

LAS LIMITACIONES DEL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA PARA PERSONAS MAYORES

María Lidón Lara Ortiz

Derecho administrativo, Universitat Jaume I

Resumen

El Plan Vivienda estatal 2018-2021 recoge, entre otros, el programa de ayudas destinadas a fomentar la construcción de viviendas para personas mayores. Considerando su regulación actual y la gestión de las ayudas por parte de las Comunidades Autónomas encontramos algunas limitaciones que impiden que este programa alcance mayor efectividad. También se han apreciado algunas limitaciones derivadas del concepto de vivienda digna y adecuada, y del derecho urbanístico que ostenta una estrecha relación con el derecho a la vivienda digna y adecuada, en cuanto que es generador de terrenos destinados a viviendas sociales.

Abstract

The 2018-2021 State Housing Plan includes, among others, the aid program for promoting the construction of housing for elderly people. Considering its current regulation and the management of aids by the Autonomous Regions, we find some limitations that prevent this program from achieving greater effectiveness. There are also some limitations derived from the concept of decent and adequate housing, and from the urban regulation that has a close relationship with the right to decent and adequate housing, as it generates land for social housing.

Palabras clave

Vivienda, personas mayores, medidas de fomento, urbanismo.

Key words

Housing, elderly people, promoting measures, urbanism.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Introducción

El Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 incluyó, entre otros, un programa de fomento de viviendas para personas mayores que prevé la concesión de ayudas para la promoción de edificios y conjuntos residenciales que cuenten con instalaciones y servicios comunes adecuados para ellas, tales como asistencia social, atención médica básica, limpieza y mantenimiento, dispositivos y sistemas de seguridad, restauración, actividades sociales, deportivas, de ocio y culturales, así como terapias preventivas y de rehabilitación, que contribuyan a mejorar su calidad de vida, lo que constituye un ámbito de actividad orientado al futuro que es necesario apoyar desde las Administraciones Públicas¹. Este programa, al igual que los demás programas previstos en el Plan Vivienda estatal y en los autonómicos, además, contribuirá a alcanzar algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) incluidos en la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de 2015, especialmente, se verán favorecidos el ODS-9 y el ODS-11 que categorizan las infraestructuras, la industrialización, la innovación, y específicamente, las ciudades y asentamientos humanos en la sostenibilidad, la inclusividad, la seguridad y la resiliencia².

Las personas mayores son consideradas vulnerables en la mayor parte de normas estatales y autonómicas, de conformidad con la Recomendación General nº 21.c) del Dictamen aprobado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas de fecha 21 de julio de 2017, en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto de la comunicación núm. 5/2015, relativa al asunto de Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili frente al Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) – asunto de referencia E/C.12/61/D/5/2015-. Sin embargo, las limitaciones que afectan a este tipo de ayudas hacen poco eficiente la previsión de un programa de ayudas para personas mayores para la finalidad que se pretende conseguir y que se infiere del Plan Vivienda 2018-2021.

Las limitaciones de los planes vivienda, por su parte, son necesarias para evitar comportamientos especulativos³, pero la búsqueda de mayor eficiencia en las ayudas conferidas en este ámbito, requiere de un análisis de las limitaciones que afectan al programa de ayudas, para plantear una mejora de su configuración en los futuros Planes Vivienda u otras posibilidades que permite la regulación vigente.

Metodología

¹ Como resulta de la Exposición de Motivos nº II del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

² Así se recoge expresamente en el Preámbulo del Decreto 91/2020, de 30 de junio, por el que se regula el Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030, número II.

³ Muñoz Castillo, José. *Constitución y vivienda*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, 85-90.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

La metodología aplicada es la propia de la ciencia jurídica. En este caso, partiendo del marco legal vigente se hace una reflexión sobre la extensión del concepto de vivienda digna y adecuada en general, para posteriormente delimitar qué significa digna y adecuada en el ámbito de la vivienda para personas mayores. Posteriormente, se analiza el marco jurídico de las ayudas destinadas al fomento de la vivienda digna y adecuada para personas mayores, revisando las previsiones del Plan Vivienda 2018-2021 y la forma en que tales previsiones han sido ejecutadas en distintas Comunidades Autónomas. Todo ello con la finalidad de verificar las principales limitaciones jurídicas y prácticas en el diseño de este tipo de ayudas, para posteriormente proponer mejoras que puedan ser incorporadas a los Planes Vivienda que sustituyan al actualmente vigente.

Resultados

1. Limitaciones jurídicas generales del derecho a la vivienda.

Las primeras limitaciones que encontramos para que las ayudas destinadas a la generación de viviendas adecuadas a mayores sean realmente efectivas son de índole jurídica. Fundamentalmente, podemos destacar que existen limitaciones que derivan de la propia configuración del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada en nuestro propio Ordenamiento Jurídico, limitaciones que también afectan a otras ayudas contempladas en el Plan Vivienda cuyo destino es favorecer a otros colectivos vulnerables.

En la propia base del mismo, encontramos su configuración como un derecho social estatutario⁴, incluido en la Constitución española como principio inspirador de las políticas públicas que permiten construir una sociedad en la que el estado de bienestar se encuentre lo más extendido posible. Las políticas públicas sobre vivienda son, también, uno de los tres pilares que permiten el desarrollo económico junto con el sector financiero y el del transporte⁵.

Con el propósito de cumplir el mandato constitucional sobre el acceso a la vivienda digna y adecuada, el Estado y los Gobiernos autonómicos aprueban planes trienales, de forma periódica, que incluyen medidas para facilitar el acceso a una vivienda digna a aquellas personas que reúnen las circunstancias que se establecen en dichos planes, y que reflejan cierta vulnerabilidad en los beneficiarios. Estas medidas incluyen facilidades para acceder a viviendas protegidas, que se construyen con destino a su enajenación o alquiler a quienes pueden ser ciudadanos beneficiarios de dichos planes⁶, pero que por

⁴ Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo. *El derecho constitucional a la vivienda*. Madrid: Ministerio de Vivienda, 2008, 70.

⁵ Janer y Durán, Enrique. "La vivienda económica en las grandes ciudades". *Revista de Estudios de la Vida Local REVL nº 30*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1946, 926-937.

⁶ Pueden ser beneficiarios quienes tienen la condición de ciudadanos, sin que esta condición dependa de su nacionalidad. Vaquer Caballería, Marcos. *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid: Iustel, 2011, 17.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

el mismo motivo conllevan limitaciones a su transmisión para evitar que se especule con ellas, pues es su destino compensar carencias en quienes se consideran desfavorecidos desde un punto de vista económico o social, ya que sin tales limitaciones, se desvirtuaría la finalidad que los planes vivienda persiguen.

La previsión constitucional se encuentra en el artículo 47 de la Constitución española cuya literalidad merece ser reflejada aquí y conforme a la cual: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”. Este último inciso encierra la relación entre la actividad urbanística y la generación de vivienda en beneficio de la sociedad, ya que es tras la Constitución española de 1978, cuando se considera un derecho social, que supera la configuración meramente urbanística de etapas anteriores, donde encontrábamos mayor desconexión entre la actividad urbanística y el beneficio de los ciudadanos para acceder a la vivienda digna y adecuada⁷. Sin embargo, se ha destacado que los mecanismos de equidistribución de nuestro sistema jurídico urbanístico no han trascendido del suelo urbano y del suelo urbanizable y, en ningún caso, ha sido prevista entre clases de suelo, por lo que se observan ciertas limitaciones que aún subsisten en la generación de suelo destinado a viviendas sociales en el aspecto urbanístico⁸.

Otras limitaciones derivan de su configuración como derecho. Así, La naturaleza jurídica del derecho a la vivienda requiere unas precisiones para entender su alcance y contenido. La primera de ellas es que se encuentra ubicado dentro del Capítulo III del Título I de la Constitución española, al regular los Principios Rectores de la Política Social y Económica, por lo que no es un Derecho Fundamental, y su protección no se puede asimilar a la de los derechos de este tipo. En segundo lugar, debemos considerar que la manifestación de la configuración de España como Estado social y democrático de Derecho, significa en relación con el derecho a la vivienda digna y adecuada, que es este un derecho social en sentido estricto, es decir, no es un derecho subjetivo que conferiría a sus titulares una acción ejercitable para la obtención directa de una vivienda “digna y adecuada”⁹, en este sentido se configura como un valor a promover por los poderes públicos, como directriz, tal y como confirmó la Sentencia del Tribunal Constitucional nº152/1988, de 20 de julio, en su Fundamento Jurídico número 2. Esto sin embargo, podemos mencionar que en otros países europeos encontramos ejemplos de una materialización de este derecho en un derecho subjetivo, como por ejemplo, en

⁷ Jardí Casany, Enric. “Congreso de la Federación Internacional de la Vivienda y Urbanismo. Urbanismo y democracia”. *Revista de Estudios de la Vida Local REVL nº 181*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1974, 73-79.

⁸ Agudo González, Jorge. “Gestión urbanística integral del suelo: plusvalías y servicios ambientales”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica REALA nº 311*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, 135-167.

⁹ Así ocurre en nuestro país y en otros muchos, como se aprecia en Lloret, Elsa María del Carmen. “El derecho a la vivienda: ¿un derecho exigible judicialmente?”. *El derecho a la vivienda*, Vol. 28. Buenos Aires: Cartapacio de Derecho, Facultad de Derecho, UNICEN, 2015, 24.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

el Auto del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo de Nordrhein-Westfalen (Alemania), de 4 de marzo de 1992 que planteó los límites en los cuales una Administración local está obligada a conceder alojamiento a sujetos sin vivienda, en un supuesto de reconocimiento excepcional, por vía cautelar¹⁰. Sin duda, esta posibilidad va mucho más lejos de lo que implicaría, simplemente, contemplar el derecho de acceso a la vivienda digna y adecuada, como un mero principio inspirador. A pesar de su delimitación objetiva, desde el punto de vista subjetivo, este derecho se configura ampliamente, puesto que, aunque en principio se refiere sólo a los españoles, el artículo 13.1 de la Constitución española y la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, equipara la situación de los extranjeros (en situación legal en España) a la de los nacionales españoles en algunos aspectos, entre ellos en relación con el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada. En tercer lugar, también es necesario destacar que el artículo 47 de la Constitución española se enfoca en la regulación del suelo, es decir, en la materia urbanística, por lo que el derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada no puede entenderse de forma separada e independiente al planeamiento urbanístico. Si tenemos en cuenta esta última consideración, es necesario destacar también que las competencias son compartidas entre Estado y Comunidades Autónomas, en lo referente a urbanismo, ya que el artículo 148.1. 3ª de la CE establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir como competencia exclusiva "la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda", competencia que ha sido efectivamente incluida en todos los Estatutos de Autonomía. Además, debe ser tenido en cuenta que las ordenanzas municipales pueden desarrollar algunos puntos de la regulación sobre vivienda, aunque sus competencias son menores.

Finalmente, y a pesar de la consideración del derecho al acceso a una vivienda digna como derecho social en España, pero no como derecho fundamental, en los textos internacionales su catalogación es algo más cualificada que en Derecho español ya que se configura como un Derecho Humano de tercera generación (junto con el Derecho a un medio ambiente adecuado, la protección de los consumidores y usuarios, etc.). Así lo encontramos en el artículo 25, apartado 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Con la configuración anteriormente indicada, el derecho a la vivienda digna y adecuada debe ser compatibilizado y encontrar el equilibrio con otros intereses o derechos a los que la Constitución española les dispensa protección, y que a menudo, entran en conflicto de intereses con el mismo. En este sentido, las principales limitaciones las encontramos en relación con la protección del Derecho a la propiedad privada al que se refiere el artículo 33 de la Constitución española que puede ser limitado por su función social, pero "sin que nadie pueda ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes". Otra limitación resulta de varios artículos, que forman parte de lo que se conoce como Constitución económica,

¹⁰ González-Varas Ibáñez, Santiago. "La extensión de la obligación municipal de dar alojamiento a sujetos sin vivienda". *Revista de Estudios de la Administración Local REAL* nº 255-256. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, 843-846.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

y entre los que destacan los artículos 38, 40, 128 de la Constitución española. Finalmente, otras limitaciones proceden de la obligación de proteger, conforme a los artículos 45 y 46 de la Constitución española, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como la obligación de los poderes públicos de garantizar la conservación y de promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad.

2. Limitaciones prácticas de carácter conceptual.

La financiación que permite acceder a las viviendas destinadas a personas mayores debe ser aplicada para facilitar el acceso a viviendas a través de alquileres o cesiones de uso con renta o precio limitado, por personas mayores de sesenta y cinco años con recursos económicos limitados¹¹. Concretamente, del artículo 73 del Real Decreto 106/2018 determina ese límite de edad para considerar que, a partir de entonces, se puede considerar que una persona es mayor a efectos del Plan Vivienda. La consideración de estar en posesión de recursos económicos limitados se sitúa por el mismo artículo en unos ingresos que no superen cinco veces el IPREM, incluyendo los de todas las personas que constituyan la unidad de convivencia, ni puedan disponer, en el momento de habitar la vivienda incluida en el programa de ayudas, de vivienda propia o en usufructo, y su patrimonio, a efectos de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio, sea inferior a 200.000 euros.

Aunque los destinatarios de la vivienda de este programa son las personas que reúnan las características anteriores, los beneficiarios de las ayudas contenidas en el programa son, de conformidad con el artículo 67 del Real Decreto 106/2018, 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, y las fundaciones, las empresas de economía social y sus asociaciones, cooperativas de autoconstrucción, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones declaradas de utilidad pública, y aquellas a las que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Del programa específico de ayudas destinadas a viviendas para mayores, resultan limitaciones evidentes por lo siguiente:

- La primera limitación es de carácter subjetivo. Existe cierta divergencia entre aquellos que, conforme al artículo 47 de la CE, son los titulares del derecho de acceso a la vivienda digna y adecuada, que son todos los españoles (y los extranjeros legalmente residentes en España), frente a aquellos que el Plan Vivienda 2018-2021 considera beneficiarios de las ayudas de esta línea o programa, cuyo objeto es el fomento de la construcción de este tipo de viviendas y no el acceso a las mismas. Así, a la vista del artículo 65 del Real Decreto

¹¹ Preámbulo del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en su número II.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

106/2018 estas ayudas están destinadas a fomentar la construcción de viviendas para personas mayores junto con las instalaciones y servicios comunes necesarios para ser explotadas en régimen de alquiler o cesión en uso. Estas instalaciones o servicios comunes son las que caracterizan su adecuación a las personas mayores y que de modo no taxativo aparecen indicados en el propio Preámbulo del RD 106/2018 y en el artículo 66.2 de la misma norma: asistencia social, atención médica básica, limpieza y mantenimiento, dispositivos y sistemas de seguridad, restauración, actividades sociales, deportivas, de ocio y culturales, así como terapias preventivas y de rehabilitación, que contribuyen a mejorar su calidad de vida. Lo más relevante y determinante para que puedan ser considerados servicios o instalaciones que puedan ser incluidos en esta categoría es que impliquen la mejora de la calidad de vida de las personas mayores que serán las destinatarias últimas del programa, aunque no los beneficiarios, como se ha indicado.

En este sentido, se considera una limitación relevante que no puedan ser solicitadas ayudas en la línea que contiene este programa por parte de los destinatarios finales, que son quienes pueden disfrutar de los servicios e instalaciones indicados antes, pues fácil sería pensar que tales servicios pudieran ser instalados directamente en su vivienda o edificio por quienes son personas mayores de 65 años, ya que realmente son quienes ostentan la titularidad del derecho a acceder a una vivienda adecuada a su edad cuyo fundamento se encuentra en el artículo 47 CE y es fundamento de todos los programas incluidos en el Plan Vivienda 2018-2021. Esta posibilidad no se contempla en el programa estatal.

- Del mismo modo, la segunda limitación es de carácter objetivo. Ello porque la finalidad del programa es fomentar la construcción, reconstrucción o acceso a viviendas adecuadas para su edad por personas mayores de 65 años sólo a través de alquileres o mediante la adquisición de derechos de uso, lo que impide que los destinatarios finales puedan acceder a este tipo de viviendas a través de otras fórmulas jurídicas como la propiedad plena, el usufructo, el derecho de habitación, etc. Fórmulas todas ellas que permitirían ampliar el acceso a aquellos que reúnen los requisitos para acceder a este tipo de viviendas a través de más vías. En este sentido, los principales objetivos del Plan Estatal 2018-2021 son el fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación, regeneración y renovación urbana y rural, y facilitar el acceso a la vivienda digna y adecuada a diversos sectores que se consideran vulnerables, entre ellos, las personas mayores. Existe en las distintas líneas una tendencia al fomento del alquiler en los ámbitos indicados, para romper con las consecuencias perjudiciales de la tendencia del sistema español de acceso a la vivienda mediante su disfrute en régimen de propiedad, característica del parque español frente a la tendencia de otros países europeos donde el alquiler es mucho más habitual¹², y también se

¹² Bassols Coma, Martín. "La exclusión social y la contribución de los municipios a la satisfacción del derecho a la vivienda". *Revista de Estudios de la Administración Local REAL* nº 291. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, 103-116.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

pretende disminuir el número de viviendas desocupadas¹³. Esto sin embargo, la adaptación de viviendas de personas mayores que titularicen en régimen de propiedad, debería igualmente ser apoyado a través del programa de viviendas para mayores, ya que el objetivo de este programa no es generalizar el acceso a la vivienda digna para personas sin recursos, sino fomentar la vivienda adecuada para personas mayores, con servicios específicos, cuando dichas personas mayores no cuenten con recursos económicos nutridos para realizar la adaptación de esa vivienda a sus necesidades y brindarles, por esta vía, una mayor calidad de vida. En esta línea, existen iniciativas privadas al margen de las ayudas públicas, que pretenden promover el alojamiento colaborativo con servicios comunes para mayores que mejoren su calidad de vida bajo la denominación *senior cohousing*¹⁴, pues es esta la nota característica y diferencial que encarna el concepto de viviendas adecuadas para mayores.

- Otra limitación en lo referente a su contenido es que la inclusión de instalaciones o servicios en edificios de nueva construcción o mediante rehabilitación de los ya existentes, deriva del hecho de que el programa no contempla ayudas para incluir cualquiera de los servicios o instalaciones que mejoren la calidad de vida de las personas mayores de forma independiente sino que aparecen configurados como un bloque, ya que el artículo 66.2 del RD 106/2018 prevé que tales instalaciones o servicios comunes tendentes a mejorar la calidad de vida sean “como mínimo” la “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”. De la literalidad de la norma se deduce que todos ellos deben ser incluidos en bloque, como mínimo, lo que no impide que puedan ser incluidos más servicios e instalaciones, pero entendemos que, si no se incluyen todos los indicados, no se considera que el proyecto de construcción o rehabilitación de viviendas adecuadas para mayores pueda ser apto para acceder a este tipo de ayudas. Esta configuración legal es limitante, ya que si bien debería ser mejor valorados los proyectos que más servicios e instalaciones incluyesen para poder ser beneficiarios de las ayudas de este programa, no es contrario al artículo 47 de la CE que la inclusión de alguno o algunos de estos servicios e instalaciones pudieran recibir también cierto apoyo o soporte a través de este programa.
- Se incluyen limitaciones temporales para la ejecución de las actuaciones financiadas con cargo al programa, que recoge el artículo 72 del RD 106/2018, y que, desde luego, consideramos justificadas para que haya una referencia temporal en la que se tenga que considerar realizada la inversión de las ayudas ejecutada la subvención. Así, se prevé que las obras correspondientes a

¹³ Fernández Méndez María del Sagrario y Justo Rodríguez Ángela. “A vivienda social como instrumento de políticas redistributivas de renta”. *Revista Galega de traballo social* nº 20. Madrid, Fervenzas, 2017, 51-82.

¹⁴ Antonio Seda, Manuel. “La elección del modo organizativo”. Madrid: *Escritura Pública*, marzo-abril, 2020, 53.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

actuaciones financiadas con cargo a este programa 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, y que serán de veinticuatro meses en los casos de rehabilitación, y de treinta meses en las actuaciones de reanudación. Estos plazos pueden ser prorrogados por seis meses cuando por causas ajenas al beneficiario o promotor de la actuación la concesión de la licencia municipal, o autorización administrativa necesaria para iniciar las actuaciones se demore y no sea concedida en el plazo de seis meses desde su solicitud. Una vez transcurridos esos seis meses sin que se hubiera producido la notificación de la resolución administrativa sobre la concesión de la licencia municipal o la autorización administrativa, se entenderá producido el silencio administrativo positivo, conforme al artículo 24.1 de la Ley 39/2015. Estos plazos también pueden ser prorrogados por huelgas que afecten al desarrollo de las actuaciones, razones climatológicas que alteren calendarios de ejecución de obras o cualquier otra causa de fuerza mayor debidamente acreditada y por el plazo de retraso imputable a dichas causas.

- Finalmente, existen limitaciones cuantitativas que resultan del artículo 69 del RD 106/2018, ya que las ayudas son parciales y no podrán superar el 40 % de la inversión de la actuación, y serán proporcionales a la superficie útil de cada vivienda, hasta un máximo de 400 euros por metro cuadrado de dicha superficie útil. Al mismo tiempo, sin embargo, esta subvención es compatible con cualquiera otra subvención concedida por otras Administraciones Públicas para el mismo objeto, pero no es compatible con las ayudas previstas en el programa de fomento del parque de vivienda en alquiler, de conformidad con el artículo 28.2 del RD 106/2018.

Además de las limitaciones anteriores, se ha puesto de relieve que el Plan Vivienda 2018-2021 aborda la problemática de viviendas para mayores de forma tangencial¹⁵, lo que puede verse compensado con la aplicación a las viviendas de mayores de las ayudas previstas para mejorar la accesibilidad de viviendas y edificios, para lo que se puede obtener una ayuda máxima de 8.000 euros por vivienda no pudiendo superar el 40% de la inversión¹⁶.

3. Limitaciones derivadas de la gestión y ejecución de los planes vivienda.

De entrada, las limitaciones vinculadas a su gestión tienen relación con el sistema competencial en esta materia, que es diferente al sistema de competencias de carácter urbanístico de las que resulta el suelo con destino a todo tipo de viviendas, y que en esta fase ya está predeterminado por la acción urbanística previa.

¹⁵ García-Milá Lloveras, Xavier. "Adaptación funcional de las viviendas existentes y características de las de nueva construcción". Rodríguez Rodríguez P., *Viviendas para personas mayores en Europa. Nuevas tendencias para el siglo XXI*. Madrid: Papeles de la Fundación Pílares para la Autonomía Personal. N.º 3, 2018, 241.

¹⁶ García-Milá Lloveras, Xavier. Cit. "Adaptación funcional de las viviendas existentes y características de las de nueva construcción", 240.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Debe ser destacado que todos los programas contenidos en el Plan Vivienda 2018-2021 constituyen un mínimo marco que puede ser complementado por las actuaciones de protección y promoción previstas por la legislación de las Comunidades Autónomas¹⁷, a las que corresponde un amplio margen competencial y que, del mismo modo, debería ser concordante con las medidas urbanísticas que pueden adoptar aquellas en el marco de sus competencias en urbanismo.

Esto, sin embargo, aunque los Estatutos de Autonomía incluyen como competencias autonómicas las relativas a la vivienda, el marco general de actuación mínimo se define en los Planes Vivienda estatales, lo que garantiza la materialización del aspecto básico del derecho de acceso a la vivienda digna y adecuada. Así, para garantizar la adecuada ejecución de los planes vivienda y respetar las competencias de todas las Administraciones partícipes en tal gestión, se prevé en el artículo 5 del RD 106/2018 que se suscriban convenios de colaboración entre el Ministerio de Fomento con las Comunidades Autónomas y con las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que determina la participación de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla en la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y pago de las ayudas del Plan. Por su parte, en relación con el programa de ayudas para mayores el artículo 68 del RD 106/2018 especifica que tales convenios se suscribirán en el seno de las comisiones bilaterales de seguimiento entre el Ministerio de Fomento, las Comunidades Autónomas y el Ayuntamiento correspondiente, previa remisión a dicho Ministerio por parte de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla de la previsión de la actuación acompañada de una memoria-programa que la defina en todos sus extremos y justifique su viabilidad económica.

Es interesante considerar que la mayor parte de Comunidades Autónomas se limitan a gestionar las ayudas incluidas en el Plan Vivienda estatal, sin ampliarlas, a pesar de que sus propios Estatutos de Autonomía les reconocen competencias en materia de vivienda. Algunas Comunidades Autónomas amplían las ayudas en materia de vivienda en diversos aspectos, no precisamente, en lo referente a las ayudas destinadas a personas mayores. En esta línea, por ejemplo, encontramos en el País Vasco, la Orden de 13 de abril de 2021, del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, por la que se regulan y convocan en el ejercicio 2021 ayudas al alquiler de vivienda libre para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad económica y social como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del COVID-19, en el que se considera situación de vulnerabilidad social para acceder a las ayudas que regula, junto con otras circunstancias, la dedicación al cuidado de personas mayores, como se deriva de su artículo 5.1.

Sin embargo, en Andalucía se amplía la regulación estatal básica del Plan Vivienda estatal, en cuanto que el Decreto 91/2020, de 30 de junio, por el que se regula el Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-

¹⁷ Jiménez De Cisneros, Francisco Javier. "La cooperación para la formulación y ejecución de planes de vivienda". *Documentación Administrativa* / n.º 240. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1994, 229-255.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

2030 evoluciona al sistema de ayudas públicas para acceder a viviendas dignas y adecuadas en Andalucía, considerando los programas del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, regulado por el Real Decreto 106/2018, y las medidas adoptadas para paliar la situación creada como consecuencia de la COVID-19, que son de diferente índole, pero que en materia de acceso a la vivienda también han sido diversas¹⁸. El plan andaluz amplía el sistema de ayudas estatales que son gestionadas en el marco de un convenio de colaboración suscrito por la Administración del Estado y la Administración de la Junta de Andalucía como resulta de su artículo 6.1 del Decreto 91/2020, estableciendo ayudas adicionales a las del plan estatal. En relación con el acceso a la vivienda por personas mayores, el enfoque adicional que este Decreto incluye se basa en el hecho de considerar a personas beneficiarias que requieren especial protección a las personas mayores de 65 años, conforme indica su artículo 5.1.b). Así, a las personas mayores se les reconoce como potenciales beneficiarios de las ayudas del Programa de adecuación funcional básica de viviendas que regulan los artículos 48 y ss. del Decreto 91/2020, para realizar mejoras en la seguridad y la adecuación funcional básica de las viviendas que constituyan residencia habitual y permanente de aquellas, y que pueden ser solicitadas directamente por las mismas, sin diferenciar el título o derecho que tengan sobre su vivienda, y cuyos ingresos no superen hasta 3 veces el IPREM. Superándose con ello algunas de las limitaciones que en el plan estatal hemos apreciado. Las personas mayores también pueden en Andalucía, obtener ayudas en el marco del Programa de apoyo a las situaciones de emergencia residencial que regulan los artículos 76 y ss. del Decreto 91/2020, que tienen por objeto proporcionar soluciones de alojamiento de carácter transitorio de las previstas en el artículo 20 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, a las personas físicas, unidades familiares o de convivencia en riesgo o situación de exclusión social, determinada por los servicios sociales comunitarios, por encontrarse sin hogar o en una situación de absoluta imposibilidad de atender las obligaciones de pago derivadas de la renta del alquiler o del préstamo hipotecario de la vivienda en la que tenga establecida su residencia habitual y permanente. En este último caso, la ayuda puede ser concedida cuando los ingresos de las unidades familiares o de convivencia destinatarias de este programa no superen 2,50 veces el IPREM, y las situaciones de necesidad deberán ser evaluadas y priorizadas por las entidades locales.

¹⁸ En este ámbito, podemos destacar: el Decreto-Ley 6/2020, de 30 de marzo, por el que se establecen medidas administrativas extraordinarias y urgentes en el ámbito social y económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus COVID-19, que agiliza los procedimientos para lograr el pronto pago de las ayudas al alquiler; el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, que dispone una moratoria en el pago de las cuotas hipotecarias de los colectivos particularmente vulnerables; el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública, que modifica la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, prorrogando el plazo por el que se suspenden los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables; y el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, que apoya a las personas arrendatarias de viviendas habituales estableciendo determinadas medidas y ayudas para paliar y evitar la vulnerabilidad residencial, y amplía la moratoria de la deuda hipotecaria, y la extiende a otros colectivos.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Así pues, la política de vivienda social de Andalucía es ejemplo de que se puede ir más allá de las ayudas estatales, ejerciendo las competencias que en materia de vivienda ostenta a la autonomía, y reforzando las ayudas conferidas en concreto, en este caso, a las personas mayores de 65 años, lo que sin duda, puede ser aplicado a otras personas en situación de vulnerabilidad que deban ser consideradas en los programas vivienda para lograr hacer efectivo su derecho a la vivienda digna y adecuada.

En Castilla La Mancha se han adoptado otras medidas de fomento para la adaptación de las viviendas para mayores, que no aparecen directamente vinculadas con los planes vivienda sino con la dimensión social que la protección de los mayores tiene. Así, mediante la colaboración de la Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha en la financiación para el funcionamiento de algunos servicios y en el apoyo técnico a los mismos, se favorece la inclusión de ciertos servicios o instalaciones que mejoran la calidad de vida de personas mayores, como por ejemplo servicio de teleasistencia en caso de emergencias o apoyo psicosocial, aunque al margen de la política de vivienda. En este caso, las viviendas para mayores son gestionadas por los Ayuntamientos en base a sus competencias sobre bienestar social y en colaboración con la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha¹⁹.

4. Limitaciones derivadas del planeamiento urbanístico.

La relación entre el suelo destinado a vivienda social y el urbanismo ha sido puesta de relieve por algunos sectores doctrinales²⁰, y ello es el motivo de que debamos considerar las limitaciones que derivan del planeamiento urbanístico a efectos de generar suelo destinado a viviendas protegidas, puesto que la reconsideración de tales limitaciones podría dar lugar a una ampliación de la generación de vivienda utilizable en todos los programas de vivienda social.

En relación con estas limitaciones que parten de la regulación urbanística, cabe destacar que el mismo Plan Vivienda 2018-2021 es consciente de la relación que existe entre la gestión de las viviendas y la ordenación urbanística, y de su Preámbulo resulta que los programas de fomento del parque de viviendas en alquiler y de fomento de viviendas para personas mayores pueden contribuir, además, a activar y a completar las reservas mínimas obligatorias de suelo que el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, y la legislación urbanística autonómica demandan para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Ello siempre que las mismas cuenten con los requisitos

¹⁹ García Muñoz, Carlos y Lamagrande Picos, Teresa. "El modelo de viviendas de mayores en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha". En Rodríguez Rodríguez P., *Viviendas para personas mayores en Europa. Nuevas tendencias para el siglo XXI*. Madrid: Papeles de la Fundación Pilares para la Autonomía Personal. N.º 3, 2018, 203.

²⁰ López Ramón, Fernando. "El derecho subjetivo a la vivienda". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, septiembre-diciembre. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, 51. También, García Macho, Ricardo. *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, 165-207; y Bassols Coma, Martín, "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978". *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 85. Madrid: RDU, 1983, 17.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

legales específicamente demandados por aquella legislación²¹. Esto es consecuencia de que los planes vivienda aprobados por el Estado o los Gobiernos autonómicos suponen la segunda fase para materializar el derecho de acceso a la vivienda²². El Real Decreto 106/2018, implica, por tanto, la segunda fase de la actuación pública para facilitar el acceso a la vivienda digna y adecuada en la normativa estatal, pues ofrece vías concretas de acceso a la misma, tras haber sido generada en la primera fase, es decir, en la ejecución de los planes urbanísticos. Esto es así a pesar de que existe gran disparidad en relación con la atribución al Estado y a las Comunidades Autónomas de las competencias en el ámbito urbanístico y de la vivienda, los instrumentos o mecanismos utilizados en cada uno de ellos, las técnicas disponibles, etc.²³, existiendo entre ambos ámbitos un tradicional desencuentro²⁴. Por este motivo, algunos autores defienden que debería regularse la materia urbanística pensando más en su posterior incidencia en la vivienda social, ya que esta tiende a garantizarse en proporción a la disponibilidad de recursos colectivos²⁵, y la nueva vivienda social viene condicionada por el planeamiento urbanístico. En realidad, los planes vivienda pretenden favorecer el acceso a la vivienda social para paliar la degradación del concepto constitucional de vivienda digna y adecuada que para algunos expertos había ocurrido en los años anteriores²⁶, y cuyo punto de partida se encuentra en la regulación urbanística.

El origen de la regulación urbanística estatal más reciente tiene relación con la STC 61/1997 que resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad contra la anterior Ley del Suelo (Ley 8/1990 y TRLS RD-Legisl. 1/1992), interpuestos por los gobiernos autonómicos de Navarra, Cantabria, Cataluña, Aragón, Castilla-León y Canarias, por invadir competencias autonómicas en materia urbanística y declaró la nulidad de una gran parte de su articulado. La incidencia de la regulación urbanística en el acceso a una vivienda digna y adecuada se aprecia desde una perspectiva histórica, ya que el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 tenía 310 artículos y la Ley del Suelo de 1998, tan sólo 44 artículos, lo que supuso, en la práctica que se favoreciera la

²¹ Como resulta del Preámbulo del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en su nº II.

²² Los Gobiernos autonómicos tienen competencias en materia de vivienda desde 1978, por aplicación del artículo 148.1.3 CE, competencia que han asumido todos los Estatutos de Autonomía. Beltrán de Felipe, Miguel. *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía, y de financiación de las viviendas de protección oficial*. Valladolid: Lex Nova, 2000, 25.

²³ Vaquer Caballería, Marcos. "Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja". *REALA. Nueva Época – Nº 7*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, 68-85.

²⁴ Alli Aranguren, Juan Cruz. "Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 219*. Madrid: RDU, 2005, 59-128.

²⁵ Gardini, Gianluca. "Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde el ordenamiento italiano". *REALA. Nueva Época – Nº 9*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2018, 84-98.

²⁶ Sánchez Blanco, Antonio. "Urbanismo, prácticas municipales y evaluación institucional del Estado Español: la Resolución del Parlamento Europeo sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma REALA nº 310*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, 9-38.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

liberalización del suelo²⁷, puesto que el suelo no urbanizable en la Ley de 1998 no era una clase residual de suelo delimitada a partir de la fijación de los límites del suelo urbanizable, sino que salvo que existiesen valores dignos de protección que obligasen a configurarlo como suelo no urbanizable²⁸, el suelo que no tuviese estos valores podría ser clasificado como urbanizable²⁹. Las normas urbanísticas posteriores son más extensas de nuevo, y más sociales. Así, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la ley de suelo, tenía un cariz mucho más social que las normas anteriores, y aunque fomentó la protección de otros valores como el medio ambiente, la única mención que contenía para favorecer el derecho de acceso a la vivienda, la encontramos en su Disposición Transitoria Primera que regulaba la reserva de suelo para vivienda protegida. Técnicamente, las reservas de suelo se han considerado por el Tribunal Supremo como una carga que debe ser objeto de equidistribución entre el conjunto de propietarios, lo que tiene su repercusión en la fijación del justiprecio de los terrenos en la actuación urbanística³⁰. Posteriormente, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el actualmente vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, contiene muchas más referencias a la promoción de la vivienda digna.

La importancia del Derecho urbanístico no se limita, desde el punto de vista de los derechos sociales, al acceso a una vivienda digna y adecuada, sino que puede ir mucho más allá porque sirve como instrumento de integración y cohesión social, cuestiones en cierto modo ligadas al acceso a una vivienda digna y adecuada, e incluso con otros derechos, incluso de carácter fundamental³¹. Actualmente, su alcance como instrumento de bienestar social en relación con la vivienda, es todavía mayor, porque debe ponerse a disposición de los poderes públicos como instrumento para lograr la implantación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible promovidos por Naciones Unidas³², aunque la sostenibilidad no es un concepto de nueva aplicación en el ámbito de la vivienda³³, pues anteriormente ya se tenía en cuenta, aunque atribuyéndole menor trascendencia. El

²⁷ De la Vallina Velarde, Juan Luis. "Panorama actual del Derecho urbanístico". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica REALA* n° 283. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, 329-346. E Iglesias González, Felipe. "La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles". *Documentación Administrativa / n.º 271-272*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, 516-544.

²⁸ Munar Fullana, Jaume. "El suelo rústico y los criterios de clasificación en la legislación de las Islas Baleares. El mantenimiento del carácter residual en el marco de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica REALA* n° 284. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, 767-796.

²⁹ Quintana López, Tomás. "El suelo excluido del proceso urbanizador. Referencia a Castilla y León". *Revista de Estudios de la Administración Local REAL* n° 280-281. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1999, 267-289.

³⁰ Lopez Ramón, Fernando. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Madrid: Marcial Pons, 2010, 404.

³¹ Ponce Solé, Juli. "Inmigración, religión y Derecho urbanístico". *Quaderns de Dret Local*, num. 3. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, 56-71.

³² Barrio Andrés, Moisés. "La smart city: versión 2.0 del municipio". *Documentación Administrativa / Nueva época* n.º 3. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, 1-6.

³³ Muñoz Castillo, José. *El Derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*. Madrid: Colex, 2000, 175.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

actual Plan Vivienda 2018-2021 contempla la mejora de la eficiencia energética y la sostenibilidad en viviendas al regular los diversos programas que contiene, y específicamente, las ayudas del programa de viviendas para mayores, ya que su artículo 66.4 dispone que las viviendas de las promociones de nueva construcción, así como las procedentes de la rehabilitación de edificios, en este caso, habrán de tener una calificación energética mínima B.

Este carácter instrumental para la consecución de intereses generales o públicos puede ser objeto de control judicial a través de técnicas que permiten controlar la adecuación a la legalidad de la función pública urbanística³⁴, ya que la Administración solo puede ejercitar sus potestades para la consecución del interés público, bajo pena de desviación de poder. También el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la necesidad de adecuar el ejercicio de la potestad urbanística a la consecución del interés público, siendo necesario una adecuada motivación. En este sentido, la STS (Sala de lo Contencioso) número 2480/2016, de 1 de junio, declaró en su Fundamento de Derecho Sexto que “la importancia de la motivación en la potestad de planeamiento queda resaltada en el artículo 4 del vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, al indicar que ‘...el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve’”.

En términos generales, y en relación con las normas urbanísticas hay dos cuestiones que debemos analizar: la primera de ellas es el cambio de la configuración jurídica del derecho de propiedad urbana en las distintas normas reguladoras del suelo; la segunda, es el análisis de la progresiva implantación de mecanismos tendentes a favorecer la generación y mantenimiento del suelo protegido que se destine a vivienda social. Respecto al cambio de la configuración jurídica del derecho de propiedad urbana en las distintas normas reguladoras del suelo, cabe decir que este cambio se produjo marcadamente con la Ley del Suelo de 1998, ya que esta ley tenía, en el fondo, carácter de instrumento de política económica, pues fomentó el desarrollo y crecimiento de bienes de titularidad privada, tanto porque dio lugar a la revalorización del suelo para su propietario, como porque propició el auge de la actividad económica de la construcción. Esta ley recibió algunas críticas, pues se consideró por algunos autores como una involución³⁵. Esta Ley contenía una única referencia a la palabra “vivienda” en su artículo 40, donde se apreciaba el carácter social del derecho, al regular el derecho de reversión sobre los terrenos expropiados por motivos urbanísticos, pues se limitaba la actuación urbanística si se había modificado el planeamiento para no destinar el terreno a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, modificando lo inicialmente previsto. Esta ley también contenía un cambio de la concepción del contenido del derecho del suelo que incide en el derecho a la vivienda, ya que el

³⁴ Cabello Martínez, Gerardo. “El principio de objetividad en el urbanismo”. *Documentación Administrativa* / n.º 289. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2011, 233-257. Y Agoués Mendizábal, Carmen. “Reflexiones sobre el alcance del recurso indirecto contra reglamento en relación con los planes urbanísticos”. *Revista de Administración Pública*, núm. 190. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, enero-abril (2013), 213.

³⁵ García-Bellido García de Diego, Javier. “La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo”. *Documentación Administrativa* / n.º 252-253. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, 12-29.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

propietario del terreno no tiene siempre la posibilidad de edificación. Sin embargo, este aspecto ha evolucionado, de modo que a diferencia de lo que preveía la legislación de 1992, en la que la propiedad del suelo se concebía con carácter evolutivo, de modo que el propietario del suelo iba adquiriendo las facultades que integraban su dominio a medida que cumplía sus obligaciones urbanísticas, adquiriendo el derecho a edificar cuando la regulación urbanística lo preveía, la Ley 6/1998 estableció un régimen urbanístico de la propiedad del suelo de carácter estatutario, de modo que, desde su aprobación, el propietario siempre tiene unos derechos y obligaciones que configuran el estatuto de la propiedad del suelo, incluyendo el derecho a edificar, pero el contenido de este derecho es diferente según sea suelo urbano, urbanizable o no urbanizable (rústico), aunque depende, igual que en el sistema anterior de su clasificación³⁶. A pesar de todo, se critica que hay sistemas mejores en otros países europeos donde no existen tantos límites para que quien tenga un terreno pueda construir una vivienda en él, de modo que el derecho urbanístico se concibe en sentido inverso a cómo se regula en España, pues se reconoce el derecho de un propietario a construir en su terreno si no existe una norma que lo prohíba. En relación con la progresiva implantación de mecanismos tendentes a favorecer la generación y mantenimiento del suelo protegido que se destine a vivienda social, debemos destacar que se aprecia que existen más medidas en la actualidad que hace quince años.

Con la Ley del Suelo de 2008 se introdujeron medidas para fomentar el acceso a la vivienda digna. En este sentido, el artículo 4 incluyó entre los derechos del ciudadano, el de disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, además aumentó la capacidad de obrar de los diversos agentes promotores de la actividad pública, con efecto en la generación de vivienda, al permitir la apertura del procedimiento urbanístico mediante iniciativa privada –artículo 6-, y reconocer mayor proporcionalidad en la participación de la Administración en las plusvalías generadas por la actuación urbanística). También se impusieron garantías para que esa capacidad se ejerciese efectivamente para cumplir con la función social de la propiedad, como la aplicación de responsabilidad por incumplimiento de plazos en la aprobación o ejecución del planeamiento –art.11.5, 25 y 26-. Se introdujo en aquella Ley del Suelo un Título específico, el Título V, para regular su función social. Esta función social de la propiedad se garantizó en la Ley del Suelo de 2008 mediante la previsión legal de una serie de medidas, que permitían el cumplimiento de la ley, incluso aunque el propietario incumpliese las obligaciones que el derecho urbanístico le imponía. Eran las siguientes: ejecución subsidiaria, sustitución forzosa, régimen de venta forzosa, expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. También se reguló la reserva de suelo para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permitiesen tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda.

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, refundió el TRLS de 2008 y la Ley 8/2013, de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y en su artículo 20 (de forma similar al anterior art. 10 TRLS 2008), declara

³⁶ Parada Vázquez, José Ramón. “La privatización del urbanismo español”. *Documentación Administrativa* / n.º 252-253. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1998-1999, 105-147.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

que las Administraciones públicas deberán destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Esta reserva debe comprender, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado con la finalidad de someterlo a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. El suelo reservado puede, excepcionalmente, contemplar una reserva inferior o eximirlos para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial.

También el Real Decreto Legislativo 7/2015, hace, además, un expreso reconocimiento al derecho a la vivienda digna en su Disposición Transitoria Primera, donde regula la aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida. Este derecho debe ser interpretado de conformidad con el artículo 1 de la misma ley que declara que con esta ley se garantiza la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. En consecuencia, y en concordancia con ello, el artículo 3.4. 2º declara que el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia, y el artículo 5.a) establece que todos los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible. Los principios anteriores, que declara esta norma, se materializan en la regulación de la reserva de suelo para garantizar la vivienda digna, y los derechos de retorno y realojamiento reconocidos al propietario o al arrendatario tras la actuación urbanística.

La reserva de suelo para garantizar la vivienda digna se regula dentro del estatuto básico de la promoción de las actuaciones urbanísticas, en el artículo 18, como uno de los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias. Entre otros, las actuaciones de urbanización comportan el deber legal de entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención. En estas reservas de suelo se incluirán, los terrenos que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda.

Por su parte, los derechos de retorno y alojamiento se regulan en el artículo 19.1, 19.4 y 19.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, y mediante ellos, en los casos de ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, se debe garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento. Así, con carácter excepcional y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondiesen, a actuaciones que pretendan sustituir la infravivienda³⁷ por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación. Para hacer efectivo el derecho de realojamiento será preciso ofrecer una vivienda por cada una de las viviendas afectadas por la actuación, bien en el mismo ámbito de actuación, o, si no es posible, lo más próximo al mismo. Cuando no sea materialmente posible ofrecer dicha vivienda, los titulares del derecho de realojamiento tendrán derecho a su equivalente económico.

Conclusiones

La protección del derecho a la vivienda se configura no como un derecho subjetivo, sino como un derecho social, ya que los poderes públicos deben promoverlo y protegerlo como valor, pero no permite exigir ante los tribunales el acceso a una vivienda digna y adecuada. Por ello, este derecho encuentra en los planes vivienda el mayor exponente para lograr su efectividad. Esto, sin embargo, de los planes vivienda se deducen algunas limitaciones de diferente índole, tanto jurídicas, como prácticas, como conceptuales y de gestión. Algunas de ellas pueden ser superadas en el ejercicio de las competencias autonómicas que se reconocen en materia de vivienda a todas las Comunidades Autónomas que, a pesar de tener esta competencia, asumida en sus Estatutos de Autonomía, en la mayor parte de los casos, se limitan a la gestión de las ayudas derivadas del programa estatal, cuando realmente, las iniciativas autonómicas complementarias al programa estatal, podrían servir para mejorar el panorama de ciertos sectores poblacionales vulnerables, como son las personas mayores a las que hemos hecho referencia en el presente trabajo, a través de la acción de fomento del acceso a la vivienda digna y adecuada, que puede ofrecer la propia autonomía, ejerciendo sus competencias, como ha hecho Andalucía mediante el Plan Vivienda estatal, en el Decreto 91/2020, de 30 de junio. También se puede lograr una mejoría de la calidad de vida de los mayores a través de acciones e iniciativas de otros negociados como lo es el de bienestar social, en términos similares a cómo se ha hecho en la Comunidad de Castilla-La Mancha. Finalmente, existen algunas limitaciones que derivan de fases previas a la gestión de las ayudas de la vivienda, especialmente de la regulación y planeamiento urbanístico donde un replanteamiento de algunas cuestiones que se han indicado puede servir para facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, pues con ello, se generaría más suelo destinado a programas de vivienda social.

³⁷ La infravivienda es la que no reúne las condiciones de habitabilidad o sanidad de las construcciones que se requieren para ser considerada una vivienda digna a efectos de la previsión del artículo 47 CE. Vid. Bassols Coma, Martín. 1996. "Artículo 47". *Comentarios a la Constitución Española de 1978, Tomo IV*. Madrid: Cortes Generales – Ed. de Derecho Reunidas, 1996, 321.

Referencias bibliográficas

- Agoués Mendizábal, Carmen. "Reflexiones sobre el alcance del recurso indirecto contra reglamento en relación con los planes urbanísticos". *Revista de Administración Pública*, núm. 190. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, enero-abril (2013), 197-226.
- Agudo González, Jorge. "Gestión urbanística integral del suelo: plusvalías y servicios ambientales". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica REALA n° 311*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, 135-167.
- Alli Aranguren, Juan Cruz. "Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 219. Madrid: RDU, 2005, 59-128.
- Antonio Seda, Manuel. "La elección del modo organizativo". Madrid: *Escritura Pública*, marzo-abril, 2020.
- Barrio Andrés, Moisés. "La smart city: versión 2.0 del municipio". *Documentación Administrativa / Nueva época n.º 3*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016.
- Bassols Coma, Martín. "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978". *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 85. Madrid: RDU, 1983, 13-42.
- Bassols Coma, Martín. "Artículo 47". *Comentarios a la Constitución Española de 1978, Tomo IV*. Madrid: Cortes Generales – Ed. de Derecho Reunidas, 1996.
- Bassols Coma, Martín. "La exclusión social y la contribución de los municipios a la satisfacción del derecho a la vivienda". *Revista de Estudios de la Administración Local REAL n° 291*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, 103-116.
- Beltrán de Felipe, Miguel. *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía, y de financiación de las viviendas de protección oficial*. Valladolid: Lex Nova, 2000.
- Cabello Martínez, Gerardo. "El principio de objetividad en el urbanismo". *Documentación Administrativa / n.º 289*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2011, 233-257.
- De la Vallina Velarde, Juan Luis. "Panorama actual del Derecho urbanístico". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica REALA n° 283*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, 329-346.
- Fernández Méndez María del Sagrario y Justo Rodríguez Ángela. "A vivienda social como instrumento de políticas redistributivas de renta". *Revista Galega de traballo social n° 20*. Madrid, Fervenzas, 2017: 51-82.
- García Macho, Ricardo. *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, 232.

WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

García Muñoz, Carlos y Lamagrande Picos, Teresa. “El modelo de viviendas de mayores en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha”. En Rodríguez Rodríguez P., *Viviendas para personas mayores en Europa. Nuevas tendencias para el siglo XXI*. Madrid: Papeles de la Fundación Pilares para la Autonomía Personal. N.º 3, 2018, 195-214.

García-Bellido García de Diego, Javier. “La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo”. *Documentación Administrativa / n.º 252-253*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, 12-29.

García-Milá Lloveras, Xavier. “Adaptación funcional de las viviendas existentes y características de las de nueva construcción”. Rodríguez Rodríguez P., *Viviendas para personas mayores en Europa. Nuevas tendencias para el siglo XXI*. Madrid: Papeles de la Fundación Pilares para la Autonomía Personal. N.º 3, 2018, 217-256.

Gardini, Gianluca. “Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde el ordenamiento italiano”. *REALA. Nueva Época – Nº 9*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2018, 84-98.

González-Varas Ibáñez, Santiago. “La extensión de la obligación municipal de dar alojamiento a sujetos sin vivienda”. *Revista de Estudios de la Administración Local REAL nº 255-256*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, 843-846.

Iglesias González, Felipe. “La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles”. *Documentación Administrativa / n.º 271-272*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, 516-544.

Janer y Durán, Enrique. “La vivienda económica en las grandes ciudades”. *Revista de Estudios de la Vida Local REVL nº 30*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1946, 926-937.

Jardí Casany, Enric. “Congreso de la Federación Internacional de la Vivienda y Urbanismo. Urbanismo y democracia”. *Revista de Estudios de la Vida Local REVL nº 181*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1974, 73-79.

Jiménez De Cisneros, Francisco Javier. “La cooperación para la formulación y ejecución de planes de vivienda”. *Documentación Administrativa / n.º 240*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1994, 229-255.

Lloret, Elsa María del Carmen. “El derecho a la vivienda: ¿un derecho exigible judicialmente?”. *El derecho a la vivienda*, Vol. 28. Buenos Aires: Cartapacio de Derecho, Facultad de Derecho, UNICEN, 2015, 1-30.

López Ramón, Fernando. “El derecho subjetivo a la vivienda”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, septiembre-diciembre. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, 49-91.

López Ramón, Fernando. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Madrid: Marcial Pons, 2010.

Munar Fullana, Jaume. “El suelo rústico y los criterios de clasificación en la legislación de las Islas Baleares. El mantenimiento del carácter residual en el marco de la Ley

WPS Review International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica REALA nº 284*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, 767-796.

Muñoz Castillo, José. *Constitución y vivienda*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, 85-90.

Muñoz Castillo, José. *El Derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*. Madrid: Colex, 2000, 175.

Parada Vázquez, José Ramón. “La privatización del urbanismo español”. *Documentación Administrativa / n.º 252-253*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1998-1999, 105-47.

Ponce Solé, Juli. “Inmigración, religión y Derecho urbanístico”. *Quaderns de Dret Local, num. 3*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, 56-71.

Quintana López, Tomás. “El suelo excluido del proceso urbanizador. Referencia a Castilla y León”. *Revista de Estudios de la Administración Local REAL nº 280-281*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1999, 267-289.

Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo. *El derecho constitucional a la vivienda*. Madrid: Ministerio de Vivienda, 2008.

Sánchez Blanco, Antonio. “Urbanismo, prácticas municipales y evaluación institucional del Estado Español: la Resolución del Parlamento Europeo sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica REALA nº 310*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, 9-38.

Vaquer Caballería, Marcos. *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid: Iustel, 2011.

Vaquer Caballería, Marcos. “Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja”. *REALA. Nueva Época – Nº 7*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, 68-85.