



La nueva política de vivienda en España y su incidencia en el Plan 2018-2021

The new housing policy in Spain and its impact on the 2018-2021 Plan

NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO (1)

Universidad de Zaragoza
nicolasg@unizar.es

LABURPENA: 2018-2021 Etxebizitza Planak finkatu egiten ditu aurreko planean hasitako planteamenduak, alokairua eta birgaitzea sustatuz osagai gako gisa. Plan honen indarguneetako batzuk dira, esaterako, alokairuaren arloa dinamizatzeko laguntza multzo oparoa, edo gizarte-talde batzuentzako laguntzak, hala nola 35 urtez beherako pertsonak, 65 urtez gorakoak, desgaitasunen bat dutenak edota utzarazpen- edo botatze-egoeran daudenak xede dituztenak; hori guztia, Espainiako eraikuntzaren sektorearen etorkizunaz zalantza ugari eragiten dituen ekonomiaren trantsizio-aldi batean.

HITZ GAKOAK: Etxebizitza izateko eskubidea. Gizarte-larrialdia. Desjabetzea. Etxebizitza eskuratzea. Alokairua. Etxegabetzea.

ABSTRACT: The 2018-2021 Housing Plan reinforces the approaches that were initiated during the former Plan supporting renting and restoration as cornerstones. The inclusion of an important block of aids to enliven the renting sector or the support to social collectives as those younger than 35 years of age, people older than 65, disabled people or persons at the risk of eviction are some of the strengths in this Plan, and all of this for a period of transition that makes very doubtful the future of the building sector in Spain.

KEYWORDS: The right to housing. Social emergency. Expropriation. Access to Housing. Eviction.

RESUMEN: El Plan de vivienda 2018-2021 consolida los planteamientos iniciados en el anterior Plan, con el apoyo al alquiler y a la rehabilitación como piezas clave. La incorporación de un bloque importante de ayudas para dinamizar el sector del alquiler o el apoyo a colectivos sociales como los menores de 35 años, los mayores de 65, las personas discapacitadas o las personas en situación de desahucio

(1) Trabajo del grupo de investigación ADESTER (Administración, Economía, Sociedad y Territorio), proyecto S22_17R, financiado por el Gobierno de Aragón y FEDER para el período 2014-2020 («Construyendo Europa desde Aragón»).

o lanzamiento son algunos de los puntos fuertes de este Plan, todo ello en un periodo de transición que ofrece muchas dudas de cuál va a ser el devenir del sector de la construcción en España.

PALABRAS CLAVE: Derecho a la vivienda. Emergencia social. Expropiación. Acceso a la vivienda. Alquiler. Desahucio.

Trabajo recibido el 25 de julio de 2019

Aceptado por el Consejo de Redacción el 27 de septiembre de 2019

Sumario: I. Introducción.—II. Derecho a una vivienda digna y su materialización: del acceso a una vivienda a la emergencia social.—III. Planes de vivienda en la democracia: evolución hasta la actualidad.—IV. Plan de Vivienda 2018-2021. 1. Programa de ayuda al alquiler de vivienda. 2. Programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual. 3. Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler o en régimen de cesión en uso. 4. Programa de fomento de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas. 5. Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas. 6. Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural. 7. Programa de ayuda a los jóvenes. 8. Programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad.—V. Conclusión.—VI. Bibliografía.

I. Introducción

El Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (en adelante, PEV), es la respuesta normativa estatal para los próximos cuatro años a la problemática habitacional presente en nuestro país, acentuada por la crisis económica iniciada en 2008.

Tras la prórroga para 2017 del Plan 2013-2016 por el Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, había grandes dudas de cómo evolucionarían las políticas de vivienda frente a un sector de la construcción que despierta de su letargo, una sociedad cada vez más concienciada y preocupada por el acceso a la vivienda y un mercado de la vivienda protegida en recesión y al que el ciudadano ha dado la espalda.

Si el anterior Plan había visto en el alquiler una herramienta útil y que podía satisfacer los intereses de todas las partes implicadas, el nuevo PEV acoge estos planteamientos al que hay que sumar la rehabilitación que, a diferencia del Plan 2013-2016, no sale mencionada en el título de la norma, pero está presente en el PEV a través de diferentes programas.

El oscurantismo que se cierne sobre el derecho a una vivienda digna y adecuada del art. 47 CE ha dado juego durante décadas a múltiples interpretaciones y adopción de medidas, no siempre acertadas, atendiendo más a intereses económicos y políticos que a una realidad inmobiliaria insostenible que dio origen a la explosión de una burbuja creada. El intento de copia de políticas de otros países (esencialmente del mundo anglosajón) adolece de un hecho importante y es la identificación clara de a quién se debe proteger o respaldar mediante estas medidas o programas. En este sentido, si las políticas anglosajonas se centran en la figura de la persona sin hogar (homeless) entendida más

allá de la connotación de vagabundo o sin techo (roofless), aquí, como veremos, la posibilidad de acudir a las medidas del PEV se abre a gran parte de la población, ello sin focalizar programas adecuados a aquellas personas olvidadas o desplazadas a la hora de encontrar un alojamiento por su situación económica. Es verdad que en el PEV se incluye un nuevo programa como es el de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual que aun así dista mucho del ejecutado en países como Escocia, con unos excelentes resultados y en el que hay una implicación plena ya no sólo de las partes afectadas, sino sobre todo de la Administración (2).

II. Derecho a una vivienda digna y su materialización: del acceso a una vivienda a la emergencia social

Desde la aprobación de la Constitución Española, las políticas de vivienda en España han girado en torno a un controvertido artículo 47 CE (3). La inclusión en el mismo del denominado derecho a una vivienda digna y adecuada ha generado un interesante debate acerca de cómo se debe articular este derecho, quiénes son los responsables de impulsarlo o quiénes se pueden beneficiar del mismo (4).

Como punto de partida, el derecho a la vivienda forma parte de los denominados «principios rectores de la política social y económica», los cuales se encuentran incluidos en el Capítulo III del Título I. En este sentido, existe una vinculación muy estrecha con la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 CE) (5) y es que conviene señalar que este principio rector ha de informar la actuación de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias, a fin de promover las condiciones

(2) *Vid.* GUILLÉN NAVARRO (2010).

(3) Por otra parte, no se debe obviar la consideración de la vivienda, como bien necesario, hecha en el art. 25 de la Declaración de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 y en la Carta Social Europea de 1961 además del reconocimiento del derecho a una vivienda digna recogido en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

(4) Acerca de la incidencia del derecho a la vivienda se pueden consultar, entre otros, los estudios de GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA (2010); López Ramón (2014); MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (2017); RUIZ-RICO RUIZ (2013) y VAQUER CABALLERÍA (2016 y 2011).

(5) *Vid.* Auto de 8 abril 1992 del Tribunal Supremo (RJ 3409) (FJ cuarto): «Al reconducir el tema decidendi al campo estrictamente jurídico, forzosamente tenemos que empezar reconociendo que la Constitución Española, en su Capítulo 3.º, dedicado a los principios rectores de la política social y económica, dedica su art. 47 a reconocer el derecho de todos los españoles, sin distinciones de ninguna clase, al disfrute de una vivienda digna y adecuada imponiendo a los poderes públicos el promover las condiciones necesarias, estableciendo las normas pertinentes, para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo, de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación. Poniendo a la Administración pública al servicio de los intereses generales, con objetividad».

necesarias para que todo español pueda disfrutar de una vivienda digna y adecuada (6).

De todos modos, es importante dejar claro, como señala Ponce Solé (2008: págs. 83 y ss.), que los poderes públicos están compelidos únicamente a poner los medios necesarios para alcanzar unos determinados fines, pero sin que de ello se pueda extraer una responsabilidad si estos resultados no se logran, a pesar de haber puesto en marcha los medios necesarios para ello. Esta situación se pone en consonancia con lo postura de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010: pág. 6) que desvinculaba el derecho a una vivienda con la obligación de los gobiernos de construir un parque de viviendas para toda la nación, si bien la mayoría de ellos participan en gran medida de la construcción de viviendas con destino a personas desfavorecidas.

Con ello, el derecho a la vivienda hay que verlo en un sentido amplio al poder comprender aspectos tan diversos como la prevención de situaciones de sinhogarismo o de desalojos forzados, la lucha contra la discriminación en el acceso a la una vivienda, la protección de los grupos más vulnerables o el acceso a servicios adecuados. Si se analizan las políticas públicas de vivienda de los últimos años, se comprueba como durante décadas el gasto público se centraba en financiar la construcción de viviendas con un régimen de protección, produciéndose en los últimos años un cambio al apostar por el alquiler, el acceso a la vivienda de colectivos concretos como menores de 35 años, la rehabilitación o los parques públicos de vivienda.

Por lo que respecta a los beneficiarios de este derecho, uno de los problemas identificados es que verdaderamente los beneficiarios de las acciones llevadas a cabo por los planes de vivienda han sido los promotores de viviendas. No obstante, es verdad que, centrándonos en el beneficiario final de estas políticas, ha habido un tránsito de las clases medias a colectivos necesitados. En este sentido, la introducción de dos conceptos claves como son los de la «necesidad» y la «preferencia», logran perfeccionar todavía más esta delimitación, ya que el simple hecho de pertenencia a un colectivo y presentar una situación económica desfavorable necesita completarse con la acreditación de que este ciudadano, por sus circunstancias, necesita ser objeto de asistencia pública (7).

(6) *Vid.* FJ segundo de la STC 152/1988, de 20 de julio. Completándose con el FJ séptimo de la STC 7/2010 de 27 abril (Sala primera), del cual se comprueba de que ante la duda de qué poder público es el responsable de tomar hay que considerar que son todas las Administraciones las que están implicadas en el ejercicio de sus respectivas competencias. En este mismo sentido, LÓPEZ RAMÓN (2009: pág. 85), PONCE SOLÉ (2008: págs. 83 y ss.) y ROGER FERNÁNDEZ (2005).

(7) *Vid.* RUIZ-RICO RUIZ (2007: pág. 40).

La existencia del derecho a la vivienda y su materialización, siempre delimitando claramente la figura del beneficiario, es una cuestión muy debatida en el ámbito doctrinal y jurisdiccional. Así, la cuestión fundamental a dilucidar es si debe entenderse como un auténtico derecho subjetivo y, con ello, facilitar el acceso a los tribunales para exigir su cumplimiento. En este sentido, la inclusión del derecho a una vivienda digna entre los principios rectores de la política social y económica no genera por sí solo un derecho susceptible de reclamación al tratarse de una invitación de los poderes públicos para que faciliten dicho disfrute dentro de las posibilidades económicas(8). Esta interpretación conlleva a asentar, en principio, la inexistencia de un derecho reclamable ante los tribunales(9). No obstante, es verdad que de la redacción del art. 53.3 CE, se establece que los principios rectores sólo pueden ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen(10).

Este inciso ha conllevado a que en los últimos años hayan aparecido diferentes normas que han ido más allá e incluso han identificado directamente este derecho como subjetivo. En este sentido, existen Comunidades que ya han aprobado leyes que hacen mención expresa al derecho a la vivienda en sus títulos, introduciendo algunas de ellas claramente la protección jurisdiccional(11). Tal es el caso de Andalucía con la aprobación de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vi-

(8) Antecedente quinto del Auto del TC (Pleno) núm.223/2005, de 24 mayo. Acerca del debate sobre su consideración: LÓPEZ RAMÓN [(2009: pág. 84) y (2010: págs. 13-14)], PISARELLO PRADOS (2009: págs. 4-5), TEJEDOR BIELSA (2010: pág. 1814), LALAGUNA Y DURÁN (1997: pág. 1882) y FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS (2010: págs. 114 y ss.), GARCÍA MACHO (2009: págs. 89 y ss.), PONCE SOLÉ (2008: págs. 80 y ss.).

(9) *Vid.* LALAGUNA Y DURÁN (1997: pág. 1882) y FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS (2010: págs. 114 y ss.).

(10) *Vid.* Fundamento jurídico sexto de la Sentencia de 19 abril 2000 del Tribunal Supremo (RJ 2963) y el razonamiento jurídico tercero del Auto de 22 enero 2004 del Tribunal Supremo: (JUR 113708): «Pues bien, baste decir para rechazar tal alegato que el procedimiento seguido en la instancia ha sido el ordinario, y que la invocación de un derecho fundamental —el art. 47 de la Constitución no lo es—, cuando el procedimiento en el que ha recaído la sentencia impugnada no es el especial para la defensa de los derechos de esta naturaleza —tramitado al amparo de la Ley 62/78, de 26 de diciembre, en la actualidad incluido, como proceso específico, dentro del art. 114 y siguientes de la Ley 29/98, de 13 de julio—, no está comprendida como ha dicho reiteradamente esta Sala, en la excepción del art. 86.2.b) «in fine» de la Ley de esta Jurisdicción. Por lo tanto, la invocación del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) principio rector de la política social que solo puede ser alegado ante los tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen (art. 53.3 CE), no altera el régimen de los recursos establecidos en la ley, a lo que finalmente ha de añadirse que, como ha dicho reiteradamente esta Sala, el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24 de la Constitución no resulta afectado porque en esta jurisdicción un proceso quede resuelto definitivamente en única instancia». De igual manera, PISARELLO PRADOS (2009: pág. 6-7).

(11) *Vid.* OLIVÁN DEL CACHO (2009: págs. 738-739). Así, se puede hacer mención a Andalucía (Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía), Cataluña (Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la Vivienda de Cataluña), Castilla y León (Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda en Castilla y León) o Navarra (Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra).

vienda en Andalucía; Cataluña con la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la Vivienda de Cataluña; Castilla León con la Ley 9/2010, de 30 de agosto o la Comunidad Foral de Navarra a través de la Ley Foral 28/2018, de 26 de diciembre que precisamente lleva por título sobre el sobre el derecho subjetivo a la vivienda en Navarra.

Analizando estas normas, encontramos una evolución significativa en el tratamiento del derecho a la vivienda ya que por ejemplo en Cataluña se posibilita, en ejercicio de la acción pública, la exigencia del cumplimiento de la legislación en materia de vivienda(12), o en Andalucía se hace referencia directamente a la existencia de un derecho subjetivo y la posibilidad de exigencia de las obligaciones de la Administración a través del reconocimiento en el art. 24 de la protección jurisdiccional del derecho. En el caso de Castilla León se trata básicamente de un instrumento de planificación, situación que ocurre también en Navarra en la que la Ley Foral 28/2018, aunque deja clara la existencia de un derecho subjetivo, posteriormente se centra básicamente en que las Administraciones Públicas de Navarra deben velar por la satisfacción y protección de este derecho y aclara que en defecto de vivienda disponible, la satisfacción de tal derecho se garantizará mediante un sistema de deducciones fiscales por arrendamiento (art. 1).

No obstante, aparte de las anteriores regulaciones, son la norma vasca y valenciana, las que han supuesto toda una revolución por su contenido. En este sentido, en el País Vasco, la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco, recogía y recoge interesantes matizaciones a la extensión del denominado derecho subjetivo a la vivienda, destacándose sin duda el apartado 1 del artículo 6, del que su redacción original no dejaba lugar a dudas acerca de la identificación del derecho a la vivienda como derecho subjetivo exigible ya no sólo ante los órganos administrativos, sino también ante los juzgados y tribunales, inciso problemático como veremos(13).

Profundizando en dicho precepto, hay dos aspectos a destacar como son los relativos a los sujetos y al derecho reclamable. En cuanto a los

(12) Así, en el art. 6 de la Ley de vivienda catalana se expone lo siguiente: «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».

(13) «Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente la observancia de la presente ley, así como de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en su desarrollo y ejecución». La actual redacción es la siguiente: «Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos la observancia de la presente ley, así como de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en su desarrollo y ejecución», como se comprueba se elimina el inciso referido al ámbito judicial tras declararse inconstitucional y nulo el inciso «y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente» por sentencia del TC núm. 97/2018, de 19 de septiembre.

sujetos, la norma asocia la posible exigencia de este derecho a una serie de condicionantes recogidos en el art. 9 (parecido a la redacción andaluza), en concreto, no hallarse en posesión de vivienda ni de alojamiento estable o adecuado, estar inscrito en el registro de demandantes para la adjudicación de una vivienda protegida o acreditar unos ingresos anuales comprendidos entre los límites establecidos reglamentariamente; pero, ahora bien, ¿cuál es el derecho reclamable? En este sentido, el artículo 9, en su apartado primero, señala la puesta a disposición, «en régimen de alquiler, de una vivienda protegida o de un alojamiento protegido, o incluso de una vivienda libre». Como se comprueba, una materialización directa del derecho a una vivienda digna y adecuada (14).

Misma situación ocurría en la Comunidad Valenciana en donde el art. 6.1 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, recogía también la acción pública al permitir que «todas las personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda», pudieran exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda. No obstante, la apuesta por la existencia de un derecho reclamable vía jurisdiccional ha sido frenada por la acción del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) en los dos casos.

Empezando con la norma valenciana, el inciso recogido en el art. 6.1 fue declarado inconstitucional y nulo por sentencia 80/2018, de 5 de julio, a raíz de una invasión de la competencia estatal en materia procesal reconocida en el artículo 149.1.6 CE, de ahí que el Tribunal únicamente hiciera hincapié en la inconstitucionalidad y nulidad de ese inciso («y jurisdiccionales»)(15). Lo mismo ha ocurrido con el inciso «y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente» contenido en el art. 6.1 de la Ley vasca 3/2015, el cual ha sido declarado también inconstitucional y por ende nulo por Sentencia del TC 97/2018, de 19 de septiembre (16),

(14) Vid. BELTRÁN DE FELIPE (2000: pág. 152), este autor pone en duda el surgimiento de un derecho subjetivo pleno a la adjudicación de una vivienda de promoción pública por la simple razón de que «casi siempre hay más solicitantes que viviendas a adjudicar, lo cual impide prefigurar la situación de aquéllos como la de un derecho a la adjudicación».

(15) Vid. Fundamento jurídico 5.a: «Este Tribunal comparte el criterio coincidente de las partes y considera que la norma impugnada se encuadra en la materia de legislación procesal, lo que nos sitúa, por tanto, en el ámbito del artículo 149.1.6 CE. Por consiguiente, lo que, a continuación, debemos dilucidar es si la norma impugnada constituye o no un ejercicio de la competencia procesal autonómica. De acuerdo con el artículo 149.1.6 CE, la legislación procesal corresponde a una competencia general del Estado, mientras que la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas por ese precepto constitucional es de orden limitado, pues está circunscrita a «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas».

(16) Anteriormente dicho apartado 1 había sido suspendido de vigencia y aplicación desde el 28 de marzo de 2016, para las partes en el proceso y desde el 18 de abril de 2016 para los terceros, por providencia del TC de 12 de abril de 2016, que admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad 1643/2016.

habiendo una remisión al tratamiento dado sobre este asunto por la sentencia 80/2018, en su FJ 5 a).

Como se aprecia, la consideración del derecho a la vivienda como simple principio rector de la política social y económica se va difuminando poco a poco. Las exigencias del Estado social del bienestar, la evolución en las expectativas de los ciudadanos y el compromiso político con respecto a la población hace que este derecho no sólo se pueda asociar a la obligación de los poderes públicos de adoptar una serie de medidas o a su intervención. Con ello considero que el objetivo principal del reconocimiento constitucional del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada es tratar de asegurar a todos los ciudadanos una digna calidad de vida y es en esto donde las exigencias deben quedar limitadas (17).

De todos modos, la acción de las Comunidades Autónomas en la defensa del acceso o permanencia en una vivienda es más que evidente, iniciándose desde 2013 una reforma habitacional destinada a respaldar a las clases sociales más desfavorecidas y que va incluso más allá de las normativas autonómicas anteriormente referenciadas sobre el derecho a la vivienda. Es interesante la elección de términos como el de emergencia social (Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura o Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética en Cataluña); función social (Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Comunidad Valenciana); o la vinculación con la asistencia social y los servicios sociales (Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de Medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón), que se une a otras medidas recogidas en las distintas Leyes de vivienda autonómicas en donde desarrollar todas las iniciativas habitacionales (18).

Sin duda, la consideración del acceso a la vivienda como un problema social es un hecho que asume un protagonismo indiscutible. En este sentido, la función social de la vivienda ha sido utilizado por el ámbito polí-

(17) En este sentido comparto la definición de derecho a la vivienda recogida por FERRANDO NICOLAU (1992: págs. 309): «el derecho a la vivienda digna y adecuada podría definirse como el derecho de toda persona a tener un espacio íntimo, acaparado al entorno y a la sociedad en que se encuentra, donde pueden verse satisfechas las necesidades básicas de una vida digna».

(18) *Vid.* Ley 1/2010, de 8 de marzo, de vivienda de Andalucía; Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de vivienda protegida de Cantabria; Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda de Castilla y León; Ley 8/2004, de 20 de octubre, de vivienda de la Comunidad Valenciana; Ley 3/2001, de 26 de abril, de vivienda de Extremadura; Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda en Extremadura; Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia; Ley 5/2018, de 19 de junio, de vivienda de Islas Baleares; Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Islas Canarias; Ley 2/2007, de 1 de marzo, de vivienda de La Rioja; Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco; Ley 6/2015, de 24 de marzo, de vivienda de la Región de Murcia.

tico en muchas ocasiones para dar cuenta de la contradicción existente entre personas con problemas habitacionales y un alto número de propiedades vacías. Dentro de estas corrientes de defensa ciudadana, el respaldo sobre las personas incursas en procedimientos de desahucio cuando se encuentran en circunstancias de exclusión o emergencia social(19), se ha convertido en una herramienta muy útil y, a su vez, una evolución de las políticas de vivienda en España. Estas medidas no sólo surgen en el ámbito autonómico, sino que el PEV también ha tenido en cuenta estas circunstancias, incluyéndose, como novedad, un programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, ello sin olvidar la incidencia, por ejemplo, del Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y, especialmente, de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social(20).

Profundizando en estas cuestiones, el apoyo a los colectivos más desfavorecidos se traduce en medidas muy interesantes como son la protección del ciudadano en los procedimientos de desahucio, la expropiación temporal del uso de viviendas vacías o el denominado alquiler social obligatorio.

Respecto al primero, el ámbito autonómico recoge diferentes acciones como la suspensión temporal de los procedimientos administrativos de desahucio de viviendas de promoción pública o las medidas para aliviar el endeudamiento derivado del impago de rentas de alquiler de viviendas de promoción pública(21). Con ello, la introducción de medidas para garantizar la protección a las personas que están en procedimientos de ejecución hipotecaria se ha convertido en algo habitual en las normativas de vivienda, hecho que viene respaldado, como he señalado, por el PEV, y en donde colaboración público-privada asume un papel fundamental.

No obstante, algunas medidas autonómicas aprobadas en este ámbito, como la posibilidad de expropiación del uso de la vivienda objeto

(19) En este sentido, se puede acudir a la delimitación de este término en la normativa valenciana que asocia al mismo a las personas que tienen la residencia habitual y permanente en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria, y que esta vivienda sea la única en propiedad; que la ejecución hipotecaria sea consecuencia del impago de un préstamo concedido para poder hacer efectivo el derecho a la vivienda por la persona; las condiciones económicas de la persona hayan sufrido un importante menoscabo; y, por último, que el conjunto de ingresos no supere 1,5 veces el IPREM cuando viva una persona sola, 2 veces el IPREM si es unidad de convivencia y 3 veces el IPREM para más de tres miembros (*vid.* art. 12 de la Ley 2/2017, de 3 febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana).

(20) Medidas que serán analizadas en el bloque referido al Programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual.

(21) Sin duda sobre este aspecto, son recomendables los análisis de MOREU CARBONELL (2014, 2016 y 2017) y PONCE SOLÉ (2015).

de un procedimiento de ejecución respecto de personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria que se recogía en el marco normativo andaluz, canario o navarro(22) no han pasado el filtro del Tribunal Constitucional al identificarse una interferencia con respecto a la competencia estatal y es que dicha medida resulta incompatible, según el Tribunal, con las medidas adoptadas por el Estado en ejercicio de su competencia (art. 149.1.13 CE) para atender a las mismas necesidades, más en concreto, una interferencia en el modo en que el Estado ha ejercido su competencia en materia de bases de la planificación general de la economía e incluso en la actuación de la SAREB(23). Lo mismo cabe decir de la denominada expropiación forzosa del usufructo temporal de determinadas viviendas para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social (véase de la norma extremeña, art. 2 de la Ley 2/2017, de 17 febrero o en la Comunidad Valenciana a través del art. 13 de la Ley 2/2017, de 3 febrero)(24), la cual ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional declarándose inconstitucional al vulnerar de igual manera los títulos competenciales estatales en materia de ordenación de la economía (149.1.13 CE)(25).

Interesante también son tanto la expropiación temporal del uso de las viviendas vacías, que se puede encontrar en la regulación navarra, como la cesión obligatoria de vivienda vacía existente de la norma cata-

(22) Andalucía: disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda y disposición adicional primera de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; Canarias: disposición adicional cuarta de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda; Comunidad Foral de Navarra: (apartados primero y segundo de la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo de derecho a la vivienda en Navarra, añadida por el art. 7 de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra). Asimismo, se puede referenciar el caso vasco (arts. 9.4 y 74 y 75 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco) o valenciano (art. 13 de la Ley 2/2017, de 3 febrero, de función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana).

(23) Más en concreto, declara «un uso de la competencia autonómica en materia de vivienda que, al interferir de un modo significativo en el ejercicio legítimo que el Estado hace de sus competencias (art. 149.1.13 CE), menoscaba la plena efectividad de dicha competencia estatal» (fundamento jurídico tercero) [STC 16/2018 (fundamento jurídico 13)]. También, sentencias núm. 106/2018, de 4 octubre; núm. 80/2018, de 5 julio; núm. 32/2018, de 12 de abril (fundamento jurídico 5); núm. 43/2018, de 26 de abril (fundamento jurídico 4) y núm. 97/2018 (fundamento jurídico 5); núm. 93/2015, de 14 de mayo. Véase en este sentido VALCÁRCEL BUSTOS (2018: págs. 349 y ss.) en relación con la Disposición Adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda en Andalucía y los efectos de la expropiación de uso en el mercado hipotecario.

(24) Esta situación se aplica, dice la norma, «una vez agotadas todas las vías de solución habitacional en previsión de la menor afectación posible al mercado hipotecario» y sobre «las viviendas incursas en procedimientos de desahucio instados por las entidades financieras o sus filiales inmobiliarias, o por las entidades de gestión de activos, cuando resulten adjudicatarias del remate».

(25) *Vid.* Sentencias del Tribunal Constitucional núms.106/2018, de 4 octubre, y núm. 80/2018, de 5 julio.

lana. Respecto a la primera, la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, recoge como causa justificativa de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad (art. 52.2.a), el hecho de mantener una vivienda deshabitada y no haber cumplido en el plazo concedido al efecto el requerimiento para poner fin a tal situación (26), una medida, controvertida, que ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional en sentencia núm. 16/2018, de 22 febrero. En dicha Sentencia, en lo que a este punto respecta, se parte del hecho de que la norma insta a que el propietario de la vivienda destine efectivamente la misma a uso habitacional (27), incluyéndose toda una serie de consecuencias en el caso de que se no hiciera, entre ellas, la expropiación. Curiosamente, lejos de revertir la situación en favor de la defensa a ultranza del derecho a la propiedad, el TC establece la validez de estas expropiaciones siempre y cuando vayan acompañadas de la indemnización correspondiente y es que las mismas, aunque sí contienen relevantes restricciones para el titular del derecho de propiedad, se adoptan en función de un fin de relevancia constitucional como es garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (28), no habiendo en este caso un menoscabo al art. 149.1.13 CE (29).

(26) Suspensión de vigencia y aplicación mantenida por Auto del Tribunal Constitucional núm. 69/2014 de 10 marzo.

(27) *Vid.* TORNOS MAS (2014) en lo referido a la problemática entorno a la función social de la propiedad de las viviendas y su uso efectivo para fines residenciales, además de las diferentes medidas imperativas para imponer la nueva función social del derecho de propiedad.

(28) *Vid.* Fundamento jurídico 16.d: «De este modo, las expropiaciones que pudieran traer causa de los arts. 52.a) y 72.2, mientras vayan acompañadas de la indemnización correspondiente, no tienen aptitud suficiente para perjudicar sustancialmente la solvencia de las entidades de crédito, ni tampoco para mermar significativamente los resultados del proceso de desinversión confiado a la SAREB. En caso de que la propia ley foral impidiera, mediante alguno de los preceptos que no han sido recurridos, que las citadas previsiones expropiatorias no fuesen seguidas de una indemnización proporcional al valor real de la vivienda serían los preceptos que negasen o configurasen de otro modo el derecho a indemnización los que producirían el obstáculo relevante en la competencia estatal. Procede concluir que estas dos normas forales, que son legítimo ejercicio de las atribuciones autonómicas en materia de vivienda (art. 44 LORAFNA), pues la definición de causas de expropiación corresponde al poder público encargado de perseguir los fines sectoriales a cuya satisfacción se orienta la expropiación, no menoscaban significativamente las decisiones que el Estado ha adoptado ex art. 149.1.13 CE para mejorar la solvencia de las entidades financieras y para optimizar el proceso de desinversión de los activos inmobiliarios de peor calidad. Consecuentemente, procede declarar su constitucionalidad y desestimar esta impugnación en la medida que se refiere a ellas. Fundamento jurídico 17: «Los arts. 52.2.a) , 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, añadidos respectivamente por los arts. 2 , 5 y 6 de la Ley Foral 24/2013, aunque sí contienen relevantes restricciones para el titular del derecho de propiedad, el legislador dice adoptarlas en función de un fin de relevancia constitucional como es garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1 CE), a lo que se une que un análisis de dichas medidas, respetuoso del amplio margen de apreciación que incumbe al legislador en este ámbito, conduce a este Tribunal a concluir que con ellas no se desborda el justo equilibrio entre los medios empleados y la finalidad pretendida»

(29) *Vid.* Fundamento jurídico 16 *in fine*: «La definición de causas de expropiación corresponde al poder público encargado de perseguir los fines sectoriales a cuya satisfacción se orienta la

Una última manifestación del impulso del derecho a la vivienda por parte de las Comunidades Autónomas es el referido a la adjudicación directa de una vivienda que podemos encontrar regulado tanto en la Comunidad Valenciana, como en el País Vasco. En el caso de la Comunidad Valenciana, curiosamente el arts. 6.2 a 6.4 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda que anteriormente se ha analizado a raíz de la acción pública en materia de vivienda, recoge la posibilidad de que las personas con vecindad administrativa en la Comunidad Valenciana que por sus ingresos u otras circunstancias, no pueden acceder a una vivienda y sean titulares del derecho exigible a un alojamiento asequible, digno y adecuado, pueden ejercer este derecho ante la Administración, la cual en un plazo máximo de seis meses resolverá su solicitud proporcionando alguna de las soluciones habitacionales previstas en esta ley, otorgándose incluso el uso de un alojamiento por silencio administrativo. Como se comprueba, las políticas de vivienda han llegado a un nivel alto de compromiso, en el cual en la satisfacción del derecho a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada las Administraciones públicas asumen un papel activo, siempre y cuando, lógicamente, los sujetos reúnan los condicionantes exigidos por la norma (30).

Este hecho no es algo exclusivo de la Comunidad Valenciana, presentándose como digo también en el País Vasco, en donde las administraciones públicas vascas, con competencia para ello, pueden poner a disposición, en régimen de alquiler, de una vivienda protegida o un alojamiento protegido, o incluso una vivienda libre en caso de su disponibilidad por causa de programas de intermediación u otros, con la renta o el canon que corresponda en cada caso (arts. 7 a 9 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco). Con ello, aunque el derecho a una vivienda no es exigible por vía jurisdiccional, parece que sí que se puede dirigir hacia las Administraciones Públicas, más cuando cuentan con herramientas para satisfacer el mismo siempre y cuando, repito, se cumplan los condicionantes legales para ello (31).

expropiación, no menoscaban significativamente las decisiones que el Estado ha adoptado ex art. 149.1.13 CE para mejorar la solvencia de las entidades financieras y para optimizar el proceso de desinversión de los activos inmobiliarios de peor calidad».

(30) En el caso de la Comunidad Valenciana se tienen en cuenta diferentes aspectos como disponibilidad de alojamiento, ingresos de la unidad de convivencia, inscripción en el registro de demandantes de vivienda, etc. (*vid.* art. 2 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero).

(31) Autores como MAGUREGUI (2018) hablan de la posible existencia de un servicio público de alojamiento, que debe satisfacerse de igual modo que otros derechos sociales con igual rango de protección constitucional como, por ejemplo, la sanidad, la educación o la cultura.

III. Planes de vivienda en la democracia: evolución hasta la actualidad

Las políticas de vivienda en España presentan una interesante evolución al transitar desde una defensa de la vivienda con un régimen de protección en propiedad a la utilización del alquiler para satisfacer las necesidades habitacionales de la población, ello sin olvidar todo lo anteriormente expuesto acerca de la ayuda a colectivos en emergencia social contenidos en la normativa autonómica.

Centrándonos en el bloque surgido tras la llegada de la democracia, lo primero que ha de destacarse es que los planes de vivienda heredan los planteamientos franquistas con un apoyo al sector de la construcción más que en las personas con problemas en el acceso a la vivienda, ello a pesar de la presencia del ya comentado art. 47 CE (32). Esta situación se muestra en el primer Plan de vivienda aprobado, el referido para el periodo 1981-1983, que giraba en torno al impulso de la construcción, curiosamente como medida económica que frenara la crisis existente. No obstante, es verdad que, a partir de entonces, al fomento de la promoción de viviendas se suma la aparición de diferentes ayudas económicas vinculadas a la adquisición de viviendas y en donde se tenían en cuenta los niveles de renta y composición familiar del adquirente/beneficiario (Planes 1984-1987 y 1988-1992) (33).

Es a partir del Plan 1992-1995 cuando se puede apreciar un cambio de tendencia, con la aparición de un nuevo modelo de política de vivienda asociado a programas de suelo urbanizable para viviendas de protección oficial, ayudas a la compra de viviendas, el fomento de las cuentas vivienda o de la oferta de viviendas en alquiler a precios moderados (34). Este modelo de política se fue trasladando a posteriores planes si bien se produce la introducción de nuevos programas como los de rehabilitación y desarrollo de suelo destinado a viviendas protegidas (Plan 1996-1999).

(32) En concreto, Plan 1981-1983 (Real Decreto 2555/1980, de 7 de noviembre); Plan 1984-1987 (Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre); Plan 1988-1992 (Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre); Plan 1992-1995 (Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre); Plan 1996-1999 (Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre); Plan 1998-2001 (Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio); Plan 2002-2005 (Real Decreto 1/2002, de 11 de enero); Plan 2005-2008 (Real Decreto 14/2008, de 11 de enero); Plan 2009-2012 (Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre); Plan 2013-2016 (Real Decreto 233/2013, de 5 de abril) y Plan 2018-2021 (Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo). Un repaso de la evolución de las políticas de vivienda desde su origen hasta la llegada de la democracia se puede consultar, entre otros, en GUILLEN NAVARRO (2012).

(33) RANCAÑO ÁLVAREZ (1987: págs. 17-20); MUÑOZ CASTILLO (2000: págs. 40 y ss.) e IGLESIAS GONZÁLEZ (2010: págs. 349 y ss).

(34) SÁNCHEZ MARTÍNEZ (2003). Acerca de la política de fomento del alquiler en los planes estatales de los noventa se puede consultar a TINAUT ELORZA (2000).

La burbuja inmobiliaria y el encarecimiento de la vivienda libre conllevó un necesario cambio de posicionamiento en los siguientes Planes (1998-2001 (35) y 2002-2005 (36)) con una apuesta por el proteccionismo sobre los grupos de población más necesitados y que posteriormente se trasladó a los Planes 2005-2008 (37) y 2009-2012 (38). El acceso a la vivienda de los grupos de población con niveles bajos y medios de ingresos, especialmente los jóvenes, fue el foco prioritario de actuación. A ello se añadió otro hecho y es que se comprobó que, por entonces, el otorgamiento de una vivienda protegida en régimen de propiedad no era la mejor solución frente a las necesidades de alojamiento de estos grupos, de ahí la potenciación del régimen de alquiler junto con otras iniciativas como la implantación de ayudas para el pago de alquiler.

En este periodo también hay que hacer referencia a dos normas de carácter estatal muy relevantes en lo que a vivienda se refiere como son el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos (39), que posteriormente sería convalidado y tramitado como proyecto de ley, lo que dio lugar a la aprobación de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, denominada coloquialmente como «Ley antidesahucios» (40).

(35) CACHORRO RODRÍGUEZ (1998: págs. 23-26); ALCONCHEL PÉREZ y ANTÓN GÓMEZ (1999: págs. 29 y ss.).

(36) DE MESA GÁRATE (2002: págs. 43 y ss.) y TINAUT ELORZA (2002: págs. 33 y ss.).

(37) RUIZ ARBE (2005: págs. 14-17); ALONSO TIMÓN (2006: págs. 145 y ss.); CASTANYER GARCÍA (2006: págs. 42-45) TINAUT ELORZA (2006: págs. 273 y ss.) y SIBINA TOMÁS (2008).

(38) Sobre este Plan es interesante el análisis realizado por IGLESIAS GONZÁLEZ (2009) sobre todo por los efectos sobre el urbanismo; en especial, las reservas de suelo para vivienda protegida.

(39) *Vid.* BELINCHÓN ROMO (2012), BERROCAL LANZAROT (2012); GARCÍA DE PABLOS (2012); FERNÁNDEZ-REYES (2013), RALUCA STROIE y FERNÁNDEZ BENAVIDES (2012); LLEDÓ YAGÜE (2014). De esta norma hay que destacar la inclusión de tres fases de actuación. Una primera centrada en la reestructuración viable de la deuda hipotecaria, que si no resulta suficiente da paso a una segunda, con carácter potestativo, que consiste en ofrecer a los deudores una quita sobre el conjunto de su deuda. De manera residual y si ninguna de las anteriores logra reducir el esfuerzo hipotecario de los deudores a límites asumibles para su viabilidad financiera, se otorga la posibilidad de solicitar, obligando a las entidades a aceptar, la dación en pago como medio liberatorio definitivo de la deuda. En este último supuesto, las familias podrán permanecer en su vivienda durante de un plazo de dos años satisfaciendo una renta asumible.

(40) *Vid.* AGÜERO ORTIZ (2013) y JIMÉNEZ PARÍS (2013). Como medidas de esta Ley se incluye la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión; mejoras en el mercado hipotecario a través de la modificación de la Ley Hipotecaria o modificaciones a la Ley de Enjuiciamiento Civil con el fin de garantizar que la ejecución hipotecaria se realiza de manera que los derechos e intereses del deudor hipotecario sean protegidos de manera adecuada, además de agilizar y flexibilizar el procedimiento de ejecución.

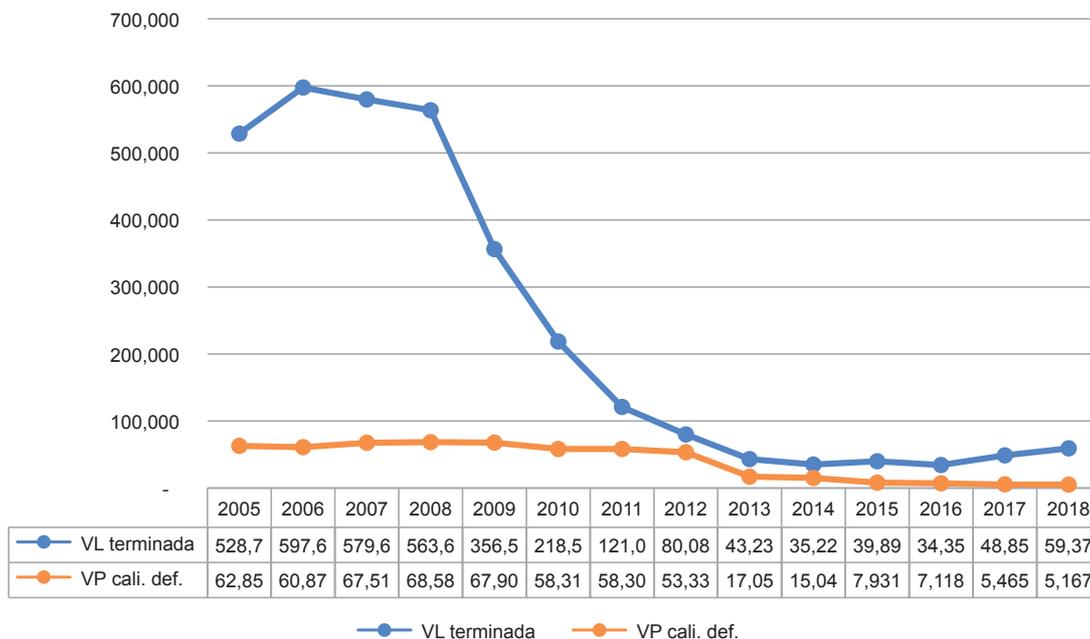
Ambas normas surgen en un momento en el cual España sufre una severa crisis económica y en el cual se identifica a gran número de personas inmersas en procesos de ejecución hipotecaria por los cuales se ven privados de su vivienda habitual, de ahí la adopción de un conjunto de medidas destinadas a aliviar la situación de aquellas personas que en su momento contrataron un préstamo hipotecario para la adquisición de su vivienda habitual y que no pueden hacer frente al pago de este. Estas medidas se mantienen en la actualidad si bien han sufrido modificaciones tanto por la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, como por el Real Decreto-Ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifican el Real Decreto-ley 6/2012 y la Ley 1/2013 (41).

Sin duda, el contexto socioeconómico ha influido de manera determinante en el devenir de las políticas de vivienda. Por ejemplo, la caída en la promoción de nuevas viviendas a raíz de una menor demanda de las mismas a causa de la crisis económica fue una de las causas por la que se produjo un cambio de rumbo de estas políticas hacia la apuesta clara por el alquiler en el Plan de vivienda 2013-2016, junto con las acciones de rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando con ello el bloque de ayudas destinadas a la promoción y construcción de viviendas con un régimen de protección a excepción de los parques públicos de vivienda. Esta situación también ha afectado al nuevo Plan de vivienda y es que hay que tener en cuenta cómo ha evolucionado el mercado inmobiliario en España en los últimos años, sobre todo los dos modelos de vivienda existentes como son la vivienda libre y la vivienda protegida o con un régimen de protección.

En este sentido, ambas tipologías han sufrido de lleno los efectos colaterales de la crisis económica y del estallido de la burbuja inmobiliaria con un descenso en la construcción de nuevas viviendas y una caída de los precios (ver gráficos 1 y 2), si bien no lo es tanto en el de la vivienda protegida al verse marcados los precios por parte de la Administración huyendo por tanto del juego económico de la oferta y de la demanda.

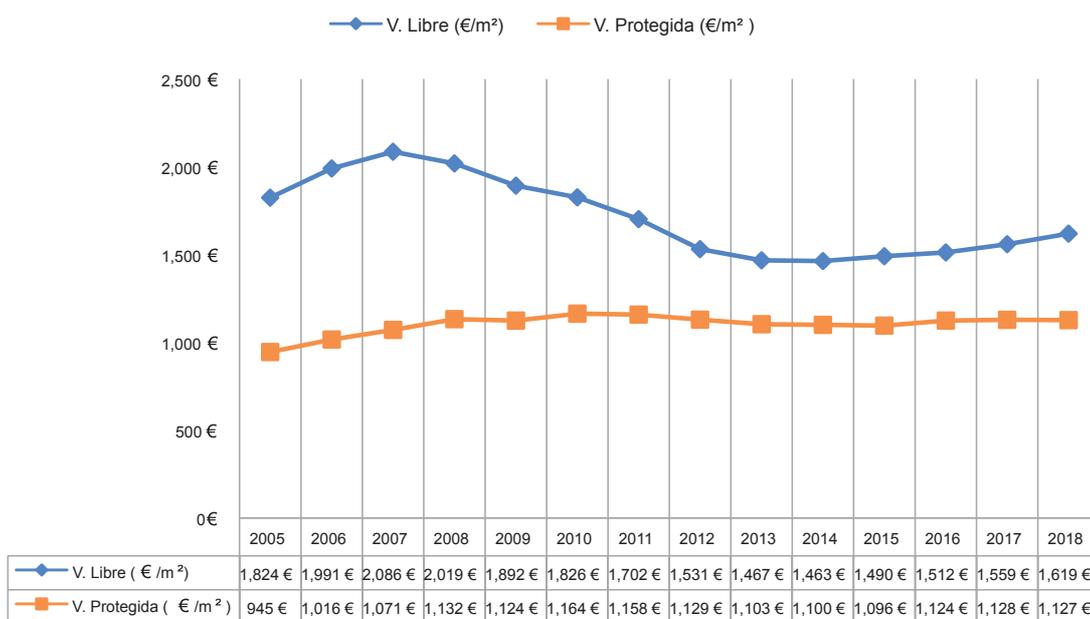
(41) Acerca del Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, CASTILLO MARTÍNEZ (2017).

Gráfico 1
 Número de viviendas libres terminadas y número viviendas protegidas calificadas definitivamente



Fuente: Ministerio de fomento (2018)

Gráfico 2
 Precio €/m² de vivienda libre y vivienda protegida



Fuente: Ministerio de fomento (2018)

Como se aprecia en los gráficos anteriores, entre 2007 y 2013 se identifica un periodo de recesión y es que los datos económicos no dan lugar a dudas. Como expone Rodríguez López (2017: pág. 783), si los precios de la vivienda aumentaron en casi un 200% entre 1997 y 2007, éstos disminuyeron en un 37% entre 2007 y el primer trimestre de 2014. De igual manera, la venta de viviendas retrocedió en un 68,5% entre 2006 y 2013, siendo más acuciante la caída de las viviendas de nueva construcción, que disminuyeron en un 86,2% en el mismo periodo.

En este intervalo cabe recordar que se sucedieron hasta tres Planes de Vivienda, en concreto los de 2005-2008, 2009-2012 y 2013-2016, si bien, a modo de crítica, no respondieron de manera adecuada a la realidad económica y social de estos últimos años al ofrecer respuestas tardías a las necesidades habitacionales de la población(42). Aunque en el Plan 2013-2016 hay un cambio de tendencia con una apuesta por el alquiler, puede decirse que es una reacción tardía ante las prioridades de búsqueda de alojamiento de la población que durante los últimos años han huido de la compra de vivienda en favor del alquiler, lastrando con ello la promoción de nuevas viviendas. Más preocupante ha sido el mercado de la vivienda protegida, desplazado como opción de los ciudadanos ante el descenso de precios de la vivienda libre, precios que incluso se han ido equiparando con el paso de los años como muestra el gráfico 2. De todos modos, en este periodo el esfuerzo medio de acceso a la vivienda ya sea en propiedad o en alquiler se ha mantenido muy elevado para los hogares con bajos niveles de ingresos, teniendo los hogares con bajos ingresos serias dificultades en acceder a una vivienda en propiedad mediante un préstamo hipotecario (43)

Con todo ello, y tal y como se exponía en el preámbulo del Plan 2013-2016, la crisis económico-financiera y sus efectos en el sector de la vivienda, han marcado un cambio de rumbo en las políticas de vivienda, rompiendo el respaldo a la ingente construcción de nuevas viviendas que tenían poca salida en aquellos años. A ello se ha sumado una mayor dificultad de la población en el acceso a la vivienda debido a la precariedad laboral y la restricción de la financiación proveniente de las entidades crediticias. Por otra parte, el mercado del alquiler estaba relegado a un papel secundario e incluso mal visto por los ciudadanos que preferían tener una hipoteca antes que habitar una vivienda en alquiler. La necesidad de apuntalar un modelo que equilibrara ambas formas de acceso a la

(42) Acerca de los planteamientos y dudas creadas acerca de las políticas de vivienda desde la crisis de 2008: PAREJA-EASTAWAY y SÁNCHEZ-MARTÍNEZ (2015).

(43) Así, para 2016, RODRÍGUEZ LÓPEZ (2016: pág. 710) establece que el acceso a una vivienda de 90 m² suponía para tales hogares un esfuerzo del 65,4% en el caso de una vivienda de alquiler y del 58,4% en el caso de acceso a una vivienda en propiedad, mediante un préstamo que cubriese el 100% del precio de venta de la vivienda.

vivienda fue la base sobre la que se estructuró el anterior plan y es la que ha heredado el actual, teniendo al alquiler como eje central de la política de vivienda, ello sin olvidar a la rehabilitación como herramienta útil ante un parque inmobiliario cada vez más envejecido.

Respecto a este modelo de tenencia, es interesante acudir a los datos existentes al respecto en España, donde se comprueba cómo ha evolucionado el alquiler en las últimas décadas en nuestro país. En este sentido, si en 1950 el régimen de tenencia en propiedad de viviendas principales suponía el 49% frente al 51% que englobaba el alquiler y otras formas de cesión, en 2011 los porcentajes han variado considerablemente al situarse en un 78,9% frente a un 21,1% (44). A pesar de ello, se observa con los datos de Eurostat un aumento del alquiler en España en los últimos años al oscilar entre el 20,2% en 2010 al 22,2% en 2016, cifras lejanas a otros países como Alemania (48,3%), Austria (45%) o simplemente la media de los 28 países de la Unión Europea (33,6%) (45). Aparte de los múltiples factores económicos y coyunturales que apuntalan este aumento, en lo sociológico la opción del alquiler todavía es vista por los españoles como una opción obligada al no tener suficientes medios económicos para comprar una vivienda o es tomada como una solución temporal hasta poder adquirir una (46).

Para finalizar, y situándonos en el contexto del nuevo Plan, en el año 2018 se identifica un importante crecimiento del mercado de la vivienda en España en todos los sentidos (precios, alquileres, ventas y nueva construcción), superando, como señala Rodríguez López (2018: pág. 803), los niveles existentes al final de la recesión que sucedió a la etapa de expansión comprendida entre 1997 y 2007. No obstante, ha de destacarse sobre todo una fuerte demanda existente de viviendas de alquiler teniendo como posible factor la denominada vivienda de uso turístico, con un aumento significativo también de los precios del alquiler si bien no se pueden aportar datos del todo fiables al no existir una estadística nacional al respecto.

Con todo ello, el nuevo Plan se sitúa en un momento complejo, de cambios tanto sociales, como económicos y en los que la población, el 80,8% de las personas encuestadas según el Ministerio de Fomento (2018: págs. 97 y ss.), piensa que las distintas Administraciones Públicas

(44) Datos ofrecidos por el Ministerio de Fomento (2018: págs. 5-6) a través de los datos del INE y censos de población y vivienda. Los últimos datos disponibles son los del Censo de 2011.

(45) Un estudio comparado de la situación del mercado del alquiler en Europa con los datos de Eurostat se puede consultar en Ministerio de Fomento (2018: págs. 6 y ss.).

(46) Así, dentro de las razones por las que se opta por residir en una vivienda en alquiler recogidas por el Ministerio de Fomento (2018: pág. 91), el no tener ingresos suficientes para comprar se sitúa como primera opción 42,3%, frente a otras como no quererse hipotecar (14,9%); la mayor movilidad de la vivienda de alquiler (14,9%); solución temporal hasta poder comprar una (13,1%) o las condiciones y la renta eran una oportunidad (4,8%).

(Gobierno, Comunidades, Ayuntamientos) deben adoptar medidas para fomentar los alquileres, como una forma de resolver el problema de la vivienda. Opinión que se completa con el hecho de que el 86,6% de las personas encuestadas están a favor de medidas para aumentar la seguridad jurídica, garantizando el cobro de la renta; el 83,5% a favor de medidas para fomentar la construcción o rehabilitación de viviendas para destinarlas al alquiler o que el 81,4% de las personas encuestadas se muestran a favor de ofrecer desgravaciones fiscales al arrendatario de la vivienda para favorecer el alquiler.

IV. Plan de Vivienda 2018-2021

Como se ha señalado anteriormente, el actual Plan de vivienda articula sus medidas en torno a la figura del alquiler, aparcando, quién sabe hasta cuándo, el apoyo a la construcción de nuevas viviendas. En este sentido, es interesante que el Plan marque como objetivos ya no sólo el incremento del parque de vivienda en alquiler sino también la reactivación del sector inmobiliario a través del fomento del alquiler.

Dejando aparte estos aspectos y dudas acerca de la conveniencia o realidad de estos propósitos, el Plan contiene un importante listado de ayudas al alquiler focalizando un aspecto muy importante como es la atención ya no sólo de los menores de 35 años, sino especialmente de las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual. Aunque se presente como novedad, es una situación tratada y regulada en otros países como Escocia, Inglaterra o País de Gales hace años(47) y que España parece ahora atender sobre todo por los movimientos sociales como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH).

La rehabilitación también está presente a través de diferentes programas, convirtiéndose en el otro elemento esencial de este Plan. Así, la mejora de la calidad de la edificación, de la conservación, eficiencia energética, accesibilidad universal y de su sostenibilidad ambiental, se ve respaldada por diferentes programas que analizaremos a continuación (tabla 1), a excepción del de subsidiación de préstamos convenidos regulados en anteriores planes estatales de vivienda (48).

(47) *Vid.* GUILLÉN NAVARRO (2010).

(48) Programa clásico dentro de los Planes de vivienda estatales, se centra en atender el pago de las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos, regulados en anteriores planes estatales de vivienda, a aquellos beneficiarios que tengan derecho a la misma de acuerdo con la normativa de aplicación (art 9 PEV).

Tabla 1
Programas del Plan 2018-2021

-
1. Programa de subsidiación de préstamos convenidos.
 2. Programa de ayuda al alquiler de vivienda.
 3. Programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual.
 4. Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler o en régimen de cesión en uso.
 5. Programa de fomento de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas.
 6. Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas.
 7. Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural.
 8. Programa de ayuda a los jóvenes.
 9. Programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad.
-

Fuente: elaboración propia

1. Programa de ayuda al alquiler de vivienda

La existencia de un bloque de ayudas al alquiler ha estado muy presente en los últimos Planes de vivienda. Así, el Plan 2005-2008 ya recogía un conjunto de subvenciones a inquilinos, el cual se ha ido incorporando a los sucesivos planes con distintas denominaciones como ayuda a inquilinos (Plan 2009-2012) o ayuda al alquiler de la vivienda (Plan 2013-2016). Lo mismo ocurre con el Plan 2018-2021 que recoge un programa de ayuda al alquiler de vivienda, encontrándose algunas diferencias con respecto a los anteriores Planes cuando nos referimos a los importes, duración o límite de ingresos.

Sin duda, hay tres elementos básicos para participar en este tipo de programas y que lógicamente se recogen en el PEV como son el de disponer de un contrato de arrendamiento de vivienda formalizado en los términos de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, el que la vivienda constituya la residencia habitual y permanente del arrendatario durante todo el periodo por el que se conceda la ayuda(49) y la identifica-

(49) No obstante, el Plan de 2018 mantiene la posibilidad de cambio de domicilio dentro de la Comunidad Autónoma o Ciudades de Ceuta y Melilla. Con ello, la ayuda puede seguirse disfrutando siempre y cuando el nuevo arrendamiento cumpla con todos los requisitos, límites y condiciones establecidos en el PEV y que el nuevo contrato de arrendamiento de vivienda se formalice sin interrupción temporal con el anterior.

ción de una necesidad de vivienda vinculada al hecho de que no pueden concurrir a estas ayudas los propietarios o usufructuarios de alguna vivienda en España, introduciéndose, no obstante, importantes excepciones como la no disponibilidad por causa de separación o divorcio (50).

Centrándonos en el actual Plan, hay un aspecto novedoso, que ya introducía el Plan 2013-2016, como es una limitación en las viviendas objeto de la ayuda a través del establecimiento de un importe máximo de renta. Así, el PEV fija este importe en 600 euros mensuales (51), aumentándose hasta los 900 euros para los casos de familias numerosas y de manera excepcional en determinados municipios, siempre que así lo justifique la Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla de que se trate, hecho este último que sí que supone una novedad respecto a la anterior regulación dada la problemática de precios del alquiler en algunas localidades (52). Aparte de este hecho, la nueva regulación aumenta a tres años el disfrute de la ayuda, vinculándose ésta a un porcentaje de hasta el 40% de la renta mensual que deban satisfacer (53) y que amplía hasta el 50% para personas de más de 65 años (54). Con ello, el Plan 2018-2021 mantiene el porcentaje máximo e incorpora ese aumento del 10% referido, pero elimina el límite máximo de 2.400 euros anuales por vivienda que disponía

(50) Paliando deficiencias regulatorias anteriores, véase el Plan 2008-2013, no entran dentro de esta exclusión los casos en que siendo titulares de una vivienda «acrediten su no disponibilidad por causa de separación o divorcio, por cualquier otra causa ajena a su voluntad o cuando la vivienda resulte inaccesible por razón de discapacidad del titular o algún miembro de la unidad de convivencia». Asimismo, no pueden solicitar la ayuda aquellas personas que tengan parentesco en primer o segundo grado de consanguinidad o de afinidad con el arrendador de la vivienda o que sean socio o partícipe de la persona física o jurídica que actúe como arrendador.

(51) Cantidad que se pone en consonancia con los datos ofrecidos por el Ministerio de Fomento (2018: pág. 89) a través del CIS, por los cuales en 2018 el 32,9% de las personas encuestadas afirmaba pagar entre 301 y 500 euros mensuales, porcentaje que ha disminuido frente a los datos de 2014 (42,2%). Las otras opciones más cercanas se sitúan casi a la par con 17,9% para rentas entre 101 a 300 euros mensuales y el 17,5% para las de 501 a 700 euros.

(52) Así, la provincia de Barcelona y la Comunidad de Madrid presentan una cuantía media del arrendamiento en 2017 que supera los 700€/mes, ello sin olvidar a San Sebastián o Islas Baleares. En este sentido, según el Ministerio de Fomento (2018: págs. 18 y ss.), los municipios en los que se registran los mayores precios del alquiler son Barcelona (15,6€/m² .mes según Fotocasa y 17,5 €/m² .mes según Idealista), Gavà (15€/m² .mes según Fotocasa y sin datos en Idealista), Sant Cugat del Vallès (14,1 €/m² .mes y 15,3 €/m² .mes), Castelfells (13,9 €/m² .mes y 16,1 €/m² .mes), Sitges (13,8 €/m² .mes y 13,4 €/m² .mes), Madrid (13,2 €/m² .mes y 15,5 €/m² .mes), Calvià (13,1 €/m² .mes y sin datos en Idealista) y Donostia/San Sebastián (12,9€/m² .mes y 14,1 €/m² .mes).

(53) En el caso de que la ayuda se vincule a un alquiler de hasta 900 euros, el tramo comprendido entre 601 y 900 euros disfruta únicamente de una ayuda de hasta el 30 % de la renta mensual.

(54) Periodo que se restringe respecto al Plan 2013-2016 en el que se disponía que las ayudas se concedían por un plazo de doce meses, prorrogables, siempre a solicitud del interesado, por sucesivos periodos de doce meses, hasta la finalización del Plan. Por otra parte, se mantiene el porcentaje del 40% de la renta anual, eliminándose el límite máximo de 2.400 euros anuales por vivienda que sí que aparecía en la anterior regulación.

el anterior Plan, además de vincular dichos porcentajes a la renta mensual y no a la renta anual como hacían las anteriores regulaciones (tabla 2).

Tabla 2
Comparación entre las ayudas al alquiler de los últimos planes de vivienda estatales

	Plan 2005-2008	Plan 2009-2012	Plan 2013-2016	Plan 2008-2021
Importe máximo de renta	No existe	No existe	600 euros	600 euros / 900 euros
Cuantía máxima que subvencionar	40 % de la renta anual que se vaya a satisfacer / límite de 2.880 euros por vivienda	40 % de la renta anual que se vaya a satisfacer / límite de 3.200 euros por vivienda	40 % de la renta anual que se vaya a satisfacer / límite de 2.400 euros por vivienda	40 % de la renta mensual / 60% para personas mayores de 65 años
Duración	24 meses	24 meses	12 meses (prorrogables)	36 meses
Ingresos familiares máximos	2,5 veces el IPREM	2,5 veces el IPREM	Variables según composición de la unidad de convivencia	Variables según composición de la unidad de convivencia

Fuente: elaboración propia

Además del cumplimiento de los anteriores requisitos, un aspecto clave a la hora de solicitar esta ayuda es la limitación de los ingresos de las personas que tengan su domicilio habitual y permanente en la vivienda arrendada, consten o no como titulares del contrato de arrendamiento. El nuevo Plan sigue con la clásica correlación con el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), fijándose en 1,5 veces el IPREM si la unidad de convivencia está compuesta por una sola persona adulta, vinculándose a cada persona adicional 0,5 veces el IPREM cuando la unidad de convivencia está compuesta por dos o más personas (art. 17). Esta nueva correlación abre el abanico de solicitantes con respecto a las cifras que aparecían en el Plan 2013-2016, presentándose un modelo más complejo que en los anteriores Planes que asociaban únicamente los ingresos familiares máximos a un número concreto de veces el IPREM (55).

(55) En concreto, la primera persona adulta se computaba a 1 vez el IPREM; cada persona adicional de 14 años o más computaba 0,5 veces el IPREM y cada persona adicional menor de 14 años computaba 0,3 veces el IPREM (arts. 11 y 12 Real Decreto 233/2013, de 5 de abril).

Por lo que respecta a la articulación de la ayuda y transitando ya al ámbito autonómico, las CCAA, con base en sus competencias en materia de vivienda y teniendo en cuenta los Convenios de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y las CCAA para la ejecución del PEV(56), han aprobado diferente normativa destinada a regular la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y pago de las ayudas del Plan, así como la gestión del abono de las subvenciones. Además, debe tenerse en cuenta que las CCAA pueden establecer requisitos adicionales y criterios de preferencia en la selección de las personas solicitantes, siempre que no incrementen los límites de ingresos máximos para acceder a la subvención ni las cuantías máximas de la ayuda prevista. Con ello, dentro de la normativa autonómica se puede encontrar por un lado la publicación de las bases reguladoras de las ayudas(57) y, por otra, su convocatoria para el año correspondiente.

Centrándonos en el caso de las bases reguladoras, un aspecto muy importante que se regula es el relativo a las facultades de inspección. En

(56) Dichos convenios tienen como objeto el establecimiento de las pautas de colaboración y los compromisos mutuos entre el Ministerio y la Comunidad Autónoma, en orden a garantizar la ejecución del PEV en el territorio de esta última. Así, como acciones se encuentran las de tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y pago de las ayudas de los programas del PEV o el seguimiento, control y evaluación de la ejecución del PEV.

(57) *Vid.* entre otras, Andalucía: Orden de 17 de octubre 2018, por la que se aprueba las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia no competitiva, de ayudas para el alquiler de vivienda habitual a personas en situación de especial vulnerabilidad, con ingresos limitados y a jóvenes, en la Comunidad Autónoma de Andalucía; Aragón: Orden VMV/1289/2018, de 26 de julio, por la que se convoca ayudas financieras al alquiler para 2018; Cantabria: Decreto 4/2018, de 1 de febrero, que aprueba la concesión de ayudas al pago del alquiler en Cantabria; Castilla La Mancha: Orden 80/2018, de 22 de mayo, que aprueba las bases reguladoras de las ayudas al arrendamiento de viviendas; Castilla y León: Orden FYM/611/2018, de 6 de junio, que aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda y a la Rehabilitación de Edificios y Viviendas, para el período 2018-2021; Cataluña: Resolución GAH/921/2018, de 10 de mayo, que aprueba las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de las subvenciones para el pago del alquiler; Resolución GAH/867/2018, de 2 de mayo, que aprueba las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, prestaciones para el pago del alquiler destinadas a colectivos específicos; Anuncio de 14 de mayo de 2018, de aprobación de la modificación puntual y el texto refundido de las bases reguladoras para la concesión de las prestaciones para el pago del alquiler en la ciudad de Barcelona; Comunidad de Madrid: Acuerdo de 24 de julio 2018, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de la Comunidad de Madrid para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en su consideración de Plan de Actuación; Comunidad Valenciana: Orden 5/2018, de 25 de junio, que aprueba las bases reguladoras del Programa de ayudas al alquiler de viviendas y Programa de ayudas al alquiler; Extremadura: Decreto 92/2018, de 19 de junio, que establece las bases reguladoras de las ayudas complementarias al alquiler de viviendas en la Comunidad Autónoma de Extremadura; Galicia: Orden de 22 de junio de 2018, que establece las bases reguladoras para las ayudas al alquiler de vivienda del Plan estatal de vivienda 2018, con carácter plurianual; La Rioja: Orden núm. FOM/81/2018, de 22 de octubre, que establece las bases reguladoras para la concesión de la ayuda al alquiler de vivienda en la Comunidad Autónoma de La Rioja; Principado de Asturias: Resolución de 25 de abril de 2018, que aprueba las bases reguladoras para la concesión de ayudas al alquiler de vivienda; Región de Murcia: Orden de 26 de septiembre 2018, por la que se aprueba las bases reguladoras de las ayudas destinadas al acceso a la vivienda en la Región de Murcia 2018-2021.

este sentido, por regla general se opta porque se puedan realizar de oficio cuantas actuaciones se estimen oportunas para la «determinación, conocimiento y comprobación de la documentación, datos, requisitos y condiciones establecidas» (*vid.* Cantabria, art. 7 del Decreto 4/2018, de 1 febrero). Además, se incorporan a lo anterior las correspondientes actuaciones de colaboración con otras Administraciones, entidades y registros públicos, con el objeto de respaldar la ejecución de dichas facultades. De este modo entran en juego, por ejemplo, las diferentes Agencias tributarias, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de Estadística, los Centros de Gestión Catastral y los Institutos de Servicios sociales autonómicos para recabar cualquier dato económico o tributario relevante.

Por otro lado, en lo referido al procedimiento sancionador, hay una remisión a lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y demás normativa autonómica al respecto. En este sentido, no todas las regulaciones autonómicas sobre las ayudas al alquiler cuentan con una regulación exhaustiva en el aspecto sancionador al derivarse, como digo, a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre; no obstante, se pueden destacar los casos de Cantabria o Galicia en donde existe una concreción al respecto. En cuanto a esta última Comunidad Autónoma, existe una vinculación con la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno (art. 17 puesto en relación con el art. 15 de la Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia), a través de la cual el Instituto Gallego de Vivienda y Suelo (IGVS) publica en su página web oficial ya no sólo la relación de las personas beneficiarias y el importe de las ayudas concedidas, sino también las sanciones que pudieren imponerse (art. 28 de la Orden de 22 de junio 2018), además de trasladar toda la información sobre las resoluciones de concesión recaídas a la base de datos nacional de subvenciones de conformidad con el art. de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (*vid.* Castilla La Mancha, art. 33 de la Orden 80/2018, de 22 mayo).

Relacionado con lo anterior, una de las consecuencias en cuanto al incumplimiento de las obligaciones asociadas a la ayuda es su revocación y posterior reintegro (58). En cuanto a este aspecto, en la normativa analizada se incluye tanto el reintegro, total o parcial, de las cantidades percibidas, como la exigencia del interés de demora desde el momento del pago hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro. Para su aplicación, hay una remisión a la normativa de subvenciones estatal y autonómica en su caso, asumiendo el beneficiario de antemano la obligación de reintegro de los fondos percibidos en los supuestos contem-

(58) Como ejemplo, Extremadura en el art. 11 del Decreto 92/2018, de 19 junio, o Galicia, art. 25 de la Orden de 22 de junio 2018.

plados. En este sentido, como causas se incluyen, por ejemplo, la obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido; el incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente; falta de justificación o la falsedad en el pago de las rentas a la persona arrendadora de la vivienda; la resolución del contrato de alquiler o la no comunicación al órgano instructor de cualquier modificación de las circunstancias determinantes del reconocimiento de la subvención (*vid.* Extremadura). Estas causas han de ser completadas con las recogidas en el art. 37 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en el artículo 13 del Decreto 71/1992, de 29 de octubre, modificado por el Decreto 14/2000, de 10 de febrero, por el que se regula el régimen general de concesión de subvenciones.

2. Programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual

Como ya se ha expuesto anteriormente, en los últimos años han aparecido en el marco autonómico y estatal diferentes medidas tendentes a proteger a personas en especiales circunstancias de emergencia social incurso en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria. No obstante, en el ámbito de los Planes de vivienda también se tiene en cuenta esta problemática, introduciéndose en el PEV el programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, que se centra esencialmente en proporcionar un alojamiento a personas afectadas por procesos de desahucio de su vivienda habitual y que carecen de medios económicos, en el cual la colaboración público-privada asume un papel destacado.

Un elemento clave dentro de este programa lo constituye la denominada «situación de especial vulnerabilidad» por la cual los solicitantes no pueden acceder por sus propios medios a otra vivienda. Nos encontramos con un concepto muy parecido al anteriormente analizado como emergencia social y es que el beneficiario de esta ayuda no debe sobrepasar una serie de ingresos económicos para poder concurrir a esta ayuda (59). Además, debe reunir un hecho básico y es el de encontrarse en una situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda ha-

(59) Así, la «especial vulnerabilidad» se acredita mediante informe de los servicios sociales correspondientes que tiene muy presente los ingresos de la unidad de convivencia, excluyendo a aquellas unidades de convivencia que tengan unos ingresos que, en conjunto, superen tres veces el IPREM, matizado para familias numerosas o personas con discapacidad, o que no presenten una necesidad habitacional (art. 23 PEV).

bitual (60). A este respecto, debe matizarse que la ayuda se aplica tanto a las situaciones de lanzamiento derivado de ejecución hipotecaria y no hipotecaria, como de demanda de desahucio por impago de la renta del alquiler, por lo que el elemento esencial a considerar es el hecho de tener que abandonar el domicilio habitual por razones económicas, indistintamente del régimen por el cual accedió al mismo, considerándose como momento procesal determinante el anuncio de subasta o el del requerimiento judicial, según el caso.

Para comprender la importancia y el porqué de la inclusión de este programa en el PEV, conviene atender a los datos del INE (2018) y comprobar cómo ha evolucionado el número de certificaciones por ejecuciones hipotecarias iniciadas e inscritas de vivienda habitual en España desde 2012 (gráfico 3). En este sentido entre 2012 y 2013 se observa un crecimiento importante a este respecto, lo que conllevó a nivel nacional a la adopción de diferentes medidas de contención como la aprobación del Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

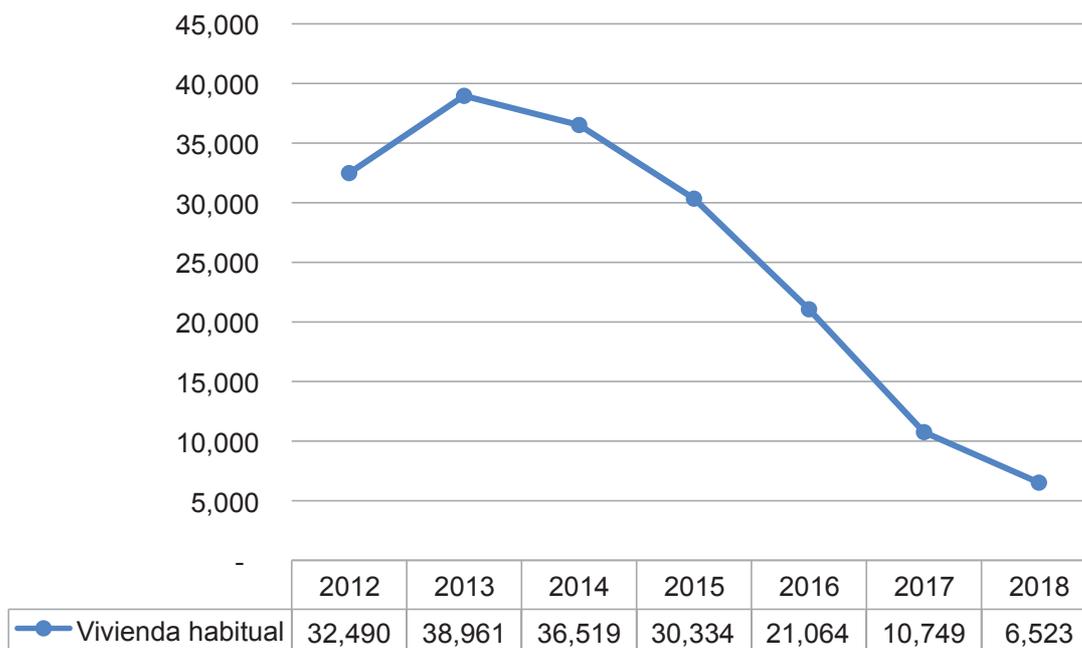
De esta norma hay que destacar ya no sólo el establecimiento de toda una serie de mecanismos conducentes a permitir la reestructuración de la deuda hipotecaria para aquellas personas que presentan dificultades «extraordinarias» para atender su pago, sino sobre todo la incorporación de un Código de buenas prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual (61), que incluye tres fases de actuación que van desde la estructuración viable de la deuda hipotecaria (primera fase), pasando por una quita sobre el conjunto de su deuda si la primera actuación no es suficiente, para acudir en último caso a la dación en pago como medio liberatorio definitivo de la deuda. Además, la norma introduce un interesante Capítulo V en el que se regula el acceso a las ayudas a los inquilinos, en los términos establecidos en los artículos 38 y 39 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, para aquellas perso-

(60) *Vid.* arts. 11.1.b. y 19 in fine. En este sentido, el PEV clarifica cómo acreditar la presunción de condición de vivienda habitual, distinguiendo según sea en el marco de una ejecución hipotecaria (según conste en la escritura de constitución de hipoteca) o en el caso de desahucio por alquiler o de lanzamiento de una ejecución no hipotecaria (mediante certificado o volante de empadronamiento en el que consten, a fecha de la solicitud, las personas que tienen su domicilio habitual en la vivienda objeto del contrato de arrendamiento).

(61) A dicho Código se pueden adherir las entidades de crédito y demás entidades que, de manera profesional, realizan la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios. Asimismo, se establece una comisión de control integrada por representantes del Ministerio de Economía y Competitividad, Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores y Asociación Hipotecaria Española. Un listado de dichas entidades se puede encontrar en la Resolución de 27 de abril de 2017, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica la lista de entidades que han comunicado su adhesión al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre vivienda habitual.

nas que hubieran sido objeto de una resolución judicial de lanzamiento de su vivienda habitual como consecuencia de procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria, con posterioridad al 1 de enero de 2012.

Gráfico 3
Certificaciones por ejecuciones hipotecarias iniciadas e inscritas de vivienda habitual



Fuente: Elaboración propia a través de datos del INE (2018)

Este Real decreto-ley fue convalidado y tramitado como proyecto de ley, lo que dio lugar a la aprobación de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Como hecho destacable de esta Ley hay indicar la consolidación de la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de colectivos especialmente vulnerables y que presentan unas condiciones económicas que les conducen a una situación de especial riesgo de exclusión (62). No obstante, este periodo

(62) En este sentido la norma establece como supuestos de especial vulnerabilidad los siguientes (art. 1.2): a) familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente; b) unidad familiar monoparental con hijos a cargo; c) unidad familiar de la que forme parte un menor de edad; d) unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral; e) unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo; f) unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en

de suspensión, que afecta a cualquier proceso judicial de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial por el cual se adjudique al acreedor la vivienda habitual de personas pertenecientes a estos colectivos, se ha ido ampliando a través de sucesivas modificaciones estableciéndose en siete años desde la entrada en vigor de esta Ley con la modificación de los apartados 1 y 2 realizada por el art. 2 del Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo (63).

A pesar de la existencia de la referida suspensión, esta medida temporal puede no ser suficiente en ciertas personas o unidades familiares que necesitan un lugar donde habitar. Con ello, y regresando al análisis de la ayuda recogida en el PEV, el punto fuerte de este programa lo constituye el ofrecimiento de una vivienda perteneciente a un fondo de viviendas para alquiler social constituido, curiosamente, por entidades de crédito. Con ello, mediante un convenio marco suscrito con el Ministerio de Fomento, las entidades de crédito pueden adscribir a estos fondos las viviendas de su propiedad que tengan desocupadas y disponibles, para ser puestas a disposición de quienes sean objeto de lanzamiento o desahucio de su vivienda habitual y se encuentren en situación de especial vulnerabilidad. Este convenio marco recoge las características de las viviendas objeto de adscripción, siendo ofrecidas a través de un alquiler social, cuyo importe máximo se fija en 400 euros al mes, en función de la superficie, número de habitaciones, antigüedad o ubicación de la vivienda (64). Para poder disfrutar de dicha vivienda, se formaliza un contrato de alquiler por un plazo de tres años por una renta igual o inferior a 400 euros mensuales, pudiéndose recibir una ayuda o subvención pública con cargo a este programa que puede ser de hasta el 100% de la renta de alquiler.

Con todo ello, sin duda este programa es una medida importante, teniendo en cuenta la coyuntura social y económica, que beneficia a las partes implicadas y que además supone poner en el mercado vivien-

situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral; g) unidad familiar en la que exista una víctima de violencia de género; h) el deudor mayor de 60 años. Por otra parte, como señala AGÜERO ORTIZ, (2013) como novedad se añade, junto al requisito económico general (límite de 3 veces el IPREM para el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar), matizaciones si en la unidad familiar existe algún miembro con discapacidad superior al 33 %, dependiente o incapacitado para realizar una actividad laboral (se establece en 4 veces el IPREM) o si el ejecutado sufre parálisis cerebral, enfermedad mental, enfermedad grave o discapacidad intelectual a partir del 33 %, o discapacidad sensorial o física a partir del 65 % (5 veces el IPREM).

(63) Anteriormente se estableció en cuatro años por la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.

(64) Además, cuando la vivienda requiera de pequeños gastos de adecuación para su uso inmediato, el Ministerio de Fomento podrá aportar hasta un 25 % de dicho coste con el límite de 1.500 euros por vivienda (art. 21 *in fine*).

das vacías pertenecientes a entidades crediticias como un medio para su rentabilización y afrontar la situación de emergencia habitacional de las personas.

3. Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler o en régimen de cesión en uso

Otro de los programas novedosos introducido en el PEV es el relativo al fomento del parque de vivienda en alquiler o en régimen de cesión en uso, el cual se asocia a un objetivo claro como es el incremento de la oferta de viviendas en estos regímenes de tenencia para moderar los precios de alquiler para las personas con menos recursos(65). Conviene destacar el hecho de que si bien el Plan 2013-2016 incluía un programa de fomento, lo era únicamente del parque público de vivienda. Como se comprueba, el avance en este sentido es muy relevante ya que se impulsa tanto la promoción pública, como la privada, de vivienda en régimen de alquiler o en régimen de cesión de uso (66).

Ya apuntado anteriormente, el hecho de que los datos comparativos entre regímenes de tenencia de una vivienda principal den un protagonismo destacable a la propiedad (78,9%) frente al alquiler (21,1%), hace que este tipo de programas, como todos los relacionados con el alquiler que se incluyen en este Plan, adquieran una importancia relevante de cara a articular un entramado habitacional más accesible a la población con escasos recursos económicos. Además, atendiendo a la situación del parque inmobiliario español, cabe concluir que en el parque de vivienda en alquiler los inmuebles de mayor antigüedad tienen más peso que en el conjunto del parque residencial. Con los datos del Ministerio de fomento (2018: pág. 75), el 51,8 % del total de inmuebles residenciales en arrendamiento son anteriores al año 1980, si bien conviene atender al periodo 2002-2011, que representa el 23,1% del parque residencial en arrendamiento. Con ello, nos encontramos con un parque de alquiler heterogéneo en el cual, aunque como digo tiene mucho peso el conjunto de inmuebles con cierta antigüedad, se ha producido en los últimos años una renovación con la entrada de construcciones más nuevas.

(65) De igual manera, dentro del preámbulo de la norma, se destaca la utilidad de este programa de cara a activar y completar las reservas mínimas obligatorias de suelo que tanto el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, como la legislación urbanística autonómica, demandan para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

(66) Acerca de la colaboración público-privada en el ámbito de las políticas de viviendas se puede consultar a LAMBEA LLOP (2016) y GUILLÉN NAVARRO (2010), en concreto este último en lo referido al modelo inglés de las Housing Associations.

Dentro de las políticas de vivienda surgidas tras la Constitución Española, el fomento de estos parques de viviendas ha sufrido una interesante evolución. Es verdad que las ayudas económicas destinadas a la promoción para cesión en arrendamiento han estado presentes en los Planes, así como la financiación sobre actuaciones de rehabilitación para destinarlas a arrendamiento, si bien había una vinculación especial con el régimen de protección oficial. Como digo, el arrendamiento se ha incluido desde hace años dentro de las actuaciones protegidas, ello sin olvidar las medidas de la época franquista sobre el alquiler, pero es verdaderamente a partir de Plan 2002-2005 cuando hay una conexión con las políticas estatales de carácter social y una preocupación por el acceso a la vivienda de grupos de población con ingresos reducidos, siendo el alquiler una herramienta útil (67). Así, si la potenciación de la promoción de viviendas protegidas en alquiler había sido considerada una medida adecuada a este propósito, los posteriores Planes fueron incorporando otras iniciativas. En este sentido, en el Plan 2005-2008 hay un avance significativo al respecto ya que, si bien el arrendamiento permaneció dentro de las modalidades de actuaciones protegidas, también se apostó por una movilización del parque residencial mediante el apoyo a quienes pusieran en alquiler viviendas propias usadas y libres o a quienes las adquirieran para tal finalidad, además un interesante bloque de ayudas destinadas al acceso de los ciudadanos a viviendas en arrendamiento. Ante todo, este Plan pretendió fomentar el arrendamiento del parque residencial desocupado, creando un bloque de ayudas repartidas en distintas finalidades como la ya apuntada adquisición de viviendas usadas para arrendar; la promoción de viviendas protegidas de nueva construcción para arrendar; la cofinanciación de la promoción de viviendas de protección oficial de promoción pública para arrendar o la rehabilitación individual de viviendas o de un edificio completo destinadas al arrendamiento. Estos planteamientos permanecieron en el Plan 2009-2012, impulsando el parque de vivienda en alquiler si bien a través de la promoción de vivienda protegida para alquiler, englobándose tanto las viviendas de nueva construcción, como las procedentes de la rehabilitación, con una duración mínima del régimen de 10 o de 25 años contados desde su calificación definitiva (68).

(67) Es verdad que, por ejemplo, el Plan 1998-2001 hay un guiño al acceso a la vivienda, pero únicamente referido al hecho de que se debía mejorar la estructura del mercado de la vivienda, facilitando a las familias con ingresos medios y bajos el acceso a la primera vivienda en propiedad.

(68) Periodos que el Plan 2005-2008 también aparecían en las condiciones de cesión y enajenación de las viviendas de nueva construcción con destino a arrendamiento (art. 33).

En realidad, la referencia como tal al impulso del parque de vivienda en alquiler como medida recogida en un Plan hay que referenciarla al Plan 2013-2016, si bien, se centraba únicamente en el ámbito de la vivienda pública al tener como propósito que las Administraciones públicas generaran un parque público de viviendas que pudiera servir para crear una oferta en alquiler. Con ello, se idearon dos modalidades de vivienda (vivienda de alquiler en rotación y vivienda de alquiler protegido) que, aunque reunían la misma limitación de superficie (máximo 90 m²), diferían en la tipología de beneficiario (69).

La nueva regulación rompe por completo con esta delimitación, básicamente por dos aspectos. El primero, ya apuntado, es el incentivo económico tanto a la promoción pública, como a la privada. Por otra parte, ya no sólo estamos hablando de alquiler, sino que se incorpora también a este programa el régimen de cesión en uso. Además, desaparecen las modalidades de vivienda en alquiler del anterior plan, para dar paso a dos tipos de ayudas directas y proporcionales a la superficie útil de cada vivienda con unos importes máximos por metro cuadrado y con unos porcentajes máximos de subvención por actuación y vivienda (70).

Al igual que anteriores iniciativas al respecto, en este programa no necesariamente estamos hablando de nuevas promociones, sino que también pueden ser viviendas procedentes de la rehabilitación de edificios e incluso se añaden los supuestos de reanudación de obras de viviendas o promociones paralizadas (71). No obstante, para todas estas situaciones se impone la obligación de que estas viviendas se destinen al menos 25 años al alquiler o a la cesión en uso, lo que recuerda a la duración máxima del régimen promoción de vivienda protegida para alquiler recogido en el Plan 2009-2012, fijándose además rentas y precios máximos en relación con los niveles de ingresos máximos fijados para el inquilino o

(69) *Vid.* art. 14: «a) Vivienda de alquiler en rotación, para ser alquiladas a unidades de convivencia con ingresos totales de hasta 1,2 veces el IPREM, teniendo en consideración los de todos los que vayan a residir habitual y permanentemente en la vivienda. b) Vivienda de alquiler protegido, para ser alquiladas a unidades de convivencia con ingresos totales entre 1,2 y 3 veces el IPREM, sumando los de todas las personas que vayan a residir habitual y permanentemente en la vivienda».

(70) Con ello, se establecen dos tipos de ayudas: «a) Una ayuda directa, proporcional a la superficie útil de cada vivienda, de hasta un máximo de 350 euros por metro cuadrado de superficie útil de vivienda. La cuantía máxima de esta subvención no podrá superar el 50 % de la inversión de la actuación, con un límite máximo de 36.750 euros por vivienda. b) Una ayuda directa, proporcional a la superficie útil de cada vivienda, de hasta un máximo de 300 euros por metro cuadrado de superficie útil de vivienda. La cuantía máxima de esta subvención no podrá superar el 40 % de la inversión de la actuación, con un límite máximo de 31.500 euros por vivienda» (*vid.* art. 28 PEV).

(71) Por otra parte, el Plan establece un periodo de ejecución de las promociones nuevas subvencionadas, fijándose un máximo de 30 meses desde la fecha de concesión de la ayuda, que podrá extenderse a 36 meses cuando se trate de promociones de más de 50 viviendas. No obstante, cuando se tratara de actuaciones de rehabilitación o reanudación los plazos serán de 24 meses y 30 meses, respectivamente (art. 31).

cesionario (72). En este sentido, las actuaciones sometidas al mismo están obligadas a respetar una limitación en la renta estipulada que oscila entre los 5,5 euros mensuales por metro cuadrado de superficie útil de vivienda para la primera modalidad de ayuda (350 euros por metro cuadrado de superficie útil de vivienda) y 7 euros mensuales en el caso de la segunda modalidad de ayuda (máximo de 300 euros por metro cuadrado de superficie útil de vivienda), rebajándose con ello los importantes que contenía por ejemplo el anterior Plan (73).

Para finalizar, por lo que respecta a los beneficiarios de este conjunto de ayudas, se mantiene un amplio abanico en el que se engloban a las personas físicas mayores de edad, el sector público, fundaciones y asociaciones (74). Su selección, en régimen de concurrencia competitiva, viene asociado a las bases reguladoras que en los últimos meses las Comunidades Autónomas van aprobando y en donde se recogen los criterios para la selección de actuaciones y concesión de ayudas (75). Así, la valoración recae en una Comisión que determina la prelación de las solicitudes de actuaciones con base en un listado de criterios que determina

(72) En este sentido, para las viviendas incluidas en la modalidad 1.a) del artículo 28 los ingresos de los inquilinos no deben superar en tres veces el IPREM, aumentándose a cuatro veces el IPREM si se trata de una familia numerosa de categoría general o de personas con discapacidad y de cinco veces el IPREM cuando se trate de familias numerosas de categoría especial o de personas con discapacidad. En el caso de viviendas financiadas en la modalidad 1.b) del artículo 28 solo podrán ser alquiladas o cedidas en uso a personas cuyos ingresos, incluyendo los de todas las personas que constituyan la unidad de convivencia, no superen 4,5 veces el IPREM. Este umbral será de cinco veces el IPREM cuando se trate de familias numerosas de categoría especial o de personas con discapacidad.

(73) Estos importes se rebajan con respecto a los del anterior Plan, en donde a la vivienda en rotación se le asociaba una renta de 4,7 euros mensuales por metro cuadrado y a las viviendas de alquiler protegido los 6 euros mensuales por metro cuadrado. Situación que difiere, por ejemplo, con la regulación del Plan 2009-2012 en donde la renta máxima anual, por metro cuadrado de superficie útil era un porcentaje sobre el precio máximo de referencia de la vivienda protegida en alquiler de que se trate o con el Plan 2013-2016

(74) En concreto, personas físicas mayores de edad; las Administraciones Públicas, los organismos públicos y demás entidades de derecho público y privado, así como las empresas públicas, privadas, público-privadas y sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por las Administraciones Públicas; así como las fundaciones, las empresas de economía social y sus asociaciones, cooperativas de autoconstrucción, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones declaradas de utilidad pública.

(75) *Vid.* Andalucía: Orden de 28 de mayo 2019, por la que se aprueba las bases reguladoras para la selección, en régimen de concurrencia competitiva, de actuaciones de fomento del parque de viviendas en alquiler o cesión del uso en Andalucía, y la concesión de las correspondientes subvenciones; Castilla La Mancha: Orden 160/2018, de 31 de octubre, que establece las bases reguladoras de las ayudas para el Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler; Cataluña: Resolución TES/1454/2019, de 27 de mayo, que aprueba las bases reguladoras para el acceso a las subvenciones del programa de fomento del parque de viviendas en alquiler o cesión de uso del Real decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que regula el Plan estatal de vivienda 2018-2021; Región de Murcia: Orden de 22 de mayo 2019, que establece las bases reguladoras para la selección y concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de actuaciones de fomento del parque de viviendas en alquiler en la Región de Murcia.

cada Comunidad Autónoma y en los que se engloba, por ejemplo, el número de viviendas de la actuación o la sujeción a protección pública de la promoción de viviendas (*vid.* Castilla La Mancha).

4. Programa de fomento de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas

Este programa se presenta como otra novedad con respecto al anterior Plan. Cabe recordar que si el Plan 2013-2016 recogía diferentes bloques de ayudas centradas en la implantación del informe de evaluación de los edificios, la rehabilitación edificatoria o el fomento de ciudades sostenibles y competitivas, no había una referencia directa a la mejora de la eficiencia energética. Es verdad que todos estos bloques pueden considerarse pasos previos para futuras actuaciones (véase el informe de evaluación) por lo que el bloque de ayudas a la eficiencia energética hereda estas pretensiones.

Sin duda, este programa hay que vincularlo con todo el entramado normativo surgido en torno a la eficiencia energética de los edificios. En este sentido, en el ámbito de la Unión Europea cabe destacar como una de las primeras medidas relevantes la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios(76), que establecía la obligación de poner a disposición de los compradores o usuarios de los edificios un certificado de eficiencia energética y que en España fue transpuesta a través del Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, en donde se regulaba el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de los edificios de nueva construcción. Posteriormente, esta regulación europea ha sido modificada en 2010 (Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios) y recientemente en 2018 a través de la Directiva UE 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018(77).

En España, a la espera de la transposición de la nueva directiva, está vigente el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, que derogó al de 2007 y

(76) Años atrás ya había surgido otra medida al respecto como la aprobación de la Directiva 93/76/CEE del Consejo, de 13 de septiembre de 1993, relativa a la limitación de las emisiones de dióxido de carbono mediante la mejora de la eficacia energética (SAVE), en donde se instaba a los Estados miembros a que establecieran y aplicaran programas relativos a la certificación energética de los edificios con el objeto de reducir las emisiones de dióxido de carbono, mediante la mejora de la eficacia energética de los edificios.

(77) Además, debe tenerse en cuenta la incidencia al respecto del Código técnico de la edificación (Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo); la Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre, por la que se actualiza el Documento Básico DB-HE «Ahorro de Energía», del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo; y el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE) aprobado mediante Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio.

que adecúa el procedimiento a lo dispuesto en la Directiva de 2010. No obstante, de esta norma sobre todo hay que destacar un aspecto muy relevante como es la obligación de poner a disposición de los compradores o usuarios de los edificios el certificado de eficiencia energética, siendo exigible para los contratos de compraventa o arrendamiento celebrados a partir del 1 de junio de 2013 (78).

Como he indicado, la Directiva UE 2018/844 marca un nuevo camino en lo que a la eficiencia energética respecta. Así, introduce interesantes medidas como una estrategia de renovación de los edificios a largo plazo como objetivo de su descarbonización antes de 2050; el acceso igualitario a la financiación para la renovación de los edificios; la digitalización del sistema energético; la introducción de sistemas de control y automatización de edificios como alternativa a las inspecciones físicas; el fomento del despliegue de la infraestructura necesaria para e-mobility; la introducción de un indicador de inteligencia para evaluar la preparación tecnológica del edificio; o la instalación de puntos de recarga para coche eléctrico en los edificios. Todas las medidas son muy novedosas y sin duda van a marcar la nueva tendencia de actuaciones en materia de vivienda.

Centrándonos ya el propósito del programa, ¿cómo ha articulado el Plan de vivienda las actuaciones al respecto, teniendo en cuenta las novedades y las nuevas tendencias marcadas con la Directiva de 2018? Realmente, dentro de las actuaciones subvencionables no se aprecia una apuesta por la adaptación a las nuevas tecnologías o la descarbonización anteriormente indicada. Así, el PEV incluye dos listados de actuaciones, uno para viviendas unifamiliares aisladas o agrupadas en fila y otro para edificios de viviendas de tipología residencial colectiva. En líneas generales, los bloques fuertes son los relativos a la mejora de la envolvente térmica; la instalación de sistemas de calefacción, refrigeración, producción de agua caliente sanitaria y ventilación para el acondicionamiento térmico, el incremento de la eficiencia energética de los ya existente o la instalación de equipos de generación o que permitan la utilización de energías renovables. Al fin y al cabo, lo que se pretende fundamentalmente es la reducción de la demanda energética, estableciéndose unos porcentajes mínimos según las zonas climáticas preestablecidas (79).

(78) Documento que se suma a la importancia de la memoria de calidades de la vivienda que la promotora de la obra tiene la obligación de entregar a los compradores, tal y como se desprende de la normativa de consumidores y usuarios y en especial del Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas.

(79) Art. 36 PEV: zonas climáticas D y E: un 35 %; zona climática C: un 25 %; zonas climáticas: α , A y B, un 20 % o bien alternativamente una reducción del consumo de energía primaria no renovable, referida a la certificación energética, de un 30 % como mínimo.

Por otra parte, para el acceso al programa, el inmueble objeto de la ayuda tiene que reunir una serie de requisitos que varían según se traten de viviendas unifamiliares aisladas o agrupadas en fila o edificios de viviendas de tipología residencial colectiva. Si bien en ambos casos se exige su finalización antes de 1996 o la necesidad de informe técnico y proyecto de las actuaciones a realizar, varía el carácter de domicilio habitual y permanente de sus propietarios o arrendatarios, al exigirse en el primer caso sin excepción, cosa que no ocurre en el caso de los edificios en donde se exige el que al menos el 50% de las viviendas constituyan el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios. Además, en este último supuesto se obliga a que al menos el 70% de su superficie construida sobre rasante, excluida la planta baja o plantas inferiores si tiene o tienen otros usos compatibles, tenga uso residencial de vivienda.

Para finalizar, y dejando a un lado la cuantía de las ayudas respecto de las cuales me remito al Plan, el listado de beneficiarios es bastante amplio, englobándose ya no sólo a propietarios privados, comunidades de vecinos, sociedades cooperativas, empresas constructoras, arrendatarias, concesionarias o empresas de servicios energéticos, sino también a Administraciones públicas

5. Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas

A primera vista resulta extraña la desaparición del término rehabilitación edificatoria ya no sólo en el título del actual Plan, más cuando el anterior lo incluía junto a la regeneración y renovación, sino sobre todo dentro del listado de programas. En este sentido, las acciones subvencionables vinculadas a la rehabilitación han estado muy presentes en los últimos Planes por lo que parecía incomprensible su destierro. Afortunadamente no ha sido así, ya que en esta ocasión se ha optado por un cambio de denominación y si en el Plan 2013-2016 se incluía dentro del programa de fomento de la rehabilitación edificatoria las acciones de conservación, mejora de la calidad, sostenibilidad y accesibilidad, ahora son estas actuaciones las que adquieren el protagonismo al dar nombre al programa (80).

Como digo, nos encontramos con subvenciones aplicables al ámbito de la rehabilitación sobre viviendas unifamiliares aisladas o agrupadas en fila ya sean urbanas o rurales; edificios de viviendas de tipología residencial colectiva, interviniendo tanto en sus elementos comunes, como en el interior de cada vivienda; y viviendas ubicadas en edificios de tipología

(80) A excepción de los relativo a la sostenibilidad, que es derivado a un programa propio como es de fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas que ya se ha analizado anteriormente.

residencial colectiva. Un aspecto relevante de este Plan es la introducción del ámbito rural en estas ayudas y la inclusión de la vivienda unifamiliar dentro de las actuaciones de rehabilitación. Además, otro cambio relevante es la actualización de la fecha de construcción de las viviendas objeto del programa, al transitar, por ejemplo, del periodo de antes de 1981 (Plan 2013-2016) a tomar 1996 como año límite.

Las actuaciones subvencionables son numerosas, diferenciándose entre actuaciones de conservación (véase en cimentación, cubiertas o fachadas) y aquellas destinadas a la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad, como la instalación de ascensores, salvaescaleras, rampas u otros dispositivos de accesibilidad o la instalación domótica y de otros avances tecnológicos para favorecer la autonomía personal de personas mayores o con discapacidad. Respecto a estas actuaciones se identifican ciertos cambios respecto al anterior Plan. Así, si en el Plan 2013-2016 las actuaciones de conservación se vinculaban al informe de evaluación del edificio o a la adecuación a la normativa vigente para los casos de instalaciones comunes o comunicaciones, ahora se elimina dicha conexión, mencionándose sólo la necesidad de un informe técnico, y se añaden más actuaciones como las ya apuntadas de cimentación, la adecuación interior o incluso el desamiantado.

Por otra parte, y al igual que el anterior programa, se repite el listado de beneficiarios habiendo incluso una asociación entre iniciativas ya que los beneficiarios de este programa pueden compatibilizar estas ayudas con las del programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas. Igual ocurre con los requisitos, estableciéndose de nuevo la necesidad de que el edificio o vivienda unifamiliar aislada date de antes de 1996, que constituyan el domicilio habitual y permanente de sus propietarios o arrendatarios (o se respete el porcentaje del 50% en el caso de los edificios) o que se disponga de un informe técnico que acredite la necesidad de la actuación.

Respecto a la cuantía de las ayudas, éstas se establecen con carácter general en un 40% de la inversión, aunque hay otras limitaciones, en concreto 3.000 euros por vivienda y 30 euros por metro cuadrado de superficie construida de local comercial u otros usos compatibles para actuaciones de conservación y 8.000 euros por vivienda y 80 euros por metro cuadrado de superficie construida de local comercial u otros usos compatibles para actuaciones para la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad (81).

(81) Además, hay otras concreciones como ayudas de hasta 14.000 €/vivienda para personas con discapacidad; hasta 17.000 €/vivienda para personas con grado más severo de discapacidad; Incremento por BIC: 1.000 €/vivienda; Incremento para menores de 35 años: 25% en municipios con menos de 5.000 habitantes; 75% de la inversión en caso de ingresos inferiores a 3 veces el IPREM o de obras de accesibilidad cuando los residentes sean personas discapacitadas o sean mayores de 65 años

Por último, en lo que se refiere al plazo para ejecutar las obras se fija un periodo máximo de veinticuatro meses, accediendo a las ayudas a través de la convocatoria pública hecha por parte de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla.

6. Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural

Otro programa relacionado con los dos anteriores es el de regeneración y renovación, programa clásico en los Planes de vivienda, el cual se centra en financiar obras de rehabilitación de edificios de viviendas y viviendas individuales, así como obras de urbanización de los espacios públicos adyacentes y obras para la construcción de edificios y viviendas que sustituyan a otros que previamente se han demolido en la misma zona, incluyéndose además los supuestos de infravivienda y chabolismo. Ha de destacarse sobre todo la ampliación del ámbito de actuación del Programa ya que ahora ya no sólo se hace referencia a lo urbano, sino también a lo rural, dando con ello el mismo protagonismo a este último. Además, como ya se incluyó en el Plan 2005-2008, pero especialmente en el de 2009-2012, regresan las actuaciones sobre infravivienda y chabolismo.

Por otra parte, se mantiene la obligación de delimitar, de manera continua o discontinua, el área de regeneración y renovación urbana o rural, si bien hay se introducen ciertas modificaciones como el establecimiento como requisito del 70% de la edificabilidad sobre rasante en vez del 60% como el Plan de 2013-2016 o la eliminación del mínimo de 100 viviendas. Por lo que respecta a los beneficiarios, no se presenta un listado como en otras ocasiones, sino que únicamente se hace mención a las personas que asumen la responsabilidad de la ejecución integral del área delimitada por la actuación, a excepción de la referencia hecha a las comunidades de propietarios y agrupaciones de comunidades de propietarios.

Para finalizar, el catálogo de actuaciones subvencionables es el mismo que el que recogía el Plan 2013-2016(82) con la excepción de la inclusión de las viviendas unifamiliares o de las obras de demolición de infraviviendas. Por lo que respecta a la cuantía de las ayudas, se aumenta la cifra por vivienda que se rehabilita (12.000 euros frente a las 11.000 del

(82) Véase la explicación de este programa en Guillén Navarro (2014). Así, se mantienen las actuaciones subvencionables relativas al mantenimiento, mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano (obras de urbanización y reurbanización material de los espacios públicos, mejora de la accesibilidad de los espacios públicos, eficiencia ambiental en materia de agua, energía, usos de materiales, gestión de residuos y protección de la biodiversidad) u obras de demolición de edificios y edificación de viviendas de nueva construcción. Además, se subvencionan los programas de realojo, honorarios de profesionales o gastos de redacción de proyectos.

anterior Plan), manteniéndose los 30.000 euros por cada vivienda construida en sustitución de otra previamente demolida, añadiéndose la construida en los casos de infravivienda y chabolismo. Los gastos de realojo también se mantienen en líneas generales (4.000 euros anuales, por unidad de convivencia a realojar, durante el tiempo que duren las obras y hasta un máximo de 3 años, para las actuaciones de realojo temporal), aumentándose en 500 euros por viviendas rehabilitada o construida la financiación para el coste de gestión y de los equipos y oficinas de planeamiento, información y acompañamiento social (ahora se establece en 1.000 euros).

7. Programa de ayuda a los jóvenes

Los menores 35 años con escasos recursos económicos cuentan en el Plan 2018-2021 con dos tipos de ayudas de acceso a una vivienda, la primera destinada a favorecer el alquiler de vivienda habitual y permanente y, la segunda, la adquisición de vivienda habitual y permanente localizada en un municipio de pequeño tamaño, en concreto menos de 5.000 habitantes.

Ambas recuerdan en gran medida a las recogidas en el programa de vivienda para jóvenes del Plan 2005-2008, que preveía ya entonces diferentes ayudas destinadas a la compra y al alquiler de viviendas. Con ello, se retoman programas específicos sobre este colectivo que, por ejemplo, en el anterior Plan desaparecieron, ello a pesar de que en los últimos años habían surgido interesantes iniciativas tanto en el ámbito estatal, autonómico o incluso local, como la ayuda Estatal Directa a la Entrada (AEDE), la hipoteca joven, las bolsas de vivienda joven o la renta básica de emancipación (83).

Profundizando en las ayudas del nuevo Plan, la referida al alquiler sigue semejantes parámetros que los anteriormente explicados para el bloque general, a excepción lógicamente de tener menos de 35 años, al exigirse ser titular o estar en condiciones de suscribir un contrato de arrendamiento de vivienda o el que la vivienda arrendada o a arrendar, constituya o vaya a constituir la residencia habitual y permanente del arrendatario. Lo mismo cabe decir de las limitaciones en cuanto a la renta de la vivienda objeto de la ayuda que debe ser igual o inferior a 600 euros

(83) En este sentido, es interesante el análisis realizado en GUILLÉN NAVARRO (2012b: págs. 142 y ss.) de la Sentencia del Tribunal Constitucional 129/2010, de 29 de noviembre en el contexto del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, norma derogada por Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

mensuales, pudiéndose aumentar a 900 euros en determinados municipios, o el plazo de la ayuda que también se fija en tres años.

Teniendo en cuenta estos aspectos, qué tiene de beneficiosa esta ayuda con respecto a las ayudas al alquiler anteriormente analizadas. Sin duda, hay dos aspectos que marcan ligeramente la diferencia, el primero es que la cuantía de la ayuda se establece en hasta el 50% de la renta, a diferencia del otro programa que la fijaba en el 40%, manteniéndose, eso sí, la aplicación del 30 % de la renta mensual en el tramo comprendido entre 601 y 900 euros de renta. El otro aspecto diferenciador se da en el aspecto económico de los beneficiarios al desaparecer la variabilidad de situaciones recogidas para el bloque de ayudas al alquiler, al establecerse como criterio económico el máximo de tres veces el IPREM que se amplía para los casos de familias numerosas o personas con discapacidad.

Más interés reviste la otra tipología de ayuda, sobre todo porque supone un guiño al pasado en cuanto a favorecer la adquisición de viviendas en propiedad. No obstante, conviene hacer una serie de matizaciones al respecto ya que si, como ya he indicado, el Plan 2005-2008 incluía dos tipos de ayudas a la compra de vivienda dependiendo de si los ingresos sobrepasaban o no las 2,5 veces el IPREM (con límite en 3,5 veces el IPREM) (84), en el Plan 2018-2021 la ayuda no comprende la adquisición de cualquier vivienda, cosa que sí ocurría en el caso anterior, ya que nos encontramos ante una limitación geográfica al ser objeto únicamente de la ayuda las viviendas sitas en municipios de hasta 5.000 habitantes, ya sean viviendas construidas o por construir.

Por otra parte, la nueva regulación expande el abanico de beneficiarios al establecer el máximo de ingreso en 3 veces el IPREM con las correspondientes ampliaciones en casos de familias numerosas o personas con discapacidad, si bien se presentan más limitaciones en cuanto a la vivienda objeto de la ayuda. En este sentido, se introducen importantes acotaciones como la obligación de constituir en ella la residencia habitual y permanente del beneficiario por un plazo mínimo de cinco años desde la fecha su adquisición, debiendo ser ocupada en el plazo máximo de tres meses desde su entrega por la entidad vendedora. Además, el precio de adquisición de la vivienda, sin los gastos y tributos inherentes a la adquisición, debe ser igual o inferior a 100.000 euros, situaciones que, por ejemplo, el Plan 2005-2008 no recogía. También se presentan diferencias

(84) En concreto, la ayuda era de 10.000 euros si los ingresos del solicitante no excedían de 2,5 veces el IPREM y 7.000 euros en el caso de que lo superaran, pero no llegaran a un máximo de 3,5 veces el IPREM. Además, podían ser aumentadas en 1.000 euros en determinados casos como las de familias monoparentales o monomarentales, unidades familiares con personas con discapacidad, con personas mayores de 65 años, víctimas de la violencia de género, del terrorismo u otros colectivos en situación o riesgo de exclusión.

en cuanto al importe de la ayuda con una congelación de la misma si la comparamos con las ayudas del Plan 2005-2008, en donde ya se otorgaban 10.000 euros si los ingresos del solicitante no excedían de 2,5 veces el IPREM, a lo que hay que sumar una correlación con el precio de adquisición de la vivienda, sin los gastos y tributos inherentes a la adquisición, ya que se impone el límite del 20% del mismo, salvo que exista más de un comprador (85).

Como ya se señalado, el impulso a la adquisición de la vivienda en propiedad recogido en el Plan 2018-2021 rompe el criterio marcado en el anterior de centrarse fundamentalmente en la vivienda en alquiler. No obstante, el Plan a la hora de introducir esta medida, además de pretender ayudar a que los jóvenes para que puedan emanciparse y crear un hogar, en realidad al vincularse únicamente respecto a municipios de menos de 5.000 habitantes lo que trata esencialmente es de implementar una acción en paralelo como es la de combatir la despoblación rural mediante la adquisición de viviendas por los jóvenes. En este sentido, la preocupación por la pérdida de población (en especial de jóvenes y mujeres) en el ámbito rural (86), unida a su progresivo envejecimiento, ha hecho que desde los poderes públicos se hayan adoptado diferentes medidas. Una de ellas, por ejemplo, es la aprobación en el Consejo de Ministros del 29 de marzo de 2019 de las Directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico en donde dentro de las líneas de acción se encuentra el favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural o la puesta en marcha de proyectos de desarrollo socioeconómico de jóvenes, que garanticen el relevo intergeneracional (87).

Con todo ello, la vertebración del ámbito rural pone en juego medidas de diferente calado en donde además impulsar las oportunidades laborales y de futuro de los jóvenes, la vivienda asume también un papel relevante, por lo que el facilitar su acceso mediante ayudas puede suponer un impulso de cara a que los jóvenes elijan el medio rural como opción de futuro.

(85) En los casos en que la vivienda se adquiera por más de un propietario el importe de la ayuda se calcula aplicando al importe de la ayuda que correspondería a la adquisición del 100 % de la vivienda, el porcentaje de cuota adquirida (art. 60.3 PEV).

(86) A este respecto, como señala MORALES PRIETO (2017: págs. 77-78), existe cierta discrepancia a la hora de determinar cuál es el umbral que separa el medio rural y urbano. Así, la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, conceptúa como rurales los municipios menores de 30.000 habitantes que, al mismo tiempo, tengan una densidad inferior a 100 h/km².

(87) También se puede aludir a otras medidas como el Programa Operativo de Empleo Juvenil y las subvenciones para la empleabilidad y el emprendimiento de jóvenes en el medio rural recogidas en el Real Decreto 1234/2018, de 5 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ).

8. Programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad

El último de los programas de ayudas del PEV va también vinculado a la promoción de nuevas viviendas, si bien su destinatario final son las personas mayores y personas con discapacidad (88). La referencia a estos dos colectivos ha sido dispar en los últimos Planes de vivienda, incluyéndose para el caso de las personas con discapacidad breves reseñas a partir del Plan 1998-2001 como consecuencia de la inclusión de la eliminación de barreras arquitectónicas dentro de las actuaciones de rehabilitación, si bien a finales de los años setenta ya había diferentes normativas acerca de la accesibilidad para minusválidos en viviendas de protección oficial (89).

Es en el Plan 2005-2008 cuando se produce un cambio sustancial en la vinculación de estos colectivos con las políticas de vivienda al incluirse tanto a las personas mayores de 65 años, como a las personas con discapacidad, dentro del grupo de beneficiarios con derecho a protección preferente. A partir de entonces, las políticas de vivienda han ido asociando diferentes medidas de importante calado. Así, en el caso de los mayores de 65 años, aparte del acceso a los alojamientos protegidos o la articulación de diferentes ayudas económicas encuadradas en el programa RENOVE para la realización de obras de adaptación a las necesidades de las personas, en el ámbito autonómico, por ejemplo, aparece la figura de los pisos tutelados (90). Lo mismo ocurre con las personas dependientes o con discapacidad, vinculándose especialmente ayudas económicas para la mejora en la accesibilidad de viviendas, la reserva de viviendas para este grupo, la modulación de las condiciones de acceso a una vivienda con un régimen de protección pública o incluso modificaciones en cuanto a las superficies útiles de este tipo de viviendas.

Si como digo estos colectivos históricamente se han asociado con los programas de rehabilitación edificatoria o actuaciones en materia de accesibilidad, el hecho de que las medidas sobre ambos vayan más allá, se

(88) Como indica el Plan, las referidas en el artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

(89) Todo ello de conformidad con la Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad. *Vid.* GUILLÉN NAVARRO (2012b: págs. 194-195), en concreto Decreto 1766/1975, de 20 de junio, sobre características de accesibilidad para minusválidos en viviendas de protección oficial; Real Decreto 355/1980, de 25 de enero, sobre reserva y situación de las viviendas de protección oficial destinadas a minusválidos; Real Decreto 248/1981, de 5 de febrero, sobre distribución de viviendas reservadas a minusválidos.

(90) *Vid.* GUILLÉN NAVARRO (2012b: págs. 150 y ss). En este sentido, el piso tutelado viene asociado a una vivienda destinada a la convivencia, generalmente en alojamiento temporal tutelada por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.

considera un avance importante. En este sentido, el PEV adquiere mucho peso al respecto ya no sólo por introducir, entre otras medidas, matizaciones en lo que a las ayudas al alquiler respecta (mayores de 65 años) o modulaciones en el cálculo de ingreso para el acceso a las diferentes ayudas del Plan, sino sobre todo por contar con un programa destinado al fomento de la construcción de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad junto con las instalaciones y servicios comunes(91), para ser explotadas en régimen de alquiler o cesión en uso, que más o menos se puede considerar una evolución de la figura del piso tutelado anteriormente referenciado.

Lejos de la adjudicación de una vivienda sometida a un régimen de protección, el acceso a un alojamiento que ofrezca un entorno adecuado y que responda a las necesidades de estos colectivos sin duda alguna ya no sólo materializa el derecho a la vivienda, sino que también mejora la calidad de vida de éstos. No obstante, hay algunos aspectos de este Programa que merecen ser comentados.

En primer lugar, nos encontramos con un programa de ayudas económicas destinadas a los promotores de estas viviendas(92), ya sean de nueva construcción o de viviendas procedentes de la rehabilitación de edificio(93), que sin duda tienen un componente asistencial. Es por ello por lo que parece que, además de potenciarse el parque de viviendas de alquiler o en cesión, ya que este programa obliga a destinar la vivienda a estos regímenes durante al menos cuarenta años, se promueve una infraestructura asistencial sobre una población cada vez más envejecida.

Más discutible es el perfil de los usuarios de estas viviendas, con una delimitación de ingresos que poco tiene que ver con una situación económica agónica respecto a la cual las Administraciones públicas deban

(91) En concreto, «asistencia social, atención médica básica veinticuatro horas disponible y cercana, limpieza y mantenimiento, dispositivos y sistemas de seguridad, restauración, actividades sociales, deportivas, de ocio y culturales, así como terapias preventivas y de rehabilitación» (art. 66 PEV).

(92) Véase, Administraciones Públicas, organismos públicos y demás entidades de derecho público y privado, así como las empresas públicas, privadas, público-privadas y sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por las Administraciones Públicas, como fundaciones, empresas de economía social y sus asociaciones, cooperativas de autoconstrucción, organizaciones no gubernamentales y asociaciones declaradas de utilidad pública (art. 67 PEV).

(93) Por lo que respecta a su cuantía, ésta se calcula de manera proporcional a la superficie útil de cada vivienda, hasta un máximo de 400 euros por metro cuadrado de dicha superficie útil. No obstante, la cuantía máxima de esta subvención no puede superar el 40 % de la inversión de la actuación. La asignación de esta ayuda conlleva la limitación del precio del alquiler o cesión de uso de la vivienda, la cual se fija en proporción a su superficie útil y, en todo caso, igual o inferior a 9,5 euros por metro cuadrado de superficie útil de uso vivienda (art. 70). Además, conviene señalar la limitación temporal en cuanto a la construcción o rehabilitación de las viviendas destinadas a esta finalidad y es que el PEV obliga a que las deban realizarse en el plazo máximo de treinta meses desde la fecha de concesión de la ayuda que podrá extenderse a treinta y seis meses cuando se trate de promociones de más de 50 viviendas.

intervenir. La fijación de un máximo de ingresos para la unidad de convivencia de 5 veces el IPREM o el patrimonio inferior a 200.000 euros, son hechos que desvirtúan este programa a lo que hay que sumar la cantidad máxima fijada respecto al precio del alquiler o de la cesión en uso de la vivienda que debe ser igual o inferior a 9,5 euros por metro cuadrado de superficie útil de uso vivienda a lo que habría que sumar el coste real de los servicios de que disfrute el arrendatario y se satisfagan por el arrendador.

V. Conclusión

El Plan de Vivienda 2018-2021 continúa con el modelo de política de vivienda iniciado en el anterior Plan que rompía por completo con el apoyo incondicional a la construcción de nuevas viviendas. La crisis económica, la paralización del sector de la construcción y, sobre todo, los graves problemas de acceso a la vivienda de colectivos desfavorecidos han perfilado en los últimos años unas medidas habitacionales más coherentes con la situación actual.

Como digo, el nuevo Plan retoma en líneas generales estos planteamientos a pesar de que en la actualidad se ha identificado una mejora de la situación económica del país, el repunte en la compra de viviendas y el despertar, por ende, del sector de la construcción. Si durante décadas, las políticas de vivienda se han centrado en ampliar el mercado de la vivienda con apoyo a la promoción de viviendas sometidas a un régimen de protección, la equiparación de precios entre la vivienda libre y la vivienda protegida parece haber desterrado a esta última de las opciones habitacionales de los ciudadanos más cuando, a igual económica, se huye de las responsabilidades y acotaciones que hay que asumir por ser beneficiario de una actuación protegida, ello sin olvidar el importante factor económico que supone la posible venta de la vivienda adquirida. De todos modos, la herencia de estas políticas y de la burbuja inmobiliaria todavía está presente a través de un relevante número de ejecuciones hipotecarias y con ello de personas en situación de emergencia social. En este sentido, el nuevo Plan asume esta problemática introduciendo un programa específico como es el de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, en donde, con acierto, toma en consideración ya no sólo la ejecución hipotecaria, sino también la no hipotecaria o el desahucio por impago de la renta.

Dejando a un lado la conveniencia o no de volver a políticas del pasado, aprendiendo lógicamente de los errores, lo que es evidente es que el Plan 2018-2021 tiene como medida estrella el alquiler, con la introduc-

ción de diferentes programas de ayuda que aparecían, por ejemplo, en el Plan 2005-2008, retomándose además el apoyo a colectivos como los jóvenes, mayores de 65 años o personas discapacitadas. Sobre estos colectivos se hace especial énfasis con programas específicos en los cuales aparecen iniciativas que rompen con la tendencia anteriormente apuntada al centrarse en el fomento de la construcción de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad o en favorecer la adquisición por parte de menores de 35 años de una vivienda habitual y permanente en municipios de pequeño tamaño.

Siendo cauto con la finalidad de ambos programas, en el caso del destinado a los jóvenes hay que focalizarlo ya no tanto desde el acercamiento del derecho a la vivienda a este colectivo, sino sobre todo como una herramienta de vertebración del territorio. En este sentido, las políticas de vivienda pueden servir para impulsar el ámbito rural, atrayendo a jóvenes al derribar una posible barrera como puede ser la dificultad en el acceso a un alojamiento. Sin duda, la apuesta por extender algunas medidas del Plan a lo rural, como la de regeneración y renovación, es todo un acierto más cuando se están aplicando iniciativas de muy diferente calado (económicas, de empleo, turísticas, etc.) con el objetivo claro de frenar la despoblación y no dejar atrás un ámbito con tanta importancia más cuando abarca el 90% del territorio español y sólo reside el 20% de la población española.

Para finalizar, el Plan no sólo se centra en el acceso a una vivienda, sino que también tiene presente la mejora de las condiciones habitacionales. Las ayudas vinculadas a la conservación, la mejora de la seguridad, la accesibilidad en viviendas o la sostenibilidad siguen pautas semejantes a anteriores Planes, aunque ahora no se utilice el término rehabilitación para su denominación. No obstante, sí que hay que hacer énfasis en lo que se refiere a la sostenibilidad y, sobre todo, a la eficiencia energética con una falta de adaptación a los nuevos propósitos marcados a nivel europeo con la Directiva UE 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018.

VI. Bibliografía

- AGÜERO ORTIZ, A. (2013): «Medidas introducidas por la Ley 1/2013, comparativa con el RDL 6/2012, y el soterramiento de la ILP», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 6 (Ejemplar dedicado a: Práctica administrativa y análisis de los últimos avances del derecho de consumo), págs. 66-78.
- ALCONCHEL Pérez, A. y ANTÓN GÓMEZ, G. (1999): «Financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda: Plan 1998-2001», *Actualidad financiera*, Año núm. 4, págs. 29-36.

- BELINCHÓN ROMO, M. R. (2012): «La protección del deudor hipotecario. El Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo de 2012, sobre medidas urgentes de protección de los deudores hipotecarios sin recursos», en SALAS CARCELLER, A. (coord.), *Ejecución hipotecaria: Solución a tiempos de conflicto*, Cizur Menor, Thomson Reuters, págs. 155-168
- BELTRÁN DE FELIPE, M. (2000): *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Valladolid, editorial Lex Nova.
- BERROCAL LANZAROT, A. I. (2012): «Reflexiones sobre el Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de Marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos», *Consultor inmobiliario: Revista mensual de actualidad para profesionales*, núm. 134, págs. 3-28.
- CACHORRO RODRÍGUEZ, E. (1998): «El nuevo plan de vivienda 1998-2001», *Gestión: revista de economía*, núm. 6, págs. 23-26.
- CASTANYER GARCÍA, J. (2006): «El plan de vivienda 2005-2008: Un paso más en las políticas de vivienda timoratas», *Crítica*, Año 56, núm. 939, págs. 42-45.
- CASTILLO MARTÍNEZ, C. (2017): «Medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos: Análisis del Real Decreto-Ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifican el Real Decreto-ley 6/2012 y la Ley 1/2013», *Actualidad civil*, núm. 4, págs. 79-84
- DE MESA GÁRATE, L. (2002): «El nuevo Plan de Vivienda y Suelo 2002-2005: Retos de la situación actual y soluciones aportadas», *Análisis local*, núm. 40, págs. 43-60.
- FERNÁNDEZ-REYES, A. V. (2013): «Aspectos sociológicos, jurídicos y registrales del Real Decreto-ley 6/2012, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año núm. 89, núm. 735, págs. 481-507
- FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS, G. (2010): «El derecho a la vivienda en el ordenamiento jurídico español. Especial referencia a los Estatutos de Autonomía», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 22, págs. 111-145.
- FERRANDO NICOLAU, E. (1992): «El derecho a una vivienda digna y adecuada», *Anuario de filosofía del derecho*, núm. 9, págs. 305-324.
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G. (2010). «El derecho a la vivienda en España», *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm. 3-4, págs. 325-361
- GARCÍA DE PABLOS, J.F. (2012): «La protección de los deudores hipotecarios sin recursos», en SALAS CARCELLER, A. (coord.), *Ejecución hipotecaria: Solución a tiempos de conflicto*, Cizur Menor, Thomson Reuters, pp.151-154.
- GARCÍA MACHO, R. J. (2009): «Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de libertad», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38 (Ejemplar dedicado a: Dret a l'habitatge, urbanisme i cohesió social), págs. 67-95.
- GUILLÉN NAVARRO, N.A. (2010). *La vivienda social en Inglaterra*. Barcelona, Editorial Atelier.

- , (2012): «La incidencia del contrato de acceso diferido a la propiedad, del régimen de amortización y del precario en las políticas de vivienda en España», en GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E.; ALONSO GARCÍA, R. (coords.): *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum* Tomás-Ramón Fernández, Vol. 1, 2012-
- , (2012b): *El beneficiario de las viviendas sometidas a un régimen de protección pública*. Marcial Pons. Madrid.
- , (2014): «El plan de vivienda 2013-2016: el renacer de la vivienda de alquiler en España», *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, núm. 182, págs. 591-606
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2009): «El Nuevo Plan de Vivienda 2009-2012 y sus efectos sobre el urbanismo; en especial, las reservas de suelo para vivienda protegida», *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 19, págs. 45-72.
- , (2010): «La planificación de la vivienda en España», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.): *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, págs. 349-381.
- INE (2018). *Inscripciones de certificaciones por ejecuciones hipotecarias iniciadas en los registros de la propiedad*. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176993&menu=ultiDatos&idp=1254735576757 (enero de 2019).
- INE (2018). *Hogares por régimen de tenencia de la vivienda y edad y sexo de la persona de referencia*. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4583&L=0> (enero de 2019).
- JIMÉNEZ PARÍS, T.A. (2013): «La reforma del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, «antidesahucios», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año núm. 89, núm. 739, págs. 3522-3565.
- LALAGUNA Y DURAN, M. P. (1997): «Sobre la interpretación del derecho a la vivienda», *Revista General del Derecho*, núm. 630, págs. 1882-1888.
- LAMBEA LLOP, N. (2016). «Social Housing Management Models in Spain». *Revista catalana de dret públic*, núm. 52, págs. 115-128.
- LLEDÓ YAGÜE, F. (2014). «Medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y la dación en pago», en ABEL LLUCH, X. (coord.), *Las medidas preventivas de conflictos jurídicos en contextos económicos inestables*, Barcelona, Editorial Bosch, págs. 845-854
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2009): *Introducción al derecho urbanístico*, 3.^a edición, Madrid, Marcial Pons.
- , (2014). «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año núm. 34, núm. 102, págs. 49-91
- MAGUREGUI SALAS, I. (2018): «Trabas y oportunidades del urbanismo para la promoción pública de viviendas. El servicio público de alojamiento: más allá de las reservas de vivienda protegida», en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 151, (Ejemplar dedicado a: Hacia un nuevo marco jurídico en la vivienda en España).

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (2017). «El derecho constitucional a la vivienda», *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, tomo 57, págs. 375-389.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2018): *Observatorio de vivienda y suelo*. Boletín especial, Alquiler Residencial 2018. Recuperado de: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW056> (junio de 2019).
- MINISTERIO DE FOMENTO (2019): *Observatorio de vivienda y suelo*. Boletín anual 2018. Recuperado de: <http://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW062> (junio de 2019).
- MORALES PRIETO, E. (2017): «Acceso a la vivienda y mantenimiento de la población joven en los espacios rurales», *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 116 (Ejemplar dedicado a: Jóvenes y vivienda), págs. 75-93.
- MOREU CARBONELL, E. (2014). «Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social», en ALONSO PÉREZ, M.T. (dir.), *Vivienda y crisis económica. Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica*, Pamplona, Aranzadi, págs. 369-420.
- , (2016): «Activismo social y derecho a la vivienda», en GIFREU FONT, J.; BASSOLS COMA M. y MENÉNDEZ REXACH, M. (dir.): *El derecho a la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunes*, INAP, Madrid, págs. 281-302.
- , (2017): «El impacto de los movimientos sociales en la legislación sobre vivienda», *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, núm. 98, pp.15-42.
- MUÑOZ CASTILLO, J. (2000): *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Madrid, Editorial Colex.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2010): «El derecho a una vivienda adecuada», *Folleto informativo de Naciones Unidas*, núm. 21.
- OLIVÁN DEL CACHO, J. (2009): «Vivienda», en Bermejo Vera, J., *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Cizur Menor (Navarra), Thomsom-Civitas.
- PAREJA-EASTAWAY, M. y SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, M.T. (2015). «El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas ¿qué falta por resolver?». *Cuadernos Económicos de ICE*, número 90,149-174.
- PISARELLO PRADOS, G. (2009): «El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38
- PONCE SOLÉ, J. (2008): «El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la Ley Catalana 18/2007, de 28 de diciembre del derecho a la vivienda», en PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÀS, D. (Coords.): *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Madrid, Marcial Pons, págs. 65-175.
- , (2015): «¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015,

- declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos», blog de l'Institut de Recerca TransJus, <http://www.ub.edu/instituttransjus/> (recuperado: 30 noviembre 2015).
- RALUCA STROIE, I. y FERNÁNDEZ BENAVIDES, M. (2012): «Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo por el que se aprueban medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 2 (Ejemplar dedicado a: Vacaciones y Derecho de consumo), págs. 207-211
- RANCAÑO ÁLVAREZ, M. (1987): «Consideraciones jurídicas al Plan Cuatrienal de la Vivienda (1984-1987)», *Aparejadores: boletín del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla*, núm. 23, págs. 17-20.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2013): «Los cambios en el mercado de vivienda en 2013», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 178, págs. 773-787.
- , (2014): «El mercado de la vivienda avanza: un contexto económico debilitado», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 182, págs. 735-750.
- , (2015): 2015. «Una recuperación gradual del mercado de vivienda en España», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 185, págs. 575-588.
- , (2016): «Mercado de vivienda: persiste la recuperación, se modera el ritmo», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 190, págs. 701-714.
- , (2017): «La oferta de nuevas viviendas parece reaccionar en España», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 194, págs. 779-792.
- , (2018). «El mercado de la vivienda mantiene la expansión», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 198, págs. 805-818.
- ROGER FERNÁNDEZ, G. (2005): *La gestión del suelo para la vivienda social*, El Escorial (Madrid), Curso de verano de la Universidad Complutense «El derecho a la vivienda y la política local».
- RUIZ ARBE, F. (2005): «Novedades del Plan de Vivienda Estatal 2005-2008 (Real Decreto 801/2005)», *Observatorio inmobiliario y de la construcción*, núm. 1, págs. 14-17.
- RUIZ-RICO RUIZ, G. (2007): «Derecho constitucional a la vivienda versus especulación urbanística», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 31, págs. 31-49.
- , (2013). «El derecho constitucional a la vivienda», en ANSUÁTEGUI ROIG, F.J.; RODRÍGUEZ URIBES, J.M.; PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. y FERNÁNDEZ GARCÍA, E. *Historia de los derechos fundamentales*, Vol. 4, Tomo 6, 2013 (El Derecho positivo de los derechos humanos), Madrid, Dykinson, págs. 1957-1993
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2003): «El plan de vivienda 1992-1995: un estudio de su incidencia redistributiva», *Working papers = Documentos de trabajo: Serie EC (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas)*, núm. 11.
- SIBINA TOMÀS, D. (2008): «Planes de vivienda y actuaciones susceptibles de ser protegidas», en PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÀS, D. (coord.). *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo: con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*. Madrid, Marcial Pons.

- TEJEDOR BIELSA, J. (2010): «Vivienda», en BERMEJO VERA, José y LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Dirts.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas.
- TINAUT ELORZA, J.J. (2000): «La política de fomento del alquiler en los planes estatales de vivienda de los noventa», *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, núm. 125, (Ejemplar dedicado a: La Vivienda de Alquiler en España: reflexiones a los cinco años de la Ley de Arrendamientos Urbanos), págs. 505-518.
- , (2002): «El Plan de Vivienda 2002-2005: aspectos básicos y principales novedades», *Cuadernos de Información económica*, núm. 166, págs. 33-39.
- , (2006): «Desarrollos recientes de la política estatal de vivienda en España: el plan 2005-2008», *Papeles de economía española*, núm. 109, págs. 273-290.
- TORNOS MAS, J. (2014). «El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, 2014, págs. 2853-2871.
- VALCÁRCEL BUSTOS, M. (2018). «Competencias y reconocimiento de derechos de las personas vulnerables: sanidad, vivienda y derechos fundamentales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 111 (mayo-agosto 2018), págs. 341-372.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2015). «El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 32, págs. 121-154
- , (2011). *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, lustel.
- , (2016). «Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica». en VAQUER CABALLERÍA, M.; PONCE SOLE, J. y ARNAIZ RAMOS, R. *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*. Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo.