

Miguel Angel Encinas Cañón

Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)

Colección Derechos Humanos «P. Francisco de Vitoria»



INFORMES EXTRAORDINARIOS AL PARLAMENTO VASCO

- *Los calabozos*. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza. 1991.
- *Los psiquiátricos*. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos. 1992.
- *Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca (1992-1993)*. 1994.
- *Cinco años de la Institución del Ararteko (1989-1994)*. 1994.

INFORMES ORDINARIOS AL PARLAMENTO VASCO

- Volúmenes: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993.

Separatas de los informes ordinarios:

- *Sugerencias y recomendaciones del Ararteko*
- Volúmenes: 1991, 1992, 1993.

OTRAS PUBLICACIONES

- *Normas de redacción / Idatz arauak*. 1992.
- *Tercera Conferencia Europea del Ombudsman. La importancia del Ombudsman regional*. (1994).

Facsimiles:

- *Jakin-bide Iritarautia - 1820*. Texto manuscrito inédito, en euskara, sobre la Constitución de Cádiz, adaptado para la enseñanza. 1991.
- *La Instituta de Gayo*. 1992. (De la primera edición española, Madrid, 1845).
- *De indis insularis y De iure belli*. Fray Francisco de Vitoria. 1993. (De la primera edición en Lyon, 1557).

MIGEL ANGEL ENCINAS CAÑON

**VIVIENDAS DE
PROTECCION OFICIAL
Y ARRENDAMIENTOS
EN EL PAIS VASCO
(1982-1991)**



Vitoria-Gasteiz
1994

© Ararteko

© Autor: Miguel Angel Encinas Cañón

Ilustración de cubierta: *Sin título*, de José Javier Gómez Eizaguirre.

Pintura al pastel. (1993).

Papel reciclado

Impresión: Itxaropena, S.A. - Zarautz (Gipuzkoa)

D.L.: SS 188/94

ISBN: 84-87122-52-3

Lo importante es la memoria de los errores, que nos permite no cometer los mismos siempre. El verdadero tesoro del hombre es el tesoro de sus errores,...

ORTEGA Y GASSET

INDICE

PROLOGO DEL AUTOR	13
INTRODUCCION	
LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978	17
I. VISION RETROSPECTIVA	21
II. EL DERECHO CONSTITUCIONAL AL DISFRUTE DE VIVIENDA	24
1. La vivienda en el Estado social y el equilibrio con la libertad de empresa	27
2. Relación con los derechos constitucionales y con los principios rectores	29
3. Contenido del artículo 47 de la Constitución	32
III. LINEAS BASICAS DE LA DISTRIBUCION COMPETENCIAL	34
1. Eficacia del artículo 47 CE como norma atributiva de competencias	35
2. Marco normativo de la distribución competencial: el bloque de la constitucionalidad	38
2.1. Constitución de 1978	39
2.2. Estatuto de Autonomía del País Vasco y referencia a los decretos de transferencias	40
3. El Tribunal Constitucional ante el marco normativo de la distribución de competencias	43
4. El voto particular a la STC 152/1988	50
5. Legislación básica en materia de vivienda	52
6. Reparto interno de las competencias	54

PARTE I	
DIEZ AÑOS DE TRABAJO NORMATIVO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA EN MATERIA DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL	57
I. CLASIFICACION PERIODICA DE LA PRODUCCION	64
II. PRIMERAS ACTUACIONES NORMATIVAS	66
1. Figuras autonómicas	67
2. Normativa complementaria de la estatal	75
III. SEGUNDO PERIODO: POLITICA PROPIA DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL	82
1. Ajustes geográficos	86
2. Transparentación del mercado	88
2.1. Patrimonio inmobiliario transferido en 1987 ...	88
2.2. Ley 7/1988, de 15 de abril	89
3. Incremento de la oferta de viviendas de precio tasado. Las viviendas concertadas	92
4. Regulación, refundición y actualización de la normativa sobre viviendas de promoción pública ...	96
5. Unificación de las medidas de fomento de la promoción privada de viviendas de protección oficial	99
6. Regulación de las condiciones de todos los préstamos cualificados	101
7. Conclusiones: política de viviendas de protección oficial entre 1987 y julio de 1988	103
IV. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL	106
1. Competencias generales del Estado y de las comunidades autónomas	107
2. Facultades de la CAPV en los aspectos específicos fundamentales	109
2.1. Gestión y condiciones de las medidas de financiación estatales	109

2.2. Módulo y áreas geográficas homogéneas	112
A) Competencias del Estado	115
B) Competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco	116
2.3. Régimen de las infracciones y sanciones	118
3. Conclusión: condicionamientos reales del fallo sobre la política vasca de viviendas de protección oficial	120
V. TERCERA ETAPA: REGIMEN ACTUAL DE LA PROTECCION PUBLICA DE LA VIVIENDA EN EUSKADI	123
1. Areas geográficas y módulos	125
2. Actuaciones privadas protegibles	129
2.1. Decreto 108/1989, de 11 de abril	129
2.2. Decreto 166/1990, de 19 de junio	131
2.3. Decreto 433/1991, de 16 de julio	132
A) Financiación protegida del adquirente de viviendas de protección oficial de promoción privada, viviendas usadas y viviendas libres terminadas	134
B) Algunas ideas sobre la adquisición de vivienda usada como actuación protegible ...	139
C) La adquisición de vivienda terminada	141
3. Las viviendas sociales	142
3.1. El régimen especial de promoción de viviendas sociales	146
3.2. Régimen jurídico de las viviendas sociales	150
3.3. Financiación protegida del adquirente de viviendas sociales	154
4. Promotores públicos	158
5. Financiación cualificada	160
6. Derecho de adquisición preferente	162
6.1. Procedimiento de ejercicio de los derechos	164
6.2. La vivienda usada como objeto del ejercicio de los derechos	167

6.3. Régimen de adjudicación de las viviendas adquiridas en virtud de los derechos de adquisición preferente	169
VI. RECAPITULACION	170
1. Conclusiones	172
2. Financiación autonómica y financiación estatal	175
2.1. Promoción pública	177
2.2. Promoción privada y vivienda usada	178
PARTE II	
EL ALQUILER DE VIVIENDAS EN EL PAIS VASCO.	
LAS VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL	181
I. POLITICA DE FOMENTO DEL ALQUILER DE VPO DESARROLLADA EN LA COMUNIDAD AUTONOMA	
189	
1. Financiación privilegiada del alquiler de viviendas de protección oficial de promoción privada	190
2. Fomento de las viviendas sociales en arrendamiento .	201
2.1. Formación de la oferta pública: cupos de reserva	203
2.2. Observaciones finales sobre la oferta de vivienda social en alquiler	209
2.3. Financiación protegida del arrendatario de viviendas sociales	210
A) Requisitos para la obtención de la ayuda económica	214
B) Cuantía y condiciones de la ayuda económica	218
II. REGIMEN JURIDICO DEL ARRENDAMIENTO DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL	
220	
1. Legislación vigente en materia de régimen jurídico de los arrendamientos de viviendas de protección oficial en el País Vasco	225
1.1. Real Decreto 3.148/1978, de 10 de noviembre ..	225
1.2. Real Decreto 2.960/1976, de 12 de noviembre ..	227

1.3. Normas posteriores al Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre	229
1.4. Conclusiones: normativa en vigor	231
2. Regulación legal de los contratos de arrendamiento de viviendas, en función del carácter libre o protegido del objeto	232
3. Tratamiento jurídico diferenciado	233
3.1. Objeto del contrato, destino y subarriendo	234
3.2. Fijación, modificación e incrementos en la renta arrendaticia	235
A) Determinación de la renta	235
B) Revisión de la cuantía de la renta	237
C) Incrementos en la renta	239
3.3. Infracciones y sanciones	239
4. Particularidades en los contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial	241
4.1. Obligaciones de las partes	242
A) Obligaciones de carácter general	242
B) Obligaciones adicionales en relación con las VPO	243
C) Obras de conservación y mejora	244
D) Cláusulas de obligatoria inclusión. Visado y entrega del contrato al inquilino ..	246
4.2. Causas de resolución del contrato y desahucios ..	252
A) Resolución a instancia del arrendador (desahucio)	252
B) Resolución a instancia del inquilino	254
5. Normas de aplicación general	254
5.1. Cuestiones de competencia, de procedimiento y subrogaciones	254
5.2. Duración de los contratos y sistema de prórroga	256
5.3. Derechos de preferencia de los inquilinos en los supuestos de enajenación de las viviendas arrendadas	260

ANEXOS	263
I. PRINCIPALES DISPOSICIONES ESTATALES EN MATERIA DE VPO	265
II. NORMATIVA SOBRE VPO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO	267
BIBLIOGRAFIA	281

PROLOGO DEL AUTOR

El origen de la presente obra se sitúa en la convocatoria y posterior adjudicación por la Institución del Ararteko de una beca de colaboración, en virtud de la cual se asignaría la realización de un estudio que diera en versar sobre el régimen jurídico y las actuaciones de vivienda pública. Como resultado final se presentó un trabajo estructurado en dos volúmenes que titulamos *La actuación pública en materia de vivienda: viviendas de protección oficial y arrendamientos urbanos en la Comunidad Autónoma del País Vasco*.

Necesidades de edición han requerido que reduzcamos a tales efectos la considerable extensión del estudio original. Por ello, la parte del mismo que ahora se divulga comprende únicamente la introducción al primer volumen y el segundo volumen en su integridad. Ocioso es advertir que el estudio al completo se encuentra en el fondo documental de la Institución a disposición de quienes gusten consultarlo.

La obra que aquí se publica, cuyo título se acorta y retoca en consonancia con la reducción operada sobre la materia inicialmente abordada, pasando a llevar por tal el de *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*, comienza por una preceptiva introducción en la que, fundamentalmente, se pretende arrojar luz sobre el contenido e implicaciones del derecho constitucional al disfrute de vivienda, así como sobre las líneas básicas del reparto de las competencias en la materia entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado.

Cumplimentado ese indefectible prefacio, se parte de la *política de vivienda* como concepto de elaboración doctrinal incuestionablemente útil para designar el conjunto de medidas adoptadas por las administraciones públicas con objeto de reconducir el funcionamiento y la situación del mercado inmobiliario residencial en cada momento hacia la consecución de unos fines de interés general económicos y, preferentemente, sociales. La política de vivienda en general se conforma por un pentagrama de instrumentos de actuación clásicos y capitales: política de viviendas de protección oficial, arrendamientos urbanos, política urbanística, financiación y fiscalidad a la vivienda.

Como quiera que la materia vivienda o, si se quiere, la materia vivienda protegida, comprende multitud de variantes de todo orden que convierten en una quimera cualquier loable propósito de aglutinar su explicación en un sólo ensayo, ha resultado obligado escoger alguno de los aspectos dentro del amplio abanico de posibilidades que existía. Ahora bien, se ha pretendido que el forzoso ejercicio de esta opción no nos indujera a soslayar el enfoque global, que debe ser un aliado inescindible de todo tratamiento doctrinal o político que se ambicione efectuar en este ámbito.

Salvando, pues, que la coherencia y eficacia de la actuación administrativa en materia de vivienda queda subordinada al concepto de la globalidad, hemos decidido analizar únicamente dos de los instrumentos que integran la política de vivienda, ubicando como referente de todo el análisis al usuario final de los alojamientos. El tratamiento de cada uno de esos dos instrumentos llena de contenido cada una de las dos partes de la presente publicación.

Así, la primera parte se afana en dar cobijo al comentario sobre la política de viviendas de protección oficial llevada a cabo por la Administración común de la Comunidad Autónoma del País Vasco, desde que fueron puestos a su disposición los medios y servicios precisos para hacer uso de las competencias que en tal sentido tiene atribuidas. El hilo conductor del análisis lo constituye la actividad normativa desarrollada en nuestro espacio geográfico a través de un recorrido exhaustivo por las disposiciones de cuño autonómico dictadas entre 1982 y 1991.

Es menester constatar que, durante el lapso temporal transcurrido desde la finalización del trabajo (abril de 1992) hasta su publicación, se ha incorporado al ordenamiento autonómico un elenco de nuevas normas sobre viviendas de protección oficial que reforman e incluso derogan buena parte del marco rector aquí considerado. Sin perjuicio de que los anexos que recogen toda la normativa habida se acompañan actualizados a diciembre de 1993, deseamos que, al menos, sirvan las reflexiones que en nuestra obra se expresan a título de balance y en orden a enjuiciar los errores del pasado y a sugerir algunas líneas de conducta futura.

La segunda parte de este modesto cúmulo de aportaciones se ocupa de los arrendamientos urbanos en el País Vasco y, especialmente, de los que tienen por objeto las viviendas de protección oficial. El tratamiento sistemático de este controvertido sector exigía desdoblarse las apreciaciones en dos planos: el del fomento y el del régimen jurídico en sentido estricto.

La prolífica actividad de normación producida desde la fecha de cierre del estudio ha incidido sobre el plano del fomento en similar medida a la aludida con respecto a la política de viviendas de protección oficial.

Finalmente, en lo que hace al régimen jurídico, se afirmaba en un pasaje del primer volumen, no publicado a la postre, que pocas reformas como la anunciada de la legislación de arrendamientos urbanos se han demorado tanto desde su anuncio hasta su efectiva materialización. Es paradójico, no obstante, que ese hecho, criticable en sí, de no haber visto la luz aún la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos, en buena parte debido a la casualidad de que haya mediado una disolución de las Cortes Generales, no es propicio. De sus resultados podemos afirmar sin ambages que ningún apartado de nuestro estudio mantiene tan intacta su vigencia como el último relativo al régimen jurídico del arrendamiento de viviendas de protección oficial. Los comentarios allí plasmados son válidos en la fecha en que se escribe este prólogo, salvo, en cualquier caso, las necesarias correcciones que se efectúen sobre la marcha cuando se proceda a su lectura, en el sentido de sustituir las referencias a los decretos 433/91 y

167/190 por los decretos 103/92, sobre VPO de promoción privada, y 109/93 sobre viviendas sociales, respectivamente. Estas nuevas normas no modifican en mayor medida las exiguas directrices que sobre régimen jurídico de los arrendamientos han venido estableciéndose tradicionalmente por las disposiciones autonómicas (1).

En Bilbao, a 9 de diciembre de 1993

(1) Las notas a pie de página que en esta publicación aparecen encabezadas con la expresión «Nota del autor» contienen comentarios incorporados al estudio en diciembre de 1993.

INTRODUCCION

**LA VIVIENDA EN LA
CONSTITUCION ESPAÑOLA
DE 1978**

En las relaciones elaboradas acerca de las necesidades primarias de la población o de las preocupaciones sociales básicas, es unánime la inclusión de la vivienda junto con la alimentación, el trabajo, la salud o la seguridad.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1977 (1), manifiesta en su artículo 1.1: «Los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados parte adoptarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de ese derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento» (2)

Cuando en el principio de los tiempos el hombre abandona el carácter nómada, la localización de un soporte físico sobre el que hacer descansar su quehacer cotidiano se convierte en una ambición consustancial a la naturaleza humana. El hombre ha

(1) Ratificado por el Estado español el 13 de abril de 1977 y publicado en el BOE de 30 de abril de 1977.

(2) Prólogo de ROCA ROCA, E. a la obra de GARCIA GIL, F.J. *Código de la vivienda*. Pamplona, 1985, p. 12.

de dotarse de un cobijo para, a partir del mismo, desarrollar todas sus funciones vitales (3)

Como no podía ser de otro modo, el alojamiento del ser humano, considerado en sentido amplio, es objeto de atención de multitud de ciencias. Podemos colocar en la cúspide de nuestro interés al Derecho, a la Sociología y a la Economía.

Siendo esto así, la vivienda, como materia de análisis científico y doctrinal, integra una importancia, o quizá, es determinante desde dos puntos de vista esenciales: el social y el económico, o el económico y el social. Ambas perspectivas son consideradas tanto por el ciudadano como por los poderes públicos.

Hablando del ciudadano, sabido es que el acceso al alojamiento requiere uno de los mayores esfuerzos económicos que tendrá que efectuar el sujeto individual o la unidad convivencial a lo largo de su existencia, y que incuestionablemente es el mayor cuando ese ciudadano es el estereotipado como ciudadano de a pie o ciudadano medio. Pero la transcendencia de la vivienda para las economías domésticas no termina una vez obtenida la posesión, puesto que deberán seguir afrontándose cargas de todo tipo mientras se esté disfrutando de la misma, y aun después de haber dejado de hacerlo, con ocasión de la eventual concurrencia de la cualidad de bien relicto de la vivienda, que supondrá una especie de minoración *post mortem* del patrimonio del finado.

Ahora bien, para el ser humano el acceso a la vivienda es un hecho que rebasa su mera dimensión económica, ya que suele

(3) BASSOLS COMA, M. Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978. En *Revista de Derecho Universitario*, núm. 85, 1983, p. 14: «La vivienda constituye un marco o dimensión espacial de carácter primario e imprescindible para la vida personal y social del individuo, y en particular para el desarrollo de la vida familiar.

El disfrute de este marco espacial permite satisfacer al individuo y a la familia las necesidades biológicas (albergue, defensa contra las inclemencias de la naturaleza y del clima, conservación de la salud física y mental), necesidades personalísimas (intimidad, bienestar, seguridad...) y, en última instancia, necesidades sociales y ambientales (establecer relaciones de convivencia y de vecindad, acceder a bienes y servicios culturales, administrativos, recreativos, etc., vinculados a las funciones de vida —urbana y rural— de la sociedad contemporánea».

ser un hito que altera, sociológica y psicológicamente, la actitud y el comportamiento de los implicados.

En suma, la trascendencia de la vivienda para el ciudadano es tanto económica como social y psicológica. Esta extendida capitalidad de la vivienda justifica por sí misma el tradicional intervencionismo de la Administración pública, máxime si consideramos que, en la actualidad, debatir sobre vivienda es debatir sobre el denominado «problema de la vivienda».

El problema de la vivienda es uno de los retos que arrastra nuestra sociedad desde hace demasiados años. La diversidad y la complejidad de variantes y aspectos del problema coadyuva, si cabe, a acrecentar su gravedad (fenómenos legislativos, económicos, políticos y sociales).

Adelantamos que problemas que son complejos no pueden resolverse con soluciones ramplonas, sino con soluciones que, a nuestro juicio, deberán venir propiciadas desde las instancias que, en saludable ejercicio de los derechos en una sociedad democrática, son resultado de la manifestación de la voluntad de los ciudadanos, los cuales, a la postre, son quienes sufren los efectos de la insuficiencia de un bien, además de escaso, de primera necesidad.

I. VISION RETROSPECTIVA

«Quizá desde que el “Estado” asumió determinadas obligaciones “históricas”, la más necesaria haya sido la consecución de un habitat para el ciudadano» (4).

Los Estados, en sentido amplio, comienzan a intervenir en vivienda en momentos históricos distintos, pero generalmente en un contexto socio-económico similar: el de la concentración urbana producida por el desarrollo industrial, fenómeno que siempre produce una insuficiencia de la oferta de viviendas y un deterioro aparente de la calidad de vida.

(4) CID LUQUE, A. La vivienda y los consumidores. En *Curso sobre el Nuevo Derecho del Consumidor*. Madrid, 1990, p. 207.

En España la actuación pública original vino motivada por la necesidad de protección de los obreros de la industria, perceptores de rentas bajas e incapaces de asumir los costes que precisa un alojamiento. Las primeras medidas que pueden considerarse antecedentes de la actual legislación fueron una simple derivación de la política de social en materia de trabajo. Se trata de la labor realizada por el Instituto de Reformas Sociales a principios del siglo corriente. Dos proyectos de ley, publicados en 1904 y 1911 respectivamente, sirven de base a la definitiva Ley de 12 de junio de 1911, de «Casas Baratas». El carácter eminentemente social de esta ley se pone de manifiesto en cuanto ubica como destinatario exclusivo de las edificaciones a un colectivo social tan concreto y necesitado como lo es el de los «obrerros que perciban emolumentos modestos por remuneración del trabajo».

En la interminable sucesión de leyes y reglamentaciones que desde los años veinte han visto la luz se va ampliando progresivamente la base social objeto de protección, permitiéndose que accedan a los beneficios dispensados familias de rentas mayores a las propias de los ocupantes de aquellas casas baratas. El primer paso en el proceso de ampliación se da con el otorgamiento de la calidad de nuevos beneficiarios esencialmente a los funcionarios (en 1925).

A partir de este momento no vamos a seguir disciplinadamente la producción normativa habida en el lapso temporal que nos separa de aquellas fechas lejanas. No obstante, merece la pena subrayar, como primera característica del resultado de esa labor de reglamentación producida en el tiempo, la de que se llega a formar una panoplia de normas dominada por una total ausencia de visión de conjunto.

Del mismo modo, cabe rescatar, como segunda caracterización del elenco de normas, el hecho de que con el paso de los años se añadirá al objetivo primordial y primitivo de toda la política de vivienda (la solución de la carencia misma de alojamientos para los grupos de población más desfavorecidos) otro de carácter más económico, adición que siempre provoca notables efectos sociales colaterales. Es el estímulo de la expansión de la

actividad económica a través del desarrollo de la actividad constructora, como clave para mitigar el problema del desempleo.

Aunque existen alusiones anteriores a la finalidad de combatir el paro mediante la edificación de viviendas (5), tales objetivos económicos se dejan ver de forma diáfana en la Ley de 25 de junio de 1935, conocida como «Ley Salmón», que trae causa directa de los graves problemas que aquejan a la industria y a la construcción y que configuran una verdadera situación de depresión económica. Se trata simplemente de dirigir el sector económico de la construcción para reactivar la economía general con total olvido de la calidad de servicio social de la acción pública en materia de vivienda.

Con lo dicho hasta aquí quedan plasmadas las dos cualidades que, entendemos, son fundamentales como estandartes del sentido de las medidas administrativas tomadas durante las décadas pasadas:

1. Una producción normativa acelerada y atomizada.
2. La confluencia en mayor o menor paridad, o bien la presencia alternativa de objetivos económicos y sociales.

Antes de comenzar con el sistema de protección a la vivienda coetáneo y ulterior a la vigente Constitución, restaría matizar que esa visión de conjunto de la que, como decimos, ha carecido la actuación pública sobre VPO, nos conduce a indicar, siquiera para no cometer el mismo error, que esa acción normativa se ha generado también, como es obvio, alrededor de otros ámbitos, como lo son el del suelo, el de los arrendamientos urbanos, el de la financiación y el de la fiscalidad. Todos ellos, junto con el de la política de viviendas de protección oficial, conforman el pentagrama de instrumentos sobre los que se asienta, o mejor, debería asentarse cualquier actuación más o menos planificada de los poderes públicos en la materia, independientemente del contexto socio-económico en que se desarrolle.

(5) Como en el Decreto Ley de 29 de junio de 1925, por el que se regulan las casas económicas para la clase media, y que convivirá con el régimen de las casas baratas.

La Constitución Española, aprobada por las Cortes el 31 de octubre de 1978, va a trastocar el sistema axiológico mismo, y no sólo las formas, de la intervención del sector público en vivienda. Las alteraciones propiciadas en sede constitucional derivan de dos nuevas circunstancias:

1. Por una parte, se eleva al rango de principio rector de la política social y económica el derecho de todos al disfrute de una vivienda digna y adecuada.
2. Por otra, se instaura el denominado «Estado de las Autonomías», esto es, un Estado compuesto estructurado en entes descentralizados con poder político y/o administrativo (6).

II. EL DERECHO CONSTITUCIONAL AL DISFRUTE DE VIVIENDA

Ante la transcendencia económica y social que integra el sector de la construcción y, muy particularmente, el subsector de la vivienda, el «sentido común» postulaba que la Administración pública no quedara al margen. Efectivamente, las regulaciones públicas del mercado inmobiliario residencial han sido profusas en el Estado español.

Si bien, como nos enseñara Descartes, «el buen sentido es la cosa mejor repartida del mundo, pues cada uno piensa estar tan provisto de él que aun aquellos que son más difíciles de contentar en todo lo demás, no acostumbran a desear más del que tienen. En lo cual no es verosímil que todos se engañen, sino que más bien atestiguan ello que el poder de bien juzgar y de distinguir lo verdadero de lo falso, que es lo que propiamente se llama el buen sentido o la razón, es naturalmente igual en todos

(6) Si bien al constituyente le preocupaba fundamentalmente la materilización de un compromiso, por lo que la Constitución no define el modelo de Estado, sino que simplemente admite una fórmula que posibilitara la descentralización. La utilización de la expresión *Estado de las Autonomías* es, junto con la de *Estado Autonomico*, mayoritaria entre la doctrina; pero esto no significa que no se haya hablado del Estado español con distintas formulaciones como *Estado unitario-federal*, *Estado unitario regionalizable*, o, simplemente, de *Descentralización de la estructura del Estado*.

los hombres; y asimismo, que la diversidad de nuestras opiniones no proviene de que unos sean más razonables que otros, sino solamente de que conducimos nuestros pensamientos por diversas vías y no consideramos las mismas cosas» (7).

Desde la promulgación de la CE, la actuación pública en la materia va a recibir el amparo legal que precisaba para hacer decaer cualquier interpretación en contrario y para convertir las mudables convicciones morales en habilitaciones expresas, otorgadas por la sociedad misma por intermedio de sus representantes.

Ubicado en el capítulo III del título I de la norma fundamental, se establece en el artículo 47 un principio rector de la política social y económica en los siguientes términos:

«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».

Son básicamente tres los precedentes de Derecho comparado del artículo 47 CE, a saber (8):

- Los artículos 34 sexies y 34 septies, de la Constitución de la Confederación Helvética de 1974.
- El artículo 21.4 de la Constitución de Grecia de 1975.
- El artículo 65 de la Constitución de Portugal de 1976.

Entre la doctrina no fue unánime la opinión sobre la oportunidad de la constitucionalización del derecho al disfrute de vivienda. Como muestra, O. Alzaga critica la redacción del art. 47, porque «desciende con óptima intención, pero con desconocimiento de la regla fundamental de que el Derecho Constitu-

(7) DESCARTES. *Reglas para la dirección de la mente*.

(8) ALZAGA VILLAMIL, O. *La Constitución Española de 1978 (Comentario Sistemático)*. Madrid, 1978, p. 330.

cional no debe recoger en sus reglas normas medidas concretas de política económica, que de suyo deben de estar dotadas de las suficientes dosis de flexibilidad para su adaptación a las circunstancias cambiantes».

Encontramos en esta consideración la típica concepción de la materia vivienda como un mero, aunque capital, subsector de la actividad económica general. Por nuestra parte, se nos plantea, una vez más, la clásica disyuntiva entre objetivos económicos y objetivos sociales engarzados en la actuación pública.

Entendemos que merece un juicio favorable la dispensa del tratamiento propio de los principios constitucionales rectores al derecho al disfrute de vivienda, siquiera para corroborar que, al margen de otras connotaciones, la vivienda debe ser un objeto de atención preferente desde el punto de vista estrictamente social (9). Nada impedía la incorporación del derecho al texto fundamental, pues aun cuando no se recoja como derecho subjetivo, se contiene un mandato a los poderes públicos, para que hagan viable su eficacia mediante la consideración de los postulados del principio en las normas que se promulguen y en el resto de actuaciones públicas que se desarrollen para cumplir el mandato, enfocando la tarea desde el innegable contenido social de la Constitución de 27 de diciembre de 1978.

La renuncia a la herencia de formas de actuación de épocas pasadas, cuando la inversión en vivienda era pieza clave para la economía estatal y los aspectos económicos eclipsaban a los sociales, dispone de una evidente y eminente justificación legal en lo preceptuado por el art. 47 de la Carta Magna en concordancia con el art. 53.3.

La experiencia ha dado la razón a quienes entendían acertada la inclusión en la CE del derecho al disfrute de vivienda. Como ejemplo paradigmático, se trae el hecho de que agotado el «Boom inmobiliario» habido durante el segundo lustro de los años ochenta, y advertidas las consecuencias sociales injustas de él dimanadas, hay que convenir en que se ha producido, si no un

(9) Como dice BASSOLS COMA, M., *op. cit.*, p. 15, «el moderno constitucionalismo atiende fundamentalmente a la dimensión social de la vivienda...».

giro radical, sí al menos una reorientación de la actuación pública en la materia, reforzándose su carácter social como redistributiva de la renta, por encima de la actuación en la vertiente económica.

El espacio sucesivo es especialmente indicado para buscar, a grandes rasgos, el amparo que la actuación de la Administración pública, desde el punto de vista social, tiene en la CE y en la doctrina que sobre ella ha establecido el Tribunal Constitucional.

1. La vivienda en el Estado social y el equilibrio con la libertad de empresa

En un sistema económico donde se reconoce la libertad de empresa, cuyo ejercicio deben garantizar y proteger los poderes públicos (art. 38 CE), la intermediación de la Administración pública se convierte en primordial como correctora de los desequilibrios que genera la economía de mercado desde el punto de vista económico; pero además, y éste debe ser nuestro punto de referencia, en un Estado que adopta la forma de «Estado Social y Democrático de Derecho» (art. 1.1 de la norma fundamental), la acción pública debe encaminarse también, y entendemos que en las actuales circunstancias de forma preferente, a garantizar la convivencia democrática «conforme a un orden social justo» (10).

Comenzando por la segunda de las ideas apuntadas, cabe reseñar que la garantía de la efectividad del derecho a la morada nos sitúa ante una de las exigencias que derivan de la concepción de Estado como un Estado social de Derecho. Los gobiernos (estatal, autonómicos y locales) deben asumir unos compromisos y garantizar un nivel de respuesta en áreas que en otras épocas eran objeto de atención más difusa. Y este fenómeno nos

(10) Preámbulo de la Constitución Española de 1978:

«La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:

Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo.

(...)

Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida».

depara una de las manifestaciones más netas cuando se plasma el mandato de ejercer funciones en ese amplio sector que se aglutina en torno a la rúbrica «derecho a la vivienda».

En conclusión, el Estado está obligado a reconducir la situación del mercado inmobiliario, y más si ésta es socialmente conflictiva, también hacia objetivos de política social (11). El problema de la vivienda no es un problema meramente económico que precise de soluciones económicas excluyentes de cualquiera otras. Se ha llegado a catalogar la política de vivienda como una política de bienestar social más, catalogación que si no exacta, sí es más ajustada a la realidad que aquella otra que entiende que las actuaciones del sector público en vivienda configuran la prestación de un servicio público (12).

O como corroborara el intérprete supremo de la Constitución:

«La política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el art. 47 de la Norma Fundamental, siendo así que uno y otro aspecto —el económico y el social— se revelan difícilmente separables» (13).

Hemos de afirmar, de otro lado, que existen justificaciones jurisprudenciales de la intervención pública, tanto o más que en otros sectores, en éste parcial de la vivienda, sin que a ello obste el reconocimiento constitucional de la libertad de empresa.

(11) Conviene precisar que cuando acudimos en estos términos a la expresión «Estado», estamos haciéndolo por alusión tanto a la Administración central del Estado como, para el sistema de distribución territorial del poder resultante de la Constitución, a las administraciones de las CCAA y de los municipios. Todas ellas son Estado en el sentido del artículo 137 de la CE.

(12) No hay que ocultar que, en efecto, ha habido interpretaciones según las cuales la posterior promulgación de la Constitución Española viene a transformar el sector en «un auténtico servicio público que atribuye a los poderes públicos la facultad de ordenar e intervenir». Así, en la fundamentación que el Gobierno Vasco utiliza con ocasión de la impugnación de las normas que instrumentaban el Plan Cuatrienal de Vivienda 1983-1987. Antecedente 6.I.C) de la STC 152/1988, de 20 de julio.

(13) Fundamento jurídico segundo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio.

La libertad de empresa puede y debe ser sometida a limitaciones ordenadas a la consecución de unas metas económicas y sociales. El propio Tribunal Constitucional, en su sentencia de 26 de marzo de 1987 (14), precisa lo redundante (por su evidencia y por la no menor dificultad de elaborar una definición) de ahondar en el contenido de la libertad de empresa y de los límites que a su ejercicio pueden establecerse por las normas. Pese a todo, a lo largo de los fundamentos jurídicos de la sentencia, el Tribunal arroja implícita luz sobre la existencia de legitimación en los poderes públicos para restringir y canalizar el ejercicio de los derechos particulares de libertad de empresa y de propiedad (art. 33 de la CE), hacia el logro de fines de interés social, siempre que se respete el contenido esencial de ambos derechos:

«En resumen, la libertad de empresa que reconoce el art. 38 de la CE no puede exonerar del cumplimiento de la función social de la propiedad, de lo que se sigue que las limitaciones legítimamente derivadas de esta última no infringen en ningún caso el contenido esencial de la libertad de empresa» (f.j. 5º).

2. Relación con los derechos constitucionales y con los principios rectores

Las consecuencias de la constitucionalización del derecho al disfrute de vivienda como principio rector vienen expresadas, además de en el propio art. 47, en el art. 53.3 de la CE, según el cual su reconocimiento, respeto y protección informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

Por tanto, no estamos en presencia de uno de los derechos expresados en el capítulo segundo del título I de la Carta Magna, sino de grandes directrices informadoras de la actuación pública.

La diferencia entre aquellos derechos y este principio será entonces cualitativa, tanto respecto a los de la sección 1ª (De los

(14) STC 31/1987, de 26 de marzo, que desestima el recurso de inconstitucionalidad núm. 658/1984, promovido por cincuenta y tres senadores contra determinados artículos de la Ley del Parlamento de Andalucía núm. 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria.

derechos fundamentales y de las libertades públicas), como de los de la sección 2ª (De los derechos y deberes de los ciudadanos).

Así, los primeros aparecen configurados técnicamente, siguiendo a García de Enterría, como derechos subjetivos protegidos por la enérgica vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, una vez agotada la vía judicial ordinaria (15)

Por su parte, la protección de los derechos contenidos en la sección 2ª del capítulo segundo impone su proyección en leyes que les den sustantividad y desarrollo efectivo para que desplieguen toda su eficacia.

A pesar de las diferencias existentes entre el principio rector y los derechos reconocidos en las dos secciones del capítulo citado, lo cierto es que existe una relación de franca interdependencia. Para la jurisprudencia constitucional los principios rectores se caracterizan, en líneas generales, porque forman una unidad sistemática guardando una relación de instrumentalidad entre sí, porque tienen valor normativo y porque operan como garantía de los derechos fundamentales.

Uno de los termómetros con los que en la actualidad se mide el grado de cultura, civilización y garantía de las libertades públicas en un Estado, sería el de verificar el grado de efectividad de la labor pública comprometida en la garantía del derecho al disfrute de vivienda de sus súbditos.

En efecto, el disponer de un cobijo material es de suyo un derecho, a la vez que una necesidad básica. Pero es que, además, ese hecho constituye un presupuesto previo indefectible para que puedan ejercitarse con la amplitud con que se reconocen otros muchos de los derechos fundamentales constitucionalizados.

(15) Considerados los derechos fundamentales y las libertades públicas como la base del sistema constitucional y el reflejo del régimen político, su violación puede ser reparada por dos vías añadidas a las del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional:

- a) La del proceso preferente y sumario, previsto por el art. 53.2 de la CE, y regulado por la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona.
- b) La protección a través del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En la medida en que no pueda accederse a la tenencia de una vivienda, se trunca el ejercicio pleno del derecho a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1 de la CE); a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2); a la elección libre de residencia (art. 19); y, en sentido amplio, se obstaculiza incluso el ejercicio del derecho a la libertad y a la seguridad (art. 17), y aun a la igualdad ante la ley (art. 14).

Pero las referencias constitucionales indirectas a la vivienda no terminan en los artículos 47 y 53 y en su relación con los derechos y libertades indicados, así como en las eventuales limitaciones que implique el reconocimiento de los derechos a la propiedad y de libertad de empresa. Podrían citarse en este sentido los artículos 40 y 45, que plantean la idea del progreso económico y de la calidad de vida, cuya materialización pasa por la efectividad del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada; o los artículos 31.2, 130.1 y 131, que hablan de una más justa distribución de la renta y de la riqueza desde una óptica social, así como de la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos.

La relación de instrumentalidad que guarda el principio rector considerado con el resto es, en general, diáfana, pero entendemos que se manifiesta con particular rotundidad respecto al principio enunciado en el art. 51 de la norma fundamental. Consagra éste el llamado «principio consumerista», o si se prefiere, la garantía de la protección de los legítimos derechos e intereses de los consumidores y usuarios de bienes y servicios. Su relación con el principio del art. 47 es incluso de identidad en determinados aspectos, por lo que hay opiniones vertidas sobre el contenido del art. 51 que pueden resultar válidas para la explicación del derecho al disfrute de vivienda.

Por traer algunas de las consideraciones doctrinales, cabría decir que para Menéndez Menéndez (16) el art. 51 de la CE (y el 47 para nosotros) es un precepto constitucional abierto que

(16) MENENDEZ MENENDEZ, A. La defensa del consumidor. En *Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría)*, tomo II. Madrid, 1991, pp. 1.901 a 2.017.

contiene un principio informador del sistema económico, corrector de la función reguladora del mercado y condicionante del ejercicio de la libertad de empresa. Sostiene el autor que el precepto conmina a los poderes públicos a que lleven a cabo una serie de conductas «amparadoras o garantizadoras» de un determinado estatus para los ciudadanos: el que les corresponde en un Estado social y democrático de Derecho. Añadimos que tal estatus es inalcanzable sin una vivienda en la que sostenerlo.

Hay quien, como A. Bercovitz, ha escrito que estamos ante un principio general de nuestro Derecho, al que hay que atribuir las consecuencias que necesariamente se derivan de tal condición, conforme al título preliminar del Código Civil.

3. Contenido del artículo 47 de la Constitución

Para completar la explicación de una de las dos alteraciones del sentido de la intervención del sector público en materia de vivienda que se propician en sede constitucional (17), nos paramos en el contenido concreto del artículo 47.

Al margen del último inciso del párrafo primero, que se refiere explícitamente al suelo como objeto de necesaria regulación conforme al interés general, y del párrafo segundo, que alude a la acción urbanística y a las plusvalías generadas, el artículo 47 contiene, como sabemos, el reconocimiento de un derecho de todos los ciudadanos y un mandato a los poderes públicos para la consecución de su efectividad.

Dicho de otro modo, encontramos, por un lado, el derecho, digamos sustantivo (que no subjetivo), al disfrute de una vivienda digna y adecuada, y por otro, unos derechos, digamos instrumentales, en la medida en que son los medios para alcanzar el resultado.

Y utilizamos el término «resultado» porque, a diferencia de lo señalado en el art. 65 de la Constitución Portuguesa, la CE no hace abstracción del resultado final, sino que subordina la justi-

(17) Recuérdesse que la otra alteración viene de la instauración del Estado de las Autonomías.

ficación de la actuación pública a la consecución de la efectividad del derecho, y ello aunque el ciudadano no disponga de acción material alguna para exigir que se le ponga en posesión del disfrute de una vivienda.

En primer término, el enunciado del derecho sustantivo al disfrute de vivienda digna y adecuada señala ya las líneas maestras inspiradoras de la actuación pública que se ha de desarrollar en materia de vivienda. El resultado exigido tiene connotaciones cuantitativas y cualitativas, esto es, el ejercicio del derecho sólo se entenderá que es pleno y efectivo si concurren dos circunstancias:

1. Que tengan acceso a la vivienda «todos los españoles». La utilización de esta expresión es especialmente relevante para todos aquellos ciudadanos que, por la insuficiencia de sus niveles de renta, están incapacitados para hacerse con la tenencia de una vivienda con sus propios recursos en las condiciones que en cada momento rijan en el mercado libre. Se están exigiendo, pues, unos resultados cuantitativos a la política de vivienda.

2. Que la vivienda a la que todos puedan acceder reúna unos determinados niveles de dignidad en relación con las condiciones de higiene y seguridad, y de adecuación en atención a las necesidades de espacio y de comodidad de las unidades convivenciales. Así pues, la plasmación de los conceptos de dignidad y adecuación denota que el posterior mandato a los poderes públicos no se entenderá cumplido con el simple logro de un cobijo para cada persona, sino que, además, es necesario que se garanticen unas buenas condiciones en la tenencia de la vivienda y en el entorno de su ubicación. En suma, se están exigiendo, en plano de igualdad con los cuantitativos, unos resultados cualitativos, trasluciéndose una vez más la idea de la calidad de vida que tanto protagonismo tiene a lo largo del texto fundamental (derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y deber de conservarlo, garantía de la protección de los consumidores, etc.).

En segundo término se dirige un mandato a los poderes públicos como sujetos pasivos genéricos del derecho, mandato

que es de actuación ordenada a la instalación de las bases para hacer efectivo aquél en los términos señalados arriba. Se trata de un mandato que se ha de desarrollar en dos planos: la promoción de las condiciones necesarias y el establecimiento de las normas pertinentes.

No se está imponiendo a los poderes públicos la obligación de materializar individualmente ese uso y disfrute, sino que, a partir del principio rector, lo que se hace es propiciar una legislación que configure un marco, en cuya virtud se dirija la intervención pública hacia la consecución del resultado. Y junto con el plano normativo, las condiciones necesarias se promueven mediante otro tipo de actuaciones como las de mera gestión, o las de policía administrativa, particularmente precisas estas últimas para garantizar la dignidad de los alojamientos.

En conclusión, admitiendo la concurrencia de la iniciativa privada en la construcción y explotación de viviendas, lo fundamental es que con la promulgación de la Constitución de 1978 la intervención del sector público en la subvención de una necesidad tan primaria, e incluso la planificación de esa intervención (arts. 131 y 38 CE) resulta ya obligada, sin que quepa desatender en pro de objetivos económicos las connotaciones sociales que impregnan lo que es ya un derecho ciudadano.

III. LINEAS BASICAS DE LA DISTRIBUCION COMPETENCIAL

El esquema de centralización de las competencias en materia de vivienda en el seno de un único ministerio se verá alterado profundamente cuando comience el proceso de transformación del Estado español, puesto en marcha con la reforma política de 1977 y sancionado un año más tarde por la actual Constitución.

Así, el Real Decreto 1.558/1977, de 4 de julio, modifica la estructura orgánica de la Administración del Estado suprimiendo el Ministerio de la Vivienda, que había sido creado allá por 1957, y hace depositario de las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Por su parte, la Constitución de 27 de diciembre de 1978 impulsa un proceso de descentralización política sobre la base del reconocimiento de las nacionalidades y regiones que, a nuestros efectos, comportará una traducción de la vivienda como materia sujeta a reserva competencial.

Se hablará aquí de la distribución de competencias operada en lo que el Derecho positivo eleva a la categoría de materia «vivienda». No hay que desconocer, sin embargo, que el carácter pluridisciplinar de esa materia hace que sobre los distintos instrumentos capitales que utiliza la intervención pública existan dictados competenciales específicos. Así, por ejemplo, sobre el instrumento arrendamientos se pronuncia la Constitución en el párrafo 8º del número 1 del art. 149; sobre la financiación a la vivienda libre y sobre la fiscalidad inciden títulos competenciales como los del art. 149.1.11º, 13º y 14º.

El título competencial genérico «vivienda» es especialmente relevante en cuanto al instrumento de la política de vivienda de protección oficial que va a ser considerado de forma singular en este trabajo y para el ámbito autonómico. En este lugar introductorio, empero, intentaremos explicar las directrices básicas del reparto de competencias en la materia vivienda entre los distintos entes territoriales que conforman el Estado, procurando, en lo posible, conservar ese carácter genérico de la dicción constitucional y estatutaria. En consecuencia, el comentario sobre las concretas competencias de la CAPV para el ejercicio de posibles funciones legislativas, de desarrollo y de ejecución en el específico ámbito de las VPO se pospondrá para el espacio en el que se aborde este concreto instrumento de actuación (18).

1. Eficacia del artículo 47 CE como norma atributiva de competencias

Conocemos que la primera alusión constitucional a la vivienda es la del art. 47, que otorga la calidad de principio rector de la política social y económica al derecho a su disfrute por todos los ciudadanos.

(18) *Vid.* epígrafe IV, parte I.

La dogmática ha señalado, entre los posibles usos de una norma constitucional comprensiva de un principio rector, el de erigirse como parámetro negativo-delimitativo en cuanto al control de la constitucionalidad de las leyes. Es menester reflexionar ahora sobre la postura adoptada por el Tribunal Constitucional en torno a la eventual eficacia de estos principios y, en particular, del comprendido en el art. 47, en relación con la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.

Como base del planteamiento se recoge un extracto del fundamento jurídico sexto de la STC 116/1987:

«...sin perjuicio de que como regla general los valores superiores del ordenamiento y los principios constitucionales puedan bastar para promover recursos o plantear cuestiones de inconstitucionalidad...».

Según esto, en virtud de los principios podrían recurrirse normas por contrarias a la Constitución, pero, ¿pueden utilizarse los principios como núcleo en la argumentación de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad que traen causa de una controversia en el orden competencial, en nuestro caso, en materia de vivienda?

La respuesta que el TC ha dado a este interrogante ha sido terminante y reiterada en diversas sentencias, y en relación con principios rectores también diversos:

1. «...resulta indiscutible que el art. 51 de la CE no es conceptuable como norma competencial» (19).

2. «La defensa del consumidor aparece así como un principio rector de la política económica y social cuya garantía la Constitución impone a los poderes públicos. La misma naturaleza de este objetivo, por la variedad de los ámbitos en que incide, hace que, en un Estado descentralizado como el nuestro, esta garantía no pueda estar

(19) Fundamento jurídico 1º de la STC 15/1989, de 26 de enero, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra determinados preceptos de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

concentrada en una sola instancia, ya sea ésta central o autonómica» (20).

3. «Sin embargo, el artículo 47 no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53 de la CE), en el ejercicio de los derechos constitucionales» (21).

4. «Es obvio, a tenor de lo expuesto, que un planteamiento semejante presupone la conjunción de actuaciones de las autoridades estatales y autonómicas para la consecución, entre otros posibles, del mismo fin que impone el art. 47 de la CE» (22).

Son cuatro pronunciamientos sobre defensa del consumidor y sobre derecho a la vivienda que denotan una semejanza entre ambos principios, no sólo en la vertiente sustancial, sino especialmente desde el punto de vista competencial, si bien, como es obvio, la identidad no es total (23).

Al margen de esta consideración adicional, dos son las conclusiones de fondo que podrían extraerse de los fragmentos transcritos:

- a) Anticipándonos a lo que nos ocupará a continuación, cabe decir que el TC entiende que ninguna Administración pública puede sustraerse a dar cumplimiento del deber constitucional de garantizar la eficacia del derecho al disfrute de vivienda que impone como resultado el art. 47. Y, en sentido contrario,

(20) Fundamento jurídico 4º de la STC 88/1986, de 1 de julio, que estima en parte los recursos de inconstitucionalidad entablados en relación con la Ley 1/1983, de 18 de febrero, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales, de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña.

(21) Fundamento jurídico 2º de la STC 152/1988, de 20 de julio.

(22) Fundamento jurídico 3º de la STC 152/1988.

(23) A efectos competenciales las diferencias alcanzan su máxima expresión en atención a que no existen en la Constitución, aunque sí en los estatutos de autonomía, referencias a la defensa de los consumidores y usuarios como materia en la que las competencias son asumibles por las CCAA (art. 148), o bien como materia que se reserva en exclusiva el Estado (art. 149).

ninguno de los entes públicos territoriales puede pretender acaparar con carácter excluyente todos los medios, facultades y competencias que son necesarios para hacer efectiva la garantía constitucional con el único apoyo en la formulación del art. 47.

- b) El artículo 47 de la CE en modo alguno atribuye competencias al Estado o a las CCAA. Es un principio informador de la actuación de todos los poderes públicos.

Por tanto, el juego de esta norma constitucional en el orden competencial será nulo. La respuesta a la pregunta planteada sólo puede ser una: el intérprete supremo de la Constitución no hará valer el principio constitucionalizado por el art. 47 para declarar una norma como contraria a la CE por invasión de esferas competenciales de uno de los entes en conflicto.

En principio, el parámetro para determinar la titularidad de la competencia en cada caso controvertida deberá ser otro: el «bloque de la constitucionalidad».

2. Marco normativo de la distribución competencial: el bloque de la constitucionalidad

El «bloque de la constitucionalidad» es un concepto utilizado por la doctrina y por el Tribunal Constitucional para denotar realidades diversas. Sin ánimo de entrometernos en el debate doctrinal, tomaremos como normas integrantes del bloque las que pacíficamente se han incluido por los autores:

«en primer lugar la Constitución como norma suprema, que no sólo llama a los Estatutos para dibujar las concretas competencias de cada C.A., sino que sigue operando junto con éstos, y por encima de ellos, para establecer el régimen jurídico de cada competencia. Los Estatutos de Autonomía son el siguiente elemento del bloque en importancia al establecer las competencias de las CC.AA., y por negativo las del propio Estado, en virtud del 149.3 CE. Las Leyes del 150 CE (leyes marco, Leyes Orgánicas de Transferencias y Leyes de Armonización), que pueden

modificar las competencias extraestatutariamente, también son incluidas sin problemas. Y por último, también lo integran las "leyes competenciales", entendiéndose por tales aquellas pocas leyes que la propia Constitución o los Estatutos llaman expresamente para determinar una determinada competencia, como sucede en el 149.1.29 con la Ley de Policías o en los Estatutos de Autonomía con las leyes que regulen el tercer canal de televisión» (24).

Atenderemos en primer término a lo que disponen la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco, en cuanto únicas normas de las consideradas unánimemente como conformadoras del bloque de la constitucionalidad, que contienen prescripciones competenciales en materia de vivienda, por referencia al Estado y a las CCAA (que no a la Administración local). Realizada esta tarea respecto al marco normativo de la distribución de competencias, la operación más delicada consistirá en llevar a cabo una aproximación a los diferentes títulos competenciales en juego y a su incidencia sobre el título donde esté comprendida la materia vivienda. La base de esta aproximación ulterior debe ser la interpretación que del marco jurídico ha efectuado el TC en su sentencia de 20 de julio de 1988, que es la que deslinda finalmente la concurrencia y la prevalencia de los títulos en conflicto, erigiéndose en el pronunciamiento jurisprudencial clave (y único directo) sobre las competencias en este campo.

2.1. Constitución de 1978

Comenzando por la norma fundamental, se ha señalado ya que el artículo 47, que establece el principio rector, no es una norma atributiva de competencias al Estado o a las CCAA.

Dentro del capítulo tercero del título VIII, los arts. 148.1 y 149.1 son sendas listas de competencias definidas de forma mixta según criterios materiales y funcionales. Teniendo en cuenta sus prescripciones, y por aplicación del principio dispositivo, las

(24) AJA, E. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectivas. En *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 4, septiembre-diciembre de 1989.

CCAA podrán asumir, por medio de sus estatutos de autonomía, poderes sobre distintas materias, dependiendo de las vías de acceso a la autonomía que se hayan seguido en cada caso.

Las nacionalidades que, como la del País Vasco, obtuvieron la condición de comunidades autónomas al amparo de la disposición transitoria segunda de la CE (vía de iniciativa histórica), y las regiones que lo hicieron siguiendo el proceso del art. 151 (vía de iniciativa reforzada), podrán hacerse con las competencias señaladas en el listado del 148.1 (25), así como con otras serie de competencias que el Estado no se haya reservado con carácter exclusivo en el propio art. 149.1 CE.

Pues bien, la Constitución considera las competencias en materia de vivienda como asumibles por todas las CCAA por establecerlo así el nº 3 del art. 148.1:

«Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

3º. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» (26).

2.2. *Estatuto de Autonomía del País Vasco y referencia a los decretos de transferencias*

«...la distribución de competencias entre el Estado poder central, y las CC.AA., no es realizada directamente por la Cons-

(25) También pueden asumir directamente competencias sobre las materias del 148.1 las actuales CCAA que canalizaron su acceso a la autonomía por la vía ordinaria del art. 143 o por la del 144, que deberán esperar un determinado plazo para alcanzar los techos competenciales de las denominadas al uso «comunidades autónomas de autonomía plena».

(26) GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., en la recensión que realiza en la *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 121 (enero-febrero de 1991) de una obra de LLISSET CANELLES, A. y LLISSET BORREL, F. (*Nuevo régimen urbanístico. Comentarios a la Ley 8/90*, Madrid, 1990) advierte que: «el legislador constituyente, tal vez con cierta precipitación, permitió en el art. 148.1.3 de la CE que la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, fueran competencias asumibles por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, desposeyendo en la práctica al Estado de toda competencia sobre la materia».

titución, sino que ésta remite tal operación a unas normas posteriores, de muy especiales características: los Estatutos de Autonomía (EE.AA.). La Constitución sólo contiene el marco de las posibilidades dentro del cual cada Estatuto deberá fijar el concreto nivel competencial que efectivamente asume su respectiva Comunidad Autónoma» (27).

Todos los estatutos de autonomía, sin excepción, asumirán para sus CCAA la competencia sobre vivienda con carácter exclusivo. En nuestro caso, es el art. 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 31/1979, de 18 de diciembre, el que materializa tal asunción:

«Art. 10. La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

31. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda».

Formalmente, destaca que la exclusividad del título, a diferencia de otros, como el del art. 10.27 (comercio interior), y por remisión a éste, el del art. 10.28 (defensa del consumidor y del usuario), no está expresamente mediatizada por cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales más genéricas y, en particular, de las competencias relativas a la ordenación general de la economía. Ello es debido en buena medida a que, mientras los indicados títulos competenciales no se incluyen en la relación de competencias asumibles por las CCAA del art. 148.1 CE, sí está expresamente referido en esta norma constitucional el título vivienda.

De la dicción estatutaria podría deducirse a primera vista la exclusión de cualquier tipo de intervención estatal sobre vivienda dentro del territorio de la CAPV. Ahora bien, como apunta Tornos Más con relación al tipo de las competencias exclusivas y compartiendo un parecer doctrinal que es mayoritario en su fondo, «la mayor parte de las competencias así calificadas no responden en realidad al régimen de exclusividad, en sentido

(27) TORNOS MAS, J. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En *Informe sobre las autonomías*. Madrid, 1989, p. 37.

amplio y estricto, o sea, como atribución a una instancia de todas las funciones públicas sobre una determinada materia o sector, con exclusión de todas las demás. (...) las CCAA poseen pocas competencias exclusivas en sentido estricto, al menos en relación a sectores o materias de amplitud relevante» (28).

Es lo que ocurre con la competencia que ostenta la CAPV en materia de vivienda, calificada como exclusiva por su Estatuto. Tal calificación no implica la ausencia de legitimación en el Estado para cualquier tipo de intervención en el subsector económico dentro de nuestra Comunidad. Y ello, además de por la mera concurrencia de títulos estatales de los del 149.1 que analizaremos, por la circunstancia de que el derecho del Estado será, en todo caso, supletorio del derecho de las comunidades autónomas, *ex art.* 149.3.

Es obvio, en consecuencia, que el real contenido de la competencia de la CAPV va a ser muy otro. Su verdadero alcance no lo da la CE, ni el EAPV. Pero tampoco lo van a hacer los correspondientes reales decretos de transferencias (29). El TC ha sido tajante al dictaminar sobre la función que cumplen estas normas: «Los Reales Decretos de Transferencias no atribuyen ni reconocen competencias, sino que se refieren a los medios materiales y humanos necesarios para ejercerlas» (30).

O, en sede doctrinal: «Los decretos de transferencias no determinan competencias ni las transfieren, como así podría deducirse de la Disposición Transitoria del EAPV» (31). En suma, las competencias se asumen «*ope legis*» en virtud de los estatutos de autonomía.

(28) TORNOS MAS, J. *op. cit.*, p. 43.

(29) Real Decreto 3006/1981, de 27 de noviembre, sobre transferencias de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda; y Real Decreto 327/1987, de 6 de febrero, por el que se amplían los bienes, derechos y obligaciones traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda.

(30) STC 87/1983, Fundamento jurídico 4º.

(31) LASAGABASTER HERRARTE, I. *El sistema competencial en el Estatuto de Autonomía*. Oñati, 1989, p. 96.

En conclusión, si ni la Constitución, ni el Estatuto, ni los reales decretos de transferencias a la CAPV trazan un reparto completo y perfecto de las competencias en materia de vivienda que ostentan el Estado y la Comunidad, la solución había de llegar como llega casi siempre. Será la doctrina que siente el intérprete supremo de la CE la que articule el «esperado» reparto, y al propio tiempo resuelva los conflictos competenciales planteados. Es la STC 152/1988 la que lo hace de forma directa, si bien se observará que tampoco ésta ofrece un sistema suficientemente claro y preciso de la distribución de las funciones comprendidas en la política de vivienda desarrollada en un Estado de las Autonomías. En nuestro concreto ámbito territorial los postulados de la sentencia serán superados por la práctica normativa de las instituciones vascas.

3. El Tribunal Constitucional ante el marco normativo de la distribución de competencias

Tenemos, de lo hasta aquí expuesto, que tanto la Administración estatal como la autonómica (y la local) están comprometidas en la consecución del resultado y, por tanto, están afectadas por el mandato del artículo 47 de la Constitución, pues ninguna de ellas puede sustraerse a darle cumplimiento. También tenemos, sin embargo, que, descendiendo a los dictados competenciales (cualidad que no tiene el art. 47 CE), el bloque de la constitucionalidad configura un título de naturaleza exclusiva en poder de las CCAA.

Dicho esto, como tercera cuestión hemos de considerar que dado el carácter multidisciplinar de la materia, dentro de la cual destaca su trascendencia como subsector económico, el Estado ostenta determinados títulos que inciden de lleno en las competencias que sobre vivienda corresponden a todas las CCAA.

En este sentido, la STC de 20 de julio de 1988 propicia dos circunstancias esenciales:

1. Una matización de la exclusividad de la competencia de la CAPV, dado que el Estado puede actuar en el ejercicio de títulos diferentes.

2. Una determinación de las actuaciones públicas concretas que se desarrollen, las cuales deben ser incluidas en el título vivienda, de un lado, y en los títulos estatales concurrentes, de otro.

Respecto a esta última determinación, debe repetirse que el TC se refiere fundamentalmente a uno de los instrumentos de la política de vivienda en general: el de la política de viviendas de protección oficial. Sobra entonces volver a consignar el porqué de que no se profundice aquí alrededor de esta cuestión y de posponer tal cometido.

Esquematisado el objeto, se comienza indicando que existen muchos ejemplos que demuestran que el TC ha considerado válidas las intervenciones del Estado en materias que pueden ser competencia exclusiva de las CCAA *ex art. 148.1 CE*, y que efectivamente lo son por prescripción estatutaria: agricultura (32), asistencia social (33), etc.

Una de estas materias sujetas a intervenciones públicas de origen plural es la de la vivienda, pues como ha dicho el propio TC en la sentencia que centra nuestra exposición: «...a pesar de que el art. 10 EAPV califica como exclusiva aquella competencia autonómica en materia de vivienda, el propio Gobierno Vasco reconoce que la misma se halla limitada por las competencias del Estado sobre las bases de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito».

A juicio del TC, dos son los títulos principales del Estado que se cruzan con el autonómico para multitud de cuestiones, con lo que se reduce el alcance de las facultades de la CAPV y se anula definitivamente el carácter de competencia exclusiva, por cuanto pasa a ser en la práctica una competencia compartida:

1. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, atribuido en exclusiva al Estado por el art. 149.1.13º CE.
2. Bases de la ordenación del crédito, cuya fijación corresponde también en plenitud al Estado en virtud del

(32) STC 95/1986.

(33) STC 146/1986.

art. 149.1.11º CE. Es competencia de la CAPV el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de las bases estatales y en los términos que las mismas establezcan (art.11.2.a) del EAPV).

Del contenido eminentemente económico de ambos títulos estatales se nos presenta inmediatamente la reflexión que argumenta en favor de las competencias de la CAPV, en la medida en que una disposición o acto autonómico donde sea clara la ausencia de objetivos distintos de la satisfacción de las necesidades sociales de vivienda en el País Vasco, esto es, un acto o disposición huérfano de intenciones vinculadas a la planificación económica general, no podrá ser reprochado de inconstitucional por aplicación de las competencias distribuidas por los números 13 y 11 del art. 149.1 CE.

Para la jurisprudencia, sin embargo, el Estado no tiene competencia directa para intervenir en vivienda, pero sí puede actuar indirectamente con apoyo en las dos materias genéricas que se sitúan en su esfera competencial, por establecerlo la CE y porque el TC ha hecho expresamente permeable a esa actuación estatal la materia de la competencia autonómica. Y lo ha interpretado así el alto tribunal por referencia separada hecha a cada uno de los dos títulos del Estado. Dichas referencias están recogidas en distintas fundamentaciones de la STC 152/1988:

1. En cuanto a la ordenación general de la economía, ha sentado el TC que: «Por lo que se refiere al subsector económico de la vivienda, no cabe duda de que puede ser comprendida en la competencia del Estado a que se refiere el art. 149.1.13 de la CE la planificación económica de determinadas actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial»; y tanto o más claro: «...dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos,...) Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la inciden-

cia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo».

2. Por lo que respecta a las facultades que al Estado atribuye el 149.1.11º: «De otro lado, en cuanto que esta actividad de fomento de la construcción de viviendas queda vinculada a la movilización de recursos financieros no sólo públicos, sino también privados, no puede hacer abstracción de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito, a que ambas partes hacen referencia».

Además de los dos títulos precitados y fundamentales, la doctrina ha destacado la afectación que sobre la competencia autonómica en materia, tanto de vivienda como de urbanismo y de ordenación del territorio, tienen algunas otras de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1, tales como (34): la legislación básica sobre protección del medio ambiente (23º); la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental (28º); la regulación del estatuto básico del derecho de propiedad, como competencia estatal que se deduce del art. 149.1.1º, siendo el de la propiedad privada uno de los derechos a que alude este precepto (art. 33.1 CE).

Partiendo de que el Estado está legitimado para intervenir, el núcleo del esfuerzo interpretativo de la STC 152/1988 se dedica a delimitar las concretas funciones de cada ente. «La dificultad más frecuente con que se encuentra el TC a la hora de declarar la titularidad de una determinada competencia es la de identificar la materia objeto de la disposición o acto controvertido, frente al esfuerzo dialéctico de cada una de las partes por “arrastrar” dicho acto o disposición a las respectivas competencias “ratione materiae”» (35).

(34) Sobre el particular, *vid.* LOPEZ RAMON, F. Planificación territorial. En *Revista de Administración Pública*, núm. 114, septiembre-diciembre de 1987, pp. 127 y siguientes.

(35) CRUZ VILLALON, P. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales. En *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 3-4, 1988, p. 150.

Pero el TC tampoco ha dado definiciones genéricas acerca de cuáles son los títulos preferentes en concurrencia con otros. Sin detrimento del casuismo y sólo al filo del problema singular, algo ha sentado el Tribunal para su posterior aplicación a casos futuros. Así, hay en las diversas sentencias varios criterios de prevalencia para resolver problemas concretos de identidad de títulos, de entre los que nos limitamos a citar:

- a) El criterio de la preferencia del título especial frente al título general (36).
- b) El criterio teleológico, esto es, el del objetivo predominante de la norma, que se configura como subsidiario del anterior (37).
- c) El criterio de la relativización del alcance de una competencia material a partir de la incidencia que sobre la misma pueda ejercer otro título (38).

Para resolver sobre la concreta concurrencia que, en nuestro caso, se produce entre los títulos genéricos del 149.1.13º y 11º, y el más específico del 10.31 del EAPV, no se va a acudir, sin embargo, al criterio de la especialidad del título, cuya aplicación supondría la atribución de cada una de las competencias controvertidas a la CAPV.

Sin dar una determinación expresa del criterio que se está aplicando, el TC, en su sentencia de 20 de julio de 1988, se limita a señalar los extremos que se entienden comprendidos en

(36) Esta doctrina tiene su origen en la STC 72/1981, de 30 de noviembre, sobre la Ley del Parlamento Vasco 10/1981, de 10 de noviembre, que aprueba el Estatuto Vasco del Consumidor. El criterio viene a determinar que, para el supuesto de que una misma norma o acto pueda incluirse en varios títulos a la vez en razón de su objeto material, prevalecerá el específico sobre el más genérico.

(37) La STC 88/1986 establece que, si la concurrencia de títulos se produce en el mismo plano de generalidad (como en el caso a dilucidar ocurría entre la defensa del consumidor y la defensa de la competencia), la adscripción del aspecto que toca la norma en conflicto a uno u otro título se resolverá por aplicación de un criterio teleológico, precisando el objetivo predominante de la norma.

(38) TC 48/1985.

unos y otros títulos. Así: «En consecuencia y habida cuenta de la competencia general del País Vasco en materia de vivienda, la posibilidad del Estado de incidir sobre la misma, mediante una regulación propia, se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica».

Y en los mismos términos «...el Estado puede actuar sus competencias sobre las bases de la ordenación del crédito, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.11 de la Constitución».

Según esto, se plantea que existen algunos aspectos de la política de vivienda comprendidos en los títulos estatales y que, por lo tanto, quedan al margen de la competencia autonómica por el carácter indisponible que para todas las CCAA tienen las materias enunciadas en el 149.1 CE. Será a partir del fundamento jurídico 4º de la sentencia cuando el TC se dedique a declarar la esfera competencial en que se deben incluir los distintos aspectos afectantes a las VPO debatidos por las partes.

Ahora bien, sin perjuicio de esa concreción que en este trabajo efectuaremos más adelante (39), hasta la tercera de las fundamentaciones el Tribunal enumera de forma general lo que se entiende que es competencia del Estado, siempre que se respeten las limitaciones establecidas de estricto ajuste a lo que sean las bases de la planificación económica y de la ordenación del crédito:

1. Con carácter general el Estado puede, por la habilitación del art. 149.1.13º, determinar las directrices y ordenación de sectores económicos concretos y las medidas singulares para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Sólo para garantizar la consecución de los objetivos de la política económica general competirá al Estado destinar recursos con cargo a su propio presupuesto.

2. Al amparo de la competencia para fijar las bases de la ordenación del crédito atribuida al Estado por el

(39) *Vid.* epígrafe IV, parte I.

149.1.11º, podrá éste movilizar recursos financieros públicos y privados para el fomento de la construcción de viviendas.

Aparecen en ambos casos las tan traídas y llevadas acciones de fomento. Al respecto, y después de analizada la sentencia que nos ocupa, se ha escrito que: «Tomada la sentencia en sentido estricto se llega a una situación absurda por un entendimiento abusivo de términos tales como ordenación económica o del crédito. Cualquier competencia que implique gasto tiene incidencia directa sobre la actividad económica y su financiación, sobre el ordenamiento del crédito» (40). La práctica, como veremos, va a desechar esta lectura.

Pero el propio TC ha sido también concluyente a la hora de delimitar el significado que desde el punto de vista competencial integran las acciones de fomento, estableciendo una doctrina que, por designio jurisprudencial explícito, es generalizada para todos los casos.

Siguiendo esta doctrina, el hecho de invertir fondos propios en una determinada actividad no es un título competencial que pueda convertirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los varios aspectos a que puede dar lugar la actividad de financiación. Las acciones estatales de fomento no autorizan a la Administración estatal para invadir competencias ajenas que siguen siéndolo a pesar de la financiación:

«La acción estatal es claro que debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales. En un caso de atribución exclusiva de competencia, como sucede en éste, el Estado tiene que actuar teniendo en cuenta que hay competencias de otros entes que han de respetarse, actuando desde el exterior, coordinando, fomentado o potenciando la actividad autonómica, usando las distintas técnicas que para este fin habilita la Constitución, pero es claro que no se respeta este

(40) FEDERACION DE CAJAS DE AHORRO VASCO-NAVARRAS. *Necesidades y financiación de la vivienda en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Bilbao, 1989, p. 179.

esquema cuando el problema se trata de resolver mediante la creación de competencias concurrentes o "paralelas", al amparo, además, de un precepto tan genérico como el artículo 9.2 de la Constitución que, entendido como una habilitación para que el Estado pueda actuar en razón del interés general, podría terminar por vaciar de contenido el diseño competencial del Estado de las Autonomías» (41).

En conclusión, no hay que pensar que las comunidades autónomas y, en particular, la vasca, que cuenta con un sistema de financiación peculiar y propio, tienen vedado el desarrollo de una política de vivienda autónoma. La concurrencia competencial con el Estado no significa que éste resulte legitimado para desarrollar las funciones de una competencia plena.

Es oportuno ratificar esta consideración con las palabras que el TC pone al final del fundamento jurídico 3º de su sentencia de 20 de julio de 1988:

«Por el contrario, no está legitimado (el Estado) para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de planificación y la coordinación de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito. Si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica, que el Gobierno Vasco denuncia en términos generales».

4. El voto particular a la STC 152/1988

Se ha visto que la posición mayoritaria de los magistrados del Tribunal Constitucional mantiene que las normas estatales impugnadas son bases, o bien, medidas de coordinación de la planificación general de la actividad económica, como argu-

(41) Fundamento jurídico 4º de la STC 146/1986, de 25 de noviembre.

mento utilizado para el rechazo de las pretensiones de la Comunidad Autónoma.

Pero la postura antedicha no es unánime. El magistrado Rubio Llorente se cuestiona la validez del uso del título del 149.1.13^a para legitimar la intervención estatal en una materia que el bloque de la constitucionalidad pone expresamente a disposición de las CCAA. La divergencia en el seno del Tribunal se manifiesta abiertamente en algunos pasajes del escrito en que se formula el voto particular a la STC 152/1988:

«No ignoro la incidencia que sobre la industria de la construcción tiene el sistema de protección pública de viviendas, pero esta incidencia no autoriza en modo alguno a considerar que un plan de actuación completo, desarrollado hasta los últimos extremos procedimentales y financiado con fondos estatales equivalga al establecimiento de las bases a las que han de ajustarse los planes de las Comunidades Autónomas o signifique una mera coordinación de la actuación de éstas, a las que realmente no se les asigna otro papel que el de meras ejecutoras del plan estatal único».

«Ni por su desarrollo de detalle puede considerarse el plan de protección de viviendas un mero establecimiento de bases o un conjunto de medidas de coordinación ni su sentido primordial es, a mi juicio, el de incidir sobre un sector de la actividad económica, sino el de procurar dar realidad al derecho a una vivienda digna y adecuada que el artículo 47 de la Constitución reconoce a todos los españoles».

El voto particular llega a expresar que el empleo del título genérico del art. 149.1.13^a origina dificultades dogmáticas graves, siendo sobre todo inadecuado porque, dada su naturaleza, lleva a la ablación total de las competencias autonómicas. Advierte el magistrado, en fin, cómo en la dualidad de objetivos eternamente presentes en la acción pública sobre vivienda prevalecen los de carácter social sobre los de carácter económico.

Y deteniendo en este punto la argumentación, manifiesta el discrepante que debería entenderse que, en efecto, la competencia para dictar las normas estatales impugnadas se localiza en el

ámbito de la Administración autonómica, por cuanto no deben considerarse incluidas en los títulos estatales sobre planificación de la economía.

Sin embargo, el magistrado discrepa en el camino deductivo seguido pero no en el contenido del fallo, excepción hecha de puntuales disensiones. Cree que se hubiese podido llegar a resultados tal vez no muy disímiles de los alcanzados pero mediante una construcción distinta y más respetuosa con las competencias autonómicas. Preconiza, de este modo, la consideración del derecho a la vivienda como un derecho constitucional, y a partir de ahí, razona que el plan estatal cuestionado por la CAPV es un conjunto de actuaciones producidas, no al amparo del párrafo 13º, sino más bien del párrafo 1º del art. 149.1 CE, como un esfuerzo por asegurar un mínimo igual en el ejercicio de un derecho constitucional.

5. Legislación básica en materia de vivienda

Aunque parezca haber quedado ya suficientemente claro, queremos destinar este pequeño epígrafe *ad hoc* a resaltar cuál es el correcto uso que debe hacerse de la terminología cuando se esta hablando de la temática competencial. Se ha observado una determinada extensión de la utilización del vocablo «legislación básica» por referencia a la regulación que establece el Estado del instrumento de las viviendas de protección oficial, que entendemos debe considerarse inexacto en el sentido competencial del término.

Nos explicamos. En el título VIII de la Constitución y en los estatutos de autonomía sólo aparece la expresión «competencias exclusivas». Para denominar aquellas competencias legislativas que no son exclusivas de ninguno de los entes territoriales, la doctrina ha aportado en esencia los conceptos de «competencias compartidas» o «concurrentes», usados en ocasiones de forma indistinta. No vamos a describir el significado de ambos vocablos dado que son, como decimos, elaboraciones doctrinales.

Pero en todo caso, existen materias respecto a las que el derecho positivo enuncia una competencia normativa estatal que no agota la regulación, sino que se prevé una participación

ulterior de las CCAA en tal regulación mediante normas denominadas en algún caso por el art. 149.1 «normas de desarrollo». Se trata de una de las técnicas más relevantes del sistema autonómico, pero que no se utiliza para la materia vivienda.

En materia de vivienda existirán concurrencias ocasionales entre los títulos estatales y el título autonómico específico en determinados aspectos más o menos amplios, pero la competencia que integra el segundo es exclusiva de las CCAA en todas sus manifestaciones: legislativa, de desarrollo y ejecutiva.

Utilizar, como lo hace el art. 149.1 en relación con otros temas, los vocablos «bases», «legislación básica» o «normas básicas» para designar un producto normativo del Estado regulador de las VPO (o de las viviendas en general y directamente), puede producir cierta confusión en el lector, y es desajustado al estricto purismo en el respeto del orden competencial establecido por la CE y los estatutos de autonomía. En ningún caso la Administración estatal puede actuar una función como la de dictar la legislación básica en el ámbito que nos ocupa, ya que no está investida de tal atribución por ninguno de los números del art. 149.1 CE.

Sin necesidad de extendernos en el concepto, ni en su sentido material ni en su sentido formal, las normas estatales podrán ser bases de la planificación de la economía o de la ordenación del crédito, o incluso leyes dictadas en ejercicio de la competencia exclusiva estatal sobre la legislación civil; pero en materia de vivienda es la Administración de la CAPV la que, siguiendo las prescripciones del bloque de la constitucionalidad, se dotará de su propia regulación, la cual comprendería tanto unas hipotéticas bases como el desarrollo; y es a esa misma Administración a la que corresponde, por lo demás, ejecutar la normativa que de ella ha emanado.

Así pues, y para evitar equívocos, en lo sucesivo se rehusará el término «bases» y sus derivaciones en su acepción competencial, esto es, en el significado que tienen en virtud de la configuración constitucional y estatutaria de la distribución de las competencias entre el Estado y las CCAA. Si en ocasiones se utilizan dichos términos, se entiende que estaremos acogiendo el significado que les atribuye el sentido propio de las palabras.

6. Reparto interno de las competencias

Junto con las comunidades autónomas y el Estado aparecen comprometidos en el cumplimiento del mandato constitucional del art. 47 los municipios.

Son agentes cuya participación en el sistema de provisión de alojamientos es tanto más importante cuanto más grave es la carestía y la escasez de suelo edificable. No obstante, su actuación no debe circunscribirse, hoy por hoy, a la formación de patrimonios municipales de suelo destinados preferentemente a la construcción de viviendas de protección oficial. Los gobiernos locales deben ser, además, promotores y administradores de un patrimonio de viviendas.

En vista del proceso que se está dando de ampliación progresiva de las facultades y medios de que son depositarios los municipios en este campo, el excesivo espacio que en otro caso ocuparía tal labor nos conduce a dejar constancia solamente de las prescripciones legales más elementales que convierten a los ayuntamientos en sujetos activos de la política de vivienda.

Al margen del propio art. 47 de la CE, en concordancia con la interpretación de él ofrecida por su más acreditado intérprete, los ayuntamientos deben implicarse en la subvención de las necesidades de vivienda de los habitantes de los municipios respectivos, por establecerlo así la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

Del mismo modo que la anterior Ley de Régimen Local en el número 2 de su art. 101 determinaba que uno de los fines a los que tiene que dirigirse la actividad municipal con carácter prioritario es la vivienda, el art. 25 de la LRBRL de 1985 habilita al municipio para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Más explícito resulta, en cambio, el número 2 del precepto comentado, en cuanto recoge una serie de materias sobre las que, en todo caso, el municipio ejercerá competencias en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas. Se está imponiendo que la legislación de los entes

supramunicipales que regule las materias enumeradas no se efectúe con olvido de la existencia de competencias necesarias de los municipios.

Entre la relación del art. 25.2 figura, cómo no, la promoción y gestión de viviendas. Pero también se contienen otras actuaciones íntimamente relacionadas con la vivienda, o mejor, con el derecho al disfrute de vivienda con la plenitud en que lo enuncia la norma fundamental: d), ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, parques y jardines, pavimentos en vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales; e), patrimonio histórico artístico; f), protección del medio ambiente; g), defensa de usuarios y consumidores; k), prestación de los servicios sociales.

Dado que es una competencia municipal necesaria, el art. 28 del mismo cuerpo legal alude de nuevo a la vivienda en particular como una de las actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas que los municipios pueden realizar. Engarza esta última referencia legal con la capacidad de gasto que, basándose en la autonomía financiera que caracteriza a las corporaciones locales, les permite y habilita para actuar por iniciativa propia en la promoción y rehabilitación de viviendas.

No puede terminarse el repaso del esquema de la distribución de las competencias en el seno de la CAPV sin anotar que la normativa autonómica sobre VPO ha ofrecido la posibilidad de cooperar en este ámbito a las diputaciones forales de los territorios históricos, cuya actuación rehabilitadora sobre el patrimonio monumental ha sido apreciable en determinados casos.

PARTE I

**DIEZ AÑOS DE TRABAJO
NORMATIVO DE LA
COMUNIDAD AUTONOMA
EN MATERIA DE VIVIENDAS
DE PROTECCION OFICIAL**

La política de viviendas de protección oficial tradicionalmente se ha considerado representativa de la política de vivienda general, prescindiendo de esa necesaria concepción global de la segunda, y no como lo que es: uno de los tantos instrumentos que la componen. Eso sí, se trata de un instrumento de una importancia decisiva, al menos mientras se mantuvo la estabilidad y la moderación en los precios de venta de vivienda y suelo en el mercado libre; es decir, en tanto en cuanto la asumible repercusión del coste del suelo hacía depender los precios finales de las viviendas casi exclusivamente de los costes de construcción. En esta coyuntura de precios, la materialización de las medidas de política de VPO garantizaba unos resultados cuantitativos satisfactorios en relación con el objetivo de expansión económica sustancialmente perseguido.

Pero las situaciones cambian en virtud de factores múltiples. La experiencia demuestra que una alteración en las premisas sobre las que se asienta el sistema de protección (por ejemplo, un coste asumible del suelo edificable) puede perturbar la realidad tangible, hasta el punto de que todas las medidas al uso en el contexto inmediatamente anterior a la mutación coyuntural dejan de ser válidas.

Por tanto, toda norma jurídica de protección de la vivienda está marcada por la ausencia de vocación de perdurarse en el tiempo inmodificada, máxime si se promulga en un contexto de continuas fluctuaciones. La norma nace a sabiendas de que será inevitable su constante adaptación al ritmo de la evolución que registren

la situación del mercado residencial, las necesidades de alojamiento de la población en cada momento, la capacidad adquisitiva de la demanda y el nivel de su exigencia de calidad de vida; evolución, en fin, que es consecuencia, en gran medida, de los frutos que se recojan de la aplicación de la propia norma protectora.

Así, los cada vez menos salvables escollos que encuentra en su camino la construcción en el segmento protegido, han provocado la progresiva ampliación del ámbito que comprende la política de VPO. Por un lado, en cuanto a los sistemas de financiación de las viviendas de nueva planta, se han introducido multitud de variantes en la figura central; y, por otro lado, fundamentalmente se han atraído nuevas figuras, como la rehabilitación, el mercado de viviendas de segunda mano, o la vivienda libre en stock.

Encontramos así una pluralidad de actuaciones protegidas, lo que representa una dificultad más que se añade a las numerosas que complican el estudio y comprensión de la evolución de la normativa promulgada y de las variantes que contienen en materia de financiación para el promotor y para el usuario (1).

En primer término, buena parte de los planes son coyunturales, y todos ellos están impregnados de un cierto carácter experimental. Se trata, en fin, de una normativa en evolución y cambió incesante porque así lo exigen los fines que se han de regular y proteger (el mercado residencial y el acceso al mismo). La experiencia demuestra que el régimen de VPO instituido por el Real Decreto Ley 31/1978 desde bien temprano va modificándose en atención a las imperfecciones advertidas con ocasión de la aplicación práctica de la normativa inmediatamente anterior (carácter experimental). Los cambios constantes a nivel normativo son, además, inexorables. Si se quiere, «La necesaria prudencia que debe presidir toda modificación de las normas que enmarcan la actuación de los agentes económicos y sociales y

(1) Por referencia a la normativa sobre vivienda en general, afirma GARCIA GIL, F.J.: «Es la relativa a la vivienda una legislación de no fácil acceso, obstaculizado su global conocimiento por la dispersión y complejidad creciente de sus manifestaciones» (en *Código de la vivienda*. Pamplona. 1985, p. 21).

que nacen con vocación de permanencia, no ha de ser óbice para su adaptación-cuando la realidad social, económica y jurídica sobre la que se asienta así lo demande o aconseje» (2).

Cualquier intento de codificación normativa global de todos los elementos del sistema de protección de la vivienda es ineficaz. De ahí la importancia de que cuando se derogue o se modifique cualquier disposición legal tal operación se realice correctamente, reduciendo al máximo cualquier inseguridad jurídica o cualquier superposición de regulaciones presentes y pasadas.

Un segundo factor que contribuye a la complicación del estudio es el carácter pluridisciplinar e interdisciplinario de la materia vivienda. Tal rasgo aporta, de un lado, prodigalidad de disposiciones civiles y administrativas y, de otro, que las mismas toquen aspectos muy diversos que presentan como nexo común el de su entronque directo o indirecto con la cuestión regulada: régimen civil de la propiedad y del arrendamiento, regulación del crédito y de la banca, procedimiento administrativo sancionador, régimen jurídico del suelo, y un inacabable resto.

En tercer lugar, hallamos una doble fuente de producción normativa: la estatal y la autonómica (3). Dentro del abanico de normas emanadas del poder público central es de rigor distinguir, a su vez, la normativa nuclear o definitoria, y la complementaria de fomento, cuyo origen se sitúa en los planes plurianuales, a los que sigue la promulgada para su entrada en vigor a la finalización del Programa 84-87. La complejidad acrece en atención a la actividad de normación desarrollada por la Administración de la CAPV desde 1982 a esta parte, fundamentalmente de fomento, y que se adscribe a la estructura de los «círculos concéntricos» que rodean a aquel inicial de la reglamentación estatal preconstitucional aún de aplicación (4).

-
- (2) Exposición de motivos del Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda.
 - (3) Si consideráramos el suelo, habría que considerar también a la Administración municipal como tercera fuente.
 - (4) *Vid.* ANEXOS I y II con la relación de disposiciones estatales y autonómicas.

Hasta aquí la dinámica seguida por la acción pública a nivel normativo es más o menos comprensible. Lo que termina de enconar la cuestión son las deficiencias técnicas presentes en la mayoría de las normas, independientemente de cuál sea la Administración productora. Como casi todas las actividades que de una u otra forma disciplinan el derecho administrativo, la aridez es el rasgo principal de la regulación de las VPO. Eso es inevitable, pero en este caso, además de árida, la regulación es, como decimos, técnicamente deficiente. La normativa nuclear estatal es muy antigua y atomizada, conteniendo complicadísimas remisiones, sobre todo desde 1988 (5). A partir de esta fecha el Estado ha ido promulgando normas de fomento sin orden ni concierto, meritorias y necesarias desde el punto de vista de las aportaciones, pero que no buscaban conseguir un espectro normativo mínimamente cohesionado y sistematizado. Desde luego, no hay que cargar las tintas exclusivamente sobre la Administración del Estado, pues la de la Comunidad Autónoma del País Vasco no queda absuelta de la misma crítica.

Diez años de apresurada actividad legislativa deberían haber dado lugar a un derecho transitorio consistente y muy relevante. En este sentido, se puede decir de la década de los ochenta lo que apuntaba Villar Ezcurra por alusión a la de los setenta:

«La aceleración legislativa y las modificaciones de los sistemas de protección pública a la vivienda en el último decenio han propiciado una circunstancia ciertamente curiosa en nuestro ordenamiento jurídico como es el hecho de que hayan tenido una mayor operatividad las normas “medio tempore” que las que caían de lleno en la regulación de cualquiera de los sistemas» (6).

Finaliza el autor escribiendo que ese derecho transitorio es necesario en un sector dominado por los cambios constantes y sustanciales.

(5) Que es cuando termina la vigencia del Plan Cuatrienal 84-87, ingresándose en una nueva fase de decretos que nacen con vocación de permanencia sin una secuencia temporal preestablecida y que van actualizándose periódicamente.

(6) VILLAR EZCURRA, J.L. *La protección pública a la vivienda*. Madrid, 1981.

Los presupuestos de hecho no han variado en los ochenta, muy al contrario, la aceleración legislativa y las modificaciones han seguido al orden del día. La Administración vasca no ha tomado nota de ello con rotundidad prácticamente hasta el Decreto 433/1991, de 16 de julio, sobre medidas financieras. Lamentablemente, las disposiciones adicionales y derogatorias han destacado por su insuficiencia, consecuencia de lo cual es la superposición de regulaciones y, con ello, la confusión y la complejidad con que se topa a la hora de conocer los dictados legales que disciplinan el aprovechamiento, uso, procedimientos de reclamación y sanción, etc. Si el desconocimiento del régimen jurídico es la pauta general, más grave es aún no conocer a ciencia cierta los cauces articulados para solicitar las imprescindibles ayudas públicas ni aquellos otros por los que discurrirá la vida de los préstamos, subsidiados o no, hasta su total devolución.

Como observación conclusiva, se puede indicar que la descrita complejidad de la maraña de normas promulgadas sobre VPO crea una seria barrera de difícil franqueo, no ya para el ciudadano medio, sino, incluso, para quien emprende la arriesgada tarea de profundizar en su estudio, o de desarrollar su labor de edificación conforme a las mismas:

«Un análisis de la normativa que afecta a las VPO nos hace pensar que el profesional se encuentra abrumado por una reglamentación muy extensa y sobre todo variable en reducidos espacios de tiempo.

En esta situación el desconcierto aumenta ante la dificultad que supone encontrar la información necesaria sobre el tema y la incertidumbre, también formalista, de cómo justificar que se ha hecho lo que debía hacerse» (7).

Pero, en última instancia, quien con mayor intensidad paga las consecuencias de todo esto es el sujeto al que esas normas, que difícilmente entiende, definen como potencial destinatario de la protección. El carácter disuasorio del marco legislativo hace que deba acudir a una información que la propia Administración

(7) PELAEZ AVENDAÑO, J. Aplicación de la normativa a los proyectos; en *Curso sobre Viviendas de Protección Oficial*. Madrid, 1983, p. 45.

esta obligada a poner a su disposición. El derecho a la información del usuario presente o futuro de una vivienda protegida se convierte así en capital; si el mismo no se garantiza adecuadamente, la pretendida protección quiebra en sus componentes más básicos incardinados en el principio de igualdad ante la ley.

Trataremos, pese a todo, de acusar recibo del sentido que la Administración del País Vasco ha ido dando a la utilización del instrumento de la política de VPO desde que efectivamente puede hacerlo. El objetivo de simplificar, aunque existen otros de mayor peso, bastaría para justificar el tratamiento separado que se dispensará a los artículos que sobre el arrendamiento de VPO contienen esas mismas disposiciones, aun cuando en ocasiones un estudio conjunto sería más sistemático. En este marco de sombras el móvil expositivo prima, una vez más, sobre el afán de uniformidad.

I. CLASIFICACION PERIODICA DE LA PRODUCCION

Constituido el Estado de las Autonomías, las normas estatutarias atribuyen a todas las comunidades autónomas la competencia exclusiva en materia de vivienda. En virtud de tal atribución, una vez materializada la primera fase de los trasposos de las funciones y servicios precisos, para 1982 la Administración Común de la Comunidad Autónoma del País Vasco comienza a ejecutar la competencia en todos los órdenes, teniendo siempre como punto de referencia los objetivos y el diseño global de la política de vivienda impuestos por el Estado.

Una de las principales pautas delimitadoras de las diversas fases por las que atravesará la normativa autonómica es la cercanía o el alejamiento por parte de la misma, en cada momento, de tales objetivos y de tal diseño central.

En estos diez últimos años las normas autonómicas que comenzaron siendo miméticas en su mayor parte a las de la Administración estatal, han ido separándose progresivamente en atención a la peculiar idiosincrasia de la situación del mercado, de la capacidad de acceso y de las necesidades de vivienda en Euskadi. Esa capacidad y esa realidad de haber venido elaborando una política propia de VPO no tiene parangón en ninguna

de las restantes CCAA que integran el Estado español (8). La habilitación para ello no se encuentra ya en el hecho de que la asunción de la competencia se realizara con carácter exclusivo (nota que como queda dicho es genérica de todas las CCAA), sino en otra circunstancia muy precisa: la Administración de la CAPV lleva a cabo la gestión y la financiación de los programas de vivienda con apoyo en la total autonomía de que disfruta respecto al marco de financiación fijado anualmente por el Estado, así como en materia de fiscalidad, todo ello al amparo de su peculiar sistema del Concierto Económico.

Con una estructura institucional perfectamente consolidada, y habiendo visto la luz un vasto abanico de disposiciones del Gobierno y hasta del Parlamento Vasco, parece haber llegado la hora de hacer balance. La actividad normativa sectorial de nuestras instituciones puede encasillarse en tres etapas construidas en función de determinados acontecimientos que las delimitan:

1^a. El primer período comprendería la normativa dictada desde que se produce el traspaso de los primeros medios, servicios y funciones en la materia hasta que se vislumbra con claridad y, en su consecuencia, se plantea seriamente la posibilidad de planificar las actuaciones con libertad e independencia respecto al Gobierno estatal; esto es, el quinquenio 1982-1986.

2^a. Coincidiendo con el último año de vigencia del Plan Cuatrienal 1984-1987, empiezan a darse esos primeros pasos en el ajuste a las demandas específicas de la población vasca de las medidas públicas que se adoptan para proporcionarles satisfacción. El punto final de este «período ecléctico» (por cuanto combina el seguimiento fiel con el desplazamiento incipiente respecto a los dictados de la Administración estatal) se sitúa rotundamente en el 20 de julio de 1988, que es la fecha elegida por el Tribunal Constitucional para establecer las líneas del reparto de competencias en materia de vivienda entre los dos entes territoriales en conflicto: Estado y comunidades autónomas.

(8) A partir de 1992 la vecina Comunidad Foral de Navarra parece que también se apartará del marco general de regulación estatal.

3ª. A partir de la STC se inaugura la etapa de trabajo en que actualmente nos seguimos moviendo. En su transcurso se promulgan las disposiciones que conforman el régimen de protección a la vivienda vigente en la Comunidad Autónoma del País Vasco (rehabilitación, promoción pública, promoción privada y actuaciones sobre el parque residencial construido) que, no obstante, acoge, para determinados temas, regulaciones provenientes de las etapas anteriores y, cómo no, del Estado (9).

II. PRIMERAS ACTUACIONES NORMATIVAS

Todas las normas dictadas en el primer período de actividad de la CAPV basculan en torno a la consideración por el Gobierno Vasco de la normativa estatal como básica, directamente aplicable e inalterable, entendiéndose habilitado, a lo sumo, para desarrollar una «función de complemento» mediante disposiciones de cuño propio sobre la financiación de la promoción y adquisición de viviendas protegidas que ampliaban o concretaban el ámbito de la protección perfilado por el Gobierno del Estado.

Junto con la actuación de complemento no debe omitirse que, como excepciones, se contemplan tres tipos de actuaciones protegibles cuya regulación se separa e innova respecto a la existente en el resto de las comunidades autónomas.

Encontramos, así, que durante el lustro 82-86 el desarrollo de la política vasca de VPO se concentra en las medidas financieras de fomento complementarias, y, de otro lado, en las denominadas «figuras autonómicas».

El inicio de la andadura se fija en el Real Decreto 3006/1981, de 27 de noviembre, sobre transferencia de servicios

(9) Nota del autor. Hay que considerar que nos estamos refiriendo al marco rector vigente para finales de 1991. Esta es la lectura que debe efectuarse de todo el epígrafe V que analiza la tercera etapa de producción normativa y desemboca en el estudio, más detallado, del régimen que se encontraba vigente para tal fecha. Como tenemos señalado en el preámbulo de esta publicación, desde entonces y hasta diciembre de 1993 se han dictado otras disposiciones que vienen a derogar las analizadas, y que se incluyen en los anexos de la parte final.

a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda, y en el correlativo Decreto del Gobierno Vasco 141/1981, de 30 de diciembre. Con las competencias asumidas en virtud del Estatuto de Autonomía, y tras pasados los bienes, medios y servicios necesarios para actuarlas, se dicta el Decreto 77/1982, de 13 de abril. Es la primera norma emanada de un ejecutivo autonómico que regula el procedimiento para la adjudicación de las viviendas de promoción pública —cuya construcción les corresponde— (10). En el Decreto y en la Orden 6/1982, de 31 de mayo, se anima a la intervención municipal: los propios ayuntamientos puntúan y elaboran la lista de aspirantes, siendo la correspondiente delegación territorial del Gobierno Vasco quien formaliza la adjudicación. Ambas normas serían derogadas cuatro años después por Decreto de 14 de agosto, y Orden de 29 de septiembre de 1986.

1. Figuras autonómicas

A principios de los ochenta el modelo de austeridad por el que atraviesa el mercado residencial del País Vasco alcanza su punto más álgido, lo que se manifiesta meridianamente en el volumen de construcción y, especialmente, en el de transacciones. El stock de vivienda terminada tiene complicadísima su salida al mercado, y los promotores se ven forzados a desprenderse de las viviendas a precios muy bajos, incluso inferiores a los costes de construcción, ante la total lasitud de la demanda. El riesgo de paralización de la actividad ante el acelerado empeoramiento de la situación implora una intervención pública de urgencia.

Así las cosas, el Gobierno Vasco va a definir sendos programas coyunturales que actúen sobre la vivienda en stock no sujeta a protección oficial y sobre la vivienda terminada. Son dos planes que, unidos al importante impulso que recibirá la rehabilitación desde 1984, constituyen las tres «figuras autonómicas» punteras del lapso temporal considerado. Estas presentan como

(10) Después de la del País Vasco, otras comunidades autónomas regularán el procedimiento de adjudicación. Será una disposición de la Generalidad de Cataluña la segunda que en orden cronológico se ocupe de la cuestión.

nota común la de abandonar en su regulación el seguimiento de las pautas marcadas por las disposiciones estatales, situándose en un plano diferenciado.

El programa de apoyo a la adquisición de vivienda terminada, cuya regulación cardinal se contiene en el Decreto 146/1982, de 28 de junio, requiere la obtención de la «Carta de Calificación de Vivienda Terminada», para lo que deben seguirse los trámites previstos en la Orden 42/1982, de 10 de septiembre (11).

Sucintamente, este programa coyuntural limita los precios de venta de las viviendas por debajo del módulo de las VPO, y establece una serie de requisitos de obligada concurrencia en el potencial comprador en relación con sus ingresos (con tope en 2,5 veces el SMI) y con la carestía de vivienda. La financiación privilegiada se concede a través de los cauces generales de los préstamos cualificados con posibilidad de subsidio de puntos de interés, y de concesión del préstamo sin interés (subvención) (12).

Los objetivos básicos de este programa, finalizado unos años atrás, eran claros:

1. Posibilitar la liberalización de las viviendas construidas y en manos de los promotores, para facilitar su integración en el mercado.
2. Facilitar que el sector de la población que no podía acceder al mercado en las condiciones normales, pudiera hacerlo a este tipo de viviendas, fomentando su adquisición por medio de la financiación privilegiada del usuario.

(11) Concretamente el plan de ayuda a la adquisición de vivienda terminada se recoge en el decreto 146/1982 y en la orden 42/1982 citados, así como en la Orden 43/1982, de 10 de septiembre, sobre tramitación para la obtención de las ayudas, y en el Decreto 29/1983, de 14 de marzo, por el que se modifican determinados artículos de las tres disposiciones precedentes.

También en 1984 se actúa normativamente en el mismo sentido a través del Decreto 142/1984, de 5 de junio, y de dos órdenes de 6 de junio sobre la Carta de Calificación y la obtención de las ayudas.

(12) El préstamo sin interés del Gobierno Vasco alcanza las 400.000 pesetas y el subsidio del crédito cualificado lo mantiene en tipos de interés de hasta el 6% durante los dos primeros años, el 8% en los tres siguientes, y el 11% a partir del sexto año y hasta su total amortización.

3. Reinvertir en el sector los beneficios generados en los promotores por la aplicación del programa para abordar el riesgo de paralización de la actividad constructora.

El segundo conjunto de medidas que elabora el Gobierno Vasco para hacer frente a la grave situación de estancamiento de la demanda y de caída de los precios y de la actividad es el programa de financiación de viviendas no acogidas a regímenes de protección, instrumentado por el Decreto 143/1984, de 5 de junio. Esta programa (13) aspira a facilitar a los promotores y a los adquirentes el acceso a la financiación privilegiada con la particularidad de que tal apoyo no incrementará el desgaste de los presupuestos públicos. Se trataba de estimular la construcción de vivienda libre de menos de 120 metros cuadrados útiles y de recortar la distancia que entonces separaba a las condiciones financieras de la vivienda sujeta y de la no sujeta a protección oficial. Para llegar a tales metas sin repercusiones presupuestarias se ofrecía la posibilidad de obtener préstamos cualificados, pero sin subsidiación de sus tipos de interés por el ejecutivo autonómico (14).

Entre paréntesis, y antes de abordar la figura autonómica por antonomasia (rehabilitación), es de significar que las inundaciones de agosto de 1983 serán causa directa de un nuevo paquete de medidas, algunas de las cuales pasan a integrar, con matices, el instrumento de la política de viviendas de protección oficial. Tal matización proviene de la circunstancia de que se trataba de un abanico de disposiciones dadas para afrontar la situación de extrema urgencia generada por la lluvias torrenciales (15), y la precariedad de un buen número de familias que habían visto seriamente dañado o destruido el soporte físico de su propia subsistencia.

(13) Cuyos efectos se extinguen en virtud del Decreto 327/1987.

(14) El préstamo cualificado con destino a la construcción o a la adquisición se calculaba sobre una superficie máxima de noventa metros cuadrados útiles. Debía amortizarse en 13 años con un máximo de tres de período de carencia, y a los tipos de interés establecidos en los convenios de colaboración financiera firmados por el Gobierno Vasco y por las entidades de crédito del País Vasco que concurrían a tal efecto.

(15) Amén de los decretos-leyes mencionados *a posteriori*, la coyuntura de excepción obliga al Gobierno Vasco a dictar otras disposiciones de rango inferior, como el Decreto 190/1983, de 12 de septiembre, y el Decreto 228/1983, de 24 de octubre, relacionados ambos con la vivienda.

«Las fortísimas lluvias caídas en los últimos días del mes de agosto tuvieron unas consecuencias (muertos, desaparecidos y heridos; destrucción de viviendas y locales comerciales e industriales; corte de los suministros esenciales; aislamiento total de las poblaciones, etc.) que no es necesario detallar ahora. Esta situación de hecho que sufría nuestro País encaja en el concepto jurídico (indeterminado) de estado de necesidad, que actúa como presupuesto desencadenante de una serie de consecuencias previstas —con mayor o menor precisión— en el ordenamiento (16)».

Sin ánimo de abundar en ello más de lo estrictamente preciso, destacan por su singularidad en el sistema de fuentes, cinco decretos-leyes dictados por el Gobierno Vasco (17). Por lo que respecta a la vivienda, son dignos de especial mención los decretos-leyes números 1 y 2, de 12 y 15 de septiembre de 1983, que, tras su convalidación por el Parlamento Vasco, darán

(16) COBREROS MENDAZONA, E. Los Decretos-Leyes en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma Vasca. En *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 7, 1983, p. 303.

(17) Son los siguientes:

- Decreto Ley 1/1983, de 12 de septiembre, sobre régimen de las áreas de actuación inmediata y de la edificación dañada por las recientes lluvias.
- Decreto Ley 2/1983, de 12 de septiembre, sobre medidas urgentes en materia de viviendas de protección oficial con motivo de las lluvias catastróficas.
- Decretos-leyes números 3, 4 y 5, de 12 y 20 de septiembre, y de 3 de octubre de 1983, sobre financiación de gastos extraordinarios, sobre modificación de la adjudicación de subvenciones y sobre incumplimiento en materia de ayudas, respectivamente.

El Gobierno Vasco está inhabilitado como regla general para dictar decretos-leyes, siendo la doctrina mayoritaria proclive a negar tal competencia. La posibilidad no se recoge en nuestro estatuto de autonomía ni en la Ley de Gobierno. Deben considerarse, por ello, como normas excepcionales, nacidas para una finalidad muy concreta, y que dan forma a una figura más cercana quizá a los decretos legislativos, habida cuenta que nuestro Gobierno instó del Parlamento una ley previa habilitadora o autorizante. Es la Ley 17/1983, de 8 de septiembre, aprobada en «lectura única» por aplicación del artículo 119 del Reglamento del Parlamento Vasco.

lugar a las correspondientes leyes 18 y 19, ambas de 6 de octubre del mismo año. La Ley 19/1983 recae directamente sobre la vivienda protegida, por lo cual nos detenemos para comentar dos determinaciones importantes que contiene:

1. El precintaje y la ocupación de las viviendas propiedad de la Administración de la CAPV que no estuvieran destinadas a domicilio habitual y permanente, incoándose para ello los oportunos expedientes de desahucio.

2. Singularmente, se suprime el régimen de la prórroga forzosa del artículo 57 del Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos para los alquileres de vivienda de protección oficial que cumplieran las condiciones del artículo 1.3 del antedicho texto. Esta medida es uno de los paradigmas del esfuerzo imaginativo de la Administración vasca. Su constitucionalidad era más que dudosa por vulneración del orden competencial (18), pese a lo cual pasó condescendentemente por la coyuntura de apremio latente. No obstante, esta supresión de la prórroga forzosa fue de algún modo confirmada por el Gobierno estatal cuando promulgó el Real Decreto Ley 2/1985, de 30 de abril, extendiendo su afectación a toda relación arrendaticia independientemente del carácter protegido o libre de la vivienda objeto del contrato.

Cerrado este paréntesis y superadas las secuelas que dejó el torrencial de agua, podría entenderse que el Gobierno Vasco se plantea tímidamente el establecimiento de una política propia de apoyo a la vivienda. Si bien sigue dominando la concepción de que la normativa estatal es inalterable por lo bajo, se observan los primeros ramalazos, eso sí mínimos, de diferenciación. Con este orden de cosas se va a dar nuevo contenido a la regulación de los planes de construcción de viviendas de promoción pública, se van a idear programas de urbanización del suelo residencial para hacer vivienda protegida de baja densidad, se reforzará la protección de los consumidores y usuarios de viviendas en

(18) El artículo 149.1.8º atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación civil.

general o, incluso, se elaborarán estudios para acercar la vivienda usada a los sistemas de protección.

Con todo, la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado como actuación protegible es el máximo exponente de las denominadas «figuras autonómicas» de esta primera etapa. Comenzada la actividad en este campo allá por los últimos días de 1983, hoy debe considerarse tal apoyo como una actuación tradicional de las instituciones vascas, aventajadas respecto a las del Estado y, por tanto, más próximas a la realidad del quehacer en materia de vivienda de los Gobiernos europeos de los países más adelantados (19).

Dentro del Plan Trienal 81-83 el Real Decreto 375/1982, de 12 de febrero, sobre Rehabilitación de viviendas, se amplía el campo de la protección pública para acoger tal figura protegible. En el año siguiente el Estado regulará, junto con la rehabilitación pública de viviendas, la libre y la protegida de promoción privada, extendiendo la protección al supuesto de que esta actuación recaiga sobre edificios, y al de la adecuación del equipamiento comunitario privado.

Dos comunidades autónomas no anduvieron a la zaga de tal regulación contenida en el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre rehabilitación del patrimonio residencial urbano. Son las comunidades autónomas de Cataluña (20) y de Euskadi, a través, esta última, del Decreto 278/1983, de 5 de diciembre sobre rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado.

(19) En Europa el apoyo público a la rehabilitación del parque preexistente es una alternativa seria desde hace más de una veintena de años, especialmente en Francia, Gran Bretaña, la antigua Alemania Federal u Holanda. Para 1986 y en el conjunto de los doce Estados miembros de la CEE, un 48% de la ayuda oficial a la vivienda se destinaba a obras de entretenimiento y rehabilitación, con lo que se observa un equilibrio con la subvención de la nueva construcción (52%). Gran parte del mercado se concentra en la vivienda de segunda mano y en la rehabilitación; es, en definitiva, un mercado orientado hacia el parque inmobiliario preexistente.

(20) Decreto 281/1982, de 2 de agosto, sobre establecimiento de subvenciones para la rehabilitación de viviendas, que se verá desarrollado por dos órdenes de 6 y 29 de diciembre de 1983.

El decreto del Gobierno Vasco contempla distintos tipos de ayudas para dos formas de actuación: la rehabilitación aislada y la rehabilitación integrada (21).

Este programa de rehabilitación de la Administración de la CAPV ha sido calificado, con todo, como pionero en el Estado, por sus innovaciones y su diseño comparativamente muy mejorado. En esencia, se estimula el incremento del parque residencial priorizando las «Áreas de Rehabilitación Integrada» (ARI) de edificios destinados a viviendas. Se valoran las características subjetivas del rehabilitador (nivel de ingresos y tamaño familiar) y la cuantía de las inversiones para el cálculo de las ayudas. Estas ayudas son las típicas de subsidiación de puntos de interés del préstamo cualificado y de concesión de subvenciones a fondo perdido. Destaca también que, dentro de la rehabilitación aislada, se prima a las obras sobre elementos comunes por contraposición a las obras de simple mejora.

El programa se completa con diversas órdenes del Departamento de Política Territorial y Transportes dictadas en años sucesivos y que simplemente enumeramos:

1. Orden de 7 de febrero de 1984, sobre concesión de ayudas para la adecuación estructural de edificios destinados a vivienda.

2. Orden de 7 de febrero de 1984, por la que se regulan las condiciones de financiación para 1984 de las

(21) El artículo 2.1 del Decreto del Gobierno Vasco 278/1983 define actuación de rehabilitación como:

«...el conjunto de acciones realizadas por su titular y, en su caso, por la Administración Pública, dirigidas a realizar una serie de obras sobre el patrimonio urbanizado y edificado, con objeto de conseguir su puesta en valor y su más adecuada utilización, incluidas las propias obras de rehabilitación».

La rehabilitación es integrada cuando se realice en los conjuntos urbanos o rurales incoados o declarados Áreas de Rehabilitación Integrada, de conformidad con lo indicado en el decreto o en el Plan Especial de Rehabilitación respectivamente. Estaremos ante una rehabilitación aislada cuando se realice fuera de las áreas de rehabilitación integrada o cuando, dentro de éstas, los edificios no cumplen los requisitos del art. 33.1 del decreto. O más sencillo, la rehabilitación aislada es la que puede ejercitarse sobre cualquier vivienda individualmente considerada.

actuaciones de rehabilitación protegida del patrimonio urbanizado y edificado.

3. Orden de 13 de junio de 1985, sobre concesión de ayudas a la rehabilitación de edificios destinados principalmente a vivienda.

4. Orden de 30 de julio de 1986, sobre subvención a fondo perdido para operaciones de rehabilitación de viviendas.

Quizá la circunstancia más trascendente la constituya el hecho de que, tanto la Administración de la CAPV como la Administración del Estado, convienen que no será aplicable en el País Vasco el Real Decreto 2329/1983 precitado. Este «acuerdo tácito», e inalterado desde entonces, ha permitido a nuestras instituciones desarrollar un sistema de apoyo a la rehabilitación libre de ataduras y perfectamente adaptable a las peculiares características del parque edificado en Euskadi.

Los resultados de la política propia en materia de rehabilitación son visibles. Hasta 1987 la rehabilitación aislada aumentó fuertemente en la Comunidad Autónoma en comparación con las viviendas terminadas (22).

No debe ignorarse la relevancia del esfuerzo público en materia de rehabilitación, cuyos resultados ponen de manifiesto los fríos, pero siempre esclarecedores números. Pero la incidencia de la rehabilitación sobre la reducción de las necesidades de

(22) FEDERACION DE CAJAS DE AHORRO VASCO-NAVARRAS. *Necesidades y financiación de la vivienda en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Bilbao, 1989. De los datos aportados por este trabajo se deduce que el incremento de las rehabilitaciones es espectacular en 1986, ejercicio en el que prácticamente se cuadruplican las actuaciones del año anterior:

Rehabilitaciones aisladas totales en el País Vasco entre 1984 y 1987

1984	2.169
1985	4.419
1986	15.508
1987	14.628

El 87% de las viviendas rehabilitadas en los cuatro años recibieron ayuda oficial; según esto, la actividad pública de rehabilitación es mucho más intensa en Euskadi que en el conjunto del Estado.

nueva construcción ha sido modesta (23), por lo que es una figura que, pese a todo, debe seguir potenciándose hasta que nuestra Comunidad Autónoma se sitúe en niveles de equilibrio próximos a los de los países europeos referidos. Existen otras razones, como el carácter tradicional que ha adquirido la rehabilitación en nuestro ordenamiento jurídico o, principalmente, la imposibilidad de que el presente trabajo sea omnímodo, las cuales, lamentablemente, impiden dispensar a la rehabilitación el tratamiento en un lugar *ad hoc* tal y como piden un sinnúmero de circunstancias coyunturales. Preferimos destinar ese sitio a otros sectores o cuestiones menos trabajadas que la rehabilitación propiamente dicha y, por ende, en situación mucho más precaria en el plano teórico, pero especialmente en el práctico (léase, los arrendamientos de viviendas de protección oficial).

2. Normativa complementaria de la estatal

El segundo componente de la labor normativa del Gobierno Vasco en esta primera etapa está formado por las disposiciones que trasponen, o complementan desde el punto de vista financiero, las actuaciones protegibles establecidas con carácter general para todo el territorio del Estado, ajustándose fielmente a éstas en su diseño. Son los regímenes de protección oficial de viviendas, tanto de promoción pública como de promoción privada.

A la hora de repasar la evolución de la producción legislativa de nuestras instituciones debemos centrar la atención en las

(23) El texto de donde se han extraído las cifras consideradas en la nota anterior destaca que el apoyo a la rehabilitación se destinaba mayoritariamente a viviendas ya ocupadas, impidiéndose con ello su abandono y que pasaran a engrosar el porcentaje de parque vacante. Según esto, el efecto de la rehabilitación sobre el incremento de la oferta es modesto. No se actúa tanto sobre la vivienda desocupada, aunque no hay que despreciar su incidencia en este campo:

- Entre 1984 y 1987 se estima que 4.400 viviendas fueron puestas en uso, lo que constituye un 20% de la viviendas terminadas entre 1983 y 1987, y casi el 4% de las viviendas vacantes según los datos del censo del 81.
- No obstante, sólo el 11% de las viviendas rehabilitadas en el cuatrienio eran viviendas desocupadas (el 89% estaban en uso).

normas que presentan los mayores niveles de desemejanza respecto a las estatales afines y, cómo no, debemos traer a colación las dictadas para captar los recursos financieros precisos que cubrirían la realización de las actuaciones en el seno de las figuras autonómicas (vivienda terminada, vivienda libre no sujeta a protección oficial y rehabilitación), así como de los planes generales de protección del acceso y la promoción de viviendas establecidos por la Administración estatal.

I. Con esta finalidad el poder ejecutivo autonómico publica el controvertido Decreto 15/1983, de 7 de febrero, que dará cobertura a los convenios de colaboración financiera indispensables para el concurso en la aportación de recursos de las entidades de crédito que operan en Euskadi.

Si con tal disposición queda clara la habilitación del Gobierno Vasco para negociar los convenios, falta por despejar si esa misma facultad alcanzaba la determinación de las condiciones de los préstamos cualificados que tales convenios debían contener.

Siguiendo la concepción clave de este primer quinquenio de actividad, será el Estado quien regule los tipos de interés, la tipología de las cuotas de amortización, los plazos de devolución de los préstamos y, en fin, los requisitos de obligada concurrencia en el potencial beneficiario de la financiación privilegiada para la promoción y adquisición de VPO en el País Vasco. Por su parte, la Comunidad Autónoma únicamente podrá regular las condiciones financieras y las características de los destinatarios de la ayuda para las tres figuras autonómicas tradicionales.

Tal esquema se acoge en tres disposiciones posteriores similares al Decreto 15/1983, todas ellas ya derogadas:

1. Decreto 45/1983, de 14 de marzo, sobre las condiciones que regirán para los préstamos a viviendas.
2. Decreto 143/1984, de 5 de junio, ya comentado.
3. Decreto 59/1986 de 4 de marzo, sobre regulación del tipo de interés de los préstamos destinados a financiar determinadas operaciones de promoción, adquisición y rehabilitación de viviendas.

II. Un segundo objetivo de la normativa ajena a las figuras autonómicas consistía en dispensar una mayor y mejor protección al inquilino, adquirente o usuario en general de viviendas, tanto libres como protegidas. Su cumplimiento se canalizó a través de la regulación del contenido y de la garantía del derecho a la información sobre las condiciones objetivas de la vivienda, por obra del Decreto 257/1983, de 14 de noviembre, por el que se regula la información obligatoria que debe presentarse a los consumidores y usuarios de viviendas.

Es una disposición que se mueve más en el terreno del consumerismo (24) que en el de la política de viviendas de protección oficial tomado éste en sentido estricto (25). Por sintonía a lo que también es tradición en Euskadi para el campo de la defensa del consumidor y del usuario, nuestra Administración, igual que se adelantó a la ley estatal 26/1984 (26), cuando el Parlamento Vasco promulgó la Ley 10/1981, de 18 de noviembre (BOPV de 15 de diciembre), por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor, se anticipa al Gobierno español en cuanto a la dispensa de un mayor amparo a los consumidores y usua-

(24) Expresión con la que se conoce al movimiento o corriente legislativa, doctrinal y jurisprudencial, cuyo fin último es la protección y defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios puestos a su disposición por personas jurídicas públicas y privadas.

(25) En atención al carácter multidisciplinar que el Tribunal Constitucional ha atribuido al conjunto normativo que —sin contornos precisos— tiene por objeto la protección del consumidor, quizá sea éste el ámbito en el que se encuadren otras dos disposiciones emanadas del Gobierno Vasco durante este primer período:

— Decreto 291/1983, de 19 de diciembre, sobre supresión de las barreras arquitectónicas.

— Incluso el Decreto 96/1986, de 28 de enero sobre ampliación de los traspasos del Real Decreto 3.006/1981, relativa al control de calidad de la edificación, que habilita al ejecutivo y parlamento autonómico para trabajar en esta cuestión, fundamentalmente en cuanto a la vivienda libre. Un claro fruto de este trabajo se ha recogido en 1990 con el Decreto número 295 de 20 de noviembre, sobre control de calidad en la construcción y normativa concordante.

(26) Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (BOE de 24 de julio de 1984).

rios en materia de vivienda, con el citado decreto de 1983 dictado en desarrollo del artículo 8 del Estatuto del Consumidor. La oportunidad del decreto quedará ratificada cuando seis años más tarde la Administración estatal publique el Real Decreto 515/1989, de 21 de abril (BOE de 17 de mayo), muy similar al nuestro en sus bases, aunque más completo (27).

Tanto el decreto del Gobierno Vasco como el real decreto estatal, ambos vigentes, establecen la obligatoriedad para los promotores y constructores de viviendas de poner a disposición del adquirente o inquilino una información detallada de todas las características cualitativas de la vivienda (higiénico-sanitarias, constructivas y medidas de ahorro energético), sin perjuicio de la excepcionalmente exigida para las VPO por su normativa específica (disposición final tercera del Decreto 257/1983).

Lo cierto es que abundar en esta materia de la información a los usuarios de viviendas requeriría un trabajo amplio y exclusivo. Baste por ello introducir el parecer, corroborado por la práctica, de que, pese a recoger una exigencia de información muy completa, el problema se plantea —como casi todo en el mundo del consumo— en fase de aplicación ordinaria, y no en sede de derecho reconocido.

III. Inmersas en el régimen de promoción pública de viviendas definido por el Gobierno estatal, se elaboró un programa a medio-plazo para su construcción en el que, como se

(27) Desde el punto de vista competencial la doctrina mantiene ciertas dudas sobre la aplicabilidad de las previsiones de la norma estatal en el País Vasco. La disposición adicional segunda del real decreto determina que el mismo será de aplicación supletoria en las CCAA que, como la vasca, hayan asumido de forma exclusiva las competencias sobre defensa de los consumidores y usuarios. Pero al margen de esta determinación, lo que no admite titubeos es el hecho de que serán aplicables en todo el territorio del Estado los artículos que el propio real decreto califica literalmente como dictados en virtud del título competencial «legislación civil» (art. 149.1.8º CE). En concreto, son:

- El artículo 3.2, que determina el contenido contractual de la oferta, promoción y publicidad de las viviendas.
- El artículo 10, que establece la prohibición de incluir en los contratos una serie de cláusulas por contrarias a la buena fe.

expusiera, se intentó coordinar e intensificar la colaboración de las entidades locales. Son los decretos 365/1985, de 19 de noviembre, sobre cesión de viviendas de promoción pública a los Ayuntamientos, y 186/1986, de 14 de agosto, sobre adjudicación, precios y condiciones de pago de las viviendas de promoción pública propiedad de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como su Orden de desarrollo de 25 de septiembre.

La primera de las disposiciones referidas establece el sistema de cesión de viviendas de promoción pública por el Gobierno Vasco a los ayuntamientos para que las adjudiquen en alquiler:

1. Los ayuntamientos proporcionan suelo preparado para edificar, reciben a cambio los locales comerciales resultantes y se les brinda la posibilidad de reservarse hasta un máximo del 50% de las viviendas de la promoción a un precio casi simbólico muy inferior al de costo. El destino final de las viviendas así adquiridas debe ser el de la cesión en alquiler a estratos de población con escasos niveles de ingresos.

2. El Gobierno Vasco construye y adjudica las viviendas con cargo a su presupuesto.

En su exposición de motivos el decreto 186/1986 se encomienda otra serie de objetivos:

- a) Hacer coincidir, en la medida de lo posible, la terminación de las obras de construcción de las viviendas y la conclusión del procedimiento de adjudicación de las mismas.
- b) Ajustar las condiciones financieras de las viviendas de promoción pública a las reformas fiscales que, por un lado suprimen las exenciones de que gozaban las primeras transmisiones y, por otro, gravan las operaciones financieras del precio aplazado a veinticinco años.
- c) Evitar la incertidumbre a los beneficiarios sobre la cuantía del precio de las viviendas, para lo cual se

extiende a éstas «el sistema aplicado a las viviendas de protección oficial de promoción privada, logrando con ello, la determinación del reiterado precio desde el inicio del expediente de adjudicación de tales viviendas».

IV. Sin duda, la actividad de la Administración de la CAPV que en este período más se acerca a lo que hemos conocido por «medidas financieras complementarias» es la que da lugar a la normación sobre viviendas de protección oficial de promoción privada. Son, como decimos, normas dictadas en el ámbito financiero que, aceptando las líneas generales indicadas por el Estado, contemplan la posibilidad de desarrollarlas o complementarlas sin separarse de ellas, en atención a las circunstancias específicas advertidas en el territorio autonómico.

Bajo este punto de vista aparecieron, en esencia: el Decreto 157/1985, de 4 de junio, por el que se modifican las condiciones para la concesión de ayudas a la vivienda; el Decreto 158/1985, de 11 de junio, sobre ayudas económicas personales a la adquisición de viviendas de protección oficial de promoción privada, que aumenta la cuantía de las subvenciones en relación con las fijadas por el Plan Cuatrienal del Estado; la Orden de 8 de abril de 1986, que actualiza las cuantías de las subvenciones del decreto anterior, las cuales, por supuesto, son financiadas con los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

V. Conviene aludir, para terminar este primer ciclo de actividad normativa de la Administración autonómica, a una disposición en la que es fácil apreciar la existencia de una cierta voluntad de separación respecto de la normativa estatal. Es un decreto que de algún modo anuncia lo que será la concepción general de la política de VPO a partir de 1987.

Una de las prioridades de la acción pública en la materia que nos ocupa es la de extremar la fiscalización del destino de las viviendas construidas o de acceso financiado por medio de las asignaciones presupuestarias del Gobierno Vasco, en aras de minorar los fraudes y de que las viviendas protegidas vengan a ser disfrutadas por quienes realmente lo precisan; esto es, por aquellos en quienes concurren los requisitos (nivel de ingresos,

precio de la vivienda, residencia, cargas familiares, etc.) que exigen las normas que instrumentan las ayudas.

En efecto, el Decreto 174/1986, de 24 de junio, sobre precios y financiación de garajes y trasteros de viviendas de protección Oficial responde a las dos premisas anteriores:

1. En el plano competencial, el decreto ha sido considerado como el primer avance real en la diferenciación. Acoge una orientación divergente de la estatal, no ya en el seno de las figuras autonómicas, de suyo independientes, o en el campo de la financiación complementaria. La presente disposición va a tantear el tronco mismo del régimen jurídico de las VPO, hasta entonces vedado a la actuación autonómica (sobre todo en materia de promoción privada), siempre que exceptuemos el decreto sobre la información de obligatoria presentación a los usuarios de vivienda, cuya aplicabilidad en el segmento protegido es simplemente supletoria.

2. Desde el punto de vista del contenido, se introducía una limitación de los precios de venta de los garajes y trasteros para el supuesto de que su venta se efectuara de forma separada a la VPO de la que formaran parte. El control, en definitiva, se hacía más riguroso (28), produciendo la norma sus mayores repercusiones en materia de sanciones por sobreprecio y en materia de acceso a la financiación.

(28) Las previsiones del hoy derogado Decreto 174/1986 deben ponerse en relación con otras venidas de la capital del Estado, y cuya meta es también la de intensificar los mecanismos de control en las operaciones sobre viviendas de protección oficial.

Así, el Real Decreto 2.569/1986, de 5 de diciembre, quiere corregir los abusos localizados durante el plan cuatrienal introduciendo, como medida más significativa, un tope máximo de ingresos (2,5 veces el SMI) por encima del cual se niega por el MOPU la posibilidad de obtener la subsidiación de puntos de interés.

También en el ámbito estatal, no será hasta el Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, cuando se limite el acceso al préstamo cualificado para la adquisición de VPO, estableciéndose como tope unos ingresos ponderados que no excedan del quíntuplo del salario mínimo interprofesional.

III. SEGUNDO PERIODO: POLITICA PROPIA DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL

Para los últimos meses de 1986 y principios del año siguiente, el mercado residencial vasco se halla en plena fase de «boom inmobiliario», caracterizada particularmente por la fuerte expansión de la demanda y el incremento de la rentabilidad inversora en inmuebles. Los precios de la vivienda y del suelo se han disparado, y la dejación de la construcción protegida por los promotores privados es ya más que una hipótesis a corto plazo. Se agravan los desequilibrios en el mercado y tanto la especulación como el arribo de dinero negro comienzan a ser preocupantes.

La situación someramente descrita no es exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma pero, como se indicara (29), los síntomas socialmente nocivos del recalentamiento del mercado inmobiliario se advierten en Euskadi con antelación a lo que es la generalidad del territorio estatal. La intervención pública vuelve a ser urgente ante la brusca alteración habida en los mismos cimientos del mercado.

En este punto, tres acontecimientos más completan el referente contextual:

1. La culminación del proceso de transferencias a la CAPV de los bienes, derechos y obligaciones en materia de vivienda.
2. La inminente finalización del último de los planes estatales plurianuales.
3. La presentación de un programa de vivienda por el primer Gobierno Vasco de coalición 1987-1990.

Entrando en materia, partimos de que la normativa reguladora del Plan Cuatrienal de viviendas explicitaba que su modelo de gestión debía modificarse en el marco del Estado de las

(29) Nota del autor. En su caso, consultar en el archivo documental del Ararteko el Tomo I del estudio.

Autonomías, en el sentido de incrementar el protagonismo de las comunidades autónomas y coordinar las actuaciones de los diversos entes territoriales (30). Lo cierto es que el Real Decreto 3.280/1983, de 14 de diciembre, que instrumentaba el plan, sólo señalaba en su articulado los mecanismos estatales y únicamente en relación con ellos se hacía una referencia a las comunidades autónomas.

Próximo a finalizar el plan, se retomó el objetivo incumplido de descentralización del modelo de gestión. De este modo, la normativa subsiguiente del Real Decreto 1.494/1987, de 4 de diciembre, también contiene la alusión a la descentralización en materia de vivienda cuando en su Preámbulo reconoce implícitamente la existencia de tres aspectos donde son presumibles los conflictos competenciales que luego se plantearán: aspecto sustantivo, crediticio y económico.

Dejando de lado la cuestión competencial, ya antes del precitado real decreto se había finiquitado el proceso de transferencias de las funciones, medios y servicios en materia de vivienda a las comunidades autónomas. Como sucediera en 1985 para otras dos comunidades históricas (Cataluña y Navarra), para el País Vasco se dicta el Real Decreto 325/1987, de 6 de febrero, por el que se amplían los bienes, derechos y obligaciones traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda, siendo efectivos los traspasos, con carácter retroactivo, desde el primero de enero de 1986.

En virtud de dicho real decreto se transfieren a la CAPV el resto de las viviendas de promoción pública que quedaban pen-

(30) Preámbulo del Real Decreto 3.280/1983, de 14 de diciembre:

«Todo ello sin perjuicio de las actuaciones que corresponde realizar a las Comunidades Autónomas, con arreglo a sus competencias estatutarias, de conformidad con las disposiciones generales que establezcan las bases de aquella ordenación (del crédito). A estos efectos, se establecerán los mecanismos de coordinación necesarios para compatibilizar los programas de actuación de las Comunidades Autónomas con la planificación financiera y presupuestaria del Estado».

dientes desde 1981 (Real Decreto 3006/1981) (31). Este hecho va a dar lugar a la adopción de una serie de medidas para regularizar jurídicamente la tenencia de gran parte de esas viviendas que encontrarán reflejo normativo en el Decreto 230/1987, de 9 de junio, del Departamento de Urbanismo Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, de adjudicación de viviendas propiedad de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ocupadas sin título suficiente.

Pero, retomando el hilo de la exposición, corresponde indicar que, para estas fechas, de las elecciones al Parlamento Vasco resulta la formación de un Gobierno Vasco de nueva composición, que, por tanto, está obligado a elaborar un nuevo programa de vivienda. El Gobierno español preparaba ya un nuevo marco legal para el desenvolvimiento de la acción pública. Ambas circunstancias (nuevo ejecutivo autónomo e inminente normativa estatal de nuevo cuño) hacían especialmente propicio el momento para que nuestras instituciones se plantearan la realización de una política de vivienda auténticamente propia.

Así lo entiende, en efecto, nuestro Gobierno, cuyo programa de vivienda girará en torno a una idea sobre la que va a descansar la profusa actividad normativa desarrollada hasta la sentencia del Tribunal Constitucional de julio de 1988: con apoyo en una nueva lectura de la competencia exclusiva en materia de vivienda se va a iniciar un paulatino distanciamiento de los esquemas legales del Estado, hasta entonces considerados intocables en la mayoría de las cuestiones relevantes.

(31) Pasaron a la propiedad de la Administración de la CAPV 2.147 viviendas que, unidas a las 5.542 de 1981, hacen un total de 7.689 transferidas por el Estado. Este parque proveniente del extinto Instituto de Promoción Pública de la Vivienda presentaba graves problemas de conservación, de impago y morosidad, de ocupaciones ilegales, y de situaciones jurídicamente irregulares o, incluso, de desocupación. Ante los elevados costos que supondría la gestión del patrimonio público «heredado», el Gobierno Vasco optó por ceder gran parte del mismo a las administraciones locales para optimizar la gestión, después de haber sido saneadas las viviendas, y con el propósito final de que fueran destinadas a su disfrute en alquiler por grupos específicos y marginales y, en general, por familias con bajos niveles de ingresos.

La inconveniencia de la uniformidad y la necesidad de una real descentralización a nivel normativo estaba siendo requerida por la peculiar situación que atravesaba el mercado inmobiliario en Euskadi, principalmente como consecuencia de la grave escasez de suelo sobre el que edificar. La debilidad de la garantía del ejercicio del derecho a la vivienda imponía el desarrollo de una política propia que no podía ser mimética a la que desde el centro se venía instrumentando para su aplicación a todo el territorio estatal y que, en multitud de temas, olvidaba las especificidades de los distintos ámbitos geográficos. Debe recalcar-se, a fuer de ser reiterativos, que las comunidades autónomas habían asumido las competencias en materia de vivienda con carácter exclusivo.

Pues bien, acogiendo esta dinámica el ejecutivo vasco designa unos objetivos propios a los que debe dar respuesta el sustento legal de la política de VPO. La confección de una normativa de corte autonómico se entendió que pasaba, en primer término, por modificar las bases de la estructura departamental de Gobierno. Este planteamiento se manifiesta en la reestructuración que se va a emprender de las áreas administrativas con la escisión en dos del anterior Departamento de Política Territorial y Transportes. El Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente se organiza en su estructura básica por el Decreto 138/1987, de 22 de abril (32), cuya exposición de motivos relata los objetivos a los que pretende servir la nueva distribución del trabajo:

1. «La diversidad de materias, cuyo ejercicio competencial resulta asignado al Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, (...), hace aconsejable su estructuración orgánica en diferentes fases o niveles, que contribuyan a facilitar al administrado una adecuada comprensión tanto de la organización estructural como de la asignación de competencias».

2. Una reordenación de la normativa a efectos de asegurar el correcto desarrollo y funcionamiento de la

(32) Modificado parcialmente por el Decreto 50/1988, de 1 de marzo.

actividad administrativa, considerando la distribución de competencias emanada de la Ley de Territorios Históricos, de 25 de noviembre de 1983.

3. La creación de «Organos centrales y periféricos y la asignación de funciones genéricas a los mismos, lo que posibilita la determinación a *posteriori* y mediante los correspondientes Decretos por materias, de las competencias *ad extra* de cada uno de los Organos creados y en relación con la asignación de funciones ya realizada» (33).

En las páginas siguientes intentaremos acercarnos a las disposiciones más importantes y rebuscar en ellas los objetivos a los que sirven. Se hace preciso matizar que no se aspira a reflejar las conclusiones de un seguimiento completo de todas las normas, y que asimismo se abandona el criterio cronológico en favor del teleológico, en virtud del cual se adopta un orden finalista que en modo alguno pretende ser de prevalencia.

1. Ajustes geográficos

Aun antes de modificar la estructura orgánica administrativa, la primera medida consistió en adaptar las áreas geográficas homogéneas, que habían venido siendo establecidas y revisadas por el Estado desde 1979, a las peculiaridades del territorio vasco.

La inquietud inicial del Gobierno Vasco postulaba una separación total respecto a la distribución geográfica realizada por

(33) En virtud del art. 1º del decreto el departamento queda estructurado en los siguientes órganos:

Organos centrales: a) Viceconsejería de Medio Ambiente. b) Viceconsejería de Ordenación del Territorio. c) Dirección de Calidad Ambiental. d) Dirección de Recursos Hidráulicos. e) Dirección de Arquitectura. f) Dirección de Ordenación del Territorio y Urbanismo. g) Dirección de Vivienda. h) Dirección de Servicios. i) Centro de Estudios Territoriales, que depende de la Dirección de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Organos periféricos: delegaciones territoriales del departamento en Alava, Gipuzkoa y Bizkaia.

las disposiciones estatales. Ese propósito decae cuando se redacta la Orden de 11 de febrero de 1987, por la que se determinan las áreas geográficas homogéneas y los respectivos módulos aplicables a las operaciones de promoción y adquisición de viviendas de protección oficial y rehabilitación protegida.

Como seguidamente admitiera el Tribunal Constitucional, la Comunidad Autónoma utiliza la facultad de remodelar el contenido de las áreas geográficas homogéneas, incluyendo en cada una de ellas a aquellos municipios que considera deben acogerse al correspondiente módulo ponderado, usando para ello los criterios generales para la determinación de las áreas que fija el Estado: capitales de provincia y, fundamentalmente, cuantía de la población residente.

En concreto, desde la entrada en vigor de la orden, los municipios del País Vasco quedan englobados en las áreas geográficas 1, 2 y 3, que equivalen, a los efectos de determinación del módulo aplicable, a las áreas 01, 02 y 03 del MOPU (34). La denominación de las tres áreas se mantiene hasta la fecha, si bien la relación de los municipios integrados en cada una de ellas ha sido revisada en dos ocasiones (órdenes del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, de 25 de abril de 1989 y de 19 de junio de 1990).

Con todo, hay que valorar la iniciativa en su justa medida: es innegable el importantísimo avance que supone en la diferenciación; es la primera norma autonómica que atiende a una cuestión tan trascendente y que, no lo olvidemos, va a dar lugar al planteamiento de un conflicto de competencias por el Gobierno de la nación.

(34) Artículo primero de la Orden de 11 de febrero de 1987 del Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco:

«Se establecen las áreas geográficas homogéneas siguientes:

- Area geográfica 1: Municipio de Donostia-San Sebastián
- Area geográfica 2: Municipios de más de 20.000 habitantes de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma Vasca.
- Area geográfica 3: Restantes Municipios de la Comunidad Autónoma Vasca.»

2. Transparentación del mercado

En el objetivo de establecer los mecanismos adecuados para el control de las operaciones que tengan como objeto las viviendas de protección oficial comienza a surgir normativa autonómica desde 1986, cuando se dicta el referido Decreto número 174, de 24 de junio, sobre financiación de garajes y trasteros de VPO. La culminación del proceso de institución de medidas de transparentación del mercado en su segmento protegido se producirá con ocasión de la publicación del Decreto 140/1990, de 22 de mayo que, ya en el tercer período de actividad, desarrolla la valiosa Ley 7/1988, de 15 de abril, del Parlamento Vasco, de derecho preferente de adquisición en las transmisiones de viviendas de protección oficial a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Entre el decreto de 1986 y la Ley de derecho preferente, existe un escalón normativo intermedio: el Decreto 230/1987, de 9 de junio. La referencia al mismo no debe omitirse, fundamentalmente por cuanto en su articulado se hace una alusión expresa al mecanismo de los derechos de tanteo y retracto que a posteriori regulará la Ley 7/1988. Aun cuando este decreto se dictara para resolver una situación muy concreta, puede considerarse como un precedente del que se nutre la ley al tiempo que extiende la aplicabilidad de los derechos de adquisición preferente a favor de la Administración a todas las transmisiones de viviendas de protección oficial.

2.1. Patrimonio inmobiliario transferido en 1987

El Decreto 230/1987, de 9 junio, nace para hacer frente a los numerosos casos de ocupación irregular del patrimonio inmobiliario público transferido por el Real Decreto 325/1987, que venía siendo disfrutado en el extinto régimen de acceso diferido a la propiedad (35). La norma autonómica crea, ade-

(35) El sistema de acceso diferido a la propiedad regulado en la normativa nuclear estatal previa a la Constitución de 1978, consistía en que el beneficiario recibía el uso y disfrute de la vivienda, pero no adquiría en propiedad hasta transcurrido el plazo contractual (50 años en algunos casos) y abonadas la totalidad de las cuotas de amortización. Dentro de tal sistema predominaba la cesión irregular de las viviendas a terceros ocupantes.

más, «los instrumentos precisos que impidan la especulación de tales viviendas una vez regularizadas» (36).

El más atractivo de los instrumentos anti-especulación es, a nuestros efectos, el instituido por el artículo 5: «Los usuarios u ocupantes irregulares, que se acojan a la modalidad de precio de enajenación previsto en el número 2 del Artículo Tercero (37), otorgarán a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, un derecho preferente de adquisición sobre la vivienda, por un período de diez años, cuyo ejercicio se efectuará cuando se proceda a una nueva transmisión».

El mismo precepto determina, a continuación, el precio que ha de abonar la Administración y el plazo para el ejercicio del derecho: un mes desde que tenga conocimiento de la nueva transmisión.

En conclusión, para 1987 se regula ya un derecho de adquisición preferente en favor de la Administración autonómica que opera en el restringido ámbito de las viviendas transferidas del Instituto de Promoción Pública cuya ocupación, además, se sostenga sin título suficiente.

2.2. *Ley 7/1988, de 15 de abril*

Transcurriría cerca de un año antes de que los derechos de tanteo y retracto de titularidad pública pudieran ser utilizados respecto a la generalidad de las viviendas de protección oficial enajenadas a título oneroso. La Ley 7/1988 del Parlamento Vasco dispensa la cobertura precisa. En su exposición de motivos indica los objetivos del establecimiento de tales potestades administrativas:

1. «Velar por el cumplimiento de las disposiciones vigentes que aseguran los fines (de las VPO)»: satisfacer las necesidades de alojamiento de los ciudadanos de la Comunidad atendiendo a sus circunstancias económicas y cargas familiares.

(36) Párrafo cuarto de la exposición de motivos del Decreto 230/1987, de 9 de junio, de adjudicación de viviendas, propiedad de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ocupadas sin título suficiente.

(37) Precio que proceda del contrato de acceso diferido a la propiedad.

2. «Posibilitar mediante los mecanismos oportunos la consecución de la mayor rentabilidad social posible, en cada momento, de las inversiones que realiza (el Gobierno Vasco)».

3. Implantar «un marco normativo en favor de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, merced al cual puedan...»: a) Evitarse o reducirse los eventuales fraudes por sobreprecio en primera y posteriores transmisiones de viviendas de protección oficial; b) Posibilitarse el control de los destinatarios de VPO y contribuir a crear un mercado de viviendas a precio tasado que se añada a la oferta pública; es decir, incrementar la oferta total de vivienda protegida mediante la incorporación (en primera instancia) de las viviendas así adquiridas al patrimonio público propiedad de la Administración autonómica.

La regulación de los derechos de tanteo y retracto contenida en la Ley destaca por su parquedad, en el sentido de que se concentra toda ella en tres únicos artículos que contemplan respectivamente:

- Artículo 1: Instaura los derechos y determina las operaciones a las que son de aplicación. La insuficiencia de esta determinación quedará patente cuando se regulen nuevas actuaciones protegibles desde 1989 (apoyo a la vivienda usada y, luego, a la vivienda libre terminada). El ejercicio del derecho de adquisición preferente ampliará expresamente su campo de afectación en virtud de la disposición adicional primera del Decreto 140/1990 de desarrollo de la ley.
- Artículo 2: Establece el procedimiento para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. Es una regulación muy superficial, resultando por ello obligada la remisión que el número 2 del artículo efectúa a lo establecido en el Código Civil.
- Artículo 3: Versa sobre la actuación exigida a los notarios y registradores de la propiedad en los supuestos de omisión de las preceptivas notificacio-

nes de la voluntad de transmitir (por el transmitente) o, en su defecto, de la transmisión efectuada (por el adquirente).

Deberán transcurrir dos años para que se salven las carencias de la Ley 7/1988, carencias que no se justifican en atención a su rango normativo. Sería utilizable esta argumentación si se hubiera hecho uso inmediato de la disposición final segunda que autoriza al Gobierno Vasco para desarrollar reglamentariamente la ley. Pero, como decimos, ha habido que esperar un bienio para que llegara la imprescindible concreción en aspectos tan cruciales como el procedimiento para el ejercicio de los derechos y el régimen de adjudicación de las viviendas adquiridas por la Administración en su virtud.

Entre tanto, la inseguridad de las personas físicas y jurídicas potenciales transmitentes de viviendas (protegidas o no), ha podido coartar las aspiraciones de poner a la venta sus propiedades en las condiciones exigidas para recibir ayuda pública y, por tanto, para que las mismas fueran atraídas al mercado protegido, tan necesitado de incrementar la cuantía de las viviendas disponibles. Y tal recelo ha podido engendrarse, en parte, por la generalizada desconfianza ante una posible utilización de los técnicas jurídicas en manos de la Administración.

Es una evidencia que ese retraimiento persiste aun hoy entre promotores y vendedores particulares, especialmente en lo que respecta a la vivienda de segunda mano capaz de recibir ayuda pública. El reglamento de desarrollo de la ley, publicado en 1990, ha hecho sólida la base legal del instrumento de control; ello no obstante se siguen observando determinadas carencias en el sistema (como más adelante se expondrá), corolario de lo cual es el mantenimiento de la desconfianza y del recelo. Desde el primer momento el Proyecto de Ley contó con la oposición frontal de la Confederación Vasca de la Construcción.

En otro orden de cosas, la constitucionalidad material de la ley vasca quedaba refrendada por el traslado de los argumentos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, que enjuicia el ajuste a la Constitución de la Ley de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía. Del mismo modo, las fundamentaciones jurídicas de la sentencia despejan

las eventuales dudas sobre la constitucionalidad formal de la Ley sobre derecho de adquisición preferente que nos ocupa (38).

3. Incremento de la oferta de viviendas de precio tasado. Las viviendas concertadas

Inspirándose en la legislación de la Comunidad Foral de Navarra, la Comunidad Autónoma del País Vasco proyecta crear un sistema complementario de promoción de viviendas protegidas cercano al de la promoción pública, que los supla en cierta medida, y del que resulten viviendas con un precio adecuado para su adquisición por grupos de demanda intermedios —en cuanto a nivel de renta— entre la VPO de promoción pública y de promoción privada.

El proyecto toma cuerpo en el Decreto 53/1988, de 23 de febrero, sobre promociones concertadas de viviendas de protección oficial (39). El fundamento de este régimen no es otro que la colaboración entre los entes públicos y la iniciativa privada. Así se muestra a las claras en la definición de promociones concertadas del art. 1 del decreto: «aquellas que, impulsadas por la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y promovidas por la iniciativa privada, tengan como finalidad la construcción de Viviendas de Protección Oficial destinadas a adquirentes con renta familiar anual ponderada igual o inferior a tres veces y media el salario mínimo interprofesional vigente en el momento de convocatoria de la promoción».

(38) Nota del autor. El estudio, en su versión original, transcribe y comenta algunos fragmentos de la sentencia que amparan la potestad de la Comunidad Autónoma para legislar (constitucionalidad formal) y la de hacerlo regulando vías para la intervención pública en el esfera del dominio de los propietarios (constitucionalidad material). Allí nos remitimos, en su caso, a efectos de consulta, pp. 37 y 38 del tomo II.

(39) A la creación del régimen de promoción concertada de viviendas de protección oficial en Euskadi anteceden las normas que lo implantan en la Comunidad Foral de Navarra (en 1986) y en la Comunidad de Castilla-La Mancha (en 1987). Las líneas básicas del sistema son recogidas también por la normativa estatal, en cierto modo, dentro de la regulación del régimen especial para promotores públicos creado por el Real Decreto 1494/1987: derecho de superficie y posibilidad de financiación a través de la subsidia-ción de intereses del coste de la urbanización del suelo, esencialmente.

Dos son, en consecuencia, los caracteres básicos del sistema: complementariedad y colaboración público-privada.

En primer término, el carácter complementario de este régimen de promoción hace que deba tenerse en cuenta la normativa reguladora de la promoción pública (en relación con los coeficientes de ponderación de rentas familiares de los adquirentes, etc.), de la promoción privada (en relación con las condiciones del préstamo cualificado, etc.) (40) y, especialmente, a la convocatoria pública que para cada promoción se efectúe en cuanto a:

- los beneficios concurrentes de los previstos en el artículo 2 del Decreto 53/1988;
- el coeficiente concreto de ponderación de los ingresos en función de la localización de la promoción;
- el precio máximo de adjudicación o venta en primera transmisión;
- el límite máximo de ingresos ponderados que han de acreditar los adquirentes.

De hecho, la disposición adicional quinta, párrafo 2, del vigente Decreto 433/1991 sobre medidas financieras modifica el artículo 1.2 parcialmente transcrito, situando el límite máximo de ingresos ponderados en seis veces el SMI (límite que es el fijado para toda promoción privada de VPO) el cual, no obstante, podrá establecerlo por debajo, nunca por encima, la convocatoria pública.

Las viviendas así construidas quedarán sujetas al régimen legal de las viviendas de protección oficial establecido en el Real Decreto Ley de 31 de octubre de 1978 y disposiciones que

(40) Disposición adicional quinta núm. 1 del Decreto 433/1991, de 16 de julio, sobre medidas financieras en materia de vivienda:

«El régimen establecido en la presente norma será de aplicación al Decreto 53/1988, de 23 de febrero, del Gobierno Vasco, sobre promociones concertadas de viviendas de protección oficial, con la especialidad en relación a la cuantía del préstamo que, con el porcentaje máximo establecido en este Decreto, será determinada en cada convocatoria pública de acuerdo al monto total de beneficios concedidos a la promoción».

lo desarrollan, en cuanto a dominio, destino, uso, conservación y aprovechamiento.

En segundo lugar, la colaboración entre distintos agentes a efectos de promoción se concreta en la subvención por parte de la Administración de los costes de asistencia técnica y de urbanización, así como con la cesión en derecho de superficie de los terrenos de su propiedad; por su parte, el adjudicatario de la promoción adquiere el compromiso de enajenar las viviendas así edificadas por el precio máximo tasado que resulte de descontar, del precio final de venta, la cuantía de las ayudas públicas especiales recibidas, y a unos adquirentes cuyos ingresos se ajusten a los establecidos por el correspondiente decreto regulador.

La novedad fundamental del régimen de promociones concertadas es la institucionalización del derecho de superficie frente a la cesión de terrenos en propiedad, como manera de garantizar el retorno a mano pública de la propiedad del suelo. La figura permite minorar el problema de la repercusión del costo del suelo en el precio de venta final de la vivienda sin que ello suponga, para el futuro, una reducción del patrimonio público de suelo.

Conviene, finalmente, hacer una referencia a otros méritos axiomáticos, comenzando por la aspiración central del Decreto 53/1988 recogida en su exposición de motivos: «...se plantea la necesidad de establecer nuevas fórmulas de colaboración entre las distintas entidades públicas y la iniciativa privada que permitan tanto la ampliación del mercado de vivienda protegida como aumentar las posibilidades de acceso a una vivienda digna y adecuada...»

A la par, con el nuevo régimen se contribuye a la consecución de objetivos adicionales:

1. Con la corresponsabilización de la iniciativa privada se descongestionan las cargas presupuestarias: se reduce la necesidad de costear promociones públicas directas –más caras–, y se frena la merma del patrimonio público de suelo.

2. Se refuerza la garantía del freno de la especulación en las transmisiones posteriores de esas viviendas, que han

sido receptoras de un gran esfuerzo público inversor, a través de esa misma retención del suelo en mano pública.

3. Se pretende que sea un régimen de promoción de viviendas a precio tasado especialmente idóneo para las cooperativas y para las sociedades públicas o mixtas de gestión; en fin, se trata de abrir vías para la actuación de los agentes sociales, tan necesitados, aun hoy, de estímulo.

4. El decreto es una manifestación más de la tendencia descentralizada de los protagonistas de la promoción pública, que será fortalecida cuando se regulen las medidas financieras de las viviendas sociales.

5. También es ensalzable un resultado quizá utópico o cuya consecución se produciría a muy largo plazo. La cesión en derecho de superficie contribuye a frenar la revalorización excesiva de las viviendas, ya que cuanto más cerca esté la fecha de prescripción del derecho, más difícil será transmitir las viviendas a precios muy elevados.

El decreto sobre promociones concertadas se ha aplicado durante más de tres años, y se puede recalcar, a modo de balance, que en esta secuencia temporal los resultados cuantitativos son aceptables teniendo en cuenta de lo reciente de su implantación (41). Desde este punto de vista, es también proporcionado reconocer que se ha ido progresando en la consolidación del sistema, y que para finales de 1991 se percibe un renovado impulso en el trayecto hacia su definitivo éxito (42).

(41) Los cuadros estadísticos de la *Memoria de Gestión del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente* del Gobierno Vasco señalan que en 1988 se construyeron 414 viviendas en promoción concertada, y que durante el año siguiente aumentaron a 440. Para 1990 se tenía previsto adjudicar once promociones lo que daría lugar a la edificación de 644 nuevas viviendas. En total, hasta 1990, se habría aplicado el Decreto 53/1988 para determinar las condiciones rectoras de la construcción, financiación y adjudicación o venta de 1.498 viviendas.

(42) Como ejemplo, en el Boletín Oficial del País Vasco de 10 de octubre de 1991, se publican las bases de las convocatorias públicas de promoción concertada de ochenta viviendas en Basauri, ochenta y cuatro en Tolosa, y ciento treinta y cinco en Portugalete.

En este proceso de consolidación es importante que mejore la imagen que las viviendas concertadas tienen entre la población, quizá reticente a su adquisición viendo que al cabo de 75 años no podrán legar el derecho de superficie a su descendencia.

También en pie de sugerencia sería oportuno que se estudiara la posibilidad de que fuera la Administración pública, bien la local o bien la autonómica, la que llevara a cabo todos los trámites del procedimiento de adjudicación de las viviendas. El sistema actual de adjudicación, que deja en manos de las promotoras o constructoras la decisión última, conlleva un serio riesgo de que aparezcan supuestos de fraude por sobreprecio muy difíciles de someter a un control administrativo fiable. Y ello aunque tal decisión particular deba tomarse dentro de los límites predelimitados por la convocatoria pública correspondiente.

4. Regulación, refundición y actualización de la normativa sobre viviendas de protección pública

El Decreto 90/1988, de 12 de abril, establece:

- a) el régimen normativo de las viviendas de promoción pública promovidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco;
- b) el procedimiento general de adjudicación y enajenación;
- c) el régimen jurídico de su transmisión a los ayuntamientos para destinarlas a arrendamiento.

La norma refunde, derogando, los decretos 365/1985, de 19 de noviembre (régimen de enajenación de los ayuntamientos), y 186/1986, de 14 de agosto (procedimiento de adjudicación). La actividad normativa del Gobierno Vasco respecto a las viviendas por él promovidas, que comenzara desde la materialización misma de los traspasos, se desarrolla en esta ocasión desde una perspectiva que es sustancialmente distinta por dos órdenes de motivos: la presencia de una voluntad compiladora y la regulación que se efectúa de determinados aspectos de régimen jurídico.

En primer término, la exposición de motivos declara que se pretende articular «...en conjunto las disposiciones vigentes en

materia de viviendas de protección oficial de promoción pública refundiendo tanto las relativas al procedimiento de adjudicación y enajenación (...) como las referentes al régimen jurídico y económico de transmisión a las corporaciones locales». Hasta la entrada en vigor del decreto (43) se había llevado a cabo la regulación de ambos extremos por separado .

Este propósito de refundición, laudable en aras de una simplificación del marco legal, pretende ir más allá, de forma que se abrazan cuestiones sustantivas. Continúa la exposición, en el lugar en que la dejábamos, aseverando que: «Al propio tiempo se recoge la normativa de general aplicación a este tipo de viviendas especialmente protegidas, actualizando, de acuerdo con la realidad social existente, los precios máximos de venta en segunda y posteriores transmisiones».

El capítulo I del decreto, referente a régimen jurídico, es ciertamente novedoso en el ordenamiento jurídico autonómico. Por entrar en sus previsiones concretas, en lo que respecta a los precios y condiciones de pago los artículos 4 y 5 salvan parcialmente la indefinición anterior, ampliándose las dos escuetas alusiones del decreto de 1986, si bien la nueva regulación debe considerarse aún escasa. Así, el artículo 5, al respecto de las condiciones de la financiación, sólo dictamina que queda al arbitrio del ente público titular de la promoción exigir una aportación inicial o aplazar la totalidad del precio, pudiendo optar igualmente por una garantía mediante hipoteca o mediante condición resolutoria por impago, y entre medio prescribe que «La parte del precio aplazado tendrá la consideración de préstamo con interés, con un plazo máximo de amortización de veinticinco anualidades y cuotas crecientes».

Nuevo es también el régimen que se establece para las segundas transmisiones-adjudicaciones de las viviendas de promoción pública, cuando se determina su precio máximo (artículo 4.1 pfo. 3 y 4.2) y las condiciones de la enajenación (art. 7 pfo. 1). Contiene, por último, una declaración expresa sobre la aplicabilidad de los derechos de adquisición preferente en favor de los entes públicos promotores por remisión al Código Civil, que no a la Ley del Parlamento Vasco 7/1988 (art. 7 pfos. 2 y 3).

(43) 5 de mayo de 1988.

El artículo 6 determina, de modo independiente respecto al Estado, algunos aspectos del régimen de los arrendamientos de viviendas de promoción pública (44): renta máxima anual, condiciones de la revisión de la renta así establecida, previsión de ayuda económica personal (que luego no encontrará desarrollo), y regulación de las subrogaciones por remisión a la Ley de Arrendamientos Urbanos.

El capítulo II del Decreto 90/1988, sobre procedimiento de adjudicación, es desarrollado por la Orden de 6 de mayo de 1988, que deja sin efecto la anterior de 25 de septiembre de 1986. La orden concreta las circunstancias de necesidad de vivienda, ingresos anuales familiares y de residencia que deben acreditar los beneficiarios de las VPO de promoción pública (artículos 5 a 8, que desarrollan el artículo 2 del decreto).

Siguiendo con la orden, tras regular los trámites del procedimiento de adjudicación, detalla las condiciones a que deben sujetarse las segundas y posteriores enajenaciones, pero esta vez con cita explícita de los derechos de tanteo y retracto de la Ley 7/1988 (artículo 19).

Como lo hiciera la regulación de las promociones concertadas, hay que mencionar que el bloque normativo compuesto por esta orden y por el decreto al que da desarrollo progresan en la meta de descomponer el monopolio de la Dirección de Vivienda del Gobierno Vasco sobre las viviendas de promoción pública, potenciando para ello la intervención municipal en el procedimiento de adjudicación y en la gestión misma, especialmente de las viviendas enajenadas a los ayuntamientos para su cesión en alquiler.

Cabe mencionar también que, durante este segundo ciclo tan fecundo, se trabaja asimismo en el campo referente a la figura autonómica por naturaleza: la rehabilitación. Sólo reseñaremos que el día 13 de mayo de 1988 se publicó en el Boletín Oficial del País Vasco la Orden de 4 de mayo, del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, que modificó parcialmente la Orden de 13 de junio de 1985.

(44) Es una regulación que no se contenía en el Decreto 186/1986 que antecede al 90/1988.

5. Unificación de las medidas de fomento de la promoción privada de viviendas de protección oficial

El Decreto 144/1988, de 17 de mayo, sobre medidas financieras y régimen de venta y renta de viviendas de protección oficial de promoción privada, persevera en el empeño unificador:

«Una vez concluido el Plan Cuatrienal, y con la experiencia acumulada en materia de política de vivienda, es momento de articular de una manera completa y unificada el conjunto de medidas financieras que en relación a las viviendas de protección oficial de promoción privada se sustancian con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco» (45),

Una segunda intención, no menos importante, es la de evitar en lo posible la aplicación de la normativa estatal de fomento posterior al Plan Cuatrienal del Real Decreto 3.280/1983. De este modo la disposición autonómica que nos ocupa contiene, tanto la regulación de los instrumentos para la financiación de las actuaciones protegibles, como normación sustantiva para determinadas cuestiones.

Descendiendo desde los propósitos previos hasta los preceptos concretos, si efectivamente se da satisfacción a esa voluntad compiladora, en el segundo de los objetivos, por el contrario, no se adelanta en gran medida.

Así, desde la entrada en vigor del Decreto 144/1988 ya no deberá acudirse a las disposiciones estatales que determinan las actuaciones protegibles y las medidas articuladas para su financiación, sino exclusivamente a las normas del Gobierno Vasco, aun cuando para el régimen jurídico básico siga siendo obligado atenerse a la vieja y fragmentada regulación emanada del régimen anterior a la Constitución. Ahora bien, los resultados vienen a ser los mismos, ya que la práctica totalidad de los preceptos del decreto siguen fielmente lo establecido por el Real Decreto 1.494/1987 en materia de actuaciones protegible y de fomento de las mismas.

(45) Exposición de motivos del Decreto 144/1988, de 17 de mayo.

En suma, la fórmula de orígenes duales de la regulación de las actuaciones, por un lado, y de su financiación, por otro, quedará abolida. No se aplica la política de viviendas de protección oficial de promoción privada de la Administración estatal, sino una política «propia» que, sin embargo, es mimética.

Hay ya, no obstante, un buen trecho recorrido hasta la elaboración futura de un plan autonómico de apoyo a la iniciativa privada en su actividad sobre la vivienda protegida que contemple las especiales circunstancias del caso vasco. Pero para que su culminación sea posible deberá esperarse, una vez más, al pronunciamiento del intérprete supremo de la Constitución Española.

Al margen de este tipo de cuestiones y entrando en lo que es la regulación concreta, de entre las previsiones de este decreto merece la pena destacar que:

1. En su afán por unificar legislaciones dispersas acoge la regulación de los mecanismos de control existentes sobre los precios y la financiación de los anejos de las viviendas de protección oficial, con lo que queda expresamente derogado el Decreto 174/1986, de 24 de junio.

2. La disposición derogatoria produce efectos igualmente respecto al programa de ayudas a la adquisición de vivienda terminada (Decreto 142/1984, de 5 de junio) y al Decreto 158/1985, de 11 de junio, que establecía las medidas financieras complementarias a las del Plan Cuatrienal para adquisición de VPO de promoción privada.

3. La disposición adicional quinta dispone la aplicabilidad del régimen establecido en la norma al Decreto 53/1988, de 23 de febrero, excepto para la cuantía del préstamo cualificado en cada promoción concertada singular. Para su determinación, no obstante, la convocatoria pública correspondiente deberá respetar el porcentaje máximo que se establece en el Decreto 144/1988 (46).

(46) Idéntica redacción encuentra cobijo en las disposiciones adicionales de los posteriores y sucesivos decretos sobre medidas financieras en materia de viviendas de protección oficial de promoción privada: decretos 108/1989, de 11 de abril, 166/1990, de 19 de junio, y 433/1991, de 16 de julio.

4. No legitima directamente la utilización por la Administración de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones de VPO de promoción privada, en contraposición a lo previsto por la Orden de 6 de mayo de 1988 para las viviendas de promoción pública. La posible incorrección debe entenderse salvada por la aplicación del artículo 1.1 de la Ley 7/1988, no sin un esfuerzo interpretativo que debería ser innecesario.

5. Regulación de las condiciones de todos los préstamos cualificados

En materia de financiación cualificada, la evolución experimentada por la regulación autonómica discurre por cauces paralelos a la normativa sobre viviendas de protección oficial de promoción privada.

La primera norma sobre la materia dictada dentro de este segundo período de producción es el Decreto 327/1987, de 6 de octubre, de modificación del tipo de interés de los préstamos a particulares para la promoción, adquisición y rehabilitación de viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta disposición deroga el decreto anterior núm. 59, de 4 de marzo de 1986, que venía siendo prorrogado en tanto se aprobara la Ley sobre Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi de 1987.

En verdad, el Decreto del 87 no aporta grandes cosas en relación con el del 86, salvo cuestiones puntuales:

- a) Reduce los tipos de interés de los préstamos cualificados en atención a la evolución registrada por los tipos del mercado libre.
- b) Su disposición final primera, párrafo. 2, deroga el Decreto 143/1984 que establecía el programa de financiación de viviendas no acogidas a los regímenes de protección oficial, por una razón que también proporciona la coyuntura del mercado financiero: la financiación del programa se instrumentaba por medio de los préstamos cualificados sin posibilidad de subsidio por el Departamento de Urbanismo,

Vivienda y Medio Ambiente; si los tipos de mercado descienden, un sistema de ayuda sufragado en exclusiva por los préstamos deja de tener virtualidad.

Al margen de las modificaciones coyunturales, lo contenido en el decreto sobre tipos de interés no innova en mayor medida, aunque parezca deducirse lo contrario de la letra del artículo 1.1. Establece este precepto que será del 11,75% anual, durante toda la vida del préstamo, el tipo de interés de los que se concedan por las entidades de crédito en el marco de los convenios de colaboración financiera con el Gobierno Vasco, en relación con: «Promoción y Adquisición de Viviendas de Protección Oficial acogidas a la normativa del Plan Cuatrienal de Viviendas de ámbito estatal».

Se alude, pues, a la figuras protegibles fijadas por el Estado y se recoge el tipo de interés vigente para todo su territorio. Esta referencia, única y uniforme, contrasta con la más completa regulación que se establece en los preceptos restantes sobre las condiciones de los préstamos para el programa autonómico de suelo y para las dos figuras autonómicas clásicas que aún no han sido derogadas.

Por lo tanto, el Decreto 327/1987 trae al ámbito del Derecho autonómico el tipo de interés estatal que rige para las actuaciones generales, también estatales, pero a seguido, en su artículo 2, sólo se detiene en la regulación de los préstamos cualificados para la rehabilitación, para el programa de vivienda terminada y para el programa de urbanización de suelo residencial (47).

Del enfoque anterior va a prescindirse parcialmente con ocasión de la publicación del Decreto 133/1988, de 10 de mayo, por el que se fija el tipo de interés de los préstamos cualificados

(47) Recuérdese que la disposición final primera, párrafo 2, deroga el programa de financiación de viviendas no acogidas a regímenes de protección oficial. Por otra parte, el programa de vivienda terminada, contenido en el Decreto 142/1984 dejará de tener virtualidad por expreso designio del Decreto 144/1988, de 17 de mayo. Por tanto, desaparecen a corto plazo dos de las tres figuras autonómicas tradicionales, en consonancia con la nueva regulación «autonómica» de la promoción pública y de las actuaciones protegibles en materia de promoción privada de VPO que, hasta la finalización del plan cuatrienal, habían venido regulándose por el Estado.

otorgados por las entidades de crédito en relación con las operaciones protegibles en materia de vivienda.

El contenido de esta nueva disposición no difiere en su fondo de la que acabamos de comentar. Esto es, se establece el tipo de interés de los préstamos cualificados para todas las actuaciones protegibles (11,25 por 100 anual), pero a la hora de regular en detalle las condiciones de la financiación, el decreto únicamente se introduce en las dos figuras autonómicas de la rehabilitación y del suelo.

No obstante, como hemos señalado, existe una diferencia con respecto a la normativa precedente, si bien parcial, pero de singular importancia desde el punto de vista formal. Sucintamente, se trata del hecho de que, en el ámbito de las actuaciones generales de promoción y de adquisición de VPO, para la concreción de las condiciones de los préstamos se remite a la propia normativa autonómica, obviando todo tipo de referencia a los planes estatales. Este innovador planteamiento es coherente con la normación propia que se ha establecido para dichas actuaciones en los decretos del Gobierno Vasco números 144/1988 (promoción privada) y 90/1988 (promoción pública).

Estas tres normas esbozan ya un incipiente deseo de separación de los modelos estatales de política de vivienda en el aspecto más trascendente, que no es otro que el de la financiación. Lo que ahora es un esbozo sólo se hará una evidencia una vez avanzado el tercer período de producción normativa de las instituciones de la CAPV (48).

7. Conclusiones: política de viviendas de protección oficial entre 1987 y julio de 1988

I. Habíamos asignado el calificativo de ecléctico al ciclo de producción normativa que medió entre 1987 y julio de 1988. Con el análisis del conjunto de disposiciones promulgadas se veri-

(48) La regulación de las condiciones de los préstamos cualificados con destino a la promoción y adquisición de VPO en una norma *ad hoc* se contemplará en el Decreto 165/1990, de 19 de junio. *Vid.* el punto 5 del epígrafe V en parte I.

fica que ha transcurrido una fase clave en la que se ha combinado seguimiento escrupuloso con desplazamiento floreciente de los modelos estatales.

II. El distanciamiento se produce en el plano de las formas. Finalizado el Plan Cuatrienal (1988), lo relativo al fomento, así como determinados aspectos del régimen jurídico de las viviendas de protección oficial, pasarán a ser regidos por la normativa elaborada directamente por los poderes públicos del País Vasco, aun cuando queden cuestiones en espera de una normación mucho más concreta y completa (ej., el sistema de financiación privilegiada para la adquisición de viviendas de promoción pública).

III. La sintonía con el diseño estatal se mantiene desde el punto de vista del contenido. Además de la legislación sustantiva, que en esencia sigue siendo la estatal de 1968 y 1978, las nuevas disposiciones autonómicas de fomento no se separan del marco general levantado por la Administración estatal.

IV. Tenemos ya como novedad, pues, un abanico de normas propias reguladoras de los planes generales de viviendas de protección oficial (promoción pública, promoción privada y condiciones de su financiación), pero que prácticamente transponen lo dispuesto por el Estado para los años sucesivos al Plan cuatrienal, es decir, el Real Decreto 1.494/1987. El siguiente paso será, por ello, impulsar una política de viviendas de protección oficial específicamente pensada para el ámbito geográfico del País Vasco.

V. El punto de partida de este último cometido se localiza en el momento en que el Tribunal Constitucional posibilita que nuestro Gobierno pueda desarrollar la labor necesaria para alcanzarlo. Será esencialmente el tema de la financiación, esto es, la eventual capacidad del poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma para canalizar recursos privados, aquél en el que colisionen frontalmente los títulos competenciales de la CAPV y los del Estado (planificación general de actividad económica -149.1.13º CE-, y bases de la ordenación del crédito -149.1.11º CE-).

En ejercicio de ambos, la Administración estatal había aprobado una serie de normas para la aplicación del Plan Cuatrienal,

sobre las que el Gobierno Vasco promovió, allá por 1984, los correspondientes conflictos positivos de competencias (49).

Será el enrarecimiento de las relaciones en materia competencial ocasionado con la promulgación de las disposiciones autonómicas preanalizadas desde 1987, el que aliente el fallo del alto tribunal al hilo de la impugnación por el Gobierno de la nación de la Orden de 11 de febrero de 1987, del Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco, sobre las áreas geográficas.

Aunque en un estadio distinto, al recalentamiento de este clima de desavenencia también contribuirán las posturas adoptadas por cinco CCAA (50), que plantearon conflictos competenciales en los que se revelaba su oposición frontal al art. 16 del nuevo Real Decreto 1.494/1987, y que les llevó a no suscribir los convenios con el MOPU. Estos convenios entre el Ministerio y las CCAA eran requeridos por la disposición adicional novena, núm. 3, del Real Decreto para la distribución de los recursos estatales y los convenidos con las entidades financieras, en orden a la fijación de los cupos máximos de viviendas susceptibles de ser objeto de ayudas económicas estatales, y para la concreción de los sistemas de actuación y de los recursos financieros que debía aportar por cada una de las partes.

El precepto cuestionado preveía que las CCAA financiaran las subvenciones como requisito previo para que el Estado subsidiara los tipos de interés de los préstamos cualificados. Era un sistema que las CCAA discrepantes entendían, como poco, perjudicial, si no inconstitucional, en alguno de sus extremos, en cuanto fijaba una carga económica nueva sobre sus presupues-

(49) Son las siguientes disposiciones:

- Real Decreto 3.280/1983, de 14 de diciembre.
- Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 27 de enero de 1984.
- Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 27 de enero de 1984.
- Orden del MOPU de 7 de marzo de 1984.
- Orden del MOPU de 12 de abril de 1984.

(50) La Rioja, Cataluña, Castilla-León, Baleares y Aragón.

tos, sin transferencia económica alguna y por una cuantía muy considerable. Se generaba el riesgo de paralización de las actuaciones autonómicas en materia de viviendas de promoción pública. (51)

De todos modos, la polémica sobre el art. 16 del RD 1.494/1987 se salvará debido al consenso entre las administraciones públicas afectadas, cuando en el corto espacio de 15 meses se publique el Real Decreto 224/1989 que modifica el sistema de subvenciones y subsidios cofinanciado por las CCAA. Se ha apuntado que es ésta una de las causas principales de la brevedad de la vigencia de aquél.

IV. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL

El día 20 de julio de 1988 el Tribunal Constitucional acumula y resuelve los cinco conflictos planteados por el Gobierno Vasco y el planteado por el Gobierno del Estado (52). Consumado este imprescindible lance, dará comienzo en la Comunidad Autónoma de Euskadi la actual fase de desarrollo en el nivel normativo de la política de viviendas de protección oficial.

Antes de proseguir con el análisis de ese tercer período de producción normativa de las instituciones de la CAPV, hay que considerar los contenidos de la sentencia a partir de la cual se inicia aquél.

-
- (51) Disponía el párrafo 2º del art. 16 sobre subvenciones personales a adquirentes, adjudicatarios y promotores para uso propio de VPO en régimen general:

«El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo supeditará igualmente la subsidiación a que alude el párrafo anterior, a la concesión por las correspondientes Comunidades Autónomas, de una ayuda económica individualizada a cada adjudicatario o adquirente, equivalente, como mínimo, a un 5 por 100 del precio de la vivienda que figure en el contrato de venta o adjudicación debidamente visado».

- (52) Son los conflictos núms. 325, 327, 328, 410 y 615/1984, promovidos por el Gobierno Vasco, y el conflicto núm. 880/1987, promovido por el Gobierno de la Nación.

1. Competencias generales del Estado y de las comunidades autónomas

Resueltos los problemas de fondo debatidos, esto es, las divergencias en cuanto a la posibilidad de intervención del Estado en virtud de los títulos competenciales que la Constitución residencia en la Administración estatal en los núms. 11 y 13 del art. 149.1 (53), el fundamento jurídico 4 de la sentencia contiene el posicionamiento del tribunal, que concreta los aspectos de la política de VPO que deben entenderse comprendidos en los títulos estatales precitados y los que, por sustracción, quedan incluidos en el título autonómico del art. 10.31 del EAPV.

Siguiendo los dictados jurisprudenciales, la posibilidad de actuación del Estado es tan amplia como lo sean las bases de la planificación general de la actividad económica y de la ordenación del crédito, pudiendo las Comunidades Autónomas ejercer sus competencias en el resto de cuestiones cuyo objeto material sea, como es obvio, la vivienda.

Determina el Tribunal Constitucional que existen cuatro aspectos inherentes a la finalidad de protección que persiguen las normas estatales impugnadas, cuya regulación es competencia de la Administración estatal, sin que con ello se estén invadiendo competencias autonómicas, por estar comprendidos en los títulos estatales considerados. Son los siguientes aspectos de la política de VPO:

- a) La definición misma de las actuaciones protegibles, que a la postre serán actuaciones mínimas o fundamentales de obligado respeto para la normativa autonómica.
- b) La forma de protección o, lo que es lo mismo, la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas: préstamos cualificados, subsidios y subvenciones personales.
- c) El nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso, lo que incluye la definición de los potenciales beneficiarios.

(53) *Vid.* lo expuesto en el epígrafe III de la introducción.

- d) La aportación misma de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones para garantizar los objetivos generales de la política económica relativa al sector vivienda.

Sentados los aspectos por regular, los cuales, incidiendo sobre la materia vivienda, son bases de la planificación económica o de la ordenación del crédito y que, por tanto, son de la competencia del Estado, la sentencia quiere determinar en qué quedan los ámbitos de la política de VPO abiertos a la actuación autonómica. Pero en este caso el tribunal abandona el afán de precisión, vistiendo la redacción de una cierta ambigüedad.

Las competencias de las comunidades autónomas, viene a decir el tribunal, quedarán circunscritas a definir y llevar a cabo una política de vivienda propia (es evidente), complementando y desarrollando las actuaciones de protección y promoción previamente fijadas por el Estado, en virtud de sus dos títulos competenciales en juego, y con cargo a sus propios recursos.

Continuando con el *iter* de la sentencia, hay que reseñar que sus consideraciones consecutivas a las generales expresadas arriba atañen a cuestiones específicas de la política de VPO y son tan sustanciosas como las que siguen:

1. La competencia para la gestión de las medidas financieras en forma de ayudas diseñadas por el Estado, competencia general que comprende la capital sobre la legitimación para formalizar los convenios de colaboración financiera con las entidades de crédito (fundamentos jurídicos 5, 6, 7, 8, 9 y, en su relación, los fundamentos 11, 12, 13 y 15).

2. La controversia sobre la competencia para determinar el módulo aplicable a las operaciones de promoción y adquisición o alquiler de VPO, así como para la determinación de las áreas geográficas homogéneas a los efectos de asignar el módulo en sus distintas escalas de valor (fundamento jurídico 10).

3. Las competencias en materia de régimen administrativo de infracciones y sanciones al régimen legal de las viviendas de protección oficial (fundamento jurídico 14).

2. Facultades de la CAPV en los aspectos específicos fundamentales

2.1. *Gestión y condiciones de las medidas de financiación estatales*

El Plan Cuatrienal 1983-1987 no establecía con claridad como competencia estatal la de definir y financiar las actuaciones protegibles. Como sabemos, el Gobierno Vasco dictó el Decreto 15/1983, de 7 de febrero, por el que quedaba legitimado para suscribir los convenios con las entidades de crédito, lo que propiciaría la formulación por el Consejo de Ministros de requerimiento de incompetencia por conculcar la competencia exclusiva del Estado para la fijación de las bases de la ordenación del crédito.

La ausencia de acuerdo final entre las administraciones implicadas dará lugar al planteamiento por el Gobierno Vasco de los conflictos de competencias relativos a las normas del Plan Cuatrienal que se sitúan en el origen de la STC 152/1988.

Entre tanto, conocemos igualmente que, si bien el poder ejecutivo autonómico seguía formalizando los convenios, no hizo uso de una supuesta potestad para adoptar las figuras crediticias que entendiera más oportunas, sino que se limitó a trasponer los tipos de interés, las cuotas y los plazos de devolución de los créditos cualificados regulados por el Estado. La regulación independiente se manifestaría únicamente respecto a las tres figuras autonómicas clásicas ya comentadas.

Será la letra de la sentencia que nos ocupa la que finalmente determine el ente titular de la potestad para regular las condiciones de los créditos que debían figurar en los convenios. Pero, además, en ella el tribunal vuelve sobre la facultad para la realización misma de los convenios, negándola respecto a los Gobiernos de las CCAA:

«Dichas potestades de gestión reservadas a órganos u organismos del Estado se limitan a la realización de convenios con entidades financieras para la aportación de créditos de financiación de las actuaciones protegibles, a la

subsidiación de los créditos aportados por aquellas entidades, en los porcentajes establecidos por la normativa estatal y al abono efectivo de las subvenciones concedidas».

Podría considerarse este párrafo como aquél en el que el TC resume todo el espíritu de la sentencia en lo que hace a las competencias estatales sobre las medidas de fomento de las actuaciones protegibles. Sentado este núcleo, los siguientes fundamentos tienen por objeto desarrollarlo.

Respecto a los subsidios, cabe significar cómo el TC entiende que corresponde al Estado regular y establecer los «elementos esenciales» (como lo hace el art. 7 del Real Decreto 3.280/1983, impugnado); de igual manera, las condiciones relativas al otorgamiento de las subvenciones a los promotores y adquirentes (arts. 8,9 y 11) se incluyen, «sin dificultad», en el ámbito de las competencias que atribuye al Estado el 149.1.13º.

Es apreciable, pues, el estrechamiento que se produce del ámbito de las facultades de la CAPV en lo que hace a la regulación de las ayudas directas, si bien habrá que ver lo que la práctica diga que son esos elementos esenciales que se reservan al Estado, y habrá que saber hasta dónde llega la posibilidad de complementar las normas estatales.

Por el momento, no será un elemento esencial el ejercicio de la potestad de gestión. El tribunal hace gala a *posteriori* de un gesto de interpretación bondadosa al servicio de la necesaria descentralización, cuando declara abiertamente que la gestión, en cuanto a la calificación de las viviendas y a la concesión o denegación del derecho a la subvención y al subsidio en las condiciones esenciales que fija el Estado, «corresponden indudablemente a la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya que no pueden considerarse como parte de las bases o la coordinación de la planificación económica».

Los recursos públicos son suficientes para financiar las ayudas directas que, por ello, serán sufragadas en su totalidad con cargo a los presupuestos de la CAPV, habida cuenta del sistema de financiación peculiar del Concierto Económico. Prevalece así el interés de la temática de los préstamos cualificados, ya

que para financiarlos es preciso atraer, junto con los recursos públicos, a los privados de las entidades de crédito.

Pues bien, el tribunal insiste, siempre que se le presenta la más mínima ocasión para hacerlo, en que la facultad para firmar los convenios de colaboración financiera con dichas entidades está residenciada en la Administración estatal. Y como si no pudiera zanjar la cuestión de otra forma, para argumentarlo no le bastan los dos títulos estatales del 149.1.11º y 13º, sino que en este punto acude incluso al título genérico por antonomasia enunciado en el número 1º del art. 149.1, en busca de cuyo significado y alcance reales podría decirse que se han destinado los mayores esfuerzos doctrinales y jurisprudenciales de todos los efectuados en sede competencial. Rescatamos aquí dos de los pasajes más ilustrativos de la sentencia, aunque podrían traerse otros igualmente concluyentes sobre esta cuestión:

«Dado que dichos préstamos pueden ser concedidos por diferentes entidades financieras, tanto públicas como privadas, resulta constitucionalmente legítimo residenciar en un sólo órgano estatal la facultad de formalizar los convenios, en virtud de las competencias de coordinación que al Estado reconoce el artículo 149.1.13, al objeto de garantizar que los topes máximos que puedan fijarse por el Gobierno para esta línea de crédito sean efectivamente respetados, así como para asegurar una distribución homogénea o no discriminatoria de tales créditos en todo el territorio nacional» (54).

«...las primeras (las competencias para formalización de los convenios con entidades financieras) se inscriben, sin dificultad, entre las competencias del Estado sobre las bases de la planificación y coordinación de la actividad económica general (art. 149.1.13 de la Constitución), pues es indiscutible que los convenios constituyen el instrumento para la movilización de los recursos financieros que se requieren, en garantía de cumplimiento de los objetivos de la política económica en el subsector de la

(54) Fundamento jurídico 5 de la STC 152/1988.

vivienda y que corresponde al Estado determinar las cantidades o límites máximos a aportar» (55).

En el plano teórico está confirmado que a los correspondientes departamentos del ejecutivo vasco sólo les quedará la competencia residual de negociar y suscribir aquellos convenios destinados a la captación de créditos blandos concedidos por la Banca para financiar las actuaciones autonómicas complementarias de las mínimas estatales, eso sí, siempre y cuando no resulten incompatibles con las directrices de ordenación general de la economía.

De todo lo dicho es fácil advertir que, si es el Gobierno estatal el que va a formalizar los convenios con carácter general, por entenderse tal actuación como básica de la planificación y, sobre todo, de la coordinación de la actividad económica, más básico, obviamente, resultará que sea el propio Estado quien determine en los convenios que firme las condiciones de tipos de interés, cuotas y plazos de amortización de los préstamos cualificados. Sería impensable que negociara la Administración estatal con las entidades de crédito, y que la autonómica fuera una especie de mandante que decidiera las condiciones en que aquélla debe negociar.

2.2. *Módulo y áreas geográficas homogéneas*

Uno de las cuestiones más espinosas sobre la que se conmina a resolver al Tribunal Constitucional es la relativa a la titularidad y alcance de la competencia para establecer, de un lado, el módulo y su ponderación aplicable a las VPO para la fijación de los precios de las viviendas y para la cuantificación de los préstamos y ayudas directas y, de otro, las áreas geográficas homogéneas a las que se asignan los distintos valores de la escala del módulo.

La llamada a la resolución del asunto proviene de las dos partes en conflicto:

1. El Gobierno Vasco impugna el art. 3.2. a) del RD 3.280/1983, de 14 de diciembre, que atribuye al MOPU

(55) Fundamento jurídico 11.

la facultad para la determinación anual del módulo aplicable y su ponderación. Impugna también la disposición transitoria tercera que insiste en tal atribución con la particularidad de que su enunciado comienza con la expresión «Sin perjuicio de la competencia que corresponda a las Comunidades Autónomas».

Corolario de la impugnación indicada es el planteamiento de un nuevo conflicto frente a la Orden Ministerial de 7 de marzo de 1984 que, trayendo causa del RD, cuantifica los valores del módulo y la ponderación (arts. 2º, 3º y 4º), y opera la definición de las áreas geográficas homogéneas para todo el Estado, estableciendo un número final de siete áreas (art. 1º).

2. Por su parte, el Gobierno estatal se opondrá a la Orden del Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco, de 11 de febrero de 1987, que determina las áreas geográficas homogéneas en que se divide el territorio de la CAPV de modo distinto al diseñado para la generalidad del Estado por la Orden Ministerial precitada, y asigna a cada una de ellas los valores de módulo por referencia a los predeterminados por el MOPU.

Muy esquemáticamente, las argumentaciones del Estado se fundamentan en que la determinación del módulo tiene total transcendencia para la política económica general, por cuanto condiciona el funcionamiento del subsector vivienda y de los que con él se interrelacionan. Es, por ello, una actuación básica, y como tal se integra en las competencias estatales para fijar las bases de la planificación económica general. En el mismo sentido, estima el Letrado del Estado que es imprescindible que permanezca como competencia del poder central la decisión de asignar el módulo a cada población, ya que las áreas geográficas homogéneas no se corresponden con las demarcaciones de las CCAA, sino que se trata de una clasificación «dentro de un ámbito nacional establecido por poblaciones y provincias».

Los abogados que representan al Gobierno Vasco realizan, como es obvio, una lectura radicalmente diferente. Constatando la circunstancia de que el art. 1 de la Orden Ministerial impug-

nada lleva a cabo «sin pudor» una determinación de las áreas geográficas homogéneas, alegan que tanto esa facultad como la facultad misma para establecer el módulo corresponden a la CAPV. Son muchos los argumentos vertidos en apoyo de esta interpretación, pero todos giran en torno a la idea de que tales competencias deben entenderse incluidas en la materia vivienda (como título que el EAPV atribuye a la Comunidad), antes que en las que la CE atribuye al Estado en virtud de otros títulos. Para explicarlo, acuden incluso al criterio de la prevalencia del título específico sobre el más genérico utilizado asiduamente por el TC en relación con otras materias sujetas a reserva competencial (56). De ese elenco de reflexiones se traen dos que pueden servir para dejar aquí el poso de los graves efectos que acarrearía, a juicio del ejecutivo autonómico, un ejercicio por el Estado de las facultades controvertidas con desproporcionado olvido de la ineludible descentralización en la política de vivienda (57):

a) «En cuanto a las referencias del Letrado del Estado a la ‘financiación estatal’ o a ‘lo imprescindible de la determinación del módulo para la viabilidad de la programación estatal de fondos con destino al sector vivienda’, tal argumentación no es válida, pues en nada afecta a los presupuestos del Estado ni a la programación estatal porque sea uno u otro el módulo de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuyos presupuestos, autónomos e independientes, serán los que asuman las consecuencias de tal determinación».

b) «...la perpetuación de áreas geográficas y módulos desfasados e irreales colabora al destierro del régimen de viviendas de protección oficial en beneficio de la vivienda libre. Pues en un Estado como el nuestro los indicadores

(56) Es un criterio elaborado en su origen para resolver sobre la titularidad de las competencias en materias incluíbles en otros títulos estatales como el de la sanidad, además de en el autonómico sobre la defensa de los consumidores y usuarios. *Vid.* punto 3 del epígrafe III de la introducción.

(57) Ambas recogidas por el Tribunal Constitucional en el antecedente 12 de la STC 152/1988, de 20 de julio.

comúnmente utilizados (paro, inflación, renta per capita, movimientos migratorios, etc.) muestran la evidencia de que no todos los esfuerzos públicos han de tener la misma intensidad y dirección».

Oídas las representaciones de las partes y en vista de las alegaciones presentadas, el Tribunal Constitucional pronuncia un fallo en el que se estiman parcialmente las pretensiones de ambas:

1. La orden del Gobierno Vasco no ha invadido competencia estatal alguna porque se ha limitado, respetando los módulos establecidos por el MOPU y su ponderación, a definir las áreas geográficas homogéneas dentro de la Comunidad Autónoma, ateniéndose además a los factores de coste que el Estado tuvo en cuenta al fijar directamente las áreas.

2. La orden del MOPU tampoco ha invadido esferas competenciales propias de la CAPV, si bien, como consecuencia del fallo parcial anterior, su art. 1, que determinaba las áreas geográficas homogéneas para todo el territorio estatal, no será directamente aplicable en el País Vasco. Con este recurso de declaración de inaplicabilidad directa, a menudo utilizado por el TC para tantas cuestiones, se salva la constitucionalidad del precepto cuestionado, sustentándose implícitamente su conformidad con el orden competencial en la circunstancia de que existen otras CCAA que no han hecho uso de su facultad para definir las áreas y, por lo tanto, debe existir una normativa estatal que supletoriamente las determine para ellas.

Las fundamentaciones que sirven de apoyatura a esta toma de postura y el propio contenido de la misma, permiten que extraigamos las concretas competencias que corresponden a cada uno de los entes territoriales en conflicto.

A) Competencias del Estado

En primer término, quedan depositadas en la Administración del Estado las atribuciones en relación con los extremos que siguen:

1. El establecimiento de los módulos que se han tener en cuenta y su ponderación, con carácter uniforme para todo el territorio.

2. La fijación de los criterios generales para la asignación de los módulos a las áreas geográficas homogéneas que corresponde definir a la Administración autonómica.

El TC llega a estas conclusiones después de aceptar como bueno en su integridad uno de los argumentos más reiterados por el Letrado del Estado:

«...la determinación del módulo y su ponderación es un elemento absolutamente trascendente del sistema de financiación establecido para las actuaciones protegibles, pues de dicho módulo depende la fijación del precio de venta máximo, la cuantificación de los préstamos cualificados y de la correspondiente subsidiación y el otorgamiento de las subvenciones personales. Un aspecto tan esencial de las medidas de financiación que el Estado arbitra es evidente que no puede dejarse a la libre formulación que del mismo pueden hacer las Comunidades Autónomas, pues es un elemento indisociable de aquellas medidas. En concreto, la fijación del módulo debe responder a unos criterios uniformes, que garanticen resultados homogéneos en la aplicación del plan en el territorio de una u otras Comunidades Autónomas».

B) Competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Habida cuenta de las atribuciones que son titularidad de la Administración estatal, la esfera competencial de la autonómica en materia de módulos y áreas geográficas quedará configurada tal y como se derive de los considerandos que sucesivamente sienta el Tribunal Constitucional:

1. Es significativo que la redacción de la disposición transitoria tercera del RD 3.280/1983 es distinta a la del art. 3.2. a) del mismo texto reglamentario, en cuanto aquella salva expresamente las competencias de las CCAA.

2. La determinación precisa de las áreas comporta una función de valoración ponderada de diversos indicadores económicos, en especial de los factores que intervienen en la formación del precio de venta de las viviendas «que cabe calificar como actividad de ejecución». Siendo esto así, es evidente que no cabe justificación alguna que permita sustraer del ámbito de las facultades de las CCAA una actividad de mera ejecución.

3. Aceptando uno de los párrafos de los escritos de los abogados del Gobierno Vasco, el TC es contundente al tiempo que declara que una determinación rígida de las áreas conforme a criterios uniformes, tal y como pretende la representación del Estado, podría implicar «distorsiones de la eficacia del sistema en ciertas zonas, en virtud de la evolución de las variantes económicas de difícil previsión, con la consecuencia de privar o disminuir la operatividad de las ayudas en dichas zonas, en detrimento también de la sustancial igualdad perseguida».

Por todo ello, deben reconocerse, y efectivamente se reconocen en la sentencia, unas determinadas potestades que, por acción y omisión, están residenciadas en las instituciones de las CCAA con competencia en materia de vivienda. Podrán éstas cuantificar, para su ámbito territorial, el coste de los factores intervinientes en la formación del precio de la vivienda y apreciar la homogeneidad de ciertas áreas en razón de ese coste, siempre que se ajusten a los módulos que establezca el Estado, así como a los principios generales que éste haya fijado. En consecuencia y en concreto:

«La Comunidad Autónoma no podrá crear más áreas de las configuradas por el Estado ni variar el módulo de cada una de las áreas de la escala; pero sí podrá remodelar el contenido de las áreas incluyendo en cada una de ellas a los municipios que entienda deban acogerse al correspondiente módulo, utilizando para ello los criterios generales que haya fijado el Estado para la determinación de las áreas».

2.3. Régimen de las infracciones y sanciones

A los efectos de disertar sobre la tercera de las cuestiones acotadas como de interés, corresponde recoger fugazmente la opinión del Tribunal Constitucional acerca de las facultades de la Comunidad Autónoma en orden al establecimiento de las infracciones administrativas al régimen legal de las viviendas de protección oficial, y a la fijación de las sanciones que su comisión llevará aparejada.

En el conflicto de competencias número 327/1984, planteado por el Gobierno Vasco contra la Orden del MOPU de 27 de enero de 1984, sobre tramitación de las actuaciones de financiación, se cuestionaba, entre otras cosas, la adecuación del art. 10 al sistema del reparto de competencias. Establecía éste que el incumplimiento de lo dispuesto en el real decreto del que era desarrollo (el RD 3.280/1983) daría lugar a la incoación del expediente sancionador por infracción de la legislación de viviendas de protección oficial, según lo preceptuado en los arts. 56 y 57 del RD 3.148/1978, y al art. 154 del reglamento aprobado por Decreto 2.114/1968, para la calificación de las infracciones.

Se alega, para apoyar la oposición, que, al ser el precepto de aplicación inmediata, vulnera el art. 10.31 del EAPV, pues impide que la Comunidad Autónoma regule por sí misma el régimen sancionador en materia de vivienda, que puede diferir del estatal.

Sin embargo, entendido en la forma en que lo hace la sentencia, no se produce tal cortapisa a la libertad de decisión de la CAPV en este punto y, por tanto, con tal disposición el Estado no se ha entrometido en ninguna de las competencias de la titularidad de aquélla. Dice el TC, en este sentido, que se trata de una simple norma de remisión que no prejuzga la aplicabilidad de la legislación a la que reenvía en el ámbito territorial del País Vasco.

Pero, para ser más explícito en la resolución de la divergencia, el Tribunal acude a su jurisprudencia anterior (58) al efecto de reconocer la competencia autonómica y de establecer los límites que deben tenerse presentes a la hora de actuarla.

(58) STC 87/1985, de 16 de julio y STC 137/1986, de 6 de noviembre.

De este modo, se declara que las CCAA que tengan competencia sobre vivienda pueden adoptar normas administrativas sancionadoras, sin perjuicio de la aplicación supletoria del derecho estatal. En todo caso, cualquier acción reguladora autonómica de esta índole deberá llevarse a cabo con plena sujeción a dos limitaciones imperativas:

- a) Las disposiciones que resulten tendrán que acomodarse a las garantías constitucionales dispuesta en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 CE, básicamente).
- b) Además, no podrán introducir lo que el TC define como «divergencias irrazonables y desproporcionadas el fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1)».

Las claves de la habilitación del Gobierno Vasco estarán en la interpretación que se haga del contenido de ambas limitaciones; pero, entendemos que no basta con realizar tal operación, sino que también es preciso atender a los preceptos constitucionales, estatutarios y legales que versan sobre las competencias en materia de procedimiento administrativo (149.1.18º CE y 10.6 del EAPV, esencialmente).

Excede de nuestro objeto entrar en el análisis de tales títulos competenciales. Respecto a las segunda de las limitaciones puestas por la sentencia, tampoco deben hacerse grandes afirmaciones, teniendo en cuenta la amplia carga de ambigüedad presente en las palabras con que se expresa.

En relación con las garantías constitucionales plasmadas como primera limitación de la potestad autonómica para normar sobre infracciones y sanciones, sí puede decirse que el art. 25.1 CE establece el principio de legalidad penal, uno de cuyos contenidos destacados es el criterio de la irretroactividad de las normas sancionadoras.

Sea como fuere, lo cierto es que, hasta la fecha, y pese a la habilitación inicial esbozada por el TC, las instituciones de nuestra Comunidad Autónoma no han hecho uso de la misma en mayor medida. En consecuencia, se siguen aplicando en el

País Vasco, de forma sistemática y supletoria, las infracciones y sanciones al régimen de las VPO fijadas en la normativa nuclear estatal anterior a la Constitución. Se están llevando a cabo, pues, las competencias autonómicas de ejecución, sin haberse ejercitado aún la previsible competencia legislativa y la de desarrollo normativo que la Comunidad ostenta (59).

3. Conclusión: condicionamientos reales del fallo sobre la política vasca de viviendas de protección oficial

La Sentencia núm. 152/1988, pronunciada por el Tribunal Constitucional el 20 de julio, condicionará las disposiciones autonómicas vigentes al tiempo de publicarse, así como las que se dicten en lo sucesivo. Unas y otras deberán someterse a los criterios sentados en sus párrafos y a su fallo, so pena de eventuales impugnaciones. Ahora bien, cabe hacer distintas lecturas de dichos criterios jurisprudenciales.

Tomando su tenor literal, la capacidad de actuación de la CAPV en materia de política de VPO queda sustancialmente reducida, en comparación con lo que a primera vista podría deducirse de los dictados competenciales y de su atribución en exclusividad.

Siguiendo rígidamente la sentencia, el Gobierno Vasco debería limitarse a complementar las actuaciones previamente articuladas por la Administración estatal, complementos que configuren una política propia, pero no alternativa a la estatal.

Sin embargo, no es ésta la lectura a partir de la cual se ha trabajado, desde las instituciones vascas, en la subvención de

(59) Es más, la normativa autonómica vigente en materia de viviendas sociales y de actuaciones protegibles de promoción privada no incluye tan siquiera una remisión global al régimen estatal de infracciones y sanciones. Encontramos una sola referencia puntual a la cuestión que es idéntica en ambos decretos (art. 3.8 del Decreto 433/1991, de 16 de julio; y art. 4.6 del Decreto 167/1990, de 19 de junio):

«La utilización de la financiación cualificada por promotores y adquirentes contraviniendo lo dispuesto en el presente Decreto constituirá la infracción muy grave prevista en el artículo 56, anteuúltimo párrafo, del Real Decreto 3.148/1978, de 10 de Noviembre».

las necesidades de vivienda mediante el instrumento de las viviendas de protección oficial. Decía el Tribunal que:

«En cualquier caso, ello no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector».

Para ejecutar complementando el programa estatal de vivienda, «...las Comunidades autónomas deben contar con un margen de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos».

De esta manera, se consagra la existencia de un margen de libertad de decisión, pero no se definen claramente sus perfiles, por lo que quedan espacios abiertos a interpretaciones que pueden ser divergentes, y por ello, son espacios propicios para el surgimiento de futuros conflictos.

Pero lejos de haber ocurrido esto último, quizá sea la idea consignada en el párrafo que se ha transcrito de la sentencia la que ha servido al Gobierno Vasco para legitimar, desde el punto de vista competencial, gran parte de la labor normativa desarrollada desde entonces a esta parte. La justificación que ofrece la indefinición jurisprudencial de los límites de la autonomía en la decisión, combinada con las posibilidades que se deducen del sistema del Concierto Económico, en cuanto que no existe una dependencia directa de los recursos estatales para financiar las actuaciones protegibles y, cómo no, una cierta tolerancia de la postura del Gobierno estatal que no ha impugnado prácticas autonómicas operadas en sentido no ajustado al que emana de la sentencia, es lo que en buena medida ha permitido el desarrollo de una política de viviendas de protección oficial propia en la CAPV.

Aparece como paradigma de la libertad de decisión relativa de nuestra Administración, el hecho de que sea ésta la que venga negociando y suscribiendo los convenios de colaboración

financiera con las entidades de crédito, como práctica admitida por el MOPU y enfrentada al tajante pronunciamiento del TC, que niega a la CAPV tal competencia.

Es importante insistir en la consideración de que el perfecto trampolín para alcanzar la descentralización en las instancias con poder de decisión que pide la diferenciación que se da en las circunstancias del mercado de vivienda y de suelo del País Vasco, lo tiene nuestra Comunidad en la disposición autónoma de los medios económicos precisos para cubrir las actuaciones diferenciadas que se diseñen. Es éste el origen fundamental de la desemejanza entre lo que ocurre en la CAPV y en otras CCAA, las cuales dependen, en todo caso, de las asignaciones de los recursos que negocien con el Estado para todo lo que no sea promoción pública (60).

En Euskadi, en cambio, los recursos públicos resultan de las partidas de los Presupuestos Generales de la Comunidad, y los privados se obtienen por las gestiones que realiza el Gobierno Vasco con las entidades de crédito radicadas en el territorio autonómico. Siendo la CAPV titular de autonomía financiera y fiscal, que son los elementos pilares de la intervención pública en materia de vivienda, su Administración podrá desarrollar actuaciones protegibles propias y amplias.

Pero a la hora de establecer estas actuaciones propias tampoco pueden desoírse las afirmaciones de la sentencia clave sobre el reparto de competencias. Las figuras que nuestra Comunidad adopte, ya sean complementarias o simplemente distintas, con cargo a sus propios recursos o a los que ella misma pueda obtener, en ningún caso deben estar investidas de rasgos que perfilen una manifiesta incompatibilidad con las estatales.

En todo caso, deberá respetarse ese fondo mínimo de actuaciones protegibles, de definición de sus beneficiarios, de regulación de la estructura esencial de las fórmulas de financiación, o del nivel de protección que se desea alcanzar, como aspectos que corresponde determinar imperativamente al Estado en

(60) La construcción de viviendas de promoción pública corre a cargo de los presupuestos de las comunidades autónomas.

orden a salvaguardar, según reza la sentencia, los objetivos generales de la política económica relativa al subsector de la vivienda.

Como conclusiones finales, cabe indicar que:

1. Las normas autonómicas regularán todas las acciones de fomento de la promoción, adquisición y alquiler de VPO, pero en su elaboración el Gobierno Vasco estará permanentemente condicionado por lo que disponga el Estado para el resto de las comunidades autónomas. Por ejemplo, si los planes estatales alumbran nuevas figuras (61), los planes autonómicos deberán hacerse eco de las novedades adaptando la regulación estatal a la peculiar idiosincrasia del mercado y de la capacidad de acceso en el territorio vasco.

2. Por contra, en el plano del régimen jurídico la experiencia ha demostrado que la capacidad, no ya de innovación, sino incluso de adaptación de los dictados estatales, es mucho más reducida, por cuanto el Reglamento de 1968 y el Real Decreto Ley de 1978 (así como su desarrollo emanado del Estado), resultan aun hoy de aplicación en su práctica totalidad para este tipo de cuestiones.

V. TERCERA ETAPA: REGIMEN ACTUAL DE LA PROTECCION PUBLICA DE LA VIVIENDA EN EUSKADI

Establecidas las reglas que deben respetar los dos entes territoriales (Estado y CAPV) en el ejercicio de sus facultades para normar en materia de vivienda, el Gobierno Vasco enfrenta la reforma de la normativa anterior a la Sentencia del Tribunal Constitucional, no sólo en su fisonomía (disposiciones autonómicas) sino, sobre todo, en su contenido (regulación de fomento propia).

(61) Como en su momento pudieron ser la de la financiación privilegiada a las adquisiciones de viviendas usadas, o la del régimen especial, y en el futuro inmediato lo será la del primer acceso a la propiedad de la población joven.

El carácter forzoso de la reforma trae causa de dos circunstancias distintas. En primer lugar, de la misma naturaleza cambiante de la regulación de protección de la vivienda: el intrínseco sometimiento del devenir de la Ley a la realidad cambiante que disciplina, lo que requiere la constante e inexorable actualización de aquélla.

Pero, en segundo lugar, existe otra causa no menos lógica que determina la necesidad de modificar los contenidos normativos, a la que hasta aquel momento no había podido dispensársele el debido servicio. Se trata de la necesidad de adaptar la regulación de cada uno de los compartimentos fabricados para albergar el régimen de fomento público de la adquisición, construcción y saneamiento de viviendas, a las características peculiares de la Comunidad Autónoma; o, dicho de otro modo, no basta con disponer de normas propias, sino que, además de propias, deben ser diferentes «en lo que sea menester».

Y se entrecomilla esa última expresión, porque es ocioso advertir que los modelos estatales de fomento (qué decir del régimen jurídico) deben tenerse eternamente presentes como directrices de mínimos. Diseño central y diseño autonómico no pueden ser asimétricos. Es más, si nos atuviéramos a la literalidad de la doctrina jurisprudencial, avanzar en la diferenciación resultaría extremadamente complicado. Afortunadamente, la práctica nos enseña que esa sentencia es lo suficientemente flexible como para que el Gobierno Vasco defina actuaciones protegibles amplias sin extralimitarse en sus competencias. En suma, hay que mantener intacta esa referencia al fondo mínimo de actuaciones determinadas por el Ministerio. No obstante, la autonomía financiera de que disfruta la Comunidad Autónoma del País Vasco le coloca en una posición de privilegio a la hora de interpretar hasta dónde alcanza tal fondo mínimo y, en consecuencia, también de amoldar la política de vivienda a la idiosincrasia de sus destinatarios: población y mercado vascos.

Partiendo de estas consideraciones, el poder ejecutivo vasco va a revisar y actualizar las normas rectoras de las diversas actuaciones. Hasta que se dicta la última de las disposiciones consideradas (julio de 1991), la actividad legislativa será más

intensa de lo que lo fuera durante el segundo período. La razón de que así sea es indisputable: con los matices reseñados, se está elaborando ya una política verdaderamente autonómica, de lo que se va acumulando una experiencia —que será muy útil ante las alteraciones del mercado de aquel tiempo—, a cuya luz se introducen ininterrumpidas modificaciones para mejorarla, motivo por el cual se acortan los plazos de vigencia de las disposiciones que van sustituyéndose.

Por nuestra parte, procuraremos tomar nota de los cambios legislativos acaecidos, por bloques de materias, desembocando en el régimen actual de protección. Dentro de los compartimentos en que proceda habrá que detenerse finalmente en esa desembocadura. Cabe reiterar que se pospone el tratamiento de los mecanismos previstos para incentivar el arrendamiento como régimen de tenencia de las viviendas protegidas, así como su régimen jurídico.

1. Areas geográficas y módulos

El continuo incremento de los precios en el segmento de la vivienda libre trae como consecuencia social más negativa la pérdida de importancia relativa experimentada por la vivienda de protección oficial. El efecto de expulsión del mercado de la vivienda protegida recae en última instancia sobre los estratos de población con menos poder adquisitivo y de menor posibilidad de acceso al alojamiento.

De esta situación se hace eco la exposición de motivos de la Orden de 25 de abril de 1989, del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, por la que se determinan las Areas Geográficas Homogéneas y sus respectivos módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda:

«..., siendo preciso a estos efectos, como primer paso, actuar sobre el precio de venta de la vivienda de protección oficial de tal forma que ésta permita un mayor número de actuaciones de la iniciativa privada que posibiliten a un sector más amplio de la población con menos ingresos acogerse a los créditos cualificados para vivienda de protección oficial y a las ayudas indirectas».

En la adecuación de los precios de la vivienda protegida a la realidad del mercado, se ha avanzado por distintas vías (62). Una de ellas consiste en utilizar la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, confirmada en este punto por el Tribunal Constitucional, en orden a incluir la mayoría de los municipios vascos en las áreas geográficas a las que se asignan los valores más altos del módulo ponderado por correspondencia con las áreas estatales.

De este modo, la orden corrige el modelo de distribución geográfica preexistente (orden de 11 de febrero de 1987) de forma que no se limita a considerar en exclusiva la variable población para situar a los municipios. Se atiende, con buen juicio, a que el MOPU tiene en cuenta, para la fijación del módulo, otro tipo de factores relativos a: el planeamiento urbanístico; la infraestructura urbana; los indicadores de vivienda de protección oficial; los indicadores de costes de construcción.

Aunando todos los criterios se va a modificar el modelo, reubicando los municipios en las áreas geográficas por medio del sistema de listado (anexos I y II de la orden). En el nuevo modelo para nada se establece una línea de separación por número de residentes (63). Los dos listados se completan con la cláusula de cierre del artículo primero, párrafo final:

«- Area Geográfica 3: Restantes Municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco».

(62) Las distintas medidas tomadas con este objetivo se irán explicando en sus lugares correspondientes. Las adelantamos a modo de cita y a pie de página:

- Progresiva elevación del coeficiente multiplicador del módulo ponderado para las figuras protegibles.
- Paralelo incremento de los precios para las segundas transmisiones de viviendas de protección oficial.
- Evolución al alza de los tipos de los préstamos concedidos en el marco de los convenios de colaboración financiera para acercarlos a los tipos libres y alentar la disposición de las entidades de crédito para aportar recursos a la financiación de los programas de vivienda.

(63) Vimos como la Orden de 1987 distribuía los municipios entre las áreas 2 y 3 en virtud de la variable poblacional: más o menos de 20.000 habitantes respectivamente.

El incremento de los precios que se sigue de la reestructuración practicada por el Gobierno Vasco se manifiesta en las equivalencias de las áreas del País Vasco con las del MOPU a los efectos de asignación del valor del módulo (64):

- El área 1 se corresponde con la de módulo más alto de las estatales (01), y pasa de estar integrada por San Sebastián a reunir hasta 24 ciudades.
- El área 2 sigue correspondiéndose con la 02 del MOPU, e iguala los precios de la VPO (o cuantía del presupuesto protegible para el caso de rehabilitación) ubicadas en 124 municipios vascos.
- Para los restantes municipios –incorporados al área 3– el módulo aplicable a las actuaciones protegibles en materia de vivienda es el determinado para el área geográfica homogénea A1 de las establecidas por la Administración del Estado (65).

El último de los preceptos de la disposición designa las fechas a partir de las cuales comenzarán a regir, para cada una de las actuaciones protegibles, los ajustes practicados. Sintetizando, la orden entra en vigor:

- a) Con carácter retroactivo al 1 de enero de 1989, para las viviendas de protección oficial de promoción privada y de promoción pública.

(64) Las actuales áreas geográficas homogéneas del Estado son las establecidas por Orden del MOPU de 7 de marzo de 1984, con las modificaciones introducidas por Orden de 13 de diciembre del mismo año: 01, 02, 03, A1, A2, B1, B2.

Hasta que el Gobierno Vasco promulgara la primera normativa sobre áreas y módulos respectivos, los municipios de nuestra comunidad autónoma de más de 20.000 habitantes estaban integrados en el área A1, y el resto en el área A2. Para ser rigurosos hay que matizar que la denominación de las áreas geográficas homogéneas ha cambiado en el Estado; a título de ejemplo llegaron a definirse como Areas 0, A y B, por Orden de 19 de noviembre de 1981, que sería derogada por la precitada de 1984. En ese tiempo la uniformidad era incluso más acentuada, pues en todo el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco era de aplicación el módulo del área geográfica A.

(65) En el modelo precedente el área 3 equivalía a la 03 del Estado.

- b) Desde la fecha de publicación de la orden (11 de mayo), para la rehabilitación protegida, y para las actuaciones de adquisición y urbanización de suelo.
- c) Desde entrada en vigor del Decreto 108/1989 (también 11 de mayo) para las adquisiciones de vivienda usada.

La Orden de 25 de abril de 1989 queda sin efecto el 31 de julio de 1990. Es el día —el mismo para todas la actuaciones protegibles— en que comienza a regir la nueva reestructuración geográfica de los municipios de nuestra comunidad autónoma, contenida en la Orden de 19 de junio de 1990, que configura la distribución por áreas vigente hasta finales de 1991.

Habiendo transcurrido poco más de un año se sustituye el modelo anterior. La exposición de motivos justifica la celeridad en la plasmación del cambio, y tiene su base en dos argumentos:

1. El nuevo marco legal de la futura e inmediata Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco (a la postre Ley 4/1990, de 31 de mayo) hace necesario el ajuste de «las Areas Geográficas Homogéneas con las áreas de funcionamiento identificadas en el Territorio», para maximizar «la eficacia de la política sectorial y programación económica en materia de vivienda, al integrarla en el modelo de ordenación territorial que se adopte».

2. Seguir incrementando los precios de la vivienda protegida para que su construcción permita superar el problema de la repercusión del suelo, posibilitando la obtención de ciertos márgenes de beneficios por parte de los promotores privados.

En relación con este propósito, se observa en los anexos un traslado masivo de municipios hacia las áreas geográficas donde el parámetro del módulo permite vender a mayor precio. Se lleva al área 1 un buen número de municipios desde el área 2, con lo que el listado referente a aquélla pasa a englobar un total de 96 (66). Al área 2 se adscriben siete nuevos municipios, a los

(66) En el anexo I de la Orden de 1989 sólo se relacionaban 24.

que antaño era de aplicación el valor del módulo del cuarto estrato en la escala (67).

Es de advertir, en honor a la verdad, que las diferencias en cuanto a precios máximos de las viviendas en función del área correspondiente al municipio de ubicación no son especialmente acusadas, al menos entre el área 2 y el 3. Esta circunstancia implica que la finalidad de recortar las distancias entre los precios en el mercado libre y en el mercado protegido debe apoyarse en correctores adicionales que el Gobierno Vasco está facultado para establecer, esencialmente, la fijación de un coeficiente multiplicador del módulo más alto que el vigente para la generalidad del Estado (68).

2. Actuaciones privadas protegibles

2.1. Decreto 108/1989, de 11 de abril

El Decreto 108/1989, de 11 de abril, sobre medidas financieras y régimen de venta y renta en viviendas de protección oficial de promoción privada y en vivienda usada, es el primer producto normativo en esta materia, posterior a la sentencia del Tribunal Constitucional. Contiene el esperado plan propio de apoyo a la actuación de la iniciativa privada en el segmento protegido.

Para cuando se publica ya está aplicándose a nivel estatal el Real Decreto 224/1989. La norma autonómica lo toma como referencia, pero el distanciamiento respecto a aquél es ya visible en algunas concretas y relevantes cuestiones:

1. En materia de financiación, se aspira a conseguir que el recorte habido en la previsión de objetivos por el

(67) Son los términos municipales de Cigoitia, Urcabustaiz y Zuya -Alava-, Forua y Murueta -Bizkaia-, y Altzaga e Ikaztegieta -Gipuzkoa-. Pasan del área 3 al 2, o, lo que es lo mismo, de tener asignado el módulo del área A1 estatal, a tener el del área 02.

(68) Nota del autor. A la fecha de publicación habrá que atenerse a la Orden de 11 de febrero de 1993 que deroga la anterior de 14 de abril de 1992. Esta última había derogado, a su vez, la de 19 de junio de 1990, que habíamos considerado como norma vigente en este estudio.

Gobierno estatal con la normativa inmediata al plan cuatrienal, no implique un menoscabo de la cuantía de los potenciales beneficiarios en Euskadi.

La misma declaración de propósitos del decreto del Gobierno Vasco pone de manifiesto la existencia de una clara diferencia en el campo de la financiación: la nueva limitación de ingresos máximos para tener derecho a la financiación cualificada, que en el resto del Estado se fija en 5 veces el Salario Mínimo Interprofesional, es, en el País Vasco, de 6 veces el mismo parámetro (69).

2. Para el supuesto en que el beneficiario se encuentre a cargo de una familia numerosa, la superficie de la vivienda puede alcanzar hasta los 120 metros cuadrados de superficie útil, frente a los 90 metros uniformes que sigue contemplando el Real Decreto 224/1989.

3. Destaca finalmente el apoyo a la preparación de suelo por los ayuntamientos para su cesión en propiedad o en derecho de superficie, con destino a la edificación de viviendas de protección oficial.

Con todo, la principal aportación del Decreto 108/1989, novedosa no respecto al sistema estatal, pero sí respecto al sistema autonómico precedente, es la regulación de la adquisición de vivienda usada como una más de las actuaciones protegibles:

«De modo complementario, y siguiendo la pauta de la normativa estatal, se establece un régimen de financiación cualificada para la adquisición de viviendas usadas que permite diversificar la oferta de viviendas protegidas, que supere así los estrechos límites de la nueva construcción» (70).

La figura se introduce en coherencia con los esfuerzos financieros que la Administración vasca venía realizando en materia de rehabilitación del parque de viviendas, y se ha man-

(69) Del mismo modo es menos exigente el tope de ingresos para el acceso a la subsidiación y a la subvención a fondo perdido: 3,5 SMI frente a 2,5 SMI en el Estado.

(70) Párrafo tercero de la exposición de motivos del decreto.

tenido en las regulaciones posteriores que actualizan su configuración para 1990 y 1991. A buen seguro, se seguirá potenciando la adquisición de vivienda en el mercado de segunda mano durante los años venideros; y no hace falta repetir los provechos que se derivan de ahondar en las medidas de estímulo de la ocupación del parque preexistente. No están exentos de razón los que opinan que se trata de la opción principal de la política de vivienda para el presente y el futuro inmediato.

2.2. Decreto 166/1990, de 19 de junio

El Decreto 166/1990, de 19 de junio, hace suyo el empeño de la disposición preanalizada, consistente en articular de forma unitaria todas las medidas de fomento de la promoción y adquisición de viviendas de promoción privada, que se financiarán con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En la senda de atraer hacia el régimen público de protección el parque ya construido y de facilitar su ocupación, se incluye como nueva actuación cubierta por la financiación privilegiada la adquisición de Vivienda Libre Terminada, siempre que reúnan las condiciones de precio y superficie previstas para las VPO de promoción privada. Ahora bien, a diferencia de lo dispuesto para la vivienda usada, quien acceda a una vivienda terminada a los tipos del Convenio Financiero no recibirá del Gobierno Vasco subsidio alguno, aunque sí una subvención a fondo perdido, en su caso. La exclusión de la subsidiación de tipos de interés como modalidad de ayuda viene determinada por la negativa incidencia que los subsidios tienen a medio y largo plazo sobre el presupuesto público. La configuración del sistema de fomento de la adquisición de vivienda terminada no sujeta a protección oficial evoca, por ello, el derogado programa coyuntural del Decreto 143/1984.

Por otra parte, siendo aún muy escasa la actividad constructora privada de viviendas protegidas, se actualizan los precios máximos, de forma que se eleva en una décima el coeficiente de aplicación al módulo, que pasa a establecerse en 1,3 veces, frente al 1,2 recogido en la normativa estatal. Para que el número de

posibles beneficiarios no disminuya, en lugar de incrementar el número de veces el SMI que determine la posibilidad de acceso a la financiación, se modifican los coeficientes ponderadores de los ingresos de las unidades convivenciales.

2.3. Decreto 433/1991, de 16 de julio

«No obstante la fluctuación del subsector vivienda obliga a la actualización de las medidas financieras previstas, en el ánimo de mejorar los niveles de protección del ciudadano, y por ello a través del presente Decreto, al tiempo que se regula en su conjunto la promoción privada y adquisición de las viviendas de protección oficial y asimiladas, vivienda usada y vivienda terminada, se incide en el régimen de promoción concertada, vivienda social, rehabilitación del patrimonio, y adquisición y urbanización de suelo con destino a la construcción de viviendas protegidas».

Actualización y unificación normativa son los dos objetivos esenciales que recoge la exposición de motivos de la norma que establece el régimen de protección de la VPO de promoción privada, de la vivienda usada y de la vivienda terminada, que se encuentra en vigor al tiempo en que se escribe. Es el Decreto 433/1991, de 16 de julio, sobre medidas financieras en materia de vivienda (71).

Este texto reglamentario está más impregnado que nunca de la voluntad compiladora. Ahora sí, se dota al derecho adicional y transitorio de la importante funcionalidad que debe tener en la materia vivienda. El decreto recoge modificaciones realizadas en los sistemas de protección establecidos, no sólo para la promoción privada, sino también para el resto de las figuras protegidas, cuya regulación central proviene de otras normas: rehabi-

(71) Nota del autor. Con posterioridad a la fecha de cierre del estudio, el Decreto 433/1991 ha sido derogado por el 103/1992, de 29 de abril, que en la actualidad establece el régimen vigente de las VPO de promoción privada y viviendas a precio tasado. La actuación protegible de adquisición de las viviendas a precio tasado viene a subsumir las antiguas actuaciones de adquisición de viviendas usadas y viviendas terminadas.

litación y viviendas sociales. Actualiza, igualmente, la normativa sobre promociones concertadas y sobre operaciones de adquisición y urbanización de suelo por los ayuntamientos para la edificación de viviendas de protección oficial.

Dentro de lo que es el objeto central, esto es, la vivienda de protección oficial de promoción privada y las figuras asimiladas (vivienda usada y vivienda terminada), la exposición de motivos consigna los cometidos esenciales de la nueva regulación:

1. Se actualizan los precios máximos de venta. La obtención de la financiación cualificada requerirá que esos precios no sobrepasen el resultado de multiplicar el módulo ponderado aplicable por 1,4 por cada uno de los metros cuadrados útiles (72). En el Estado, el parámetro establecido por el Real Decreto 224/1989 es del 1,2.

Por debajo de ese límite máximo se contemplan diversos estratos de precios a los efectos de determinar las condiciones de los préstamos y de las ayudas directas.

2. Se dispensa un tratamiento especial a las operaciones efectuadas sobre viviendas cuya superficie no exceda de los 75 metros cuadrados útiles. Es una originalidad introducida por la legislación autonómica, muy meritoria en cuanto toma en consideración la situación de las necesidades de alojamiento de numerosas familias, a cuya satisfacción basta una vivienda de menor tamaño al uniforme de 90 metros de la normativa estatal.

En esta línea se favorece nuevamente la diversificación en cuanto a las características objetivas de la vivienda, a través de dos previsiones:

- a) La reseñada, a cuyo amparo las viviendas adquiridas que cuenten con menos de 75 m pueden calificarse como viviendas de protección oficial, y sus

(72) Si la vivienda se transmite con anejos, su precio de adquisición o coste real no rebasará el resultado de añadir al precio máximo de la vivienda, el producto de multiplicar por 0,81 el módulo ponderado aplicable vigente por cada metro cuadrado útil de los anejos.

compradores pueden acogerse a la financiación pública, siempre que su precio de venta no sea superior al máximo general aumentado en un 10%.

- b) En el otro extremo se sitúan las familias numerosas para las que la adecuación de la vivienda pasa por que tenga una superficie mayor. Esta específica circunstancia es también abrigada por el decreto, que, como en los que le preceden, permite el acceso a la financiación privilegiada para la adquisición de viviendas usadas o de viviendas libres terminadas que no alcancen los 120 m de superficie útil.

3. «..., se establecen nuevos tramos en la personalización de las ayudas económicas directas, subvenciones a fondo perdido y subsidiación de intereses, permitiendo el acceso de estratos sociales más amplios y equiparando las ayudas económicas en todas las actuaciones de adquisición de viviendas, ...».

En ocasiones anteriores se han revelado las líneas directoras del sistema de protección de la VPO de promoción privada (73). Es apropiado, entonces, traer un corto compendio de impresiones sobre el sistema vigente de la financiación privilegiada al usuario, que se equipara en sus condiciones para las tres actuaciones previstas. De igual manera, entraremos finalmente en la explicación de la regulación concreta de algunos aspectos destacados de las dos figuras asimiladas a la promoción privada de VPO.

A) *Financiación protegida del adquirente de viviendas de protección oficial de promoción privada, viviendas usadas y viviendas libres terminadas*

* Préstamos cualificados

El disfrute de la financiación protegida, potencialmente dispensada a la adquisición de vivienda usada, de vivienda terminada y de VPO de promoción privada, precisa que el precio de

(73) Nota del autor. *Vid.* pp. 62 y 63 del tomo I de esta obra, que se encuentra el fondo documental del Ararteko.

venta y la superficie útil de la vivienda no supere los límites permitidos, y que se destine a domicilio habitual y permanente de adquirentes cuyos ingresos ponderados no excedan de 6 veces el salario mínimo interprofesional.

Concurriendo tales requisitos, el comprador podrá obtener el préstamo cualificado en los términos previstos en los números 1 y 2 del artículo 11 del Decreto 433/1991, términos que son indistintos para las tres figuras, y que configuran dos clases de préstamos en sendos tramos establecidos en función del precio de venta y de los ingresos del adquirente:

1º En el primer tramo, el precio de venta puede alcanzar hasta 1,2 el módulo ponderado, y los ingresos ponderados del adquirente hasta 5 veces el SMI (74).

2º En el segundo tramo, encajan las actuaciones en que el precio de venta supere el del tramo anterior y no exceda de 1,4 el módulo ponderado. Los ingresos ponderados del adquirente pueden alcanzar hasta las 6 veces el SMI (75).

* Ayudas económicas directas

Los límites máximos de ingresos ponderados del beneficiario de ayudas directas son menos altos que los de la financiación cualificada, restringiéndose también el acceso por debajo mediante la fijación de un límite de ingresos mínimos.

(74) En estas condiciones se puede acceder a un préstamo de hasta el 80% del precio de venta, al 13% de interés nominal anual (13,42% efectivo), fijo para toda la vida del préstamo, con un plazo de devolución de 20 años (sin período de carencia para el adquirente), en cuotas comprensivas de amortización e intereses constantes y de devengo semestral, independientemente de la periodicidad pactada para el pago. El préstamo será garantizado con hipoteca y, en su caso, con las garantías que pudiera exigir el prestamista. Los tipos de interés mencionados, tanto para éste como para el segundo tramo, los fija el Decreto 433/1991, de 16 de julio.

(75) Se puede obtener así un préstamo del 80% máximo del precio de venta, al tipo de interés nominal anual del 13,25% (13,69% efectivo), en las condiciones de plazo, cuotas y garantía vistas para el primer tramo. El Decreto 432/1991 establece que el tipo de interés referenciado será variable en los términos previstos en los convenios financieros firmados por el Gobierno Vasco y las entidades de crédito.

De este modo, tendrán la posibilidad de gozar de subvenciones a fondo perdido y subsidiaciones de puntos de interés para la compra de vivienda usada, vivienda terminada y VPO de promoción privada, quienes acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 4 del Decreto 433/1991:

a) Que el adquirente o promotor para uso propio de viviendas sea persona física.

b) Que la vivienda se destine a residencia habitual y permanente del beneficiario de las ayudas, debiendo ocuparla a lo sumo en el plazo de tres meses desde la entrega.

c) Percibir ingresos ponderados no superiores a 4,5 veces el salario mínimo interprofesional, ni inferiores a la quinta parte del precio al que adquieran, sin incluir el precio de los anejos.

d) Que el precio de venta no exceda del resultado de aplicar el coeficiente multiplicador del módulo fijado, para las ayudas directas, en 1,2 (76), permaneciendo en 0,81 para los anejos. También permanece el supuesto especial de las viviendas de menos de 75 metros cuadrados donde se puede aumentar el precio resultante en un 10 por 100.

e) Circunstancia de carencia de vivienda.

f) Únicamente para la subvención personal, no haber sido propietario de otra vivienda dentro de los dos años inmediatamente anteriores a la solicitud.

En cuanto a las características, el Decreto 433/1991 establece nuevos tramos en la personalización de las ayudas, que son idénticos para las tres actuaciones protegibles consideradas.

Los números 1 y 2 del artículo 14 determinan las cuantías de las subvenciones a fondo perdido para cada uno de los tramos, respectivamente:

(76) Frente al 1,4 del préstamo.

**Primer tramo: precio de venta
de hasta 1,1 el módulo ponderado**

TAMAÑO FAMILIAR	CUANTIA DE LA SUBVENCION*	
	Hasta 2,5 SMI	Entre 2,5 y 3,5 SMI
1-2 miembros	8%	5%
3-5 miembros	9%	7%
6 ó más miembros	10%	8%

* Tanto por ciento sobre el precio de venta.

**Segundo tramo: precio de venta entre
1,1 y 1,2 el módulo ponderado**

TAMAÑO FAMILIAR	CUANTIA DE LA SUBVENCION	
	Hasta 2,5 SMI	Entre 2,5 y 3,5 SMI
1-2 miembros	6%	4%
3-5 miembros	7%	6%
6 ó más miembros	8%	7%

Si los ingresos de la unidad convivencial solicitante están comprendidos entre las 3,5 y las 4,5 veces el SMI, podrá concedérsele el préstamo cualificado y el subsidio, pero no la subvención personal. En todo caso, la cuantía de la subvención no superará el 60 por ciento de la aportación inicial («entrada»).

La conclusión más sobresaliente, que diferencia al sistema de financiación autonómico con respecto al del resto del Estado es, sin duda, la concienzuda sofisticación con que se lleva a cabo el cálculo de la cuantía de las subvenciones, por medio de estratos, subestratos y más subdivisiones que, respondiendo a criterios distintos (precio de venta, ingresos y tamaño de la unidad convivencial), se afana en conquistar el mayor nivel posible

de personalización de las ayudas. Y decimos ayudas, porque los tramos están del mismo modo previstos para la segunda de las formas que adoptan las ayudas directas: subsidiación parcial de los intereses de los préstamos cualificados por la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En esta ocasión, son tres los estratos establecidos por el artículo 15.2, aplicable tanto a las adquisiciones de VPO de promoción privada como a las dos figuras asimiladas.

Así, el Gobierno Vasco subvenciona los intereses de los préstamos cualificados concedidos por las entidades de crédito, de forma que resulten para el prestatario los siguientes tipos de interés, que se entenderán siempre como efectivos:

1º Primer tramo. Ingresos anuales ponderados de hasta 2,5 veces el SMI y precio de adquisición igual o inferior por metro cuadrado útil, al resultado de multiplicar el módulo ponderado por 1,1: 7,5% de interés efectivo anual.

2º Segundo tramo. Ingresos de hasta 3,5 SMI, y precio de venta no superior a 1,2 el módulo ponderado: 9,5% de interés efectivo anual.

3º Tercer tramo. Ingresos de hasta 4,5 SMI y precio de venta no superior a 1,2 el módulo ponderado: 11% de interés efectivo anual.

Por lo tanto, si los ingresos están por encima de 4,5 y por debajo de 6 veces el SMI, o bien el precio de venta es superior a 1,2, e igual o inferior a 1,4 el módulo ponderado (77), se reconoce el derecho al préstamo cualificado que deberá pagarse al tipo sin subsidiar fijado en el correspondiente convenio financiero, y sin otorgamiento de subvención personal para la entrada.

Para terminar, los subsidios así concedidos tendrán una vigencia de cinco años, pudiendo ser prorrogada por otros tres períodos de igual duración, modificada al alza o cancelada, mediante resolución administrativa expresa. A estos efectos se revisarán las circunstancias subjetivas del prestatario dentro del

(77) Excepto para las viviendas que cuenten con menos de 75 m útiles, para las que ese límite es un 10% superior.

último año de cada período, considerándose la media de los ingresos ponderados de los dos años inmediatamente anteriores al de la revisión. Si el nivel de renta no ha variado o lo ha hecho sin rebasar las 0,5 veces más el salario mínimo interprofesional para cada uno de los tramos, se prorrogará la subsidiación en los mismos términos. Si la variación se produce dentro de los tres estratos de ingresos permitidos, la revisión producirá una modificación de las condiciones, que no la cancelación de los subsidios.

B) Algunas ideas sobre la adquisición de vivienda usada como actuación protegible

Se considerará vivienda usada, la que, con la superficie útil indicada (78), tenga como transmitente a persona distinta de su promotor o que, aun siéndolo, tenga lugar una vez terminada la edificación y tras su utilización ininterrumpida por un plazo de dos años por su propietario, titulares de derechos reales de goce o disfrute, o arrendatarios sin opción de compra, siempre que, además, el adquirente sea persona distinta de la que utilizó la vivienda durante el plazo referido. Su precio de adquisición por metro cuadrado útil no podrá exceder del resultado de multiplicar el módulo ponderado aplicable vigente en el momento de celebración del contrato de compraventa por 1,4, y por 0,81 para los anejos transmitidos con la vivienda (un 10% más para las viviendas de menos de 75 metros útiles).

El artículo 6 señala los requisitos específicos para el acceso a la financiación privilegiada para la adquisición de viviendas usadas, que deben cumplirse junto con los generales para la promoción privada (79):

1. El ofrecimiento previo en venta a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como contenido contractual y en modelo oficial.
2. Solicitar la financiación antes de elevar la compraventa a escritura pública.

(78) Noventa o ciento veinte metros cuadrados útiles (esta última superficie para el caso de familia numerosa), y 75 metros como supuesto especial.

(79) Son tres condiciones igualmente requeridas por el art. 7 para la adquisición de viviendas terminadas.

3. Presentar la escritura ante la delegación correspondiente antes de tres meses desde el reconocimiento de la financiación por resolución administrativa.

El requisito exigido por el art. 6.3 del Decreto 433/1991 tiene particular transcendencia, habida cuenta de que, en nuestra opinión (que se consignará posteriormente), y en combinación con la regulación del derecho de adquisición preferente en favor de la Administración, viene frenando la definitiva implantación de la figura protegible. Dice así: «Asimismo será precisa la inclusión de cláusula en los documentos de transmisión de la vivienda en la que se estipule que el vendedor, con carácter previo a la citada transmisión, ofrece en venta la vivienda a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los mismos términos pactados contractualmente. La oferta de venta, reiterada en modelo oficial, coincidirá con la presentación del contrato de compraventa a efectos de su preceptivo visado y caducará al mes de haberse notificado fehacientemente» (80).

La previsión se completa, en lo que nos interesa, con lo preceptuado en el número 5 del mismo artículo: «La concesión de financiación protegida conllevará la adscripción de las correspondientes viviendas al régimen de protección oficial y su calificación durante el período de 20 años desde su adquisición, como viviendas de protección oficial, quedando sujetas durante dicho plazo al citado régimen y a la Ley del Parlamento Vasco 7/1988, de 15 de abril, y normas complementarias. A tal efecto quedará constancia escrituraria y registralmente de la calificación de vivienda de protección oficial».

La abultada y lenta tramitación burocrática a la que debe subordinarse la percepción de las ayudas quizá sea ineludible para el control del correcto destino de los recursos públicos en un sector —el mercado de segunda mano— tan dado al fraude por concepto. De lo que no cabe duda es de que, aunadas todas las trabas (incluida la existencia misma del derecho preferente, y la característica complicación de la normativa sobre VPO), la reducción de

(80) Para las viviendas terminadas se viene a imponer la misma obligación por la letra e) del artículo 7.2.

la operatividad práctica de la actuación sitúa los resultados muy por debajo del nivel que debería pretenderse alcanzar (81).

C) *La adquisición de vivienda terminada*

Se considera vivienda terminada «aquella respecto de la que conste la existencia de licencia municipal de primera ocupación» (art. 7.1), fijándose como requisitos específicos para la obtención de la financiación protegida, los mismos que el artículo 6 exige para la vivienda usada, y además: que se trate de primera transmisión de vivienda que no haya obtenido calificación definitiva de vivienda de protección oficial.

La vivienda así adquirida quedará sujeta por veinte años al régimen general de las viviendas de protección oficial, así como a la Ley 7/1988 y normas complementarias.

Al igual que para las viviendas usadas, durante dicho plazo les serán de aplicación las condiciones que, sobre los precios de venta y renta de la vivienda y de sus anejos, se establecen en los artículos 16 a 18 del Decreto 433/1991 para la generalidad de las viviendas de protección oficial de promoción privada.

En ambas figuras asimiladas (vivienda terminada y vivienda usada), una posterior transmisión requerirá la cancelación previa del préstamo cualificado concedido al transmitente y el rein-

(81) No disponemos de datos fiables sobre las transacciones de vivienda usada que han recibido financiación protegida desde que lo permitiera el Decreto 108/1989. Con la más rigurosa de las salvedades, un humilde apunte sobre la evolución de los objetivos cuantitativos proyectados por el Gobierno central (que no afectan a la CAPV), enseña cómo la vivienda usada no ha sido considerada en verdad como un elemento integrante de pleno derecho de la política de vivienda en España. En sentido contrario, el apoyo a su adquisición sigue siendo una actuación secundaria, pese a los incuestionables provechos que de su decidida consideración y de su cabal articulación y funcionamiento podrían cosecharse:

- Para el primer año (1989) las previsiones iniciales garantizaban la financiación de 25.000 adquisiciones en todo el Estado, a excepción de la CAPV.
- En 1990 los objetivos cuantitativos se recortan drásticamente fijándose en 7.733 adquisiciones (-69% sobre 1989).
- En 1991 se asignaron recursos previos para dar cobertura a 7.000 actuaciones totales (-9,5% sobre 1990).

tegro, en su caso, de las ayudas directas recibidas con los intereses de demora; esto último para el supuesto de cesión inter vivos celebrada antes de haber transcurrido cinco años desde la percepción de las ayudas.

Cabe subrayar, finalmente, la que se considera reforma paradigmática sobre la regulación anterior de la adquisición de vivienda terminada, que viene a operarse en materia de financiación. Las adquisiciones que soliciten la financiación protegida del Decreto 433/1991 podrán disfrutar de los subsidios de puntos de interés otorgados por la Administración de la Comunidad Autónoma. La insuficiente acogida que la figura había tenido hizo que se aumentara el esfuerzo público para su potenciación, estableciéndose la posibilidad de subsidio que negaba el Decreto 166/1990 cuando instituyó la actuación protegible. Como decía la Exposición de Motivos del Decreto de 1991, «se equiparán así las ayudas económicas de todas las actuaciones protegibles».

3. Las viviendas sociales

El Decreto 167/1990, de 19 de junio (82), sustituye la terminología clásica de «viviendas de protección oficial de promo-

(82) Nota del autor. Al tiempo en que se redactaban estas páginas se encontraba en vigor el Decreto 167/1990, y como tal norma en vigor era considerada. Sin embargo, para finales de 1993 el régimen de las viviendas sociales obtiene su regulación central del Decreto 109/1993, de 20 de abril, que deroga, además del decreto anteriormente citado, otros dos de los que en esta publicación aparecen como normas vigentes: Decreto 90/1988, de 12 de abril, sobre Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública propiedad de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco; Decreto 148/1989, de 27 de junio, sobre enajenación de viviendas de protección oficial de promoción pública propiedad de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco a las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos.

Permítasenos hacer uso de un evidente casuismo selectivo en esta ocasión para señalar una sola de las sustanciales modificaciones operadas por el decreto de 1993 en materia de viviendas sociales. Se trata de la sustitución del antiguo «régimen de financiación especial» por el vigente «régimen privado mediante convenio». Aunque se cambia la denominación, la nueva normativa mantiene los postulados esenciales de este régimen.

ción pública», pasando a designarse el producto de la construcción residencial pública directa como «viviendas sociales» (83). El simple cambio de denominación constituye ya una manera de proceder en el que se puede centrar una valoración.

Para ello hay que partir de una serie de reflexiones previas:

1. La letra de la exposición de motivos alude a la necesidad de unificar el régimen de las viviendas sociales y, reconociendo la «mayor complejidad» del «panorama general», declara su propósito de «regular con claridad».

2. El decreto recoge sustancialmente el sistema de financiación para la promoción y para el acceso y, a la par, actualiza determinados aspectos del régimen general de las viviendas sociales. Pero, sin embargo, no establece una regulación de toda la temática; esta omisión es particularmente constatable en lo referente al procedimiento de adjudicación.

3. El carácter derogatorio de la disposición final primera que dice que: «No serán de aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en el presente Decreto».

Esto significa que deben considerarse de aplicación en la actualidad, el Decreto 90/1988, de 12 de abril, y la Orden de 6 de mayo de 1988 sobre viviendas de promoción pública, en todo lo que se compatible y no contradiga ni se oponga a lo dispuesto por el Decreto 167/1990 sobre viviendas sociales. La aplicación de la normativa de 1988, de forma supletoria o por

(83) Si con la normativa anterior había que ir a la legislación estatal para encontrar un concepto de viviendas de promoción pública, el Decreto 167/1990 define la vivienda social en su artículo 2:

«Tendrán la consideración de Viviendas Sociales aquellas viviendas de protección oficial destinadas a los sectores sociales con menores niveles de ingresos, y con precios de venta y renta más bajos que los establecidos en el régimen de general aplicación para las viviendas de protección oficial, ...».

remisión expresa, será precisa en lo relativo al procedimiento de adjudicación fundamentalmente, así como a otras cuestiones más dispersas, como los requisitos subjetivos de obligado concurso en el adjudicatario.

Por este mero hecho quiebra el deseo de unificar toda la normativa existente sobre este tipo de viviendas, unificación que, en todo caso, es ya parcial. Sigue haciéndose necesario manejar tres disposiciones autonómicas distintas (84), cada una de ellas de una extensión considerable, que, para aumentar la confusión, denominan de foma desigual al objeto regulado.

Cabe preguntarse entonces si no hubiese sido más atinado, no ya mantener la terminología (lo que al fin y al cabo no pasa de ser una mera cuestión de estilo), sino que el decreto sobre viviendas sociales hubiera recogido, en un capítulo más, el procedimiento de adjudicación y el resto de las cuestiones menores que siguen siendo reguladas por disposiciones dictadas dos años atrás, y, en consecuencia, hubiera dejado explícitamente sin efecto estas últimas.

El método seguido, en lugar de facilitar, hace aún más complicada la comprensión del régimen global vigente de la viviendas sociales para quien lo analiza, lo que es cuestionable en todo caso, pero, particularmente, cuando ese sujeto es el ciudadano cuya necesidad de vivienda se pretende satisfacer. No lo olvidemos, si lo que se va a utilizar para ello es una vivienda social, estaremos en presencia de un ciudadano económicamente débil, de lo que se infiere, como norma general, un menor nivel cultural y una menor capacidad de asesorarse fuera de los canales de información que la propia Administración pone a su disposición. El problema sólo quedaría solventado o, cuando menos, aliviado si estos canales de información funcionasen correctamente.

(84) Sin contar con otras disposiciones autonómicas conexas como la ley y el reglamento sobre derecho preferente a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Decreto 148/1989 que regula la enajenación de viviendas de promoción pública a las diputaciones y, por supuesto, las normas estatales sobre régimen jurídico estricto, tan inevitables como antiguas.

Pero existe una finalidad en la nueva normativa que, en cierto modo, eclipsa al siempre presente objetivo de la refundición. Se trata de: «Establecer un cuadro general de financiación y cooperación entre los citados Entes de la Comunidad Autónoma según las modalidades que en este Decreto se establecen» (85).

El sistema de financiación es el núcleo de la regulación establecida en el Decreto 167/1990. Ciertamente, un motivo capital que estimula la actuación legislativa de nuestra comunidad autónoma es la necesidad de adaptar el régimen especial de promoción de VPO que, instituido por la normativa estatal, permite canalizar recursos privados para la edificación de viviendas sociales con destino a los sectores sociales menos favorecidos. Se introduce así el régimen especial, no como sustitutivo del de promoción pública, sino como complemento, integrándose como una modalidad más en el estadio de la financiación.

Si la inadecuación de las dotaciones de los presupuestos generales de la CAPV obligaba a buscar fuentes adicionales de financiación, la escasez de suelo postulaba por una intensificación del papel asignado a los ayuntamientos. Pero el protagonismo municipal no se reduce ya a la mera aportación de suelo, sino que la actividad de la Administración Local en la materia debe ampliar sus miras comprendiendo la promoción misma de vivienda sociales, bien directamente, bien por medio de sociedades públicas instrumentales.

Se pretende abrir, de este modo, el abanico de promotores públicos otorgando la calidad de tales a las corporaciones locales y a las sociedades de ellas dependientes. Son los entes cuya actuación se facilita a nivel normativo, los cuales, junto con los promotores cooperativos que habían aparecido con fuerza desde principios de la década, componen la categoría de lo que se ha dado en llamar «agentes sociales».

El régimen especial se muestra particularmente idóneo para enmarcar la actividad de todos los entes, cuyo desarrollo propicia la descentralización, coordinación y planificación en la pro-

(85) Exposición de motivos del Decreto 167/1990.

moción pública, como objetivo cuyo precedente se situó en el decreto sobre promociones concertadas.

Por sintetizar, aquellos «Entes de la Comunidad Autónoma» respecto de los que la exposición de motivos del decreto dice que va a establecer un cuadro general de financiación y cooperación, para hacer perder interesadamente protagonismo al Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, tienen tres orígenes distintos:

1. Financiero. Aportación de recursos por la banca privada no solo para la promoción privada, sino también para la promoción pública.
2. Social. Son los promotores para uso propio, esencialmente las cooperativas de viviendas.
3. Normativo. Ayuntamientos y sociedades enteramente públicas o mixtas de promoción y gestión, controladas por la Administración Municipal o por el propio departamento del Gobierno Vasco, como era el caso de la recién constituida «VISESA» (86).

3.1. El régimen especial de promoción de viviendas sociales

Los condicionamientos de la carestía del suelo, la necesidad de implicar a las corporaciones locales en la política de vivienda y suelo y, singularmente, la posibilidad de conducir fondos de las entidades financieras hacia el sector, explican la introducción del régimen especial de protección a la vivienda en España habida en 1988.

En el País Vasco, el régimen especial no se contempla a nivel normativo hasta el Decreto 167/1990, de 19 de junio, sobre viviendas sociales. El decreto introduce en Euskadi el régimen especial como una de las modalidades de financiación posibles para la promoción de tales viviendas. En concreto, abarca el siguiente conglomerado de procedimientos:

(86) Precisamente el Decreto 167/1990 cuenta entre sus prioridades la de allegar recursos a la sociedad pública Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A.

1. Promoción de viviendas sociales en régimen público, que en función del número de entes públicos promotores, puede adoptar dos modalidades:

- a) Promoción directa por un ente público.
- b) Promoción mediante convenio, entre el Departamento de Urbanismo y Vivienda del Gobierno Vasco y otro ente público interesado (de ordinario ayuntamientos o sociedades).

2. Promoción de viviendas sociales en régimen privado (con recursos privados en todo o parte), distinguiéndose:

- a) El régimen de financiación ordinario, sustentado por los créditos cualificados de las entidades de crédito convenidos con el Gobierno Vasco.
- b) El régimen especial de financiación, en el que además de los créditos, se posibilita el acceso a las ayudas públicas directas (subsidios y subvenciones).

Procedemos a plasmar ahora una serie de apreciaciones sobre la modalidad que, de entre todas, ha sido calificada como la principal novedad: el régimen especial de financiación.

El Decreto 167/1990 también regula cuestiones de régimen jurídico con carácter específico para las viviendas sociales promovidas y adquiridas bajo el sistema considerado. Sobre este punto gravitará el comentario, sin perjuicio de que en el plano de la financiación resaltemos la nota distintiva principal del régimen especial con respecto al régimen público.

Acotado el objeto de estudio sucesivo, comenzamos indicando que la regulación central del régimen especial se comprende en los artículos 14 a 23 del Decreto 167/1990, ubicados sistemáticamente dentro de la sección 2ª del capítulo II. El número 1 del primero de los preceptos establece el concepto:

«Recibirán la denominación de actuaciones de Promoción de Viviendas Sociales mediante el Régimen de Financiación Especial aquellas actuaciones que, habiéndose consignado expresamente esta circunstancia en la

calificación provisional que se otorgue por el órgano administrativo correspondiente, accedan a la financiación privada mediante préstamos cualificados concedidos por la Entidades de Crédito y mediante las ayudas económicas directas de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en las condiciones especiales que establece el presente Decreto».

Esta definición nos da la clave de la diferenciación entre el régimen público y el régimen especial de promoción de viviendas sociales desde el punto de vista del adquirente; punto de vista que es el que nos vienen ocupando durante todo el estudio. Así, para las viviendas de régimen público se mantiene el sistema de financiación clásico del Decreto 90/1988: el sistema se basa con carácter exclusivo en el aplazamiento del pago, precio aplazado que tiene la consideración de préstamo con interés.

Por contra, los adquirentes de viviendas sociales en régimen especial podrán beneficiarse de los préstamos y, además, de las subsidiaciones y las subvenciones a fondo perdido que se sufragan con las asignaciones del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente.

Sentado esto, hay que participar, aunque éste no sea nuestro ámbito de estudio, que la bonanza de las características de la financiación privilegiada hace que el artículo 14.2 acote muy precisamente la tipología de los promotores con posibilidad de beneficiarse de la misma. Junto con los entes públicos, podrán hacerlo las sociedades cooperativas siempre que se verifiquen, para éstas, una serie de condiciones (87). La iniciativa privada sólo podrá promover vivienda social en régimen especial cuando así lo determine la Dirección de Vivienda mediante resolu-

(87) a) El Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente debe calificar expresamente como tal a la sociedad cooperativa.

b) Un ente público deberá participar como socio o asociado, o bien, la cooperativa deberá otorgar poder de gestión empresarial al ente público. En este caso, el apoderamiento debe mantenerse hasta la total cesión de las viviendas.

c) La sociedad cooperativa someterá su actuación a las condiciones y limitaciones del régimen especial.

ción fundada en razones de urgencia y necesidades de vivienda en un municipio.

Por último, el artículo 22 fija los requisitos para el acceso a la financiación para adquirentes en régimen especial. Los precios de venta máximos y el límite de ingresos ponderados coinciden con los generales fijados para la vivienda social, que comentaremos en el epígrafe siguiente. Sin embargo, la letra c) del artículo 22.1 contiene una determinación que no pasa desapercibida. Resulta que el citado párrafo establece que el contrato de compraventa o documento de adjudicación debe recoger entre sus cláusulas «la obligación de ocupar la vivienda adjudicada en el plazo de un mes a partir de la formalización en escritura pública del citado contrato o documento».

La ubicación del precepto dentro de la sección 2ª del capítulo II sobre el régimen privado, determina que el mismo no sea aplicable al régimen público. Por añadidura, la frase que introduce el artículo 22 reza «Requisitos para el acceso a la financiación cualificada para adquirentes en Régimen de Financiación Especial», con lo que también queda excluido de su aplicación el régimen ordinario, como segunda modalidad de financiación del régimen privado.

De otro lado, si se lee pausadamente la totalidad del Decreto 167/1990, es fácil advertir la falta de previsión de un plazo máximo de ocupación de las viviendas sociales promovidas en régimen público o en régimen privado ordinario, ya desde la celebración del contrato privado, ya desde la escrituración (88).

Recapitulando, el decreto sólo exige la inclusión, en el contrato de compraventa o en el documento de adjudicación, de una cláusula que obligue a la parte compradora a ocupar la vivienda en un plazo determinado para el caso de que se trate de una vivienda social y promovida en régimen especial. Y en sentido contrario, omite una prescripción similar para el resto de las

(88) Cabe significar que el artículo 12.3 del Decreto 90/1988, de 12 de abril, permite la formalización directa en escritura pública de los contratos de compraventa.

modalidades en que cabe promover viviendas sociales (régimen público y régimen privado ordinario).

No quiere ello decir que en estos dos últimos supuestos no rija el mismo condicionamiento, pero la diferencia radica en que para hallar su reflejo legal es preciso acudir al artículo 16 de la orden de 6 de mayo de 1988. Por abundar consignamos que, en este punto, no se realiza siquiera una remisión expresa a tal disposición, por lo que sólo cabe considerarla aplicable haciendo uso de la remisión que *a sensu contrario* está implícita en la disposición final primera del Decreto de 1990.

Parece, pues, que hubiera sido más coherente recoger el requisito del artículo 22.1 c) con carácter general para todas las viviendas sociales cuya promoción y adquisición regula el Decreto 167/1990, independientemente del régimen de financiación a que se acoja el promotor en cada caso. O bien, como mal menor, podía no haberse incluido ninguna previsión en tal sentido, con lo que la remisión a la orden de 1988 sería necesaria en todos los casos, y no sólo en algunos.

Creemos que no es de rigor oponer a esta consideración un argumento fundamentado en que el régimen especial es una forma de financiación novel en nuestro ordenamiento, como en efecto lo es. Pero más cierto es que el Decreto 167/1990 regula al detalle, por primera vez para la Comunidad Autónoma del País Vasco, el régimen de financiación de las viviendas sociales, en todas y cada una de sus modalidades. Baste recordar en este sentido que la regulación autonómica precedente del Decreto 90/1988 simplemente hacía una escueta alusión a las condiciones de pago del precio aplazado, que era un préstamo con interés, pero del que no se llegaba a concretar la cuantía, ni el tipo de interés, ni las condiciones de la progresividad de las cuotas de amortización.

3.2. Régimen jurídico de las viviendas sociales

La regulación actual del régimen jurídico de las viviendas sociales emanada de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco resulta, fundamentalmente, del capítulo III del Decreto 167/1990, de 19 de junio, con las modificaciones

que sobre algunos de sus artículos practica la disposición adicional sexta del Decreto 433/1991, de 16 de julio, sobre medidas financieras en materia de vivienda.

El régimen de acceso y uso de las viviendas podrá ser, además de en propiedad y en arrendamiento (art. 24 del Decreto 167/1990), en derecho de superficie y en usufructo (disposición adicional sexta del Decreto 433/1991).

Los precios de venta máximos, tanto en primera como en posteriores transmisiones y adjudicaciones, no podrán exceder, por metro cuadrado de superficie útil, del resultado de multiplicar el módulo ponderado vigente al tiempo de calificación provisional (primera transmisión) o al tiempo de adjudicación (en segundas y posteriores adjudicaciones), por 0,90. El precio así calculado podrá incrementarse cuando se transmitan anejos con las viviendas, para lo que el coeficiente de aplicación se establece en 0,53.

Para ser beneficiario de la adjudicación en propiedad, derecho de superficie o usufructo de una vivienda social, deben acreditarse circunstancias de carencia de vivienda, de nivel de ingresos y de residencia en los términos del artículo 27 del decreto con las modificaciones operadas en julio de 1991:

1ª Que los ingresos anuales ponderados de los solicitantes no estén por encima de 2,5 veces el SMI ni por debajo de 1,8 veces (89). La modificación de 1991 solo afectó al límite inferior de ingresos para los arrendatarios, y no para los compradores.

En cambio, el Decreto 167/1990 sí eleva el límite inferior para el acceso a la propiedad pasando a situarlo en 1,8 SMI, frente al 1 SMI vigente desde 1988. La elevación parece coherente con la adopción de nuevas medidas para las situaciones de emergencia social fuera del ámbito estricto de la política de vivienda (90).

(89) Se contemplan, no obstante, excepciones respecto del límite superior, común para propiedad y arrendamiento, de tal forma que los ingresos podrán estar comprendidos entre las 2,5 y las 3,5 veces el SMI.

(90) Como las del Decreto 178/1990, de 26 de junio.

2ª En el solicitante debe concurrir alguna de las circunstancias de carencia de vivienda de las establecidas en la Orden de 6 de mayo de 1988 (91). La disposición adicional del Decreto 433/1991 determinó últimamente que para el supuesto en que el solicitante sea titular de otra vivienda, será preciso que la ponga a disposición de la Administración con carácter previo a la adjudicación de una vivienda social.

3ª Por último, alguno de los convivientes en la unidad del solicitante ha de residir, al menos durante los seis meses anteriores al inicio del procedimiento de adjudicación, en cualquiera de los municipios interesados. Se tendrán en cuenta situaciones excepcionales de emigración por razones laborales y situaciones de trabajo habitual en el municipio de ubicación de la promoción, en los términos del artículo 5.5 b) de la orden precitada.

(91) En el decreto sobre viviendas sociales hay una remisión expresa a la Orden de 6 de mayo de 1988, cuyo artículo 5.4 establece que será necesario:

«Acreditar respecto a todos los miembros de la unidad familiar para la que se solicite vivienda, alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Carecer de vivienda a título de propiedad, usufructo, arrendamiento.
- b) Habitar una vivienda de superficie inadecuada a la composición familiar del solicitante.
- c) Habitar una vivienda con deficientes condiciones de habitabilidad.
- d) Habitar una vivienda sujeta a expediente de expropiación, desahucio judicial o administrativo, no imputable al solicitante...
- e) Habitar una vivienda sujeta a expediente de reparcelación que obligue al desalojo.
- f) Habitar alojamientos provisionales como consecuencia de operaciones de emergencia o remodelación que hayan implicado la pérdida de la vivienda.
- g) Habitar una vivienda en régimen de alquiler cuando la renta anual satisfecha por el solicitante sea igual o superior al quince por cien de sus ingresos familiares brutos anuales.
- h) Habitar una vivienda sobre la que exista incoado expediente de desalojo inmediato como consecuencia de cualquier siniestro que haya ocasionado la pérdida de la vivienda o amenace la seguridad de sus ocupantes».

Por último, los cuatro primeros números del artículo 30, dentro del capítulo II sobre el régimen jurídico de las viviendas sociales, determinan los requisitos y características de las segundas y posteriores transmisiones. Los postulados de esta regulación podrían resumirse del siguiente modo:

1. Sólo podrá transmitirse inter vivos en segunda o posteriores enajenaciones cuando hayan transcurrido diez años desde la adjudicación, salvo autorización excepcional y expresa de la Dirección de Vivienda en otro sentido.

2. El cumplimiento del requisito temporal debe acompañarse del abono previo de la totalidad de las cantidades pendientes de amortización.

3. El número 2 del artículo 30 equipara los precios de venta máximos de todas las transmisiones de vivienda social: 0,90, por el módulo ponderado, por metro cuadrado útil. Con buen juicio se viene a reformar así el sistema anterior, dentro del cual el artículo 4.2 del Decreto 90/1988 hablaba de módulo «sin ponderar» para segundas y posteriores transmisiones de viviendas de promoción pública.

4. Deben concurrir en los adquirentes posteriores los mismos requisitos de carencia de vivienda y de residencia exigidos a los beneficiarios iniciales. En cuanto a los ingresos, siempre que superen 1,8 veces el SMI, podrán llegar a ser de hasta 3,5 veces, frente a las 2,5 máximas de la primera transmisión.

5. Por último, los interesados cuentan con la posibilidad de acogerse al sistema de financiación privilegiada para la adquisición de vivienda usada.

Para acabar con el repaso de la normativa sobre régimen jurídico de las viviendas sociales (salvo el del arrendamiento), se señalan dos cuestiones resultantes del juego expreso de las derogaciones y del tácito de la normativa precedente:

- a) El capítulo IV del Decreto 167/1990 que recoge el régimen financiero en la adquisición y urbanización de suelo para la promoción de viviendas

sociales queda derogado desde el 7 de agosto de 1991, por prescripción de la disposición adicional sexta del Decreto 433/1991, de 16 de julio.

- b) Aunque no se establezca así, siguen siendo de aplicación los artículos 15 a 20 del Decreto 90/1988, de 12 de abril, que llenan de contenido el capítulo III titulado «Enajenación de viviendas de promoción pública a Corporaciones Locales».

3.3. Financiación protegida del adquirente de viviendas sociales

Cuando la vivienda social se haya promovido en régimen privado ordinario, el comprador disfrutará de la financiación privilegiada en las condiciones previstas, bien para el régimen público, o bien para el régimen especial, en virtud de la facultad de opción que el artículo 13.4 del Decreto 167/1990 otorga al promotor:

«En aquellos casos en que el promotor no se acoja al Régimen de Financiación Especial reseñado, será de su cuenta garantizar a los adquirentes un mismo nivel de ayudas económicas directas que las establecidas en dicho Régimen, o, en su caso, las condiciones del precio aplazado, determinadas en la promoción de Viviendas Sociales en Régimen Público».

Siendo esto así, las modalidades de financiación desde el punto de vista del adquirente se reducen a dos: régimen público y régimen de financiación especial.

Los requisitos exigidos por el artículo 27 para el acceso mismo a la propiedad (y al arrendamiento) de una vivienda social, son siempre de aplicación al acceso a la financiación protegida, independientemente del régimen al amparo del cual se haya promovido: precio de venta de la vivienda y circunstancias de nivel de ingresos, carencia de vivienda y residencia del beneficiario.

La diferencia entre régimen público y régimen especial está, como quedó dicho, en la condiciones que para uno y otro adoptan las formas de financiación. Nos interesan, en exclusiva, las condiciones de las ayudas dirigidas al adquirente (no las del promotor ni las del arrendatario).

La ayuda al adquirente en primera transmisión de una vivienda social promovida en régimen público se circunscribe al aplazamiento de la totalidad del pago del precio de la vivienda que se adquiere. El precio aplazado tendrá la consideración de préstamo con interés del 6,5% anual, con un plazo de amortización de veinte anualidades y cuotas constantes. El precio aplazado se garantiza mediante condición resolutoria por falta de pago de alguna de las cantidades aplazadas en el vencimiento convenido, o mediante constitución de hipoteca, a elección del ente público titular de la promoción.

Dentro del régimen especial el comprador de una vivienda social puede gozar, al mismo tiempo que del préstamo cualificado, de las subvenciones a fondo perdido y de la subsidiación parcial de los intereses concedidas por la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El hecho de que existan ayudas económicas directas se debe a que el prestamista no es ya el Departamento de Urbanismo y Vivienda, sino las entidades de crédito.

Continuando con el régimen especial, cabe decir que el préstamo del adquirente podrá concederse directamente o por subrogación en el del promotor, no pudiendo cubrir por metro cuadrado útil, más del 72% del módulo ponderado aplicable vigente al tiempo de calificación provisional de la vivienda (92). El plazo de amortización se fija en 20 años, sin período de carencia para el adquirente.

El Gobierno Vasco subsidiará los tipos de interés del préstamo cualificado del adquirente de forma que el tipo subsidiado resultante, que se entenderá siempre como efectivo, será del 6,5% anual.

Por tanto, observamos que las condiciones del préstamo del régimen especial y el precio aplazado del régimen público sólo

(92) Artículo 19.4 del Decreto 167/1990, de 19 de junio, que continúa diciendo que:

«Para el cálculo de la cuantía del préstamo correspondiente a trasteros, garajes y otros anejos vinculados se multiplicará, por cada metro cuadrado útil, el 80 por 100 del Módulo (M) ponderado aplicable, vigente por el coeficiente 0,60».

son distintas en la cuantía, que en el primer caso no cubre todo el precio de venta de la vivienda social. En el régimen especial, pues, es preciso que el adquirente entregue una aportación inicial o entrada. Lógicamente, el régimen financiero al que se haya acogido el promotor no debe producir entre los adquirentes una acusada disparidad en sus posibilidades de acceso a la vivienda. De este modo, para minorar la distancia, al artículo 20 del decreto regula las subvenciones a fondo perdido al adquirente de vivienda social promovida en régimen especial, cuya cuantía se aplicará a la aportación inicial. Tales cuantías se calculan sobre el precio de venta, y se clasifican en tres niveles:

- a) Para unidades convivenciales de hasta dos miembros, el 9%.
- b) Para unidades convivenciales de tres a cinco miembros, el 10%.
- c) Para unidades convivenciales de más de cinco miembros, el 11%.

Son subvenciones que, percibidas directamente por el promotor a través de las entidades de crédito que hayan suscrito el convenio de colaboración financiera con el Gobierno Vasco, podrán verse reducidas para que la suma de su cuantía y la del préstamo no sobrepase el precio de venta de la vivienda social.

Hay que reseñar, por último, que el tipo de interés del precio aplazado (caso de régimen público) y la subsidiación de intereses (caso de régimen especial), tendrán una vigencia de cinco años, siendo prorrogables por períodos de igual duración hasta los 20 años establecidos para la amortización total. La prórroga se concederá siempre que de la revisión practicada en el quinto año no se verifiquen unos ingresos de la unidad convivencial prestataria superiores a 3,5 veces el salario mínimo interprofesional, como media de los dos últimos años del período. En caso de que efectivamente se rebase dicho tope, el tipo de interés será:

1. Cuando se trate del régimen público, el establecido en el ejercicio de la revisión para los préstamos cualificados de promoción de viviendas de protección oficial, o el que, en su caso, se fije administrativamente.

2. Para el régimen especial, el establecido en el convenio financiero vigente en el momento de autorización administrativa del préstamo.

La regulación actual de la rehabilitación se concentra en el Decreto 189/1990, de 17 de junio, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbano y edificado. Como habíamos decidido no perdernos en la exposición sobre el panorama normativo y financiero en materia de rehabilitación, rescatamos unas breves consideraciones.

El decreto recoge, casi en su totalidad, el sistema de la normativa anterior y, a la postre, verá reformados algunos de sus preceptos por la disposición adicional séptima del Decreto 433/1991, de 16 de julio (93). Del nuevo régimen establecido por ambas normas merece la pena subrayar que:

- a) Se modifican las cuestiones más precisadas de actualización.
- b) Se potencia la figura de la adquisición-rehabilitación en concordancia y en coordinación con el sistema de apoyo a la vivienda de segunda mano. En 1991 se sigue en esta senda cuando se revisa a la baja la cuantía del presupuesto protegible que posibilita el acceso a la financiación cualificada.
- c) La reforma que, de las llevada a cabo por el Decreto 189/1990, ha sido calificada como fundamental, consiste en la extensión de los efectos del régimen de las viviendas de protección oficial a la totalidad de las intervenciones y actuaciones de rehabilitación.

De otro lado, aprovechando el espacio que hemos abierto para la rehabilitación, debe recordarse que al margen de lo que es política de VPO, un nuevo acontecimiento meteorológico

(93) Nota del autor. A la fecha de publicación de este estudio se han modificado algunos de los artículos del Decreto 189/1990 mediante las disposiciones adicionales de los decretos 103/1992, de 29 de abril, y 109/1993, de 20 de abril. También el Decreto 189/1993, de 29 de junio, da nueva redacción al precepto del Decreto 189/1990 que se ocupaba de los subsidios de los tipos de interés de los préstamos cualificados.

estimula la actuación normativa del poder ejecutivo autonómico, cuyo resultado son dos disposiciones principales; a saber:

– Decreto 215/1988, de 4 de agosto, sobre medidas urgentes en materia de vivienda como motivo de las lluvias extraordinarias de julio de 1988, habidas en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

– Orden de 4 de agosto de 1988, sobre tramitación de ayudas en materia de vivienda con motivo de las lluvias extraordinarias de julio de 1988, habidas en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

4. Promotores públicos

La principal acción desarrollada desde la Administración Común de la Comunidad Autónoma en materia de agentes sociales y, concretamente, en materia de promotores públicos, es la creación de VISESA. El Decreto 258/1989, de 21 de noviembre, acuerda la creación de la Sociedad Pública de Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A., y regula los aspectos más esenciales de su estructura, funcionamiento, capital social y vínculos con el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. Para el resto se remite a los estatutos sociales que serán finalmente adecuados a la legislación vigente por Decreto 29/1990, de 6 de febrero.

El fundamento central de la creación de VISESA radica en la necesidad de estimular la actuación de promotores públicos que pudieran ajustarse finalmente al marco de las promociones concertadas de viviendas de protección oficial y al del régimen especial de promoción de viviendas sociales, concebidos por sus normativas respectivas para su utilización preferente por agentes promotores sociales (privados sin ánimo de lucro y públicos o mixtos). La habitual presentación a los concursos de promoción concertada de promotores públicos y privados de ámbito estatal implicaba la perentoriedad de constituir una empresa pública que dependiera de la Administración vasca:

«La ausencia de un Ente promotor de estas características hace que se encuentre inédito en nuestra Comunidad

Autónoma el régimen Especial, situación que no debe prolongarse, resultando especialmente oportuna en las actuales circunstancias de estangulamientos en el mercado de la vivienda, la creación de una Sociedad Pública vasca de suelo y vivienda, (...), cuya vocación y objeto social es la promoción de viviendas a precio tasado, preferentemente en régimen de Promoción concertada y Especial, y de forma coordinada y complementaria de la acción propia de la Dirección de Vivienda».

Este extracto de la exposición de motivos (94) del decreto resume perfectamente las características esenciales de VISESA, que por lo demás debe ser una sociedad, como todas las de este tipo, marcada por:

a) La inexistencia de ánimo de lucro en su actividad, lo que no obsta al objetivo de evitar la generación de pérdidas.

b) La dependencia de las distintas administraciones o entidades públicas.

c) El carácter social de sus objetivos de gestión.

d) Un gran nivel de eficacia en la gestión, con procedimientos propios de la actividad empresarial, más ágiles y eficaces, salvando la estrecha conexión con la Administración.

La creación de una sociedad pública dependiente de la Administración Común constituye sólo una de las posibles fórmulas mediante las que cabe intervenir en el objetivo instrumental de la política de vivienda, consistente en el impulso de la aparición y consolidación de agentes sociales o entes cooperantes.

Hasta hace bien poco, el ciudadano que adquiría o alquilaba una vivienda social se relacionaba única y directamente con la correspondiente delegación territorial de la Administración de la vivienda. Sin embargo, la modernización de la sociedad en su

(94) Párrafo 4º.

conjunto no permite el mantenimiento de tal estado de cosas y, en consecuencia, exige la implantación de estructuras intermedias más ricas, por irradiación de la práctica más extendida en los países del entorno (Suecia y Gran Bretaña, esencialmente).

Por lo tanto, el auxilio público al cooperativismo privado es hoy una cuestión absolutamente clave. Es imperiosa la recomposición del modelo de producción de viviendas, de forma que se avance hacia un equilibrio de tres polos, en lugar de los dos tradicionales:

1. La iniciativa pública, como productora de viviendas para los más necesitados.
2. La iniciativa privada, que acostumbra a atender a la demanda solvente.
3. Los promotores o agentes sociales, como nuevos operantes que con su actividad cubran las carencias que deja la Administración para los ciudadanos económicamente más débiles y, del mismo modo, salven la frecuente desatención a las denominadas «clases medias».

5. Financiación cualificada

La primera norma dictada dentro de esta tercera etapa de actividad del Gobierno Vasco en materia de tipos de interés de los préstamos cualificados otorgados en el marco de los convenios para las distintas actuaciones protegibles de vivienda, sigue la pauta del último de los decretos de la etapa antecedente. En efecto, el Decreto 109/1989, de 11 de mayo, sólo entra a clasificar en estratos los tipos de interés en función de la clase de operación, del destinatario (promotor o adquirente) y del período de vida del préstamo, cuando regula los destinados a la rehabilitación; en menor medida lo hace respecto de las operaciones de urbanización y preparación de suelo. De cualquier manera y como es sabido, ambas son figuras autonómicas clásicas.

En cuanto a los regímenes generales de promoción pública y de promoción privada de viviendas de protección oficial, tampoco se aparta del decreto del ejercicio anterior, puesto que úni-

camente fija el tipo anual y el tipo efectivo (95) para todo el término de vigencia del crédito, remitiéndose, para la regulación al detalle, al correspondiente decreto sobre medidas financieras en materia de promoción privada de VPO y vivienda usada: Decreto 108/1989, de 11 de abril.

Esta ordenación va a cambiar en las sucesivas normaciones contenidas en los decretos 165/1990, de 19 de junio, y 432/1991, de 16 de julio (96). En lugar de la remisión antedicha, estas disposiciones regulan per se y muy precisamente los tipos de interés (y algunas otras características) de los préstamos cualificados configurados para todo tipo de actuación protegida. Y esto quiere decir que serán aplicables de modo directo sin llamadas a las normas estatales, además de a las actuaciones de rehabilitación y de suelo, a las de promoción privada y figuras asimiladas. Incluso se llega a aludir a las adquisiciones y promociones de vivienda sociales en régimen especial.

Seguidamente se destacan otras diferencias importantes constatables en el régimen instaurado desde 1990:

1. Se dividen en estratos los tipos de interés, fijándose para 1991 dos distintos (97), clasificados en función de los ingresos del prestatario y de los precios de venta de la vivienda. Se da un nuevo impulso, pues, al proceso de personalización de las ayudas.

2. Incardinada en el mismo objetivo de personalización, se flexibilizan las fórmulas, dándose entrada a los tipos variables que permiten un ajuste inmediato de las condiciones de los préstamos cualificados a la evolución que en cada momento se registre en el mercado financiero libre.

(95) Aunque es el decreto de 1989 el que por primera vez separa tipo nominal y tipo efectivo.

(96) Nota del autor. En materia de financiación cualificada se han dictado otras normas posteriores al Decreto 433/1991, algunas de las cuales no resultan ya de aplicación. Entre éstas se citan los decretos 64/1992, de 17 de marzo, y 104/1992, de 29 de abril. Los tipos de interés vigentes en 1993 se fijan por Decreto 110/1993, de 20 de abril, modificado unos meses después por Decreto 189/1993, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda.

(97) Que eran tres en 1990.

3. En lo que hace a los tipos de interés que en concreto se fijan para los convenios de colaboración financiera, desde 1990 se apunta una tendencia al alza (98). La finalidad sigue siendo acercar los tipos protegidos a los libres, para hacer atractiva la inversión de entidades financieras. Para el usuario, se trata de compensar la crecida carestía del préstamo cualificado con el mantenimiento de los tipos subsidiados y con su división en niveles, de forma que favorezcan a los sectores poblacionales con menos poder adquisitivo. Se pretende, con la conjunción de las tres medidas, que la captación de la imprescindible colaboración bancaria (subiendo los tipos cualificados) no repercuta en el potencial contratante del préstamo (manteniendo los tipos subsidiados), ni produzca un incremento de las cargas presupuestarias públicas necesarias para garantizar las subsidiaciones (estratificando la entidad de los subsidios). En definitiva, con la estratificación se menoscaban los privilegios de los más pudientes dentro de la necesidad, y se mantienen o refuerzan los de los menos solventes.

6. Derecho de adquisición preferente

Hemos dejado para la conclusión el comentario sobre la articulación y los resultados prácticos de la aplicación del más nombrado instrumento de control administrativo de las transmisiones de viviendas de protección oficial.

El Parlamento Vasco dotó a la Administración del derecho de adquisición preferente en las transmisiones de VPO por la

(98) Recordemos que hasta 1989 los tipos de interés —uniformes y nominales— de los préstamos cualificados con destino a las actuaciones protegibles en materia de vivienda, descienden del 11,75% (1987), al 11,25% (1988) y al 11% (1989). El punto de inflexión se da en 1990, ejercicio en el que los tipos nominales se fijan en el 12%, el 13,5% y el 14,5%, según precios de venta e ingresos del prestatario. Para 1991 continúa la tendencia, situándose el coste del préstamo en un 13% para las actuaciones de promoción en general, así como, específicamente, para las de adquisición efectuadas por personas del estrato inferior de ingresos, si bien, en el estrato superior es del 13,25% (ambos nominales).

Ley 7/1988, de 15 de abril. Es durante esta tercera etapa cuando llega el desarrollo reglamentario por obra del Decreto 140/1990, de 22 de abril, dictado por el Gobierno Vasco en uso de la autorización conferida por la disposición final segunda de la ley. La experiencia acumulada en el transcurso de esos dos años generó la necesidad de desarrollar el «procedimiento para el ejercicio de los derechos de adquisición preferente», y de regular *ex novo* el «régimen de adjudicación de las viviendas adquiridas en virtud de los derechos de adquisición preferente» (99). El Reglamento recoge el testigo y se ocupa de ambas empresas, dedicándoles todos sus preceptos, a través de una estructuración en dos capítulos que llevan por rótulo, respectivamente, los mencionados entre comillas (100).

Denunciábamos con antelación que, si bien el decreto viene a cubrir importantes carencias que *ab initio* se observaban en la ley, deja de lado la suplencia de otras varias, por lo que, en cierta medida, sólo se erradica parcialmente la situación de incertidumbre vivida hasta su promulgación. Lamentablemente, se desperdició una ocasión más que propicia para dar contenido a presumibles vacíos normativos, calificados como tales, si no con un enfoque estrictamente jurídico (el Gobierno Vasco está

(99) No insistiremos en el parecer ya consignado sobre la tardanza en la elaboración del reglamento y sobre la situación negativa que de ello se infirió durante el bienio transcurrido.

(100) Nota del autor: Para la fecha en que esta obra se publica siguen resultando de aplicación tanto la Ley 7/1988 como el Decreto 140/1990 que la desarrolla. No obstante, como consecuencia de la actividad normativa más reciente es de rigor hacer dos advertencias:

— La referencia particular a la vivienda usada como objeto del ejercicio de los derechos legales de preferencia adquisitiva ha de entenderse efectuada al tipo de viviendas de precio tasado definido en el art. 4.1 letra a) del Decreto 103/1992.

— La disposición adicional décima del mencionado decreto de 1992 modifica los artículos 10.2, 12 y 13 del Decreto 140/1990, referidos respectivamente a los ingresos máximos exigidos al adjudicatario, a los precios máximos de venta y a las rentas arrendaticias máximas de las viviendas a adjudicar adquiridas en virtud de los derechos preferentes. De este modo, se adecúan los valores a los generales establecidos por las normativas específicas sobre VPO y viviendas sociales.

habilitado para regular el mecanismo de control tal y como lo ha hecho), sí desde la perspectiva de la justicia social que en todo caso debe presidir el ejercicio de los derechos de adquisición preferente.

Para proceder a la lectura de una valoración sobre la articulación legal de los derechos de tanteo y retracto de titularidad administrativa, en ningún caso deben perderse de vista las advertencias que siguen:

I. Que no consideramos pertinente poner en tela de juicio la necesidad de este mecanismo de control que empíricamente se demuestra en atención a los niveles de actuaciones fraudulentas constatados.

II. Que igual que no se enjuicia la oportunidad de la institución de los derechos, tampoco es reprochable la legalidad de la misma. La confirmación de la constitucionalidad formal y material de la regulación del instrumento hallada previa e indirectamente en la STC 37/1988, de 26 de marzo, queda apuntalada, directamente y a posteriori, con la promulgación por el Parlamento central de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (101), que también regula el mecanismo de control, pero esta vez a favor de la Administración local.

6.1. Procedimiento de ejercicio de los derechos

El ámbito de actuación del Gobierno Vasco, que según el artículo primero de la ley, abarcaba «la primera y sucesivas transmisiones sobre las Viviendas de Protección Oficial y sus Anejos» celebradas a título oneroso (art. 1.2), es reiterado por el artículo 1 del Reglamento. La extensión del régimen de protección de la vivienda hacia nuevas figuras operada desde la promulgación de la Ley, hace que la disposición adicional primera del decreto explicita la aplicabilidad de los derechos de adquisición preferente a las actuaciones de rehabilitación protegida, a las transmisio-

(101) BOE de 27 de julio de 1990.

nes de VPO de promoción privada y a las adquisiciones de vivienda usada perceptoras de financiación privilegiada, de conformidad con lo establecido por los respectivos decretos entonces en vigor o «en las disposiciones que lo sustituyan». Esta última coletilla legitima el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones de vivienda terminada no sujeta a protección oficial que se acojan al sistema de financiación regulado en el Decreto 166/1990, que sustituye al 108/1989 y que, a su vez, es sustituido por el 433/1991. La delimitación del ámbito de actuación se completa con la normativa específica sobre viviendas sociales, a través de la disposición adicional primera del Decreto 167/1990 que se remite expresamente a la Ley 7/1988 (102).

La premisa fundamental de la que hay que partir es que el derecho está concebido como una potestad discrecional de la Administración, en el sentido de que puede hacer uso de la misma siempre que conozca la intención de celebrar (derecho de tanteo) o la celebración efectiva de una enajenación (derecho de retracto) que tenga como objeto una VPO (social o de promoción privada), una vivienda usada o una vivienda libre terminada para la que se solicite financiación protegida. Tal conocimiento llega a través de la notificación fehaciente del transmitente o, en su defecto, del adquirente, y por medio de la preceptiva inclusión en los contratos de la cláusula de ofrecimiento previo en venta, que deberá ser reiterado en modelo oficial, al tiempo de presentar el contrato para visado.

Se articula, por tanto, un derecho omnicompreensivo y absoluto: rige para todo tipo de actuación protegible y respecto de cada una de ellas. No se determinan supuestos objetivos que propicien el ejercicio de los derechos. La facultad asiste a la Administración común en todo caso, y la decisión sobre su efectivo uso dependerá del arbitrio administrativo.

(102) Disposición adicional primera del Decreto 167/1990: «Los promotores de Viviendas Sociales deberán consignar expresamente en los contratos de compraventa que a las transmisiones de las mismas les es de aplicación lo establecido en la Ley 7/1988, de derecho preferente de adquisición en las transmisiones de Viviendas Sociales a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco».

Esta configuración sería perfectamente admisible siempre que la práctica mostrara que lo excepcional fuera no aplicar el mecanismo, y que tal desuso, además, se fundara en justa causa. Muy al contrario, comprensibles condicionamientos presupuestarios hacen que esto no pueda ser así y que, paradójicamente, la excepción sea el ejercicio del derecho, mientras que la regla general es su no ejercicio (103).

Este carácter excepcional abona el campo donde crecen los agravios comparativos que han dado pie a la crítica que sobre la técnica jurídica empleada ha vertido la Institución del Ararteko (104):

«Sería de interés que por la Administración de la vivienda, se fijaran los criterios y circunstancias que propicien el ejercicio del derecho de adquisición preferente en las transmisiones de inmuebles, criterios que actualmente no están establecidos. Esto evitaría que se produjeran desigualdades y agravios comparativos entre ciudadanos que se encuentran con que, después de que les ha llevado tiempo decidirse por una vivienda y tras las correspondientes negociaciones con el propietario, no pueden acceder a la propiedad de esa vivienda porque la Administración ha decidido ejercitar su derecho de tanteo o de retracto, mientras un tercer ciudadano, incluso tal vez con mejores condiciones económicas, después de haber seguido los mismo pasos, puede consumir la compraventa de una vivienda protegida. De ahí que el ciudadano se formule la pregunta

(103) Los datos encontrados en la *Memoria de Gestión 1987-1990* del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco avalan la calificación del ejercicio del derecho como excepcional. Así, entre 1988 y junio de 1990, la Ley 7/1988 fue aplicada con resultado en 23 ocasiones: 9 en 1988, otras tantas en 1989, y 5 en el primer semestre de 1990.

Este bajo nivel de actuación de los derechos de adquisición preferente no se justifica por las reconocidas dificultades que plantea el control de las transmisiones. Es obvio que, durante el período considerado, al Gobierno Vasco ha llegado noticia del perfeccionamiento de muchas más compraventas que esas 23 señaladas.

(104) Ararteko. *Informe al Parlamento Vasco - 1990*. Volumen I. Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, 1991, p. 208.

obvia: ¿cuáles son las circunstancias determinantes que han llevado a la Administración a ejercitar sobre la vivienda que él deseaba adquirir el derecho de adquisición preferente?, ¿por qué no lo ha ejercitado en el caso del vecino que se encuentra en iguales circunstancias?.»

6.2. *La vivienda usada como objeto de ejercicio de los derechos*

Tal y como está regulado el mecanismo de control, hay que convenir que es el ámbito de la vivienda usada donde su aplicación ocasional y subjetiva puede suscitar los mayores problemas.

La previsión de la posibilidad de aplicar discrecionalmente la Ley 7/1988 por la Administración en las adquisiciones de viviendas usadas, no ya que hayan recibido financiación pública, sino que, simplemente aspiren acceder a la misma, es difícilmente entendible con base en los fines que la propia figura de la vivienda usada persigue.

Si lo que se desea es reducir el volumen de actuaciones de nueva construcción por medio de la subvención del mayor número posible de necesidades con el otorgamiento de ayudas financieras para el acceso a la propiedad del parque ya construido, no parece razonable colocar desde el principio una cortapisa tan tajante a los vendedores, tajante si no en la práctica, sí a nivel legal.

Para enajenaciones sucesivas de viviendas de segunda mano cuya adquisición por el ahora transmitente fue financiada con cargo al dinero público, bien está que el Gobierno Vasco deba ser preferido sobre el resto de posibles compradores, puesto que hizo una inversión; eso sí, con las precisas correcciones, en aras de objetivizar el ejercicio de los derechos.

No puede decirse lo mismo, sin embargo, de esas adquisiciones de vivienda usada para las que se solicita por primera vez la ayuda de la Administración. En la práctica son constatables las reticencias que la inclusión de la cláusula de ofrecimiento previo en venta está planteando entre los vendedores. Y también lo son los esfuerzos del futuro comprador (que no lo olvidemos, es un ciudadano con una necesidad aparente de

vivienda) para convencer al propietario de que el Gobierno Vasco no va a «quedarse» con su inmueble, por cuanto casi nunca se queda con los de nadie. Para poder esgrimir argumentos como éstos ante el futuro vendedor hay que manejar datos estadísticos y conceptos legales de los que el ciudadano de a pie no dispone de ordinario.

La falta de previsión alimenta un clima de desconfianza entre esos propietarios de viviendas que, a la postre, son quienes tienen en sus manos la capacidad para hacer buena la implantación de la adquisición de vivienda usada como figura protegible utilizada en el grado adecuado. Las consecuencias de ese temor hacia un posible uso administrativo del instrumento legal de control las sufren, como siempre, los hipotéticos compradores; pero es que, además, en este caso resulta igualmente dañada la política de vivienda en su conjunto, por cuanto se coadyuva a obstruir el funcionamiento de uno de sus elementos integrantes que, en las actuales circunstancias, puede dar los mejores frutos.

Regúlese el instrumento de control, si es que efectivamente va a acudir a él. Pero si se trata de una simple medida coercitiva que se aplica muy escasamente, lo único que se está consiguiendo es ahuyentar a los vendedores, que tampoco tendrán mayor problema para colocar sus viviendas en el mercado libre ante lo desorbitado del precio de la nueva planta. O bien se modifica la regulación declarándose exentas de su afectación estas primeras adquisiciones de vivienda de segunda mano, o bien se establecen supuestos objetivos que darán lugar al ejercicio del derecho preferente. En conciencia, para mantener el control en los supuestos en que se sobrepasen los límites legales de precio de venta, superficie, ingresos del comprador, etc., con una simple resolución administrativa que deniegue la solicitud de ayuda, parece suficiente.

Como conclusión sería conveniente, en primera instancia, mejorar la normativa, de forma que incluya los criterios y circunstancias cuyo concurso legitime el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por el Gobierno Vasco. Hay que limar el carácter absoluto de la potestad administrativa, pues a buen seguro las partidas presupuestarias nunca serán lo suficientemente generosas como para que la Administración pueda pagar

con ellas todas y cada una de las viviendas que se transmiten (sean usadas, terminadas o de protección oficial) y, por ende, para que puedan erradicarse los agravios comparativos. Hecho esto, deberá informarse abierta y adecuadamente a los vendedores (particulares o personas jurídicas) sobre las posibilidades reales que hay de que se materialice el ejercicio de los derechos de adquisición preferente, en función de la presencia de tales supuestos expresamente definidos.

6.3. Régimen de adjudicación de las viviendas adquiridas en virtud de los derechos de adquisición preferente

Si, como creemos, hay razones para reformar la legislación, no nos adentraremos en demasía en la explicación del capítulo II del Decreto 140/1990, de 22 de mayo.

Aunque no se regule literalmente la prevalencia del alquiler como régimen de disfrute de las viviendas que pasen a integrarse en el patrimonio público fruto del ejercicio del tanteo o del retracto, no existe ningún impedimento para que la Administración destine a tal fin la mayoría de las mismas. Es más, conferir prioridad a este régimen de tenencia se ajustaría al espíritu declarado en la exposición de motivos de la Ley 7/1988:

«Asimismo, el cumplimiento y desarrollo del presente texto legal podrá facilitar la formación de un patrimonio de viviendas que, de acuerdo con los presupuestos disponibles y con las necesidades existentes, permita al Gobierno Autónomo y a los Ayuntamientos implementar una adecuada política de alquiler de viviendas».

Conviene observar tal declaración para las viviendas adquiridas que pasen a considerarse viviendas de promoción pública (art. 9.1 del Reglamento) en aras de incrementar la decaída oferta de vivienda en alquiler y su escaso grado de rotación.

Para finalizar toda la ilustración sobre la actividad y los contenidos de la normativa emanada de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre viviendas de protección oficial y, particularmente, sobre los derechos de adquisición preferente atribuidos a la Administración en las transmisio-

nes de éstas, qué mejor broche que el de traer a colación dos concretas sugerencias del Ararteko:

«Asimismo, sería aconsejable atenerse en la adjudicación de las viviendas adquiridas en ejercicio del derecho de tanteo o retracto, a criterios de necesidad social, primando las adjudicaciones de viviendas en régimen de alquiler o en régimen de acceso diferido, dirigiéndolas hacia los ciudadanos con menor capacidad económica. Lo que sí justificaría socialmente el ejercicio del derecho de adquisición preferente por cuanto cumpliría una finalidad social, de la que carece en estos momentos por falta de criterios.

Finalmente, se considera el contenido del párrafo último del apartado 2º del art. 12 del Decreto 140/1990, de 22 de mayo, al disponer que en la adjudicación de viviendas y anejos que no tengan la consideración de viviendas de protección oficial de promoción pública, obtenidas por la Administración a través del ejercicio de los derechos de adquisición preferente, la exigencia de que “el pago se exigirá siempre al contado” puede resultar excesiva. De esta manera podría quedar desvirtuada la finalidad social del derecho de adquisición preferente, comportándose la Administración como un promotor inmobiliario más, y olvidando que la financiación es uno de los instrumentos más importantes de que disponen los poderes públicos para hacer efectivo el mandato constitucional de promover las condiciones adecuadas que garanticen el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada».

VI. RECAPITULACION

Todo un decenio de acelerado trabajo normativo de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de viviendas de protección oficial, ha dado lugar a una vasta panoplia de disposiciones que querían dar respuesta a los incesantes cambios acontecidos en el mercado residencial vasco durante esa secuencia temporal.

Luego de toda esa labor pública, es una evidencia que en la actualidad la capacidad de acceso de la población en general a un alojamiento digno y adecuado está en horas muy bajas, siendo prácticamente una utopía para no pocos colectivos.

No es nuestra intención relacionar esta última realidad con una eventual ineficacia absoluta de la actuación institucional. Hacerlo así sería como prescindir de la verdad. Si bien es innegable que después de una década estamos tan mal o peor que antes, a la hora de valorar la política de viviendas de protección oficial del correspondiente departamento del Gobierno Vasco, hay que tener en cuenta la concurrencia de múltiples e importantes obstáculos que encuentra en su camino: poca disponibilidad de suelo por los ayuntamientos responsables de proporcionarlo (105); la posible insuficiencia de las dotaciones presupuestarias asignadas a la Dirección de Vivienda en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma; y, sobre todo, el, en ocasiones imprevisible, comportamiento del mercado, con radicales alteraciones que complican el cumplimiento por los poderes públicos de su obligación de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, que asiste a todos los ciudadanos.

Además son destacados los logros obtenidos por la política autonómica, al menos en cuanto a la habilidad para innovar y para centrar el destino de las inversiones públicas. Es una evidencia que en cuestiones especialmente trascendentes como la de la financiación al usuario, el modelo vigente en Euskadi está más perfeccionado en comparación con el que rige para el resto del Estado.

Elogios y reproches aparte, la coyuntura actual suplica una reestructuración en profundidad y, sobre todo, en globalidad de la política de vivienda en general, que pasa, cómo no, por una mejora de las medidas de política de viviendas de protección

(105) Se estima que por cada vivienda social promovida por el Gobierno Vasco se pierden entre 1,5 y 2 millones de pesetas con los actuales niveles de precios máximos de venta y de coste del suelo.

oficial, como uno de sus instrumentos capitales. Para proceder a esa reforma la experiencia acumulada debe ser el soporte básico. Es por ello oportuno reunir algunas de las conclusiones entresacadas de la exposición hasta aquí realizada, y acabar con la especificación de esas diferencias observadas entre la normativa estatal y la autonómica, sobre todo dentro del régimen vigente para finales de 1991.

Por lo demás, consideramos que en las páginas anteriores se han vertido una serie de ideas a modo de sugerencia, que podrían concebirse como una humilde aportación para la consumación de esa imprescindible reforma global.

1. Conclusiones

I. Encontramos de extremada dificultad la comprensión del marco normativo cuyo objeto es la vivienda de protección oficial. Es una normativa en constante evolución, multicomprendiva, de origen dual y, muy antigua en la regulación del régimen jurídico. El cambio permanente viene exigido por la rápida alteración de la coyuntura del mercado de viviendas, pero esta exigencia no es una patente de corso para dictar normas sin orden ni concierto, obviando la imprescindible sistematización y simplificación.

II. La normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha ido separándose paulatinamente de los modelos estatales, a medida que iba ajustando sus contenidos a las peculiaridades de la población y el mercado vasco. El impulso básico se recibe del pronunciamiento del Tribunal Constitucional de 20 de julio de 1988, aunque más que el tenor literal de los fundamentos jurídicos de la sentencia, ha sido la práctica y la autonomía financiera quienes han legitimado y posibilitado, respectivamente, el desarrollo de una política de VPO diferenciada.

III. Insistir en que este proceso de distanciamiento no es en modo alguno caprichoso. La descentralización es imprescindible para la efectividad de la política de vivienda.

IV. Para encontrar la regulación del régimen jurídico de la vivienda de protección oficial sigue siendo obligado acudir a la normativa estatal previa a la Constitución Española de 1978, a

salvo de las escasas referencias de la legislación autonómica. Es sustancialmente en el plano del fomento donde se aprecian las mayores singularidades del sistema de apoyo a la vivienda en Euskadi.

V. En la actualidad los pilares del régimen de las viviendas de protección oficial de origen autonómico están en las siguientes disposiciones (106):

1. Promoción pública: Decreto 167/1990, de 19 de junio, y Decreto 90/1988, de 12 de abril, y Orden de 6 de mayo de 1988, en todo lo que no se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la primera de las normas señaladas.

2. Promoción privada, vivienda usada y vivienda terminada: Decreto 433/1991, de 16 de julio.

3. Rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado: Decreto 189/1990, de 17 de junio.

4. Promociones concertadas de viviendas de protección oficial: Decreto 53/1988, de 23 de febrero, y normativa dictada para otras actuaciones protegibles, pero que

(106) Nota del autor: Para finales de 1993 este régimen lo conformarían las disposiciones siguientes:

1. Viviendas sociales: Decreto 109/1993, de 20 de abril, y, hasta tanto se dicte una nueva orden que la derogue, la de 6 de mayo de 1988 en todo lo que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo dispuesto en la primera de las normas mencionadas.
2. VPO de promoción privada y de precio tasado: Decreto 103/1992, de 29 de abril.
3. Rehabilitación: Decreto 189/1990, de 17 de junio.
4. Promociones concertadas: Decreto 53/1988, de 23 de febrero y normativa concordante.
5. Normas de general aplicación: a) Areas geográficas y módulos: Orden de 11 de febrero de 1993, del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente; b) Préstamos cualificados: Decreto 110/1993, de 20 de abril, con las modificaciones del Decreto 189/1993, de 29 de junio; c) Derechos de adquisición preferente: Ley 7/1988, de 15 de abril, y Decreto 140/1990, de 22 de mayo.

también afecta a las viviendas concertadas; especialmente, el Decreto 433/1991, de 16 de julio.

5. Normas de general aplicación:

- a) Areas geográficas homogéneas y módulos: Orden de 19 de junio de 1990, del Departamento de Urbanismo Vivienda y Medio Ambiente.
- b) Préstamos cualificados: Decreto 432/1991, de 16 de julio.
- c) Derechos de adquisición preferente: Ley 7/1988, de 15 de abril, y Decreto 140/1990, de 22 de mayo.

VI. Si en el lado positivo se destacarán las aportaciones novedosas de la normativa autonómica con respecto a la del Estado, en el lado negativo es criticable la persistente atomización y fragmentación de la regulación de los distintos regímenes de protección, muy a pesar de las innumerables declaraciones de voluntad hechas para solucionarlo. El hecho de que no sea oportuno pergeñar una codificación global, no es óbice para que cada uno de los compartimentos determinados para acoger las respectivas actuaciones protegibles vengan regulados de forma central por normas uniformes.

El problema es particularmente acusado en materia de viviendas de promoción pública o viviendas sociales. En este ámbito la regulación debería estar mucho menos dispersa, teniendo en cuenta las cualidades que definen al colectivo específico destinatario.

VII. La rigurosa fiscalización de todo tipo de operación que tenga como base una vivienda protegida es insustituible, en orden a que el gasto público —que es el gasto de todos— recaiga en aquellos ciudadanos que resulten como beneficiarios idóneos de la más exquisita aplicación del principio de redistribución de la renta. En esta línea, la renta más permanente sobre la que concentrar dicha redistribución no es otra que la vivienda.

VIII. Pero ese afán por el control toma como estandarte el mecanismo de los derechos de adquisición preferente de titularidad pública en las transmisiones de VPO, omitiendo controles

más estrictos a través de otros instrumentos. Existe cobertura legal para llevar a cabo otro tipo de controles, como el que hay que efectuar sobre la ocupación de las viviendas de protección oficial que, sin embargo, no se ejerce lo necesario. La configuración omnicomprendiva y absoluta que se ha dado a tales derechos es, a todas luces, excesiva. Se deja al prudente arbitrio de la Administración determinar cuándo es aplicable y cuándo no lo es. Esta discrecionalidad de las normas que regulan los derechos otorga al departamento el motivo para decidir en uno u otro sentido pueda venir dado por criterios de suficiencia o insuficiencia de los recursos públicos en cada momento, y no en función de criterios de justicia social que dan lugar a la necesidad de control por vulneraciones de la legalidad vigente, como sería lo correcto.

IX. El estímulo a la reutilización del parque ya construido es, al mismo tiempo que la actuación con visos de mejores resultados en la actual coyuntura, la más obstaculizada en su consolidación, precisamente por esta falta de previsión de la normativa sobre el mecanismo de control de los derechos de tanteo y retracto.

2. Financiación autonómica y financiación estatal

En numerosas ocasiones se ha escrito que la normativa sobre viviendas de protección oficial de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha sido innovadora respecto de la promulgada por el Estado e incluso mejorada para algunos aspectos. Podrían traerse a colación para corroborarlo cuestiones como la de las medidas adoptadas para resolver la situación de apremio generada por las lluvias torrenciales de agosto de 1983 (supresión de la prórroga forzosa), el tradicional estímulo a la rehabilitación, el sistema complementario de promociones concertadas de VPO, la adquisición de vivienda terminada como actuación protegible, etc.

Todos estos extremos, que no son más que aspectos singulares del régimen de protección a la vivienda en general de la Comunidad Autónoma del País Vasco, creemos que han sido explicados suficientemente y por alusión a esa misma singularidad con relación al régimen estatal.

Nuestra exposición quiere centrarse, dentro de este espacio conclusivo, en el tema de la financiación. La finalidad única de este compendio de consideraciones es la de resaltar, mediante comentarios y datos casi a título de ejemplo, las peculiaridades del sistema vasco de financiación al usuario de viviendas de protección oficial, cuestión ésta que no deja de ser la que más trasciende para el ciudadano, y aquella en la que las diferencias con respecto a la normativa de la Administración estatal fluyen más fácilmente.

Desde que el Gobierno Vasco fuera habilitado por el Decreto 15/1983, de 7 de febrero, para suscribir los convenios de colaboración financiera con las entidades de crédito que operan en Euskadi, se han desarrollado unos modelos de financiación que constituyen, en la actualidad, el exponente máximo del esfuerzo imaginativo hecho por los poderes públicos del País Vasco para salvar las especiales adversidades que en nuestro territorio se oponían a su labor.

Sabemos que durante la primera etapa de actividad normativa, esto es, hasta 1986, era el Estado quien, de forma excluyente, definía las actuaciones, no pudiendo aplicarse las ayudas directas ni los préstamos cualificados fuera de esa esfera. Siendo esto así, el Gobierno Vasco, además de financiar los planes generales del Estado, destinó los recursos a los planes coyunturales de vivienda terminada y en stock, a la rehabilitación, y a la ampliación del nivel de ayudas establecido por el Estado, instrumentando medidas financieras complementarias.

Como medida más destacada de los primeros tiempos en el campo de las figuras autonómicas, se decide la subsidiación parcial de los tipos de interés de los préstamos para rehabilitación que la Administración estatal había fijado en el Real Decreto 2.329/1983, de 28 de julio. A la postre este real decreto no sería aplicable en Euskadi por haberse dictado el Decreto del Gobierno Vasco 278/1983, de 5 de diciembre.

Al margen de las figuras autonómicas, como medidas financieras complementarias de los planes generales del Estado, el Decreto 158/1985, de 11 de junio, y la Orden de 4 de abril de 1986, aumentan la cuantía de las subvenciones a la adquisición

de viviendas de protección oficial de promoción privada en relación con las fijadas por el Plan Cuatrienal 84-87.

Prescindiendo de la producción normativa autonómica intermedia, llegamos a la que regula el régimen financiero actual, tanto para la promoción pública en el Decreto 167/1990, de 19 de junio, como para la promoción privada, vivienda usada y vivienda terminada no sujeta a protección oficial en el Decreto 433/1991, de 16 de julio. Para el ámbito estatal habrá que atenerse al Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, que define el núcleo del sistema de financiación en régimen general y en régimen especial.

Señalaremos las diferencias que más sobresalen entre el régimen de financiación al adquirente vigente en la Comunidad Autónoma del País Vasco y el vigente en el resto de las comunidades autónomas por aplicación del real decreto. Para ello se principia por la promoción pública de viviendas de protección oficial (en Euskadi promoción de viviendas sociales y en el Estado promoción en régimen especial), y se termina con la promoción privada y la vivienda usada (en el Estado actuaciones en régimen general).

2.1. Promoción pública

I. El límite para el acceso a una vivienda social, o lo que es lo mismo, el límite para el acceso al aplazamiento del pago o al préstamo cualificado con subsidio (caso de régimen especial en Euskadi), está fijado en 2,5 veces el SMI, frente a las 2 veces establecidas para el régimen especial regulado por el real decreto.

II. Ahora bien, esta ampliación de la base social capaz de recibir ayuda pública es en cierto modo compensada, por lo bajo, por obra de dos circunstancias:

- a) La mayoría de los municipios vascos se incluyen en el área geográfica homogénea donde el valor del módulo es más alto.
- b) Además, el porcentaje de aplicación a ese módulo es mayor en Euskadi: 90% frente al 85% del Estado.

III. Si la adquisición de una vivienda social resulta más cara en el País Vasco que en el resto de las zonas del Estado, unas condiciones de financiación privilegiada de la misma entidad implicarían un mayor esfuerzo financiero del Gobierno Vasco. En efecto, esto es así. El préstamo y las ayudas dan un resultado muy parecido en los dos ámbitos geográficos, habida cuenta de que las desventajas en aspectos como la cuantía o interés del préstamo se equilibran con la fijación de un mayor porcentaje sobre el precio de venta para las subvenciones a fondo perdido (107).

IV. Visto lo anterior, quizá la principal diferencia entre la normativa estatal y la autonómica en materia de régimen de financiación especial para la promoción de viviendas sociales radique en la fórmula establecida para el cálculo de la cuantía de las subvenciones. Entre nosotros las cuantías se ubican en tres estadios clasificados en función del tamaño familiar, y a los que corresponde respectivamente una subvención del 10, 11 y 12% sobre el precio de venta que figure en el contrato de compraventa. Frente a este planteamiento, el real decreto recoge un guarismo uniforme del 9%.

2.2. Promoción privada y vivienda usada

En su conjunto, las condiciones de la financiación protegida al adquirente de VPO de promoción privada y de vivienda usada que regula el Decreto del Gobierno Vasco 433/1991, son más favorables que las establecidas para las comunidades autónomas

(107) Para las viviendas sociales promovidas en régimen especial, el préstamo cubre un máximo del 72% del precio de venta a un tipo de interés subsidiado del 6,5% anual. En la normativa estatal, la cobertura alcanza el 75% del precio y los tipos de interés se establecen en el 5%.

Estas mejores condiciones del préstamo estatal pretenden equilibrarse en el País Vasco con unas subvenciones más cuantiosas.

Hay que subrayar que estamos hablando del régimen especial como una de las modalidades de financiación de vivienda sociales existentes en el País Vasco. Junto a ella, conocemos la posibilidad de promover en régimen público, en cuyo caso el tipo de interés para el precio aplazado no varía, pero el aplazamiento lo es de la totalidad del precio, perdiendo con ello sentido la instrumentación de subvenciones para pagar una aportación inicial que no existe.

restantes desde la Administración estatal y para el régimen general. Sería demasiado prolijo y hasta redundante entrar en el detalle, por cuanto para el caso vasco ya hemos examinado las condiciones de los préstamos, de las subvenciones y de los subsidios. Según esto, señalamos seguidamente las diferencias que se observan respecto del régimen estatal omitiendo su ilustración con concretos porcentajes, parámetros, cuantías y demás.

I. Fórmulas de amortización de los préstamos cualificados más flexibles:

- líneas de crédito diversificadas;
- cuotas de amortización constantes y crecientes, según los casos;
- tipos de interés variables para determinados supuestos (108);

II. Tope máximo de ingresos de mayor número de veces el salario mínimo interprofesional, tanto para el préstamo cualificado como para la subsidiación del tipo de interés, considerando que cada una de las formas de la financiación privilegiada cuenta con un tope distinto. Hay que matizar en este punto que no procede la comparación en cuanto a las subvenciones, ya que el real decreto deja su concesión al criterio de las comunidades autónomas.

III. Mayor sofisticación en el cálculo de las ayudas directas. Su entidad se determina en nuestra comunidad autónoma en función de las características personales de los perceptores (nivel de ingresos y número de miembros de la unidad convivencial) y del precio de venta de la vivienda para la que se solicita la ayuda. En la normativa estatal sobre subsidios su cuantía es unitaria.

(108) En una coyuntura de tendencia a la baja de los tipos de interés del préstamo hipotecario como la presente, y con fundadas esperanzas de mantenimiento o fortalecimiento a medida que se acerque el primero de enero de 1993, hay que tener en cuenta que unos tipos fijos sólo benefician a las entidades bancarias, pero no al prestatario ni al mismo Gobierno Vasco que tendrá que subsidiar en todo caso los mismos puntos de interés. Los tipos variables permiten ese necesario ajuste de los tipos protegidos a los tipos libres de forma inmediata, con lo cual si el precio del crédito baja en general, ésto redundará en provecho del adquirente.

IV. Otro tanto puede decirse de los tipos de interés de los préstamos cualificados sin subsidiar, que siendo invariables en el Estado, en la Comunidad Autónoma del País Vasco están igualmente estratificados por niveles de renta y de precio de venta.

De todo lo anterior se desprende que el Real Decreto 224/1989 únicamente considera las características subjetivas del potencial beneficiario en materia de financiación dentro de la fórmula establecida para la ponderación de los ingresos brutos: edad, tamaño familiar y localización de la vivienda. En Euskadi, se cuenta del mismo modo con una fórmula de ponderación, y por añadidura, como hemos visto, se consideran aspectos subjetivos y objetivos (precios de venta) en el cálculo de las condiciones de cada una de las tres formas que puede adoptar la financiación protegida.

En conclusión, no es osado afirmar que el diseño del sistema de financiación privilegiada al adquirente de viviendas de protección oficial y figuras asimiladas está comparativamente mejorado en la normativa del Gobierno Vasco y, por ende, es más equilibrado. Además de haberse ideado fórmulas novedosas desde hace años, el constatable avance del proceso de personalización de las ayudas y de los préstamos es síntoma del afán puesto en la búsqueda de un mayor ajuste de las inversiones públicas en materia de vivienda, para que, incardinado el sistema en el principio de justicia social, esas inversiones repercutan en quienes más lo necesitan.

PARTE II

**EL ALQUILER DE VIVIENDAS
EN EL PAIS VASCO.
LAS VIVIENDAS DE PROTECCION
OFICIAL**

El artículo 47 de la Constitución Española de 1978 reconoce a todos los ciudadanos la titularidad del derecho al mero disfrute de una vivienda digna y adecuada, imponiendo a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones necesarias y de establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho reconocido sin pronunciarse sobre el régimen de tenencia más apropiado para ejercitarlo: propiedad, arrendamiento, derecho de superficie, o usufructo.

Pues bien, a partir del mandato constitucional es una realidad que los poderes públicos han ido más lejos y los programas de vivienda por ellos elaborados han dirigido la actuación preferentemente hacia la garantía no sólo del disfrute, sino del disfrute en propiedad, tanto por vía de subvención y construcción directa, como por vía de apoyo fiscal indirecto. Hay que subrayar entonces, que ha sido la Administración quien desde un principio ha incorporado una importante asignación patrimonial al contenido del derecho a la vivienda.

Al sentido tomado por la actuación pública de fomento se ha añadido otro cúmulo de factores, y la suma de las consecuencias de dichos factores dan como resultado el arraigo entre la colectividad de una conciencia enfrentada de lleno con el alquiler. Hay que tener claro, pues, que la sociedad únicamente se ha dejado llevar por la inercia de la pauta marcada por los gobiernos que ha elegido para su representación, habiendo sido éstos y no aquélla, los que han hecho posible el nacimiento, desarrollo y consolidación de una cul-

tura de la propiedad y, por ende, de una actitud de la población de antemano indispuesta a habitar un inmueble que no es el suyo (1).

El haber sido predominante la inversión del gasto público en el estímulo de la construcción y posterior adquisición de viviendas para su ocupación en propiedad no sería reprochable siempre que se diera la situación utópica de plena satisfacción de las necesidades de alojamiento de la población. Pero no sería utópico si se pudiera conseguir algo así, y, por contra, la realidad nos muestra que sigue siendo muy vasta la franja que separa a la demanda potencial de la demanda efectiva.

Cabe afirmar sin rubor que si en alguna de las múltiples variantes de la materia vivienda la realidad supera a la ficción, ésta es la de los arrendamientos urbanos, situación de la que no están exentos ni los libres ni los protegidos. Las causas de la caótica panorámica de los alquileres hay que buscarlas en los dos planos que muestra la intervención pública en la materia: de

-
- (1) Prueba del calado de esta desconfianza ante todo lo que no sea una concepción patrimonial del soporte físico de la subsistencia es una encuesta realizada en Euskadi en junio de 1988 por la Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras (*op. cit.* pp. 128 a 137).

De la disposición al pago por vivienda comprobada en el grupo de los autodeclarados insolventes resulta significativo que el 69% de las personas no principales y el 90% de las personas principales mantengan una actitud negativa ante la alternativa de una vivienda pequeña en alquiler. Cada vez más, se tiende a la propiedad por concepto, independientemente del esfuerzo económico que ello implique, que, si no se puede hacer, se fuerza una permanencia en la unidad convivencial, en el caso de los jóvenes. De ello se deduce que sus exigencias en cuanto a dimensión y régimen de tenencia de la vivienda son elevadas; aspiran a un alojamiento no acorde con sus medios materiales. Según esto cualquier política de fomento que se diseñe deberá considerar en todo momento que va a enfrentarse a una ingrata aceptación y que, por tanto, para suavizarla, es preciso que las medidas sean francamente favorables a los inquilinos potenciales.

Como segunda conclusión sobresaliente el estudio denota «la existencia de un amplio estrato de población cuyos escasos ingresos y la no posesión de patrimonio alguno les impide acceder incluso a la promoción pública de vivienda. Ello significa que este colectivo debe ser objeto de una atención especial desde el punto de vista de la política de vivienda». Se trasluce así la oportunidad de que también para este colectivo, compuesto en su mayor parte por personas que son y inquilinos, se establezca una ayuda pública, repetimos, muy favorable.

un lado la regulación del régimen jurídico *strictu sensu* y, en segundo término, el fomento de la inversión de los particulares en viviendas para su cesión y ocupación en alquiler, así como la producción y el mantenimiento de un parque público para su disfrute bajo este régimen de tenencia.

Los dos ámbitos son manejados por los poderes públicos, aunque para el primero el demérito es imputable al legislador central, y para el segundo a la Administración autonómica.

Respecto del primero de los planos, el régimen jurídico, las reglamentaciones han sido sucesivas y complejas en el Estado español, unas veces para proteger al inquilino, y después para liberalizar el mercado admitiendo el juego pleno del principio de la autonomía de la libertad de las partes contratantes, que son quienes, desde mayo de 1985, han establecido las pautas del devenir del sector. De la superposición de normativas en todo distantes, se ha cosechado la coexistencia de situaciones muy diversas, situándose en los extremos las de los contratos anteriores a la Ley de Arrendamientos Urbanos (conocidos como alquileres de «rentas congeladas»), y las de los posteriores al Real Decreto Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica (2) (sin prórroga forzosa). La legislación actual permite la agravante coexistencia de diferentes calidades de propietarios y de inquilinos, lo que abona el terreno para la degradación física del parque, para la retracción de la oferta privada de viviendas en alquiler y, en fin, obstruye la existencia de rentas arrendaticias medias que, o bien son inasumibles, o bien son bajas hasta niveles insospechados (3).

(2) BOE de 9 de mayo de 1985.

(3) Tres cuartas partes de los contratos de arrendamiento vigentes en el conjunto del Estado en 1989 no quedan afectados por la supresión de la prórroga forzosa operada por el Decreto Boyer.

Según la encuesta del MOPU de 1989, la renta mensual media se cifró en 10.879 pesetas, pero esta moderación es obviamente ficticia. A pesar de las infladas rentas de las viviendas alquiladas después del 8 de mayo de 1985, casi la mitad de las que componían el segmento del parque residencial ocupado en alquiler tenían establecida una renta inferior a las 5.000 pesetas al mes, y, como es sabido, la regulación vigente no prevé su actualización para la vivienda libre, fuera del pacto contractual al efecto.

Sobre este paisaje reposa la «leyenda negra», y la conciencia social de la nula rentabilidad del arrendamiento, tanto para el inquilino como para el propietario. No es admisible la crítica condescendiente por cuanto en la actualidad todo son problemas: rigidez de la normativa, parque reducido, ausencia de rentas moderadas en la nueva oferta, deficiente estado de conservación de las viviendas ocupadas, etc.

Si la valoración sobre el régimen jurídico vigente es, sin ningún género de dudas, negativa, ya la proclamen las partes enfrentadas (cada una con sus argumentos en debates exasperados), o un tercero desprovisto de pretensiones de terciar en la disputa, no debe serlo menos el enjuiciamiento que verse sobre la política de fomento del arrendamiento desarrollada hasta la fecha. Un par de datos objetivos lo dicen todo: para 1989 no llegaban a doce las viviendas que de cada 100 de las existentes estaban ocupadas en alquiler en el Estado; y si categórico es este dato, abrumador resulta el hecho de que el porcentaje de viviendas de propiedad pública (de la Administración pública y de entidades promotoras públicas) en arrendamiento sobre el total del parque se cifrara para tal año en un 0,89%.

Si la oferta de viviendas sociales en arrendamiento es insuficiente (aunque en Euskadi no tanto como en otras partes del Estado), la de viviendas de protección oficial de promoción privada para su disfrute bajo el mismo régimen es prácticamente nula, y ello muy a pesar de las tan diversas como inoperantes normas o, más que normas, declaraciones de voluntad, contundentes en su explicitación de la perentoriedad de la actuación sobre el sector.

Además, en el afán de motivar la reflexión por quienes dispongan de los medios para solucionarlo, no nos resistimos a subrayar que sólo un 7,3% de los residentes en Euskadi pernocan en un piso alquilado (4,3 puntos por debajo de la media estatal), lo que otorga al País Vasco el «privilegio» de mantener su condición de comunidad autónoma con menos inquilinos de entre las diecisiete que integran el Estado español (4).

(4) Son datos extraídos de la *Encuesta MOPU (1989) sobre vivienda en alquiler*.

Paradójicamente, salvando las distancias y la evolución de nuestro régimen político hacia la democracia, probablemente se reproducen en nuestro tiempo, a las puertas de la desaparición de las fronteras en el Mercado Común Europeo, gran parte de los fundamentos que dieron origen al Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Después de haber sido reformada en 1985, las manifestaciones de la exposición de motivos de la Ley 40/1964, de 11 de junio, vuelven a estar, lamentablemente, de actualidad:

«El movimiento liberalizador de la propiedad urbana ha de atemperarse, no sólo al ritmo determinado por las circunstancias económicas del país sino también a las exigencias ineludibles de la justicia social, que constituyen la médula y razón de ser de nuestra régimen político.

A estos principios capitales responde la presente reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos, reforma que, naturalmente no puede consistir en la simple e inmediata vuelta al sistema jurídico propio del derecho común, mientras éste no sea modificado para adaptarlo a los imperativos de nuestra época, puesto que aún no hemos alcanzado la madurez económica indispensable ni se ha logrado satisfacer la necesidad de vivienda por importantes sectores de la sociedad española, pese al considerable esfuerzo realizado y al manifiesto incremento obtenido durante esta última década».

Una actuación pública racional en los ámbitos de la reglamentación y del fomento hubiera evitado una situación tan lamentable como la someramente descrita. El régimen de tenencia en arrendamiento se viene considerando por la doctrina generalizada como una opción seria para dar respuesta a las crecientes necesidades de vivienda, en el correcto entendimiento de que con la vigente Constitución deviene obligada la garantía del ejercicio del derecho al disfrute, que no del derecho a la propiedad de una vivienda, en favor de todos los ciudadanos, y poniendo sobre la mesa un sin fin de consideraciones sobre las ventajas que brinda el alquiler.

La exigüidad del parque residencial ocupado en alquiler ha provocado la proliferación de estudios sobre la propiedad como régimen de tenencia abrumadoramente dominante, sobre todo cuando las reflexiones giran en torno a las viviendas de protección oficial. La potenciación del alquiler, sin embargo, requiere la elaboración de categorías doctrinales que canalicen la actividad pública legislativa y de fomento. No queremos ser presuntuosos, pero tampoco podemos tener la desfachatez de olvidarnos del alquiler, una vez más, en este trabajo nuestro cuyo objeto último, insistimos en esto, no es otro que la vivienda protegida, vista, además, desde el enfoque del usuario.

Muy al contrario, se pondrá el acento en esta materia, que precisamente por la característica escasez de obras cuando se habla del segmento protegido, resulta particularmente sugerente. Abundaremos así en la valoración de las medidas adoptadas en materia de fomento, que es la que compete a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Hay que matizar, no obstante, que en el complejo sector del alquiler de viviendas de protección oficial no puede desdeñarse el carácter supletorio de la legislación estatal común y especial sobre arrendamientos urbanos, lo que nos obliga a tomarla en consideración cuando sea preciso.

El que no dediquemos un apartado específico a la problemática generada por la legislación estatal, no significa que esté exenta de culpa, pues la superposición e inoportunidad de las diferentes normativas de régimen jurídico general de los arrendamientos urbanos es designada por la generalidad de la doctrina como principal razón de que el sector se encuentre hoy bajo mínimos en todos los sentidos (5).

Parece insustituible que la Administración, en sus distintos niveles territoriales, centre sus esfuerzos en esta materia y

(5) Sobre el particular se han vertido ríos de tinta. Citaremos un tan valioso como conciso artículo de LUIS FURONES, donde reúne el elenco de motivos del retroceso del alquiler como régimen de tenencia en España. La vivienda en arrendamiento. Aspectos estadísticos y socio-económicos. En *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 8-9, primavera 1989, pp. 35 a 46.

acoja, sin ningún perjuicio, el fomento del alquiler como una seria vía que, sin duda, coadyuvará de manera importante a dar respuesta a las crecientes necesidades de alojamiento (6).

I. POLITICA DE FOMENTO DEL ALQUILER DE VPO DESARROLLADA EN LA COMUNIDAD AUTONOMA

La situación que desde 1985 mantiene el marco legal rector de los arrendamientos urbanos del segmento libre y, de forma supletoria y transcendental, del segmento protegido, ha actuado como un serio obstáculo a las aspiraciones de la Administración vasca orientadas a la provisión de una oferta suficiente de viviendas en alquiler que, además, sea adecuada y a precios coherentes con los ingresos de las unidades convivenciales.

(6) Nota del autor: En letra pequeña y a modo de conclusión, traemos literalmente algunas consideraciones que hacíamos en una parte del estudio original que ha decidido finalmente no publicarse por limitaciones de espacio:

«Existiendo una oferta suficiente y con rentas moderadas, esto es, bastante por debajo del costo mensual de un préstamo hipotecario, a buen seguro la conciencia social en torno al alquiler se transformaría. Para conseguirlo, por supuesto, hay que flexibilizar la actual regulación legal mediante una modificación integral del marco jurídico rector de los arrendamientos urbanos, elaborando una nueva ley con vocación de permanencia que enfrente no sólo aspectos parciales, sino la problemática en su conjunto y que, estableciendo un justo equilibrio entre derechos y obligaciones de las partes, otorgue garantías a los inquilinos ante la nueva oferta y, sobre todo, genere el imprescindible clima de confianza entre los inversores privados.

Pero ni el Gobierno Vasco, ni nuestra Administración local, pueden abandonarse a las limitaciones resultantes del esquema del reparto competencial. Sin la reforma legal es de rigor reconocer que las dificultades son mayores, pero no por ello es imposible andar importantes pasos a través de la política de fomento directo e indirecto, vía gasto público y vía fiscalidad. Los números son tajantes en este sentido, y ninguna de las administraciones territoriales queda absuelta del más amargo de los reproches. Luego de tanto tiempo de dejación resultará intrincado retomar seriamente la que ha sido considerada desde hace décadas como forma posesoria de los inmuebles urbanos secundaria, pero hay que coincidir en que es obligado intensificar los esfuerzos en esta dirección».

La existencia de esta cortapisa debe tenerse en cuenta siempre que se pase a valorar la actuación de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco pero, como queda dicho, el juicio que merecen las medidas de fomento diseñadas, y aun las no diseñadas, en nuestro ámbito territorial, es forzosamente negativo. Corresponde que a continuación nos ocupemos de la política autonómica de fomento del alquiler en lo que respecta a las viviendas de protección oficial. Para ello es factible y conveniente diferenciar los dos regímenes básicos de protección a la vivienda que están en vigor:

1. Viviendas de protección oficial de promoción privada.
2. Viviendas sociales o de promoción pública.

1. Financiación privilegiada del alquiler de viviendas de protección oficial de promoción privada

El Real Decreto 3.148/1978, de 10 de noviembre, dentro de la sección II sobre Financiación, del capítulo II sobre Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada, establece en su artículo 37 sobre Ayudas al arrendatario, que:

«Uno. La cuantía de la ayuda económica personal, por metro cuadrado de superficie útil, para subsidiar el arrendamiento de viviendas de protección oficial consistirá en un porcentaje de su renta, aplicable hasta el número de metros cuadrados de superficie útil en relación con la composición familiar, según lo previsto en el artículo 35 del presente Decreto.

Dos. Las condiciones para la concesión de las ayudas contempladas en el párrafo anterior serán establecidas en las disposiciones de desarrollo del presente Real Decreto».

La antigua normativa nuclear que instaura las líneas maestras del régimen de protección a la vivienda vigente ofrece la cobertura precisa para que, en su desarrollo, se establezcan medidas de fomento del alquiler de viviendas de protección oficial de promoción privada, consistentes en el otorgamiento de

ayudas personales que minoren el costo de la renta para los inquilinos. Partiendo de este tronco legal, el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, cada uno en sus respectivos espacios territoriales, han ido configurando el definitivo régimen de financiación a la vivienda protegida.

Hay que señalar que ni la Administración estatal ha concretado el precepto transcrito, ni la Administración autonómica ha utilizado la habilitación que implícitamente integra, en el sentido de que a la postre absolvería a la CAPV de la comisión de cualquier exceso competencial, por si tal absolución no quedara clara con la jurisprudencia constitucional posterior y, aun con la práctica normativa habida.

Por tanto, transcurridos trece años seguimos sin contar con las esperadas subvenciones, no a la oferta de viviendas privadas de protección oficial en alquiler, sino a la propia demanda.

Siguiendo a grandes trazos el iter legislativo, debemos detenernos en el Plan Cuatrienal de Viviendas 1984-1987, pues es en ese tiempo cuando comienza la actividad de normación del Gobierno Vasco en lo que hace a la materia de las VPO de promoción privada. Nos consta que en esta primera etapa de producción normativa nuestro poder ejecutivo se limitó a establecer medidas financieras complementarias para las figuras protegibles definidas por el Estado.

Las normas para la instrumentación financiera del plan cuatrienal se contienen originariamente en el Real Decreto 3.280/1983, de 14 de diciembre, cuya exposición de motivos declara que da entrada a las subvenciones al arrendamiento de viviendas de protección oficial de promoción pública «con la finalidad de paliar la carga económica de satisfacción de la renta arrendaticia por parte de los inquilinos de nivel de renta bajo en relación con los ingresos y composición de la unidad familiar». En efecto, la disposición adicional cuarta del real decreto autorizaba al Instituto para la Promoción de la Vivienda (7) para subvencionar el alquiler de las viviendas de promoción pública.

(7) Este organismo suprimido por Real Decreto 1.654/1985, de 3 de junio. Por ello, las referencias a él deben entenderse hechas al MOPU.

Pero ni el real decreto, ni las normas posteriores que lo desarrollan, ni las medidas complementarias del Gobierno Vasco (8) dan cumplida respuesta a la remisión efectuada por el Real Decreto 3.148/1987, de 10 de noviembre, en cuanto a las ayudas personales para los arrendatarios de VPO de iniciativa privada.

Superado el plan cuatrienal, en la regulación de los planes de vivienda que han estado vigentes hasta finales de 1991, la dinámica va a ser similar tanto en el ámbito estatal como en el ámbito autonómico. La falta de concreción de las ayudas personales para los arrendatarios (y, como adelantamos, la ausencia de fórmulas de financiación especialmente favorables para los promotores con destino a arrendamiento), contrasta con la sucesión de declaraciones de voluntad que apuestan por el arrendamiento. Resulta particularmente esclarecedora en el sentido de lo expuesto la dicción de un pasaje legal que aparece en todos los decretos sobre medidas financieras del Gobierno Vasco desde 1988:

«La financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda podrá adoptar las siguientes formas:

(...)

c) Cualquier otra que pueda establecer el Gobierno Vasco mediante Decreto, atendidas la evolución económica y el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en la presente disposición, en particular para atender de forma diferenciada la necesidad de viviendas de grupos específicos de población, y potenciar el mercado en arrendamiento» (9).

El último estadio del proceso normativo viene dado por el Decreto 433/1991, de 16 de julio, cuyo capítulo II regula las actuaciones de promoción y adquisición en primera transmisión de viviendas de protección oficial de promoción privada. La

(8) Fundamentalmente las que dentro del Plan Cuatrienal se establecen en los decretos del Gobierno Vasco núm. 157, de 4 de junio, y 158, de 11 de junio, ambos de 1985, y en la Orden de 8 de abril de 1986.

(9) Se trata de letra c) del artículo 2.1 de los decretos del Gobierno Vasco números 144/1988, de 17 de mayo, 108/1989, de 11 de abril, 166/1990, de 9 de junio, y 433/1991, de 16 de julio. El de 1988 aludía también a la necesidad de potenciar el mercado de vivienda usada.

propia nomenclatura trasluce que no tendrán cabida las ayudas personales a los arrendatarios. Este decreto, como los que le precedieron, acusa recibo de una conciencia favorable al alquiler, pero entiende que las condiciones de la financiación privilegiada no deben alcanzar al inquilino; y lo que causa mayor extrañeza, en la sección primera del capítulo II (Régimen Financiero) no se explicita ninguna diferencia entre las condiciones de los préstamos cualificados a los promotores, en virtud del destino final que tengan previsto para las viviendas resultantes, bien la venta, bien el arrendamiento.

Entramos de lleno, pues, en el segundo de los pilares sobre los que puede materializarse esa declaración legal sobre la necesidad de potenciar especialmente el alquiler, esto es, el estímulo de la oferta. La promoción de VPO de promoción privada para su posterior cesión en alquiler recibe las mismas garantías financieras desde el Gobierno Vasco que la promoción para venta. Siendo esto así, el promotor preferirá enajenar antes que arrendar por motivos sobradamente conocidos, entre los que se nos ocurren:

- a) La generación de beneficios a corto plazo que supone la venta del producto.
- b) Las previsibles incomodidades y gastos que acarrearía la gestión y el mantenimiento de una edificación compuesta por pisos alquilados propiedad del promotor.
- c) A salvo de otras razones, fundamentalmente, la práctica seguridad de que no existirá demanda suficiente de viviendas en alquiler en los niveles de rentas que, permitidos por la Ley, el promotor debería fijar en busca de una rentabilidad (10). Junto con el alto nivel

(10) La renta máxima inicial anual de una vivienda de protección oficial de promoción privada será del 7,5% del precio de venta que corresponda a las viviendas, incluidos los anejos, en el momento de celebración del contrato de arrendamiento.

Si pensamos en una hipotética vivienda de 90 metros cuadrados y ubicada en el Area 1, podría ser alquilada, en 1991, por una renta inicial anual de 777.096 pesetas, o lo que es lo mismo, por 64.758 pesetas al mes. Ni que decir tiene, que la cuantía ascendería en el caso de que la vivienda contara con trastero o garaje.

de renta arrendaticia, se presentan ante la demanda obstáculos ya indicados como la cultura social contraria al arrendamiento o, en fin, el hecho de que sea una demanda sin otros incentivos directos que la limitación de renta (que de todos modos sigue siendo cara) y, para más *inri*, el que esté discriminada por la vía fiscal indirecta frente a la demanda de propiedad.

En todo el decreto no se contienen otros artículos específicos sobre arrendamiento que el 18 y el número 1 del 19, que tasan la renta máxima inicial por referencia a un porcentaje del precio de venta máximo y que establecen la obligación de visado de los contratos. De ambos nos ocuparemos en el espacio dedicado al régimen jurídico. Por lo demás, para los arrendamientos urbanos de VPO de promoción privada hay que atenerse a la regulación genérica que se establece en el decreto respecto de todo tipo de promociones.

En conclusión, de poco sirve hacer gala de loables propósitos si ya de entrada no se ponen las bases que permitan aproximarse a su consecución. Y tales bases están ausentes tanto desde el punto de vista financiero como desde el punto de vista de la regulación misma. Adivinamos que las previsiones aisladas que fijan una cuantía máxima para la renta y una obligación de visar los contratos, nacen a sabiendas de que su operatividad va a ser prácticamente (por no decir totalmente) nula, al menos en lo referente a la nueva oferta en alquiler. Desde esta perspectiva tanto hubiera dado no regular algo que no se aplica, esencialmente por dos motivos:

1. Porque previsiblemente apenas existe oferta de nuevas viviendas de protección oficial de promoción privada en arrendamiento.

2. Porque en el improbable supuesto de que cambiara la coyuntura del coste del suelo, el marco legal de cuño estatal sobre régimen jurídico, la regulación del fomento y, en fin, el resto de males hoy presentes, hasta el punto de que una promoción para arrendamiento fuera rentable, habría que cambiar antes la normativa autonómica de forma que previera multitud de cuestiones que deja sin regulación.

Parece quedar probado que nuestra Administración es consciente de que en las condiciones actuales es una quimera la consolidación del alquiler como régimen de tenencia de las viviendas protegidas construidas por la iniciativa privada. Si dispusiéramos de datos que cuantificaran las viviendas que de este tipo existen, y que desglosaran aquellas cuya edificación ha sido objeto de ayuda financiera por el Gobierno Vasco y aquellas otras que fueron financiadas por la Administración del Estado en tiempos casi perdidos en la memoria, es seguro que se podría desechar cualquier otra rúbrica a todo lo que hasta aquí ha quedado explicado, en ocasiones como ésta, con base en indicios.

Por otra parte, lo cierto es que esta disciplina consistente en regular homogéneamente la financiación para la promoción obviando como cuestión diferencial el destino final de las viviendas promovidas, y de establecer ayudas económicas sólo para los adquirentes, reduciendo las ventajas financieras para el inquilino a la mera tasación de la cuantía de la renta, es igualmente seguida por la normativa estatal que ha sido de aplicación hasta el 14 de enero de 1992.

El artículo 4.1 c), del Real Decreto 224/1989 de 3 de marzo, es una declaración de intenciones prácticamente idéntica a las explicadas de los decretos del Gobierno Vasco (11). Sólo hay un aspecto en el que se ofrece un trato financiero de favor a la promoción para alquiler en relación con la propiedad, si bien tal diferencia no es consignable en el «Debe» de la Administración vasca, sino en el «Haber» de la Administración estatal. Se trata del artículo 13 letra a) párrafo 2 del real decreto que fija la cuantía máxima del crédito al promotor en el 75% del módulo ponderado para el caso de propiedad, y en el 80% para el supuesto en que las viviendas promovidas vayan a ser disfrutadas finalmente en alquiler (12).

(11) Es una declaración que se traslada del Real Decreto 1.497/1987, de 4 de diciembre, derogado por éste de 1989.

(12) Como sabemos, en Euskadi la cuantía del préstamo es del 80% del precio de venta de la vivienda para ambos supuestos de promoción: alquiler y propiedad.

Se habrá tomado nota de lo apuntado al respecto de que el 14 de enero de 1992 termina la eficacia del Real Decreto 224/1989, excepto para la situaciones creadas a su amparo. En efecto, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte ha publicado con tal fecha el Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, cuya disposición derogatoria ejerce su cometido sobre la normativa que había sido de aplicación durante los tres últimos años en el conjunto del Estado, excepción hecha de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Obsérvese que la nueva disposición se dicta apenas superado el límite del período que hemos tenido a bien ubicar como lapso temporal objeto del presente trabajo (13), por lo que un estudio detallado del novedoso real decreto sería demasiado prematuro y nos obligaría a desechar parte de lo hasta aquí repasado sobre el sistema que ha venido aplicándose en toda su extensión durante el pasado inmediato. Con respecto al nuevo régimen de protección a la vivienda, no obstante, se han plasmado algunas observaciones, por lo general en letra pequeña. Lamentablemente, la consustancial provisionalidad de la regulación sobre viviendas de protección oficial, produce el riesgo de que todo lo que sobre ella se escriba quede deslabazado del contexto latente al tiempo de proceder a su lectura, complicando en todo momento el trabajo de análisis. Deseamos, sin embargo, que la ausencia de un estudio detenido no produzca un desfase notable de todo lo hasta aquí expuesto con la realidad, y que sirva, al menos, para comprender las cosas en sentido retrospectivo.

Si hemos querido traer la normativa que instrumenta el Plan de Viviendas estatal 1992-1995 en lo que toca a los arrendamientos urbanos de viviendas protegidas construidas por la iniciativa privada, es sólo para efectuar someras advertencias u opinar intuitivamente sobre una cuestión que, hasta el momento, hacía flaquear el régimen global de protección a la vivienda por la omisión de un tratamiento decidido.

Siendo esto así, hay que empezar significando que el real decreto es la materialización de una de las medidas consignadas

(13) Hasta finales de 1991.

el 10 de mayo de 1991 por el Consejo de Ministros en un documento sobre propuestas concretas para un nuevo diseño de la política de viviendas, que incluía medidas de oferta, medidas de demanda y medidas de coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas territoriales. La atención del documento programático se concentraba, lógicamente, en la problemática del suelo, aun cuando para la medidas de oferta fuera coprotagonista el arrendamiento. Se plantean dos resultados principales que deben obtenerse del apoyo a la oferta de viviendas: a) la provisión de más suelo urbanizable; y b) la diversificación a través de la ampliación del mercado de viviendas en arrendamiento.

En fin, la preocupación general del poder ejecutivo estriba en el problema del suelo, en el alquiler y en el mercado de segunda mano, como no podía ser de otro modo en vista de la pauta de los gobiernos de los Estados comunitarios.

Para el alquiler, en concreto, se proyecta la modificación del «Decreto Boyer» de modo que el período mínimo de duración de los contratos sea de tres años con posibilidad de actualización anual de la cuantía de las rentas según la evolución experimentada por el Índice de Precios al Consumo, apuntándose, además, que esta modificación será un paso previo para la reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

Unas de las grandes actuaciones previstas era, como dijimos, la elaboración de un Plan Plurianual de Viviendas, que finalmente se recoge en dos reales decretos:

1. Real Decreto 1.688/1991, de 15 de noviembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo con destino preferente a viviendas de protección oficial.
2. Real Decreto 1.932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del Plan 1992-1995.

Conocido a grandes trazos el contexto en el que nace la última de las disposiciones referenciadas, desechamos las importantes innovaciones que introduce en otros campos, para quedarnos únicamente con las introducidas sobre el alquiler, con objeto exclusivo de señalar, también a grandes trazos, las dife-

rencias de regulación existentes entre la financiación a la promoción privada de VPO para propiedad y para arrendamiento.

Uno de los seis principios que aparecen en la exposición de motivos como rectores de la estrategia del real decreto es el del fomento de la oferta de viviendas en alquiler a precios moderados, como alternativa deseable para un amplio espectro de demandantes de vivienda.

Es ilustrativo que ya no se incluya la manida declaración expresa sobre la necesidad de potenciar el mercado en alquiler a través de «cualquier otra modalidad de financiación que pueda establecer el Gobierno», como lo hacían los decretos estatales y autonómicos anteriores. Esta omisión nos indica desde un primer momento que la eterna ambición incumplida va a pasar a ser una realidad a nivel normativo; o, dicho de otro modo, por fin se va a establecer una regulación específica, diferenciada y privilegiada para el estímulo de la oferta en alquiler.

El artículo 8º define las circunstancias de carencia de vivienda y de nivel de ingresos ponderados que deberán darse en la persona física potencial beneficiaria de la financiación pública, que sirven, cómo no, para que también los promotores puedan percibir las ayudas. Para ello el precepto habla de adquirentes, adjudicatarios, promotores para uso propio o arrendatarios de viviendas. La alusión expresa a los arrendatarios no es nueva en la normativa estatal (14), a diferencia de lo que ocurría con la autonómica, pues, el artículo 3.7 del Decreto del Gobierno Vasco 433/1991 sólo establece el límite de ingresos ponderados en número de veces el salario mínimo interprofesional para los adquirentes y para los promotores para uso propio.

Pero las disposiciones que en este momento deben acaparar la exposición son las integrantes de la sección 1ª del capítulo II del Real Decreto sobre financiación de actuaciones protegibles en viviendas de protección oficial de nueva construcción promovidas en régimen general. La regulación de los artículos 11 a

(14) El artículo 3.6 del Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, también tasaba los ingresos de los arrendatarios de viviendas promovidas en régimen general.

16 dispensa un tratamiento diferenciado a la financiación según recaiga sobre promotores en alquiler o sobre promotores en propiedad, diferencias que, otorgando mayores beneficios a los primeros, pueden resumirse esquemáticamente como se hace en la siguiente tabla.

Financiación al promotor en régimen general

	ARRENDAMIENTO	PROPIEDAD
Plazo de amortización del crédito	10 años	15 años
Período de carencia	Máximo de tres años para el promotor, que finaliza con el otorgamiento de la calificación definitiva	Mismo plazo, que finaliza con el otorgamiento de la escritura pública
Subsidio	Tipo subsidiado del 7% durante toda la vida del crédito: carencia y amortización	Los promotores no gozan de subsidio
Subvención	10% del precio máximo al que hubiera podido venderse la vivienda en el momento de su calificación definitiva	Los promotores no gozan de subvención
Disposición del crédito	Las entidades de crédito podrán reservarse el 15% hasta el visado de los contratos	Posibilidad de reserva del mismo porcentaje, hasta acreditar la calificación definitiva e inscripción registral de las escrituras

Es temprano para valorar la suficiencia o insuficiencia de las previsiones encuadradas, aunque por fin se está considerando el alquiler como una realidad diversa de la propiedad, diversidad que solicita un trato también diverso y más ventajoso, si

es que realmente se persigue hacer atractivo este régimen de uso, primero para la inversión privada, como base que procurará que también sea atractivo, *a posteriori*, para la demanda.

Sabido es que la legislación estatal sobre fomento no será directamente aplicable en el territorio de la CAPV, pero está demostrado que es siempre una referencia de mínimos para el Gobierno Vasco. Dicho esto, es más que previsible que el nuevo plan autonómico de viviendas (que estará publicado casi con absoluta certeza antes de que salga a la luz este trabajo), abra la puerta a la esperanza adscribiéndose, como lo hará, a la pauta estatal.

Antes de terminar con el ámbito privado y antes de comenzar con el ámbito público, es obligado aludir a una previsión intermedia por cuanto resulta de aplicación tanto al régimen general como al régimen especial de promoción de VPO con destino a arrendamiento, y que es particularmente trascendente. Dice así el artículo 5º del Real Decreto 1.932/1991:

«Financiación para vivienda en arrendamiento.-La obtención de financiación cualificada para la promoción de viviendas en arrendamiento, regulada en el presente Real Decreto, supondrá la vinculación de las viviendas a dicho régimen de uso durante un período de al menos quince años, cuando se trate de régimen especial, y diez años, en régimen general.

El cambio de uso con anterioridad al vencimiento de dichos plazos implicará la cancelación y reintegro de las ayudas económicas estatales percibidas».

Es una garantía oportunamente fijada para el mantenimiento de un parque en alquiler, y que allana el camino para que la Comunidad Autónoma del País Vasco pueda establecerla en términos similares sin temor a incurrir en un exceso competencial, como pudiera entenderse si no existiera la previsión estatal.

Ahora bien, se manifiesta una vez más la permanente dependencia que, especialmente en materia de arrendamientos, existe entre la normativa específica de las VPO y la normativa sobre régimen jurídico general de los arrendamientos urbanos tanto de vivienda libre como de vivienda protegida, cuya pro-

mulgación el artículo 149.1.8º incluye en la esfera de las competencias exclusivas del Estado. Hasta que no llegue la anhelada modificación (o derogación) del Real Decreto Ley 2/1985, el disfrute en alquiler por un mínimo de diez años (15) es preceptivo para el promotor que se haya servido de la financiación pública, pero no aporta necesariamente la seguridad que merece la unidad convivencial del inquilino. Mientras no se establezcan esos tres años de que hablaba el Consejo de Ministros, o esos 5 años como plazo por el que en este tiempo postulan algunas otras organizaciones sociales (16) para la duración mínima de todo contrato de alquiler, el promotor de VPO en régimen general mantendrá la vivienda en arrendamiento por diez años, pero igualmente está habilitado en términos legales para hacer rotar a los inquilinos en tanto tal plazo transcurre.

En esta ocasión es sólo previsible, que no afirmable, que cuando se estén ojeando estas páginas se haya publicado ya la reforma del Decreto Boyer, cuyo anuncio oficial, no lo olvidemos, data del 10 de mayo de 1991.

2. Fomento de las viviendas sociales en arrendamiento

Los nuevos incentivos del plan 1992-1995 pueden dar sus frutos en orden a crear un parque privado en arrendamiento para la demanda móvil, es decir, para personas que van a ocupar esas viviendas provisionalmente hasta que puedan culminar sus aspiraciones de convertirse en propietarios. Se trata de la demanda dominante de los nuevos hogares, cuya tendencia sería acortar al máximo el plazo para la consecución de ese objetivo patrimonial último. En tanto no se asiente la necesaria cultura proclive al alquiler, es ilusorio pensar que, siempre que su situación laboral se lo permita, estos ciudadanos vayan a mantenerse como inquilinos por cuanto, hoy por hoy, los niveles de renta arrendaticia no marcan una diferencia lo suficientemente acusada con lo que cuesta amortizar un préstamo hipotecario, sea éste libre o cualificado, según el caso.

(15) O de quince años si hablamos del régimen especial.

(16) Con particular vigor determinadas asociaciones de consumidores y usuarios.

Pero a los poderes públicos les consta la existencia de otros segmentos de la demanda cuya capacidad económica, sin distinciones de edad, no les permite acceder a la compra o alquiler de una vivienda de protección oficial de promoción privada, ni aun a la propiedad de una vivienda social. Para este colectivo, considerable en términos cuantitativos, se viene trabajando en el campo de la promoción pública de viviendas para su posterior cesión en alquiler.

Es cierto que en la mayoría de los estados de la CEE la tendencia es fomentar el parque privado en arrendamiento, pero hay que considerar que la tasa total de viviendas en alquiler en estos países es muy superior a la del País Vasco, lo que les ha permitido realizar un esfuerzo para que parte de la oferta pública pase a ser oferta privada en alquiler. Desde luego, esta dinámica de potenciar el segundo en detrimento del primero debe ser desechada entre nosotros, pues el desarrollo del sector vivienda se ubica en un estadio más retrasado: hay que fomentar el alquiler tanto libre como protegido, y dentro del protegido, tanto el de propiedad pública como el de propiedad privada.

Si la demanda de viviendas en arrendamiento es heterogénea igual que lo es la demanda de viviendas en general, heterogénea debe ser la oferta en arrendamiento, igual que debe serlo la oferta de viviendas en general (17).

Con todo, la tarea desarrollada por el Gobierno Vasco en el ámbito de las viviendas sociales para alquiler está mucho más avanzada que la desarrollada en materia de viviendas de protección oficial de promoción privada (malo sería que después de lo

(17) Baste trasladar el ejemplo del Reino Unido como Estado en el que el alquiler se encuentra fuertemente arraigado. Allí, el sector del arrendamiento privado se concentra en las personas menores de 25 años lo que revela que atiende en particular al grupo de los jóvenes, mientras que las viviendas de las autoridades locales y, en general del sector público, se han asignado a quienes no están en condiciones de asumir su compra o su arrendamiento en el mercado libre, en especial los perceptores de rentas bajas, las personas de la tercera edad, y las familias con hijos. Así lo expresa MARK BOLEAT en su artículo Reino Unido: la transformación de un viejo modelo. Un camino para reducir el gasto público. En *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 8-9, primavera 1989, pp. 72 y 73. Vid. cuadro 3 sobre «Perfil de los hogares, * Gran Bretaña, 1985». Fuente: The General Household Survey 1985.

expuesto fuera a la inversa); el avance se manifiesta con rotundidad en la existencia de una regulación autonómica específica. Ahora bien, a nivel de resultados queda un largo trecho por andar, pues la oferta sigue siendo claramente insuficiente ante las necesidades de la población vasca.

2.1. Formación de la oferta pública: cupos de reserva

El arrendamiento de las viviendas sociales está diseñado para que se hagan cargo de su gestión fundamentalmente las corporaciones locales. Por Decreto 365/1985, de 19 de noviembre, se estableció el régimen jurídico de la enajenación de las viviendas de promoción pública a los ayuntamientos de ubicación para su posterior cesión en arrendamiento, régimen jurídico y económico que posteriormente refundirá el Decreto 90/1988, de 12 de abril, junto con la restante normativa de aplicación a las viviendas de promoción pública.

El capítulo III de este último decreto, actualmente en vigor, nace sumido en la juiciosa consideración de que es más eficiente potenciar el arrendamiento como régimen de uso por intermedio de las corporaciones locales, ya que su proximidad a los ciudadanos les facilita el mejor conocimiento de las necesidades de alojamiento y de las situaciones personales de los necesitados de su entorno. Por ello, es la Administración local quien tiene la posibilidad de optimizar el control, el cobro de las rentas y, en fin, la gestión de las viviendas sociales alquiladas, siempre que sus medios técnicos y económicos se lo permitan.

Precisamente con objeto de minorar las repercusiones que para las arcas municipales supondría esta actuación, la enajenación por el Gobierno Vasco se realiza en unas condiciones cómodas en extremo. Preceptúa el artículo 16 del Decreto 90/1988 que el precio de venta será del 20% del módulo ponderado por metro cuadrado de superficie útil de la vivienda, con lo que ronda la quinta parte del precio fijado para la venta directa a compradores individuales (18). El pago es, además, aplazado a 20 años.

(18) Para las personas físicas adjudicatarias de viviendas sociales en propiedad se establece un precio de venta del 90% del módulo ponderado por metro cuadrado útil.

En cuanto a los trámites para la enajenación a los ayuntamientos, dispone el artículo 20 de la misma norma que la orden de inicio del procedimiento general de adjudicación consignará la opción de reserva a favor del ayuntamiento, originariamente hasta un máximo del 50% de las viviendas de la promoción, tal y como indica el artículo 4.1 letra c) de la Orden de 6 de mayo de 1988 que desarrolla el Decreto 90/1988.

Así las cosas, las corporaciones locales en cada caso implicadas participarán del buen funcionamiento del sistema junto al departamento del Gobierno Vasco. No obstante, los datos suministrados por el departamento gubernamental muestran cómo la insuficiencia de la oferta de viviendas sociales en alquiler es imputable, en gran parte, a la poca disposición encontrada en la generalidad de los ayuntamientos —con excepciones localizadas— para colaborar con la Administración común en la resolución del problema de la vivienda por la vía del alquiler de viviendas sociales (19).

Por otra parte, el más reciente conjunto de medidas adoptadas para incrementar el protagonismo de la Administración local y para, a través de incremento, conseguir la ampliación del parque de viviendas sociales disfrutadas en alquiler, se recoge en el Decreto 167/1990 que es el que acuña la nueva denominación de «viviendas sociales». En la regulación que contiene sobre el régimen financiero de la promoción manifiesta bien a las claras el trato de favor que el departamento quiere

(19) De los datos consignados en la *Memoria de Gestión 1987-1990* del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco (p. 85) destacamos dos circunstancias:

- 1) De 1.299 viviendas construidas por el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco entre 1987 y enero de 1989, sólo 280 fueron vendidas a los ayuntamientos de ubicación para su posterior cesión en alquiler.
- 2) Con contadísimas salvedades, todas las viviendas de promoción pública solicitadas por las corporaciones locales respectivas les fueron efectivamente enajenadas por el departamento, pero el total de enajenaciones no llegó al 22 por 100; esto es, menos de la mitad de las viviendas que con la colaboración de los ayuntamientos podían haberse ofertado para su disfrute en alquiler.

dispensar a los entes promotores para el supuesto de que decidan alquilar las viviendas que promueven. Tal dinámica se aprecia en todo el decreto, tanto en los artículos rectores de la modalidad de financiación de la promoción de viviendas sociales mediante convenio, como de la modalidad de financiación en régimen especial.

Como nuestro objeto de atención preferente es el usuario final de viviendas, omitiremos un comentario más completo acerca de la financiación de la promoción, pues en este punto, por añadidura, la insuficiencia de la oferta de viviendas sociales en alquiler no deriva ya de la inadecuación de las ayudas del Gobierno Vasco, sino, esencialmente, de la escasa concienciación de las corporaciones locales.

De todos modos, sirva como indicador de las notables diferencias que en forma de privilegios están previstas para los promotores públicos en arrendamiento dentro del régimen de promoción mediante convenio, la cita de las dos siguientes (20):

1. Los préstamos directos concedidos por el departamento al promotor tienen una cuantía máxima, calculada sobre el módulo ponderado por metro cuadrado útil, del 45% para el caso de propiedad, y del 60% si las viviendas se ceden en arrendamiento.

2. El tipo de interés del préstamo directo será del 6,5% si las viviendas son adjudicadas en venta, y del 4,5% si lo son en alquiler.

Por último, hay que significar que el artículo 10 regula la financiación para la adquisición por entes públicos de viviendas para su calificación como viviendas sociales. Para esta figura el Gobierno Vasco concede también préstamos directos en las condiciones del artículo anterior (tipo de interés, plazo de amortización, garantías del pago, etc.), si bien la cuantía no podrá exceder respectivamente, en este caso, del 45% o del

(20) Letras a) y b) del artículo 9.2 del Decreto 167/1990, de 19 de junio. Se pospone para un epígrafe posterior, una alusión similar sobre la promoción en el régimen especial para alquiler.

80% del módulo ponderado vigente en el momento de adquisición de la vivienda, según se trate de cesión posterior en propiedad o en arrendamiento.

Al margen de esta cuestión y volviendo a la temática de la formación de la oferta pública, la composición del cupo de reserva de viviendas de promoción pública para su destino a arrendamiento, establecida desde abril de 1988, variaría con ocasión de la publicación del Decreto 148/1989, de 27 de junio, de enajenación de viviendas de protección oficial de promoción pública propiedad de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco a las diputaciones forales de los territorios históricos.

Por aplicación de su artículo noveno se entenderá que las viviendas enajenadas a las diputaciones integran el cupo de reserva establecido en el artículo 4.1, letra c), de la Orden de 6 de mayo de 1988, de forma que las viviendas enajenadas al Ayuntamiento y a la Diputación no podrán superar en conjunto el 50% del total de la promoción. El artículo octavo, núm. 1, del Decreto fija en el 15% el número de viviendas que sobre las totales podrán reservarse las diputaciones, por lo que la reserva para los ayuntamientos se reduce al 35%. Si bien, cuando la diputación correspondiente no ejercite su derecho a la reserva, se deduce que el ayuntamiento podrá adquirir hasta la mitad de las viviendas totales.

El Decreto de 27 de junio de 1989 sirve, por consiguiente, a dos importantes objetivos:

1. Posibilita la intervención de las diputaciones forales en la subvención de las necesidades de alojamiento, con lo que pasan a colaborar los tres niveles territoriales de la Administración del País Vasco, aunque la de ámbito foral lo hace en menor medida.

2. Con la actuación coordinada se pretende disponer de alojamientos apropiados a las necesidades del colectivo integrado por personas de la tercera edad, que hasta ese momento no habían sido objeto de una atención específica por la normativa sobre política de vivienda.

Las diputaciones podrán adquirir también en pago aplazado a 20 años, por un precio reducido fijado por metro cuadrado útil en 0,75 veces el módulo ponderado vigente al tiempo de calificación provisional de la vivienda. Los pisos así adquiridos deberán ser finalmente ocupados, bien en alquiler, o bien en precario, por unos beneficiarios que reúnan las características siguientes:

- a) Residencia en el municipio de la promoción.
- b) Posesión de la condición de jubilado y una edad mínima de sesenta años.
- c) Acreditación de las circunstancias generales de carencia de alojamiento establecidas para la adjudicación de las viviendas de promoción pública.
- d) Acreditación de la concurrencia del resto de circunstancias que pueda exigir el órgano foral competente.

Para el caso de arrendamiento dice el artículo tercero letra d) que los ingresos ponderados de la unidad convivencial solicitante no pueden rebasar el equivalente a 1,8 veces el salario mínimo interprofesional. Podrán ser precaristas, en cambio, aquellos que reúnan los requisitos señalados arriba, siendo sus ingresos económicos ponderados anuales iguales o inferiores al salario mínimo.

El arrendamiento se regirá por contratos de dos años de duración, prorrogables por períodos iguales en tanto subsistan en el inquilino las condiciones subjetivas que motivaron la cesión en alquiler. La renta inicial anual se fija en el 3% del 90% del módulo sin ponderación vigente al tiempo de celebrarse el contrato, y será revisable bienalmente con base en el IPC de alquileres, para el caso de prórroga.

A título de conclusión cabe afirmar que, en verdad, los frutos recogidos de la utilización de esta reserva especial del 15% han sido francamente insuficientes. Se ha evidenciado que, como ha ocurrido con la municipal, la Administración foral ha mostrado una escasa preocupación sobre el problema

de la vivienda, esta vez en relación con las personas de la tercera edad (21).

Para concluir, dejamos ya la perspectiva de la promoción y volvemos a la que nos es propia (la del usuario de las viviendas), en orden a indicar que existen grupos de población que no pueden asumir siquiera la renta de una vivienda social de alquiler. Para ellos existe también normativa de protección emanada generalmente del área de Bienestar Social del correspondiente departamento gubernamental (además de la que pueda promulgar la Administración foral), destinada, entre otras cosas, a facilitar el acceso a la vivienda, acogiendo la noción que define a la misma como una necesidad ciudadana básica o, si se quiere, como un producto de primera necesidad.

Como no podemos paramos en este conjunto normativo foral y autonómico, aludimos únicamente al Decreto 178/1990, de 26 de junio, del Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, sobre ayudas a situaciones de emergencia social.

Con objeto de paliar o evitar situaciones de marginación social se comprometen partidas presupuestarias para ayudar a la cobertura de los gastos de carácter básico de quienes carecen de medios materiales suficientes para afrontarlos. La mayoría de los gastos básicos que especifica el artículo 4 del decreto atañen de un modo u otro a la vivienda:

«a) Gastos necesarios para el disfrute y mantenimiento de la vivienda habitual.

(21) Fuentes de las diputaciones forales consultadas nos expresaron el número de las viviendas de promoción pública adquiridas al amparo del Decreto 148/1989 durante los dos años en que sus prescripciones han venido estando en vigor:

1. Territorio Histórico de Gipuzkoa: 24 viviendas adquiridas en el término municipal de San Sebastián: Intxaurre.
2. Territorio Histórico de Alava: Adquiridas un total de 11 viviendas: 3 en Elciego, 2 en Salvatierra y 6 en Vitoria (3 en Lakua y 3 en Ariznavarra).
3. Territorio Histórico de Bizkaia: La Diputación Foral no ha adquirido vivienda alguna al amparo del Decreto 148/1989.

- b) Gastos necesarios para la habitabilidad y el equipamiento básico de la vivienda habitual.
- c) Gastos de endeudamiento previo originados por algunos de los conceptos establecidos en los apartados a) y b) del presente artículo».

2.2. *Observaciones finales sobre la oferta de vivienda social en alquiler*

Habida cuenta de que la oferta de viviendas sociales en alquiler proveniente del Gobierno Vasco (22) se forma a través de los cupos de reserva a retraer de las viviendas totales promovidas, los problemas que plantea la constitución de un parque público en alquiler, adecuado y suficiente son, cuando menos, los mismos que plantea la construcción misma de viviendas sociales.

Existen previsiones legales para que las viviendas sociales ocupadas en alquiler sean igual de numerosas que las ocupadas en propiedad. Sabemos, sin embargo, que el volumen de las primeras es más reducido. Las razones de ello deben buscarse también en el entramado de obstáculos que se oponen a la implantación del arrendamiento como régimen de uso en general.

Pero es que además, a todos los anteriores se añaden determinados problemas que se dan exclusivamente en el ámbito del arrendamiento de viviendas sociales. Por sintetizar, la potenciación del alquiler como régimen de tenencia de las viviendas de propiedad pública con destino a su disfrute por los colectivos sociales económicamente incapaces para el acceso a otro tipo de alojamientos, encuentra en su camino los siguientes órdenes de impedimentos fundamentales:

1. Los comunes a toda promoción de viviendas sociales, sea en propiedad o en alquiler: escasez y carestía de suelo, fuerte gasto público requerido, eventual inadecuación de los presupuestos, etc.

(22) Aunque la normativa posibilita la existencia de otras fuentes de promoción de viviendas sociales, cuales son los entes públicos —ayuntamientos y sociedades promotoras—, y los promotores privados, éstos últimos generalmente bajo el régimen de financiación privado ordinario.

2. Los constatados en relación con el régimen del arrendamiento en general: desarraigo entre la sociedad, inestabilidad de la legislación sobre régimen jurídico, etc.

3. Algunos específicos de las viviendas sociales en arrendamiento: insuficiencia de la cooperación entre las distintas administraciones públicas, problemas de gestión y de impago, costos de mantenimiento, bajo nivel de rotación de los pisos, etc.

Con respecto a esta última problemática específica del alquiler, hay que indicar que, frente a los problemas de impago y morosidad que hoy proliferan, resulta muy enconado aplicar los medios legales previstos por los efectos socio-políticos que de tal aplicación se desprenden. La adjudicación en propiedad será siempre más atractiva en el sentido de que el cobro a través de las entidades de crédito es menos conflictivo, al menos en el seno de la promoción en régimen de financiación privada (ordinario o especial).

Finalmente se revela que los pisos no rotan en el grado que sería deseable, si bien no debe achacarse a este hecho la insuficiencia de la oferta pública. Si los adjudicatarios de la vivienda social en alquiler no abandonan el piso al cabo de un tiempo prudencial para que puedan ocuparlo otras unidades convivenciales en lista de espera, ello es por la inexistencia de otras alternativas residenciales y por las dificultades para progresar económicamente que tienen las personas que habitualmente moran en esta clase de viviendas.

2.3. Financiación protegida del arrendatario de viviendas sociales

El Decreto 167/1990, de 19 de junio, del Gobierno Vasco, dedica sus preceptos a unificar el régimen jurídico de las viviendas sociales y, especialmente, a establecer un cuadro general de financiación y de cooperación entre los entes que promueven y que aportan los recursos.

Habiéndose hecho ya referencia a la diversidad de regímenes de financiación a la promoción de viviendas sociales articulados,

y visto el porcentaje que sobre las resultantes está previsto reservar para su disfrute en alquiler, explicaremos ahora el sistema de financiación privilegiada diseñado para los arrendatarios.

Pero con carácter previo, tal y como se hiciera para la financiación de la promoción en régimen público mediante convenio (23), es oportuno plasmar una consideración similar con respecto a la principal modalidad del régimen privado. La introducción del régimen especial que permite destinar recursos privados a la promoción de viviendas sociales, puede implicar una potenciación del arrendamiento, siempre que se solventen los problemas de gestión apuntados.

Desde luego los distintos artículos sobre régimen especial de la norma que nos ocupa persiguen ese fortalecimiento en términos de garantías financieras, del mismo modo en que lo hacían para el régimen público. La base para la consecución de ese objetivo es el esbozo de un incentivo al promotor para alquiler más bondadoso que el que pueda disfrutar el promotor para propiedad. Acerca de esta diferencia de trato financiero puede resultar ilustrativa la dicción del artículo 17 sobre subsidiaciones al promotor en régimen de financiación especial, en cuya virtud:

- Art. 17.1. a) y b). Durante el período de carencia del crédito resultará de la subsidiación por el Gobierno Vasco, un tipo de interés del 6,5% anual cuando las viviendas vayan a ser cedidas en compraventa, y del 4,5% cuando lo vayan a ser en arrendamiento.
- Art. 17.2. «Si la cesión es en arrendamiento, la subsidiación durante el período de amortización se realizará por la diferencia entre los intereses de los préstamos al tipo de interés convenido y los que corresponderían al tipo de interés del 4,5 por 100 anual, que se entenderá siempre como efectivo» (24).

(23) *Vid. punto 2.1. de este epígrafe.*

(24) Hay que recordar que en el sistema de promoción mediante convenio los tipos de interés de los préstamos directos del departamento para los promotores eran del 6,5 o del 4,5 por 100, según se tratara de cesión en propiedad o de cesión en alquiler respectivamente, durante toda la vida del préstamo. Por ello no hay necesidad de regular subsidios en favor de los ayuntamientos.

Dicho esto y entrando en materia, hay que partir nuevamente del Real Decreto 3.148/1978, de 10 de noviembre, desde cuyo núcleo resulta el régimen vigente de protección a la vivienda, fruto de la labor normativa de las administraciones estatal y autonómica.

Los dos primeros párrafos de su artículo 53 rezan como sigue:

«La renta máxima inicial anual por metro cuadrado de superficie útil de una vivienda de promoción pública vendrá determinada por un porcentaje, que por Orden Ministerial establecerá el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo aplicado al precio de venta de dicha vivienda vigente en el momento de la celebración del contrato de arrendamiento.

Los arrendatarios de una vivienda de promoción pública podrán disfrutar de una subvención, cuya cuantía y condiciones se establecerán por Orden Ministerial».

Como para las VPO de protección privada (artículo 37), se prevén unas posibles ayudas personales a los arrendatarios cuya concreción se traslada a la normativa de desarrollo. Pero, a diferencia de lo que ha ocurrido con aquéllas, apenas transcurrirán dos meses para que las ayudas a los inquilinos de viviendas de promoción pública tomen cuerpo. Así, la Orden Ministerial de 26 de enero de 1979 cumplimenta las dos remisiones del artículo 53 del Real Decreto 3.148/1978, en los siguientes términos:

1. Determina el tanto por ciento que sobre el precio de venta máximo tasado constituirá la renta máxima inicial anual por metro cuadrado de superficie útil.

2. Establece que la subvención podrá ser de hasta el 50% de la renta arrendaticia atendiendo a las circunstancias familiares y socio-económicas del arrendatario, circunstancias que en la medida en que varíen o desaparezcan, implicarán la reducción o incluso la supresión de la ayuda económica.

Algunas comunidades autónomas se adscriben a esta forma de actuación. Como ejemplo, la de Madrid dictó el Decreto 100/1986, de 22 de octubre, que prevé subvenciones de entre el 20 y el 95% de la renta, en función de los ingresos del beneficiario.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco la normativa inmediatamente anterior al decreto sobre viviendas sociales de 1990, preceptuaba que «Los arrendatarios de una vivienda de promoción pública podrán disfrutar de ayuda económica en la cuantía y condiciones que se establezcan en desarrollo de este Decreto».

Se trata del artículo 6.2 del Decreto 90/1988, de 12 de abril, que sería desarrollado por Orden de 6 de mayo del mismo año. Habrá que esperar, sin embargo, a la promulgación del Decreto 167/1990, de 19 de junio, de medidas financieras y régimen jurídico de las viviendas sociales, para que sean efectivas las ayudas económicas al inquilino de viviendas promovidas por la iniciativa pública.

Conviene en este punto hacer un comentario acerca de cuál es la normativa autonómica aplicable a los arrendamientos de este tipo de viviendas, no sólo en lo que respecta a la financiación, sino también para los aspectos de régimen jurídico regulados desde la Administración vasca. Sobre esta cuestión, el panorama queda definido por la disposición transitoria primera del Decreto 167/1990, cuando dice que:

«Las disposiciones del presente Decreto serán de aplicación a las Viviendas Sociales cuya solicitud de calificación provisional se efectúe con posterioridad a su entrada en vigor, señalándose, no obstante, que lo dispuesto para segundas y posteriores transmisiones de Viviendas Sociales y cesiones en arrendamiento, será de aplicación a la totalidad de las que se efectúen a partir de la vigencia de esta norma, incluidas las calificadas como viviendas de protección oficial de promoción pública».

Por tanto, toda cesión en arrendamiento que se efectúe a partir del 31 de julio de 1990 se regirá por el régimen de cuantificación de la renta, de su revisión, de los requisitos de acceso, etc., fijado por el Decreto 167/1990; y ello independientemente de que la vivienda se hubiera promovido en su momento como vivienda social o como vivienda de promoción pública. Téngase en cuenta esta determinación para cuanto se diga sobre el régimen jurídico en el epígrafe correspondiente, pues dentro de ese ulterior estudio no

se volverá atrás en el tiempo para analizar las normas autonómicas derogadas que regulaban aspectos de ese régimen jurídico de las viviendas de promoción pública arrendadas en el País Vasco. (25)

Hecha esta aclaración, terminamos señalando que el ciudadano que resulta adjudicatario de una vivienda social en alquiler disfruta, en esencia, de dos ventajas económicas en relación con un inquilino de vivienda libre:

1. La limitación de la cuantía de la renta máxima anual y la precisa determinación legal sobre la forma y plazo de actualización de la cuantía inicial. Es una garantía que también se establece para las viviendas de protección oficial de promoción privada.

2. La reducción en la renta así fijada, producto de las subvenciones que el departamento del Gobierno Vasco podrá conceder al promotor de vivienda social que repercuten finalmente en el arrendatario. Esta ayuda económica no se contempla para las viviendas de protección oficial de promoción privada.

A) Requisitos para la obtención de la ayuda económica

El acceso a la ayuda establecida para los arrendatarios de viviendas sociales precisa de la acreditación de los mismos requisitos exigidos para el acceso mismo al arrendamiento, dos de los cuales son indistintos para la propiedad y para el alquiler: circunstancias de carencia de vivienda y de residencia en el municipio.

Sin embargo el nivel de ingresos exigidos para el acceso a la vivienda difieren en función del régimen de uso del que se trate. Los topes máximos y mínimos que deben concurrir en el inquilino han estado, además, sujetos a sucesivas modificaciones en muy corto plazo.

Antes de indicar cuáles son y cómo han variado esas limitaciones en las tres últimas normas que las han definido, diremos

(25) Sí deberá volverse, como es obvio, al derecho estatal preconstitucional en cuanto resulte aún de aplicación.

que, en general, la fijación de un tope mínimo de ingresos surge en 1990 como respuesta a la necesidad de evitar o minorar los graves y frecuentes problemas de morosidad o impago de las rentas. Frente a éstos, es ciertamente difícil la incoación de los procedimientos administrativos de desahucio. Por ello pareció más apropiada la adopción de una medida, digamos «preventiva», que hiciera excepcionales las ocasiones en que debiera acudir a los desalojos, de forma que el departamento o el ayuntamiento actuante quedaran exentos del riesgo de ser foco de desconfianza entre la sociedad en general, y no sólo entre los ciudadanos implicados. El menoscabo de la imagen de las instituciones es más leve si se garantiza *ab initio* un mínimo de solvencia económica en los beneficiarios, que impida el acceso de aquellos que no puedan acreditarlo, que si la práctica consiste en expulsar a las unidades convivenciales cuando efectivamente se verifique el impago de las rentas, cosa que puede ocurrir luego de haber estado ocupando la vivienda por un período de tiempo más o menos prolongado.

Aunque parezca impulsivo hacer constar lo que es un sentir generalizado, el cumplimiento de los objetivos de la política de vivienda reivindica una actuación eficaz en la gestión, lo que no es óbice para que se intenten aminorar las consecuencias (consideradas desproporcionadas por la sociedad) que genera la aplicación de los instrumentos habilitados para corregir las irregularidades. Por este mero hecho convenimos en lo adecuado de la fijación de topes mínimos de ingresos, siempre que sean, eso sí, justos y equilibrados.

Por lo demás, el Departamento de Urbanismo y Vivienda estima que deben ser otras políticas sectoriales las que se ocupen preferentemente de las situaciones más precarias, en particular las actuaciones de asistencia social, aun cuando sus dictados deban ser tenidos en cuenta por las normas sobre política de vivienda.

De otro lado, creemos que también se hace acreedor de una valoración positiva el hecho de que el límite de ingresos máximos se equipare para propiedad y arrendamiento de vivienda social. La ausencia de una mixtura de capacidades económicas

aumentaría el riesgo de fomentar el sentimiento de segregación entre los inquilinos, a la par que no contribuiría en nada a ennoblecir la imagen que el régimen del arrendamiento tiene entre la colectividad. Sigue siendo preciso, no obstante, trabajar con otro tipo de medidas que cimenten la existencia de unos edificios de viviendas sociales presentados como lugares de total integración social de sus ocupantes.

Valoraciones al margen, en la tabla se recoge la evolución de los límites de ingresos fijados desde 1988 a esta parte, y se compara con la evolución experimentada por los topes para propiedad establecidos por esas mismas normas:

***Ingresos ponderados anuales para el acceso a las viviendas sociales**

(en número de veces el salario mínimo interprofesional)

Fecha vigencia	Arrendamiento		Propiedad	
	MINIMO	MAXIMO	MINIMO	MAXIMO
24/05/88 a)	—	1,8	1	2,5
31/07/90 b)	1	2,5	1,8	2,5
07/08/91 c)	0,65	2,5	1,8	2,5

*a) Orden de 6 de mayo de 1988, artículo 5, núms. 1 y 2.

*b) Decreto 167/1990 de 19 de junio, artículo 27 a).

*c) Decreto 433/1991 de 16 de julio, disposición adicional sexta, núm. 2.

Cabe destacar cómo el Decreto 167/1990 introduce el tope mínimo, fijándolo en el equivalente de ingresos ponderados al salario mínimo interprofesional. El Decreto 433/1991 demuestra la toma en consideración de la existencia de ciudadanos incapaces de acreditar ni siquiera ese tope mínimo, por lo que queda reducido a 0,65 veces el salario mínimo.

Por otra parte, vimos cómo, excepcionalmente, el límite superior de ingresos, tanto para propiedad como para arrendamiento,

miento, podrá elevarse a 3,5 SMI, pero no se contemplan excepciones por lo bajo para la propiedad (26).

Sin embargo, respecto del régimen del arrendamiento la normativa es incluso más flexible, contemplándose excepciones también para el límite de ingresos mínimos. Así, cuando tal límite era más alto (SMI), el Decreto 167/1990 decía que «excepcionalmente, con autorización de la Dirección de Vivienda se podrán adjudicar viviendas en arrendamiento a unidades familiares con ingresos inferiores al mínimo señalado siempre que por el ente promotor se fundamente debidamente». Rebajados sustancialmente los mínimos de ingresos (0,65 SMI), se considera innecesaria la previsión anterior, por cuanto se ha ampliado la base social con posibilidad de acceder al arrendamiento de las viviendas, y sólo es preciso, en consecuencia, mantener la flexibilidad con respecto a las situaciones de emergencia social. De este modo, la disposición adicional sexta, núm. 2, del Decreto 433/1991, sobre medidas financieras, modifica el artículo 27 del Decreto 167/1990 sobre viviendas sociales. En su virtud, el párrafo transcrito de la letra a) de este último precepto es sustituido, y queda redactado de la siguiente forma: «No será precisa la acreditación de ingresos mínimos en

(26) Esta diferencia de trato es una circunstancia propicia para elaborar una pausada reflexión que lo avanzado del trabajo no hace oportuno efectuar aquí. Deseamos anotar, simplemente, que concebimos como obligados puntos de partida para esa reflexión:

1. La actual inestabilidad del mercado laboral que puede producir significativos cambios en los niveles de renta permanente de los ciudadanos, y particularmente de los de la población trabajadora más joven.
2. La difícilmente ocultable prolongación en el tiempo que en la práctica se da en el procedimiento de adjudicación de las viviendas sociales, que contribuye fuertemente a que tales cambios en los niveles de ingresos de las unidades convivenciales sean una realidad.

En efecto, no nos movemos en el campo de las hipótesis, pues son constatables los casos en que personas que son económicamente insolventes al tiempo de solicitar la vivienda social, pasan a encontrarse en una situación de empleo fijo o duradero para la fecha en que se consuma la adjudicación a un tercero (que quizá ahora sea insolvente) de la vivienda que solicitó y que le fue denegada en su momento.

solicitantes justifiquen la percepción de ayudas económicas con objeto de sufragar gastos de arrendamiento de la vivienda habitual conforme establece el Decreto 178/1990, de 26 de junio, del Gobierno Vasco, sobre ayudas económicas a situaciones de emergencia social, y normativa complementaria» (27).

B) Cuantía y condiciones de la ayuda económica

Además de las subvenciones directas concedidas para financiar la promoción (28), el Departamento de Urbanismo y Vivienda podrá conceder otras especiales para que la cesión posterior de las viviendas sociales se efectúe en arrendamiento. Estas últimas serán también percibidas por el promotor, con carácter trimestral, por el total del importe que corresponda a todos los arrendatarios. Su concesión se decidirá anualmente por resolución de la delegación territorial correspondiente que determinará su cuantía, y la revisará cada año atendiendo a las circunstancias personales de las unidades convivenciales de los arrendatarios.

A diferencia de las subvenciones a la promoción, el objeto de la concesión de estas subvenciones especiales es que finalmente sean disfrutadas por los inquilinos. Son, por tanto, ayudas destinadas al usuario final aunque para que repercutan en ellos se utiliza como receptor intermediario al promotor. De este modo, la cuantía de la subvención se calcula considerando los ingresos ponderados anuales de los arrendatarios.

(27) Acerca del Decreto 178/1990, de 26 de junio, del Gobierno Vasco, *Vid.* al final del punto 2.1. de este epígrafe.

(28) Las subvenciones al promotor de viviendas sociales, tanto en régimen de financiación público mediante convenio como en régimen de financiación especial, son las reguladas en el artículo 9.3 del Decreto 167/1990, que cubren los siguientes conceptos: coste de la promoción en concepto de suelo y urbanización (hasta un 15% del coste total); b) asistencia técnica (hasta un 50% del coste total); c) gastos de publicidad, avales, gastos financieros y demás gastos de promoción (hasta un 5% del coste total de la promoción).

Por otro lado, para los promotores en régimen especial que destinen a arrendamiento las viviendas, se regula una subvención adicional en la cuantía del 9% del precio de venta, cuya tramitación se efectuará conjuntamente con el resto de las subvenciones indicadas

El artículo 12.1 del Decreto 167/1990 especifica la cuantía de la ayuda clasificando en tres estratos los ingresos de los inquilinos y estableciendo seguidamente, para cada uno de los tres niveles, una reducción de la renta mensual calculada en términos porcentuales. Así, la entrega de la subvención al promotor dará lugar a una reducción de la renta mensual que paga el inquilino en los siguientes términos:

- a) Del 20% para unidades convivenciales con ingresos anuales ponderados entre 1,5 y 1,8 veces el salario mínimo interprofesional.
- b) Del 40% para unidades convivenciales con ingresos anuales ponderados comprendidos entre 1 y 1,5 veces el salario mínimo.
- c) Reducción del 65% para las unidades convivenciales cuyos ingresos anuales ponderados estén por debajo del SMI. Serán aquellas que ganen entre 0,65 veces y 1 vez el SMI, así como las que ganen menos de 0,65, SMI pero que sean a su vez receptoras de ayuda de emergencia social, tal y como dispone el artículo 27. a) del decreto sobre viviendas sociales (29).

Aplicadas las subvenciones puede resultar una renta mensual realmente asequible, a lo que se añade el hecho de que una buena parte de la población encaja en los niveles de ingresos exigidos. Por la confluencia de ambas circunstancias es normal que la oferta de viviendas sociales en alquiler sea insuficiente para atender a toda la demanda, y ahí están las listas de espera. No es de extrañar tampoco, y por las mismas razones, que sea harto difícil conseguir el grado de rotación adecuado de los ocupantes de los pisos. No quiere esto decir que merezca un juicio negativo el diseño de las ayudas y los bajos niveles en que se sitúan las rentas arrendaticias, pues a buen seguro estarán así ajustadas a los ingresos requeridos para el acceso, que también son bajos.

La rotación y, en fin, la potenciación del régimen del alquiler en el segmento público pasa por el incremento de la oferta,

(29) Después de la nueva redacción establecida por el Decreto 433/1991.

no por el incremento de las rentas, pues con una actuación a la inversa quedaría desvirtuado el fin social perseguido. Nos consta, sin embargo, que construir viviendas sociales en cantidad suficiente es complicado y muy costoso.

Por lo demás, con respecto a las condiciones y la cuantía de la ayuda al arrendatario se ha hablado de vivienda social en general, sin distinción de regímenes de financiación a la promoción. Efectivamente, el artículo 12 del decreto que la regula está ubicado en el capítulo II y dentro de la sección primera sobre régimen público, por lo que resultará de aplicación tanto a la promoción mediante convenio como a la promoción directa por un ente público. Para los casos en que la promoción directa se lleve a cabo por el propio Departamento de Urbanismo y Vivienda del Gobierno Vasco, dispone el número 5 del mencionado artículo, que «... la renta máxima anual podrá verse reducida en idénticos porcentajes a los establecidos en el número 1 de este artículo».

Finalmente, el artículo 23, último de los de la sección segunda del capítulo II, sobre régimen privado, determina que el Gobierno Vasco subvencionará a los promotores para la cesión en arrendamiento «en iguales cuantías y con el mismo régimen que el establecido en el artículo 12 de la presente norma». La subvención rige igualmente, según esto, para los dos modalidades del régimen privado: régimen ordinario y régimen especial.

Así pues, al igual que para los compradores, se entiende que las ayudas económicas a los arrendatarios no deben estar condicionadas por la elección que haga el promotor de la fórmula de financiación. Con este fin, se equiparan las subvenciones que repercuten en el que, a la postre, disfrutará de la vivienda en régimen de alquiler, para todos y cada uno de los regímenes de financiación posibles de promoción de viviendas sociales.

II. REGIMEN JURIDICO DEL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL

Cumplimentada la explicación de lo que ha actuado el Gobierno Vasco en el campo normativo en materia de fomento del alquiler, procede adjuntar las conclusiones que se pueden

extraer de un recorrido por la normativa vigente, lo que conforma el segundo de los planos en que habíamos descompuesto toda la temática, esto es, el régimen jurídico de los arrendamientos de viviendas de protección oficial.

Son muchas las razones que avalan la oportunidad de hacerlo, razones que en su mayoría vagan por la materia de las viviendas de protección oficial como un todo, y que ya fueron reseñadas con antelación. Ahora bien, la complejidad de las normas o, lo que es lo mismo, del régimen que rige los derechos y obligaciones de los contratantes, las prohibiciones y limitaciones de uso y renta, los procedimientos de reclamación o denuncia y un largo etc., es mucho más patente dentro del mundo de los arrendamientos.

Si los poderes públicos han sido prolíficos a la hora de normar sobre alquileres en general, al cúmulo de normas originadas hay que sumar las específicas dictadas para las viviendas de protección oficial. Y decimos sumar porque, en este caso, estas últimas normas de origen estatal, antiguas en exceso, que son actualizadas por otras autonómicas para determinadas cuestiones, encuentran un sustancioso complemento en las primeras, esto es, en el Código Civil, en la Ley de Arrendamientos Urbanos y en las modificaciones ulteriores de ésta.

Pretendemos dejar constancia del marco normativo actual y destacar los aspectos de mayor interés regulados por las normas que lo integran. Mencionamos, con carácter previo, un efecto de la complejidad y atomización legislativa, cuya veracidad se comprobará *a posteriori*: el régimen jurídico de los arrendamientos urbanos de las viviendas protegidas es, en buena medida, un auténtico desconocido para los inquilinos y para los propietarios particulares que quedan sometidos a sus directrices en la posesión y propiedad de los inmuebles.

Para corroborarlo, baste decir que las fuentes consultadas de la Dirección de Consumo del Gobierno Vasco indican que la materia vivienda destaca en cuanto al número de consultas evacuadas y, en menor medida, de denuncias tramitadas. En conjunto, para todo tipo de viviendas, suman en torno a trece mil las consultas y reclamaciones recogidas por las distintas instituciones consumeristas del

País Vasco durante 1991 (30). Dentro de la vivienda como temática genérica, destaca sobremanera el sector de los arrendamientos, que ha acaparado un porcentaje de actuaciones desproporcionado, por exceso, en relación con las dimensiones del parque inmobiliario residencial ocupado en alquiler, el cual, como sabemos, no alcanzaba el 12% del parque total ocupado en España allá por 1989.

Entrando ya en la determinación del marco rector de los arrendamientos de VPO, comenzaremos indicando, con Díez Picazo y Gullón, que el Código Civil perfila el concepto de contrato de arrendamiento de cosas como aquel que se perfecciona por el simple consentimiento de las partes y supone un intercambio de atribuciones patrimoniales, donde las obligaciones son recíprocas para ambas partes, ya que engendra una relación obligatoria cuya ejecución se extiende a lo largo de un período de tiempo, y que es por ello mismo duradera. Se trata, por tanto, de un contrato de naturaleza consensual, oneroso y conmutativo, bilateral y de tracto sucesivo.

El arrendamiento de viviendas de protección oficial es un arrendamiento de cosas en el que, junto con las notas genéricas de éste, deben concurrir otras específicas, señaladas en el artículo 1 del Real Decreto 3.148/1978, de 10 de noviembre:

- a) Que la vivienda se destine a domicilio habitual y permanente.
- b) Que su superficie útil máxima no exceda de noventa metros cuadrados.
- c) Que cumpla los requisitos exigidos por el real decreto y por las disposiciones que lo desarrollan.
- d) Que la vivienda haya sido calificada como vivienda de protección oficial por el organismo administrativo competente.

(30) Por traer los datos consignados en las estadísticas de 1991 de una institución consumerista, pero esta vez de naturaleza privada, cabe decir que un 33% de las consultas y reclamaciones atendidas por la Unión de Consumidores de Euskadi-UCE en el conjunto de la geografía vasca fueron encuadradas dentro del sector de la vivienda. Se ratifica así el carácter de «tema estrella» de la vivienda dentro del orden de preocupaciones de los consumidores y usuarios de nuestra Comunidad Autónoma.

El carácter social propio de este tipo de viviendas hace que dispongan, como sabemos, de una normativa específica de aplicación preferente; pero, no obstante tal carácter y tal especificidad, se rigen de forma supletoria por lo dispuesto en la legislación común y especial sobre arrendamientos urbanos.

Así, la normativa vigente en materia de arrendamientos de viviendas de protección oficial quedaría sucintamente encuadrada como sigue:

1. Real Decreto Ley 31/1978 de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial.

2. Real Decreto 3.148/1978 de 10 de noviembre, que desarrolla el anterior (en adelante RD).

3. Decreto 2.114/1968, de 24 de julio (vivienda), por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre viviendas de protección oficial, texto refundido aprobado por los decretos 2.131/1963, de 24 de julio, y 3.964/1964, de 3 de diciembre (en adelante Reglamento).

4. Real Decreto 2.960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación de viviendas de protección oficial.

5. Las demás normas estatales de desarrollo del Real Decreto Ley 31/1978.

6. Normas autonómicas sobre viviendas de protección oficial; en especial las del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco que citamos: Decreto 433/1991, de 16 de julio, sobre medidas financieras en materia de vivienda y Decreto 167/1990, de 19 de junio, de medidas financieras y régimen jurídico de las viviendas sociales

7. Legislación especial sobre arrendamientos urbanos:

a) Decreto 4.104/1964, de 24 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos (en adelante LAU).

- b) Normas concordantes: Real Decreto Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica.

8. Legislación común: Código Civil.

No todas las normas que se incluyen en el encuadre anterior poseen la misma virtualidad reguladora. Es posible tamizar el esquema en función del criterio de la eficacia actual de las distintas disposiciones, de forma que se sitúe en sus justos términos el marco legal verdadero del régimen jurídico de los arrendamientos urbanos de viviendas de protección oficial. Con esta operación se concluirá que la legislación nuclear se apoya en dos pilares normativos:

1. El Reglamento de viviendas de protección oficial de 1968.
2. La legislación común y especial sobre arrendamientos urbanos.

Además, debe considerarse la existencia de otras viviendas construidas al amparo de normas anteriores al Real Decreto Ley de 1978, conocidas como viviendas de «regímenes a extinguir». Son básicamente las viviendas calificadas como del Grupo I, Grupo II y Subvencionadas, así como las Viviendas Sociales del Real Decreto Ley 12/1976, de 30 de julio, que sustituyen a las del Grupo II, y para las que periódicamente se siguen actualizando los valores del módulo a los efectos de la revisión de la cuantía de la renta (31). En virtud del párrafo 1º de la disposición transitoria segunda del Real Decreto 3.148/1978: «Las

(31) Excepción hecha de las viviendas sociales que, de entre ellas, se acogieron a lo establecido en el Real Decreto Ley 31/1978, en los términos del párrafo segundo de la disposición transitoria segunda del Real Decreto 3148/1978 que lo desarrolla.

Son igualmente exceptuables las viviendas cuyos expedientes fueron calificados al amparo de los regímenes anteriores, pero que se acogieron al actual régimen de protección en el plazo de nueve meses desde la entrada en vigor del Real Decreto 3148/1978, no habiendo sido objeto de cesión anterior por cualquier título, tal y como dispone la disposición transitoria tercera de este último.

viviendas de protección oficial construidas o en construcción, con calificación obtenida al amparo de regímenes anteriores que hayan sido objeto de contrato de compraventa o promesa de venta, seguirán rigiéndose por las disposiciones de su legislación respectiva».

1. Legislación vigente en materia de régimen jurídico de los arrendamientos de viviendas de protección oficial en el País Vasco

1.1. Real Decreto 3.148/1978, de 10 de noviembre

Para las viviendas de protección oficial construidas después de la publicación del Real Decreto Ley 31/1978, con las inclusiones reseñadas provenientes de la aplicación del derecho transitorio, el régimen jurídico del arrendamiento está contenido de forma nuclear, paradójicamente, en el Decreto 2.114/1968, de 24 de julio y, supletoriamente, en la LAU y en el Código Civil.

En efecto, en el desarrollo de la primera de las normas efectuado por el Real Decreto 3.148/1978, de 10 de noviembre, existen disposiciones generales reguladoras de las características objetivas de las VPO (calidad, diseño, limitación de superficie, régimen de uso y acceso, etc.), del sistema de financiación y del régimen de infracciones y sanciones. Son cuestiones aplicables a todas las viviendas de protección oficial de categoría única. Pero en relación con el régimen jurídico de los arrendamientos de viviendas de protección oficial propiamente dicho, tan sólo regula:

- La cuantía de la renta inicial y su revisión (32).
- Las cláusulas de obligatoria inclusión en los contratos (33).
- La obligación de visado de los contratos (34).

(32) Artículo 12 para viviendas de protección oficial de promoción privada, y artículo 53 para viviendas de promoción pública.

(33) Artículo 13 para viviendas de protección oficial de promoción privada.

(34) Artículo 13 para viviendas de protección oficial de promoción privada.

- Los plazos para la entrega y ocupación de las viviendas (35).
- Los ingresos máximos anuales del inquilino (36).

Con objeto de definir más precisamente cuál es la verdadera eficacia reguladora del régimen jurídico de este real decreto, cabe significar que de las escasas cuestiones señaladas arriba:

- a) La determinación de las cláusulas de obligatoria inclusión en los contratos se deja al desarrollo que del art. 13 efectúe el Ministerio. La remisión será cumplimentada por la Orden Ministerial de 26 de enero de 1979.
- b) La determinación de la cuantía de las rentas y las formas en que pueden actualizarse ha sufrido variaciones desde la normativa originaria de desarrollo del RD hasta el Real Decreto 244/1989 de 3 de marzo. Para el ámbito del País Vasco pasará a ser una cuestión regulada por normas autonómicas.
- c) La obligación de visado de los contratos de arrendamiento de las viviendas de protección oficial de promoción privada le es impuesta al arrendador en la actualidad, no ya por el RD, sino por el correspondiente decreto del Gobierno Vasco.
- d) Otro tanto sucede con los ingresos anuales máximos y mínimos que facultan para el acceso al arrendamiento de una vivienda social.

Incluso para la tipificación de las infracciones del régimen de las VPO que es, evidentemente, un aspecto trascendental de régimen jurídico, la disposición transitoria onceava de la norma considerada determina que siguen vigentes las establecidas por el Reglamento de 1968 (artículos 153 y 154), con las ligeras modificaciones que se operan el 10 de noviembre de 1978.

(35) Artículo 14 para viviendas de protección oficial de promoción privada y de promoción pública.

(36) Artículo 49 para viviendas de promoción pública.

En conclusión, el valor del Real Decreto Ley 31/1978 y de su reglamento de desarrollo publicado por Real Decreto 3.148/1978, como reguladores del régimen jurídico, *strictu sensu*, del arrendamiento de las VPO que se arrienden en la actualidad, se restringe a la determinación del plazo de entrega de las llaves por el arrendador y del plazo de ocupación por el inquilino. Cuestión distinta es, repetimos, que si se admite un concepto amplio de régimen jurídico deberá admitirse, del mismo modo, que efectivamente se regulan las cuestiones apuntadas que afectan a todas las viviendas protegidas: superficie, régimen de uso y acceso, calidad y diseño, etc.

1.2. Real Decreto 2.960/1976, de 12 de noviembre

El régimen híbrido del Real Decreto 2.960/1976, de 12 de noviembre, agrupaba a las viviendas definidas por los sistemas anteriores como viviendas del Grupo I y a las Viviendas Sociales, de tan efímera existencia. Era un decreto abocado, pues, a su desaparición o a su transformación a corto plazo por la heterogeneidad de sistemas que comprendía. Dos razones elementales abocaban a ello: las viviendas de protección oficial del Grupo I eran parte de un sistema ya fenecido y las Viviendas Sociales del Real Decreto Ley 12/1976, de 30 de julio, que quisieron ser la cuña para el nacimiento de un nuevo sistema, pusieron pronto de manifiesto la inmadurez de su concepción.

A la diversidad pone fin el Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, que deroga la legislación anterior e instaura un nuevo sistema, cuyo principal mérito es que provoca la desaparición de todas las categorías y grupos de viviendas con trato diferenciado, lo que implicará un concepto único de viviendas de protección oficial.

Si el derecho transitorio es fundamental en todo lo relacionado con las VPO como materia sujeta a sucesivos cambios normativos, la disposición final primera del Real Decreto 3.148/1978, de 10 de noviembre, que desarrolla la ley precedente, es determinante para el asunto que nos ocupa: «A los efectos reguladores del régimen de viviendas que esta disposición establece, quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo

previsto en el presente Real Decreto, aplicándose en las materias no reguladas en dicha disposición las normas establecidas en la legislación de viviendas de protección oficial, texto refundido de 12 de noviembre de 1976 y Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968 sin perjuicio de lo establecido en la Disposición Transitoria Primera (37)».

Por tanto, la normativa a partir de la que se irá creando el sistema de protección vigente dispone la aplicabilidad supletoria de dos normas. La primera de ellas es el Real Decreto 2.960/1976, de 12 de noviembre, que, en verdad, es prácticamente ineficaz como normativa reguladora del régimen de los alquileres de viviendas por lo limitado de su objeto físico (viviendas sociales y del grupo I sujetas a regímenes a extinguir), y porque tampoco contiene normas sobre la cuestión que sean lo suficientemente diversas en relación con las contenidas en el Reglamento de 1968, como para que deba acudir preferentemente a él. Hay sólo cuatro preceptos que versan ciertamente sobre los arrendamientos:

- El artículo 30 sobre las causas y procedimiento para ejecutar el desahucio, se redacta en términos similares a los de los artículos 138 y 139 del Reglamento.
- El artículo 27, sobre reparación y conservación, y el 29 sobre prohibición de percepción de sobreprecio, cuyos enunciados coinciden con los de los artículos 111 y 112 del Reglamento.
- El artículo 28, que determina la fórmula de revisión de las rentas únicamente para la acogidas a su regulación.

Por lo demás, la propia disposición final primera del texto refundido de 1976 llama expresamente al Reglamento de 1968, en lo que sea compatible.

Siendo esto así, para las viviendas de protección oficial de categoría única sólo tiene virtualidad práctica la remisión al

(37) Esta disposición transitoria primera prevé la posibilidad de incoación de expedientes con arreglo a la legislación anterior, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Real Decreto Ley de 31 de octubre de 1978. No tiene, pues, mayor importancia a nuestros efectos.

Decreto 2.114/1968, de 24 de julio, debiendo desecharse, en consecuencia, el Real Decreto 2.960/1976, de 12 de noviembre.

1.3. Normas posteriores al Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre

Sería una tarea ardua y tan prolija como poco útil la de realizar un exhaustivo recorrido por las disposiciones emanadas del Gobierno estatal y del autonómico desde el 10 de noviembre de 1978, que es cuando se desarrolla de forma central el Real Decreto Ley 31/1978. Lo hicimos en relación con la normativa autonómica sobre viviendas de protección oficial en la primera parte de este estudio y allí se pudo verificar la realidad de los adjetivos empleados. Asumíamos, además, la dinámica de detenernos solamente en la normativa que continúa siendo de aplicación.

Debemos señalar, no obstante, que todas las normas derogadas y las actuales que finalmente las sustituyen mantienen como disposiciones de aplicación supletoria el citado real decreto ley, su reglamento, y, por designación expresa de éste, el Reglamento de 1968.

Consignábamos que el Real Decreto de 10 de noviembre de 1978 sólo contenía cinco determinaciones que pudieran calificarse como de régimen jurídico de los arrendamientos en atención a una concepción estricta del término. Teniendo en cuenta la modificaciones y desarrollos llevados a cabo por normas ulteriores, la necesidad de acudir a la raíz normativa quedaba circunscrita al supuesto en que interesara confirmar los plazos fijados para la entrega de las llaves por el arrendador, y para la ocupación de la vivienda por el arrendatario.

Las modificaciones posteriores a que estamos aludiendo afectarán, pues, al establecimiento de la cuantía máxima inicial de las rentas y de la forma de actualización, a la obligación de visar los contratos, y a los topes de ingresos del beneficiario. Son circunstancias actualmente previstas por el Gobierno Vasco en la normativa que complementa el régimen jurídico nuclear de los arrendamientos de viviendas de protección oficial, y que forman un todo al que, a su vez, complementa la legislación común y especial arrendaticia.

Por último, es menester citar esas previsiones y las normas autonómicas en las que han encontrado acogida:

- a) Para las viviendas sociales, el Decreto 167/1990 del Gobierno Vasco determina la cuantía máxima inicial de la renta anual y el procedimiento para su actualización en los casos en que proceda su práctica (artículo 26), así como los requisitos de acceso al arrendamiento de las viviendas, incluidos los de ingresos máximos y mínimos (artículo 27) (38).
- b) Para las viviendas de protección oficial de promoción privada, el Decreto 433/1991 también establece el porcentaje del precio de venta legal que constituirá la renta máxima del alquiler (artículo 8), aunque para este tipo de viviendas no se determina la fórmula a que debe ajustarse la actualización pactada de la cuantía inicial. El artículo 19 impone al arrendador la obligación de visar el contrato ante la delegación territorial correspondiente.
- c) Por último, el Decreto 148/1989, de 27 de junio, del Gobierno Vasco, que regula los arrendamientos a jubilados de viviendas sociales adquiridas por las diputaciones forales, únicamente para este tipo de relaciones arrendaticias, se ocupa de los requisitos que deben darse cita en los inquilinos, de la duración de los contratos y de la renta máxima inicial anual y la forma de revisión.

Debe entenderse además, aunque nada diga este último decreto, que en lo no previsto por él resultará de aplicación la legislación general sobre régimen jurídico de los arrendamientos urbanos de VPO, pues de este tipo son las viviendas que se arriendan en estos supuestos especiales.

(38) No se insistirá posteriormente en el tema de los requisitos de acceso al arrendamiento de viviendas sociales. Sobre el requisito de ingresos *vid.* punto 2.3. A), epígrafe V, parte I.

1.4. Conclusiones: normativa en vigor

La consideración inicial que propiciaba el recorrido por las diversas normas en vigor, se ha visto ratificada después de efectuado. El régimen jurídico de las relaciones entre propietarios e inquilinos de VPO, que lo son en virtud de contratos formalizados con sujeción al Real Decreto Ley 31/1978 y normas posteriores, se disciplinan por lo que tengan a bien pactar los contratantes, pactos que estarán condicionados por la observancia de las prescripciones que, establecidas por la Ley, quedan fuera de la esfera de la autonomía de su voluntad. Estas prescripciones imperativas son las señaladas de forma capital por los artículos del Reglamento de VPO, de 24 junio de 1968 que no hayan sido derogados o modificados por decretos posteriores, en cuyo caso serán de aplicación las determinaciones de éstos. Es igualmente aplicable de forma supletoria para las materias no previstas en la legislación sobre VPO, lo dispuesto por la Ley de Arrendamientos Urbanos, por la normativa especial concordante y, con carácter general, por la legislación común.

La legislación especial arrendaticia se erige como derecho supletorio en virtud de las determinaciones expresas contenidas en la normativa específica sobre VPO y en la propia LAU:

1. Diversos artículos del Reglamento de VPO (39), del Real Decreto Ley 31/1978 y de las normas posteriores estatales y autonómicas (que no es el momento de enumerar) explicitan la aplicabilidad de la LAU para diversas cuestiones concretas.

2. En el resto de cuestiones para cuya regulación la legislación sobre VPO no llama expresamente a la LAU y no están disciplinadas por aquélla, es la propia Ley de Arrendamientos Urbanos quien determina la aplicabilidad de sus preceptos en el art. 1.3 de su texto refundido. Dispone éste, tras excluir del ámbito de aplicación de la ley a las «fincas urbanas construidas al amparo de Leyes especiales protectoras», que «...en lo no previsto en ellas (se regirán),

(39) Como, a título de ejemplo, el art. 131.

por las (normas) de la presente Ley, que se aplicará íntegramente cuando el arrendamiento deje de estar sometido a dichas disposiciones particulares». Seguidamente señala que se deberá atener por entero a lo dispuesto en la LAU sobre las cuestiones de competencia y procedimiento, aun cuando subsista el régimen de protección de la vivienda arrendada.

Finalizamos recalcando que, además de a los dos pilares del marco normativo (Reglamento de VPO y LAU), habrá que hacer referencia a otras disposiciones:

- a) la normativa autonómica sobre VPO en lo relativo a la determinación de la renta, su revisión, los requisitos de los beneficiarios y la obligación de visado.
- b) el Real Decreto 3.148/1978 en lo relativo al plazo de entrega y ocupación de las viviendas, así como a otras cuestiones en las que simplemente retoca o complementa lo establecido por el Reglamento (infracciones y sanciones, esencialmente).

2. Regulación legal de los contratos de arrendamiento de viviendas en función del carácter libre o protegido del objeto

Preceptúa el artículo 2 de la LAU que quedarán excluidos de su ámbito de aplicación, y se regirán imperativamente por el Código Civil o por la legislación foral, en su caso, y por las Leyes procesales comunes:

1. Los arrendamientos complejos.
2. Los arrendamientos por la temporada de verano o cualquier otra.
3. El uso de las viviendas por lo porteros, guardas, asalariados, empleados y funcionarios, asignadas por razón del cargo que desempeñen o del servicio que presten.
4. Los arrendamientos de una finca con casa-habitación, cuando el aprovechamiento del predio con que cuente sea la finalidad primordial del arriendo.

Por tanto, la legislación especial arrendaticia consagra una dualidad de regímenes jurídicos rectores de los arrendamientos

urbanos. Como sabemos, al margen de esto, los alquileres que recaigan sobre viviendas protegidas quedan siempre sometidos a su legislación particular y a la especial o común de aplicación general. Existirán, por tanto, tres grupos de materias en función de la normativa a la que estén sometidas:

1. Materias reguladas en su totalidad por la legislación específica sobre VPO: objeto del contrato y destino de la vivienda; prohibición del subarriendo o cesión; determinación, revisión e incrementos en la renta; infracciones administrativas y su sanción.

2. Materias reguladas por las normas de aplicación general de la LAU y por las de la legislación común, pero con especificidades para las VPO, fruto de la aplicación del Reglamento y del resto de normas particulares: obligaciones de las partes; causas de resolución del contrato; causas y procedimiento de desahucio.

3. Materias reguladas en su totalidad por la Ley de arrendamientos urbanos: cuestiones de competencia y procedimiento; subrogaciones; plazo inicial contractual, duración y sistema de prórroga; derechos del inquilino en los supuestos de enajenación de la vivienda arrendada.

Debemos añadir que, al tiempo de desarrollar una exposición sobre los tres grupos de materias en la que se destacarán las notas distintivas —en cada caso— entre las posiciones de las partes en el contrato de arrendamiento de VPO y de vivienda libre, las alusiones que se hagan a viviendas de protección oficial se entienden hechas a las promovidas al amparo del régimen actual de protección dimanado del Real Decreto Ley 31/1978.

3. Tratamiento jurídico diferenciado

Rubricado con este epígrafe, tratamos las materias regidas en exclusiva por la legislación específica sobre viviendas de protección oficial, cuya regulación, por tanto, no guarda relación de identidad con la contenida en la Ley de Arrendamientos Urbanos para esas mismas materias por referencia a las viviendas libres.

3.1. Objeto del contrato, destino y subarriendo

El artículo 124 del Reglamento de 24 de julio de 1968 limita el objeto de los contratos de arrendamiento de VPO a la vivienda con los anejos y servicios expresamente definidos como tales en la cédula de calificación definitiva, por lo que se prohíbe:

1. El arrendamiento de viviendas total o parcialmente provistas de mobiliario, menaje de la casa y otros bienes muebles, incluso bajo forma de contrato independiente al de arrendamiento, aunque uno y otro se otorguen por personas distintas.

2. El arrendamiento conjunto de vivienda y local de negocio, o de cualquier otro bien inmueble o servicio que no conste en la cédula de calificación definitiva como anejo de aquélla.

La extralimitación en el objeto del arrendamiento en los términos del art. 124 es considerada como una infracción grave al régimen legal de las viviendas de protección oficial (40).

El destino de la vivienda libre objeto del contrato es, en principio, el que estipulen las partes. No obstante, la LAU prohibió que los locales destinados anteriormente a residencia familiar se dedicaran a otros fines, en tanto el Gobierno no decretara en contrario, decreto que se materializaría el 17 de mayo de 1973. Por su parte, el Real Decreto Ley 2/1985, de 30 de abril, estableció la posibilidad de transformar las viviendas en locales de negocio, a salvo de lo dispuesto por los estatutos reguladores de las comunidades de propietarios; sin embargo, se mantiene la prohibición para las VPO.

La legislación específica de éstas últimas, por medio del art. 108 del Reglamento, permite la transformación de locales en viviendas, previa autorización administrativa, quedando sujetas al régimen de utilización de las VPO.

En fin, tanto para las resultantes de una transformación, como para las VPO construidas como tales, el uso es taxativo

(40) Art. 153 letra B) núm. 7 del Reglamento de 1968.

conforme a lo dispuesto por el artículo 3 del Real Decreto 3.148/1978: ha de servir como domicilio habitual del inquilino sin que quepa su utilización como segunda residencia. Tal destino exige que la vivienda no permanezca desocupada más de tres meses seguidos al año, salvo que medie justa causa.

Dentro del capítulo de las infracciones, el RD en su artículo 56, tipifica como falta muy grave la de: «Desvirtuar el destino de domicilio habitual y permanente configurado en el artículo 3º de la presente disposición, o dedicar la vivienda a usos no autorizados, cualquiera que sea el título de su ocupación» (41).

Finalmente, el capítulo III de la LAU, que regula los subarriendos de las viviendas libres (arts. 10 a 21), no será de aplicación a las VPO, por cuanto el art. 125 del Reglamento prohíbe el subarriendo o cesión de uso total o parcial.

3.2. Fijación, modificación e incrementos en la renta arrendaticia

A) Determinación de la renta

La predeterminación legal de una cuantía máxima para la renta arrendaticia es la única ventaja directa de carácter económico que tienen los inquilinos de VPO de promoción privada sobre los inquilinos de viviendas libres. Los ocupantes de viviendas sociales en arrendamiento pueden acceder, además, a subvenciones que reducen esa renta tasada.

Para las VPO sujetas al régimen del Real Decreto Ley 31/78, de 31 de octubre, la cuantía de la renta se determina por referencia a un porcentaje sobre el precio de venta que corresponda al tiempo de celebración del contrato de arrendamiento, según la normativa que resulte de aplicación. Los porcentajes prefijados han ido variando desde que se dictara el real decreto ley. El origen concreto se sitúa, no ya en el Real Decreto 3.148/1978, sino en el estadio de las órdenes ministeriales que, como la de 26 de

(41) La dedicación de la vivienda a usos no autorizados era considerada en el Reglamento como falta grave.

enero de 1979, dan cumplimiento a las remisiones de los artículos 12 y 53 del RD precitado, según se trate de VPO de promoción privada o de promoción pública, respectivamente.

La fijación de la cuantía de la renta arrendaticia inicial anual es en la actualidad una cuestión integrada en el ámbito de las facultades de la Administración de la CAPV. Así, nuestra normativa vigente establece los siguientes porcentajes:

1. Para la viviendas de protección oficial de promoción privada a que se refiere el artículo 12 del RD de 1978, será del 6% del precio de venta que corresponda a las viviendas, incluidos los anejos. Este porcentaje se aplicará a los contratos que se suscriban en el País Vasco después de la entrada en vigor del Decreto 433/1991, de 16 de julio.

Según el párrafo 2 del art. 18 del decreto, se exceptúan la viviendas cuya calificación provisional fuera concedida de acuerdo con los decretos sobre VPO de promoción privada y figuras asimiladas dictados por el Gobierno Vasco el 17 de mayo de 1988, el 11 de abril de 1989 y el 19 de junio de 1990 (42). En relación con estas viviendas, la renta máxima inicial anual que se ha de fijar en los contratos de arrendamiento suscritos dentro de los cinco primeros años desde la calificación definitiva será del 7,5 por 100 del precio de venta que corresponda al tiempo de formalización de los contratos.

2. En los arrendamientos de viviendas sociales la renta máxima inicial anual no podrá superar el 4,5% del precio de venta que resulte de aplicación, por establecerlo así el art. 26.1 del Decreto 167/1990, de 19 de junio, del Gobierno Vasco.

Aunque para las viviendas de promoción pública reguladas por el Decreto autonómico 90/1988 se tasaba la renta inicial en un 3%, en los contratos de arrendamiento que sobre este tipo de viviendas se suscriban a partir del

(42) Decretos del Gobierno Vasco núms. 144/1988, 108/1989 y 166/1990.

19 de junio de 1990 podrá consignarse también una renta de hasta el 4,5 por 100, en virtud de lo dispuesto por la disposición transitoria primera del decreto sobre viviendas sociales (43).

Hay que significar que, según el Reglamento de 1968 (44), la percepción de cualquier sobreprecio, prima o cantidad prohibida en el arrendamiento de la vivienda es una infracción muy grave al régimen de las VPO, y como tal será sancionada (45) con multa de 250.000 a 1.000.000 de pesetas, cuantía que podrá reducirse en la resolución, pero que en ningún caso será inferior al quíntuplo de la diferencia entre lo percibido y lo legalmente exigible. La sanción podrá llevar aparejada la devolución complementaria al inquilino de lo indebidamente cobrado, inquilino que, sin perjuicio del control administrativo, podrá acudir a los tribunales ordinarios de Justicia.

B) Revisión de la cuantía de la renta

Las rentas fijadas inicialmente podrán ser objeto de actualización en los contratos en que así se pacte, en los términos de la legislación específica sobre VPO. Hay pues, una fórmula que es obligado seguir para la modificación de las rentas, siendo incluso precisa para la legalidad del contrato su inclusión como contenido mínimo del mismo para el caso de las viviendas de iniciativa privada.

La apreciación anterior debe matizarse en relación con los arrendamientos contratados después del 9 de mayo de 1985. Para éstos el establecimiento de un procedimiento tasado según el cual se actualicen las rentas no tiene una operatividad práctica visible. Lo ordinario es aquí negociar términos anuales de duración, con lo que, vencido el plazo, se firma un contrato

(43) Recuérdese que la disposición transitoria preceptúa la aplicabilidad de todo lo dispuesto por el Decreto de 1990 en materia de cesiones en arrendamiento, a las que se efectúan a partir de su entrada en vigor, incluidas las de viviendas calificadas como de protección oficial de promoción pública.

(44) Artículo 153, letra C, núm. 1.

(45) Por aplicación del art. 57 del Real Decreto 3.148/1978.

nuevo consignándose la renta máxima inicial legal, que será mayor por haberse revalorizado el módulo ponderado sobre el que se calcula el precio de venta de la VPO.

Esta es la pauta habitual en el segmento privado de la oferta de viviendas protegidas, por lo que no es de extrañar que el Decreto 433/1991, del Gobierno Vasco, no defina la forma en que deben revisarse las rentas arrendaticias cuando el plazo de duración pactado sea superior al de un año. La fórmula existe y es aplicable en el País Vasco por determinarlo la normativa estatal de desarrollo del RD. Sin embargo, sí se niega expresamente en el ordenamiento autonómico la posibilidad de que la cuantía máxima inicial fijada por el art. 18 pueda ser aplicada en revisiones de renta de contratos formalizados con anterioridad a la vigencia del Decreto 433/1991.

Por contra, para el caso de las viviendas sociales las normas de la CAPV consideran la hipótesis de que se estipulen duraciones superiores a los dos años. Siendo esto así, para cuando exista un pacto en este sentido, el tiempo y la cuantía de la revisión sí vienen imperativamente determinados en el artículo 26 del Decreto 167/1990; tiempo y cuantía que son los mismos que resultan de aplicación a las VPO de promoción privada, por aplicación supletoria de lo dispuesto por el Estado: la renta inicial será modificada con carácter bienal, en cuantía máxima equivalente a la modificación que en ese período experimente el índice del subgrupo 3.1 «Viviendas en alquiler», publicado por el Instituto Nacional de Estadística (46).

(46) Para el sistema anterior al de las viviendas sociales contenido el artículo 6 del Decreto 90/1988, del Gobierno Vasco, se consagraba la misma fórmula de revisión, si bien existía un matiz diferencial en el sentido de que el precepto disponía que las rentas «serán revisadas». Según esto, parece que la revisión era obligada para las viviendas de promoción pública siempre que la duración de los contratos fuera superior a los dos años. Como se ha podido observar, en el actual sistema de las viviendas sociales se dice «pudiendo ser revisadas», lo que significa que la revisión deviene facultativa. De todos modos, no olvidemos que el Decreto sobre viviendas sociales es aplicable para regular los arrendamientos de viviendas de promoción pública fundamentados en contratos de fecha posterior a la de su entrada en vigor.

C) *Incrementos en la renta*

El artículo 122 del Reglamento dispone que se podrá repercutir, en función de la superficie construida de las viviendas, los costes reales satisfechos por el arrendador por tres conceptos distintos. De ellos, el primero hace referencia a las viviendas acogidas a regímenes anteriores a extinguir, con lo que, para las regidas por el Real Decreto Ley 31/1978, el arrendador podrá incrementar la cuantía de la renta por los dos conceptos consignados en los números 2ª y 3ª del precepto comentado:

- a) El aumento que experimenten los costes por la prestación de los servicios que satisfaga el propietario y de que disfrute el inquilino por tal concepto, así como los gastos que satisfaga por guardería, limpieza, conservación de viales, parques, jardines y demás superficies vinculadas a la construcción.
- b) El 8% de la cantidad total invertida en las mejoras que el propietario realice, previo cumplimiento de los requisitos establecidos.

Los incrementos en la renta derivados de la ejecución de obras de mejora en el inmueble se regulan de forma distinta cuando el objeto es una vivienda libre. Para éstas la LAU deja la determinación de la cuantía del incremento al convenio entre el arrendador y el/los inquilino/s.

3.3. *Infracciones y sanciones*

La viviendas protegidas cuentan con un régimen sancionador para la infracciones a su régimen legal, tipificadas como tales en la legislación específica que lo establece.

Se trata de infracciones administrativas a las que se asignan sanciones que también impondrán los órganos administrativos competentes. Su imposición no quita para que se ejerciten las acciones correspondientes ante los tribunales ordinarios de Justicia por vulneración de normas sustantivas civiles que resulten de aplicación a las VPO, por cuanto las normas de competencia y procedimiento de la Ley de Arrendamientos Urbanos son comunes para todo tipo de viviendas.

El capítulo VIII del Reglamento y el capítulo IV del RD regulan las infracciones y las sanciones del régimen legal de las VPO. Los artículos 153 de la primera de las disposiciones y 56 de la segunda explicitan determinadas infracciones susceptibles de cometerse por vulneración de normas concretas, infracciones explícitas que ya hemos ido comentado y que se seguirán consignando al tiempo de comentar las normas cuyo incumplimiento se penaliza.

Sin perjuicio de esto, existen otras prohibiciones, limitaciones o requisitos dentro del régimen de las VPO, cuya inobservancia no se califica como infracción en las enumeraciones contenidas en los preceptos indicados. Pero el que los listados no sean exhaustivos no obsta para que cualquier actuación u omisión contraria a lo dispuesto en la legislación sobre VPO lleve aparejada la correspondiente sanción administrativa, ya que el artículo 154 del Reglamento establece una cláusula de cierre en los términos que siguen:

«El incumplimiento por acción u omisión de las disposiciones legales reglamentarias reguladoras de Viviendas de Protección Oficial se considerará como infracción, aunque no esté comprendida en el artículo anterior. Su calificación como leve, grave o muy grave se hará por el órgano que resuelva el expediente, teniendo en cuenta la trascendencia de los hechos y el grado de malicia del infractor».

Por otra parte el régimen sancionador viene definido en el artículo 57 del RD, debiendo considerarse también para la materia de los arrendamientos el artículo 58, sobre ejecución forzosa de las resoluciones recaídas en los expedientes sancionadores.

Tenemos, en primer lugar, las sanciones pecuniarias, de cuantía distinta según la entidad de la infracción cometida:

1. Las infracciones leves serán sancionadas con multas de 5.000 a 50.000 pesetas.
2. Las graves con multas de 50.000 a 250.000 pesetas.
3. Para las muy graves la cuantía de las multas irá desde las 250.000 al millón de pesetas.

En la graduación de la cuantía de las multas se tendrá en cuenta el daño producido y el enriquecimiento injusto obtenido.

Pero también existen, en segundo lugar, sanciones complementarias de eventual imposición a las faltas graves y muy graves, para cuya regulación el RD se remite al artículo 155 del Reglamento. En lo que hace al alquiler, es importante la previsión final del precepto citado en el sentido de que posibilita la imposición adicional a los infractores de la obligación de reintegrar a los arrendatarios las cantidades indebidamente percibidas, así como la realización de obras de reparación y conservación.

La tramitación de los expedientes sancionadores seguirá los trámites del procedimiento especial contemplado en los artículos 133 a 137 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que se aplicarán supletoriamente a lo regulado en la sección III del capítulo VII del Reglamento (artículos 157 a 170).

Acabamos subrayando que el art. 156 del Reglamento de 1968 dispone que, en caso de que concurrieran varias faltas en el mismo expediente, cada una de ellas podrá ser objeto de la correspondiente sanción, sanciones que si son pecuniarias serán susceptibles de graduarse en la cuantía máxima (47).

4. Particularidades en los contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial

Un segundo bloque de materias comprendidas en el régimen jurídico de los arrendamientos de VPO agrupa a las regidas por la legislación de general aplicación a todo tipo de viviendas, pero que, a su vez, están reguladas por la legislación específica sobre VPO, estableciéndose así diferencias con relación a las viviendas libres. Son, por consiguiente, materias disciplinadas

(47) Este supuesto de concurrencia de infracciones varias podrá darse, a título de ejemplo, en el supuesto de que el arrendador no tenga asegurada la vivienda contra el riesgo de incendio con carácter previo a su ocupación por el inquilino, y que se mantenga tal situación durante su disfrute posterior. En este caso se habrán cometido dos faltas leves, ambas sancionables por separado, y con posibilidad de imposición de las cuantías máximas a cada una de ellas.

tanto por la legislación común y especial arrendaticia como por el Reglamento de VPO y, en menor medida, por normas específicas posteriores.

4.1. Obligaciones de las partes

El contrato de arrendamiento de viviendas de protección oficial, como contrato de arrendamiento de cosas, tiene naturaleza bilateral, es decir, por medio del contrato se regulan unas obligaciones y unos derechos que son recíprocos y complementarios para ambas partes.

Tal conjunto de derechos y obligaciones puede explicarse mediante su división en dos grandes grupos que comprenderían, de un lado las prestaciones y contraprestaciones establecidas por la Ley con carácter general para todo arrendamiento de viviendas y, de otro, las obligaciones y derechos específicos consagrados por la legislación sobre viviendas de protección oficial.

A) Obligaciones de carácter general

Los artículos 1.554 y 1.555 del Código Civil, establecen respectivamente las obligaciones de los arrendadores y de los arrendatarios de fincas rústicas y urbanas.

El arrendador está obligado:

1º A entregar al arrendatario la vivienda objeto del contrato.

2º A hacer en ella durante el arrendamiento todas las reparaciones necesarias a fin de conservarla en estado de servir para el uso a que ha sido destinada.

3º A mantener al arrendatario en el goce pacífico del arrendamiento por todo el tiempo del contrato.

Fuera del art. 1.554 hay que mencionar también la obligación del arrendador de prestar aquellos servicios que son propios de la vivienda, bien en virtud de pacto, o bien porque resulten de las instalaciones con que cuenta la finca.

Son obligaciones del inquilino de cualquier tipo de viviendas:

1º Pagar el precio del arrendamiento en los términos convenidos.

2º Usar de la cosa arrendada como un diligente padre de familia, destinándola al uso pactado o, en su defecto, al uso que se infiera de la naturaleza del objeto.

3º Pagar los gastos ocasionados por la eventual escrituración del contrato.

4º Comunicar al propietario urgentemente cualquier usurpación o novedad dañosa realizada o que se prepare por un tercero en la vivienda, así como la necesidad de las reparaciones comprendidas en el art. 1.554.2º Código (art. 1.559 Código Civil).

5º Devolver la finca, al concluir el arriendo, tal y como la recibió, a salvo de lo que hubiese perecido o se hubiera menoscabado por el tiempo o por causa inevitable (art. 1.561 Código Civil).

B) Obligaciones adicionales en relación con las VPO

Son obligaciones del arrendador de una vivienda de protección oficial, añadidas a las generales establecidas por el Código Civil, las siguientes:

1º En su caso, los promotores privados de VPO vendrán obligados a entregar las viviendas a sus arrendatarios, poniendo a su disposición la llaves de las mismas en el plazo máximo de tres meses, contados desde la calificación definitiva.

2º Mantener asegurada la vivienda contra el riesgo de incendio.

3º Formalizar el contrato por escrito, presentarlo a visado ante el órgano administrativo correspondiente incluyendo en él determinadas cláusulas obligatorias, y entregar un original o copia al inquilino.

4º. Conservar a disposición del inquilino la cédula de calificación definitiva de la vivienda, como documento en el que constan las condiciones, los beneficios y el precio de venta.

En relación con la primera de las obligaciones impuestas con carácter específico al arrendador de VPO, son faltas leves la de ocupar la vivienda antes de haberla asegurado contra el riesgo de incendio (art. 156 A) 4 del Reglamento), y la de no mantenerla asegurada en tanto permanezca acogida al régimen legal de las VPO (art. 56 RD).

La legislación particular de las VPO impone una serie de obligaciones al inquilino de esta clase de viviendas, adicionales a las compartidas con los inquilinos de viviendas libres:

1º Ocupar la VPO de promoción privada en el plazo máximo de tres meses desde la entrega de las llaves, o de un mes si se trata de viviendas sociales o de promoción pública.

2º Destinar la vivienda a su domicilio habitual y permanente.

3º No destinar la vivienda a usos no autorizados.

El incumplimiento por el inquilino de la obligación de ocupar la vivienda en los plazos establecidos por el art. 14 del RD, será sancionado como infracción grave, según el art. 56 del mismo texto reglamentario.

Conviene ampliar, finalmente, algunas de las obligaciones del arrendador reseñadas, bien porque su regulación difiere a partir del Código Civil según resulte de aplicación la LAU o el Reglamento, o bien, porque son especialmente trascendentes desde el punto de vista del usuario final, esto es, del inquilino de viviendas de protección oficial.

C) Obras de conservación y mejora

Aunque las normas que disciplinan el arrendamiento no lo establecen expresamente, se presupone que la vivienda, libre o protegida, debe ser entregada al inquilino en estado de servir

para el uso residencial al que se destina. Así se desprende del art. 107 LAU y del art. 111 del Reglamento de VPO de 1968, cuando hacen al arrendador sujeto pasivo de la obligación de realizar las reparaciones necesarias y de cuidar de la policía e higiene de la vivienda. La misma idea está presente en el Código Civil, pues su art. 1.553 determina la aplicabilidad al contrato de arrendamiento de las disposiciones sobre saneamiento contenidas en los arts. 1.484 y siguientes del mismo cuerpo legal. El buen estado inicial es, además, imprescindible para la obtención de la calificación definitiva de VPO.

Entregada la vivienda en buen estado, si durante su uso sobreviene la necesidad de hacer obras, éstas serán a cargo del propietario, por disponerlo así los artículos mencionados de la LAU y del Reglamento. Sin embargo, el arrendador podrá exigir el reintegro del importe de las obras al inquilino cuando tengan su origen en daño doloso o negligente producido por éste o por las personas que con él convivan (48). En cualquier caso, al incumplimiento por parte de arrendadores o arrendatarios de VPO de su obligación de atender a las obras de conservación o a las de policía e higiene, se le asignará la sanción correspondiente a las faltas graves (art. 153.B. 6 del Reglamento).

Si la regulación de las obras de conservación es prácticamente coincidente en la legislación especial arrendaticia y en la legislación específica de VPO, las diferencias son, en cambio, aparentes, en cuanto a las obras de mejora o modernidad. El art. 122 del Reglamento, en concordancia con el 98 y el 118, dice que las obras de mejora que el propietario de VPO realice exigen, en todo caso:

- a) Autorización administrativa previa.
- b) Que se consientan por el inquilino, beneficiario de las mejoras y, en el caso de ser varios, por las dos terceras partes, cuando menos, del número de los afectados por las obras.

(48) Artículo 111 del Reglamento de VPO y artículo 111 de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

- c) Que el coste de las mejoras no exceda de un máximo legalmente tasado, so pena de denegación de la autorización administrativa.

Debemos señalar que cuando estemos en presencia de obras de mejora sobre viviendas libres arrendadas, el art. 112 de la LAU hace preceptivo el acuerdo del inquilino y, en caso de mejoras comunes, el de las tres quintas partes de éstos (frente a los dos tercios exigidos para las viviendas de protección oficial).

D) Cláusulas de obligatoria inclusión. Visado y entrega del contrato al inquilino

Las viviendas de protección oficial, además de ser financiadas de algún modo con la inversión pública, están especialmente destinadas a determinados sectores de la población. Se trasluce así la capitalidad de la articulación de un riguroso control administrativo que impida la desvirtuación del destino y el despilfarro de asignaciones presupuestarias. En el concreto sector del arrendamiento, el control debe operar también como garantía de la posición del inquilino, particularmente cuando se trata de ciudadanos que han accedido al alquiler después de la liberalización de 1985, teniendo en cuenta de la acentuada desprotección legal que afecta a este colectivo con carácter general para todo tipo de viviendas.

La legislación particular de las VPO impone determinadas obligaciones a los arrendadores, que no encuentran similitud en la normativa que regula el arrendamiento libre y pretenden servir a las finalidades fiscalizadoras y garantistas antedichas:

1. Predeterminación de un contenido contractual mínimo.
2. Obligación de presentar para su visado el contrato de arrendamiento de VPO, que no se verificará si no están consignadas las cláusulas que conforman ese contenido mínimo legal.
3. El original o una copia del contrato deberá ser puesta por el arrendador en posesión del inquilino.

Hay que señalar que las tres exigencias vienen referidas por la normativa para los contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial de promoción privada, es decir, para los supuestos en que sean los propietarios particulares quienes arrienden inmuebles de su propiedad.

Se presupone la legalidad de los contratos cuyo objeto sea una vivienda de propiedad pública, por ostentar tal carácter el arrendador. Pero, aun aceptando tal presunción para las viviendas sociales, dejamos simplemente constancia de que hoy en día existen fórmulas para su promoción por personas privadas, y aun siendo en la práctica complicado que tales fórmulas cuajen, si están instrumentadas es para que se utilicen. Por tanto, se posibilita la existencia de viviendas sociales de propiedad privada disfrutadas en alquiler, por lo que quizá fuera apropiado extender las garantías que resultan de las tres obligaciones comentadas explícitamente para todas las VPO.

Comenzando por la de las cláusulas obligatorias, veámos como el art. 13 del RD, ubicado en el capítulo II sobre VPO de promoción privada, determinaba que los contratos de compraventa y arrendamiento deberían incluir las cláusulas que al efecto estableciera el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Esas cláusulas serán establecidas finalmente por Orden Ministerial de 26 de enero de 1979.

Tanto aquel precepto como esta orden se entienden aplicables en el País Vasco de manera supletoria, ya que nuestro derecho vigente no exige un contenido mínimo similar para los contratos de arrendamiento de VPO, como sí parece que lo hace indirectamente para los contratos de compraventa y adjudicación. Así, el art. 19 del Decreto 433/1991, del Gobierno Vasco, al tiempo que regula una cuestión relativa a los anejos de VPO de promoción privada dice literalmente que:

«En los contratos de compraventa o documentos de adjudicación de viviendas de protección oficial, (...) se consignará obligatoriamente, además de las establecidas en la normativa vigente, una cláusula... (49)».

(49) Esa normativa vigente no es otra que la estatal del RD y de la Orden Ministerial.

Tenemos ya la primera indefinición de la normativa autonómica con respecto al alquiler. Con todo, la orden estatal es aplicable, como confirmaremos después, a los contratos de arrendamiento de VPO radicadas en la CAPV, y preceptúa en su artículo 1º, lo siguiente:

«En los contratos de compraventa y arrendamiento que tengan por objeto viviendas de protección oficial deberá consignarse expresamente:

- a) Que la vivienda objeto de transacción está sujeta a las prohibiciones y limitaciones derivadas del régimen de viviendas de protección oficial del Real Decreto-Ley 31/1978, y demás disposiciones que lo desarrollen y, por consiguiente, que las condiciones de utilización serán las señaladas en la calificación definitiva y los precios de venta o renta no podrán exceder de los límites establecidos.
- b) Que el vendedor o arrendador se obliga a entregar las llaves de la vivienda en el plazo máximo de tres meses contados desde la concesión de la calificación definitiva o desde la fecha del contrato, si fuera posterior, salvo que dicho plazo sea prorrogado por la Delegación...
- c) Que el adquirente o arrendatario se obliga a ocupar la vivienda en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrega de llaves, salvo que medie justa causa.
- d) Que el vendedor o arrendador se obliga a poner a disposición del adquirente o arrendatario un ejemplar del contrato, debidamente visado por la Delegación...».

Prosigue el artículo 3º de la orden ministerial definiendo tres declaraciones específicas que también son contenido mínimo del contrato de arrendamiento:

- a) Que el arrendador entrega la vivienda al inquilino libre de mobiliario y enseres.
- b) Que el subarriendo total o parcial de la vivienda dará lugar a la resolución del contrato.

Igualmente se consignará, si expresamente se pactara la revisión de la renta, que dicha revisión sólo podrá llevarse a cabo cada dos años, en una cuantía en ningún caso superior a la que resulte de aplicación en un porcentaje equivalente a la variación porcentual experimentada en ese período por el índice del subgrupo 3.1, «Viviendas en alquiler», publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

Respecto de esta última declaración de inclusión obligatoria en los contratos, tan sólo diremos que desde que se publicó la orden ministerial, como se sabe, se ha producido la sustancial modificación operada por el Real Decreto Ley 2/1985, que suprime la prórroga forzosa en los contratos de arrendamiento. Después de la liberalización, pierde cierto sentido para los contratos de VPO de propiedad privada la necesidad de hacer constar la fórmula de revisión determinada por la ley, dada la generalización de los contratos de duración inferior a los dos años, lo que hace que el problema de la revisión desaparezca. No obstante, si se pactan dichos períodos prolongados, será preciso consignar la declaración sobre la fórmula de revisión.

Al margen de esto, advertimos que una de las pocas modificaciones introducidas por el RD de 1978 en relación con la regulación de las infracciones y sanciones del Reglamento de 1968, hace referencia precisamente al contenido mínimo contractual. El Reglamento no regulaba tal contenido mínimo, como sí lo hace el RD por remisión a la normativa de desarrollo. Siendo una nueva exigencia, había que regular las consecuencias que se derivarían de su incumplimiento. Es por ello que el art. 56 del RD tipifica como infracción leve la no inclusión en los contratos de arrendamiento de VPO de las cláusulas establecidas al efecto por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Por último, el art. 4º de la orden ministerial a que estamos aludiendo establece que el organismo administrativo denegará el visado de los contratos de arrendamiento que no contuvieran las cláusulas obligatorias, omisión que, además, será constitutiva de una falta administrativa de carácter leve, según el Real Decreto 3.148/1978.

Entramos en la segunda de las obligaciones a las que tenemos previsto dedicar un tratamiento especial: visado de los contratos de arrendamiento y entrega al inquilino.

La Delegación de Vivienda visará los contratos de arrendamiento siempre que en ellos consten las declaraciones preceptivas y que se respeten el resto de las limitaciones, prohibiciones y exigencias dimanadas del régimen legal de las viviendas de protección oficial; en consecuencia, el visado se materializará siempre que se destine la vivienda a una utilización conforme a las condiciones señaladas en la calificación definitiva y que la renta no exceda de los límites establecidos.

El art. 13 del RD determina que los contratos habrán de visarse a petición del arrendador, de acuerdo con lo previsto en el art. 116 del Reglamento. El incumplimiento de esta obligación por el sujeto pasivo de la misma será sancionado como infracción muy grave.

La normativa en vigor del Gobierno Vasco prevé asimismo la exigencia de visado de los contratos de arrendamiento de VPO de promoción privada en el art. 19 del Decreto 433/1991.

A la existencia de la obligación, pues, dispensan soporte normativo tres disposiciones, dos de origen estatal (RD y Orden) y una de origen autonómico (Decreto 433/1991). Sin embargo, existe otra obligación del arrendador, en principio, sucesiva a la de visado, cual es la de la entrega al inquilino de un ejemplar del contrato de arrendamiento, cuyo contenido no aparece tan precisamente regulado en la normativa autonómica.

En los contratos sobre arrendamiento de VPO que no están suscritos por la Administración como propietaria, se vienen detectando casos en lo que los inquilinos poseen un ejemplar del contrato donde no consta el sello que da fe de su corrección. Tal y como está redactado el art. 19 del decreto autonómico pueden suscitarse dudas en torno a la siguiente cuestión: ¿la obligación comprende el hecho de que el ejemplar que se entregue al arrendatario debe haber sido previamente visado, o bien, basta con que ambas partes lo firmen, quede un ejemplar en poder de cada una de ellas y, posteriormente, el arrendador presente el suyo ante la Delegación?

Es más, el precepto no impone siquiera la obligación misma de entrega, sino únicamente la de visado y, como dijimos, tampoco hay una remisión expresa a lo preceptuado por la orden ministerial, que es la que determina, como cláusula de obligatoria inclusión en los contratos de arrendamiento, la de que el arrendador se obliga a poner a disposición del inquilino un ejemplar debidamente visado; esta remisión a las normas estatales sólo existe, reiteramos, respecto a los contratos de compraventa y documentos de adjudicación.

Hay que convenir en que la duda se despeja en favor de que la copia o el original entregado deberá estar visado con carácter previo, porque, aunque no resulte así directamente de la normativa autonómica, hay que aceptar la validez de una doble y delicada remisión a la normativa estatal: primero, a la normativa nuclear, que es en este caso la del art. 13 del RD y después, por remisión de éste, a la Orden Ministerial de 1979.

En conclusión, la crítica de que los argumentos hasta aquí vertidos son demasiado rebuscados se asumiría en función de que el control es, en todo caso, primordial, y de que si ese control va a procurar un beneficio directo al inquilino en forma de garantía, la necesidad de restringir al máximo cualquier tipo de indefinición normativa debe ser satisfecha por pequeña que parezca. Transcendiendo incluso la política de vivienda, perfeccionar el nivel de protección legal del inquilino es un objetivo prioritario de las instituciones conformadoras del movimiento consumerista, como así lo demuestra el peso relativo de sus actuaciones en materia de alquiler.

En este sentido, siempre que el orden competencial lo permita sería oportuno que en el ordenamiento de la CAPV se recogiera claramente la obligación del arrendador, primero de poner a disposición del inquilino un ejemplar del contrato y, segundo, de que el contrato que se entrega esté previamente visado. Si no es posible hacerlo directamente, bastaría con una remisión expresa a lo dispuesto por la normativa de aplicación en el conjunto del Estado para este punto específico, lo que legitimaría el acudir sin reparos a la Orden Ministerial de 26 de enero de 1979.

4.2. *Causas de resolución del contrato y desahucios*

Los contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial podrán ser resueltos antes del vencimiento del término pactado o determinado por la ley (caso de prórroga forzosa), a instancia del arrendador o del arrendatario, en tanto concurra alguna de las causas establecidas por la legislación especial arrendaticia, o alguna de las específicas establecidas por el Reglamento de VPO.

A) Resolución a instancia del arrendador (desahucio)

Las concurrencias de alguna de las causas particulares de resolución del contrato de arrendamiento, de forma unilateral, por el arrendador de una vivienda de protección oficial, previstas en el art. 138 del Reglamento, legitimarán a éste, en su caso, para promover el desahucio de los beneficiarios, arrendatarios y ocupantes. Son las siguientes:

- 1ª Falta de pago de las rentas pactadas en el contrato.
- 2ª Ocupación de la vivienda sin título legal para ello.
- 3ª Extinción de la relación laboral o de empleo entre el arrendatario y el propietario de la vivienda cuando dicha relación hubiese sido causa de su ocupación.
- 4ª Causar el arrendatario o las personas que con él convivan, deterioros graves en el inmueble o en los edificios, instalaciones y servicios complementarios; a juicio del órgano administrativo.
- 5ª Infracción grave o muy grave de las prescripciones legales vigentes en materia de viviendas de protección oficial.
- 6ª No destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente del arrendatario.
- 7ª Subarriendo o cesión total o parcial de la vivienda.

Además de estas causas específicas de las VPO, habrá que tener en cuenta las causas generales señaladas por el art. 114

LAU, en tanto no estén comprendidas en el Reglamento de VPO, y con las matizaciones pertinentes dimanadas de la regulación contenida en este último:

8ª La transformación de la vivienda en local de negocio.

9ª Que el inquilino lleve a cabo, sin el consentimiento del arrendador, obras que modifiquen la configuración de la vivienda, o debiliten la naturaleza y resistencia de los materiales usados en la construcción. El art. 118 del Reglamento exige también la autorización administrativa previa para todo tipo de obras que efectúen, tanto los propietarios como los inquilinos.

10ª Cuando la vivienda sea destinada a actividades inmorales, peligrosas, incómodas o insalubres. En el caso de las VPO el destino de la vivienda a usos no autorizados es una infracción muy grave y, por tanto, una causa de resolución del contrato, a tenor de lo dispuesto por el núm. 5 del art. 138 del Reglamento.

11ª La expropiación forzosa del inmueble dispuesta por autoridad competente, según resolución que no dé lugar a ulterior recurso.

12ª La declaración de ruina de la finca por resolución que no dé lugar a ulterior recurso.

13ª Para los contratos suscritos antes del 9 de mayo de 1985, es causa de resolución el no reunir las circunstancias exigidas para la prórroga forzosa o la concurrencia de las causas de denegación de la misma señaladas en el art. 62 de la LAU.

Los procedimientos de desahucio fundados en alguna de las causas del art. 138 del Reglamento de VPO se ajustarán a la legislación procesal común (arts. 1.570 a 1.608 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), excepto cuando, por disposición legal o reglamentaria, sea aplicable el procedimiento administrativo de desahucio regulado en los arts. 142 a 144 del mismo texto reglamentario.

B) Resolución a instancia del inquilino

El ocupante en régimen de alquiler de una vivienda de protección oficial estará legitimado para instar unilateralmente la resolución del contrato de arrendamiento que le vincula, aun antes de cumplido el término de duración, cuando se dé alguna de las causas expresadas en el art. 115 de la LAU:

1ª Perturbaciones de hecho o de derecho que en la vivienda arrendada o en las cosas de uso necesario y común en la finca realice el arrendador.

2ª La no realización por el arrendador de las reparaciones necesarias que permitan el uso pactado.

3ª La falta de prestación por el arrendador de los servicios propios de la vivienda, ya aparezcan especificados en el contrato, ya resulten de las instalaciones con que cuente la finca.

5. Normas de aplicación general

Los contratos sometidos a la legislación común y especial arrendaticia, sean de vivienda libre o de vivienda protegida, cuentan con un tratamiento jurídico uniforme en relación con un gran número de materias, como las cuestiones de competencia y procedimiento, las subrogaciones, los plazos de duración y el sistema de prórroga, o los derechos de prelación o adquisición preferente por el inquilino en caso de venta por pisos de las viviendas arrendadas.

5.1. Cuestiones de competencia, de procedimiento y subrogaciones

La normativa procesal relativa a los arrendamientos urbanos se contiene de forma central en el texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), con independencia de las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil que versan sobre los proce-

(50) Fundamentalmente, título XVII del Libro II rubricado *Del juicio de desahucio*, artículos 1.561 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil; y el tit. XIX, también del Libro II, con rúbrica *De los retractos*, artículos 1.618 y siguientes.

sos arrendaticios urbanos (50). En particular, las cuestiones procesales aparecen reguladas en el capítulo XII de la LAU, que será íntegramente aplicable a los arrendamientos de viviendas de protección oficial, por disposición expresa del art. 1.3 de dicha ley.

La aplicabilidad de las normas comunes y especiales a las cuestiones de competencia y procedimiento no obsta a la de las normas específicas del Reglamento de VPO en la tramitación de expedientes por vía administrativa.

En materia de subrogaciones en los contratos de arrendamiento de viviendas de promoción pública y sociales, determina el número 2 del artículo 26 del Decreto 167/1990, de 19 de junio, del Gobierno Vasco, que habrá de atenerse a lo dispuesto en la LAU, si bien se establece un requisito específico respecto al régimen general.

De la conjunción de la regulación especial sobre arrendamientos y de la particular sobre viviendas sociales, resulta que en el caso del fallecimiento del titular arrendaticio, el derecho a la subrogación en sus obligaciones y facultades derivadas del contrato recaerá, por sucesión legal, en las personas que, ligadas a él por vínculo de parentesco, vienen relacionadas en el art. 58 de la LAU y con el orden de prevalencia allí establecido, siempre que se cumplan dos condiciones:

1. Que el subrogado hubiera convivido habitualmente con el fallecido en la vivienda arrendada con dos años de antelación mínima a la fecha de fallecimiento, salvo que se trate de personas sometidas a la patria potestad de aquél, en cuyo caso no se exigirá la convivencia. Respecto al cónyuge, basta la mera convivencia sin necesidad del plazo de antelación.

2. Que el subrogado reúna las circunstancias de necesidad de vivienda, de ingresos familiares anuales ponderados y de residencia, en los términos del art. 27 de la disposición autonómica mencionada, que son los exigidos a los beneficiarios de viviendas sociales en arrendamiento.

En virtud del art. 59 de la LAU, las subrogaciones no se prolongarán indefinidamente, ya que al fallecimiento del subrogado sólo podrán continuar ocupando la vivienda alquilada sus

parientes, según el orden de prelación, y con los requisitos de convivencia y notificación del art. 58, así como con los requisitos específicos del decreto autonómico, señalados ambos anteriormente, sin que se autoricen ulteriores subrogaciones. Por tanto, las subrogaciones posibles se limitan a dos.

Se habrá observado que todo lo anterior hace referencia a las viviendas sociales y a las cesiones en arrendamiento *mortis causa* de viviendas calificadas como de promoción pública que se realicen con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto 167/1990. Respecto de las viviendas de protección oficial de promoción privada, no existe una norma similar que disponga explícitamente la aplicabilidad del régimen de subrogaciones de la LAU, ni en la legislación nuclear estatal, ni en la autonómica posterior sobre régimen jurídico de los arrendamientos urbanos. Entendemos que habrá que atenerse a lo regulado en la LAU en su calidad de legislación supletoria.

5.2. Duración de los contratos y sistema de prórroga

La regulación legal de los plazos de duración de los contratos se contiene en la LAU y es, al tiempo, uniforme para todas las viviendas arrendadas, y diversa en atención al día de suscripción del documento.

Las diferencias se establecen, pues, en función de la fecha de los contratos, y no en función del carácter, libre o protegido, que tengan las viviendas objeto de los mismos.

Los contratantes son libres para estipular el término de duración del contrato, si bien, llegado el día de vencimiento del plazo pactado, el contrato se prorrogará, obligatoriamente, para el arrendador y, potestativamente, para el inquilino, aun cuando un tercero suceda al arrendador en sus derechos y obligaciones. La prórroga es susceptible de ser exceptuada por diversas causas.

Lo importante es que el sistema de prórroga forzosa que hemos explicado no es aplicable, como sabemos, a todos los contratos de arrendamiento, sino únicamente a aquellos que fueran formalizados antes de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 2/1985 (9 de mayo), ya se ejecute el contrato sobre una vivienda libre o sobre una de protección oficial.

Es esa concreta circunstancia la que hace del sector del arrendamiento un contexto en el que los inquilinos y los propietarios de viviendas, individualmente o agrupados en colectivos, enfrentan con energía sus intereses frontalmente opuestos entre sí, y todos, frente a la Administración.

La existencia de la prórroga legal en unos casos (los más), y la liberalización en otros, es el foco que origina la mayor parte de los desequilibrios existentes, cuya confluencia imposibilita la consolidación del alquiler como régimen de tenencia entre la colectividad: carestía frente a congelación de las rentas arrendaticias; inseguridad e inestabilidad residencial frente a una garantía de duración excesiva; deficiente estado de conservación de las viviendas con contratos antiguos (51); etc.

Sobre la problemática generada por la regulación legal de la duración de los contratos, se han vertido las más variopintas opiniones, todas, pese a lo distante, investidas de una cierta dosis de razón. Por nuestra parte, un proceso sereno de reflexión, pero no por ello aséptico, posibilita distinguir metafóricamente tres categorías de inquilinos y de propietarios:

1. Propietarios de «primera» e inquilinos de «tercera». Gracias al liberalismo asiático del Real Decreto Ley 2/1985, de 30 de abril, se deja en manos de los propietarios (en la práctica) la fijación del precio del alquiler y la de los períodos de duración. Según esto, de ordinario las rentas serán excesivamente caras y los términos de vigencia de los contratos demasiado breves para la satisfacción de la necesidad de estabilidad residencial del inquilino.

2. Propietarios e inquilinos de «segunda». Es la situación de las partes en contratos celebrados entre 1965

(51) El deficiente estado de conservación del parque en alquiler dominante, se explica esencialmente por la indisposición de los propietarios a costear las obras de reparación necesarias, ante el escaso rendimiento que obtienen del alquiler de los inmuebles de su propiedad, o bien con el fin último de provocar la concurrencia de causas de resolución de los contratos como la declaración de ruina, o de procurar que las viviendas sean materialmente inhabitables, con lo que se intenta «forzar» el abandono «voluntario» del inquilino.

y 1984, en los que se consignaron cláusulas de estabilización y actualización de las cuantías de las rentas, al amparo del texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos y que, por tanto, están sujetos a prórroga legal. Se trata a la vez que de las únicas situaciones equilibradas, de las más inusuales (52).

3. Propietarios de «tercera» e inquilinos de «primera». Son relaciones locativas vigentes antes de la entrada en vigor de la LAU en 1964, sin posibilidad de actualización de las rentas en función del IPC; es decir, con rentas congeladas y sujetos al derecho de prórroga indefinida.

La categorización precedente, propia de las viviendas libres, es extrapolable al segmento privado de la oferta protegida. Los problemas apuntados se reproducen prácticamente en su totalidad, habida cuenta de que, si bien la revisión de la renta deber operarse con carácter bienal y en cuantía equivalente a la variación del IPC, el pacto de actualización es facultativo, y el promotor privado no está obligado legalmente, desde el 9 de mayo de 1985, a mantener a un mismo inquilino en la vivienda de su propiedad de forma indefinida o por un período de tiempo determinado. La ventaja, en comparación con el inquilino de vivienda libre, se reduce a la circunstancia de que finalizado el término de vigencia, generalmente se suscribe un nuevo contrato en el que la renta es tasada en función del valor del módulo al tiempo de suscribirlo; cabe añadir que, pese a la limitación, con los parámetros actuales, los precios iniciales del arrendamiento pueden ser objetivamente elevados.

Por lo que respecta a las viviendas de promoción pública y sociales habría que suavizar la existencia de situaciones extremas, por cuanto el oferente-propietario de las viviendas en arrendamiento es habitualmente la Administración pública o los institutos o sociedades de ella dependientes. Así, aunque sea de aplicación la regulación general sobre plazos de duración (LAU y RDL

(52) Según la encuesta sobre alquileres del MOPU referida a 1989, el 65,6% de los contratos formalizados entre 1965 y 1984 no incluyen cláusula de revisión de la renta, con lo cual pasan a engrosar la categoría de los que están en situación de congelación de renta.

2/1985), para la fijación de los mismos los propietarios públicos se atenderán a los criterios de interés social que deben impregnar cada una de las actuaciones que se desarrolle en materia de VPO.

Valoraciones aparte, volviendo al ámbito del régimen jurídico de los arrendamientos urbanos de viviendas en general, faltaría por traer los supuestos determinados por la LAU (arts. 62 a 94), en los que el inquilino no tienen derecho a la prórroga forzosa en los contratos anteriores al Real Decreto Ley. La enumeración de la causas de exclusión del derecho de duración indefinida se contiene en el art. 62:

1º Cuando el arrendador necesite para sí la vivienda, o para que la ocupen sus ascendientes o descendientes.

2º Cuando el arrendador proyecte el derribo de la finca para edificar otra que cuente, cuando menos, con un tercio más de las que hubiere, o una, como mínimo, si no las hubiere en el edificio que se pretende derribar, respetando al propio tiempo el número de locales existentes.

3º Cuando la vivienda no esté ocupada durante más de 6 meses en el curso de un año, a menos que la desocupación obedezca a justa causa. Hay que recordar que el art. 3 del RD 3.148/1978 entiende que no existe habitualidad en la ocupación cuando la vivienda permanezca desocupada más de tres meses seguidos en un año, salvo justa causa, y que esta inexistencia de habitualidad se incluye como causa de resolución del contrato, a instancia del arrendador, en el núm. 6 del art. 138 del Reglamento. Por tanto, como no podía ser de otro modo, las exigencias y el control administrativo sobre las VPO son mayores, por cuanto al propietario le asiste la facultad de ejercicio de la acción resolutoria del contrato cuando concurra alguna de las dos circunstancias que apuntamos:

- a) la desocupación por el inquilino durante más de seis meses a lo largo de un año (vivienda libre y VPO); o
- b) la desocupación por más de tres meses consecutivos en un año (únicamente para VPO).

4º Cuando el inquilino ocupe dos o más viviendas en la misma población y el uso de todas ellas no sea indispensable para atender a sus necesidades. El arrendamiento o la adquisición por una misma persona de más de una vivienda, teniendo alguna de ellas la calificación de VPO, se prohíbe en la legislación específica de éstas últimas, salvo en supuestos especiales, como el de familia numerosa. Según esto, debe entenderse que en materia de VPO es indiferente que la ocupación de varias viviendas se produzca en el mismo o en varios municipios. Esta consideración es clara en cuanto a las viviendas sociales, ya que para disfrutar de una de ellas se exige expresamente la carencia previa de alojamiento bajo cualquier título (53).

5º Cuando el inquilino, en un plazo de seis meses inmediatamente anterior a la presentación de la demanda, hubiese tenido a su disposición, como titular de un derecho real de goce o disfrute, una vivienda desocupada y apta para sus necesidades y de características análogas a la arrendada. Sin perjuicio de que sea extensible la matización hecha respecto a la causa anterior, es conocidos que, en el caso de las VPO, la desocupación es una desvirtuación de destino sancionada como infracción administrativa muy grave (art. 56 del RD) y, por tanto, constitutiva de causa de resolución del contrato (art. 138.5ª del Reglamento).

5.3. Derechos de preferencia de los inquilinos en los supuestos de enajenación de las viviendas arrendadas

El uso y la utilización de las VPO deberá ajustarse al régimen señalado en la correspondiente cédula de calificación definitiva expedida por la Administración, calificación que podrá ser a posteriori anulada o modificada por resolución jurisdiccional o administrativa, cabiendo la descalificación voluntaria o por sanción.

(53) Artículo 5.4 de la Orden de 6 de mayo de 1988, del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

Dejando de lado estos supuestos, conforme a las determinaciones del Reglamento, las viviendas que en la cédula estén destinadas para venta podrán ser cedidas en arrendamiento, y deberán serlo obligatoriamente si transcurrido un año no han sido enajenadas. Por su parte, las viviendas destinadas a arrendamiento en la calificación definitiva podrán ser enajenadas por edificios completos, siempre que comprendan más de una vivienda, en favor de personas que asuman la obligación de respetar tal destino.

Nos interesa el caso de las VPO que vengan siendo disfrutadas en alquiler, pese a que en la cédula conste su destino para venta. Los arrendatarios, por determinación del art. 131 del Reglamento, tendrán los mismos derechos reconocidos en la vigente legislación de arrendamientos urbanos en el supuesto de que el propietario procediese a su enajenación.

Hay una remisión expresa a la legislación especial arrendaticia, lo que supone, en definitiva, que el arrendatario de una VPO, cuando el propietario proyecte la venta de la vivienda, podrá subrogarse en la posición del tercero comprador mediante el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto regulados en el capítulo VII de la LAU.

En breves pinceladas, los postulados de esta regulación podrían resumirse como sigue:

1. El derecho de tanteo es un derecho de preferencia del inquilino para la adquisición de la vivienda que ocupa, por el mismo precio y condiciones en que el propietario pretende venderla. La validez de su ejercicio se condiciona a materializarlo en el plazo máximo de los 60 días naturales siguientes a aquél en que se notifique fehacientemente al inquilino la decisión de vender, el precio, el resto de condiciones esenciales de la transmisión, y los datos personales y circunstancias del comprador.

2. Por el retracto se faculta al inquilino para sustituir al tercero comprador de la vivienda, en las mismas condiciones de la transmisión, pudiendo utilizarse, en el supuesto de que no se le hubiera hecho, la notificación prevenida para el tanteo o, en el supuesto de que, habiéndose realizado la notificación, ésta fuera insuficiente o no

cierta. El plazo para el ejercicio del derecho de retracto por el inquilino caducará a los 60 días naturales contados desde el siguiente a la notificación fehaciente y preceptiva del adquirente, realizada mediante entrega de copia de la escritura de venta o documento en que fuere formalizada.

3. Adquirido el piso por tanteo o retracto, no podrá ser transmitido nuevamente *inter vivos* hasta transcurridos dos años, salvo que el propietario hubiese venido a peor fortuna.

4. Adquirida la vivienda arrendada por un tercero distinto del inquilino, no podrá enajenarla éste a su vez y de forma independiente hasta que transcurran cuatro años desde dicha adquisición, salvo que hubiere venido a peor fortuna. En todo caso, el inquilino tiene derecho a permanecer en el arriendo.

Finalmente, el inquilino dispone de la acción impugnatoria de la compraventa efectuada a un tercero, siempre que no haya hecho uso de los derechos de tanteo o retracto, acción que podrá ejercitar con las condiciones y en los plazos previstos en el art. 53 de la LAU. No nos adentraremos en el comentario de la regulación que se hace de esta acción de impugnación de las compraventas de viviendas arrendadas, para no alejarnos del concreto campo de las VPO.

Al hilo de la consideración precedente, hay que reconocer que, de todos modos, la regulación de los derechos de adquisición preferente y de la acción impugnatoria sólo integra interés práctico en relación con los contratos sujetos a prórroga forzosa. En los posteriores al 9 de mayo de 1985, generalmente con cortos términos de vigencia, resulta muy difícil que se de la oportunidad de ejercitar los derechos o la acción comentados.

Por añadidura, existen cuestiones reguladas en este punto por la LAU de difícil encaje en el régimen legal de las viviendas de protección oficial, como la de la disyuntiva entre la aplicabilidad del concepto de la capitalización de la renta anual, o bien, del precio tasado para las sucesivas transmisiones de VPO, para las que sería necesario un análisis más detallado, que no se va a emprender.

ANEXOS

ANEXO I

PRINCIPALES DISPOSICIONES ESTATALES EN MATERIA DE VPO

I. NORMATIVA NUCLEAR O DEFINITORIA

Reglamento de VPO

- Decreto 2.114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre viviendas de protección oficial, texto refundido aprobado por los decretos 2.131/1963, de 24 de julio, y 3.964/1964, de 3 de diciembre (BOE de 7 de septiembre de 1968).

Texto refundido de la legislación de VPO

- Real Decreto 2.960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación de viviendas de protección oficial.

Política de VPO

- Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial (BOE de 8 de noviembre de 1978).
- Real Decreto 3.148/1978, de 10 de noviembre, que desarrolla el anterior (BOE de 16 de enero de 1979).

II. NORMATIVA COMPLEMENTARIA DE FOMENTO

Plan Trienal 1981-83

- Real Decreto 2.455/1980, de 7 de noviembre.

Plan Cuatrienal 1984-87

- Real Decreto 3.280/1983, de 14 de diciembre (BOE de 5 de enero de 1984. Corrección de errores en BOE de 28 de febrero de 1984).
- Medidas de financiación de actuaciones protegibles
- Real Decreto 1.494/1987, de 4 de diciembre (BOE de 12 de diciembre de 1988).
- Medidas de financiación de actuaciones protegibles
- Real decreto 224/1989, de 3 de marzo (BOE de 8 de marzo de 1989).

Plan 1992-1995 (vigentes)

- Real Decreto 1.668/1991, de 15 noviembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo con destino preferente a viviendas de protección oficial (BOE de 23 de noviembre de 1991).
- Real Decreto 1.932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda (BOE de 14 de enero de 1992).

ANEXO II

**NORMATIVA SOBRE VPO DE LA
COMUNIDAD AUTONOMA
DEL PAIS VASCO (1)**

**INDICE MATERIAL POR PERIODOS
(ACTUALIZADO A 1993)**

PRIMER PERIODO: 1981 - 1986

I. TRANSFERENCIAS

- Decreto 141/1981, de 30 de diciembre, por el que se aprueba la publicación del acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 23 de julio de 1981, en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda (BOPV de 16 de enero de 1982).
- Decreto 191/1985, de 2 de julio, por el que se aprueba la publicación del acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 25 de marzo de 1985 en materia de vivienda rural (BOPV de 11 de julio de 1985).

(1) Algunas de las disposiciones relacionadas son de aplicación tanto a las viviendas libres como a las viviendas de protección oficial.

- Decreto 96/1986, de 28 de enero, por el que se aprueba la publicación del acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 28 de noviembre de 1985 sobre ampliación de los trasposos efectuados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco, por el Real Decreto 3.006/1981, de 27 de noviembre, relativo a servicios de control de calidad de la edificación (BOPV de 5 de mayo de 1986).

II. FIGURAS AUTONOMICAS

a) Programas de apoyo a la adquisición de vivienda terminada

- Decreto 146/1982, de 28 de junio, por el que se regulan las bases del Plan de ayudas a las personas y núcleos familiares de menores ingresos para la adquisición de vivienda terminada (BOPV de 20 de julio de 1982).
- Orden 42/1982, de 10 de septiembre, del Departamento de Política Territorial y Transportes, sobre la tramitación para la obtención de la Carta de calificación de vivienda terminada (BOPV de 28 de septiembre de 1982).
- Orden 43/1982, de 10 de septiembre, del Departamento de Política Territorial y Transportes, sobre la tramitación para la obtención de ayudas a las personas de menores niveles de ingresos para la adquisición de viviendas terminadas (BOPV de 28 de septiembre de 1982).
- Decreto 29/1983, de 14 de marzo, por el que se modifican determinados artículos del Decreto 146/1982, de 28 de junio, y las órdenes de desarrollo 42/1982, de 10 de septiembre, y 43/1982, de 10 de septiembre (BOPV de 25 de marzo de 1983).
- Decreto 142/1984, 5 de junio, por el que se regulan las bases del Plan de ayudas a las personas o núcleos familiares de menores niveles de ingresos para la adquisición de vivienda terminada (BOPV de 11 de junio de 1984).
- Orden de 6 de junio de 1984, del Departamento de Política Territorial, Transportes y Turismo, sobre la tramitación para

la obtención de Carta de calificación de vivienda terminada (BOPV de 11 de junio de 1984).

- Orden de 6 de junio de 1984, del Departamento de Política Territorial, Transportes y Turismo, sobre la tramitación para la obtención de ayudas a las personas o núcleos familiares de menores niveles de ingresos para la adquisición de vivienda terminada (BOPV de 11 de junio de 1984).

b) Programa de financiación de viviendas no acogidas a regímenes de protección oficial

- Decreto 143/1984, de 5 de junio, sobre financiación de viviendas no acogidas a los regímenes de protección oficial (BOPV de 11 de junio de 1984).

c) Rehabilitación

- Decreto 278/1983, de 5 de diciembre, sobre rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado (BOPV de 24 de diciembre de 1983).
- Orden de 7 de febrero de 1984, del Departamento de Política Territorial y Transportes, sobre concesión de ayudas para la adecuación estructural de edificios destinados a vivienda (BOPV de 13 de febrero de 1984).
- Orden de 7 de febrero de 1984, del Departamento de Política Territorial y Transportes, por la que se regulan las condiciones de financiación para 1984 de las actuaciones de rehabilitación protegida del patrimonio urbanizado y edificado (BOPV de 13 de febrero de 1984).
- Orden de 13 de junio de 1985, del Departamento de Política Territorial y Transportes, sobre concesión de ayudas a la rehabilitación de edificios destinados principalmente a vivienda (BOPV de 20 de junio de 1985).
- Orden de 30 de julio de 1986, del Departamento de Política Territorial y Transportes, sobre subvenciones a fondo perdido para operaciones de rehabilitación de viviendas (BOPV de 13 de agosto de 1986).

III. LLUVIAS TORRENCIALES DE AGOSTO DE 1983 (DISPOSICIONES PRINCIPALES)

- Ley 18/1983, de 6 de octubre, por la que se convalida el Decreto Ley 1/1983, de 12 de septiembre, sobre régimen de las áreas de actuación inmediata y de la edificación dañada por las recientes lluvias (BOPV de 21 de octubre de 1983).
- Ley 19/1983, de 6 de octubre, por la que se convalida el Decreto Ley 2/1983, de 12 de septiembre, sobre medidas urgentes en materia de viviendas de protección oficial con motivo de las lluvias catastróficas (BOPV de 21 de octubre de 1983).
- Decreto 190/1983, de 12 de septiembre, sobre medidas urgentes en materia de vivienda con motivo de las catastróficas lluvias habidas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 19 de septiembre de 1983).
- Decreto 225/1983, de 24 de octubre, sobre condiciones de cesión de viviendas de promoción pública de titularidad de la Administración de la Comunidad Autónoma, a los damnificados por las recientes lluvias catastróficas (BOPV de 28 de octubre de 1983).
- Decreto 228/1983, de 24 de octubre, sobre ayudas a las reparaciones de elementos comunes de edificios dañados por las catastróficas lluvias de agosto de 1983 (BOPV de 31 de octubre de 1983).
- Decreto 295/1984, de 4 de septiembre, sobre vencimiento de plazos para la solicitud de ayudas establecidas en materia de vivienda con motivo de las torrenciales lluvias de agosto de 1983 (BOPV de 8 de septiembre de 1984).

IV. PROGRAMAS DE URBANIZACION DEL SUELO Y VIVIENDAS DE BAJA DENSIDAD

- Orden 6/1983, de 14 de marzo, del Departamento de Política Territorial y Transportes, sobre concesiones de préstamos sin interés a los ayuntamientos para la adquisición y/o preparación de suelo de baja densidad (BOPV de 7 de abril de 1983).

- Orden 1/1984, de 9 de enero, del Departamento de Política Territorial y Transportes, sobre concesión de préstamos sin interés a los ayuntamientos para la adquisición y/o preparación de suelo de baja densidad (BOPV de 18 de febrero de 1984).
- Decreto 167/1985, de 11 de junio, sobre protección a la ejecución de proyectos de urbanización de suelo con destino a la construcción de viviendas de protección oficial (BOPV de 28 de junio de 1985).
- Orden de 28 de enero de 1986, del Departamento de Política Territorial y Transportes, sobre concesión de préstamos sin interés a los ayuntamientos para la adquisición y/o preparación de suelo de baja densidad (BOPV de 21 de marzo de 1986).
- Decreto 163/1986, de 24 de junio, sobre promoción de viviendas de protección oficial de baja densidad (BOPV de 22 de julio de 1986).
- Decreto 196/1986, de 9 de septiembre, sobre ayuda a la realización material de proyectos de urbanización en suelo residencial (BOPV de 26 de septiembre de 1986).

V. VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL DE PROMOCION PUBLICA

- Decreto 77/1982, de 13 de abril, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública (BOPV de 29 de abril de 1982).
- Orden 6/1982, de 31 de mayo, del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, por la que se desarrolla el Decreto del Gobierno Vasco 77/1982, de 13 de abril, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública (BOPV de 25 de junio de 1982).
- Decreto 365/1985, de 19 de noviembre, sobre cesión de viviendas de promoción pública a los ayuntamientos (BOPV de 2 de diciembre de 1985).
- Decreto 186/1986, de 14 de agosto, sobre adjudicación, precios y condiciones de pago de las viviendas de promoción pública propiedad de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 12 de septiembre de 1986).

- Orden de 25 de septiembre de 1986, del Departamento de Política Territorial y Transportes, por la que se desarrolla el Decreto 186/1986, de 14 de agosto, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, propiedad de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 13 de octubre de 1986).

VI. FINANCIACION CUALIFICADA: PRESTAMOS

- Decreto 15/1983, de 7 de febrero, sobre financiación para la promoción, la adquisición y la rehabilitación de viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el año 1983 (BOPV de 10 de febrero de 1983).
- Decreto 45/1983, de 14 de marzo, sobre las condiciones que regirán para los préstamos a viviendas (BOPV de 7 de abril de 1983).
- Decreto 59/1986, de 4 de marzo, sobre regulación del tipo de interés de los préstamos destinados a financiar determinadas operaciones de promoción, adquisición y rehabilitación de viviendas (BOPV de 17 de marzo de 1986).

VII. ACTUACIONES PROTEGIBLES DE PROMOCION PRIVADA

- Decreto 157/1985, de 4 de junio, por el que se modifican las condiciones para la concesión de ayudas a la vivienda (BOPV de 21 de junio de 1985).
- Decreto 158/1985, de 11 de junio, sobre ayudas económicas personales a la adquisición de viviendas de protección oficial de promoción privada (BOPV de 21 de junio de 1985).
- Orden de 8 de abril de 1986, del Departamento de Política Territorial y Transportes, sobre actualización de ayudas económicas personales y sobre precios de venta máximos y cuantía de préstamos para promoción y adquisición de viviendas acogidas a los programas de ayuda establecidos por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV de 13 de junio de 1986).

VIII. CONTROL ADMINISTRATIVO Y TRANSPARENTACION DEL MERCADO

- Decreto 257/1983, de 14 de noviembre, por el que se regula la información obligatoria que debe presentarse al consumidor y usuario de viviendas (BOPV de 23 de noviembre de 1983).
- Decreto 174/1986, de 24 de junio del Gobierno Vasco, sobre precios y financiación de garajes y trasteros en las viviendas de protección oficial (BOPV de 4 de agosto de 1986).

IX. AGENTES SOCIALES.

- Ley 1/1982, de 11 de febrero, sobre cooperativas (BOPV de 10 de marzo de 1982).
- Ley 1/1984, de 30 de octubre, modificando la ley anterior (BOPV de 13 de noviembre de 1984).

SEGUNDO PERIODO: 1987 - JULIO DE 1988

I. TRANSFERENCIAS

- Real Decreto (estatal) 325/1987, de 6 de febrero, por el que se amplian los bienes, derechos y obligaciones traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda (BOE de 6 de marzo de 1987).

II. AREAS GEOGRAFICAS Y MODULOS

- Orden de 11 de febrero de 1987, del Departamento de Política Territorial y Transportes, por la que se determinan las áreas geográficas homogéneas y sus respectivos módulos aplicables a operaciones de promoción y adquisición de viviendas de protección oficial y rehabilitación protegida (BOPV de 20 de febrero de 1987).

III. REHABILITACION

- Orden de 4 de mayo de 1988, del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, de modificación parcial de la Orden de 13 de junio de 1985, sobre concesión de ayudas a la rehabilitación de edificios destinados principalmente a vivienda (BOPV de 13 de mayo de 1988).

IV. VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL DE PROMOCION PUBLICA

- Decreto 90/1988, de 12 de abril, sobre viviendas de protección oficial de promoción pública propiedad de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 5 de mayo de 1988).
- Orden de 6 de mayo de 1988, del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, sobre adjudicación de viviendas de protección oficial de promoción pública de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 24 de mayo de 1988).

V. FINANCIACION CUALIFICADA: PRESTAMOS

- Decreto 327/1987, de 6 de octubre, de modificación parcial del tipo de interés de los préstamos a particulares para la promoción, adquisición y rehabilitación de viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 23 de octubre de 1987).
- Decreto 133/1988, de 10 de mayo, por el que se fija el tipo de interés de los préstamos cualificados otorgados por las entidades de crédito en relación con las operaciones protegibles en materia de vivienda (BOPV de 6 de junio de 1988).

VI. VIVIENDAS CONCERTADAS

- Decreto 53/1988, de 23 de febrero, sobre promociones concertadas de viviendas de protección oficial (BOPV de 18 de marzo de 1988).

VII. ACTUACIONES PROTEGIBLES DE PROMOCION PRIVADA

- Decreto 144/1988, de 17 de mayo, sobre medidas financieras y régimen de venta y renta de viviendas de protección oficial de promoción privada (BOPV de 16 de junio de 1988).

VIII. CONTROL ADMINISTRATIVO Y TRANSPARENTACION DEL MERCADO

- Decreto 230/1987, de 9 de junio, de adjudicación de viviendas propiedad de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ocupadas sin título suficiente (BOPV de 23 de junio de 1987).
- Ley 7/1988, de 15 de abril, de derecho preferente de adquisición en las transmisiones de viviendas de protección oficial a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV de 11 de mayo de 1988).

TERCER PERIODO: AGOSTO DE 1988 - 1991

I. AREAS GEOGRAFICAS Y MODULOS

- Orden de 25 de abril de 1989, del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, por la que se determinan las Areas Geográficas Homogéneas y sus respectivos módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda (BOPV de 11 de mayo de 1989).
- Orden de 19 de junio de 1990, del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, por la que se determinan las Areas Geográficas Homogéneas y sus respectivos módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda (BOPV de 31 de julio de 1990).
- Orden de 14 de abril de 1992, por la que se determinan las Areas Geográficas Homogéneas y sus respectivos módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda (BOPV de 20 de mayo de 1992).

- Orden de 11 de febrero de 1993, por la que se determinan las Areas Geográficas Homogéneas y sus respectivos módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda (BOPV de 20 de abril de 1993).

II. REHABILITACION

- Decreto 189/1990, de 17 de junio, sobre actuaciones protegibles de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado (BOPV de 21 de septiembre de 1990).

III. LLUVIAS EXTRAORDINARIAS DE JULIO DE 1988

- Decreto 215/1988, de 4 de agosto, sobre medidas urgentes en materia de vivienda con motivo de las lluvias extraordinarias de julio de 1988, habidas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 9 de agosto de 1988).
- Orden de 4 de agosto de 1988, sobre tramitación de ayudas en materia de vivienda con motivo de las lluvias extraordinarias de julio de 1988, habidas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 9 de agosto de 1988).

IV. ACTUACIONES PROTEGIBLES EN MATERIA DE SUELO

- Decreto 63/1992, de 17 de marzo, sobre actuaciones protegibles en materia de suelo con destino preferente a la promoción de viviendas de protección oficial (BOPV de 31 de marzo de 1992).

V. VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL DE PROMOCION PUBLICA Y VIVIENDAS SOCIALES

- Decreto 148/1989, de 27 de junio, de enajenación de viviendas de protección oficial de promoción pública propiedad de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco a las diputaciones forales de los territorios históricos (BOPV de 7 de julio de 1989).

- Decreto 167/1990, de 19 de junio, de medidas financieras y régimen jurídico de las viviendas sociales (BOPV de 31 de julio de 1990).
- Decreto 109/1993, de 20 de abril, de medidas financieras y régimen jurídico de las viviendas sociales (BOPV de 3 de mayo de 1993).

VI. FINANCIACION CUALIFICADA: PRESTAMOS

- Decreto 109/1989, de 11 de marzo, por el que se fija el tipo de interés de los préstamos cualificados otorgados por las entidades de crédito en relación con las operaciones protegibles en materia de vivienda (BOPV de 11 de mayo de 1989).
- Decreto 165/1990, de 19 de junio, por el que se fija el tipo de interés de los préstamos cualificados otorgados por las entidades de crédito en relación con las actuaciones protegibles en materia de vivienda (BOPV de 31 de julio de 1990).
- Orden de 6 de mayo de 1991, del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente y del Departamento de Hacienda y Finanzas, por la que se modifica el tipo de interés de los préstamos cualificados otorgados por las entidades de crédito en relación con determinadas actuaciones protegibles en materia de vivienda (BOPV de 22 de mayo de 1991).
- Decreto 432/1991, de 16 de julio, por el que se fija el tipo de interés de los préstamos cualificados otorgados por la entidades de crédito en relación con las actuaciones protegibles en materia de vivienda (BOPV de 7 de agosto de 1991).
- Decreto 64/1992, de 17 de marzo, por el que se modifica el tipo de interés de los préstamos cualificados otorgados por las entidades de crédito en 1992, en relación con las actuaciones protegibles en materia de suelo y vivienda (BOPV de 31 de marzo de 1992).
- Decreto 104/1992, de 29 de abril, por el que se establece el tipo de interés de los préstamos cualificados otorgados por la entidades de crédito en relación a las actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo (BOPV de 20 de mayo de 1992).

- Decreto 110/1993, de 20 de abril, por el que se modifica el tipo de interés de los préstamos cualificados otorgados por las entidades de crédito en 1993, en relación con las actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo (BOPV de 3 de mayo de 1993).
- Decreto 189/1993, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOPV de 2 de julio de 1993).

VII. ACTUACIONES PRIVADAS PROTEGIBLES

- Decreto 108/1989, de 11 de abril, sobre medidas financieras y régimen de venta y renta en viviendas de protección oficial de promoción privada y en vivienda usada (BOPV de 11 de mayo de 1989).
- Decreto 166/1990, de 19 de junio, sobre medidas financieras en materia de vivienda (BOPV de 31 de julio de 1990).
- Decreto 433/1991, de 16 de julio, sobre medidas financieras en materia de vivienda (BOPV de 6 de agosto de 1991).
- Decreto 103/1992, de 29 de abril, sobre medidas financieras en materia de vivienda (BOPV de 20 de mayo de 1993).

VIII. CONTROL ADMINISTRATIVO Y TRANSPARENTACION DEL MERCADO

- Decreto 140/1990, de 22 de mayo, de desarrollo de la Ley 7/1988, de 15 de abril, sobre derecho preferente de adquisición a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en las transmisiones de viviendas de protección oficial (BOPV de 30 de julio de 1990).
- Ley 3/1990, de 31 de mayo, de tasas y precios públicos de la Administración de la Comunidad del País Vasco (BOPV de 4 de julio de 1990).

IX. AGENTES SOCIALES

- Decreto 258/1989, de 21 de noviembre, por el que se acuerda la creación de la Sociedad Pública de Vivienda y Suelo de

Euskadi, S.A.-Euskadiko Etxebizitza eta Lurra, E.A. (BOPV de 4 de diciembre de 1989),

- Decreto 28/1990, de 6 de febrero, por el que se modifica el Decreto 258/1989, de 21 de noviembre (BOPV de 10 de febrero de 1990).
- Decreto 111/1993, de 20 de abril, por el que se autoriza a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi la suscripción y el desembolso de nuevas acciones de la Sociedad Anónima Pública Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A.-Euskadiko Etxebizitza eta Lurra, E.A.; y se modifican sus estatutos sociales (BOVP de 20 de mayo de 1993. Última disposición).

BIBLIOGRAFIA

- AJA, E. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectivas. En *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 4, septiembre-diciembre de 1989.
- ALZAGA VILLAMIL, O. *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Madrid, 1978.
- ARARTEKO. *Informe al Parlamento Vasco - 1990*. Vol. I. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1991.
- BANCO HIPOTECARIO DE ESPAÑA. *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núms. 6 a 17, otoño de 1988 a diciembre de 1991. Madrid, 1987.
- BANDO CASADO, H-C. *La protección pública de los usuarios de vivienda*, 3ª ed., Madrid, 1991.
- BASSOLS COMA, M. Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978. En *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 85, 1983.
- CANO LASO, J. Mi experiencia en viviendas de protección oficial. En *Curso sobre Viviendas de Protección Oficial*. Madrid, 1983.
- CID LUQUE, A. La vivienda y los consumidores. En *Curso sobre el Nuevo Derecho del Consumidor*. Madrid, 1990.

- COBREROS MENDAZONA, E. Los Decretos-Leyes en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma Vasca. En *Revista Vasca de Administración Pública*, núm 7, 1983.
- CRUZ VILLALON, P. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales. En *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núms. 3 y 4.
- DE ANGEL YAGÜEZ, R. La posición del consumidor y el ejercicio de sus derechos. En *Estudios sobre el derecho de consumo*. Bilbao, 1991.
- DEPARTAMENTO DE URBANISMO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO VASCO. *Memoria de Gestión 1987-1990*. Vitoria, 1990.
- EUSTAT (INSTITUTO VASCO DE ESTADISTICA). *Censos de Población y viviendas 1991. Resultados provisionales*. San Sebastián, 1991.
- FEDERACION DE CAJAS DE AHORRO VASCO-NAVARRAS. *Necesidades y financiación de la vivienda en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Bilbao, 1989.
- GARCIA GIL, F.J. *Código de la Vivienda*. Pamplona, 1985.
- GARCIA MACHO, R. *Las aporias de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*. Madrid, 1982.
- GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L. *Gestión, financiación y control del urbanismo*. Madrid, 1983.
- GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L. Urbanismo y política de vivienda. En *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 85, 1983.
- FERNANDEZ PIRLA, S. Los estudios de mercado de bienes inmuebles. En *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 120, oct-nov-dic. de 1990.
- GIL CREMADES, R. La Ley estatal 8/90 sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y la potestad legislativa de las comunidades autónomas para definir el estatuto básico de la propiedad inmobiliaria. En *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 121, enero-febrero, 1991.

- HIPOLITO LANCHA, F. y RODRIGUEZ LANDROVE, L. *Legislación de Viviendas de Protección Oficial*. 5ª ed. Madrid, enero de 1990.
- INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO *ABC de la vivienda*. Madrid, septiembre de 1987.
- JOVER ARMENGOL, A. *Fiscalidad y vivienda en España y países de la C.E.E.* Madrid, 1990.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. *El sistema competencial en el Estatuto de Autonomía*. Oñati, 1989.
- LLISET CANELLES, A. y LLISET BORREL, F. Nuevo régimen urbanístico. Comentarios a la Ley 8/90. Madrid, 1990.
- LOBEJON FRUTOS, D. y PICADO DELGADO, J.L. *Soluciones a un problema. La vivienda*. Valladolid, 1990.
- LOPEZ MENUDO, F. Consumidores y usuarios de servicios públicos y responsabilidad de la Administración. En *Curso sobre el Nuevo Derecho del Consumidor*. Madrid, 1990.
- LOPEZ RAMON, F. Planificación territorial. En *Revista de Administración Pública*, núm. 114, septiembre-diciembre de 1987.
- MENENDEZ MENENDEZ, A. La defensa del consumidor. En *Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría)*, tomo II, Madrid, 1991.
- MERELO ABELA, J.M. *La reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*. Madrid, enero de 1991.
- MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES. *Informe para una nueva política de vivienda V.90. Comité de Expertos*. Febrero, 1992.
- MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO (Secretaría General Técnica). *Política de vivienda y Plan Cuatrienal 1984-1987*. Madrid, 1986.
- MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO. *Encuesta MOPU (1989) sobre vivienda en alquiler*.
- PELAEZ AVENDAÑO, J. Aplicación de la normativa a los proyectos. En *Curso sobre Viviendas de Protección Oficial*. Madrid, 1983.

- QUINTANA LOPEZ, T. Régimen competencial del urbanismo, vivienda y rehabilitación urbana. En *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 21, 1988.
- RAFOLS, J. y ROMERO, R. *I.C.E.*, núm. 158, abril. 1979.
- RIVERO RODRIGUEZ, M.E. El arrendamiento de viviendas de protección oficial. En *Revista de Estudios sobre Consumo*, núm 14, agosto de 1988.
- TORNOS MAS, J. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En *Informe sobre las autonomías*, Madrid, 1989.
- UNION DE CONSUMIDORES DE ESPAÑA-UCE. Dinero negro en la vivienda. En *Ciudadano*, núm. 183, noviembre, 1989.
- VARIOS. El Tribunal Constitucional: análisis de la jurisprudencia constitucional 1981-1991. En *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31.
- VILLAR EZCURRA, J.L. *La protección pública a la vivienda*. Madrid, 1981.

**COLECCION DE DERECHOS HUMANOS
«PADRE VITORIA». (Trabajos becados).**

- Eduardo Javier Ruiz Vieytez. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. 1993.
- Miguel Angel Encinas Cañón. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. 1994
- Gema Varona Martínez. *Estudio sobre la inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*. 1994. (En prensa)

from from^{re}
Johnson