias a los gobiernos locales valorando las exigencias del principio de subsidiariedad.

Esta imposición de la ley básica reviste, sin embargo, un alcance relativo. En principio la apreciación en la profundidad de la aplicación del principio de subsidiariedad constituye una prerrogativa de los legisladores sectoriales que le otorga un amplio margen de discrecionalidad y sólo resulta fiscalizable en caso extremo: cuando la imagen de la institución queda desnaturalizada y socialmente irreconocible. La doctrina de la garantía institucional, asumida por el Tribunal Constitucional, se alza como un límite extremadamente indeterminado (no parece fácil concretar un concepto tan vaporoso como *socialmente reconocible*) que permite al legislador sectorial elegir, libremente, entre el máximo del reconocimiento de competencias o el mínimo de garantizar intervención o participación mediante informe o audiencia. Al poner en relación el artículo 2.1 con el artículo 62, cobra sentido el mal que ha gravitado sobre la autonomía local. En efecto, el artículo 62 se halla en el título dedicado a relaciones interadministrativas y prescribe que cuando sea inviable la asignación diferenciada de competencias por impedirlo la naturaleza de la materia o actividad pública, entonces el legislador sectorial deberá garantizar la autonomía local mediante el derecho de participación de las entidades locales en el procedimiento establecido. La decisión final corresponde a los legisladores sectoriales de las CCAA.

La conclusión sería pues la siguiente: como regla, en las materias con repercusión en el ámbito local (art. 25 de la LBRL), los legisladores sectoriales atribuirán competencias a los gobiernos locales; como excepción si no concurrían los postulados del principio de subsidiariedad (capacidad de gestión y naturaleza supralocal de la actividad pública), entonces deberán preservar un derecho de intervención.

Que sea una u otra la opción depende de la apreciación unilateral —y prácticamente libre— de los legisladores autonómicos sectoriales. Esta es una decisión inmune al control jurisdiccional, sólo fiscalizable en el caso límite de ignorar por completo o desnaturalizar la autonomía local. El resultado de este peculiar sistema competencial de reenvío de unas leyes a otras y de un legislador (estatal) a otros muchos (los de las CCAA) es, como he dicho en alguna otra ocasión, un «reenvío diabólico» (Zafra, 2009: 67), que ha sido asumido por la jurisprudencia constitucional, y cuya consecuencia desde el punto de vista práctico es la imposibilidad de identificar con un mínimo rigor las competencias locales. Además, como el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas donde la autonomía local ha sido objeto pero no sujeto, tendremos un panorama bastante desolador sobre el ámbito competencial desde el que los gobiernos locales pueden impulsar políticas propias dando contenido a su autonomía. En la medida que cualquier legislador puede, tanto atribuir como retirar competencias locales, o modular su mayor o menor intensidad, el concepto de competencia propia local pierde vigor y se acerca al de competencia delegada.

Esta dinámica ha degradado la autonomía local, en la práctica política e institucional, al nivel de una simple relación interadministrativa. La indefinición de las competencias locales ha devaluado a los gobiernos locales, que se limitan a ser ejecutores de políticas formuladas en otros niveles de gobierno, especialmente de los gobiernos autonómicos.

La afirmación de algunos Estatutos de Autonomía como el de Andalucía de que los municipios disponen de competencias «propias» [art. 92, y en materia de vivienda apartado 2 b)] creo que no representa un cambio relevante en el modelo que acabo de describir, porque no parece afectar en nada al esquema constitucional de competencias locales.

2. *Dos etapas en las políticas de vivienda: federalismo dual y federalismo cooperativo en el diseño de las políticas de vivienda a nivel local*

Las políticas de vivienda se han desarrollado en dos etapas claramente diferenciadas. Los años 2007-2008 marcan la divisoria entre una y otra.

a) La primera etapa arrancaría de 1978, con el RD 3148/1978, y responde a lo que doctrinalmente se conoce como federalismo dual: la política municipal de vivienda se enmarca en la política urbanística y en torno a los referentes y técnicas propias del urbanismo (PMS, predeterminación de

los suelos para vivienda protegida). Esto significa, entre otras cosas, que la aportación local a la política de vivienda es prácticamente irrelevante desde el punto de vista de la formulación y de los objetivos de dicha política, y se limita a aportar suelo para hacer vivienda social. Algunas voces (por ejemplo el Informe del Comité de Expertos en Vivienda, en 1992) reclamaron, con poco éxito, una mayor imbricación de los municipios en el diseño y en la ejecución de las políticas de vivienda.

En este contexto, la vivienda social (es decir: vivienda de promoción pública) se concibe y ejecuta no sólo desgajada del planeamiento urbanístico, sino que además no responde a una estrategia previa ni ordenada en el tiempo ya que las promociones se impulsan puntualmente, en función de la disponibilidad de suelo o de recursos económicos. Y si hubiese algún tipo de plan o programa local de vivienda social, su existencia es meramente opcional y sus contenidos no se hallan sometidos a las determinaciones mínimas establecidas por el legislador autonómico o por los planes de vivienda de la CA. El único condicionamiento que forzaba a la relación entre las CCAA y los municipios proviene de los limitados recursos de la hacienda municipal y de la casi siempre obligada co-financiación autonómica para la actuación local en materia de vivienda social.

b) La segunda etapa surge en torno al bienio 2007-2008, y se enmarca en el federalismo cooperativo. La construcción masiva de viviendas, la regulación del derecho a la vivienda en algunos Estatutos de Autonomía, la nueva legislación estatal (Ley del Suelo 8/2007, y TRLS 2/2008), y acaso la necesidad de poner orden y coherencia en las políticas de vivienda, llevaron a determinadas legislaciones autonómicas a sistematizar las políticas municipales obligando o incentivando a los Ayuntamientos en la elaboración de planes de vivienda en el marco de una cierta recuperación competencial sustantiva por las CCAA —muchas de las cuales, hasta hace algunos años, se limitaban a completar con sus presupuestos las actuaciones protegibles definidas por el Estado en los Planes Estatales de Vivienda (con lo cual, en la práctica, no tenían una verdadera política sustantiva de vivienda). Al respecto, para Cataluña, puede verse Ponce Solé (2008).

Otro de los aspectos importantes, sobre el que por razones de espacio ahora no puedo detenerme, es el recién mencionado derecho a la vivienda. La elevación a rango estatutario del derecho a la vivienda en los nuevos Estatutos aprobados desde 2006 supuso un punto de inflexión en la aproximación de los poderes públicos a la vivienda. Con uno u otro formato (como «derecho de los ciudadanos», como «principio rector», como «obligación de los poderes públicos», o como combinación de dos o de las tres variantes), el artículo 16 del Estatuto Valenciano de 2006, el art. 22 del Estatuto Balear de

2007, el artículo 26 del Estatuto Catalán de 2006, el artículo 25 del Estatuto Andaluz de 2007, el artículo 27 del Estatuto Aragonés de 2007, el artículo 16.14 del Estatuto Castellano-Leonés de 2007, el artículo 7.16 del Estatuto Extremeño de 2011 han recogido y concretado el derecho a la vivienda del artículo 47 de la CE, interiorizándolo y concretando su contenido para los poderes públicos autonómicos. Esta nueva regulación supuso un pretexto político para legislar en materia de derecho a la vivienda. Digo que es un pretexto político porque CCAA que no han reformado su Estatuto, como Castilla-La Mancha o Navarra, también promulgaron una ley que dice garantizar el derecho a la vivienda: respectivamente, Ley 1/2011 de Garantías en el Acceso a la Vivienda y Ley Foral 10/2010 del Derecho a la Vivienda. El caso es que, vigente su nuevo Estatuto, Cataluña, Andalucía y Castilla y León han aprobado leyes no de vivienda, sino leyes que llevan en su título «derecho a la vivienda». Como digo, no me es posible ahora detenerme en este extremo. Baste con apuntar que lo que en ellas se dice configurar como un «derecho» en realidad no lo es, por no reunir los requisitos para garantizar una prestación o comportamiento concreto de los poderes públicos. Sobre el debate acerca del derecho a la vivienda pueden verse Pisarello (2003) y, más críticamente, López Ramón (2010) y Cruz Alli (2011).

Retomando el hilo de los instrumentos de planeamiento locales en materia de vivienda, me parece que de entrada es necesario valorar positivamente que las políticas de vivienda autonómicas y locales comiencen a responder —al menos en algunas CCAA— a una visión de conjunto y ofrezcan coherencia con el fin de evitar rivalidades ineficientes y decisiones aisladas y contradictorias. Por otra parte, la cooperación es absolutamente imprescindible en una política como la de vivienda donde los municipios disponen de la capacidad para generar suelo pero no de financiación suficiente, mientras que las CCAA cuentan con los recursos necesarios pero no pueden generar suelo. Debe además señalarse que las políticas de vivienda de las CCAA y del Estado se gestan desde hace años en un marco normativo de elevada cooperación: el Plan de Vivienda del Estado (el último ha sido el Plan 2009-2012, aprobado por RD 2066/2008) y los planes de las CCAA están conectados a través de las Conferencias Sectoriales de vivienda y de los correspondientes Convenios que suscriben las CCAA con el Estado: al respecto pueden verse Jiménez de Cisneros (1994) y Saracho (1997).

Antes hablaba de ineficiencias, disfunciones y contradicciones: efectivamente, pese a que el marco normativo y competencial atribuye competencias a los tres niveles de Administración y que dichas competencias se llevan a cabo en el marco de la forma de cooperación más formalizada que conoce el ordenamiento (las Conferencias Sectoriales), el resultado no ha

sido una(s) política(s) de vivienda eficaces, coordinadas y bien diseñadas sino una(s) política(s) de vivienda que no han conseguido despegarse de inercias históricas; que no han dado respuesta a algunos problemas como la carestía de la vivienda en la pasada década; que se han centrado casi exclusivamente en la propiedad y no han prestado la atención debida al arrendamiento o a la rehabilitación; que no han estado en general imbricadas con la(s) política(s) urbanística(s); que han utilizado la política de suelo como medio de financiación municipal; que no han sabido atajar un elevado nivel de fraude; que mediante la descalificación de la vivienda, saliendo del régimen de protección oficial, han permitido la apropiación privativa de un bien que estaba destinado a un fin social; que aparentemente medían su éxito o su fracaso en la cuantificación de las viviendas construidas (se ha venido considerando mejor política de vivienda la que más viviendas —libres o protegidas— logra construir, independientemente de que se vendan o no, de que sean necesarias o no, de que se construyan en donde son necesarias o no, etc.) Y sobre todo, no se ha sabido romper la «espiral viciosa» de la VPO: cuando más necesaria es la VPO, por la carestía de la vivienda libre, menos VPO se construyen porque el promotor privado encuentra una enorme rentabilidad en el mercado libre y no promueve VPO (y las Administraciones, ante un suelo urbanizable escaso y caro, no han querido en general destinarlo a VPO sino que lo han reintroducido en el mercado libre, ni tampoco han emprendido políticas decididas de VPO de promoción pública). Todo ello ha generado, como es de sobra conocido, un enorme excedente de viviendas (libres, y en algunos casos hasta protegidas, que están quedando sin comprador debido a la restricción del crédito) y un estallido de la burbuja inmobiliaria cuyas consecuencias se arrastrarán mucho tiempo (2).

En este contexto de política(s) de vivienda multinivel, el principal riesgo que gravita sobre el federalismo cooperativo es la asimetría entre los diferentes niveles de gobierno provocada por la fuerza del mayor presupuesto de las CCAA y por las políticas de fomento impulsadas al amparo de títulos transversales que, inevitablemente, tienden a vaciar o limitar las competencias del nivel de gobierno más vulnerable. Teniendo en cuenta que las competencias municipales dependen de la voluntad más o menos descentralizadora de la legislación autonómica y de una financiación casi siempre condicionada, para poder hablar de una verdadera política de vivienda municipal resulta imprescindible establecer relaciones paritarias en

(2) La bibliografía sobre la política de vivienda en España es muy abundante, pero estas disfunciones y críticas pueden verse en RODRÍGUEZ LÓPEZ (2007), en BELTRÁN DE FELIPE (2009), en PISARELLO (2003), en IGLESIAS GONZÁLEZ (2010), en TRILLA (2010), o en ALONSO IBÁÑEZ (2004).

las que el nivel local despliegue sus políticas en un marco normativo preciso y seguro para que sus competencias propias se alcen como referente jurídico cuando la CA decida promover políticas de fomento que afecten a la autonomía local.

Igualmente resulta necesario que la CA no encuentre un municipalismo atomizado y fragmentado sino articulado en clave intermunicipal. De ahí la importancia de caracterizar adecuadamente el nivel intermedio de gobierno local. De no mediar este nivel intermedio, se corre el riesgo de convertir en irrelevante la autonomía municipal y dejar sin efecto el principio de subsidiariedad. Porque si la baja capacidad de gestión, y/o la naturaleza de la actividad o la materia hicieran inapropiado el ámbito municipal, la competencia saltaría al nivel autonómico. El sentido de los gobiernos intermedios es justamente que las exigencias del principio de subsidiariedad no impidan que los municipios, como gobiernos más cercanos, sean titulares de competencias propias para singularizar las políticas según sus peculiaridades territoriales o demográficas. De esta manera, ni la baja capacidad de gestión municipal ni los límites del término municipal serían inconvenientes para el ejercicio de las competencias municipales; con la intervención de la Provincia, la dimensión supramunicipal de la actividad o la materia y la baja capacidad de gestión municipal para el desempeño efectivo de las funciones no elevaría la competencia al nivel autonómico sino que permanecería en el ámbito local.

3. *Los planes municipales de vivienda (PMV)*

A continuación, y partiendo de las premisas anteriores, analizo la configuración de las políticas de vivienda en aquellas leyes autonómicas que, desde 2007, han obligado o incentivado la elaboración de PMV.

Ya he aludido más arriba a las negativas consecuencias derivadas de la deficiente regulación de las competencias municipales en el sistema de fuentes del derecho local, particularmente en la LBRL. Cabe recordar ahora, al estudiar los PMV, cuál es el peligro que subyace a una relación intergubernamental cuando falta el presupuesto fundamental, es decir, cuando falta la sustantividad y equiparación institucional de los niveles de gobierno que entran en relación, cuando falta la precisa definición de competencias diferenciando la exclusividad de la titularidad y la flexibilidad del ejercicio. Me parece evidente que una relación intergubernamental exige la previa titularidad de las competencias y la delimitación de funciones, porque ambas premisas son condiciones necesarias para un ejercicio de la competencia adaptada a la singularidad del caso. Cuando faltan dicha titularidad y delimitación (y cuando

la financiación local es deficiente), entonces las competencias locales corren el serio riesgo de ser en la práctica fagocitadas por las CCAA.

Para analizar las relaciones intergubernamentales en las actuales políticas de vivienda tomaré como referencia los PMV regulados en las leyes catalana (Ley 18/2007) y andaluza (Ley 1/2010) del derecho a la vivienda —sobre los que pueden verse Beltrán de Felipe (2010) y, en menor medida, Latorre Hernández (2010), así como, relativos a las rehabilitación urbana, Menéndez Rexach (2011).

La ley catalana se enmarca en un contexto de recuperación de las competencias sustantivas en materia de vivienda, tras la aprobación del Estatuto de Autonomía en 2006. Una muestra es, por ejemplo, que la Ley 18/2007 es una ley integral de vivienda (es decir, que regula todos los aspectos de la vivienda —libre o protegida—, aspectos constructivos, de defensa de consumidores, de sostenibilidad), frente a la Ley de 1991 que era una ley de mínimos, limitada a ciertos aspectos como el por entonces novedoso Libro del Edificio. Sobre esta nueva política de vivienda pueden verse Trilla Bellart (2005) y Sibina i Tomás (2005). Pues bien: la Ley catalana 18/2007 no determina las competencias locales en materia de vivienda. Es sabido que una competencia se define como funciones sobre materias, y sus rasgos son la especificidad y —tendencialmente— la exclusividad. Ninguno de estos puntos figura en el artículo 8 dedicado a las competencias locales. Como primera objeción, la ley incurre, una vez más, en la remisión diabólica a la legislación de régimen local, a la legislación urbanística y a la ley de vivienda misma. El segundo reparo viene motivado porque, como competencia municipal en vivienda se alude a la capacidad para suscribir convenios o concertar actuaciones con otras administraciones y agentes de iniciativa social o privada que actúan sobre el mercado de vivienda protegida y libre. Y salta a la vista que no es en absoluto una competencia, sino que es expresión de una capacidad general de actuación en la materia, lo cual es claramente distinto. Bien analizados y valorados, los cuatro apartados del artículo 8 resultan redundantes. Su ausencia no menoscaba la autonomía local y su presencia nada le añade. En realidad, todo el artículo está aquejado de una confusión frecuente: la indebida equiparación entre, por un lado, la titularidad y el ejercicio de las competencias locales y, por otro, la capacidad de obrar de las entidades locales.

Esta deficiente regulación de las competencias locales lastra y condiciona una idea positiva como son los PMV. Tal como aparecen regulados los planes autonómicos y municipales de vivienda (arts. 12 y 14 de la Ley 18/2007), sobre las políticas locales recae el peligro de no superar la simple participación, más o menos relevante, en el planeamiento autonómico, poniendo una vez más de manifiesto la precariedad de la autonomía local

concebida no tanto como el ejercicio de competencias propias sino como por el derecho de los municipios a participar o intervenir en asuntos que les afecten. La misma valoración negativa merecen los artículos 12 y 13 de la Ley andaluza 1/2010 del derecho a la vivienda. Veamos por qué.

Según el artículo 12.2, el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo (es decir, elaborado por la CA) tendrá, entre otros, los siguientes contenidos:

- «b) Los objetivos y prioridades en materia de vivienda protegida y suelo, así como su distribución territorial.
- c) La definición de financiación y modalidades de ayudas autonómicas que correspondan, así como la gestión de las ayudas estatales.
- e) Las condiciones de acceso a las actuaciones protegidas en materia de vivienda, suelo y rehabilitación que se recogen en el Plan.»

Como contrapunto y en coherencia con el contenido del plan autonómico, el PMV (art. 13.2) reduce las competencias locales a propuestas:

- «b) Las propuestas de promoción pública y su localización.
- d) Las propuestas de actuaciones dirigidas a fomentar la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas.
- f) Las propuestas de cuantificación y localización de las viviendas protegidas, en sus diferentes programas.»

Conforme a estos dos artículos, el contenido de un PMV no excede de una especie de derecho de audiencia previa, concretado en la emisión de un documento o propuesta, destinado a dar cobertura al derecho de intervenir o participar en asuntos que afectan a los intereses municipales. Esta afirmación no exagera la severidad del juicio: basta comparar los contenidos respectivos del plan autonómico y del PMV. Y de esa comparación se deduce claramente que corresponde a la CA la regulación de los aspectos más importantes en la política de vivienda: distribución territorial de los objetivos y prioridades, definición de las actuaciones protegibles, financiación autonómica y estatal, y condiciones de acceso a las actuaciones protegibles, mientras que respecto de los aspectos sustantivos la competencia municipal es una simple «propuesta». Tal conclusión se confirma al leer el apartado 1 del artículo 13 de la ley andaluza, que somete los PMV a «la necesaria coherencia» con el Plan autonómico:

«Los ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus correspondientes planes municipales de vivienda y suelo. La elaboración y aprobación de dichos planes se realizará de forma coordinada con el planeamiento urbanístico general, manteniendo la necesaria coherencia con lo establecido en el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo.»

La Ley andaluza 1/2010 no articula en absoluto cauces específicos para hacer efectivas la coordinación y la coherencia del artículo 13.1. En consecuencia, debe entenderse que son de aplicación las prescripciones del artículo 59 de la LRBRL, regulador de la potestad de coordinación estatal o autonómica sobre los gobiernos locales. Eso sí, con la reserva que en la sistemática de las relaciones interadministrativas reguladas en la LRBRL, la coordinación presenta carácter del todo excepcional al no ser posible la cooperación voluntaria y resultar obligadas tanto la imposición del nivel de gobierno que coordina como la necesaria ejecución del nivel coordinado.

Menos beligerante, en principio, con la autonomía municipal es la Ley catalana 18/2007 en su redacción inicial. Porque el PMV sólo es obligatorio si se dan tres circunstancias: a) si el Municipio quiere concertar políticas de vivienda con la CA; b) si no cuenta con un instrumento de planeamiento urbanístico equivalente; y c) si tiene más de 3.000 habitantes (con menos de esa cifra basta un «plan simplificado»). Este modelo fue seguido por la ley de derecho a la vivienda de Castilla y León de 2010, cuyo artículo 14.2 establece que:

«En los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana resultará obligatoria la aprobación de un Plan Municipal de Vivienda, conforme a lo establecido en los artículos anteriores, para realizar políticas de concertación o de colaboración en materia de vivienda con la Administración de la Comunidad de Castilla y León, siempre que incluyan financiación o aportación de recursos económicos por parte de ésta.»

Al no imponer como obligatorio el PMV, no parece haber a priori necesidad jurídica de observar coordinación y coherencia respecto del planeamiento autonómico. Sin embargo, en la ley catalana el carácter facultativo del PMV queda en realidad desmentido si el municipio pretende algún tipo de concertación con la CA que, en ese caso, puede requerir al municipio la modificación del plan aprobado:

«Si no existe un programa de actuación urbanística municipal con un contenido equiparable, los ayuntamientos, para concertar políticas de vivienda con la Administración de la Generalidad que supongan que esta aporte recursos económicos, deben aprobar un plan local de vivienda. En el caso de los municipios de menos de tres mil habitantes, es suficiente un plan local de vivienda simplificado con el contenido establecido por el apartado 12» (art. 14.1).

«Para concertar políticas de vivienda con el Gobierno, el ayuntamiento debe comunicar el acuerdo de aprobación del plan local de vivienda al departamento competente en materia de vivienda y debe enviarle un ejemplar del mismo. Dicho departamento puede requerir al ayuntamiento, de forma motivada, que amplíe la documentación aportada o que modifique el plan atendiendo al cumplimiento de la legalidad, las disponibilidades presupuestarias y la protección de intereses supralocales» (art. 14.11).

Resulta muy llamativo que no se establezca procedimiento alguno en lo relativo a los efectos del requerimiento, o a los efectos aparejados a la negativa del municipio (estos efectos sí aparecen mejor precisados en otro precepto de la ley catalana, cuyo artículo 21.1 regula un informe de la CA previo a la aprobación del planeamiento urbanístico en aquellos extremos relativos a los usos residenciales). El artículo 14.1 fue modificado al cabo de cuatro años, pues el artículo 152 de la Ley catalana 9/2011, de promoción de la actividad económica, le dio nueva redacción a priori más flexible —pero enturbiando el entendimiento conceptual del PMV, que aparentemente ha dejado de ser obligatorio incluso si el Municipio quiere concertar su política de vivienda con la CA:

«Los ayuntamientos con planes locales de vivienda aprobados o con un programa de actuación urbanística municipal con un contenido equiparable han de tener un trato preferente a la hora de concertar políticas de vivienda con la Administración de la Generalidad cuando comporte que esta aporte recursos económicos.»

La modificación de 2011 no supone en realidad alteración sensible de la regulación originaria. Porque «conceder trato preferente» en lugar de «condicionar» los recursos a la existencia del plan no implica mayor espacio para la autonomía local, ni tampoco despliega efectos en el aspecto fundamental de las repercusiones jurídicas del PMV respecto del plan autonómico.

Tanto en el modelo andaluz de 2010 como en el modelo catalán de 2007-2011, cuesta trabajo identificar un espacio reservado a las políticas municipales de vivienda. El dato clave es el magro contenido del PMV: *propuestas de localización de las viviendas en Andalucía, y propuesta marco para la concertación de políticas de vivienda con la Administración de la Generalidad* en Cataluña, junto a otros contenidos que tampoco exceden de la simple propuesta. Es por esta razón que los PMV aparecen más bien como ejecución de las políticas autonómicas. Y no creo que ello sea compatible con las previsiones estatutarias de competencias propias que el Estatuto de Cataluña (art. 84.2) y el Estatuto de Andalucía (art. 92.2) garantizan a los municipios.

IV. LA CONCERTACIÓN COMO PROCEDIMIENTO: UNA PROPUESTA DE ARTICULACIÓN DE LOS PMV RESPETUOSA CON LA AUTONOMÍA LOCAL

1. *Comentarios críticos a la regulación de los PMV en Cataluña y Andalucía*

Ante esta indeterminación jurídica, a mi juicio poco compatible con las previsiones estatutarias garantizadoras de la autonomía local, me parece necesario pensar en otros términos las relaciones entre las CCAA y las entidades locales en materia de vivienda. Para esta finalidad, es una herramienta útil la previsión estatutaria, tanto en Cataluña (art. 219.1) como en Andalucía (art. 192.2), relativa a la posibilidad de programas de colaboración financiera específica para materias concretas. Estos preceptos deben interpretarse con criterios sistemáticos y literales, para en primer lugar ponerlos en relación con el apartado anterior del artículo donde se prevé una ley para la creación de un fondo de nivelación de carácter incondicionado; y en segundo lugar asumir que los programas de colaboración tienen un carácter excepcional. Los términos son inequívocos: *adicionalmente*, programas de colaboración financiera *específica*, para materias *concretas*. *A sensu contrario*, si los programas tuvieran regularidad, parece que la financiación debería pasar a ser incondicionada.

Estas previsiones estatutarias (arts. 219.1 del Estatuto Catalán y 192.2 del Estatuto Andaluz) deben leerse desde la lógica que se acaba de explicar, y que preside los artículos 114 del Estatuto Catalán y 45 del Estatuto Andaluz. Ambas disposiciones se refieren a la actividad de fomento, es decir, a la capacidad de gasto mediante la cual, por medio de subvenciones, un gobierno financia actividades o funciones que corresponden a otro gobierno, y responden a uno de los fundamentos de las reformas estatutarias iniciadas con el Estatuto Valenciano en 2006. En efecto, se quería impedir —o dificultar— que el Estado a través de políticas de fomento e invocando títulos transversales como las condiciones básicas de la igualdad (art. 149.1.1 de la CE) o las bases de la planificación económica (art. 149.1.13 de la CE), ocupe indebidamente el espacio reservado a las competencias autonómicas. Se pretendía igualmente, y esta pretensión es particularmente relevante respecto de la vivienda, que la fuerza del mayor presupuesto estatal no conduzca al monopolio de oferta, alterando por la vía del antes aludido convenio de Conferencia Sectorial la distribución constitucional de competencias en materia de vivienda. La regulación contenida en los recién mencionados preceptos de los Estatutos catalán y andaluz reproduce el fundamento jurídico 8 de la trascendental STC 13/1992 donde se gradúan las competencias estatales y

autonómicas en función de las competencias asumidas por las CCAA en sus Estatutos y atendiendo a la precisión de las funciones y la especificidad de las materias. De este modo, si la competencia autonómica es exclusiva (como es la vivienda), el Estado deberá señalar objetivos genéricos que permitan a la CA singularizarlos en su territorio: dijo el TC que «*En el caso de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma especificará los objetivos a los que se destinen las subvenciones territorializables de la Administración central y las de la Unión Europea*». Junto a la especificación o determinación de objetivos, la exclusividad de la competencia debe posibilitar a la CA «*la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión de su tramitación y concesión*». Finalmente, si la competencia fuera compartida, entonces no procede especificar sino *precisar los objetivos*, y si la competencia fuese de simple ejecución, la intervención autonómica se reduce a la tramitación y concesión de las subvenciones.

Mediante estas prevenciones, la doctrina de la STC 13/1992 pretende que las políticas estatales de fomento observen el orden constitucional de competencias *conforme* y no *a pesar* del régimen jurídico en la distribución territorial de las competencias.

Pese a la inadecuación de término *subvención territorializable* (se trata en realidad de transferencias), el razonamiento jurisprudencial y la posterior regulación estatutaria de las políticas de fomento puede extenderse, con alguna modulación pero sin dificultades de fondo, a las relaciones entre las CCAA y las entidades locales (Fernández Farreres, 2009). Allí donde, de manera inequívoca, una ley o plan autonómico de vivienda incidan sobre las competencias municipales en vivienda, deberá garantizarse el ejercicio de la competencia propia municipal. En realidad un PMV, potestativo como en Cataluña u obligatorio como en Andalucía, no es más que un instrumento intergubernamental (o, si se prefiere, interadministrativo) para el ejercicio de una competencia compartida en el cual, por razones políticas, se entiende conveniente la actuación conjunta de los dos niveles de gobierno, el autonómico y el local. De esta manera cuando la legislación autonómica de vivienda y suelo reserva a la CA la fijación de objetivos y prioridades y la definición de las actuaciones protegibles y las condiciones de acceso, deberá hacerlo con la suficiente flexibilidad y amplitud para que los municipios no se limiten a cumplir o ejecutar imposiciones ajenas sino que desarrollen y singularicen directrices. Es decir: debe entrar en juego la concertación.

2. *Análisis de los PMV a la luz de la concertación intergubernamental: interpretando los PMV de forma que sean respetuosos con la autonomía local*

Mientras que conceptos como cooperación y coordinación han recibido tratamiento y atención jurisprudencial (voluntariedad en la cooperación; imposición en la coordinación), la noción de concertación se halla en un cierto limbo jurídico, más próximo a la indeterminación propia de la colaboración que a la relativa precisión de la cooperación o de la coordinación. La confusión se acentúa al no distinguirse correctamente entre, por una parte, una relación intergubernamental (que en sentido estricto representa el ejercicio conjunto de competencias compartidas), y, por otro, el requerimiento propio de la impugnación de actos y acuerdos, expresión de la defensa en la integridad de la competencia autonómica. Ejemplo claro de este equívoco es el artículo 14.11 de la Ley catalana 18/2007, que sujeta la concertación de las políticas municipales de vivienda con el gobierno autonómico a la obligación del municipio de comunicar la aprobación y envío de un ejemplar del PMV al departamento competente. Conforme a dicho artículo 14.11, el gobierno autonómico puede proceder, motivadamente, al requerimiento de ampliación de la documentación aportada por el municipio, o incluso requerirle para que modifique el PMV si afectara al cumplimiento de la legalidad, a las disponibilidades presupuestarias o a la protección de intereses supralocales. En la medida que la ley no concreta en absoluto los efectos jurídicos del requerimiento, sobre todo en el supuesto de la modificación, y en la medida, asimismo, en que nada se dice si la financiación por la CA del PMV se condiciona a que el municipio acepte el requerimiento y modifique el PMV, parece difícil sostener que el modelo de relaciones interadministrativas contenido en los PMV pueda cumplir los fines perseguidos por la concertación. Parece igualmente difícil sostener que responda a un modelo —el que en teoría recoge el Estatuto de Autonomía— en el cual los municipios son titulares de competencias «propias».

Algo muy similar sucede en la Ley andaluza 1/2010. Los PMV en ella regulados tienen su origen en el Decreto 395/2008, que aprobó el Plan Concertado de Vivienda y Suelo de la CA de Andalucía, en el cual los PMV seguían el modelo catalán (sólo eran obligatorios si el municipio quería beneficiarse de financiación de la CA). Pues bien, los PMV en esta primera versión de 2008 requerían para su aprobación municipal la emisión de un previo informe preceptivo de la Consejería de Vivienda, y la «comprobación» por esta de que en la tramitación de PMV se han observado los contenidos mínimos: «*Antes de su aprobación, los planes serán remitidos a la Consejería compe-*

tente en materia de vivienda para comprobar que se ajustan a lo dispuesto en el apartado anterior» (art. 7.2 del Decreto 395/2008). Nada se decía en el Decreto de 2008 sobre los efectos de la «comprobación» autonómica.

La regulación de los PMV cambió en la Ley 1/2010. En esta ley no se somete la aprobación del PMV a ningún tipo de informe o control por la CA, de manera que la potestad autonómica de «comprobación» desaparece: ya no hay control previo, y la intervención previa de la CA queda bastante diluida (ahora la CA se limita a recibir la comunicación de la aprobación del PMV). Sin embargo, una posterior reforma de la legislación urbanística de Andalucía, operada por la Ley 2/2012, ha venido a revivir el control previo de la CA en aquellos casos en los que el PMV prevea una reserva de suelo para VPO inferior al 30%: la Disp. Ad. tercera de esta ley lleva por encabezamiento «Informe preceptivo de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo», y reza como sigue:

«Todo Plan Municipal de Vivienda y Suelo que arroje una demanda de vivienda protegida acogida al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo inferior al treinta por ciento de la edificabilidad residencial, porcentaje mínimo de reserva de acuerdo con el artículo 10.1.A).b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, requerirá de informe de la Consejería competente en materia de vivienda con carácter previo a su aprobación.»

Al margen de estos filtros y controles, difícilmente compatibles con la idea de «competencia local propia» y con la noción de concertación que aquí se defiende, lo primero sobre lo que hay que llamar la atención es que la concertación no debe contemplarse como *un proceso* sino como un *procedimiento*. Quiero decir que la ley no predetermina el resultado, no dice *lo que debe decidirse* sino *cómo debe adoptarse la decisión*. En este sencillo marco conceptual, el Derecho deja de entenderse *como instrumental al servicio de la mera ejecución de políticas públicas*, puesto que nos hallamos ante un Derecho *que se preocupa también de la producción de normas y de la formulación de políticas*. El efecto más importante de esta concepción procedimental es la relativa disolución de las fronteras entre la formulación y aplicación de políticas así como entre la creación y aplicación del derecho: *el proceso regulatorio se concibe como un ciclo constante, que está en permanente movimiento*. La concertación no es un procedimiento meramente aplicativo sino que intenta fijar unas reglas para alcanzar la mejor de las soluciones entre las múltiples alternativas que siempre concurren a la hora de decidir. Precisamente porque no aplica la previa determinación legal, la concertación presenta *un carácter creativo o innovador, puesto que la solución ha de generarse en su seno —solución que se desconoce a priori* (Barnés 2008).

Desde este planteamiento, el segundo paso es reconocer abiertamente que los planes de vivienda, tanto autonómicos como municipales, constituyen expresiones de políticas de fomento (y en menor medida de satisfacción directa de derechos prestacionales, como es la promoción pública de viviendas) cuya regulación no debe saltar de la eventual cooperación voluntaria a la impugnación de actos y acuerdos. La concertación debe ubicarse en ese espacio intermedio: un procedimiento que obligue a los dos niveles de gobierno al ejercicio conjunto de competencias propias canalizando los posibles conflictos y desacuerdos, con el fin de incentivar la convergencia de propuestas. Este procedimiento no puede girar en torno a la supremacía del gobierno autonómico sino —por lo menos tendencialmente— a la paridad y equilibrio con el gobierno local. Insisto en que la concertación es del todo indispensable en un sector como la vivienda, en el que cualquiera de los dos actores por sí mismo es completamente incapaz de llevar a cabo una política de vivienda medianamente eficaz (el municipio tiene el suelo y no la financiación, mientras que la CA no dispone del suelo, pero tiene la financiación —y la legislación urbanística o de vivienda).

En esta línea, y al margen de la deficiente regulación de los filtros y controles autonómicos sobre los PMV, el contenido de los PMV establecido en los artículos 14 de la Ley catalana 18/2007 y 13 de la Ley andaluza 1/2010 (si bien este es mucho menos detallado) ofrece un punto de partida adecuado para comenzar a diseñar un procedimiento para la concertación. Sin duda, parece conveniente contar con un diagnóstico de necesidades, tanto de políticas posibles (construcción de viviendas, rehabilitación, alquiler, alquiler con opción de compra, etc.) como de colectivos afectados (jóvenes, mayores, mujeres, personas en situación de desempleo, inmigrantes, rentas bajas). Sin embargo, el momento más delicado en la elaboración de un PMV surge al determinar las políticas prioritarias y los colectivos favorecidos. Esta decisión no es susceptible de adoptarse con criterios técnicos de eficiencia y eficacia ni tampoco, desde un punto de vista jurídico, admite la objetivación que es propia de los conceptos jurídicos indeterminados. Elegir entre bienes igualmente valiosos no es simplemente una expresión de discrecionalidad administrativa, no es una elección entre indiferentes jurídicos dentro de la ley. Por el contrario, representa la manifestación más genuina de la autonomía política de un gobierno legitimado por sufragio universal. Que la decisión final sea, por ejemplo, una política de alquiler con opción de compra para jóvenes desempleados, en lugar de otras alternativas también necesarias pero juzgadas menos apremiantes como rehabilitación para inmigrantes, es una decisión que corresponde al gobierno municipal y debe necesariamente producir efectos jurídicos más o menos intensos sobre las políticas autonó-

micas. Uno de los efectos esenciales a que debe conducir la concertación es el siguiente: en caso de discrepancia entre la prioridad autonómica y la prioridad municipal, las razones para una y otra deben explicitarse y contrastarse política y jurídicamente, y si, a pesar de todo, no se llega a un acuerdo, la CA no debería imponer su política. Esto es: la CA sólo aporta financiación a la política de vivienda municipal si el PMV se adapta a lo que ella misma, la CA, dispone. De este modo, el municipio sólo puede llevar a cabo una política de vivienda si se pliega a los criterios de la CA —porque sólo con su presupuesto sólo los grandes municipios (y sólo los que estén saneados) están en condiciones de hacer política de vivienda. Este sistema de financiación condicionada no me parece que responde a las exigencias de un modelo de autonomía local real— que es el que, en teoría, garantizan los Estatutos catalán o andaluz.

Es evidente que llevar a este extremo la lógica de la concertación perjudica claramente a los municipios, que en la inmensa mayoría de los casos necesitan de la financiación autonómica para llevar a cabo una política de vivienda que merezca tal nombre. Puede que no la necesiten para, como por lo general han venido haciendo hasta ahora, emprender pequeñas promociones de viviendas sociales, según iban disponiendo de suelo o de dinero. Pero es que ahora las leyes autonómicas les suelen exigir políticas planificadas, integrales y costosas, e incluso establecen —o pretenden hacerlo— mecanismos de garantía del derecho a la vivienda. De modo que en caso de desacuerdo en el procedimiento de concertación, el municipio en la práctica queda desprovisto de la posibilidad de cumplir los estándares y servicios a que la ley le obliga. Tal situación, como digo, es incompatible con la autonomía local rectamente entendida, y, de nuevo, coloca a los municipios en relación de dependencia de la CA. Sólo un sistema de financiación basado en transferencias incondicionadas, y de cuantía suficiente, pondría remedio a este estado de cosas.

Además, para que la concertación pueda cumplir su cometido es necesario que los municipios elaboren los PMV ponderando la información y los datos proporcionados por el diagnóstico y las prioridades políticas finalmente fijadas. Admito que puede resultar controvertido si las prioridades políticas han de establecerse con anterioridad al diagnóstico, o bien deben fijarse posteriormente, cuando se disponga de información suficiente y solvente para decidir. Aunque el dilema formulado dé la impresión de circularidad, no puede olvidarse que la elección entre alternativas políticas no depende *únicamente* del mayor o mejor conocimiento empírico —aunque la evidencia de los datos obligue a redefinir las opciones iniciales. La esterilidad de muchas experiencias de planificación territorial ha sido provocada por el desequili-

brio entre, por un lado, el análisis y diagnóstico y, por otro, la definición de prioridades en las estrategias formuladas. En muchas ocasiones este desequilibrio generaba la sensación de que, en el seno de la planificación, cada una de las necesidades detectadas exigiera una política propia, de tal forma que el plan finalmente aparecería como un repertorio de políticas de imposible impulso simultáneo por la sencilla razón de los límites presupuestarios y temporales.

A continuación intentaré aplicar lo anterior a los PMV. El artículo 14.3 de la Ley catalana 18/2007 señala de manera sintética y a mi juicio acertada los necesarios apartados que debe contener un PMV: sus apartados a) y b) reflejan el contenido de la doble dimensión antes comentada de cualquier plan, es decir, el análisis y el diagnóstico de la situación de la vivienda en el municipio, así como los objetivos, programas y estrategias de actuación.

El artículo 14.5 distingue entre análisis y diagnosis como elementos para fijar los objetivos, programas y estrategias, y en realidad constituye un repertorio de propuestas elaboradas con criterios técnicos que deben, en la siguiente fase, ordenarse políticamente. Lo más significativo de estas «propuestas diagnósticas» es: análisis de las previsiones demográficas y diagnosis de necesidades de vivienda identificando la población con dificultades de acceso o en el mantenimiento; análisis de la evolución y tendencias de la construcción de viviendas y precios de mercado y diagnosis de la población excluida por razón de sus ingresos; el análisis del planeamiento urbanístico y de su potencial de ofertas de viviendas y la diagnosis del grado de cobertura de las necesidades de vivienda de la población.

El artículo 14.6 contempla los objetivos, programas y estrategias que deben incluir los PMV. A mi juicio el objetivo clave figura en el apartado e):

«La definición y programación de las actuaciones concretas que deben llevarse a cabo en los seis años de vigencia del plan, que debe establecer las características técnicas y económicas, los beneficiarios, los agentes gestores y la programación temporal.»

Me parece que esta es la esencia de la política de vivienda municipal: es la decisión del gobierno municipal para determinar las políticas y los segmentos de población a los que se conceden prioridad. Este aspecto fundamental del PMV es el que debe sujetarse a concertación con el gobierno autonómico que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12, ha elaborado previamente un plan sectorial de vivienda, de tal forma que concurren las condiciones ideales para valorar la coherencia entre ambos planes.

Ya lo dije antes y ahora insisto: concertar no consiste en que el gobierno autonómico exija documentación al gobierno municipal, o le requiera para

que modifique sus instrumentos de planeamiento urbanístico o de vivienda. Este requerimiento es una dinámica propia de un trámite procesal preparatorio de un posible litigio. Por el contrario, la concertación implica un contraste de motivaciones, de propuestas, sugerencias e información propiciando la complementariedad de las estrategias autonómicas y locales.

Este procedimiento de concertación carece todavía de desarrollo normativo, y probablemente tampoco resulte familiar a los responsables políticos locales. Sin embargo no debe ser excusa para desconocer sus posibilidades y sus requerimientos.

3. *Gobiernos intermedios y concertación en materia de vivienda: el ejemplo de la Diputación de Barcelona*

La complejidad y el rigor exigidos por las leyes catalana y andaluza en la elaboración de PMV excluirían a muchísimos municipios, que son notoriamente incapaces de gestionar con éxito el mandato legal. Asumiendo que las políticas de vivienda acaban erigidas en variable independiente que condiciona, como variable dependiente, el planeamiento urbanístico, la imposibilidad real y práctica de elaborar un PMV supone un serio perjuicio para la autonomía municipal. En este punto cobra importancia trascendental el nivel intermedio de gobierno local que presta asistencia y apoyo y establece planes y programas dirigidos a la garantía, protección y efectividad de la autonomía municipal. La concertación requiere que el municipalismo se encuentre articulado para que la relación con el gobierno autonómico guarde una mínima equiparación y simetría. Por otra parte, la posibilidad recogida en el artículo 14.13 de la Ley catalana 18/2007 relativa a planes de vivienda de alcance supramunicipal cobrará realidad con la intervención del gobierno local intermedio.

La Memoria sobre el Programa de Redacción de Planes de Vivienda 2009-2010, realizada por la Gerencia de Servicios de Vivienda y Urbanismo de la Diputación de Barcelona, expone los procedimientos desarrollados en la prestación de asistencia por la Diputación a los municipios que la solicitan para elaborar el plan de vivienda. En Andalucía, si no estoy equivocado, ninguna Diputación ha elaborado todavía ningún documento relativo a los PMV. Existe un documento de la Junta de Andalucía, de marzo de 2010, titulado «*Guía metodológica para la elaboración de los planes municipales de vivienda y suelo*», disponible en http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/estaticas/vivienda/guia_metodologia/GuiaMetodologica.pdf, que no menciona a las Diputaciones como posible fuente de asistencia a los municipios en la elaboración de los PMV.

En la Memoria de la Diputación de Barcelona el primer paso sería la formulación y la gestión administrativa de la asistencia de la Diputación al Ayuntamiento. En esta fase el ayuntamiento asume la aportación de la información de base y, fundamentalmente, *la definición de los criterios políticos para la redacción del plan, así como la validación de los objetivos, las estrategias y los programas de actuación*. Por poca población que tenga un municipio, y que carezca de los recursos económicos, técnicos y humanos requeridos para elaborar un PMV, nada impide, sin embargo, que el equipo de gobierno, esté —desde un punto de vista político— en buenas condiciones para fijar las políticas y actuaciones más necesarias y urgentes, con independencia que la concertación revele otras opciones. La capacidad de gestión que el municipio no tiene para los análisis y las diagnosis establecidas en el artículo 14.5 de la Ley catalana 18/2007 se la puede perfectamente prestar la Diputación a través de las competencias funcionales de asistencia, elaboración de planes, programas y formación de redes.

En segundo lugar, la Diputación forma un equipo interno de impulso y coordinación del programa dirigido por la jefatura del Servicio de Planificación de Vivienda y Mejora Urbana y formado por ocho técnicos de nivel superior (cinco arquitectos, un geógrafo, un sociólogo y un politólogo), con la función principal de coordinar la elaboración del programa con los técnicos municipales. Igualmente, la intervención de la Gerencia ha garantizado que la contratación de equipos redactores externos respondiera adecuadamente a los requerimientos de una actividad tan novedosa como los PMV.

En tercer lugar, como innovación conceptual y metodológica, la asistencia de la Diputación consolida redes de trabajo e intercambio de conocimiento entre las empresas externas redactoras de los planes, entre los técnicos de los Servicios de Planificación y Mejora Urbana de la Diputación de Barcelona y entre los técnicos municipales. Se facilita así la generación de un cuerpo disciplinar especializado en una materia aun poco trabajada como es el planeamiento de vivienda.

V. CONCLUSIONES

La formulación de políticas de vivienda requiere tomar conciencia de la complejidad de un problema como es el de la promoción y construcción de viviendas, y la satisfacción del derecho a la vivienda, que no puede ser abordado en solitario por los poderes locales —ni tampoco por los poderes autonómicos.

Resultan imprescindibles dos tipos de estrategias. Una, que requiere tomas de partido respecto de los roles del Estado y del mercado, y cuya formu-

lación concreta no está regulada por las normas, es la imbricación público-privada entre los poderes públicos y agentes sociales, ciudadanos, empresas y en general el llamado tercer sector, y está destinada a establecer estrategias y sinergias y a adoptar líneas de actuación conjunta.

La otra estrategia es distinta, porque sí viene impuesta por la legislación, al menos implícitamente, y por consiguiente se mueve en un marco institucional y normativo determinado por Estatutos de Autonomía, jurisprudencia del Tribunal Constitucional, leyes básicas estatales, leyes sectoriales, etc. Se trata de la concertación de las políticas de vivienda por los dos gobiernos que las tienen encomendadas, el autonómico y el local (3). Para ello, el punto de partida sería que cuando las necesidades son evidentes y los recursos abundantes, las organizaciones se configuran para la ejecución. Sin embargo, cuando los recursos son escasos y las necesidades complejas, las organizaciones deben pensar y formular políticas en clave estratégica y de manera concertada. La política de vivienda —y algunas normas contenidas en los Estatutos de Autonomía— obliga a los ayuntamientos a pasar de organizaciones de rendimiento y ejecutoras a organizaciones estratégicas y de planificación.

De modo que las políticas de vivienda requieren de la actuación conjunta y de la coordinación entre los gobiernos local y autonómico —del mismo modo que, desde hace más de dos décadas, se coordinan, y mucho, las prioridades de vivienda estatales con las políticas de las CCAA— si bien con resultados que dejan mucho que desear. Esta coordinación o acompasamiento no es suficiente tal y como se ha puesto en práctica hasta ahora, y debe complementarse con la noción de concertación que aquí he defendido. Su primer elemento, aun por establecerse, es una precisa delimitación de competencias que permita distinguir las funciones correspondientes a cada nivel de gobierno. Sólo así se podrá asegurar al nivel local perspectiva para abordar negociaciones políticas apoyadas en argumentos jurídicos. El mejor cauce sería el Consejo de Gobiernos Locales, y el procedimiento idóneo de relación entre ambos niveles de gobierno sería la concertación. En esta dinámica, y para equilibrar las relaciones entre la CA y los gobiernos locales y garantizar la paridad institucional, el municipalismo debe ejercer sus competencias en

(3) Como dije antes, no incluyo aquí al Gobierno de la Nación porque, habida cuenta de la exclusividad de la competencia de las CCAA conforme al art. 148.1.3 de la CE, sus competencias en vivienda son sólo de aportación de financiación, no de diseño sustantivo de la(s) política(s) de vivienda... aunque bien es verdad que conserva la capacidad de condicionar las políticas autonómicas precisamente a través de la aportación de financiación, lo cual es a mi juicio dudosamente compatible con la exclusividad competencial de las CCAA querida por la Constitución.

clave intermunicipal. Los niveles locales de carácter intermedio pueden ser cauce adecuado en la articulación de un municipalismo fragmentado y con poca capacidad de gestión.

En este artículo he pretendido explicar cómo la eficacia de cualquier política de vivienda, ya sea autonómica o local, necesita de un procedimiento en el que converjan las legítimas prioridades políticas de la CA y de los municipios. Ese procedimiento es la concertación, y que contrariamente a la colaboración o la coordinación, no está regulado por las normas o elaborado por la doctrina o por la jurisprudencia constitucional. Pero me parece evidente que la concertación, como *tertium genus*, está implícita en muchas normas e instrumentos de planeamiento como con los PMV. De modo que estas páginas pretenden, modestamente, contribuir a alumbrar sus líneas maestras —sin pretender, naturalmente, sostener que utilizar instrumentos de concertación vaya a solucionar sin más las ineficiencias que he mencionado en el apartado 3.

En este contexto de la concertación, todos deben desempeñar papeles que son, hasta cierto punto, novedosos. Los responsables locales deben asumir que, aun con escasa capacidad de gestión, pueden y deben llevar a cabo políticas de vivienda, y conectarlas con las de la CA (si bien sólo sea en cuanto a la cuantificación de la demanda de vivienda o a la movilización del suelo). Los responsables autonómicos deben asumir que aunque la CE les otorgue la competencia exclusiva en vivienda, y aunque los nuevos Estatutos de autonomía hayan reforzado, al menos aparentemente, sus competencias en vivienda y hayan reconocido de manera expresa el derecho a la vivienda, atribuyendo su satisfacción esencialmente a la Administración autonómica, no están en condiciones de satisfacer por sí mismos dicho derecho, ni siquiera de diseñar o implementar por sí mismos una política de vivienda eficaz y socialmente útil. Acaso por ello, leyes como la ley andaluza 1/2010 de derecho a la vivienda parecen hacer descansar dicho derecho en instrumentos municipales como los PMV.

La valoración que a mi juicio merecen los PMV es todavía ambivalente. Esencialmente porque están aun casi inéditos: en Cataluña llevan vigentes desde 2008, y al parecer se han aprobado muy pocos, y en Andalucía han entrado en vigor (con carácter obligatorio) en marzo de 2012. Representan un elemento tendencialmente positivo en la formulación y desarrollo de las políticas de vivienda, que son políticas que no pueden dar buen resultado si son llevadas a cabo sólo por un gobierno. Y permiten la racionalización de las actuaciones de vivienda a nivel municipal, que en muchas ocasiones era asistemática. Sin embargo, no me parece razonable pretender ver en ellos la solución a problemas que están en otro lugar, ni tampoco lo es hacer des-

cansar en la pieza más débil del sistema (los municipios) nada menos que la satisfacción del derecho a la vivienda. Además, la regulación de los PMV en las leyes catalana y andaluza (y, en menor medida, castellano-leonesa) está configurada en términos poco respetuosos con la autonomía local, porque someten las opciones políticas municipales a los criterios de la CA. Para reequilibrar el modelo normativo de los PMV, y permitir que puedan de verdad ser cauce de acompasamiento de los criterios de los gobiernos autonómicos y locales, me parece imprescindible interpretarlos en clave distinta, recurriendo a la idea de concertación.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO IBÁÑEZ, M.^a Rosario (2004): «La articulación urbanística del fomento de la vivienda protegida», *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 9, págs. 15 a 43.
- BARNÉS, Javier (2008): *La transformación del procedimiento administrativo*. Global Law Press Editorial Derecho Global, Sevilla.
- BELTRÁN DE FELIPE, Miguel (2009): «Las legislaciones de vivienda social», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n.º 161-162 (2009), págs. 453 a 472.
- (2010): «Los nuevos instrumentos municipales de planeamiento urbanístico-territorial. El ejemplo de los planes de vivienda», *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 4, págs. 97 a 132.
- COMITÉ DE EXPERTOS DE VIVIENDA (1992): *Informe para una nueva política de vivienda* (J. Leal, coord.), Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid.
- CRUZ ALLI, Juan (2011): «El irreconocible derecho a la vivienda en la ley foral 10/2010, de 10 de Mayo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 268, págs. 69 a 121.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2009): «Las entidades locales ante la actividad de fomento mediante subvenciones de las comunidades autónomas», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 21, págs. 28 a 39.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe (2010): «La planificación de la vivienda protegida», en VV.AA. *Construyendo el derecho a la vivienda* (F. López Ramón, coord.), Marcial Pons, Madrid, págs. 349 y ss.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS, F. Javier (1994): «La cooperación para la formulación y ejecución de los planes de vivienda», *Documentación Administrativa*, n.º 240, págs. 229 a 256.
- LATORRE HERNÁNDEZ, Manuel (2010): «La vivienda de protección pública en los planes y programas: reservas de edificabilidad residencial y otras medidas de fomento», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 262, págs. 71 a 126.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2010): «Sobre el derecho subjetivo a la vivienda», en VV.AA. *Construyendo el derecho a la vivienda* (F. López Ramón, coord.), Marcial Pons, Madrid, págs. 12 y ss.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2011): «Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 270, págs. 13 a 51.
- METCALFE, Les (1999): «Gestión Pública: desde la imitación a la innovación», en *¿De burócratas a gerentes?*, Carlos Losada (ed.) Banco Interamericano de Desarrollo, págs. 47 y ss.

- PISARELLO, Gerardo (2003): *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria.
- PONCE SOLÉ, Juli (2008): «La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo estatuto de autonomía de Cataluña y de la ley catalana 18/2007 del derecho a la vivienda», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, n.º 7, págs. 145 a 195.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, Julio (2007): «Ley de suelo y mercado de vivienda», *Ciudad y Territorio*, n.º 152-153, págs. 481 a 492.
- SARACHO, Ana Isabel (1997): «Coordinación de políticas de vivienda», *Hacienda Pública Española*, n.º 141-142, págs. 449 a 456.
- SIBINA I TOMÁS, Doménec (2005): «Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Cataluña», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 7, págs. 46 y ss.
- TEROL GÓMEZ, Ramón (2012): *Régimen básico de las viviendas protegidas*, Aranzadi.
- TRILLA BELLART, Carme (2005): «Bases de reflexión para una política de vivienda en Cataluña», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 7, págs. 13 a 17.
- (2010): «Una reflexión sobre el modelo español de política de vivienda», en VV.AA. (Jesús Leal, coord.), *La política de vivienda en España*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, págs. 129 y ss.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2009): *Derecho local: sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid.
- ZAFRA, Manuel (2008): «Autonomía local: un pilar en la articulación del Estado de las autonomías», en VV.AA. *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales* (M. Zafra, coord.), Junta de Andalucía, Sevilla, págs. 173 y ss.