
Nuevos instrumentos municipales de planeamiento urbanístico-territorial. El ejemplo de los planes de vivienda*

Miguel BELTRÁN DE FELIPE
*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha*

RESUMEN

El artículo trata de una novedad muy relevante en la política pública de vivienda, en particular a nivel municipal: los planes municipales de vivienda, establecidos desde el año 2007 en algunas CCAA. Se comienza analizando las técnicas municipales de intervención en la vivienda, casi todas ellas ubicadas en la legislación urbanística y de suelo, para después pasar revista a leyes de vivienda como la catalana de 2007 o la andaluza de 2010 que han establecido y regulado, con distintos niveles de obligatoriedad, los planes municipales de vivienda como instrumento de planeamiento fuera de la legislación urbanística y de suelo. Tras el análisis de los principales problemas que dichas regulaciones presentan, el autor realiza algunas consideraciones críticas respecto de la operatividad de dichos planes (por ejemplo su encaje con los demás instrumentos de planeamiento, o su virtualidad respecto de la adecuación al derecho a la vivienda al que dicen dar satisfacción).

Palabras clave: vivienda; urbanismo; planeamiento; derechos sociales; plan municipal de vivienda; municipios; Comunidades Autónomas.

* He escrito este artículo gracias al respaldo presupuestario y científico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, mediante el proyecto de investigación PPII11-0070-1709.

Abreviaturas utilizadas: EA/EEAA, Estatuto de Autonomía/Estatutos de Autonomía; LBRL, Ley estatal de Bases de Régimen Local (1985); LDVAnd, Ley de la CA de Andalucía 1/2010 del derecho a la vivienda; LDVCat, Ley de la CA de Cataluña 18/2007 del derecho a la vivienda; LDVCLLeón, Ley de la CA de Castilla y León 10/2010 del derecho a la vivienda; LHL, Ley de Haciendas Locales (RDLeg 2/2004); LMVPS, Ley de la CA de Andalucía 13/2005 de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo; LOE, Ley estatal 38/1999 de la edificación; LOUA, Ley de la CA de Andalucía 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía; LRSV, Ley estatal 6/1998 de Régimen del Suelo y de Valoraciones; PGOU, Plan general de ordenación urbana; PMS, Patrimonios Municipales de Suelo; PMV, Plan Municipal de Vivienda; PPS, Patrimonios Públicos de Suelo; RD, Real Decreto; STC, Sentencia del Tribunal Constitucional; TRLS 2008, Ley estatal del Suelo (RDLeg 2/2008); VPO, Vivienda(s) de protección oficial.

ABSTRACT

This paper deals with the regional laws that since 2007 have given birth to a new, mandatory planning instrument in housing policies at local level: the local housing programs. The author starts reviewing the instruments present in local housing policies, most of which are established in urban planning law. Then the focus is brought to two regional housing laws (Cataluña in 2007 and Andalucía in 2010) that contain these new, mandatory housing programs. After analyzing the legal issues that are present in the fashion in which these two laws regulate the local housing programs, the paper ends with a general, critical assessment of their workability, as conceived and designed in the recent housing laws —particularly the compatibility with the other urban planning programs and techniques, or whether or not they actually are a suitable tool to fulfil the right to housing which they pretend to be aimed at.

Keywords: housing law; urban planning law; social rights; local housing program; municipalities; autonomous communities.

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. LA SITUACIÓN EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA «TRADICIONAL»: LA POLÍTICA MUNICIPAL DE VIVIENDA DENTRO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.—III. LA POLÍTICA MUNICIPAL DE VIVIENDA «FUERA» DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y TIPIFICADA POR LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA: LOS PLANES MUNICIPALES DE VIVIENDA EN LA LEGISLACIÓN CATALANA DE 2007.—IV. LA POLÍTICA MUNICIPAL DE VIVIENDA «FUERA» DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y TIPIFICADA POR LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA: LOS PLANES MUNICIPALES DE VIVIENDA EN LA LEGISLACIÓN ANDALUZA DE 2010.—1. La versión inicial de los PMV: el Decreto 395/2008.—2. Los PMV en la Ley de Vivienda 1/2010.—3. Valoración de los cambios operados de 2008 a 2010.—V. ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS QUE PLANTEAN LOS NUEVOS PLANES MUNICIPALES DE VIVIENDA.—1. Recapitulación de los posibles modelos de intervención municipal en la VPO.—2. Contenidos del PMV en relación con los planes autonómicos de vivienda.—3. La problemática articulación competencial de los PMV en relación con los instrumentos de planeamiento urbanístico.—4. Valoración de los PMV desde el punto de vista de la satisfacción del derecho a la vivienda.—VI. CONCLUSIONES CRÍTICAS SOBRE LA POLÍTICA MUNICIPAL DE VIVIENDA «FUERA» DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y TIPIFICADA POR LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA MEDIANTE LOS PLANES MUNICIPALES DE VIVIENDA.—VII. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. PLANTEAMIENTO

En este artículo voy a hablar de algo que constituye una novedad en el panorama de los instrumentos de intervención municipal en el urbanismo y la vivienda: los planes municipales de vivienda (en adelante PMV). Desde 2007 algunas leyes autonómicas han establecido, con distinta naturaleza y efectos, la obligación y/o la posibilidad de que los municipios se doten de esta nueva herramienta de intervención. Comenzaré recordando brevemente el modelo actual de intervención municipal en la vivienda (apartado 2), para centrarme en aquellas leyes como la catalana (apartado 3) o la andaluza (apartado 4) que

han implantado los PMV como instrumento necesario para la política de vivienda (y en la práctica para la satisfacción del derecho a la vivienda), y finalmente (apartado 5) haré algunas consideraciones críticas respecto de la funcionalidad y la posible eficacia de los PMV, tanto desde el punto de vista de su relación con los demás instrumentos de planeamiento urbanístico como desde su funcionalidad para la satisfacción del derecho a la vivienda. En el apartado 6 de conclusiones expondré mi valoración crítica.

Adelantaré alguna de mis opiniones: los PMV probablemente sean útiles, incluso necesarios, desde la perspectiva de la racionalización y coordinación de las políticas de viviendas locales y autonómicas, y desde la perspectiva de la (mejor) satisfacción del derecho a la vivienda. Pero su caracterización legislativa en por lo menos dos CCAA los convierte en un corsé de muy difícil utilización por los municipios, que genera dudas sobre su compatibilidad con la autonomía local y cuyo encaje en el resto de los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial es extremadamente complejo. Las soluciones a los problemas de la accesibilidad a la vivienda (y en general a las disfunciones y excesos del extravagante modelo inmobiliario-urbanístico español) no están en los PMV sino en otro sitio.

II. LA SITUACIÓN EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA «TRADICIONAL»: LA POLÍTICA MUNICIPAL DE VIVIENDA DENTRO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Tradicionalmente la participación municipal en la política de vivienda protegida, basada en el genérico reconocimiento de competencias en urbanismo y en vivienda otorgado en el art. 25 de la LBRL y en alguno de sus homólogos autonómicos¹, se limitaba al planeamiento urbanístico (crear suelo urbanizable), a destinar los bienes del PMS a la construcción de VPO y a promover y gestionar viviendas sociales —también, de forma menos directa, a actuaciones de rehabilitación, conservación, etc.—. Esta política municipal se desarrollaba, al menos formalmente, en el marco de la exclusividad de la competencia autonómica de vivienda, pero las leyes autonómicas de vivienda o de urbanismo apenas dedicaban atención a las concretas herramientas con las que los municipios podían llevar a cabo su política de vivienda protegida. Quiero decir que en el modelo urbanístico español contemporáneo, la instancia competente para legislar sobre urbanismo y vivienda (la CA, y también el Estado pero solo de manera residual y con títulos como el art. 149.1.13 de la CE) no ha tipificado un instrumento de planeamiento local específicamente destinado a la vivienda. De manera que, salvo las determinaciones

¹ Como el art. 9.2 de la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, que recoge como competencias municipales propias: «Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda protegida, que incluye: a) Promoción y gestión de la vivienda. b) Elaboración y ejecución de los planes municipales de vivienda y participación en la elaboración y gestión de los planes de vivienda y suelo de carácter autonómico. c) Adjudicación de las viviendas protegidas. d) Otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica».

de la legislación de suelo (sobre todo lo referente a los PMS), prácticamente todas las decisiones municipales en materia de vivienda estaban libres de regulación por la CA o por el Estado.

Además de la regulación de los PMS, en los que no me voy a detener ahora, una de las principales manifestaciones de la regulación legal de la intervención municipal en la VPO es la reserva o calificación de suelo para VPO. LATORRE², siguiendo a Porto, ha examinado el origen de las reservas de edificabilidad para VPO, estudiadas más en profundidad por GARCÍA ÁLVAREZ³: durante la legislación urbanística de la década de 1950 los municipios carecían de soporte legal para, mediante el PGOU, calificar terrenos para la construcción de VPO, de modo que, a decir de LATORRE, «ello constituía un riesgo jurídico cierto, a la vista de la jurisprudencia de la Sala Tercera», porque la ausencia de base legal conducía con frecuencia a la anulación de los planes que contenían tal determinación. Tras intentos más o menos fugaces como un acuerdo de la COPLACO de 1981, la Ley 8/1990 y el TRLS de 1992 regularon dicha calificación pero con carácter facultativo. Se autorizaba —pero no se obligaba a ello— aquello que la Ley de 1956 no contemplaba. Una vez declarados inconstitucionales los preceptos del de 1992 que contenían dicha autorización, muchas CCAA la retomaron, por ejemplo Galicia [art. 3.1.b) de la Ley del Suelo 1/1997], probablemente más que como expresión de una política propia, como simple mimetización urgente de los artículos declarados inconstitucionales en la STC 61/1997. En esos años de transición entre un urbanismo estatal y un urbanismo autonomizado, algunas CCAA dieron un paso más: de la calificación o reserva meramente facultativa se pasó a la reserva obligatoria (por lo menos en los municipios medianos y grandes)⁴, lo cual se ha generalizado hoy en día tanto a nivel autonómico como en el TRLS 2007-2008. Por ejemplo, a nivel autonómico, en Cataluña el art. 57.3 la Ley de Urbanismo 2/2002 obliga a que los PGOU reserven para VPO por lo menos el 20 por 100 del total de suelo residencial. En Navarra el art. 35 de la Ley 2/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo obliga, desde una reforma de 2004, a reservar el 50 por 100. Lo mismo sucede en la CA de Madrid. En Andalucía, el art. 10.1.A.b) de la LOUA obliga desde 2006 a reservar el 30 por 100 de la edificabilidad residencial en todo proceso, sector o unidad de actuación, de nueva urbanización. En dicha CA esta obligación ya no es sólo general y requerida sin matices para todos los municipios⁵, sino que la exención total o parcial de algún sector o área concretos exige que «tengan una densidad inferior a quince hectáreas y que, además, por su tipología no se consideren aptas para la construcción de este tipo de viviendas». Tal es la redacción dada a la previsión en la Ley

² M. LATORRE HERNÁNDEZ, «La vivienda de protección pública en los planes y programas: reservas de edificabilidad residencial y otras medidas de fomento», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 262, 2010, pp. 71-126.

³ G. GARCÍA ÁLVAREZ, «Las reservas de suelo para viviendas de protección pública», en VV.AA., *Construyendo el derecho a la vivienda* [F. LÓPEZ RAMÓN (coord.)], Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 383 y ss.

⁴ LATORRE («La vivienda...», cit.) señala que la primera ley autonómica que lo hizo fue la Ley de la CA de Madrid de medidas de política territorial 9/1995, en su art. 110.

⁵ El art. 10.1.b) de la TRLS 2007-2008 admite, en cambio, la posibilidad de excepciones.

1/2006, de 16 de mayo, de reforma de la LMVPS, que por su parte extendió la reserva a todos los municipios, y no solamente a los de relevancia territorial, y que supeditaba la exención de sectores o áreas concretos, además de a que estuviera motivada (versión inicial de la LOUA), a la no aptitud del desarrollo previsto sin la precisión, pues, que efectúa la Ley 1/2006⁶.

A nivel estatal el art. 10.1. *b*) del TRLS 2008 obliga a todas las Administraciones con competencia de planeamiento urbanístico a «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 y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización».

Estoy del todo de acuerdo con BAÑO⁷ en que la fijación por ley de una reserva mínima de suelo para VPO es una medida muy discutible, por su escasísima eficacia y por sus efectos distorsionadores del mercado. Como se acaba de ver, en muchas CCAA la reserva existe desde hace bastantes años (en Madrid desde antes del *boom* inmobiliario), y ello no ha contribuido en absoluto a que se construyan más VPO. Pero al margen de la bondad o no de la medida, si alguien debe establecerla no debe ser el Estado sino las CCAA. No creo que el art. 10.1. *b*) del TRLS 2007-2008 sea compatible con el orden constitucional de competencias: no encaja dentro de la competencia urbanística estatal tal y como la definieron las SSTC 61/1997 y 164/2001, ni tampoco encaja dentro de la competencia estatal en vivienda tal y como la definió la STC 152/1988. PONCE⁸ argumenta, a mi juicio convincentemente, que la STC 61/1997 (FJ 24) negó cobertura en el art. 149.1.13 CE a una previsión similar del TRLS de 1992. Y es muy discutible que la reserva de suelo del art. 10.1. *b*) esté amparada por el art. 149.1.1 de la CE, tanto referido al derecho de propiedad inmueble como al derecho a la vivienda. La política de vivienda y de urbanismo es responsabilidad autonómica, y creo razonable

⁶ Ejemplos del condicionamiento de la potestad de planeamiento en atención a la VPO se encuentran también en el art. 17.7 de la LOUA, cuando prescribe la necesidad de localizar los suelos objeto de reserva desde el planeamiento que contenga la ordenación detallada, o aún más claramente en el art. 18.3. *c*) cuando, al establecer la necesidad de fijar plazos máximos específicos para el inicio y terminación de las edificaciones en las áreas reservadas para viviendas protegidas, supedita la tramitación del planeamiento de que se trate a la emisión de informe favorable de la Consejería competente en materia de vivienda. Ambas son previsiones incorporadas a la LOUA a partir de la Ley 13/2005.

⁷ J. M.^a BAÑO LEÓN, «Patrimonios públicos del suelo y vivienda», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 7, 2005, pp. 73-78.

⁸ J. PONCE SOLÉ, «La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo estatuto de autonomía de Cataluña y de la Ley catalana 18/2007 del derecho a la vivienda», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 7, 2008, pp. 145-195.

concluir que ni en una ni en otra entra la fijación por el Estado de reservas de suelo para VPO⁹.

Otras medidas de política de vivienda municipal se refieren a la promoción de viviendas, que ha sido históricamente el elemento esencial de dicha política. Uno de los principales problemas que al respecto se presentaba era el margen de maniobra que los municipios tenían respecto de la legislación (estatal, y posteriormente autonómica) en relación con la tipología de las VPO. Cuando los municipios promueven viviendas, ¿deben ajustarse a la legislación de VPO estatal o autonómica? ¿Deben someterse a la tipología de VPO establecida por las CCAA, o por el contrario pueden establecer tipos propios de vivienda protegida?¹⁰.

De manera que, siguiendo en parte a LATORRE¹¹, podemos sistematizar las medidas municipales de intervención en: 1) medidas directas (construcción y adjudicación de VPO de promoción pública); 2) medidas indirectas (bonificaciones y otras); 3) medidas coactivas o de transferencia de propiedad (tanteos, retractos, expropiaciones, ventas forzosas), y 4) sobre todo medidas específicamente urbanísticas (gestión de los bienes del PMS, calificación y/o reserva de suelo para VPO, y desde el TRLS 2007-2008, áreas residenciales prioritarias). Recientemente Gerardo R. FERNÁNDEZ, en 2011, ha apurado las posibilidades de producción de VPO en el suelo urbano consolidado que aparecen en algunas leyes autonómicas, señalando —a mi juicio no con el suficiente énfasis— que en la actual situación de exceso de oferta de viviendas, con cientos de miles de viviendas construidas y sin vender, o vendidas pero desocupadas, es absurdo seguir creando vivienda en suelo no consolidado, siendo necesario volver a centrarse en el suelo urbano consolidado... pero los instrumentos de intervención en este suelo son extremadamente limitados y caros (expropiación, PERI).

Se trata en cualquier caso de un conjunto de medidas no demasiado bien sistematizadas y que en ocasiones se solapan con competencias y medidas de otras AAPP. Me refiero a que sólo algunas de estas actuaciones municipales encuentra respaldo legal claro:

⁹ Los recursos contra la LS 8/2007 (interpuestos por Canarias, La Rioja, Madrid y el Grupo Popular del Congreso) se dirigen, entre otros, contra los arts. 10.1, 38 y 39.

¹⁰ A ello se ha respondido diciendo que la promoción pública de viviendas es una potestad propia de cada Administración, dentro de su habilitación general para adoptar medidas de fomento o para prestar servicios públicos (con cobertura en el art. 25 de la LBRL) y de hecho no ha sido nunca regulada por el Estado. Sólo muy recientemente, como luego se verá, alguna CA ha dictado reglas al respecto (que en cualquier caso no habilitan al municipio a establecer un régimen jurídico propio, sino sólo a promover viviendas). PONCE («La competencia...», cit.) señala que el TS ha anulado algún intento por los ayuntamientos de crear un régimen específico de viviendas: si quieren hacerlo, «deben respetar y adecuarse a lo establecido al respecto por el Estado o por las CCAA, que son las que tienen competencias en la materia». Leyes como la Ley vasca 2/2006, de Suelo y Urbanismo, ha autorizado expresamente a los ayuntamientos a establecer tipos propios de VPO, pero con sometimiento a los límites y características de la legislación de la CA. Curiosamente, el art. 9.2 de la Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía establece, como competencia municipal, la posibilidad de resolver los expedientes de calificación de VPO: «Otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica».

¹¹ M. LATORRE HERNÁNDEZ, «La vivienda...», cit., p. 5.

toda la actuación urbanística municipal en relación con la VPO (calificación de suelo para VPO, gestión de los bienes integrantes del PMS) sí figura prevista con bastante detalle en la legislación urbanística de la CA. En cuanto a las bonificaciones fiscales, aparecen previstas en el art. 103 de la LHL, que admite la aplicación de algunas bonificaciones¹². En cambio, salvo en dos CCAA, la promoción municipal de viviendas no está en absoluto regulada por ley, acaso por ser una función tradicionalmente realizada por los ayuntamientos. Probablemente este carácter asistemático e invertebrado de la normativa reguladora de la intervención municipal en vivienda explique la pretensión de algunos legisladores autonómicos de, llenando esta especie de vacío normativo, encauzar dicha intervención a través de los nuevos PMV.

De las medidas y competencias antes mencionadas sólo voy a centrarme ahora en algunas de ellas. La razón para no estudiarlas todas es que o bien se refieren a la vivienda en general y no a la VPO, o bien son medidas de intervención muy específica. Por ejemplo las ventas o sustituciones forzosas (arts. 36 y 37 del TRLS 2008), la declaración de ruina y en general el establecimiento de los deberes de conservación y su imposición coactiva, la expropiación forzosa, o los derechos de tanteo y retracto, que en ocasiones se atribuyen a la Administración autonómica (art. 49 de la Ley 10/2010, de vivienda de Navarra) y en otras de manera indistinta a la Administración autonómica y a la municipal (arts. 77 a 84 de la LOUA). Tampoco aludiré a otras medidas aún más concretas¹³.

Lo que me interesa destacar de todo este apartado es que la política de vivienda municipal se realiza siempre dentro de la política urbanística y con las herramientas propias del urbanismo (PMS, predeterminación del destino de los suelos para VPO). Y en caso de promociones públicas, ello se realiza ciertamente fuera de las determinaciones del planeamiento urbanístico, pero en general sin un carácter sistemático, porque o bien las promociones se hacen una por una, cuando se dispone de suelo o de dinero, y sin

¹² «2. Las ordenanzas fiscales podrán regular las siguientes bonificaciones sobre la cuota del impuesto: [...] d) Una bonificación de hasta el 50 por 100 a favor de las construcciones, instalaciones u obras referentes a las viviendas de protección oficial. La bonificación prevista en este párrafo se aplicará a la cuota resultante de aplicar, en su caso, las bonificaciones a que se refieren los párrafos anteriores».

¹³ Por ejemplo, fomentar la ocupación efectiva de las viviendas a través de medidas fiscales para la movilización de las viviendas desocupadas. En el año 2002 (Ley 51/2002, de 27 de diciembre) se incorporó a la entonces vigente LHL de 1988 la posibilidad de que los ayuntamientos pudieran exigir un recargo de hasta el 50 por 100 de la cuota líquida del IBI, en el supuesto de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente. La innovación legislativa, como señalaba la Exposición de Motivos de la citada Ley, tenía por finalidad facilitar a los ciudadanos el disfrute de una vivienda digna y adecuada (se valora muy positivamente sobre todo para promover el alquiler), pero remitía a un posterior desarrollo reglamentario la definición del concepto de vivienda desocupada. La previsión se mantiene en términos semejantes en el art. 72 de la vigente LHL (Real Decreto Legislativo 2/2004) sin que el citado desarrollo reglamentario haya tenido lugar y sin que los ayuntamientos hayan aprobado ordenanzas y aplicado el recargo. Sin embargo, varias CCAA (entre otras, Cataluña mediante la LDVCat, art. 42, para «incentivar la ocupación de las viviendas y penalizar su desocupación injustificada», Navarra, mediante la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de Protección Pública a la Vivienda en Navarra, y La Rioja, por medio de la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda), sí han establecido la definición de lo que es vivienda desocupada a los efectos de la aplicación del recargo, haciendo posible la aprobación de ordenanzas municipales y de penalizaciones, así como su exigencia.

plan o programa, o si hay plan o programa, este no se halla sometido a determinaciones mínimas establecidas por el legislador autonómico¹⁴. Así, desde 2005 aproximadamente ciudades medianas o grandes como Pinto, Logroño, Getafe, Jerez, Alcalá de Henares, además de las capitales de más de 500.000 habitantes, se han dotado de «planes de vivienda» cuyo contenido o virtualidad jurídica no estaban en absoluto condicionados por la legislación autonómica¹⁵.

Pese a su importancia, los cambios normativos estatales (LS 2007 y TRLS 2008) y autonómicos (los EEAA reformados entre 2006 y 2011) no afectaron apenas a las competencias locales en vivienda, ni tampoco a sus instrumentos. Los municipios no estaban obligados a dotarse de ningún tipo de plan específico relativo a la vivienda, ni sus potestades en la materia estaban condicionadas por la legislación estatal o autonómica —más allá de la constitución del PMS y de la gestión de los bienes que lo integran—. Sólo la generalización del sistema de adjudicación de las VPO, con la consiguiente necesidad de establecer mecanismos para ello (los registros de solicitantes o demandantes), supuso algún tipo de constreñimiento para los municipios¹⁶.

Esta situación de no tipificación o de no regulación de la intervención municipal en la VPO pervivió incluso con algunas de las leyes autonómicas de vivienda aprobadas con posterioridad a las reformas estatutarias o a legislación estatal de 2007-2008. Por ejemplo, la Ley 18/2008, de Vivienda de Galicia, no menciona no ya los PMV sino ningún otro instrumento específico de intervención: en su art. 8.2.d) se limita a reconocer a los municipios competencias para: «La aprobación de programas específicos de promoción y fomento del acceso a la vivienda, así como las medidas de fomento de la renovación y rehabilitación del parque de viviendas existente, en los términos previstos en la presente ley y sus normas de desarrollo». El anteproyecto de Ley de Vivienda del País Vasco de 2011 establece algo parecido en su art. 11.1: «Los instrumentos de planificación y

¹⁴ Sólo cuando la promoción de vivienda social se realiza de manera concertada entre la CA y el municipio entran en juego las determinaciones sustantivas de la legislación autonómica, si existe. Véase por ejemplo el art. 3 de la Ley 2/2002 por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de viviendas de protección pública en Castilla-La Mancha: «Tendrán la consideración de viviendas de promoción pública, aquellas viviendas con protección pública que, calificadas como tales por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se incluyan en promociones desarrolladas sin ánimo de lucro por la misma, bien directamente o mediante convenio con cualquier Administración, por medio de patronatos o sociedades constituidas al efecto, con empresas mixtas con participación mayoritaria de entes públicos o con otras entidades de carácter público». Si la promoción la realiza sólo el municipio, queda al margen de la regulación sustantiva de la CA, singularmente el expediente de calificación.

¹⁵ Algunos de estos planes no se publican en el *BOP* o en el boletín oficial de la CA, pues al no tratarse de un instrumento de planeamiento tipificado por la ley, no había obligación de hacerlo. Además, en algunos casos se trataba en realidad de simples promociones de vivienda social que iban sucediéndose de fase en fase a medida que se disponía de suelo. En otras ocasiones los «planes de vivienda» tenían como destinatarios a grupos de población determinados, particularmente los jóvenes (incluso alguna vez se trataba de meras «bolsas» de vivienda joven, de titularidad privada pero gestionadas por los servicios sociales municipales).

¹⁶ En realidad ello tampoco fue una novedad: desde hace décadas prácticamente todas las actuaciones municipales de promoción de viviendas sociales seguían el sistema de adjudicación, mediante registros de demandantes.

programación en materia de vivienda son los siguientes: [...] e) Planes Directores de las Entidades Locales de carácter territorial potestativo para las mismas, y que resultarán coherentes con el planeamiento director del Gobierno Vasco, coordinándose además con el planeamiento urbanístico»¹⁷. Este carácter potestativo e indeterminado de los PMV se plasma también en la disposición adicional tercera del anteproyecto, que da nueva redacción a la disposición adicional octava de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que habilita de manera genérica a promover vivienda social sin sometimiento a ningún tipo de instrumento de planeamiento (pero sí a los mecanismos de adjudicación, precio y renta)¹⁸.

El único condicionamiento para los municipios es, como suele ocurrir al menos en los de menor tamaño, la financiación: en muchas ocasiones la actuación local en materia de vivienda protegida (promoción de vivienda social) se hace de manera concertada con la CA, que aporta presupuesto. En ese caso, las viviendas se suelen someter a las reglas de la VPO establecida por la CA. Otro condicionamiento de estas nuevas leyes autonómicas se refiere a la inspiración general de la política local: algunas de las leyes autonómicas como la de Galicia de 2008, la catalana de 2007, las dos leyes navarras (de 2008 y 2010) o la castellano-leonesa de 2010 regulan la política de vivienda de todas las AAPP en la CA¹⁹, de modo que aparentemente las políticas locales de vivienda, aun con un instrumento de planeamiento no tipificado, deben plegarse a las directrices y orientaciones de la ley autonómica.

Como conclusión de este apartado, reiteraré que hasta 2007-2008 la situación de la política local de VPO generalizada en la legislación autonómica urbanística o de vi-

¹⁷ La no tipificación del contenido de los planes locales parece ser sólo temporal, pues el apartado 2 del art. 11 señala que «Reglamentariamente se establecerán las determinaciones mínimas necesarias así como el procedimiento de tramitación de los instrumentos de planificación y programación previstos en el apartado precedente».

¹⁸ «2. Las diputaciones forales, las entidades locales en general y los ayuntamientos en particular, podrán promover toda clase de vivienda de protección pública así como de alojamientos dotacionales. Las viviendas y alojamientos resultantes se adjudicarán con arreglo a lo previsto en la presente ley y disposiciones reglamentarias que se dicten en su desarrollo. Las bases de las convocatorias que realicen al efecto las instituciones señaladas en el presente apartado, establecerán, entre otras determinaciones, la de los destinatarios y el procedimiento para su adjudicación, en el que deberán respetarse necesariamente los principios de publicidad, libre concurrencia y no discriminación. Justificadamente, por parte de las citadas administraciones, podrá acordarse la exclusión de un cupo de viviendas de cada promoción para la atención de necesidades sociales o a realojos debidos a actuaciones urbanísticas o expropiatorias».

¹⁹ El art. 1 de la LDVCat establece que: «El objeto de la presente ley es regular el derecho a la vivienda, entendido como el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna que sea adecuada, en las distintas etapas de la vida de cada cual, a la situación familiar, económica y social y a la capacidad funcional. Con el objeto de regular este derecho constitucional y estatutario, y de garantizar su mayor efectividad, la presente ley: a) Establece el conjunto de actuaciones, derechos y obligaciones de los agentes públicos, privados y sociales implicados en el sector de la vivienda y asigna competencias en esta materia. b) Define las políticas de vivienda y los instrumentos de planificación y programación para su aplicación [...]». El art. 1.2 de la LDVCLéon establece los «principios generales de la política de vivienda» a los que deberá ajustarse «la política de vivienda de las AAPP de Castilla y León». El art. 3 de la Ley navarra 10/2010 de derecho a la vivienda establece los «principios rectores en materia de vivienda» aplicables a las políticas de vivienda que cualquier Administración realice en la CA.

vienda —y en los planes estatales— era de no-regulación, por lo menos en cuanto al instrumento concreto de intervención. La intervención local en VPO se solía limitar a la promoción de viviendas sociales, y para ello —para conseguir suelo— se utilizaban los recursos habituales de la gestión urbanística (plan general, planes especiales, bienes del PMS, etc.).

III. LA POLÍTICA MUNICIPAL DE VIVIENDA «FUERA» DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y TIPIFICADA POR LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA: LOS PLANES MUNICIPALES DE VIVIENDA EN LA LEGISLACIÓN CATALANA DE 2007

A mediados de la década de 2000, a la estela de los enormes cambios en la situación de la vivienda a que vengo aludiendo (legislación urbanística estatal de 2007-2008, *boom* inmobiliario, reconocimiento del derecho a la vivienda en los nuevos EEAA, leyes «integrales» de vivienda), algunas de las leyes autonómicas comenzaron a sistematizar la intervención municipal obligando o incentivando a los ayuntamientos a elaborar un nuevo instrumento de planeamiento: el plan municipal de vivienda (PMV).

La primera de estas leyes que establecieron los PMV fue la Ley 18/2007, de Vivienda de Cataluña (en adelante LDVCat). Se trata de una ley integral, que contrariamente a la anterior Ley de Vivienda de 1991, regula todos los extremos de la vivienda, incluso aspectos civiles (cláusulas, información, etc.) que bien pudieran colisionar con la competencia estatal del art. 149.1.8. Y es una ley que condiciona grandemente la política municipal de vivienda: además de por el PMV, a los que en seguida aludiré, por preceptos como el art. 73, que —bien es cierto que a largo plazo— obliga a los municipios a alcanzar determinados estándares o porcentajes de VPO:

«Para hacer efectivo el derecho a la vivienda en todo el territorio de Cataluña, todos los municipios de más de 5.000 habitantes y las capitales de comarca deben disponer, en el plazo de veinte años, de un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 15 por 100 respecto al total de viviendas principales existentes, tal y como las define el art. 3, considerando las circunstancias propias de cada municipio y de acuerdo con el calendario que se establezca por reglamento».

El art. 14 es el que ahora nos interesa, porque regula los planes locales de vivienda, los PMV «determinan las propuestas y los compromisos municipales en política de vivienda y son la propuesta marco para la concertación de políticas de vivienda con la Administración de la Generalidad que suponga que esta aporte recursos económicos», y establece un complejo marco analítico, planificador, de coordinación, de ejecución, etc. Lo esencial de la regulación de los PMV en la LDVCat es que obliga a los municipios a dotarse de un plan de vivienda tan sólo cuando no tengan un programa urbanístico equiparable y cuando, además, quieran concertar políticas de vivienda con la CA —es decir: percibir fondos autonómicos—. Así, el PMV no es un instrumento de planeamiento obligatorio para todos los municipios, ni tampoco es el sustento de un derecho

a la vivienda, ni es judicialmente exigible, sino que es una herramienta para la concertación de las políticas de vivienda autonómica y local.

El art. 14 LDVCat comienza por establecer el carácter en teoría voluntario de los PMV: «1. Si no existe un programa de actuación urbanística municipal con un contenido equiparable, los ayuntamientos, para concertar políticas de vivienda con la Administración de la Generalidad que supongan que esta aporte recursos económicos, deben aprobar un plan local de vivienda. En el caso de los municipios de menos de tres mil habitantes, es suficiente un plan local de vivienda simplificado con el contenido establecido por el apartado 12». Así pues, toda colaboración de la CA con el municipio —que es lo más frecuente, salvo tal vez en las capitales de provincia y en grandes municipios— pasa por la elaboración de un PMV. En realidad, como ya puso de manifiesto JIMÉNEZ DE CISNEROS²⁰ hace casi veinte años, prácticamente todos los ámbitos de colaboración interadministrativa en materia de vivienda en la que una Administración pone dinero van enmarcados en un instrumento formalizado de colaboración con la Administración que recibe o gestiona ese dinero²¹.

El mismo art. 14 establece un extensísimo contenido mínimo obligatorio para los PMV, que incluye análisis, diagnosis, objetivos, programas, estrategias, evaluación económico-financiera. Pero es que cada uno de estos contenidos es concretado por la ley con un elevadísimo nivel de detalle: previsiones demográficas, análisis del mercado de vivienda y del parque de viviendas, análisis del planeamiento urbanístico, establecimiento de las reservas de suelo, diagnosis de las capacidades municipales para llevar a cabo el PMV, líneas concretas de actuación del PMV, memoria social, población destinataria, áreas sujetas a tanteo y retracto, definición y programación de las actuaciones concretas, seguimiento del PMV, niveles de calidad de la gestión, etc. Finalmente, el apartado 13 alude a los PMV supramunicipales, y el 14 a una línea específica de financiación de la CA para «atender situaciones de dificultad justificada en relación con la elaboración de los planes locales de vivienda y fomentar la redacción de planes supramunicipales».

En el momento de redactar estas líneas (marzo de 2011), el Plan Territorial Sectorial de Vivienda está en fase de información pública²². Más adelante volveré sobre las

²⁰ F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS, «La cooperación para la formulación y ejecución de los planes de vivienda», *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, pp. 229-256.

²¹ En el vigente plan estatal de vivienda 2009-2012 (RD 2066/2008) el art. 17 (referido a la participación de los ayuntamientos) requiere, para la financiación de actuaciones en suelo de titularidad municipal, «la celebración de acuerdos específicos».

²² DOGC de 20 de abril de 2010, que somete a información pública el proyecto de «*Decret pel qual s'aprova el Pla territorial sectorial d'habitatge i es crea el Fons de Solidaritat Urbana*». En el art. 9.1 de la LDV-CLeón la redacción no es demasiado clara, porque parece referirse en su primer inciso a la actuación en vivienda de todas las AAPP, pero en su segundo inciso alude sólo a las medidas de la CA: «El Plan de Vivienda de Castilla y León es el instrumento estratégico para la racionalización y gestión eficaz del conjunto de actuaciones públicas que en materia de vivienda se desarrollarán en Castilla y León, y constituye el elemento integrador fundamental de la totalidad de las medidas que desde la Administración Autonómica se pretenden realizar en materia de vivienda».

relaciones entre PMV y plan autonómico de vivienda y entre PMV y planeamiento urbanístico local.

Este modelo de PMV facultativo fue adoptado posteriormente por Castilla y León: los arts. 12 a 14 de la LDVCLeón de 2010 regulan los PMV con carácter facultativo, y sólo son obligatorios en municipios de más de 20.000 habitantes o que tengan PGOU, y sólo si estos pretenden concertar sus políticas con la CA²³.

IV. LA POLÍTICA MUNICIPAL DE VIVIENDA «FUERA» DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y TIPIFICADA POR LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA: LOS PLANES MUNICIPALES DE VIVIENDA EN LA LEGISLACIÓN ANDALUZA DE 2010

1. La versión inicial de los PMV: el Decreto 395/2008

Tras Cataluña, y muy probablemente inspirándose en dicha CA, Andalucía fue la siguiente que reguló los PMV. El Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado por Decreto 395/2008, prevé con carácter potestativo la elaboración y aprobación por los ayuntamientos de PMV, comprometiéndose incluso la CA a su financiación previa la suscripción del correspondiente convenio. Veamos cuál es la regulación de los PMV en su norma de creación, el art. 7 del Decreto 395/2008²⁴.

²³ «Art. 12. Los Planes Municipales de Vivienda. Los planes municipales de vivienda son el instrumento para la planificación y gestión eficaz del conjunto de actuaciones que en materia de vivienda desarrollan las entidades locales y contendrán las propuestas y los compromisos municipales en política de vivienda.

Art. 13. Contenido de los Planes Municipales de Vivienda. 1. Los planes municipales de vivienda deberán contener, como mínimo, las menciones a las que se refiere el art. 10, referidas a su ámbito territorial. 2. Específicamente deberán incluir las líneas de actuación vinculadas a la utilización de los instrumentos de política de suelo y vivienda establecidos por la legislación urbanística, con una referencia especial a la concreción de las reservas para vivienda de protección pública, a la calificación o la reserva de terrenos destinados a alojamientos sobre suelo dotacional, y a la utilización y gestión del patrimonio público de suelo para vivienda.

3. Los Planes Municipales de Vivienda no podrán contener determinaciones propias del planeamiento urbanístico, ni modificar las que estuvieran vigentes.

Art. 14. Tramitación y aprobación de los Planes Municipales de Vivienda. 1. La tramitación y aprobación de los planes municipales de vivienda debe ajustarse a lo que la legislación de régimen local establece respecto al régimen de funcionamiento y de adopción de acuerdos. El ayuntamiento debe comunicar el acuerdo de aprobación del plan municipal de vivienda a la Consejería competente en materia de vivienda y deberá ser objeto de publicación en el *Boletín Oficial de Castilla y León*.

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

²⁴ «Art. 7. Planes municipales de vivienda.

1. Para el desarrollo de las actuaciones contenidas en el presente Plan Concertado, los ayuntamientos podrán aprobar un plan municipal de vivienda, que contendrá, como mínimo, el siguiente contenido:

Entre otros, esta norma exige a los PMV los siguientes contenidos: estudios de las necesidades de vivienda y del nivel de renta de las familias residentes en el municipio; propuestas de cuantificación y localización de las viviendas protegidas; propuestas de reservas de suelo para su destino a la construcción de vivienda protegida; determinación de los equipamientos e infraestructuras urbanas para el abastecimiento de los alojamientos protegidos; propuestas de actuaciones de rehabilitación, ya sea del parque de viviendas en general, ya sea de áreas o de centros históricos; propuestas de viviendas de promoción pública y su localización; sistema de selección de las personas destinatarias de las viviendas y alojamientos protegidos.

El PMV requiere para su aprobación, que es competencia municipal, la emisión de informe preceptivo de la Consejería de Vivienda y exige que su tramitación se articule con participación social. Se trata, conforme a su art. 4.4, de adecuar las proporciones de los distintos programas «a las necesidades de vivienda existentes en cada municipio», debiendo contener como mínimo las determinaciones previstas en el art. 7. Se trata de un plan potestativo (los ayuntamientos «podrán aprobar un PMV»), pero sus determinaciones no lo son (son «mínimas», es decir, obligatorias). Sin embargo, esta obligatoriedad o «vinculatoriedad» de los contenidos queda muy difuminada si nos fijamos en que de sus siete elementos, cuatro son simples «propuestas» [*sic*]. No es fácil saber el alcance y sentido de la palabra «propuesta»: ¿se trata de una mera previsión que luego será concretada por otra instancia o plan municipal —por ejemplo el PGOU?—. ¿Se trata de un compromiso político, que no va posteriormente recogido o reflejado en ningún documento? ¿Se trata de una propuesta cuyo destinatario es la CA, en el marco de la colaboración en la política de vivienda?

La regulación del art. 7 del Decreto 395/2008 plantea otras incógnitas. ¿Qué quiere decir el art. 4.4 de esta norma cuando señala que las medidas para favorecer el acceso a la VPO «se adecuarán» a las necesidades de vivienda establecidas en los PMV? ¿Significa

- a) Los estudios de las necesidades de vivienda y del nivel de renta de las familias residentes en el municipio, desagregados por sexo, al objeto de determinar las viviendas protegidas necesarias y sus tipologías.
 - b) Las propuestas de cuantificación y localización de las viviendas protegidas acogidas a los distintos programas.
 - c) Las propuestas de reservas de suelo para su destino a la construcción de vivienda protegida.
 - d) Los alojamientos protegidos que son necesarios y la determinación de los equipamientos e infraestructuras urbanas para el abastecimiento de los mismos que se deben reservar a tal fin, de conformidad con la legislación aplicable.
 - e) Las propuestas de actuaciones de rehabilitación, ya sea del parque de viviendas en general, ya sea de áreas o de centros históricos.
 - f) Las propuestas de viviendas de promoción pública y su localización.
 - g) El sistema de selección de las personas destinatarias de las viviendas y alojamientos protegidos.
2. En la elaboración de estos planes se fomentará la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el territorio de Andalucía, al objeto de garantizar la intervención de los agentes firmantes del Pacto Andaluz por la Vivienda. Antes de su aprobación, los planes serán remitidos a la Consejería competente en materia de vivienda para comprobar que se ajustan a lo dispuesto en el apartado anterior.
 3. La elaboración y redacción de estos planes se financiará por la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, previa la suscripción del oportuno convenio con el correspondiente ayuntamiento».

esto que prima el PMV sobre la política de ayudas de la CA? ¿Qué ocurre si no hay PMV? El art. 17 del Decreto, relativo a las viviendas construidas sobre terrenos provenientes de las cesiones de terrenos, no ilustra demasiado este aspecto, porque señala que los suelos cedidos deberán destinarse a determinados programas, «de conformidad con lo que establezca, en su caso, el PMV». ¿Cuál es el efecto del control previo que ejerce la CA respecto de si los PMV han sido consensuados o consultados? Téngase en cuenta que a lo que obliga el art. 7.2 es a «fomentar» que los agentes económicos y sociales participen en la elaboración del plan, de manera que bastará con que el municipio «invite» a ello a dichos agentes. Pero se podría interpretar que a lo que vienen obligados los municipios no es a «fomentar» sino, como señala el propio art. 7.2, a «garantizar» la intervención de los agentes; si ello fuese así, todo PMV tramitado o elaborado sin la participación de los agentes sociales sería contrario a Derecho. En este supuesto, ¿se configura la «comprobación» por la CA como una especie de veto? En caso afirmativo, ¿cabe pues sostener que la aprobación definitiva del PMV corresponde en realidad a la CA y no al ayuntamiento?

2. Los PMV en la Ley de Vivienda 1/2010

En enero de 2010 el Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 1/2010, reguladora del derecho a la vivienda (en adelante LDVAnd). Esta ley también contempla los PMV, de modo que de la regulación reglamentaria de 2008 se ha pasado a la LDVAnd, que no entrará en vigor —en lo referente a los PMV— hasta marzo de 2012. Antes de analizar el contenido de los PMV en la LDVAnd hay que reseñar un dato capital: esta norma dice garantizar el derecho a la vivienda del art. 47 de la CE y del art. 25 del Estatuto, estableciendo los mecanismos para su exigibilidad²⁵. Pues bien: la herramienta concreta para hacer efectivo dicho derecho es el PMV, según reza el art. 24²⁶. De manera que el PMV no es sólo un instrumento de planeamiento a nivel local, sino que se convierte en la herramienta para que los poderes públicos satisfagan el derecho a la vivienda, que puede ser exigida judicialmente. En el apartado 5.3 volveré sobre este extremo.

²⁵ «Art. 1.1. La presente Ley tiene por objeto garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y al amparo de lo previsto en el art. 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada, del que son titulares las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía en las condiciones establecidas en la misma. En el marco de las citadas condiciones, la presente Ley regula el conjunto de facultades y deberes que integran este derecho, así como las actuaciones que para hacerlo efectivo corresponden a las Administraciones Públicas andaluzas y a las entidades públicas y privadas que actúan en el ámbito sectorial de la vivienda».

²⁶ «Art. 24. Protección jurisdiccional de los derechos. 1. Las personas titulares del derecho que reúnan las condiciones establecidas en el art. 5 de esta Ley podrán exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada, en los términos establecidos en la presente Ley, mediante el ejercicio de las acciones que procedan de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado. 2. En particular, quienes acrediten interés legítimo, transcurrido el plazo establecido en la disposición final segunda de esta Ley, podrán reclamar ante la correspondiente Administración municipal el cumplimiento del deber de aprobar el Plan Municipal de Vivienda y Suelo y promover activamente la ejecución de la programación prevista en el mismo, en caso de que éste haya sido aprobado».

Importa ahora comparar la regulación de los PMV en el Decreto 395/2008 y en la LDVAnd de 2010. Veamos el contenido de los PMV en un cuadro comparativo.

EL PMV EN EL DECRETO 395/2008	EL PMV EN LA LEY 1/2010 DE DERECHO A LA VIVIENDA
<p>Artículo 7. Planes municipales de vivienda.</p> <p>1. Para el desarrollo de las actuaciones contenidas en el presente Plan Concertado, los ayuntamientos podrán aprobar un plan municipal de vivienda, que contendrá, como mínimo, el siguiente contenido:</p> <p><i>a)</i> Los estudios de las necesidades de vivienda y del nivel de renta de las familias residentes en el municipio, desagregados por sexo, al objeto de determinar las viviendas protegidas necesarias y sus tipologías.</p> <p><i>b)</i> Las propuestas de cuantificación y localización de las viviendas protegidas acogidas a los distintos programas.</p> <p><i>c)</i> Las propuestas de reservas de suelo para su destino a la construcción de vivienda protegida.</p> <p><i>d)</i> Los alojamientos protegidos que son necesarios y la determinación de los equipamientos e infraestructuras urbanas para el abastecimiento de los mismos que se deben reservar a tal fin, de conformidad con la legislación aplicable.</p> <p><i>e)</i> Las propuestas de actuaciones de rehabilitación, ya sea del parque de viviendas en general, ya sea de áreas o de centros históricos.</p> <p><i>f)</i> Las propuestas de viviendas de promoción pública y su localización.</p> <p><i>g)</i> El sistema de selección de las personas destinatarias de las viviendas y alojamientos protegidos.</p> <p>2. En la elaboración de estos planes se fomentará la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el territorio de Andalucía, al objeto de garantizar la intervención de los agentes firmantes del Pacto Andalúz</p>	<p>Artículo 13. Planes municipales de vivienda y suelo.</p> <p>1. Los ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus correspondientes planes municipales de vivienda y suelo. La elaboración y aprobación de dichos planes se realizará de forma coordinada con el planeamiento urbanístico general, manteniendo la necesaria coherencia con lo establecido en el Plan Andalúz de Vivienda y Suelo. Los planes municipales de vivienda y suelo deberán ser revisados, como mínimo, cada cinco años, sin perjuicio de su posible prórroga, o cuando precisen su adecuación al Plan Autonómico de Vivienda y Suelo.</p> <p>2. Los planes municipales de vivienda y suelo tendrán, como mínimo, el siguiente contenido:</p> <p><i>a)</i> La determinación de las necesidades de vivienda de las familias residentes en el municipio, al objeto de concretar las viviendas protegidas que se deben promover.</p> <p><i>b)</i> Las propuestas de viviendas de promoción pública y su localización.</p> <p><i>c)</i> Los alojamientos transitorios que se consideren necesarios y la determinación de los equipamientos que se deben reservar a tal fin.</p> <p><i>d)</i> Las propuestas de actuaciones dirigidas a fomentar la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas.</p> <p><i>e)</i> Las medidas tendentes a la progresiva eliminación de la infravivienda.</p> <p><i>f)</i> Las propuestas de cuantificación y localización de las viviendas protegidas, en sus diferentes programas.</p> <p><i>g)</i> El establecimiento de los procedimientos de adjudicación.</p>

<p>por la Vivienda. Antes de su aprobación, los planes serán remitidos a la Consejería competente en materia de vivienda para comprobar que se ajustan a lo dispuesto en el apartado anterior.</p> <p>3. La elaboración y redacción de estos planes se financiará por la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, previa la suscripción del oportuno convenio con el correspondiente ayuntamiento.</p>	<p><i>h)</i> Las medidas necesarias para el seguimiento y aplicación del Plan.</p> <p><i>i)</i> Las restantes medidas y ayudas que se consideren necesarias para garantizar la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada.</p> <p>3. Los planes municipales de vivienda y suelo se adecuarán a las características específicas del municipio e incluirán una programación temporal de las actuaciones que resulten necesarias para satisfacer las necesidades de vivienda en su correspondiente municipio. El planeamiento urbanístico municipal se realizará en coherencia con el contenido de los planes municipales de vivienda y suelo.</p> <p>4. Los planes municipales de vivienda y suelo deberán incorporar los estudios, informes y demás documentación que permita la motivación suficiente de cada uno de los contenidos mínimos a que hace referencia el apartado 2.</p> <p>5. Las necesidades municipales de vivienda se determinarán teniendo en cuenta los datos contenidos en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida.</p> <p>6. Los municipios deberán remitir, una vez aprobado, el Plan Municipal de Vivienda y Suelo y sus correspondientes revisiones a la Consejería con competencias en materia de vivienda.</p>
---	---

¿Qué cambios existen entre una y otra versión?

— Los PMV pasan de ser un instrumento de planeamiento opcional a un instrumento obligatorio —cualquiera que sea el número de vecinos del municipio.

— Otro cambio relevante es el relativo a la intervención de la CA: en la norma de 2008 el municipio, antes de la aprobación del PMV, lo remitía a la Consejería «para comprobar que se ajustan a lo dispuesto en el apartado anterior» (o sea: para verificar que el Plan se ajusta al contenido que establece el art. 7.1), mientras que en la ley ese control previo desaparece (manteniéndose la necesidad de que guarde «la necesaria coherencia» con el plan de vivienda de la CA).

— En cuanto al contenido del PMV, los siete apartados de 2008 se convierten en diez en la ley (se añaden medidas de seguimiento y una cláusula general), pero el con-

tenido es muy similar (y en tres ocasiones se sigue hablando de «propuestas»), manteniéndose la duda respecto del carácter vinculante o no de la «propuesta» y de cómo una norma que responde —supuestamente— a un derecho se limita a recoger «propuestas» de actuación por parte de la Administración.

— La obligación de que el municipio «fomente la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el territorio de Andalucía, al objeto de garantizar la intervención de los agentes firmantes del Pacto Andaluz por la Vivienda» se transforma ligeramente en que «en la elaboración de los citados planes se fomentará la participación de los agentes económicos y sociales más representativos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo, se fomentará la colaboración con las asociaciones profesionales, vecinales y de los consumidores» (art. 11.1 y 11.2 de la Ley).

— Se añade un apartado (art. 13.3 de la Ley) relativo a la programación temporal de la ejecución del PMV y a que «el planeamiento urbanístico municipal se realizará en coherencia con el contenido de los planes municipales de vivienda y suelo». Volviendo sobre lo dicho más atrás al comentar el art. 7 del Decreto 395/2008, la relación del PMV con los demás instrumentos de planeamiento es muy problemática. No sólo con el PGOU, sino con instrumentos de planeamiento autonómicos como los planes territoriales y sobre todo el Plan de Vivienda autonómico (art. 12 de la Ley).

3. Valoración de los cambios operados de 2008 a 2010

De esta evolución normativa lo más relevante son dos cosas: el carácter obligatorio del PMV (se pasa de un PMV meramente opcional en 2008 a un PMV obligatorio en 2010), así como la desaparición de la intervención previa de la CA. En cuanto a lo primero, en el Decreto 395/2008 el PMV era un instrumento potestativo u opcional, pero «controlado» por la CA a través de la fiscalización previa (si bien la norma no establece en absoluto la intensidad ni los efectos de tal fiscalización) y a través de la financiación (pues «La elaboración y redacción de estos planes se financiará por la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, previa la suscripción del oportuno convenio con el correspondiente ayuntamiento»). En la ley el cambio es radical: el PMV es ya obligatorio (la disposición final segunda 2 da un plazo de dos años para que los municipios lo aprueben, plazo que se cumplirá en marzo de 2012) y la intervención previa de la CA queda diluida, pues ya no hay filtro previo a la aprobación municipal sino remisión a la CA del PMV una vez aprobado. La financiación de la CA para la elaboración del Plan se remite (art. 23) a un sistema de ayudas por parte de la CA... que se determinará reglamentariamente. En cuanto a lo segundo (la desaparición de la intervención previa de la CA), ello lo considero muy positivo, pues no parece que ese tipo de intervención previa —y probablemente obstativa— de la CA resulte compatible con la autonomía local.

Existe una regulación que no está en el art. 7 del Decreto 395/2008 sino en otro precepto del mismo Decreto y que no aparece claramente reflejada en el art. 13 de la Ley. Se trata de las propuestas para la delimitación de ámbitos urbanos a efectos de

las actuaciones de rehabilitación concertada (art. 99 del Decreto 395/2008)²⁷. Pues bien, este contenido no aparece expresamente recogido en el art. 13 de la Ley, pero acaso pueda entenderse incluido en el art. 13.2.d) («d) Las propuestas de actuaciones dirigidas a fomentar la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas»).

Dejando de lado las diferencias entre las dos regulaciones, lo que tienen en común plantea muchos problemas. Uno de los más relevantes es sin duda la constante mención que tanto el art. 7 del Decreto 395/2008 como el art. 13 de la Ley hacen a la noción de «propuesta» como contenido mínimo esencial del PMV. Reiterando lo ya apuntado, cabe preguntarse cómo es posible que el instrumento de planeamiento destinado a satisfacer un derecho se limite a incluir meras «propuestas» en el caso de VPO de promoción pública, de las actuaciones de rehabilitación y de la cantidad y ubicación de las VPO²⁸. Todas estas dudas y cuestiones no del todo resueltas alcanzan mayor gravedad cuando se pone en relación el art. 13, regulador de los PMV, con los recién mencionados arts. 7.1 y 24.2, que hacen de los municipios y de los PMV la pieza esencial del derecho a la vivienda y que son —teóricamente— objeto de una acción específicamente destinada a ser exigidos judicialmente.

V. ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS QUE PLANTEAN LOS NUEVOS PLANES MUNICIPALES DE VIVIENDA

Una vez examinados el panorama tradicional de la regulación de la política local de vivienda y el surgimiento de los PMV en dos leyes autonómicas como la catalana y la andaluza, voy a detenerme en los que a mi juicio son los principales problemas que los PMV plantean.

²⁷ «1. La delimitación de ámbitos urbanos en los que desarrollar actuaciones de Rehabilitación Concertada de Iniciativa Municipal se realizará por la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio a instancia de los ayuntamientos que lo soliciten, tomando como base las propuestas que, en tal sentido, se realicen en los correspondientes planes municipales de vivienda.

2. En defecto de la previsión en los planes municipales de vivienda, las solicitudes incluirán:

a) Memoria explicativa y justificativa que tendrá que incorporar datos de las características urbanísticas del ámbito urbano propuesto y una explicación de la estructura social, las características del parque residencial y las condiciones de ocupación de los inmuebles.

b) Planos de información y delimitación del ámbito urbano.

c) Descripción de las actuaciones de carácter físico y social puestas en marcha por el ayuntamiento, y definición de otras a desarrollar.

d) Definición de las actuaciones protegidas en materia de vivienda sujetas a este Plan que se pretenden acometer».

²⁸ Siguiendo a la LDVCat (art. 14.2), la LDVCLéon alude, como contenido del PMV, en su art. 12 a «propuestas y compromisos». El término «compromisos» que emplean estas dos leyes no parece añadir obligaciones o prestaciones jurídicamente exigibles, quedándose más bien en el ámbito de los programas electorales o de las actuaciones futuras meramente planificadas.

1. Recapitulación de los posibles modelos de intervención municipal en la VPO

Tres son los posibles modelos hipotéticos de regulación de los PMV o de la intervención municipal en la VPO:

— La VPO «dentro» de los instrumentos de planeamiento urbanístico, con completa libertad municipal para dotarse o no de instrumentos concretos de intervención, con una mínima regulación sustantiva por la normativa autonómica: es el modelo «tradicional», que ha sido mantenido por CCAA como Castilla-La Mancha en sus leyes urbanísticas (LOTAU) o de vivienda (de 2002 y de 2011), Galicia en 2008, País Vasco en su Anteproyecto de 2011, y por Andalucía hasta el Decreto 395/2008.

— La VPO «fuera» de los instrumentos de planeamiento urbanístico, o sea, la VPO como objeto específico de un nuevo instrumento de planeamiento tipificado por la legislación autonómica con carácter facultativo: es el modelo del PMV simplemente potestativo. Este modelo lo adoptaron Cataluña en 2007 y Castilla y León en 2010, y regía en Andalucía entre el Decreto 395/2008 y la LDVAnd de 2010²⁹.

— La VPO «fuera» de los instrumentos de planeamiento urbanístico, pero VPO como objeto de regulación obligatoria mediante un instrumento de planeamiento obligatorio: es el modelo del PMV obligatorio, implantado en Andalucía por la LDVAnd de 2010.

Insisto en que me refiero aquí a la «libertad» del municipio de dotarse o no de un instrumento específico de planeamiento de vivienda, o de tenerlo con uno u otro contenido. No me refiero al condicionamiento genérico de la política municipal de vivienda mediante la legislación autonómica de vivienda (art. 1 LDVCLeón, art. 1 LDVCat, etc.), cuyo nivel de densidad normativa es muy variable³⁰.

1. El primer modelo consiste en la libertad del ayuntamiento para tener o no tener una política específica de VPO, y en caso de tenerla, que se traduzca en algún tipo concreto de instrumento legal (plan, programa, etc.). No es necesario que la legislación autonómica de urbanismo o de vivienda reconozca dicha libertad, puesto que la competencia genérica aparece en el art. 25.2.d) de la LBRL. Es decir, no se trata de una habilitación legal o reglamentaria para que los municipios tengan programas o planes de vivienda, sino de una competencia propia de carácter no obligatorio (la vivienda social no está entre los servicios o competencias municipales de prestación obligatoria del art. 26 de la LBRL), sino de una competencia local que, en el modelo urbanístico-territorial, no requiere reconocimiento, regulación o habilitación legislativa por la CA ni —menos aun— por el Estado. Que, como en Galicia, el legislador «habilite» o «autorice» a los municipios para aprobar programas o planes de vivienda no añade ni quita nada a las competencias municipales.

²⁹ En realidad, dado que los PMV de la LDVAnd de 2010 no entran en vigor hasta marzo de 2012, este sistema de PMV potestativos seguirá vigente hasta esa fecha.

³⁰ Por ejemplo en función de la existencia o no de un plan autonómico de vivienda, de la aportación de financiación a las promociones municipales, etcétera.

Las relaciones normativas entre estos atípicos y eventuales planes o programas municipales de VPO y los demás instrumentos urbanísticos típicos no están regulados, más allá de las previsiones genéricas de los principios de las políticas de vivienda que, en su caso, establezca la ley autonómica. Puede que ello se explique porque la actuación municipal en vivienda dependía de la disponibilidad de suelo (y de la regulación que de los bienes del PMS haga la legislación urbanística autonómica), de modo que no era necesario regular este extremo. Se trataba casi siempre de actuaciones de promoción pública de viviendas, a la que no se aplican los planes estatales de vivienda y que no estaban específicamente reguladas por las normas autonómicas de vivienda.

2. El segundo modelo es un modelo en teoría facultativo: conforme a la Ley catalana de 2007, y a la LDVCLeón de 2010, los municipios no tienen obligación de dotarse de un PMV, pero si desean «concertar» su política de vivienda con la CA y que esta aporte financiación, entonces sí deben aprobar un PMV. La ley catalana no establece claramente si, antes de elaborar y aprobar el PMV, el municipio debe coordinarse con la CA o si por el contrario esta coordinación se lleva a cabo una vez aprobado el PMV de forma «autónoma». La dicción literal de los arts. 10.2 y 14.2 de la LDVCat no resuelve las dudas que puedan tenerse al respecto (del primero parece deducirse que la concertación es previa a la formulación del plan por el municipio, pero del segundo parece deducirse lo contrario).

En cualquier caso, resulta claro que el carácter voluntario o facultativo del PMV es bastante relativo: todo municipio que quiera que la CA aporte fondos a su política de vivienda deberá dotarse de un plan³¹. Ello hace que sólo los grandes municipios, o los municipios que dispongan de recursos suficientes, estén en realidad o de facto exentos de la obligatoriedad del plan. Todos los demás municipios que deseen contar con financiación de la CA deberán aprobar un PMV, con las complejísimas exigencias materiales previstas en los apartados 3 a 9 del art. 14 de la LDVCat. En efecto, según ya vimos, este precepto establece unos complejísimos requisitos y un no menos complejo marco analítico para los PMV, que sólo se flexibiliza para los municipios de menos de tres mil habitantes —que pueden elaborar un PMV «simplificado» (art. 14.13).

3. El tercer modelo (PMV obligatorio absolutamente y sin excepciones para todos los municipios) sólo existe en España en Andalucía. En ese caso en la CA de Andalucía habrán existido los tres modelos:

³¹ Normas posteriores han puesto de manifiesto la falsa voluntariedad del PMV; por ejemplo el art. 96 del Plan para el derecho a la vivienda de Cataluña 2009-2010 (Decreto 13/2010, *DOG*C de 11 de febrero de 2010), que regula las ayudas y actuaciones protegibles del título V de la LDVCat, contempla la posibilidad de que la CA cree de manera convenida con los municipios oficinas locales de vivienda o bolsas de mediación para el alquiler social. Pues bien, para que los municipios puedan suscribir el convenio para la oficina de vivienda debe dotarse de un PMV: «Los ayuntamientos que quieran establecer o mantener una oficina local de vivienda mediante un convenio con el departamento de la Generalidad competente en materia de vivienda tienen que aprobar un plan local de vivienda de conformidad con lo que prevé el art. 14 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda».

— Hasta 2008, inexistencia de regulación por la ley autonómica de la política de vivienda municipal (de modo que los planes, programas o instrumentos de dicha política podían revestir cualquier forma y contenido)³².

— De 2008 a 2010, vigente el Decreto 395/2008, PMV facultativo (regulación claramente inspirada en la Ley catalana de 2007).

— A partir de 2010, PMV obligatorio³³.

2. Contenidos del PMV en relación con los planes autonómicos de vivienda

Más atrás se han expuesto algunas de las dudas que suscita la regulación que de los PMV hacía en Andalucía el Decreto 395/2008. De momento, importa tener presente que la legislación autonómica es el marco necesario de la política municipal: es decir, en Andalucía, y en todas las CCAA, los PMV tienen como referencia normativa no solamente la legislación urbanística general (en Andalucía, la LOUA) sino también las demás normas sobre vivienda o edificación (en Andalucía, la LMVPS de 2005 y los planes autonómicos, ya sean de ordenación del territorio y sobre todo de vivienda).

Recordemos que el art. 6 de la LDVAnd señala inequívocamente que la regulación de las modalidades de VPO la harán los planes autonómicos en el marco de la LMVPS, «debiendo los PMV ajustarse a tales requerimientos», y que el art. 7.1 establece de manera no menos clara que los ayuntamientos fijarán, de acuerdo con los criterios generales establecidos por la Consejería competente en materia de vivienda, el procedimiento para la selección y adjudicación de las viviendas «en el marco del régimen jurídico establecido por la Comunidad Autónoma para cada tipo de vivienda protegida». Además de la deslegalización de la regulación sustantiva de la VPO (la LMVPS de 2005 no regula las modalidades de VPO sino que tal regulación se encuentra en el Decreto 395/2008), esto tiene una consecuencia importante, que ya quedó apuntada: la imposibilidad de que los PMV establezcan modalidades propias de VPO, limitándose a desarrollar sus políticas de vivienda y sus PMV dentro de las modalidades y tipologías de vivienda protegida establecidas en sede autonómica.

De modo que el sometimiento de la política local de vivienda a las tipologías autonómicas no es ninguna novedad. Lo que sí es una novedad es las dificultades de integración entre los PMV y los demás planes urbanísticos o de vivienda, autonómicos o locales. Veámoslo.

En cuanto a la relación entre el PMV y el plan de vivienda de la CA, en la CA de Andalucía la comparación de los contenidos de ambos arroja consecuencias llamativas. Los arts. 12.2.a) de la LDVAnd referido al plan autonómico y 13.2 referido al PMV tienen el siguiente tenor literal:

³² En realidad, la LMVPS de 2005, que reformó la LOUA de 2002, introdujo algunos condicionamientos a las políticas locales de vivienda.

³³ Como ya dije, según la disposición final segunda, 2 de la LDVAnd, la obligatoriedad de los PMV no será efectiva hasta los dos años de la entrada en vigor de la ley, o sea, hasta marzo de 2012.

CONTENIDO DEL PLAN AUTONÓMICO (ART. 12.2.A)	CONTENIDO DEL PLAN MUNICIPAL (ART. 13.2)
<p>2. El Plan Andaluz de Vivienda y Suelo tendrá los siguientes contenidos mínimos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Un análisis y evolución del sector de la vivienda en Andalucía, con expresión de los resultados habidos en los planes precedentes. b) Los objetivos y prioridades en materia de vivienda protegida y suelo, así como su distribución territorial. c) La definición de las distintas actuaciones públicas en materia de vivienda, suelo y rehabilitación. d) La previsión de financiación y modalidades de ayudas autonómicas que correspondan, así como la gestión de las ayudas estatales. e) Las condiciones de acceso a las actuaciones protegidas en materia de vivienda, suelo y rehabilitación que se recogen en el Plan. f) Las medidas complementarias que resulten necesarias para alcanzar los objetivos contemplados en el Plan. g) Las medidas para el seguimiento y aplicación del Plan. 	<p>2. Los planes municipales de vivienda y suelo tendrán, como mínimo, el siguiente contenido:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La determinación de las necesidades de vivienda de las familias residentes en el municipio, al objeto de concretar las viviendas protegidas que se deben promover. b) Las propuestas de viviendas de promoción pública y su localización. c) Los alojamientos transitorios que se consideren necesarios y la determinación de los equipamientos que se deben reservar a tal fin. d) Las propuestas de actuaciones dirigidas a fomentar la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas. e) Las medidas tendentes a la progresiva eliminación de la infravivienda. f) Las propuestas de cuantificación y localización de las viviendas protegidas, en sus diferentes programas. g) El establecimiento de los procedimientos de adjudicación. h) Las medidas necesarias para el seguimiento y aplicación del Plan. i) Las restantes medidas y ayudas que se consideren necesarias para garantizar la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada.

Lo más relevante probablemente sea que la CA se reserva nada menos que la «distribución territorial» de los objetivos y prioridades de la política de vivienda, la definición de las actuaciones protegibles (y, según se ha visto, de los tipos y modalidades de protección a las viviendas), la financiación autonómica y estatal y las condiciones de acceso a las actuaciones protegibles. Estos cuatro aspectos son los esenciales en cualquier política de vivienda (repito: distribución territorial de objetivos, regulación de las actuaciones protegibles, financiación y requisitos de acceso a aquellas actuaciones).

Y resulta llamativa la semejanza con los cuatro aspectos que la STC 152/1988 consideró básicos e incluidos en la competencia estatal del art. 149.1.11 y 13. Recordemos que esta STC, en su FJ 4.º, decía que:

«Dentro de la normativa de financiación a la vivienda de que ahora se trata, es preciso distinguir cuatro aspectos inherentes a la finalidad de promoción que persiguen las medidas arbitradas por el Gobierno y la Administración del Estado. En primer lugar, la definición misma de las actuaciones protegibles, que constituye el núcleo de las medidas consideradas. En segundo término, 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. A continuación, y como parte de esa regulación esencial, el nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso. Por último, 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. Como expresión de esta última, la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución, así como, por lo que hace a la financiación privada de tales actuaciones, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.11 de la Constitución, puesto que se traduce en la disciplina de uno de los préstamos de regulación especial computables por las entidades financieras».

De los cuatro ámbitos de competencia estatal del año 1988, la LDVAnd repite dos (actuaciones protegibles, financiación). El modelo bases/desarrollo parece extrapolarse al modelo legislación autonómica/PMV, cuando me parece que responden a lógicas no coincidentes.

Naturalmente, la relación PMV/plan autonómico de vivienda es la clave de todo. La LDVAnd dispone que la elaboración de los PMV deberá hacerse en coordinación con el plan de vivienda y suelo de la CA, pues el art. 13.1 establece un mandato general de coordinación, de cooperación y de coherencia: «Los ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus correspondientes planes municipales de vivienda y suelo. La elaboración y aprobación de dichos planes se realizará de forma coordinada con el planeamiento urbanístico general, manteniendo la necesaria coherencia con lo establecido en el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo» (se añade que los PMV deberán ser revisados «cuando precisen su adecuación al Plan Autonómico de Vivienda y Suelo»). Estos tres elementos (cooperación, coordinación y coherencia) no están en absoluto perfilados, si bien podría pensarse que la comisión de seguimiento del plan autonómico (art. 9 del Decreto 395/2008) sería adecuada si no para el «seguimiento» en sí mismo sí para imbricar a la CA y a los entes locales a la hora de elaborar sus respectivos planes. La LDVCat establece mecanismos en teoría más concretos —que sin embargo terminan por no serlo— y aparentemente más respetuosos con la autonomía local. Porque el PMV lo aprueba el pleno municipal, sin obligación expresa de «coordinarse» o de «coherencia» respecto del planeamiento de vivienda de la CA, pero en caso de desear algún tipo de concertación con la CA, parece que el municipio debe someterse a un requerimiento autonómico de que modifique el plan (que ya ha sido aprobado):

«Para concertar políticas de vivienda con el Gobierno, el ayuntamiento debe comunicar el acuerdo de aprobación del plan local de vivienda al departamento competente en materia de vivienda y debe enviarle un ejemplar del mismo. Dicho departamento puede

requerir al ayuntamiento, de forma motivada, que amplíe la documentación aportada o que modifique el plan atendiendo al cumplimiento de la legalidad, las disponibilidades presupuestarias y la protección de intereses supralocales» (art. 14.11 LDVCat).

Nada se dice en la LDVCat respecto de los efectos del requerimiento, ni de los efectos del no atendimiento del mismo por el municipio.

Volviendo a la ley andaluza, los municipios pueden/deben, vía PMV, establecer «propuestas» de viviendas de promoción pública y su localización, «propuestas» de actuaciones de rehabilitación, «propuestas» de cuantificación y ubicación de VPO (de cualquier tipo de VPO que no sean las de promoción pública), y medidas que tiendan a eliminar la infravivienda. Los únicos contenidos verdaderamente reales desde el punto de vista de la integridad de las competencias locales y de la exigibilidad ciudadana son los apartados *c*), relativo a los alojamientos transitorios (regulados en el art. 20 de la ley), y *g*), relativo a los procedimientos de adjudicación. El apartado *b*) («medidas necesarias para el seguimiento y aplicación del Plan») no es lo suficientemente determinado como para tener un contenido preciso reconocible ni para ser reclamado administrativa o judicialmente.

El desequilibrio de los contenidos del PMV y del plan autonómico es notorio. Por ejemplo, llama la atención que la ubicación («distribución territorial») de todos los objetivos y prioridades en vivienda se haga a nivel autonómico³⁴, con lo que parece que la política municipal de vivienda se limitaría a ejecutar o llevar a la práctica decisiones adoptadas por la CA. ¿Qué les queda a los municipios? En la LDVAnd, les queda la «propuesta» de localización de las viviendas, tanto de promoción pública como de todas las sometidas a un régimen público de protección. En la LDVCat (art. 14.2), les queda las «propuestas y los compromisos municipales en política de vivienda», y además los PMV se configuran como una mera propuesta de concertación con la CA: «son la propuesta marco para la concertación de políticas de vivienda con la Administración de la Generalidad». Me parece evidente que la intención de ambas normas es someter las actuaciones y políticas municipales de vivienda a las decisiones que en la materia haya tomado la CA (vía Plan o vía ley).

La única manera de respetar la autonomía local sería interpretar que la competencia de la CA para la «distribución territorial» de las actuaciones sea una previsión genérica de objetivos y prioridades, no una ubicación geográfica concreta de todas y cada una de las actuaciones, que debería entonces quedar en manos municipales, en el PMV (si bien el art. 13.2 LDVAnd no lo contempla como uno de sus contenidos) o en el PGOU.

Otros condicionamientos de los PMV son, por ejemplo, que el procedimiento que los municipios establezcan para la selección y adjudicación de las viviendas deberá realizarse no sólo «en el marco del régimen jurídico establecido por la Comunidad Autó-

³⁴ Igual sucede en la LDVCat, cuyo art. 12 encomienda al Plan Territorial Sectorial de Vivienda no sólo «la cuantificación de suelo residencial en el que pueden efectuarse nuevos desarrollos de vivienda», sino sobre todo «la cuantificación, identificación de la tipología y determinación de la situación sobre el territorio de las viviendas de protección oficial».

noma para cada tipo de vivienda protegida» (art. 7.1 de la LDVAnd) sino también «de acuerdo con los criterios generales establecidos por la Consejería competente en materia de vivienda» (*idem*)³⁵.

Otro aspecto llamativo es la no mención de la promoción de viviendas como contenido mínimo del plan. Es cierto que conforme al art. 92.2. *b*) del EA andaluz, la «promoción» de viviendas no es una competencia propia de los municipios³⁶. Pero no lo es menos que sí lo es, además de en la legislación de régimen local andaluza, en la LBRL [art. 25.2. *d*): «promoción y gestión de viviendas»] y que desde siempre la promoción pública de viviendas se ha venido entendiendo una potestad o competencia exclusiva de cada AP y no sometida a regulación por el Estado y muy levemente por la CA³⁷. Si se parte de que la decisión municipal de promover viviendas públicas es una facultad o competencia propia de los municipios, entonces no se entiende que el art. 13.2. *b*) de la ley establezca como contenido del PMV la mera «propuesta» de promoción de viviendas y su localización.

3. La problemática articulación competencial de los PMV en relación con los instrumentos de planeamiento urbanístico

Probablemente el aspecto más complejo de los PMV sea su relación con los instrumentos de planeamiento urbanístico local³⁸. El art. 16.1 de la LDVCat establece que «El

³⁵ En realidad ello no supone ninguna novedad, pues normalmente las promociones municipales de vivienda social deben someterse a la tipología, requisitos, dimensión, etc., de las VPO de promoción pública establecidos por la CA.

³⁶ Sin embargo el art. 9.2 de la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, sí recoge la promoción de viviendas como competencia municipal propia: «Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda protegida, que incluye: *a*) Promoción y gestión de la vivienda. *b*) Elaboración y ejecución de los planes municipales de vivienda y participación en la elaboración y gestión de los planes de vivienda y suelo de carácter autonómico. *c*) Adjudicación de las viviendas protegidas. *d*) Otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica». El término «promoción» del apartado *b*) puede interpretarse en sentido general como «promoción» en general, o sea, apoyo, fomento, facilitación, etc., o bien en sentido específico que es más usual en el ámbito de la vivienda, o sea, construcción y adjudicación (en propiedad o en arrendamiento) de viviendas sociales. Me parece que esta segunda es la solución más lógica.

³⁷ Por ejemplo: los planes estatales de vivienda no se aplican a las actuaciones de promoción pública (que ya no realiza el Estado sino que realizan las CCAA y los municipios), y sólo aluden a ellas para prever fórmulas de cofinanciación, bajo forma de aportación de fondos del Estado. Por su parte, sólo muy recientemente las leyes de vivienda de algunas CCAA han comenzado a regular la promoción pública: por ejemplo, en Andalucía la LMVPS apenas se aplica a las viviendas de promoción municipal (conforme al art. 2.1 se aplica a las VPO de promoción privada, y otras, que sean como tales calificadas por la CA, lo que no sucede con las viviendas de promoción municipal, o sólo sucede cuando la promoción sea cofinanciada), pero en cambio el Decreto 395/2008 sí regula intensamente la promoción municipal (arts. 32 y ss.: «viviendas de iniciativa municipal y autonómica»).

³⁸ Para un estudio de la imbricación urbanística de la VPO, *vid.* M.^a R. ALONSO IBÁÑEZ, «La articulación urbanística del fomento de la vivienda protegida», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 9, 2004, pp. 15-43.

planeamiento urbanístico debe ser coherente con las determinaciones de la planificación y la programación en materia de vivienda». De la literalidad de esta redacción parece deducirse que priman los contenidos de vivienda³⁹. Sin embargo, si se tiene en cuenta que el PMV no es obligatorio en Cataluña, entonces la conclusión sería la contraria: resultaría absurdo hacer que los instrumentos de planeamiento urbanístico (obligatorios) se sometan a un plan de vivienda que es meramente facultativo.

En la LDVAnd la situación es igualmente confusa. El art. 10 regula las «determinaciones del planeamiento urbanístico en materia de vivienda», y de este precepto parece deducirse que tales determinaciones estarían subordinadas al contenido del PMV. Se dice (apartado 2, primer párrafo) que el PGOU «contendrá las determinaciones de ordenación, gestión y ejecución que sean precisas para cubrir las necesidades de vivienda establecidas en los planes municipales de vivienda y suelo», y que «los diferentes instrumentos de planeamiento de desarrollo deberán definir, en los suelos de reserva para vivienda protegida, los porcentajes de vivienda de las diferentes categorías establecidas en el correspondiente Plan Municipal de Vivienda y Suelo». De manera que el legislador andaluz está diciendo de manera bastante clara que serán los PMV quienes se impongan al PGOU —al menos en materia de necesidades de vivienda y de porcentajes de reserva de VPO⁴⁰—. Además, según se apuntó más arriba, el art. 13.3 establece que «el planeamiento urbanístico municipal se realizará en coherencia con el contenido de los planes municipales de vivienda y suelo». De estos preceptos de la LDVAnd parece deducirse que tanto el PGOU como el planeamiento de desarrollo están subordinados al PMV en lo tocante a las necesidades de vivienda y a las categorías de vivienda fijadas en el PMV. Esta interpretación tiene por lo menos la coherencia que le falta a la LDVCat, porque, como ya se dijo antes, en Andalucía el PMV sí es obligatorio para todos los municipios, independientemente de su tamaño y de que la política local de vivienda quiera o no concertarse con la CA.

Si ello fuese así, si el planeamiento urbanístico local estuviese subordinado al PMV, se introduciría un cambio importantísimo en las determinaciones y en la posición ordinal de los instrumentos de planeamiento urbanístico. En realidad esta relación de dependencia del planeamiento urbanístico respecto de los planes de vivienda es, ideal y lógicamente, lo más adecuado. Si una de las principales finalidades del planeamiento urbanístico es ordenar el crecimiento y evolución de la ciudad, y dicho crecimiento se manifiesta esencialmente por medio de viviendas (y si además los ciudadanos tienen —aparentemente— un derecho a la vivienda), entonces es razonable que las determinaciones de vivienda primen sobre los contenidos del PGOU. Otra cosa es que ello encaje en el modelo urbanístico tradicional.

³⁹ En la misma línea, el art. 12.8 de la LDVCat establece vinculaciones del planeamiento urbanístico local respecto del Plan Territorial de Vivienda: «El Plan territorial sectorial de vivienda puede establecer determinaciones para que sean ejecutadas directamente o desarrolladas mediante planeamiento urbanístico».

⁴⁰ En sentido completamente opuesto el art. 13.2 de la LDVCL León prohíbe al PMV contener determinaciones urbanísticas: «Los Planes Municipales de Vivienda no podrán contener determinaciones propias del planeamiento urbanístico, ni modificar las que estuvieran vigentes».

Lo que ocurre es que esta subordinación al PMV del PGOU encierra múltiples problemas. Uno de ellos es la posibilidad de que la CA establezca, en su planeamiento de vivienda⁴¹, reservas de suelo para VPO que se impongan a las reservas y a la calificación realizada por el municipio en el PGOU⁴². El art. 17.4 de la LDVCat habilita expresamente a la CA, mediante el plan territorial de vivienda, para establecer reservas de VPO, que naturalmente se imponen al PGOU:

«4. El Plan territorial sectorial de vivienda, de acuerdo con las necesidades detectadas, y dado el escaso potencial de crecimiento en suelo urbanizable o en suelo urbano no consolidado, debe establecer ámbitos territoriales concretos, municipales o supramunicipales, en los que deba calificarse suelo urbano consolidado con destino total o parcial de la edificación a vivienda de protección oficial, y debe establecer los criterios cuantitativos para determinar la reserva sobre el techo destinada a viviendas de protección oficial, para cualquier régimen de suelo».

Una regla similar la encontramos como contenido posible del Plan Territorial Sectorial de Vivienda (art. 12.4): «En garantía de intereses supralocales, además de las reservas de suelo que la legislación urbanística establece como mínimas, el Plan territorial sectorial de vivienda puede establecer reservas de suelo más amplias destinadas a las viviendas a las que se refiere el apartado 3.b, en el ámbito de uno o más municipios, pudiendo incidir en su reparto entre estos, de una forma equilibrada y no segregada, de acuerdo con los ayuntamientos afectados». Algo tan poco concreto como «los intereses supralocales» habilita a la CA a imponer un mayor nivel o porcentaje de reservas de suelo en uno o más municipios.

En Andalucía el sistema es similar. El art. 15 de la LDVAnd, bajo la rúbrica «Reservas de suelo para viviendas», dispone que:

«1. Para asegurar el cumplimiento de los objetivos de los planes de vivienda y suelo, la Administración de la Junta de Andalucía, de manera justificada, podrá establecer reservas de suelo conforme a las previsiones de la legislación urbanística con destino preferente a viviendas protegidas, en cualquier clase de suelo.

2. El establecimiento de estas reservas conllevará la obligación del ayuntamiento de incorporar los terrenos al instrumento de planeamiento aplicable y justificará la modificación del planeamiento municipal para su incorporación, debiendo garantizar la Administración de la Junta de Andalucía las dotaciones y equipamientos de su competencia que requiere la Ley».

Así pues, las reservas que establezca la CA obligan al municipio a modificar el PGOU⁴³... o en su caso al PMV, pues el art. 15.2 alude al «instrumento de planeamiento aplicable», sin precisar si se trata del PGOU o del PMV.

⁴¹ En Cataluña, el Plan Territorial Sectorial de Vivienda (art. 12 de la LDVCat), y en Andalucía el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo (art. 12 de la LDVAnd).

⁴² Sobre las reservas de suelo para VPO, *vid.* G. GARCÍA ÁLVAREZ, «Las reservas...», cit.

⁴³ Nada dice la LDVAnd sobre si las reservas deben necesariamente realizarse en el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo (en la LDVCat sí se establece ese contenido respecto del Plan Territorial Sectorial de Vivienda),

Lo que quiero decir es que mediante los planes de vivienda, que hasta ahora venía siendo un instrumento meramente de vivienda (para completar el plan estatal y aportar financiación autonómica a las actuaciones protegibles en materia de VPO) y no urbanístico, las CCAA están incidiendo notablemente en la potestad de planeamiento urbanístico tradicional.

También cabe legítimamente plantearse si la obligatoriedad del PMV significa que los municipios no pueden tener, además, otros programas o actuaciones o proyectos en materia de vivienda. De la lógica y la sistemática de la ley parece deducirse que lo que se quiere es que toda la actuación municipal en materia de vivienda se canalice a través del PMV, y que ello impida otras actuaciones al margen del plan⁴⁴. Pero podría haber otra interpretación: el PMV es obligatorio, sí, pero ello no impide que los municipios tengan otros programas, planes, actuaciones, etc., que eventualmente serán los que concreten las «propuestas» del PMV.

4. Valoración de los PMV desde el punto de vista de la satisfacción del derecho a la vivienda

El art. 24 de la LDVAnd, referido a la protección jurisdiccional de los derechos, es el que —aparentemente— establece a nivel práctico las herramientas para que los ciudadanos exijan el derecho a la vivienda que la ley dice garantizar:

«1. Las personas titulares del derecho con arreglo a las condiciones establecidas en el art. 5 de esta Ley podrán exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada, en los términos establecidos en la presente Ley, mediante el ejercicio de las acciones que procedan de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado.

2. En particular, quienes acrediten interés legítimo, transcurrido el plazo establecido en la disposición final segunda de esta Ley, podrán reclamar ante la correspondiente Administración municipal el cumplimiento del deber de aprobar el Plan Municipal de Vivienda y Suelo y promover activamente la ejecución de la programación prevista en el mismo, en caso de que este haya sido aprobado».

El apartado primero parece consagrar las acciones procesales, es decir, jurisdiccionales, para «exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada». De modo que toda obligación que tenga un mínimo contenido jurídicamente preciso podrá ser reclamado judicialmente. ¿Qué obligaciones, en la LDVAnd, reúnen tal condición? Ninguna. Porque el

pero cabe interpretar que el legislador no está habilitando a la CA a fijar las reservas libremente y caso por caso, sino dentro del Plan Andaluz.

⁴⁴ Por ejemplo, el art. 21 de la Ley, referido al «marco general», señala que «la efectividad del Derecho constitucional y estatutario a la vivienda digna y adecuada se garantizará a través de los medios previstos en la presente Ley», de modo que todas las políticas de vivienda se deben ajustar a los instrumentos y técnicas de la futura ley.

art. 5, que establece las «condiciones» para el ejercicio del derecho de acceso a la vivienda protegida, y obliga a las AAPP andaluzas a «hacer efectivo el derecho a la vivienda» a favor de ciertas personas, en la forma que reglamentariamente se determine. Además de la inconcreción competencial, de la remisión al reglamento y de la indeterminación de los cinco requisitos comprendidos en los apartados *a)* a *e)*, la obligación que —supuestamente— incumbe a la Administración no es susceptible de ser exigida judicialmente, pues dicha obligación consiste, por referencia al art. 5, a «hacer efectivo el ejercicio del derecho a la vivienda». O sea: se establece una acción procesal para que los tribunales obliguen a la Administración a cumplir su «obligación» (art. 24.1) de «hacer efectivo el ejercicio del derecho a la vivienda» (art. 5), lo cual no me parece que tenga la suficiente densidad regulatoria como para ser individualizado judicialmente. Por ejemplo: esa obligación de «hacer» efectivo el derecho parece poder cumplirse mediante muy diversos medios (la rehabilitación de una vivienda existente, la concesión de ayudas económicas para el acceso a una vivienda, la adjudicación de una vivienda de promoción pública, el alojamiento transitorio, etc.). Dada la inconcreción del art. 5, y dada la no vinculación de la CA a ninguna obligación delimitada y específica, del art. 24.1 no se deriva ninguna acción procesal con la que realmente los ciudadanos puedan ver satisfecho su supuesto derecho a la vivienda.

El párrafo 2 del art. 24 ratifica esta conclusión, dado que ahí parece radicar la concreción de la acción procesal del párrafo 1 (la expresión «en particular» autoriza precisamente a esta interpretación). ¿Qué nos dice el párrafo 2? Nos dice que «quienes acrediten interés legítimo» (no los titulares de un derecho) podrán dirigirse a la Administración municipal para que ésta apruebe el PMV o, en su caso, promueva su ejecución. Esto no es un recurso jurisdiccional, ni siquiera un recurso administrativo, sino una mera solicitud en garantía de un interés, que es lo que desde 1992 regula el art. 70 de la Ley 30/1992 con el nombre de «solicitud». El art. 24.2 no añade absolutamente nada a lo que desde hace décadas forma parte de los derechos o las posibilidades de los vecinos. Pero es que aun en el caso de que el cumplimiento de esa obligación no se obtenga en vía administrativa, y el interesado acuda a los tribunales, es del todo imposible que su ejecución forzosa sea intimada por un juez: dado que el PMV lo aprueba el pleno municipal⁴⁵, un juez está por completo privado de herramientas para hacer cumplir al Pleno su obligación de aprobar el PMV.

Pero, con todo, ello no es lo más llamativo. Lo más llamativo desde el punto de vista de las competencias municipales es que la única obligación «en particular» que la ley menciona como garantizadora del derecho a la vivienda concierne no a la CA sino al municipio, bajo forma de aprobación del PMV o de promoción de la programación en él prevista. Es decir: la LDVAnd está diciendo claramente que la Administración a quien se encomienda la satisfacción del derecho a la vivienda es al municipio. En ninguna par-

⁴⁵ Sorprendentemente, la LDVAnd no establece nada al respecto, pero así ha de concluirse por analogía con los demás instrumentos de planeamiento urbanístico. La LDVCat sí señala expresamente en su art. 14.10 que el Pleno es el competente para la aprobación del PMV.

te de la LDVAnd se establece una obligación precisa y clara a cargo de la CA en relación con la concreta satisfacción del derecho a la vivienda: el art. 5 alude a «las AAPP andaluzas», el art. 7 encarga a los municipios establecer el procedimiento para el ejercicio del derecho (así como elaborar los Registros de Demandantes: art. 16), y sobre todo que el plan autonómico de vivienda no es exigible ni por los ciudadanos ni por la jurisdicción (el art. 5 no dice nada al respecto, y el art. 24.1, sobre la protección jurisdiccional de los derechos, no ofrece mecanismos de garantía ante la no aprobación por la CA del Decreto que contenga el plan de vivienda). La única obligación más o menos real o concreta que para la CA se deduce de la LDVAnd es la ya mencionada del art. 22 (fijación en los planes de vivienda de las cantidades destinadas a promover el derecho a la vivienda), de la que ya se ha expuesto su falta de concreción y exigibilidad.

Y además esta garantía del derecho a la vivienda por los municipios es regulada mediante mecanismos del todo insatisfactorios desde el punto de vista de la realidad o efectividad del derecho⁴⁶. De modo que la protección judicial del derecho a la vivienda regulada en el art. 24 consiste (párrafo 1) en una cláusula general que poco o nada añade a las reglas generales de exigencia y exigibilidad de las obligaciones que la ley impone a las AAPP, y consiste también (párrafo 2) en la concreción de esa exigencia únicamente respecto de los municipios.

Ni la LDVAnd, ni tampoco la LDVCat, aluden, ni al regular el contenido del PMV ni en otro lugar, a la necesidad de que los municipios prevean partidas presupuestarias para la satisfacción del derecho a la vivienda. Resulta llamativo, y a mi juicio criticable, que el instrumento que según la LDVAnd garantiza el derecho a la vivienda (o sea, el PMV) no deba obligatoria o necesariamente contener garantía presupuestaria, y además contenga meras «propuestas» (o como mucho «compromisos»), y que en cambio el instrumento que no está funcionalmente destinado a garantizarlo (el plan autonómico de vivienda) sí esté obligado, siquiera débilmente, a incluir la financiación necesaria⁴⁷.

⁴⁶ Desde un cierto punto de vista, podría verse como positivo el hecho de que la legitimación para la acción del art. 24.2 se extienda a los titulares de un mero interés (en lugar de únicamente a quienes sean titulares de un derecho). Cualquier persona que reúna los requisitos del art. 5 y se considere titular de un derecho a la vivienda tiene interés legítimo en que el PMV se apruebe (pues el actuar del municipio conforme a derecho —o sea la aprobación del PMV— le reportaría una ventaja clara y tangible). Sin embargo, ello es del todo engañoso. Emplear la noción de «interés legítimo» responde a que no existe nada parecido a un derecho de nadie a la aprobación de un plan o norma por parte de una Administración. En realidad esto pone de manifiesto la inexistencia de un verdadero derecho subjetivo a la vivienda. La inconcreción de las obligaciones hace prácticamente imposible que el ciudadano sepa cuál es la prestación administrativa que le corresponde en satisfacción de su «derecho». Y en caso de acudir a los tribunales, estos carecen de medios para obligar a los municipios a aprobar su PMV o a ejecutarlo. Versiones iniciales del texto eran algo más avanzadas: por ejemplo el art. 25 del anteproyecto disponía, en efecto, que «los titulares del Derecho podrán reclamar de las Administraciones públicas transcurrido el plazo establecido en la disposición final segunda —dos años desde la entrada en vigor de la Ley— el cumplimiento de la obligación de promover a través del PMV la efectividad del derecho a la vivienda en Andalucía, mediante el ejercicio de la correspondiente acción y, en su caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa».

⁴⁷ El art. 22 de la LDVAnd, bajo la rúbrica «Recursos económicos», parece prever que sea la CA quien se haga cargo de la financiación de todas las políticas de vivienda: «La Administración de la Junta de Andalucía

Este tipo de insuficiencias relativas a la falta de exigibilidad del derecho a la vivienda son habituales en las leyes autonómicas de «derecho a la vivienda». De hecho LÓPEZ RAMÓN⁴⁸ sostiene que se trata de un derecho «en construcción», aludiendo a que aún le faltan parte de sus elementos característicos. Ninguna de las leyes de vivienda o de derecho a la vivienda aprobadas desde 2007 (entre otras, Cataluña, Galicia, Andalucía, Castilla y León, Navarra, Castilla-La Mancha) ha solucionado esta cuestión. La LDVCat, inspiradora de todas ellas, no prevé ninguna técnica concreta de exigibilidad del derecho a la vivienda frente a los poderes públicos. Pese a que se afirma en el art. 2 que «las finalidades de la presente ley son [...] hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, establecido por la Constitución y el Estatuto, y el resto de derechos constitucionales conexos», no se establecen acciones para reclamar el cumplimiento específico de ese derecho, ni siquiera del cumplimiento por los poderes públicos de sus obligaciones (presupuestarias, de planeamiento, etc.) relacionadas con la política de vivienda. La Ley gallega de vivienda 18/2008 tampoco establece nada parecido: su art. 68 (habilitación a las AAPP de la CA para «promover y desarrollar acciones que contribuyan a garantizar el derecho a la vivienda del art. 47 de la CE») apenas añade nada al débil mandato del art. 47 de la CE. Lo que parece concebirse como una cláusula general de exigibilidad se queda en apenas nada, dada la referencia a la «legislación aplicable», más allá de la referencia a la acción pública contenida en su art. 3⁴⁹.

En definitiva, el sistema de PMV, tanto en su vertiente «dura» (obligatoriedad, en Andalucía) como en su vertiente «blanda» (no obligatoriedad, en Cataluña o Castilla y León —pero en la práctica los PMV van a ser obligatorios si el municipio quiere concertar su política con la CA y recibir fondos de esta—) parecen hacer descansar la satisfacción del derecho a la vivienda en la Administración que menos capacidad tiene para ello, la municipal.

fijará en sus planes de vivienda y suelo y en los presupuestos de la Comunidad Autónoma los recursos económicos destinados a promover el derecho a la vivienda, incluyendo la gestión de ayudas estatales, que se distribuirán conforme a lo dispuesto en el conjunto de los planes de vivienda y suelo, dando preferencia a los grupos de población con menor índice de renta». El art. 23 prevé ayudas a los municipios «para la elaboración, aprobación y revisión de los planes municipales de vivienda y suelo, así como para la creación y el mantenimiento de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida».

⁴⁸ F. LÓPEZ RAMÓN, «Sobre el derecho subjetivo a la vivienda», en VV.AA., *Construyendo el derecho a la vivienda* [F. LÓPEZ RAMÓN (coord.)], Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 12 y ss., p. 15.

⁴⁹ Las leyes autonómicas han mimetizado la acción pública en materia de urbanismo contenida en el art. 48.1 del TRLS 2008, trasladándola a la vivienda: *vid.* el art. 6 de la LDVCat («Todos los ciudadanos, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contencioso-administrativa el cumplimiento de la legislación en materia de vivienda y de las disposiciones y medidas establecidas por el planeamiento urbanístico referidas a la vivienda»).

VI. CONCLUSIONES CRÍTICAS SOBRE LA POLÍTICA MUNICIPAL DE VIVIENDA «FUERA» DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y TIPIFICADA POR LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA MEDIANTE LOS PLANES MUNICIPALES DE VIVIENDA

El nacimiento de los PMV como nueva categoría de instrumento de planeamiento territorial tipificada por la ley se enmarca dentro de la reacción de los poderes públicos ante el estallido de la llamada burbuja inmobiliaria —y en menor medida de la crisis económico-financiera—. Dicha reacción consistió en la legislación estatal de suelo de 2007 y 2008, en las reformas estatutarias iniciadas con el EA de la CA valenciana de 2006 y en las sucesivas leyes autonómicas de vivienda o de derecho a la vivienda. No voy a hacer aquí ninguna valoración sobre la bondad o la oportunidad de esta reacción, ni sobre el ajuste de alguna de estas leyes al marco constitucional de competencias⁵⁰.

Los PMV, por lo menos en teoría, me parecen una idea bienintencionada. Es razonable que la Administración con competencias exclusivas en vivienda (la CA) regule mediante ley el instrumento de planeamiento mediante el que los municipios, que tienen igualmente competencia en vivienda, llevan a cabo su política de VPO. Es razonable que ambas políticas se coordinen, del mismo modo que se coordina la política de vivienda estatal, por muy inconstitucional que sea, con la política de las CCAA, mediante las conferencias sectoriales y a través de los convenios entre la AGE y las 17 CCAA⁵¹ y las 2 Ciudades Autónomas. Que los PMV sirvan para coordinar las políticas local y autonómica es aún más razonable si se tiene en cuenta que una de las dos AAPP (la municipal) es la que tiene capacidad para generar suelo, pero pocos recursos y poca capacidad de gestión del parque de VPO, y la otra (la CA) sí tiene recursos económicos y capacidad de gestión de las VPO —pero no puede generar suelo por sí misma.

Sin embargo, varios de los aspectos de los PMV me parecen criticables. Sobre todo porque representan un instrumento de planeamiento de muy difícil manejo para los municipios, particularmente para los de menor tamaño. Su manejo es difícil porque,

⁵⁰ Más atrás sí dije que la previsión del TRLS de reservas de suelo para VPO [art. 10.1.c) de la LS 2007] me parece inconstitucional. Ahora añado que también me lo parece la exigencia del plan estatal de vivienda [art. 3.1.b) y disposición transitoria sexta del RD 2066/2008] de que las VPO se adjudiquen necesariamente mediante el procedimiento de registros de solicitantes o demandantes de vivienda. De hecho este extremo ha sido objeto de varios conflictos de competencia interpuestos por la CA de Madrid: Conflicto 1501/2008 contra el RD 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, conflicto 3194/2008 contra el RD 14/2008 que modificaba el RD 801/2005 (BOE de 2 de junio de 2008), y conflicto 3591/2009 contra los arts. 3.1.b) y 6 del RD 2066/2008 (BOE de 19 de mayo de 2009). Los dos primeros tenían por objeto la llamada «renta básica de emancipación», y se referían a la indebida extensión del poder estatal de subvención, que a juicio de la CA de Madrid invadía sus competencias exclusivas en vivienda (el primero fue resuelto por la STC 129/2010, estimando parcialmente el conflicto planteado por la CA de Madrid).

⁵¹ En realidad sólo en 15 CCAA, porque los planes estatales de vivienda (y las bases estatales de la vivienda, ex art. 149.1.13 de la CE) no se aplican en las CCAA del País Vasco y de Navarra.

como he explicado antes, el contenido de los PMV es extremadamente detallista y complejo, sobre todo en Cataluña⁵². Los contenidos del art. 14 de la LDVCat, y en menor medida de otras leyes autonómicas, van a ser sencillamente imposibles de cumplir por la inmensa mayoría de los municipios españoles⁵³. Como ha escrito TEJEDOR⁵⁴, muchísimos municipios tienen una «nula capacidad de gestión». Piénsese que esta capacidad de gestión, o si se prefiere de gestión mínimamente eficaz, se refiere a los instrumentos urbanísticos obligatorios tipificados en las leyes urbanísticas (planes generales, especiales, rehabilitación, etc.). Si a estos instrumentos, que se incumplen sistemáticamente en la mayoría de los casos, se añade el PMV, probablemente la iniciativa esté condenada al fracaso. Si ello es así, los PMV correrán la misma suerte que durante décadas corrieron los PGOU, o sea, quedar inéditos.

La dificultad de gestión por los municipios de los PMV no deriva sólo de que estos tengan un contenido exigente, sino de las grandes incógnitas que plantea su inserción en el resto de los instrumentos de planeamiento: los instrumentos urbanísticos ordinarios, los instrumentos de planeamiento territorial general que apruebe la CA, los instrumentos de planeamiento territorial específicos de vivienda que apruebe la CA, y los planes de vivienda autonómicos⁵⁵. A esta lista se deberán eventualmente añadir los planes estatales de vivienda, que —de momento— no contienen apenas determinaciones aplicables a los municipios.

Acaso por ser del todo consciente de las dificultades que muchos municipios van a tener con los PMV, Cataluña (que fue la primera CA en implantarlos, aun de manera potestativa), ha empezado a flexibilizarlos: el Plan para el derecho a la vivienda de 2009-2012 (Decreto 13/2010, DOGC de 11 de febrero de 2010) prevé determinadas funciones o actuaciones que deben ser realizadas concertadamente por la CA y por los municipios, como por ejemplo oficinas locales de vivienda, o bolsas de mediación para el alquiler social. Pues bien, para que estas actuaciones se puedan llevar a cabo se requiere un convenio interadministrativo⁵⁶. Sin embargo la disposición transitoria séptima de la misma norma exige de la exigencia de PMV para la suscripción de este tipo de convenios:

⁵² Otras CCAA como Castilla y León no han sido tan exigentes. Andalucía es un término medio, pues no exige tanto contenido sustantivo como Cataluña.

⁵³ Acaso sólo las capitales de provincia, y algunas ciudades que no sean capitales (por ejemplo en la periferia de las capitales de más de 500.000 habitantes, dispongan de la capacidad de estudio, evaluación, prospectiva y gestión para dotarse de un PMV.

⁵⁴ J. TEJEDOR BIELSA, «Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Aragón», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 7, 2005, pp. 29 y ss., p. 38.

⁵⁵ Recuérdese que hay CCAA como Cataluña que tienen, o van a tener inmediatamente, no ya una ley de vivienda «integral», sino además dos instrumentos de planeamiento: un plan territorial sectorial de vivienda y un plan de vivienda (que concreta las actuaciones protegibles y la financiación).

⁵⁶ Art. 96.1, 2.º párrafo, del D 13/2010: «Los ayuntamientos que quieran establecer o mantener una oficina local de vivienda mediante un convenio con el departamento de la Generalidad competente en materia de vivienda tienen que aprobar un plan local de vivienda de conformidad con lo que prevé el art. 14 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda».

«Durante los dos primeros años de vigencia de este Decreto, las exigencias de Plan local de vivienda previstas en este Decreto para establecer convenios entre los ayuntamientos y el Departamento competente en materia de vivienda pueden ser sustituidas por la aportación por parte de los ayuntamientos de una memoria social de vivienda, de acuerdo con lo que prevé el art. 20 de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, que tendrá que formar parte del plan local de vivienda que prevé la mencionada Ley o el compromiso de tramitar el acuerdo provisional o, en su caso, definitivo, de aprobación del mencionado plan local dentro del periodo de vigencia del Plan para el derecho a la vivienda de 2009-2012».

Esta especie de moratoria me parece que responde a una realidad bastante clara: gran parte de las actuaciones municipales en vivienda se llevan a cabo de manera convenida con la CA, y si no hay PMV no hay convenio, de modo que la inexistencia de PMV vendría a bloquear la política de vivienda municipal. A este respecto, cuando se trate de competencias exclusivas o propias (y las competencias municipales en vivienda son «propias», conforme a la LBRL), «el Estado no puede condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas a la firma de un convenio [por todas STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10.c) y doctrina allí citada], pues con ello se vulneran las competencias autonómicas en la materia correspondiente, las cuales incluyen la potestad de dictar normas procedimentales respecto a las ayudas de que se trata»: STC 129/2010, FJ 6.º. Sin duda, esta doctrina se refiere a los convenios entre el Estado y las CCAA, pero su lógica es igualmente aplicable a las relaciones convencionales entre las CCAA y los municipios.

Este encorsetamiento añadido de la política municipal, ¿es compatible con la autonomía local? Conforme a la jurisprudencia constitucional sobre autonomía local, prácticamente todas las medidas estatales o autonómicas que limiten la capacidad de los municipios, les priven de intervención en ciertos asuntos o les impongan un nuevo instrumento de planeamiento son compatibles con la autonomía local y con la CE. De modo que desde el punto de vista constitucional poco o nada habría que objetar.

En el fondo, obligar (o incentivar) a los municipios a dotarse de un PMV, instrumento de planeamiento que además es la base del derecho a la vivienda, parte de algunos presupuestos que son más ficticios que reales. Es ficticio que el PMV sea simplemente potestativo (en aquellas CCAA como Cataluña o Castilla y León que así lo han establecido por ley), porque la política local de vivienda se hace casi siempre con algún tipo de apoyo de la Comunidad Autónoma, y si para ello se requiere un PMV, entonces no va a ser potestativo sino obligatorio. Pero también me parece ficticio pensar que los municipios van a dotarse de un PMV conforme obliga la ley y van a poder gestionarlo debidamente. Es igualmente ficticio que exista un derecho a la vivienda, entendido en sentido técnico jurídico, o sea, como posición jurídica activa consistente en poder exigir de otro una prestación determinada. Las leyes autonómicas, por mucho que digan reconocer este derecho, sólo lo perfilan de manera muy general, y la situación de poder activo que le reconocen al ciudadano se parece más al interés legítimo que al derecho subjetivo. Recuérdese que la LDVCat no establece ninguna obligación exigible frente

a los poderes públicos, y que la LDVAnd sólo establece como tal la obligación de los municipios de dotarse de un PMV. Pero es una obligación cuyo cumplimiento forzoso es del todo imposible de exigir, en vía administrativa o en vía judicial.

Como es evidente, la clave está en la financiación de la política de vivienda, y ello no se soluciona mediante la obligatoriedad, legal o real, de los PMV. Alguna Comunidad Autónoma como Andalucía ha intentado sistematizar la financiación local (Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos), pero los avances son escasos. Mientras no se solucione la dependencia municipal de fuentes externas de financiación o que dependan de decisiones cuasi-discrecionales de la Comunidad Autónoma, o mientras no se arbitren mecanismos para que el municipio disponga de suelo a precio razonable, no se podrá hacer política de vivienda a nivel municipal.

Tal vez lo más importante de los PMV esté en lo que no se dice, en lo que no se regula en las leyes autonómicas —por lo menos en lo que no se regula claramente—. Me refiero, entre otras cosas, a su encaje con los planes urbanísticos locales, a su encaje con los instrumentos de planeamiento autonómicos en materia de vivienda, etc., a cuál es el control previo o posterior que sobre los PMV ejerce la Comunidad Autónoma, a qué sucede cuando un municipio, estando obligado a hacerlo, no se dote de un PMV, etcétera.

Y sin duda lo más criticable, como ya apunté, es que mediante los PMV —al menos en algunas CCAA— parece dejarse la satisfacción del derecho a la vivienda en manos de la Administración municipal, que es la que menos capacidad tiene para hacerlo.

VII. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- ALONSO IBÁÑEZ, M.^a R.: «La articulación urbanística del fomento de la vivienda protegida», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 9, 2004, pp. 15-43.
- BAÑO LEÓN, J. M.^a: «Patrimonios públicos del suelo y vivienda», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 7, 2005, pp. 73-78.
- BELTRÁN DE FELIPE, M.: *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Valladolid, Lex Nova, 2000.
- DELGADO PIQUERAS, F.: «Novedades del régimen básico de los patrimonios públicos de suelo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 240, 2008, pp. 33-80.
- FERNÁNDEZ-RUBIO, G.: «El derecho a la vivienda en el ordenamiento jurídico español: especial referencia a los Estatutos de Autonomía», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 22, 2010, pp. 111-145.
- GARCÍA ÁLVAREZ, G.: «Las reservas de suelo para viviendas de protección pública», en VV.AA., *Construyendo el derecho a la vivienda* [F. LÓPEZ RAMÓN (coord.)], Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 383 y ss.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: «La planificación de la vivienda protegida», en VV.AA., *Construyendo el derecho a la vivienda* [F. LÓPEZ RAMÓN (coord.)], Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 349 y ss.

- JIMÉNEZ DE CISNEROS, F. J.: «La cooperación para la formulación y ejecución de los planes de vivienda», *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, pp. 229-256.
- LATORRE HERNÁNDEZ, M.: «La vivienda de protección pública en los planes y programas: reservas de edificabilidad residencial y otras medidas de fomento», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 262, 2010, pp. 71-126.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: «Sobre el derecho subjetivo a la vivienda», en VV.AA., *Construyendo el derecho a la vivienda* [F. LÓPEZ RAMÓN (coord.)], Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 12 y ss.
- MUÑOZ CASTILLO, J.: *Constitución y vivienda*, CEPC, 2003.
- PONCE SOLÉ, J.: «La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo estatuto de autonomía de Cataluña y de la Ley catalana 18/2007 del derecho a la vivienda», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 7, 2008, pp. 145-195.
- ROGER FERNÁNDEZ, G.: «Innovaciones en la producción de vivienda en la ciudad consolidada», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 263, 2011, pp. 15-34.
- TEJEDOR BIELSA, J.: «Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Aragón», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 7, 2005, pp. 29 y ss.
- «Régimen jurídico general de la vivienda protegida», en VV.AA., *Construyendo el derecho a la vivienda* [F. LÓPEZ RAMÓN (coord.)], Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 309 y ss.