

ACCIÓN DE FOMENTO Y ACCESO A LA VIVIENDA

A. Evolución de los planes de protección pública a la vivienda y efectos del reparto de competencias

Felipe Iglesias González

*Profesor de Derecho administrativo
Universidad Autónoma de Madrid*

Resumen: *Se estudia la evolución de los planes estatales de vivienda, estableciendo cuatro etapas. Asimismo, se analiza la coexistencia entre los planes estatales y autonómicos de vivienda y los efectos jurídicos. Finalmente, se estudia los efectos de la Ley estatal de vivienda sobre la planificación en materia de vivienda, tanto estatal como autonómica.*

Palabras clave: *planes de vivienda, reparto competencias en materia de vivienda.*

Summary: *The evolution of state housing plans is studied, establishing four stages. It also analyses the coexistence between state and regional housing plans and their legal effects. Finally, the effects of the State Housing Act on housing planning, both at state and autonomous community level, are studied.*

Keywords: *housing plans, distribution of competences in housing matters.*



Sumario: 1. Evolución de los planes de protección pública a la vivienda y efectos del reparto de competencias. 1.1 Primeros planes de vivienda. 1.2 Planes de vivienda de adaptación al reparto competencial. 1.3 Planes de vivienda en el ciclo de expansión económica. 1.4 Planes de vivienda en el cambio de modelo. 2. Bibliografía.

1. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PROTECCIÓN PÚBLICA A LA VIVIENDA Y EFECTOS DEL REPARTO DE COMPETENCIAS ⁽¹⁾

Estudiamos en el presente capítulo la planificación en materia de vivienda producida a partir de la aprobación de la Constitución española de 1978, dejando fuera los antecedentes de planificación, que tienen claramente un formato y contenidos diferentes⁽²⁾ y sin perjuicio del debate acerca de su consideración como auténticos planes⁽³⁾.

El lector de estas páginas no se encuentra ante un estudio meramente histórico, que podría serlo y estaría plenamente justificado. Las consecuencias prácticas de las líneas que vienen a continuación son muy relevantes. Debe tenerse en cuenta, desde el primer momento, que el régimen jurídico de las viviendas protegidas se define primariamente por el plan de vivienda con base en el que construyó la vivienda protegida, de forma que irremediamente la normativa que vamos a estudiar a continuación sigue resultando aplicable en muchos supuestos y ello a pesar de que muchas de estas normas hayan sido formalmente derogadas. De esta forma, el régimen jurídico de las viviendas protegidas queda congelado,

(1) Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto TED2021-130900B-I00, Regeneración Urbana Climática (Reur -clima), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea «NextGenerationEU»/PRTR, cuyos Investigadores Principales son Juan Antonio Chinchilla Peinado y Felipe Iglesias González.

(2) Nos referimos, por ejemplo, del Plan Nacional de la Vivienda 1956-1960, aprobado mediante Decreto de 1 de julio de 1955, que puede considerarse, en propiedad, como el primer plan estatal de vivienda (en idénticos términos, *vid.* VAN-HALEN RODRÍGUEZ, J., *La política de la vivienda en España: una aproximación histórica*, Tesis doctoral (disponible en Teseo), 2016, p. 198. Sobre la trayectoria de la protección pública a la vivienda, *vid.* Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo, 100 años de historia de la intervención en la vivienda y la ciudad, Carlos Sabricio Ed., Madrid, 2008. *Vid.* también GARCÍA-BERNARDO LANDETA, A., *Sistema jurídico de las viviendas de protección oficial*, EUNSA, Pamplona, 1970 y GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005*, Montecorvo, Madrid, 2006. Sobre los aspectos jurídicos de los planes de vivienda *vid.* JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., «La cooperación para la formulación y ejecución de planes de vivienda», *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, pp. 229 ss.

(3) *Vid.* al respecto RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., ¿Son verdaderos planes los planes estatales de vivienda?, en «Estudios sobre el Derecho a la vivienda», RDU Editores, 2024, p. 197 ss.

con algún matiz no exento de relevancia, por la normativa con base en la cual se promovió.

El primer ejemplo de plan estatal en materia de vivienda de la etapa constitucional se encuentra en el Real Decreto 2455/1980, de 7 noviembre, que vehicula el denominado «programa de construcción de viviendas de protección oficial 1981-1983». A partir de este Real Decreto se han venido aprobando, cada tres o cada cuatro años, planes estatales de protección pública a la vivienda. Valga el siguiente listado de los planes aprobados para tener una imagen de la relevancia de esta herramienta de planificación económica:

1. Plan estatal de Vivienda 1981-1983 (Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre).
2. Plan estatal de Vivienda 1984-1987 (Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre).
3. Plan de Vivienda 1988-1991 (Real Decreto 1494/1987 y Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo).
4. Plan estatal de Vivienda 1992-1995 (Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre y 1668/1991, de 15 de noviembre).
5. Plan estatal de Vivienda 1996-1999 (Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre).
6. Plan estatal de Vivienda 1998-2001 (Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio).
7. Plan estatal de Vivienda 2002-2005 (Real Decreto 1/2002, de 11 de enero).
8. Plan estatal de Vivienda 2005-2008 (Real Decreto 801/2005, de 1 de julio).
9. Plan estatal de Vivienda 2009-2012 (Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre).
10. Plan estatal de Vivienda 2013-2016 (Real Decreto 233/2013, de 5 de abril).
11. Plan estatal de Vivienda 2018-2021 (Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo).
12. Plan estatal de Vivienda 2022-2025 (Real Decreto 42/2022, de 18 de enero).

Puede afirmarse que todos estos planes estatales de vivienda han constituido la herramienta clave de articulación de las políticas de vivienda del Estado. De hecho, poco ha hecho el Estado al margen de estos planes estatales. Alguna disposición complementaria y esporádica, pero poco más.

No se trata de quitar importancia a la relevancia económica de estos planes, pues sin duda la han tenido y he hecho en muchas ocasiones ha

primado la perspectiva del impacto de la actividad inmobiliaria en la economía frente al derecho constitucional de acceso a una vivienda digna y adecuada, siempre en inestable equilibrio, pero no puede dejar de criticarse la simpleza de las políticas estatales en materia de vivienda, parapeadas en planes estatales y poco más, salvo alguna normativa esporádica⁽⁴⁾, al menos hasta la aprobación de la Ley estatal de vivienda, la Ley 12/2023, de 24 mayo, por el derecho a la vivienda.

Naturalmente, el contenido de estos planes estatales ha ido variando, adaptándose a las necesidades sociales, a los medios económicos disponibles o a la jurisprudencia constitucional. Se pueden establecer las siguientes etapas en la planificación estatal en materia de vivienda:

- i) Primeros planes de vivienda.
- ii) Planes de vivienda de adaptación al reparto competencial.
- iii) Planes de vivienda en el ciclo de expansión económica.
- iv) Planes de vivienda en el cambio de modelo.

A continuación, analizamos de forma sintética los aspectos básicos de cada una estas etapas.

1.1 Primeros planes de vivienda

Esta etapa de primera formulación del modelo de planificación estatal en materia de vivienda comprende los dos primeros planes de vivienda estatales del período democrático, esto es, el Plan de Vivienda 1981-1983, aprobado mediante el Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, y el Plan de Vivienda 1984-1987, articulado mediante el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre⁽⁵⁾.

Se trata de dos planes de vivienda muy sencillos, de contenido muy limitado (el Plan trienal 1981 se articula a través de 4 artículos y el Plan cuatrienal 1984-1987 cuenta con 11 artículos), pero ya se contemplan algunas de las herramientas básica de los posteriores planes de vivienda estatales.

(4) Se puede citar, al efecto y como ejemplo, el Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección a los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de vivienda; el Real Decreto 727/1993, de 14 de mayo, sobre precio de las viviendas de protección oficial de promoción privada o el Real Decreto 2028/1995, de 22 de diciembre, por el que se establece las condiciones de acceso a la financiación cualificada estatal de viviendas de protección oficial promovidas por cooperativas de viviendas y comunidades de propietarios al amparo de los planes estatales de vivienda.

(5) Desarrollado por la Orden de 27 de enero de 1984 sobre tramitación de las actuaciones de financiación en materia de vivienda a que se refiere el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre.

Tomando como referencia el Plan cuatrienal 1984-1987 pueden destacarse los siguientes elementos caracterizadores:

- Definición de formas de financiación.

Desde el Plan cuatrienal 1984-1987, se define con absoluta nitidez buena parte de las herramientas que va a caracterizar la protección pública a la promoción y adquisición de viviendas protegidas. A estos efectos, el artículo 1.1 del Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, contempla las siguientes formas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda:

- a) Préstamos cualificados.
- b) Subsidiación de los tipos de interés.
- c) Subvenciones personales a los adquirentes y usuarios.

Únicamente, se echa en falta la previsión de subvenciones al promotor, denominadas en el argot inmobiliario ayudas a la «piedra».

No puede dejar de reseñarse que este esquema conceptual ya se encontraba definido en el Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre (Plan Trienal 1981-1983), cuyo artículo 1 establecía que «el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a través del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, establecerá convenios con las entidades financieras públicas y privadas, con objeto de subvencionar, con cargo a sus consignaciones presupuestarias, el tipo de interés de los préstamos que dichas entidades concedan para la financiación de viviendas de protección oficial». Estos convenios con las entidades de crédito han vehiculado históricamente la oferta por las entidades de crédito para la promoción y adquisición de viviendas protegidas de préstamos a un tipo de interés menor que el que se ofrece para la vivienda libre. Y, además, de contar con un tipo de interés más bajo, se otorgaban subsidiaciones (esto es subvenciones) ligadas al tipo de interés.

También debe tenerse en cuenta que el propio concepto de préstamo cualificado ya se encontraba en el artículo 21 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, que es la norma que establece el régimen jurídico de las viviendas protegidas en la época democrática, pero por primera vez en este Plan cuatrienal 1984-1987 se establecen sus características básicas y que son (*vid.* artículo 3.2 del Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre):

- a) La cuantía por metro cuadrado de superficie útil será del 75 por 100 del módulo (M) ponderado aplicable, vigente en el momento de la



cualificación provisional. Anualmente el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, por Orden ministerial y previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, determinará el módulo aplicable y su ponderación, efectuada en función del plazo medio de ejecución de las obras y de la evolución económica.

b) Tipo de interés fijado por el Ministerio de Economía y Hacienda o, a su propuesta, por acuerdo del Consejo de Ministros para las Entidades oficiales de crédito.

c) Plazo de amortización de trece años, más tres de carencia en el caso de préstamo al promotor, con cuotas de amortización, de capital e intereses, crecientes en un 3 por 100 anual.

d) Garantía de hipoteca y, en su caso, las que pudieran exigir al prestatario las Entidades oficiales de crédito.

e) Exenciones y bonificaciones fiscales que en cada caso sean aplicables.

– Definición de actuaciones protegibles.

El artículo 1.2 del Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, describe de forma sintética y precisa las actuaciones que son objeto de protección y que, por lo tanto, pueden recibir las ayudas económicas que acabamos de describir. Con mayor o menor desarrollo, se identifican las piezas clave que, posteriormente, se han incorporado en otros Planes de vivienda y son las siguientes:

a) La promoción, construcción, adquisición, uso, conservación y aprovechamiento de las viviendas de protección oficial.

b) La adquisición y preparación de suelo preferentemente residencial, destinado a viviendas de protección oficial.

c) La promoción, construcción, adquisición, uso, conservación y aprovechamiento del equipamiento comunitario primario.

d) La rehabilitación de viviendas existentes.

e) Las obras de mejora que produzcan en las viviendas ahorro de consumo energético.

Debe enfatizarse que, ya en 1983 (esto es, en la redacción del segundo plan de vivienda de la democracia), se tenía en mente la necesidad de establecer líneas de fomento relativas al suelo, el equipamiento comunitario, la rehabilitación de viviendas existentes y, nada más y nada menos, la mejora energética de la vivienda para el ahorro energético.

Cuarenta años después esta definición (tan básica) está plenamente vigente y únicamente se echa en falta (en lo fundamental) el fomento del



arrendamiento, aunque no puede dejar de tenerse en cuenta que en la propia disposición adicional 4.^a del Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, se autorizaba al Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda para subvencionar el alquiler de las viviendas de protección oficial de promoción pública, siempre que el titular de la promoción o del contrato de arrendamiento sea el propio Organismo o un Ente territorial.

Es claro que el énfasis de la mejora de las viviendas para el ahorro energético está íntimamente vinculado a la denominada crisis del petróleo de finales de los setenta del siglo pasado y es coetánea con la creación del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, mediante el Real Decreto 101/1984, de 25 de enero.

Especial atención merece la protección de la rehabilitación de viviendas existentes en el Plan cuatrienal 1984-1987. Supone una novedad con respecto al plan trienal 1981-1983, puesto que no integraba formalmente las actuaciones de rehabilitación que vivían en un mundo jurídico paralelo en el que cabe destacar las siguientes normas⁽⁶⁾:

- a) Real Decreto Ley 12/1980, de 26 de septiembre.
- b) Real Decreto 375/1982, de 12 de febrero.
- c) Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre.
- d) Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio.

El Plan cuatrienal Plan cuatrienal 1984-1987, a través del Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, aterriza el régimen de rehabilitación a la edificación y lo integra (para siempre) como una de las modalidades de protección pública a la vivienda, tal y como se enfatiza en la propia exposición de motivos del Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, que afirma que «el presente Real Decreto diversifica las líneas de protección oficial en materia de vivienda al incorporar al sistema de financiación previsto las actuaciones de rehabilitación de viviendas reguladas en el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, a las que se otorga el suficiente apoyo y cobertura económicos para su más completa eficacia y da entrada a las subvenciones al arrendamiento de viviendas de protección oficial de promoción pública con la finalidad de paliar la carga económica de satisfacción de la renta arrendaticia por parte de los inquilinos de nivel de renta bajo en relación con los ingresos y composición de la unidad familiar».

(6) Se puede encontrar un estudio de la relevancia de estas normas inaugurales de la protección pública a la rehabilitación en nuestro país en IGLESIAS GONZÁLEZ, F., Régimen jurídico de la protección pública a la rehabilitación, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. XV (2013), pp. 147 ss.

1.2 Planes de vivienda de adaptación al reparto competencial

El encaje constitucional de los planes estatales se produce durante la vigencia del Plan de vivienda 1988-1991, articulado en un primer momento a través del Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre.

Ni una referencia hemos realizado a las Comunidades Autónomas en el apartado anterior dedicado a la etapa inicial de los planes de vivienda, habida cuenta que, tanto el Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre (Plan 1981-1983) como el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre (Plan 1984-1987) apenas hacían referencia a las Comunidades Autónomas, enfatizándose, por ejemplo, en la exposición de éste último que «la importancia del sector vivienda dentro de la actividad económica general determina que su financiación cualificada constituye una pieza relevante en la política crediticia, cuya ordenación corresponde al Estado, confiéndole habilitación suficiente para financiar actuaciones protegibles en dicha materia».

En semejante línea de pensamiento, en la exposición de motivos del Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre (Plan de vivienda 1988-1991) se enfatiza la competencia estatal en materia económica o crediticia afirmandose que «el entramado institucional resultante del Estado de las Autonomías impone la necesaria coherencia entre las Administraciones Públicas cuyas competencias inciden en la materia de vivienda, tanto en su aspecto sustantivo como crediticio o económico, a cuyo efecto resulta preciso establecer los instrumentos de fomento y financiación adecuados para garantizar la efectividad de los derechos constitucionales en orden al disfrute de un alojamiento digno, sin perjuicio del ejercicio de las funciones que corresponden a las Comunidades Autónomas».

Esta última cláusula de «sin perjuicio» de las competencias autonómicas se concreta en el articulado del Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, en la previsión del posible otorgamiento por parte de las Comunidades Autónomas de ayudas económicas complementarias a las otorgadas por el Estado. La única técnica de cooperación que se contempla expresamente en el Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, es la recogida en el artículo 28 que contempla que el Estado fijará para cada año «de acuerdo con las Comunidades Autónomas» subvenciones para la implantación y mantenimiento por los Entes públicos territoriales de oficinas para la gestión y asesoramiento de la rehabilitación. Pero esta previsión de colaboración es inusual en esta etapa de la planificación en materia de vivienda, constituyendo un magnífico ejemplo de ello que la posibilidad de establecer cupos máximos para el otorgamiento de las ayudas económicas en el supuesto de que la demanda de ayudas sea superior a la programación económica existente, estableciéndose expresamente que el



establecimiento de estos cupos es competencia estatal, habida cuenta que son fondos estatales, siendo suficiente la previa consulta a las Comunidades Autónomas⁽⁷⁾.

No puede sorprender que esta compacta regulación estatal chocara frontalmente con las pretensiones de algunas Comunidades Autónomas, sobre todo teniendo en cuenta todas que las Comunidades Autónomas, en el momento histórico que analizamos, habían asumido en los correspondientes Estatutos de Autonomía, las competencias exclusivas en materia de vivienda.

Fue la Comunidad Autónoma del País Vasco la que lideró la defensa de las competencias autonómicas en materia de vivienda, promoviendo un conflicto de competencias, entre otras normas, contra el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre (Plan 1984-1987). La respuesta del Tribunal Constitucional a este debate competencial se produjo a través de la STC 152/1988, de 20 de julio, que establece el marco de referencia competencial en materia de planes de vivienda.

Desde el primer momento debe enfatizarse que la STC 152/1988, de 20 de julio, es altamente favorable para las competencias estatales, confirmando mayoritariamente los argumentos expuestos por la Abogacía del Estado. De forma muy sintética, pueden sinterizarse en los siguientes⁽⁸⁾:

i. Dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector, es este caso, el de la vivienda (f.j. 2.º).

ii. El artículo 149.1.1 CE faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar

(7) En concreto, el apartado segundo de la disposición adicional novena del Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, establece que «se autoriza al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo para que, si la evolución de la demanda de viviendas de protección oficial lo aconsejara, pueda establecer cupos máximos de viviendas que puedan ser objeto de ayudas económicas estatales directas. Dichos cupos se establecerán, en su caso, previa consulta con las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta, entre otros criterios objetivos: [...]».

(8) Un completo estudio de esta sentencia se puede encontrar en BELTRÁN DE FELIPE, M., La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial, Lex Nova, 2000 o MUÑOZ CASTILLO, J., El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa, Ed. Colex, 2000, pp. 94 ss. *Vid.*, también, IGLESIAS GONZÁLEZ, F., Administración pública y vivienda, Ed. Montecorvo, 2000, pp. 98 ss.

sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito (f.j. 2.º).

iii. El Estado puede destinar específicamente recursos con cargo a su propio presupuesto, que cumplen así una finalidad de garantía para la consecución de los objetivos de la política económica general cuya dirección le compete. También a tales efectos y con la misma finalidad, el Estado puede actuar sus competencias sobre las bases de ordenación del crédito, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.11 de la Constitución. Es decir, el Estado puede aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad (f.j. 3.º).

iv. Por lo que se refiere al subsector económico de la vivienda, no cabe duda de que puede ser comprendida en la competencia del Estado a que se refiere el artículo 149.1.13 de la Constitución la planificación básica de determinadas actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial, lo que justifica la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación en el ámbito definido como tal, ya que con ello se trata de asegurar el mantenimiento de unas inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general que, en otro caso, se revelaría difícilmente viable (f.j. 4.º).

v. En relación con la normativa de financiación a la vivienda, el Estado es competente con base en el artículo 149.1.13 de la Constitución para: i) la definición misma de las actuaciones protegibles, que constituye el núcleo de las medidas consideradas; ii) la definición de la forma de protección, en este caso la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas –créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones–, sin la cual el fomento de aquellas actuaciones carece de eficacia, así como la finalidad específica de las mismas; iii) la concreción del nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso y iv) la aportación misma de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones, en cuanto que garantía de la política económica general, relativa al sector de la vivienda (f.j. 4.º).

vi. Es conforme al reparto competencial que el Estado se reserve las competencias de gestión relativas a la realización de convenios con las entidades financieras para la aportación de créditos de financiación de las actuaciones protegibles, a la subsidiación de los créditos aportados por aquellas entidades, en los porcentajes establecidos por la normativa estatal y al abono efectivo de las subvenciones concedidas (f.j.5.º).

De esta forma, la STC 152/1988, de 20 de julio, valida la constitucionalidad del Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, una norma de escasos (pero muy precisos) 11 preceptos que difícilmente encajan con el



concepto «bases», que constituyen el substrato de los preceptos constitucionales que justifican la competencia estatal (arts. 149.1.11 y 13 CE), al menos desde la perspectiva de la posterior jurisprudencia constitucional, bastando al efecto la cita de la STC 61/1997, de 20 de marzo, que introducen un concepto muy limitado del concepto «bases».

Por razones temporales, la STC 152/1988, de 20 de julio, no tuvo por objeto el Plan de vivienda 1988-1991, aunque, como puede intuirse, el Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, también fue objeto de conflictos competenciales que finalizaron por desaparición del objeto de los diversos conflictos presentados⁽⁹⁾, al derogarse este Real Decreto por el Real Decreto 224/1989 de 3 de marzo.

Precisamente, el Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, es la herramienta jurídica a la que, dentro del marco del Plan de vivienda 1988-1991, correspondió consolidar el alcance de las competencias estatales en materia de los planes de vivienda, puesto que, en lo básico, no es otra la misión de este Real Decreto. Habida cuenta la preponderancia competencia estatal reconocida por la STC 152/1988, de 20 de julio, no puede sorprender el escaso alcance de competencias autonómicas que reconoce el Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, y que pueden sintetizarse en las siguientes:

i) Reconocimiento de que las Comunidades Autónomas pueden establecer sus programas propios de subvenciones. A estos efectos, el artículo 1.2 del Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, establece que quedan excluidos del ámbito de aplicación del propio Real Decreto «las actuaciones de las Comunidades Autónomas y otros Entes territoriales en materia de promoción y rehabilitación, con cargo único a sus recursos, que se regularán por la correspondiente normativa autonómica y, subsidiariamente, por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, y normas complementarias».

ii) La articulación de convenios bilaterales Estado-Comunidades Autónomas para establecer la distribución territorial de los cupos máximos, en los que se acordarán tanto los recursos financieros a aportar por cada una de las partes en relación con los diferentes tipos de actuaciones protegibles, como los sistemas de coordinación, seguimiento y revisión, al menos anual, del convenio suscrito (*vid.* artículo 39 del Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo).

iii) Reconocimiento de la competencia autonómica para modificar la inserción en las distintas áreas geográficas de aquellos municipios cuyas características así lo aconsejen, manteniéndose la competencia estatal

(9) *Vid.* Auto del Tribunal Constitucional de 30 de junio de 1992 (*BOE* de 10 de julio de 1992).

para la definición de las áreas geográficas homogéneas (*vid.* apartado 2 de la disposición adicional séptima del Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo).

El mejor dato para acreditar que la STC 152/1988, de 20 de julio, ha supuesto el reforzamiento de la competencia estatal en materia de planificación de la vivienda se encuentra en el incremento de la densidad normativa producida entre el Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, que contaba con 30 artículos, y el Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, que pasa a tener 41 artículos.

Más allá de los efectos de la STC 152/1988, de 20 de julio, merece la pena destacar dos novedades jurídicas que aporta el Plan de Vivienda 1988-1991. En primer lugar, el artículo 6 del Real Decreto 1994/1987, de 4 de diciembre, crea la figura y la forma de cálculo de los «ingresos familiares ponderados» que va a resultar clave durante muchos años y planes de vivienda para la definición de los requisitos económicos para resultar adjudicatario de vivienda protegida; en rigor, la fórmula para la definición de los ingresos familiares ponderados se mantuvo vigente hasta su sustitución por el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) a partir del Plan 2002-2005 (esto es, Real Decreto 1/2002, de 11 de enero).

En segundo lugar, cabe destacar que el Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, crea la distinción entre el régimen general y el régimen especial de las viviendas de protección oficial definiendo, en lo básico, las VPO de régimen especial como aquellas destinadas a beneficiarios con ingresos familiares ponderados que no excedan de dos veces el salario mínimo interprofesional. Esta distinción entre régimen general y especial de las viviendas protegidas se va a mantener en numerosos planes de vivienda.

1.3 Planes de vivienda en el ciclo de expansión económica

La tercera de las etapas que proponemos para el análisis de los planes estatales de vivienda comprende los planes estatales 1992-1995 (Real Decreto 1932/1991 y 1668/1991, de 15 de noviembre), 1996-1999 (Real Decreto 2190/1995), 1998-2001 (Real Decreto 1186/1998), 2002-2005 (Real Decreto 1/2002), 2005-2008 (Real Decreto 801/2005) y 2009-2012 (Real Decreto 2066/2008).

Se trata de planes de viviendas que tienen como objetivo nuclear la protección de la promoción y adquisición de viviendas protegidas bajo el régimen primario del derecho de propiedad (la protección de modalidades en arrendamiento es residual), que comparten unas técnicas bastante



homogéneas ya validadas por la jurisprudencia constitucional en los términos que acabamos de estudiar y que vehiculan la protección pública a la vivienda en una etapa de largo ciclo económico de bonanza entre dos crisis, la de 1992 y la de 2008, con inevitables altibajos en esta larga etapa económica.

La mejor forma de identificar los contenidos de los planes de vivienda en esta etapa consistirá en sintetizar el sumario del contenido normativo de uno de estos planes de vivienda, por ejemplo, el Plan de Vivienda 1996-1999 aprobado mediante el Real Decreto 2190/1995, que tiene el siguiente contenido⁽¹⁰⁾:

CAPÍTULO I. Disposiciones generales [arts. 1 a 10].

- Ámbito de las actuaciones protegibles.
- Regímenes de protección oficial.
- Formas de financiación cualificada.
- Concepto y duración de la subsidiación de los préstamos cualificados.
- Financiación para vivienda en arrendamiento.
- Financiación para primer acceso a la vivienda en propiedad.
- Financiación de garajes y otros anejos.
- Condiciones para acceder a la financiación cualificada.
- Promotores y adjudicatarios.
- Ingresos ponderados.

CAPÍTULO II. Financiación de actuaciones protegibles en vivienda de protección oficial de nueva construcción [arts. 11 a 22].

- Sección 1.^a Régimen general de protección oficial.
 - Características de los préstamos cualificados.
 - Préstamos a promotores.
 - Préstamos a adquirentes o adjudicatarios.
 - Subsidiación de préstamos a adquirentes, adjudicatarios y promotores para uso propio o para arrendamiento.
 - Subvenciones y otras ayudas específicas para el primer acceso en propiedad y para alquiler.
 - Precios máximos y condiciones de los arrendamientos.

(10) Podría servir cualquiera de los planes de esta etapa, todos ellos muy parecidos entre ellos, incluso el anterior Plan estatal de vivienda 1992-1995, aprobado mediante el Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, si no fuera porque el bloque relativo a financiación de actuaciones protegidas en materia de suelo se incluía en una norma diferente, en concreto el Real Decreto 1668/1991, de 15 de noviembre.

- Sección 2.^a Régimen especial de protección oficial.
 - Préstamos al promotor.
 - Préstamos a adquirentes, adjudicatarios y promotores de viviendas para uso propio.
 - Subsidiación de préstamos a promotores, adquirentes y adjudicatarios.
 - Subvenciones.
 - Precios máximos, condiciones de los arrendamientos y derechos de tanteo y retracto.
- Sección 3.^a Viviendas de promoción pública.
- Cofinanciación.

CAPÍTULO III. Financiación de la adquisición protegida de otras viviendas a precio tasado [arts. 23 a 28].

- Ámbito de las actuaciones protegibles.
- Características de los préstamos cualificados.
- Subsidiación de los préstamos para adquisición de vivienda a precio tasado.
- Subvenciones para el primer acceso en propiedad.
- Precio máximo de venta.
- Limitaciones a la facultad de disposición.

CAPÍTULO IV. Financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación [arts. 29 a 50].

- Actuaciones protegibles.
- Concepto de presupuesto protegible en actuaciones de rehabilitación.
- Incumplimientos.
- Actuaciones en áreas de rehabilitación.
- Ayudas a la rehabilitación de edificios.
- Ayudas a la rehabilitación de viviendas en materia de habitabilidad.
- Rehabilitación integral de edificios de una sola vivienda.
- Adecuación del equipamiento comunitario primario.

CAPÍTULO V. Financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo [arts. 51 a 57].

- Ámbito de las actuaciones protegibles.
- Condiciones de las actuaciones protegibles.



A. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PROTECCIÓN PÚBLICA A LA VIVIENDA Y EFECTOS...

- Requisitos para la financiación cualificada.
- Derechos de tanteo y retracto.
- Características de los préstamos cualificados.
- Subsidios y subvenciones.
- Efectos por incumplimiento.

CAPÍTULO VI. Relaciones interadministrativas y con entidades de crédito [arts. 58 a 61].

- Recursos financieros.
- Convenios con Entidades de crédito.
- Convenios con Comunidades Autónomas.
- Comisión Estatal de Seguimiento.

A pesar de que esta larga etapa de los planes de vivienda que estamos analizando se caracteriza por tener contenidos muy homogéneos, en los que incluso la variación de la estructura de los correspondientes Reales Decretos es menor, inevitablemente se van añadiendo mejoras, muchas veces meramente técnicas, recogidas de la experiencia obtenida de la ejecución de los diversos planes de vivienda⁽¹¹⁾. Cabe reseñar alguna de las innovaciones que han ido jalonando la idiosincrasia del régimen jurídico de la planificación estatal en materia de vivienda y que pueden identificarse en los siguientes:

- a) Medidas específicas para primer acceso a la vivienda en propiedad.

Es en el plan de vivienda 1992-1995 cuando se incorpora la modalidad de «primer acceso» a la vivienda en propiedad, que, característicamente, se mantiene en todos los planes de esta etapa, esto es hasta el plan 2009-2012.

El Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, que inaugura este programa de financiación, establece en su artículo 6 que podrán acogerse a esta financiación «los adquirentes, adjudicatarios y promotores para uso propio de viviendas previstas en este Real Decreto, cuyos ingresos ponderados no excedan de 3,5 veces el salario mínimo interprofesional y que no

(11) Enfatiza esta coincidencia de contenidos el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan de Vivienda 2013-2016 que, precisamente, significa un cambio de rumbo e inaugura la siguiente etapa histórica que proponemos. En concreto, en la exposición de motivos del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, se afirma (después de relacionar todos los planes de vivienda aprobados por el Estado anteriores), que «todos estos planes tienen elementos comunes: fomentan la producción de un volumen creciente de viviendas, se basan en la ocupación de nuevos suelos y en el crecimiento de las ciudades y apuestan, sobre todo, por la propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda y establecen unas bases de referencia a muy largo plazo, para unos instrumentos de política de vivienda diseñados en momentos sensiblemente diferentes de los actuales».

hubieran tenido anteriormente vivienda en propiedad, siempre que las viviendas adquiridas tengan una superficie que no exceda de 70 metros cuadrados útiles»⁽¹²⁾.

b) La creación de la modalidad de vivienda de precio tasado.

Desde el principio de la planificación estatal en materia de vivienda en la democracia, la protección pública se centraba en la construcción de nuevas viviendas. El plan de vivienda 1992-1995 apuesta por ir más lejos y financiar también la adquisición de vivienda usada, creando la modalidad de «vivienda de precio tasado».

Es cierto que esta modalidad de vivienda protegida no se mantuvo durante toda esta etapa, de hecho únicamente se mantuvo en el Plan 1996-1999, pero tuvo enorme éxito curiosamente en el planeamiento, y todavía hoy es habitual encontrarse con parcelas calificadas urbanísticamente para la construcción de viviendas de precio tasado.

La categoría «viviendas a precio tasado» se configura como un programa de actuaciones protegibles en la que se financiaba la adquisición de viviendas protegidas existentes en segunda transmisión o directamente viviendas libres, usadas o de nueva construcción, que cumplieran un ratio determinado de precio por metro cuadrado de superficie útil y que no superase los 120 metros cuadrados útiles. En una primera etapa esta modalidad de vivienda protegida únicamente se encontraba sujeta a un periodo de tanteo y retracto de 5 años, para terminar teniendo una duración de su régimen legal de 15 años (*vid.* artículo 5.2 del Real Decreto D 801/2005, de 1 de julio, ha de tenerse en cuenta que durante este plazo de 15 años las viviendas de precio tasado se encuentran sujetas a un precio máximo de venta y renta, pero finalizado el plazo se convierten en libres, desapareciendo los controles administrativos, y que este plazo de 15 años es justamente la mitad del plazo de 30 años al que están sujetas en el momento en el que estamos analizando las Viviendas de Protección Oficial (*vid.* artículo 1 Real Decreto-ley 31/1978, de 31 octubre). De esta forma, no nos puede sorprender la ventaja competitiva (al menos a estos efectos) de las Viviendas de Precio Tasado con respecto a las Viviendas de Protección Oficial.

(12) En la exposición de motivos del Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, se explica esta modalidad de financiación en los siguientes términos: «Atención especial hacia aquellos demandantes de vivienda que acceden por primera vez a la propiedad y que al no disponer generalmente de recursos iniciales suficientes, se encuentran en situación muy desfavorable respecto a quienes, con niveles análogos de ingresos, puedan cubrir con los recursos derivados de la venta de su actual vivienda una parte significativa del coste de una nueva vivienda. En esta línea se fomentará el ahorro previo, potenciando los incentivos de las cuentas vivienda».

c) Establecimiento de derechos de tanteo y retracto.

Diversos planes de vivienda contemplaban la existencia de derechos de tanteo y retracto para la transmisión de vivienda protegida, pero de forma limitada. Por ejemplo, en el Plan 1988-1991, en concreto en el Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, se establecía el ejercicio de derechos de tanteo y retracto por parte de la Administración pública pero únicamente en relación con las viviendas de promoción pública de régimen especial (*vid.* disposición adicional primera del Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo).

Esta previsión de derechos de tanteo y retracto presenta un mayor alcance a partir del Plan 1992-1995, estableciendo el Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, la previsión de derechos de tanteo y retracto para todas las transmisiones de viviendas protegidas construidas en la modalidad de régimen especial, perdiéndose la referencia a la promoción pública (*vid.* artículo 21.3 del Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre)⁽¹³⁾.

Mucho mayor es, por ejemplo, el alcance del derecho de tanteo y retracto que se configura en el Plan 2005-2008, estableciendo el Real Decreto 801/2008, de 1 de julio, en su artículo 13.9 que las Comunidades Autónomas podrán establecer sobre las viviendas calificadas o declaradas protegidas, con destino a su venta, derechos de tanteo y de retracto a favor de:

- i) Las propias Comunidades Autónomas, otras de carácter territorial establecidas en las propias Comunidades Autónomas u otras entidades públicas designadas por éstas.
- ii) Las agencias o sociedades públicas de alquiler legalmente creadas.
- iii) Los demandantes de dichos tipos de viviendas inscritos en los correspondientes registros públicos.

d) Creación del precio básico de referencia.

Otra de las mejoras técnicas que analizamos reside en la introducción del precio básico de referencia a partir de Plan 1998-2001, a través del Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio. En la propia exposición de motivos de esta última norma, se explica que en torno del precio básico de referencia «se establecen determinadas bandas de fluctuación limitando los precios máximos de venta, sustituyendo así el tradicional pero ya desfasado sistema de los módulos y su ponderación».

No puede dejar de notarse que el «precio básico de referencia» ha ido cambiando de denominación en sucesivos planes de vivienda, pasando a

(13) Idéntica previsión se encuentra en el artículo 21.3 del Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, por el que se articula el Plan 1996-1999.

denominarse, por ejemplo, «precio básico a nivel nacional» en el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero (art. 7; Plan de vivienda 2002-2005), cambia en el Plan de vivienda 2005-2008 y pasa a denominarse «precio básico nacional» (art. 6 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio), para pasar ser denominado como «módulo básico estatal» en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre (Plan de vivienda 2009-2012), recuperando curiosamente la histórica denominación de «módulo» tan arraigada en el argot inmobiliario. Finalmente, esta herramienta desapareció a raíz del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, que regula el Plan de vivienda 2013-2016 que es, precisamente, el Plan que inaugura la siguiente etapa y no deja de ser un perfecto símbolo del cambio de ciclo que comporta. Salvo error por nuestra parte, la última vez que se fijó el módulo básico estatal fue en la Resolución de 13 de febrero de 2012, de la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de enero de 2012, por el que se establece la cuantía del Módulo Básico Estatal para 2012, estableciendo una cuantía de 758 euros por metro cuadrado de superficie útil.

e) Implantación de la prohibición de disposición.

Una de las características que definen en la actualidad a las viviendas protegidas reside en su sujeción a una serie de limitaciones del derecho de disposición, justificadas en la recepción por el adquirente o el promotor de una serie de ayudas económicas y evitar la consecuente especulación derivadas de ventajas económicas que traen causa del esfuerzo de la sociedad.

Pero es preciso reseñar que estas prohibiciones de disposición aparecieron por primera vez en esta etapa de los planes de vivienda en el ciclo económico expansivo. En concreto, apareció por primera vez, salvo error u omisión por nuestra parte, en el Plan 1998-2001, articulado jurídicamente a través del Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, cuyo artículo 12.2 establecía:

2. Los adquirentes, adjudicatarios y promotores individuales para uso propio no podrán transmitir «intervivos» ni ceder el uso por ningún título de las viviendas para las que hubieran obtenido préstamo cualificado, durante el plazo de diez años desde la formalización de dicho préstamo. Podrá dejarse sin efecto esta prohibición de disponer, por subasta y adjudicación de la vivienda por ejecución judicial del préstamo, por cambio de localidad de residencia del titular de la vivienda o por otros motivos justificados, mediante autorización de la Comunidad Autónoma o Ciudades de Ceuta y Melilla, previa cancelación del préstamo y reintegro de las ayudas económicas directas recibidas a la Administración o Administraciones



concedentes en cada caso, incrementadas con los intereses legales desde el momento de la percepción.

Una vez transcurridos diez años desde la formalización del préstamo cualificado al adquirente, adjudicatario o promotor individual para uso propio, la transmisión «intervivos» o la cesión del uso por cualquier título de las viviendas a que se refiere el número anterior, supondrá la interrupción de la subsidiación y la pérdida de la condición de cualificado del préstamo, pudiendo la entidad concedente determinar su resolución.

Esta limitación temporal del derecho de propiedad, aparentemente incompatible con concepto napoleónico del derecho de propiedad que rige en nuestro derecho civil, ha sido fuertemente criticado por diversos autores, enfatizando que esta limitación no encuentra amparo en norma con rango de Ley⁽¹⁴⁾.

Se ha mantenido, más o menos mecánicamente, en los sucesivos planes de vivienda, desarrollándose supuestos concretos en los que no se aplicaba esta prohibición de disposición. Por ejemplo, el Plan de Vivienda 2005-2008 establecía a través del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, en su artículo 13.5 que la prohibición de transmitir o de ceder el uso de las viviendas podrá dejarse sin efecto cuando se trate de cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Familias numerosas que necesiten adquirir una vivienda de mayor superficie por el incremento del número de miembros de su unidad familiar; u otra vivienda más adecuada a sus necesidades específicas, por discapacidad sobrevenida de uno de sus miembros.

b) Personas mayores de 65 años, que deseen trasladar su domicilio habitual y permanente.

c) Personas con discapacidad y las víctimas de la violencia de género o del terrorismo que deseen trasladarse a otro alojamiento más adecuado a sus necesidades específicas.

d) Aquellas personas que por sus circunstancias personales justificadas necesiten trasladar su domicilio habitual y permanente a otra vivienda de menores dimensiones.

(14) Por ejemplo, BOTIA VALVERDE [Viviendas de protección oficial y limitaciones del derecho de propiedad: prohibición de disponer y requisitos de los adquirentes. Lectura crítica de los artículos 10 y 13 del Real Decreto 1/2002, Revista Jurídica del Notariado, núm. 45 (2003), p. 26] afirma que «sólo las limitaciones del Derecho de propiedad que vengan consagradas en normas con rango de Ley pueden considerarse como tales», de forma que como esta prohibición no se encuentra recogida en el RDL 31/1978, de 31 de octubre, sino en la normativa reglamentaria que establece los consecutivos planes de vivienda (por ejemplo, Real Decreto 1/2002 o Real Decreto 801/2005), estas limitaciones, en la consideración de este autor, «en ningún caso implican una propia limitación del derecho de propiedad, no afecta al poder de disposición del titular» (*Ibidem*, p. 18).

f) Límites a la descalificación de las viviendas protegidas.

Tal y como hemos enfatizado en varios apartados de este trabajo, los planes de vivienda viven en un mundo jurídico paralelo y normalmente no conectado con el establecimiento del régimen jurídico de la vivienda protegida. De esta forma, los planes de vivienda regulaban de forma precisa (como hemos anticipado) el régimen jurídico de las ayudas económicas que establecía el Estado y que se concretaban en los destinos (actuaciones protegibles) que fijaba el Estado; todo (o casi todo) quedaba en manos del Estado. Pero estos planes de vivienda nada establecían (como regla general) en relación con el régimen jurídico de las viviendas protegidas (viviendas de protección oficial, VPO, en la nomenclatura habitual en la época que estamos analizando). El régimen jurídico de las viviendas de protección oficial se establecía primariamente (o se establece, en presente podemos afirmar en la medida que puede considerarse como una norma de carácter supletorio) en el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, que desarrolla al Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre. Esta última norma establece (en su artículo 1) la duración del régimen legal de las viviendas de protección oficial en 30 años desde la obtención de la calificación definitiva, plazo durante el que las VPO únicamente podían venderse o arrendarse con sujeción a los precios máximos fijados administrativamente.

De nuevo, esta potente limitación al derecho de propiedad se justifica en la obtención de beneficios económicos basados en un esfuerzo social, que impedía que los interesados se beneficiasen de forma especulativa vendiendo las viviendas a un precio de mercado. En esta época, se fijaba el equilibrio entre el interés público y los intereses particulares en 30 años, de forma que transcurridos los 30 años, las viviendas se convertían en viviendas libres y ya no se encontraban sujetas a límite alguno de precio de venta o renta.

En el esquema jurídico que acabamos de describir, la existencia de límites al derecho de propiedad de la vivienda trae causa directa de la existencia de ayudas económicas que, a su vez, necesitaban de la previa existencia de una calificación definitiva, acto administrativo imprescindible para existencia jurídica de la vivienda protegida.

Si todo lo anterior es correcto, si la calificación definitiva principia el régimen de la vivienda protegida (o vivienda de protección oficial, en la época que analizamos) que (normalmente) viene acompañada de la existencia de ayudas económicas, la devolución de las ayudas económicas y la denominada «descalificación» de la vivienda, permitía eliminar las obligaciones primarias de limitación de precio de venta y renta y convertir (consecuentemente) la vivienda en libre.



Es lo que se denomina «descalificación voluntaria», que se regulaba en los artículos 147 y ss. del Decreto 2114/1968, de 24 julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial⁽¹⁵⁾, que permitía llevar a cabo una descalificación de una vivienda de protección oficial en cualquier momento. Únicamente, se contemplaban límites a la descalificación voluntaria de viviendas protegidas cuando habían sido promovidas por la Administración pública, bajo la modalidad de «viviendas de promoción pública», estableciéndose expresamente que «calificada definitivamente una vivienda de protección oficial de promoción pública, en ningún caso podrá ser objeto de descalificación» (*vid.* artículo 47 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre).

Pues bien, uno de los planes de vivienda de la etapa que estudiamos, entrando en el establecimiento de reglas del régimen jurídico de la vivienda protegida, comenzó a establecer límites temporales para la descalificación voluntaria de vivienda de protección oficial. Así, el Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, que articula jurídicamente el Plan de Vivienda 1998-2001 (el mismo que introdujo la prohibición de disposición que acabamos de reseñar), prevé en el artículo 12.4 que «las viviendas sujetas a regímenes de protección pública que se acojan a las medidas de financiación establecidas por este Real Decreto no podrán ser objeto de descalificación voluntaria a petición de los propietarios hasta transcurridos quince años contados desde la calificación definitiva de las mismas». De esta forma, se prohibía la descalificación voluntaria dentro de los primeros 15 años del régimen de protección pública, permitiéndose, por lo tanto, en los 15 últimos años del régimen de calificación, puesto que como hemos anticipado durante esta época el régimen de protección duraba 30 años desde la calificación definitiva.

Esta limitación temporal a la descalificación voluntaria introducida en el Plan de Vivienda 1998-2001 se recogió mecánicamente en planes de vivienda posteriores, por ejemplo el Plan de Vivienda 2002-2005 (*vid.* artículo 10.4 del Real Decreto, 1/2002, de 11 de enero), pero que, con el

(15) El Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, establece en su artículo 147 que «los propietarios de “Viviendas de Protección Oficial”, antes de terminar el plazo a que se refiere el artículo anterior podrán pedir la descalificación voluntaria de sus viviendas, que podrá concederse con carácter discrecional y siempre que de ella no se deriven perjuicios para terceros». Por su parte, el artículo 148 del mismo Decreto 2114/1968, de 24 de julio, establece que «para obtener la descalificación a petición del interesado, será preciso el reintegro de la totalidad de los anticipos, préstamos, subvenciones y primas recibidos del Instituto Nacional de la Vivienda o de la Entidad de crédito que hubiese hecho efectivos estos beneficios, incrementado con sus intereses legales y, en su caso, con la diferencia si existiera, entre el interés estipulado y el legal. El peticionario además habrá de ingresar en el Estado, Provincia o Municipio el importe que proceda de las exenciones y bonificaciones tributarias que hubiera disfrutado, con sus intereses legales. De este ingreso se exceptuará la bonificación de la contribución territorial urbana y sus recargos».

objeto de que los beneficiarios de ayudas económicas pudieran obtener ventajas económicas durante el plazo de duración del régimen legal, el siguiente Plan de Vivienda prohibió expresamente la descalificación voluntaria. Así, el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que contiene los parámetros jurídicos del Plan de Vivienda 2005-2008, estableció en su artículo 5.1 lo que sigue:

«1. Las viviendas sujetas a regímenes de protección pública que se acojan a las medidas de financiación establecidas en este Real Decreto tendrán un régimen de protección, sin posibilidad de descalificación voluntaria, que se extenderá a toda la vida útil de la vivienda, considerando como tal un período de 30 años, contado desde su calificación definitiva, aunque las Comunidades Autónomas podrán establecer un plazo superior. [...]».

g) Creación de los registros públicos de demandantes.

Las primeras referencias a los registros públicos de demandantes de vivienda se encuentran en el Plan 2005-2008, vinculándose a las ventanillas únicas de vivienda (*vid.* artículo 80 y disposición transitoria octava del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio).

Es en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, que articula el Plan de Vivienda 2009/2012, el que establece, por primera vez, como condición general de los demandantes de vivienda y financiación «estar inscrito en un registro público de demandantes, creado y gestionado de conformidad con lo que disponga la normativa de las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla» (art. 3.1.b del Real Decreto 2066/2008).

h) Vinculación de la protección pública a la calificación urbanística del suelo.

Una de las apuestas de la LDV en materia de vivienda protegida fue (en pasado) la sujeción a un «régimen de protección pública permanente» para aquellas viviendas protegidas construidas sobre suelos cuyo destino previsto por el planeamiento sea el de «viviendas sometidas a algún régimen de protección pública» (*vid.* artículo 16.1.d LDV).

Pero esta previsión normativa ha sido anulada por la STC 79/2024, de 21 de mayo, sin que quede muy claro en el fundamento jurídico séptimo de la Sentencia si el motivo de la nulidad es un exceso competencial del Estado o su consideración como una norma de carácter supletorio⁽¹⁶⁾.

(16) En un primer momento, en el F. J. 7.º de esta Sentencia se afirma que el contenido del artículo 16 LDV «tiene un nivel de detalle impropio del ejercicio de títulos competenciales transversales

Sea como fuere, lo cierto es que esta defensa del carácter permanente de las viviendas protegidas construidas sobre suelos destinados por el planeamiento a la construcción de viviendas protegidas no era (en lo que respecta a la legislación estatal) una primicia, sino que, precisamente, había sido anticipada en uno de los planes de vivienda que analizamos en esta época. En concreto, el artículo 6.1 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan de vivienda 2009-2012, establecía:

1. Las viviendas y alojamientos que se acojan a la financiación de este Plan, deberán estar sujetos a un régimen de protección pública, que excluya la descalificación voluntaria, incluso en el supuesto de subasta y adjudicación de las viviendas por ejecución judicial del préstamo, de la siguiente duración:

a) De carácter permanente mientras subsista el régimen del suelo, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en suelo destinado por el planeamiento a vivienda protegida, o en suelo dotacional público, y, en todo caso, durante un plazo no inferior a 30 años.

b) De 30 años, al menos, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en otros suelos.

Esta regulación del plan de vivienda Plan de vivienda 2009-2012 es exactamente la misma (distinguiendo entre el suelo calificado para la construcción de viviendas protegidas y el resto) que se recogía en el anulado artículo 16.1.d LDV, y que perdura todavía en alguna norma autonómica⁽¹⁷⁾.

como son los de los apartados 1 y 13 del artículo 149.1 CE, y supone una invasión de la competencia autonómica exclusiva para legislar en materia de vivienda», para a renglón seguido concluir que «el artículo 16.1 debe declararse inconstitucional y nulo, pues la regla de supletoriedad del artículo 149.3 CE no supone título competencial alguno para el Estado y este no puede dictar normas con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las comunidades autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de estas (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 7), ni siquiera cuando tenga alguna competencia en la materia (STC 118/1996, de 27 de junio, doctrina reiterada en las SSTC 109/2004, de 30 de junio, FJ 8, y 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, entre otras)». ¿Dos motivos para declarar la inconstitucionalidad de un precepto? Es posible, pero en este supuesto nos parecen incompatibles.

(17) Así, la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, establece, en su artículo 79 lo que sigue: «Artículo 79. Vigencia de la calificación de las viviendas con protección oficial.

1. La calificación de las viviendas con protección oficial es vigente mientras concorra alguna de las circunstancias siguientes: a) Que el planeamiento urbanístico las reserve al uso de vivienda de protección pública. b) Que estén integradas en un patrimonio público de suelo y de vivienda.

2. En otros supuestos a que hace referencia el apartado 1, la vigencia de la calificación de las viviendas con protección oficial puede ser de duración determinada de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente, considerando si se han otorgado ayudas públicas o no para su promoción y la naturaleza de estas, incluida la cesión gratuita del suelo o el suelo afectados o por un precio inferior a su valor».



No puede dejar de tenerse en cuenta que esta regulación del Plan de vivienda 2009-2012 es coetánea con la acogida en la normativa estatal de suelo de la reserva de suelo para vivienda protegida que se introduce de forma innovadora a partir de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, como enfatizaremos de inmediato. De hecho, se hace una referencia expresa a esta coordinación entre normativa de vivienda y de suelo en la exposición de motivos del propio Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, que destaca entre los objetivos del Plan de vivienda 2009-2012 el de «mantener un régimen jurídico de la protección pública de las viviendas (y, por lo tanto, de control de precios y adjudicaciones), de larga duración, que, en el caso de los suelos públicos o de reserva obligatoria para vivienda de protección que exige el texto refundido de la Ley del Suelo, y las diversas leyes que en su caso han establecido las comunidades autónomas, será permanente y estará vinculado a la calificación del suelo, con un plazo no menor de treinta años».

La consideración del destino «vivienda protegida» como uso urbanístico en el planeamiento urbanístico (o, si se prefiere, calificación urbanística) trae causa del (ya derogado) artículo 35.3 de la Ley 8/1990, de 13 de abril, de reforma del régimen jurídico y de valoraciones, como reacción a la jurisprudencia del TS que anulaba la vinculación por planes generales de parcelas a la construcción de vivienda protegida (*vid.* por todas STS de 1 de junio de 1987 –RJ 1987, 5906, Ponente Delgado Barrio– o STS de 16 de octubre de 1990 –RJ 1990, 8129, Ponente Delgado Barrio). En concreto, el artículo 35.3 de la Ley 8/1990 establecía:

«Artículo treinta y cinco.

1. Se considerará uso característico de cada área de reparto el predominante según la ordenación urbanística aplicable.

2. Los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a edificaciones o instalaciones de uso o servicio público tendrán carácter dotacional, por lo que no serán tenidos en cuenta a efectos de cálculo de los aprovechamientos lucrativos.

3. Si el planeamiento general calificara terrenos con destinos a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, considerará esta calificación como un uso específico, asignándosele el coeficiente de ponderación que, justificadamente y en coordinación con los criterios de valoración catastral, exprese su valor en relación con el característico del área de reparto en que quede incluido.

(...)».

Este precepto pretendía dar cobertura normativa con rango de Ley a la posibilidad de calificar suelo para vivienda protegida, para superar,



precisamente, uno de los argumentos jurisprudenciales, en concreto la incapacidad de calificar suelo a través de reglamentos (planeamiento) desde la perspectiva del 33.2 CE. Así, la STS de 16 de octubre de 1990 (RJ 1990, 8129, ponente Delgado Barrio) que afirma:

«Sobre esta base, importa recordar que esta Sala, destacando ante todo que la finalidad perseguida por el planeamiento cuando destina parcelas a la construcción de viviendas de protección oficial es perfectamente plausible, viene declarando que el sentido de nuestro ordenamiento jurídico en materia de dichas viviendas discurre por el cauce del fomento y no por el de la técnica urbanística de la vinculación del suelo a un cierto destino –sentencias de 1 de junio de 1987, 23 de octubre de 1989–, de suerte que el planeamiento, en cuanto norma dictada por la Administración, no es instrumento apto para imponer aquel destino, al faltarle la base legal necesaria con arreglo a lo dispuesto en el artículo 33.2 de la Constitución».

El artículo 35.3 de la Ley 8/1990 se convirtió en el artículo 98.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 junio, pero fue anulado por la STC 61/1997, de 20 de marzo.

A pesar de la desaparición de esta previsión normativa en el ámbito urbanístico estatal, son numerosas las Leyes autonómicas que, con uno u otro formato, establecen previsiones similares. Baste a estos efectos el ejemplo de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, que establece, en su artículo 3.2.i):

«Artículo 3. Principios rectores y fines de la ordenación urbanística.

1. Son principios rectores de la ordenación urbanística:

[...]

2. Son fines de la ordenación urbanística:

a) El uso racional del recurso natural del suelo de acuerdo con las necesidades colectivas, públicas y privadas, presentes y futuras previsibles, y en el marco de la ordenación del territorio.

[...]

i) La orientación de las actuaciones públicas y privadas en orden a hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada, especialmente mediante la calificación de suelo para viviendas

sujetas a algún régimen de protección pública y la constitución de patrimonios públicos de suelo».

El cualquier caso, el argumento que maneja el TS puede ser criticado. No es preciso que todos los usos/calificaciones tengan cobertura en norma con rango de Ley, puesto que la eventual minusvalía que se asocia a la vivienda protegida (por cierto, equiparable a otros usos, léase industrial y muchos otros) es intrínseca a la función social del derecho de propiedad y al concepto estatutario del derecho de propiedad. Otro debate es el relativo a que esta diferencia de valor deba resolverse a través de los correspondientes coeficientes de ponderación dentro del proceso de equidistribución y no pueda funcionar (como una especie de vinculación singular) fuera de la equidistribución.

De hecho, es absolutamente frecuente en la actualidad que la calificación «vivienda protegida» se considere en el planeamiento urbanístico como un uso específico dentro de la categoría residencial, asignándole un coeficiente de aprovechamiento específico, que se tiene en cuenta en el correspondiente proceso de equidistribución.

La técnica urbanística de las reservas de suelo para vivienda protegida nace, salvo error por nuestra parte, en las legislaciones autonómicas para dar el salto en la normativa estatal a partir de la Ley 8/2007, de 28 de mayo. Por ejemplo, la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid⁽¹⁸⁾, establecía

(18) Similar régimen se establecía por ejemplo en la legislación navarra. En efecto, la Ley foral navarra 10/1994, de 4 de julio, establecía en su artículo 74.1, titulado viviendas de protección oficial:

1. *Los Planes Municipales deberán incluir determinaciones para asegurar que, como mínimo, el quince por cien de la nueva capacidad residencial prevista se destine a la construcción de viviendas de protección oficial.*

Quedan exentos de esta obligación, si bien podrán incluirlas entre las determinaciones de su planeamiento, los Ayuntamientos cuyo planeamiento municipal prevea una capacidad demográfica total inferior a 2.000 habitantes.

En similares términos, pero contemplando un porcentaje mucho mayor, la Ley 9/1995, de medidas de ordenación del territorio, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid, establecía, en su artículo 110.1:

1. *Los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas Subsidiarias de Planeamiento deberán establecer las determinaciones precisas para asegurar que se destine a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que habilite a la Administración para tasar su precio, el suelo suficiente para cubrir las necesidades previsibles, en función del poder adquisitivo de la población, para un período de ocho años, dando prioridad a la satisfacción de las necesidades de los sectores de rentas más bajas. Como mínimo la calificación para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública supondrá el 50 por 100 de la superficie del suelo urbanizable destinado al uso residencial, debiendo modularse el régimen concreto de protección aplicable en función de las necesidades estimadas en el Municipio correspondiente» (subrayado nuestro).*

una reserva de suelo para vivienda protegida del 50 % del suelo urbanizable en los siguientes términos:

«Artículo 110. Prescripciones vinculantes para el planeamiento municipal.

1. Los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas Subsidiarias de Planeamiento deberán establecer las determinaciones precisas para asegurar que se destine a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que habilite a la Administración para tasar su precio, el suelo suficiente para cubrir las necesidades previsibles, en función del poder adquisitivo de la población, para un periodo de ocho años, dando prioridad a la satisfacción de las necesidades de los sectores de rentas más bajas. Como mínimo la calificación para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública supondrá el 50 por 100 de la superficie del suelo urbanizable destinado al uso residencial, debiendo modularse el régimen concreto de protección aplicable en función de las necesidades estimadas en el Municipio correspondiente».

Desde la aprobación de la estatal Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, se estableció la obligación del planeamiento para reservar un porcentaje mínimo para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. La regulación estatal vigente establece en el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en la redacción dada por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, estatal de vivienda, la siguiente previsión normativa:

«Artículo 20. Criterios básicos de utilización del suelo.

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

[...]

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos



de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 40 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 20 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización».

De esta forma, la construcción de estas viviendas protegidas ya no dependía de la voluntad del promotor (que podía preferir optar por la construcción de viviendas libres, en función de la situación del mercado), sino que resultaba obligatorio al vincularse parte de los nuevos desarrollos residenciales para la construcción de viviendas protegidas.

La reserva de suelo para vivienda protegida y la calificación urbanística de vivienda protegida son caras de la misma moneda. Mediante la calificación urbanística de parcelas con el uso «vivienda protegida» (en sus múltiples variantes autonómicas) se cumple la obligación del planeamiento de reservar un determinado porcentaje del suelo residencial a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Como regla general, la calificación urbanística de las parcelas prevista en el correspondiente planeamiento urbanístico tiene vigencia indefinida, como el propio planeamiento urbanístico.

De esta forma, mientras una parcela se encuentre calificada urbanísticamente como vivienda protegida (en sus múltiples posibles denominaciones autonómicas) deberá destinarse a vivienda protegida⁽¹⁹⁾. Y no podrá destinarse a ningún otro uso urbanístico, salvo que el planeamiento lo permita normalmente a través de su consideración como uso alternativo. Pero es absolutamente inusual que el planeamiento urbanístico establezca usos

(19) Ya advirtió tempranamente esta situación PORTO REY, E., «Técnicas urbanísticas que pueden facilitar la promoción de viviendas de protección pública», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 185 (2001) pp. 97-98, que considera que la descalificación de una vivienda protegida en un ámbito calificado para la construcción de viviendas protegidas provoca que la vivienda quede en situación de fuera de ordenación; asimismo, afirma que «la posible transformación de la calificación urbanística del suelo con uso de vivienda protegida en uso de vivienda libre durante la vigencia del planeamiento urbanístico, no es posible si la calificación del suelo por el Plan ha sido resultado de una exigencia de la Ley urbanística, salvo que mediante una modificación del Plan General se califiquen otras áreas o zonas equivalentes a las que se pretenden cambiar la calificación. Esta posible modificación se ve dificultada con la utilización de las técnicas de las áreas de reparto, puesto que al haber asignado al uso de vivienda protegida un coeficiente de homogeneización o ponderación propio, la modificación del uso conlleva el cambio de coeficiente, y ello supone la generación de nuevos aprovechamientos no contemplados y, por tanto, la necesidad de determinar el nuevo aprovechamiento tipo y nuevo reparto de aprovechamientos que afectan a derechos de propiedad que pueden estar consolidados». *Vid.* también VAQUER CABALLERÍA, M., *Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja*, REALA, 7 (2017), p. 72 y GARCÍA ÁLVAREZ, G., Las reservas de suelo para viviendas de protección pública, en «Construyendo el derecho a la vivienda», López Ramón, Coord, Marcial Pons, 2010, p. 405.

alternativos en las parcelas calificada como vivienda protegida, de forma que esas parcelas únicamente puede haber vivienda protegida, en las múltiples denominaciones autonómicas existentes. De esta forma, en una parcela destina por el planeamiento urbanístico a vivienda protegida únicamente podrá existir vivienda protegida.

Naturalmente, este destino urbanístico puede variar mediante la modificación del planeamiento. Pero, debe recordarse que el artículo 15 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, estatal de vivienda, ha establecido algún límite a este posible cambio de planeamiento en los siguientes términos:

«Artículo 15. Derecho de acceso a la vivienda y ordenación territorial y urbanística.

1. Para asegurar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los pertinentes derechos establecidos por esta ley, y en el marco de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se establecen los siguientes criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística:

[...]

c) La calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, no podrá modificarse, salvo en los casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesariedad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino, con independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial».

Por cierto, la constitucionalidad de este precepto ha sido avalada por la STC 26/2005, de 29 de enero.

1.4 Planes de vivienda en el cambio de modelo

La crisis de 2008, también llamada la Gran Recesión, coincide con la aprobación del último Plan de vivienda de la etapa anterior caracterizada por el largo ciclo expansivo que experimentó la economía española. El Plan de vivienda 2009-2012 aprobado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, cuando la existencia de una gran crisis era ya evidente no contiene ni una referencia expresa a la crisis y se limita a afirmar la

conurrencia de un «severo escenario económico y financiero» siendo una de las manifestaciones más evidentes de este «severo escenario» la «retracción tanto de la demanda como de la oferta de viviendas». El Plan de vivienda 2009-2012 continúa en la línea de planes anteriores, sin apenas novedades con respecto a los planes anteriores, a pesar del cambio evidente de la situación económica.

El escenario económico que afronta el Plan de vivienda 2013-2016 es radicalmente distinto y apuesta expresamente, sin ambages, por un «cambio de modelo»⁽²⁰⁾. Así se afirma con rotundidad en el preámbulo del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, que regula este Plan de vivienda, en los siguientes términos:

«La realidad económica, financiera y social hoy imperante en España, aconseja un cambio de modelo que equilibre ambas formas de acceso a la vivienda y que, a su vez, propicie la movilidad que reclama la necesaria reactivación del mercado laboral. Un cambio de modelo que busque el equilibrio entre la fuerte expansión promotora de los últimos años y el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario ya construido, no sólo porque constituye un pilar fundamental para garantizar la calidad de vida y el disfrute de un medio urbano adecuado por parte de todos los ciudadanos, sino porque además, ofrece un amplio marco para la reactivación del sector de la construcción, la generación de empleo y el ahorro y la eficiencia energética, en consonancia con las exigencias derivadas de las directivas europeas en la materia. Todo ello en un marco de estabilización presupuestaria que obliga a rentabilizar al máximo los escasos recursos disponibles».

El Plan de vivienda 2013-2016, que inaugura este cambio de modelo, lo deja claro, la situación económica obliga a concentrar los esfuerzos en dos objetivos primarios: la vivienda en arrendamiento y la rehabilitación de viviendas. En este sentido, en la exposición de motivos del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, se reconoce sin tapujos que, entre otros objetivos, se pretende «adaptar el sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la escasez de recursos disponibles, concentrándolas en dos ejes (fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbanas)».

(20) Un análisis integral de los efectos del cambio económico en las políticas de vivienda se puede encontrar en TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, 2012. Vid. también GUILLÉN NAVARRO, N. A., «El plan de vivienda 2013-2016: el renacer de la vivienda de alquiler en España», CyTET, núm. 182, 2014, pp. 591 ss.

En realidad, la gran apuesta es el fomento del arrendamiento⁽²¹⁾, aunque (no puede ser de otra forma a pesar de la difícil coyuntura económica) los programas que formalmente diseña este Plan de Vivienda 2013-2016 son los siguientes (art. 2 del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril):

1. Programa de subsidiación de préstamos convenidos.
2. Programa de ayuda al alquiler de vivienda.
3. Programa de fomento del parque público de vivienda en alquiler.
4. Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria.
5. Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas.
6. Programa de apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios.
7. Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas.
8. Programa de apoyo a la implantación y gestión del Plan.

Más allá del mantenimiento de la subsidiación de los préstamos ya comprometidos, dado que no se otorgaron más ayudas de subsidiación puesto que el artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, suprimió las nuevas concesiones de ayudas de subsidiación de préstamos del plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012⁽²²⁾, los programas estrella de este Plan de vivienda son la ayuda al alquiler de vivienda, que no dejan de ser ayudas personales, y el programa relativo al fomento del parque público de vivienda en alquiler que, como su propio nombre indica, limita las ayudas disponibles a administraciones públicas, entidades públicas, con independencia de su forma jurídica, fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública y organizaciones no gubernamentales y demás entidades privadas sin ánimo de lucro (*vid.* artículo 16 del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril).

Desde luego no es la primera vez en la que los planes de vivienda establecen ayudas para el acceso a la vivienda en arrendamiento, pero es la primera ocasión en la que el fomento del arrendamiento se convierte en el objetivo primario de un plan de vivienda.

Al menos desde el Plan de vivienda 1992-1995, se establecen ayudas económicas directas para los promotores de viviendas para alquiler (*vid.*

(21) En la propia exposición de motivos del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, se reconoce que «el mercado del alquiler de vivienda en España es muy débil, sobre todo si se compara con el de los países de nuestro entorno. Según los datos del último censo disponible, el alquiler significa en España, el 17 %, frente al 83 % del mercado de la vivienda principal en propiedad. En Europa, en porcentajes medios, el mercado de la vivienda principal en alquiler representa el 38 %, frente al 62 % de vivienda en propiedad».

(22) Esta supresión fue avalada por la STC 216/2015, de 22 octubre.

artículo 20.1.b del Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre)⁽²³⁾. De esta forma, resulta evidente que no es, en absoluto, desconocida la promoción de viviendas protegidas en arrendamiento y que se han construido un número significativo de promociones de viviendas protegidas en arrendamiento, obviamente insuficiente para las necesidades sociales y que, como no podría ser de otra forma, ha sufrido los vaivenes de la propia construcción de vivienda protegida en nuestro país. Además, no puede dejar de tenerse en cuenta que muchas de estas promociones de viviendas protegidas en arrendamiento ya no se encuentran sujetas a protección pública al haber transcurrido el plazo legal de protección por lo que muchas de estas viviendas ya son libres a todos los efectos.

En el Capítulo XVI del presente Tratado se ejemplifica la producción de vivienda protegida en arrendamiento.

Los subsiguientes Planes de vivienda mantienen la apuesta por el fomento del arrendamiento de viviendas como elemento nuclear de las políticas de vivienda, pero ya sin ayudas directas a los promotores privados de vivienda protegida en arrendamiento. Así, el Plan de vivienda 2018-2021, articulado a través del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, establece claramente como primer objetivo el arrendamiento de viviendas, como se pone de relieve en su exposición de motivos en la que se afirma:

«Hoy debemos insistir en el cambio de modelo iniciado con el Plan Estatal 2013-2016, y así, el Plan Estatal 2018-2021 mantiene la apuesta decidida por fomentar el alquiler y la rehabilitación con carácter prioritario, si bien introduce algunas modificaciones que ajustan y mejoran los planteamientos del anterior plan.

En relación con las ayudas al alquiler se mantiene el programa del plan anterior con base en los buenos resultados obtenidos, con el mismo límite del 40 % de la renta del alquiler; si bien suprimiendo el límite de 200 euros/mes. Se incorpora la posibilidad de otorgar ayudas al alquiler a beneficiarios que abonen una renta de hasta 900 euros/mes, frente a la limitación de 600 euros/mes del Plan Estatal 2013-2016, en respuesta a la problemática que actualmente acusan determinados municipios en los que, por diferentes motivos, los precios medios de alquiler de vivienda así lo requieren.

Cabe destacar la incorporación del programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, especialmente vulnerables, cuya finalidad es facilitar el disfrute de

(23) En este precepto se establece que «el Ministerio de Obras Públicas y Transportes subvencionará al promotor, o al titular de las viviendas, en la cuantía del 15 por 100 del precio máximo al que hubieran podido venderse en el momento de su calificación definitiva, sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior para el caso en que se sustituya la subsidiación del préstamo cualificado por una única subvención. Si las viviendas para alquiler no excedieran de 70 metros cuadrados útiles, dicha subvención se elevará al 25 por 100, salvo en el supuesto establecido en el artículo 19.2.»

una vivienda digna y adecuada a todos aquellos que hayan sido o vayan a ser objeto de lanzamiento de su vivienda habitual, por no poder hacer frente al pago del alquiler o de las cuotas del préstamo hipotecario, mediante la disposición de un fondo de viviendas de las entidades de crédito y otras entidades o particulares tenedores de viviendas».

Como ocurría con el Plan de vivienda 2013-2016, la protección pública a la vivienda en el Plan de vivienda 2018-2021 convive con otra serie de programas⁽²⁴⁾, que, aunque no dejan de tener importancia, no deben impedir enfatizar la prioridad de las políticas de arrendamiento, manteniéndose el programa de ayuda al alquiler de vivienda y el programa de fomento del parque de vivienda en alquiler⁽²⁵⁾ (*vid.* 2 del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo).

En la misma senda, se puede encuadrar el Plan de vivienda 2022-2025, último de los planes estales de vivienda y todavía vigente, articulado normativamente a través del Real Decreto 42/2022, de 18 de enero. El vigente Plan estatal de vivienda prevé los siguientes programas de ayudas:

1. Programa de subsidiación de préstamos convenidos.
2. Programa de ayuda al alquiler de vivienda.
3. Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.
4. Programa de ayuda a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida.
5. Programa de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico.
6. Programa de incremento del parque público de viviendas.
7. Programa de fomento de viviendas para personas mayores o personas con discapacidad.
8. Programa de fomento de alojamientos temporales, de modelos *co-housing*, de viviendas intergeneracionales y modalidades similares.

(24) El artículo 2 del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, relaciona los siguientes programas: 1. Programa de subsidiación de préstamos convenidos; 2. Programa de ayuda al alquiler de vivienda; 3. Programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual; 4. Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler; 5. Programa de fomento de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas; 6. Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas.

(25) En la exposición de motivos del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, se enfatiza el fomento de esta línea de ayudas afirmándose que «se da un nuevo impulso al fomento del parque de viviendas en régimen de alquiler o en régimen de cesión en uso, mediante un programa que incentiva económicamente su promoción pública o privada, exigiendo un compromiso de permanencia mínima en esos regímenes de 25 años, al tiempo que fija rentas y precios máximos modulados en función de los niveles de ingreso tope que se establecen para el inquilino o cesionario potencial. Con ello, se posibilita un incremento de la oferta de viviendas en estos regímenes de tenencia que moderará los precios de alquiler para las personas con menos recursos».

9. Programa de puesta a disposición de viviendas de la SAREB y de entidades públicas para su alquiler como vivienda asequible o social.

10. Programa de fomento de la puesta a disposición de las comunidades autónomas y ayuntamientos de viviendas para su alquiler como vivienda asequible o social.

Además, debe tenerse en cuenta que el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, establece el régimen jurídico del denominado «Bono Alquiler Joven» que consiste en una ayuda económica para menores de 35 años destinada fundamentalmente al pago de la renta arrendaticia (*vid.* artículo 1 del Real Decreto 42/2022, de 18 de enero).

2. BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROMOTORES PÚBLICOS DE VIVIENDA Y SUELO, *100 años de historia de la intervención en la vivienda y la ciudad*, Carlos Sabricio Ed., Madrid, 2008.
- BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Lex Nova, 2000.
- BOTÍA VALVERDE, A., «Viviendas de protección oficial y limitaciones del derecho de propiedad: prohibición de disponer y requisitos de los adquirentes». Lectura crítica de los artículos 10 y 13 del Real Decreto 1/2002, *Revista Jurídica del Notariado*, núm. 45, 2003.
- GARCÍA ÁLVAREZ, G., Las reservas de suelo para viviendas de protección pública, en «Construyendo el derecho a la vivienda», López Ramón, Coord, Marcial Pons, 2010.
- GARCÍA-BERNARDO LANDETA, A., *Sistema jurídico de las viviendas de protección oficial*, EUNSA, Pamplona, 1970.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005*, Montecorvo, Madrid, 2006.
- GUILLÉN NAVARRO, N. A., «El plan de vivienda 2013-2016: el renacer de la vivienda de alquiler en España», *CyTET*, núm. 182, 2014, pp. 591 ss.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Administración pública y vivienda*, Ed. Montecorvo, 2000.
- «La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles», *Documentación administrativa*, núm. 271-272 (2005), pp. 515 ss.
 - «Régimen jurídico de la protección pública a la rehabilitación», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XV (2013), pp. 147 ss.
 - «Una visión panorámica de las leyes autonómicas de vivienda y la necesidad de una ley estatal», en *Reflexiones sobre la vivienda en España*, Fernando García-Moreno Dir., Aranzadi, 2013, pp. 15 ss.



A. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PROTECCIÓN PÚBLICA A LA VIVIENDA Y EFECTOS...

- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., «La cooperación para la formulación y ejecución de planes de vivienda», Documentación Administrativa, núm. 240, 1994, pp. 229 ss.
- MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Ed. Colex, 2000.
- PORTO REY, E., «Técnicas urbanísticas que pueden facilitar la promoción de viviendas de protección pública», Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 185, 2001.
- QUADRA-SALCERO JANINI, T. de la, Mercado nacional único y Constitución, CEPC, 2008.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de vivienda en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda. ¿Se puede hablar de avances?, en «Estudios sobre el Derecho a la vivienda», RDU Editores, 2024, pp. 351 ss.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., ¿Son verdaderos planes los planes estatales de vivienda?, en «Estudios sobre el Derecho a la vivienda», RDU Editores, 2024, págs. 197 ss.
- TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, 2012.
- VAN-HALEN RODRÍGUEZ, J., *La política de la vivienda en España: una aproximación histórica*, Tesis doctoral (disponible en Teseo), 2016.
- VAQUER CABALLERÍA, M., *Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja*, REALA, 7, 2017.

