

B. La coexistencia de planes estatales y autonómicos de protección pública a la vivienda y efectos⁽¹⁾

Felipe Iglesias González

*Profesor de Derecho administrativo
Universidad Autónoma de Madrid*

Resumen: *Se estudia la coexistencia entre los planes estatales y autonómicos de vivienda y sus efectos jurídicos.*

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

Abstract: *The coexistence between state and regional housing plans and their legal effects are studied.*

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

(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.

Debe tenerse en cuenta, desde el primer momento, que todos los Planes estatales de vivienda tienen un alcance limitado tanto desde el punto de vista material como territorial.

Desde un punto material, los Planes estatales de vivienda se limitan a establecer programas de ayudas vinculados y financiados por los presupuestos del Estado y que, con base en la jurisprudencia constitucional, precisan ser territorializados. Y, desde el punto de vista territorial, como consecuencia de la perspectiva material, los Planes estatales de vivienda únicamente resultan aplicables a las Comunidades Autónomas que reciben fondos del Estado para financiar sus políticas de vivienda (esto es, todas las Comunidades Autónomas de régimen financiero común, excluidas País Vasco y Navarra, que cuentan, como es sabido, con regímenes de financiación especiales).

De esta forma, la normativa estatal vinculada a los Planes estatales de vivienda regula las actuaciones que resultan protegidas, los posibles beneficiarios de las ayudas, el tipo y cuantía de las ayudas, el régimen jurídico de las viviendas protegidas... Y son las Comunidades Autónomas las que gestionan, aplicando la normativa estatal (y en su caso, la normativa autonómica que la desarrolle o adapte a sus peculiaridades), las ayudas previstas en la normativa estatal a través de los consecutivos Planes estatales de vivienda.

De forma paralela a la normativa estatal vinculada a los Planes estatal de vivienda, las Comunidades Autónomas, con base en su competencia exclusiva en materia de vivienda, pueden establecer planes y normas propias de protección a la vivienda, pero los fondos públicos que (en su caso) se dediquen a financiar estos programas no pueden provenir de presupuestos estatales (salvo que se acuerde expresamente), sino de fondos autonómicos. De esta forma, las Comunidades Autónomas de régimen financiero común (esto es, todas salvo País Vasco y Navarra) para establecer programas de vivienda diferentes del estatal (por ejemplo, con plazos de duración del régimen legal inferiores al estándar estatal de 30 años desde la calificación definitiva) solo pueden hacerlo con fondos económicos autonómicos; pero debe quedar claro que, mediante este camino, las Comunidades Autónomas pueden establecer programas propios y diferenciados de los estatales, a través de Planes autonómicos de vivienda.

Esta dicotomía entre Planes estatales de vivienda y Planes autonómicos de vivienda tiene un efecto primario sobre el régimen jurídico aplicable a cada una de las viviendas protegidas, puesto que habrá que estar al régimen al que la promoción o adquisición de la vivienda se haya sujetado.

Pero, además, esta coincidencia espacial y temporal de Planes estatales y autonómicos de vivienda, con su respectivo y, en ocasiones, divergente régimen jurídico, tiene un efecto colateral en la propia definición de

las modalidades de viviendas objeto de protección. Desde el Plan estatal de Vivienda 2009-2012, aprobado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, los Planes estatales de vivienda no hacen referencia expresa a las Viviendas de Protección oficial como objeto de protección porque prefiere realizar una definición global de protección de aquellas «viviendas protegidas» de nueva construcción, entre las que debe integrarse, sin duda alguna, a la categoría «viviendas de protección oficial» (*vid.* artículo 2.1 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre).

Esta amplia definición de «vivienda protegida», que contrasta abiertamente con anteriores definiciones legales de actuaciones protegibles (*vid.* artículo 1.1 del RD 2190/1995, de 28 de diciembre), tiene como objeto permitir que la protección pública alcance a regímenes de protección regulados por la normativa autonómica, distintos del estricto concepto de VPO.

De esta forma, se permite que las Comunidades Autónomas creen modalidades protectivas propias integradas en la financiación estatal, distintas de las VPO.

Un buen ejemplo de la constitución de nuevas modalidades de protección pública a la vivienda con fondos propios autonómicos (al margen por lo tanto de los programas estatales de vivienda) lo constituye la categoría «vivienda con protección pública» creada por la Comunidad de Madrid mediante la Ley 6/1997, de 8 de enero. Se define, en la Comunidad de Madrid, como Vivienda con Protección Pública la que, con una superficie construida máxima de 150 metros cuadrados, cumpla las condiciones de destino, uso, precio y calidad establecidas reglamentariamente y sea calificada como tal por la Comunidad de Madrid (Ley de la Comunidad Madrid 6/1997 artículo 2). Como se puede comprobar, esta definición se encuentra muy lejos tanto de la categoría Vivienda de Protección Oficial como de las viviendas calificadas por las Comunidades Autónomas que se insertan en los programas de protección cuatrienal establecidos por el Estado.

Asimismo, tampoco aparece en la nomenclatura de la definición de actuaciones protegibles el concepto de «vivienda de precio tasado» cuya denominación proviene de anteriores normas protectivas (*vid.* RD 2190/1995, artículo 23).

Por lo tanto, nos encontramos con diversas categorías jurídicas que definen la protección pública a promoción y adquisición de viviendas promovida por la Administración estatal que convergen en un mismo programa, que permite afirmar la existencia de claros elementos comunes, a pesar de las diferentes características que definen su propia tipología. Todas estas categorías o modalidades de viviendas se pueden agrupar bajo la denominación genérica de Viviendas Protegidas.

Advertida esta coexistencia entre Planes estatales y autonómicos de vivienda, cabe reseñar que no todas las Comunidades Autónomas han continuado la estela estatal y algunas Comunidades Autónomas han venido aprobando consecutivamente Planes autonómicos de vivienda, pero otras Comunidades Autónomas aprobaron Planes autonómicos de vivienda en una primera etapa, pero no han continuado esta labor y han centrado su esfuerzo en la elaboración de reglamentos sobre las viviendas protegidas.

Un buen ejemplo de la aprobación consecutiva de Planes autonómicos de vivienda se encuentra en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que ha aprobado los siguientes Planes autonómicos de vivienda:

- Decreto 120/1992, de 7 de julio, por el que se regula el régimen de financiación cualificada de las actuaciones protegibles en materia de suelo del Plan Andaluz de Vivienda 1992-1995 y el procedimiento para la declaración de las mismas por la Junta de Andalucía.

- Decreto 51/1996, de 6 de febrero, por el que se regulan las actuaciones contenidas en el II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo para 1996-1999.

- Decreto 166/1999, de 27 de julio 51/1996, de 6 de febrero, por el que se regulan las actuaciones contenidas en III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002.

- Decreto 149/2003, de 10 de junio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, y regula las actuaciones contempladas en el mismo.

- Decreto 395/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012.

- Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020.

- Decreto núm. 91/2020, de 30 de junio, por el que se regula el Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030.

Un ejemplo de las Comunidades Autónomas que comenzaron emulando la sistemática estatal de planificación del fomento de la vivienda pero que no continuó por esa senda se encuentra en la Comunidad de Madrid, que ha aprobado los siguientes Planes autonómicos de vivienda:

- Decreto 43/1997, de 13 de marzo, por el que se aprueba el régimen jurídico de las ayudas en materia de viviendas y rehabilitación con protección pública de Plan de Vivienda de la Comunidad 1997-2000.

- Decreto 108/2004, de 8 de julio, por el que se aprueba el Plan de Vivienda Protegida denominado Plan de Vivienda Joven.



– Decreto 88/2009, de 15 de octubre, por el que se regulan las ayudas económicas a la rehabilitación de edificios residenciales y recuperación de entornos urbanos en la Comunidad de Madrid («Plan de Rehabilitación 2009-2012»).

Como se puede comprobar, se trata de una planificación no continuada en el tiempo y desigual desde el punto de vista temático, puesto que algunos de los planes tienen un contenido especializado, dedicándose (por ejemplo) únicamente a la rehabilitación o al acceso a la vivienda de los jóvenes.

Como se puede comprobar, salvo excepciones, no existe una sistemática autonómica de Planes de vivienda comparable a la línea evolutiva de los Planes estatales de vivienda. Las Comunidades Autónomas se han volcado en el establecimiento del régimen jurídico de la vivienda protegida, regulando las distintas modalidades de vivienda protegida, el procedimiento de calificación de estas viviendas, el procedimiento de otorgamiento de ayudas... desplazando expresa o tácitamente la regulación estatal recogida en el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, que, como hemos anticipado, debe considerarse normativa supletoria. Como ejemplos de estos reglamentos de vivienda protegida autonómicos baste la referencia del Decreto 74/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid o el Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por seguir los ejemplos que hemos visto relativos a los planes autonómicos de vivienda.