

El Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030.

José Zamorano Wisnes

Profesor Asociado de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

I. INTRODUCCIÓN. II. PLAN VIVE ANDALUCÍA III. ACCESO A LA VIVIENDA. 1. La vivienda protegida. A. Elementos objetivos. B. Elementos subjetivos. C. Tipología de viviendas protegidas. 3.2. Fomento del parque de viviendas. A. Fomento parque de viviendas protegidas en alquiler. B. Promoción de vivienda protegida en los terrenos reservados para su destino a vivienda protegida. C. Viviendas protegidas en régimen de autopromoción. D. Programa de ayudas para jóvenes. E. Subsidiación de préstamos convenidos. F. Ayudas para la adecuación de suelos con destino a viviendas protegidas. IV. Rehabilitación residencial y urbana. 4.1 Rehabilitación residencial. A. Actuaciones de conservación, mejora y accesibilidad de la vivienda o los edificios. B. Mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad. C. programa de funcionalidad básica de viviendas. D. programa de actuaciones excepcionales. 2. rehabilitación urbana. A. Áreas de regeneración urbana y accesibilidad (ARUA). B. Rehabilitación de edificios de interés arquitectónico. C. Rehabilitación del espacio público. D. Rehabilitación de conjuntos históricos. V. VULNERABILIDAD RESIDENCIAL. 1 Intermediación e intervención. 2. Viviendas gestionadas por entidades del sector público o del tercer sector de acción social. 3. Personas afectadas por desahucios. 4. Viviendas para alojos y emergencias. 5. Programa para integración social. VI. RECAPITULACIÓN. VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN.: El presente artículo estudia el Plan Vive Andalucía, aprobado por Decreto 91/2020, de 30 de junio, por el que se aprueba el plan de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana 2020-2030 y de forma simultánea el Plan Estatal de Viviendas, aprobado por Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

La opción por realizar un estudio conjunto de ambos planes tiene como fundamento la complementariedad de ellos, pues aun cuando es cierto que los dos planes tienen vidas paralelas, de forma que la Administración andaluza gestiona el Plan Estatal de Vivienda, y simultáneamente aprueba el plan propio, este puede alejarse

en más o menos de las previsiones del plan estatal. Lo cierto es que, como veremos, la mayoría de los programas de uno y otro son coincidentes en cuanto a los objetivos, y probablemente lo serán en cuanto a los medios, y desde luego, lo son los programas que regulan las actuaciones de mayor trascendencia social.

Lo primero que llama la atención de ambos planes es el desfase temporal entre los dos, de modo que ambos solo coinciden durante los años 2020 y 2021. Probablemente la opción más razonable hubiese sido realizar modificaciones puntuales sobre el plan vigente, es decir, el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, aprobado por Decreto 141/2016 y prorrogarlo durante un año más, sin embargo, la opción del Gobierno Andaluz ha sido realizar un plan de vivienda nuevo, a mi juicio, con más novedades estéticas que prácticas.

Este trabajo analiza cada uno de los programas, siguiendo el orden establecido en el Plan Vive, que difiere bastante del Plan Estatal.

PALABRAS CLAVE: Plan Vive Andalucía; PVA; Plan Estatal de Vivienda; PEV; vivienda; rehabilitación; alquiler.

ABSTRACT: This article studies the Vive Andalucía Plan, Decree 91/2020 of June 30, which approves the 2020-2030 Housing, Rehabilitation and Urban Regeneration Plan and simultaneously the State Housing Plan, Royal Decree 106/2018 of March 9, which approves the State Housing Plan 2018-2021.

The option to carry out a joint study of both plans is based on the complementarity of both plans, because even when it is true that the two plans have parallel lives, so that the Andalusian Administration manages the State Housing Plan, and simultaneously approves its own plan, this one could stray from of the forecasts of the state plan. In fact, as we will see, most of the programs of both plans are coincident in terms of objectives, and probably they will be in terms of the means, and of course, the programs that regulate the greatest social transcendence coincide.

The first thing that strikes us about both plans is the time lag between them, so that they only coincide during the years 2020 and 2021. Probably the most reasonable option would have been to make specific modifications to the current plan, that is, the Andalusian Housing and Rehabilitation Plan of 2016-2020, approved by Decree 141/2016 and to extend it for another year. However, the option of the Andalusian Government has been to carry out a new housing plan, in my opinion, with more aesthetic novelties than practical ones.

The paper analyzes both programs following the order established in the Vive Plan, which differs considerably from the State Plan.

KEYWORDS: Vive Andalucía Plan; PVA; State Housing Plan; PEV; housing; rehabilitation; rent.

I. INTRODUCCIÓN

El Decreto 91/2020, de 30 de junio, aprobó el Plan Vive Andalucía (PVA), de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030 a cuyo estudio se dedica este trabajo.

No obstante, el estudio del indicado plan ha de contextualizarse con el estudio del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, aprobado por Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo (PEV), pues el plan andaluz, como veremos, complementa las determinaciones del plan nacional. No podemos olvidar que, una de las razones que esgrime el PVA para justificar la revisión del Plan anterior y, en consecuencia, su aprobación, es la necesidad de adaptarse a las actuaciones del PEV, pues existe, se dice, un desfase entre el Plan anterior (Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020) y alguna de las previsiones del Plan Estatal¹.

Históricamente, desde que las CCAA asumen competencias plenas en materia de vivienda, los planes autonómicos han complementado los planes estatales de vivienda². IGLESIAS GONZÁLEZ³, mantiene que eso se produjo fundamentalmente en el plan de vivienda 1992-1995, aprobado por Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, que después del mismo se produce una pérdida paulatina de coordinación entre Estado y CCAA en esta materia, pérdida que trae causa en la aparición de nuevas tipologías de viviendas protegidas en las leyes de las CCAA, llegándose a la situación actual en la que *“las Comunidades Autónomas gestionaban las ayudas económicas que procedían de fondos estatales respetando el marco normativo estatal, pero, en paralelo, establecían programas propios, con o sin ayudas económicas autonómicas, creando categorías específicas de viviendas protegidas, sujetas a regímenes jurídicos que no siempre se correspondían con las categorías y límites previstos en la normativa estatal”*⁴. Conviene recordar en este sentido la doctrina del Tribunal Constitucional, sentada en la sentencia 152/1988, fundamento jurídi-

¹ El apartado II de la E.M. se inicia con el siguiente razonamiento: “El expresado Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020 no contempla las actuaciones definidas en el vigente Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, regulado por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, ni las medidas antes reseñadas adoptadas para paliar la situación creada como consecuencia del COVID-19, sino que nació al amparo del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, [...]”

² Sobre fórmulas de cooperación en materia de vivienda, puede verse el trabajo de JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (1994).

³ IGLESIAS GONZÁLES, F. (2010), p. 361 y sig.

⁴ IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2020), p. 5. En igual sentido SIBINA TOMÁS, D. (2008), pp. 588 y 589.

co 4º, “*faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una **política propia** en dicha materia incluido el fomento y la promoción de la construcción de viviendas que es, en buena medida el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política*”, y continúa en su fundamento jurídico 4º, “*a las Comunidades Autónomas pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a su propios recursos*” y continúa “*Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que [...] les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un **margen de libertad de decisión** que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, [...]*”⁵.

En el sentido expuesto puede verse el art. 6.1 del PVA, donde se dispone que “*Los programas y ayudas previstos en el vigente Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, regulado por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, así como los que se contengan en los sucesivos planes estatales, en el marco del convenio de colaboración suscrito por la Administración del Estado y la Administración de la Junta de Andalucía, para la aplicación de los mismos en nuestra Comunidad Autónoma, se añaden a los programas previstos en este Decreto, y se gestionarán por la consejería competente en materia de vivienda*”.

La ejecución del PEV, por tanto, corresponde a la CA, en nuestro caso Andalucía, para lo cual se ha suscrito un Convenio entre el Ministerio de Fomento y la CA de Andalucía de fecha 31 de julio de 2018⁶ (cláusula primera), en virtud del cual la Junta de Andalucía se compromete a tramitar y resolver los procedimientos de concesión y pago de las ayudas previstas en el plan estatal, así como el abono de las subvenciones y la tramitación en régimen de revisión (cláusula segunda). El Ministerio, a su vez, se compromete a aportar para la financiación de las actuaciones previstas en el Plan la cantidad de 246.753.000€ en cuatro anualidades entre 2018 y 2021, por su parte, la Junta de Andalucía se compromete a aportar 74.025.900 €, en las mismas anualidades con la finalidad de cofinanciar las actuaciones del referido Plan (cláusula cuarta).

Estos planes estatales han ido modificando sus objetivos en función, entre otros, de la coyuntura económica de cada momento, así desde la llegada de la democracia el patrón se ha ido modificando en los sucesivos planes⁷. De modo que, el primer plan aprobado para el periodo 1981-1983, tuvo por objeto impulsar al sector de la construcción, ya que más que favorecer el derecho de todos a una vivienda digna, se tra-

⁵ La negrilla la hemos incorporado nosotros.

⁶ Resolución de 1 de agosto de 2018 de la Secretaria General de Vivienda del Ministerio de Fomento por la que se acuerda la publicación del Convenio (BOE 16/08/2018).

⁷ Seguimos en este punto a GUILLÉN NAVARRO (2019), pp. 66. Sobre esta cuestión puede verse también Gómez Jiménez, M.L. (2006), pp. 691-763.

taba de dinamizar el tejido empresarial y, en definitiva, la economía⁸. Un cambio en esta tendencia se observa en el Plan 1992-1995, en el que se incorporan políticas que tienen por objeto la ayuda a la compra de suelo para viviendas protegidas y ayudas para la compra de viviendas para sectores de la población más necesitados. En esta última política inciden los planes de vivienda a partir del Plan 1998-2001, centrándose en los referidos segmentos de población, téngase en cuenta que este plan nace durante el periodo de la burbuja inmobiliaria de finales de los años 90, que produjo un importante encarecimiento de los precios de la vivienda. Los planes 2005-2008 y 2009-2012, con la finalidad de apoyar el acceso a la vivienda de las personas más necesitadas potencian el apoyo a la vivienda en alquiler⁹. El Plan de vivienda 2013-2016, mantiene la opción por la vivienda en alquiler y, junto a ello, pone en marcha acciones en favor de la rehabilitación de viviendas y la regeneración y renovación urbanas, abandonando las ayudas destinadas a la construcción de viviendas nuevas, salvo el parque público de las mismas¹⁰.

El plan de vivienda 2018-2021, siguiendo sus antecedentes inmediatos, mantiene la opción por las viviendas en alquiler, que focaliza en ayudas para menores de 35 años y personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual. Obviamente, continúa con las ayudas para favorecer la rehabilitación de viviendas y la regeneración y renovación del espacio urbano degradado. En relación con la primera se establecen medidas que favorezcan la conservación y la sostenibilidad. Finalmente, a través de la Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, aprobada en cumplimiento del Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, modifica las ayudas al alquiler para las personas en situación de desahucio o lanzamiento e incorpora un nuevo programa de ayuda para las víctimas de la violencia de género.

Todos estos objetivos son asumidos por el PVA que los explicita en el art. 2º, al que nos referiremos en el epígrafe siguiente. Hay que destacar ahora, que el Plan andaluz mantiene en su programa de “vivienda protegida”, actuaciones tendentes a favorecer la construcción de viviendas, en este sentido parece primar en el plan andaluz la potenciación del sector inmobiliario cuya importancia para el PIB andaluz ha sido notable.

⁸ En este sentido resulta significativo que en la legislación anterior al Real Decreto-Ley 31/1978, la superficie máxima de las viviendas de VPO se estableció en 200 m² construidos (160 m² útiles).

⁹ IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2020), p. 4, critica la pérdida de ayudas en favor de la vivienda protegida operada a partir de este Plan.

¹⁰ Téngase en cuenta que este Plan de Viviendas se aprueba tras la entrada en vigor de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que, en consonancia con los documentos internacionales y europeos en favor de la sostenibilidad urbana, supone una opción clara por la rehabilitación de viviendas y la regeneración del tejido urbano, en detrimento de la ocupación de nuevos suelos naturales.

II. EL PLAN VIVE ANDALUCÍA

El PVA se estructura en cinco títulos, tres de ellos dedicados a establecer los objetivos y beneficiarios de las ayudas de las distintas actuaciones a realizar a través de este (títulos II a IV), ayudas que en general no se regulan, sino que se remiten a una futura orden de la consejería competente en materia de vivienda. El título primero, que contiene las disposiciones generales y el quinto, dedicado a la investigación, formación difusión, cooperación y a la creación de un “Foro andaluz de la vivienda”. Además de diez disposiciones adicionales y, tres transitorias, la primera regula las ayudas a adquirentes de viviendas protegidas y de los programas de fomento del alquiler de anteriores planes de vivienda; la segunda se dedica a las actuaciones regionales en espacios públicos de anteriores programas y la tercera a las actuaciones de rehabilitación de edificios de interés arquitectónico. Por último, una disposición derogatoria.

El plan andaluz se aprueba para un periodo temporal de diez años, los dos primeros años tiene el mismo ámbito temporal que el plan estatal, por lo que, algunas de los programas coinciden sustancialmente con éste, por lo que las ayudas reguladas por el plan andaluz pueden otorgarse con cargo al plan estatal¹¹, sin embargo, los años siguientes la financiación del Estado, aun cuando prevista, no está respaldada, en tanto éste no haya aprobado su nuevo plan de vivienda. Esta eventualidad aconseja adoptar la cautela establecida en el art. 9.7, donde se afirma que la financiación prevista en los anexos III y IV tiene carácter estimativo. Por otro lado, cabe destacar que el periodo comprendido entre los años 2025 y 2030 no tiene financiación, ni fuentes previstas (ver anexo III). Por lo que, parece que, aunque el horizonte temporal es de diez años, el plan está abocado a ser revisado a los cinco años de su publicación, como, por otro lado, se razona en la exposición de motivos¹².

El artículo segundo anticipa los objetivos del Plan que se irán concretando en cada uno de los programas, así se plantea los siguientes contenidos con los que se pretende garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada:

1. Facilitar el acceso a una vivienda digna

a) Garantizar las ayudas para evitar la pérdida de vivienda por motivos económicos.

¹¹ En tal sentido el art. 6.2 del PVA establece: “*Con objeto de desarrollar las actuaciones previstas en el marco de dichos planes estatales y obtener la correspondiente financiación, así como complementar las previsiones de los mismos aportando financiación autonómica, la consejería competente en materia de vivienda podrá aprobar las bases reguladoras para la selección de las actuaciones y la concesión, en su caso, de las correspondientes ayudas, conforme a las previsiones de dichos planes estatales.*”

¹² Apartado III.

- b) *Bolsas de vivienda destinadas al realojo de personas en situación de emergencia habitacional y personas que hayan sido desahuciadas.*
 - c) *Fomentar el acceso de los ciudadanos a una vivienda a precio asequible.*
2. *Construcción de ciudades ajustadas al modelo de ciudad mediterránea, con un equilibrada compacidad, eficiencia y mayor sostenibilidad ambiental.*
3. *Aprovechar el potencial emprendedor y la contribución innovadora de las áreas urbanas.*
4. *Lograr ciudades más humanas,*
- a) *Rehabilitación, accesibilidad al parque residencial*
 - b) *Eficiencia energética.*
 - c) *Regeneración urbana interviniendo en áreas que han quedado especialmente degradadas.*
 - d) *Actuaciones en materia de espacios libres y equipamientos.*
4. *Intervenir en los edificios de interés arquitectónico.*
5. *Mejorar el conocimiento de la realidad de la vivienda.*

Es decir, como se indicó más arriba, se pretende incidir sobre los colectivos más desfavorecidos mediante ayudas que faciliten su acceso a una vivienda adecuada, actuar desde la ciudad existente con programas de rehabilitación de viviendas y regeneración y renovación del tejido urbano, con lo que se pone el acento en las políticas que incentiven la regeneración de la ciudad existente, en detrimento de actuaciones sobre el suelo natural, para transformarlo, aun cuando, como veremos, también éstas tienen cabida en el plan andaluz. Como complemento de lo anterior, aun cuando parecen determinaciones más propias del planeamiento urbanístico que, de los planes de vivienda, el plan opta por uno de los modelos de ciudad, la ciudad mediterránea, en un momento en el que las actuaciones aisladas de viviendas unifamiliares son más frecuentes. Intervenir en los edificios de interés arquitectónico, lo que debe servir para la conservación del importante patrimonio arquitectónico andaluz. Y, finalmente favorecer el conocimiento de las necesidades de vivienda en Andalucía.

La intervención de la Administración local en la ejecución de las actividades previstas, cuando así lo prevean las normas de desarrollo debe partir de la previa existencia de Planes Municipales de Vivienda y Suelo. En estos casos, el plan municipal deberá adecuar su contenido al cumplimiento a lo dispuesto en el art. 13 de la

Ley 1/2010, de 8 de marzo¹³ (art. 7.1), con esta fórmula el plan andaluz parece limitar la participación de las entidades locales andaluzas.

Si esto fuera así, a nuestro juicio se estaría cometiendo un grave error, limitando la participación de la Administración más cercana al ciudadano y que, por tanto, conoce mejor sus necesidades. Por otro lado, el Plan repite el error clásico de plantear una planificación de arriba abajo, siendo esta última prescindible, cuando, entendemos, que la planificación debería concebirse de abajo a arriba. De modo que la Administración más cercana al ciudadano recogiera las necesidades de vivienda de la población de su municipio, la tipología de las viviendas y modos de propiedad precisas para dar respuesta a esas necesidades, y a través de los planes urbanísticos, dispusiera los suelos necesarios a tal fin, a partir de los cuales se deberían formular los planes autonómicos y nacionales¹⁴. Sin embargo, los planes de vivienda autonómico y estatal mantienen esa visión “abstracta que determina la tipología de vivienda y las ayudas públicas”¹⁵, pero siguen manteniéndose alejados de una planificación espacial que responda a las demandas de los ciudadanos vinculadas a su municipio de residencia, pues tampoco las necesidades de los ciudadanos se formulan en abstracto para fijar su residencia en cualquier lugar, con independencia de sus necesidades laborales y vínculos familiares.

Por otro lado, en el precepto comentado se reitera la obligación de los ayuntamientos de remitir el Plan elaborado conforme a la LRDVA a la Consejería competente en materia de vivienda, para lo que se establece un plazo de tres meses, plazo incorporado ex novo por el PVA.

Las formas de colaboración en la gestión de los programas de actuación del Plan Vive se complementan en el art. 12 con los convenios de colaboración, abiertos a entidades públicas, asociaciones, ONG, asociaciones representativas de la economía social, organizaciones empresariales y, en general, cualquier entidad privada sin ánimo de lucro, además de las entidades de crédito.

El Plan de Intervención social contenido en el art. 8 resulta una previsión de interés, al establecer la vinculación entre las actuaciones en materia de vivienda y las de intervención social, para aquellas que así se determine en el PVA por tratarse de actuaciones integrales y multidisciplinarias dirigidas a colectivos más desfavorecidos o necesitados de atención social. El plan de intervención debe ser coherente con el Proyecto de Intervención Social previsto en el art. 28 de la Ley 9/2016, de 27 de

¹³ En adelante LRDVA.

¹⁴ VAQUER CABALLERIA, M. (2017), p. 69, dice que en nuestro país subsisten unos planes urbanísticos, eminentemente municipales, con unos planes de vivienda, eminentemente autonómicos, lo que ha seguido favoreciendo el desencuentro entre unos y otros.

¹⁵ *Ibidem*, p. 70.

diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (LSSA). Ello plantea la duda de si es preciso que exista el proyecto de intervención para poder hacer el plan o, en caso de que el mismo no se haya elaborado, puede seguirse formalizarse el plan vinculado a la actuación en materia de vivienda, para a partir del mismo realizarse el proyecto de intervención social. Entiendo que lo más razonable es comenzar por el proyecto de intervención social, adaptando a éste el plan de vivienda.

Por último, hay que destacar la creación de una comisión de seguimiento y participación, como órgano asesor, cuya composición y funciones se establecen en el art. 11 y un sistema de información sobre la vivienda, como instrumento de información, estudio y análisis (art. 13).

III. ACCESO A LA VIVIENDA

El título segundo, con el nombre de acceso a la vivienda regula las medidas que articula el PVA para garantizar el derecho de todos a una vivienda digna, otorgando ayudas de distinto tipo a los colectivos económicamente más desfavorecidos. De este modo comienza regulando la vivienda protegida (capítulo I) y los programas de vivienda protegida en venta o alquiler (capítulo II) y ayudas al alquiler (capítulo III).

1. La vivienda protegida

El concepto legal de vivienda protegida viene establecido en el art. 2 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo (LVPS) y en el mismo artículo del Reglamento de la Ley, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio (RVP)¹⁶. Según dichos preceptos, se entiende por vivienda protegida aquella que cumple los siguientes requisitos:

- a) Tiene limitado el precio de venta o alquiler.
- b) Se destina a vivienda habitual y permanente del adquirente o arrendatario.
- c) Tiene una superficie que debe ser establecida en los respectivos programas.
- d) En el caso de los alojamientos, constituye una formula intermedias entre la vivienda y la residencia colectiva para su destino a colectivos específicos.
- e) Por último, deben ser calificadas como vivienda protegida en alguna de sus modalidades o alojamiento por el ayuntamiento correspondiente (art. 2.1 del RVP, según redacción dada por Decreto 1/2012)¹⁷.

¹⁶ Modificado por el art. 2 del Decreto 1/2012, de 10 de enero.

¹⁷ El concepto de vivienda protegida no difiere, salvo en la falta de concreción de la superficie, del establecido por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre (art. 1). Sobre éste puede verse el trabajo

En consecuencia, se trata de un concepto amplio de vivienda, en el que se incluye, la vivienda strictu sensu, y los alojamientos transitorios que en puridad no son vivienda, entendida ésta en los términos de la letra b), como residencia habitual y permanente, por otro lado, los alojamientos constan de una parte, que es estancia privativa y otra comunitaria para las distintas personas que ocupan el alojamiento (art. 2.2. RVP), por lo que no coincide con el modelo de vivienda tradicional en nuestro derecho.

A partir de la definición legal podríamos definir la vivienda protegida como aquella que se identifica por poseer unos los elementos objetivos: un precio limitado por la norma, una superficie máxima concretada igualmente en la norma o plan de vivienda, y un destino, residencia habitual de sus propietarios o arrendatarios; por otro lado, tiene unos elementos subjetivos que, junto con los anteriores, definen su régimen jurídico: promotores, gestores, adjudicatarios. Estos últimos serán aquellas personas que no alcancen el nivel de renta máximo previstos por la norma o plan, un último elemento de la definición es que la vivienda debe ser calificada por la Administración competente como vivienda protegida.

Este régimen legal de protección se extiende a distintos elementos existentes en un edificio residencial, como trasteros y garajes, que conforme determina el art. 2.3 del Reglamento de Vivienda Protegida son considerados anexos de la “vivienda protegida”. Otra cuestión será la de los locales comerciales, a los que ninguna mención realizan la LVPS, y el Reglamento se limita a autorizar a los Planes de Vivienda a incluir otros elementos distintos a los anteriores, entre los que, obviamente, pueden incluirse los locales comerciales, con esta autorización el PVA se refiere al amparo a los locales comerciales en el art. 24, a los que extiende la protección, pero limitada al precio de venta del suelo¹⁸.

En definitiva, cuando analizamos el régimen jurídico de la vivienda, en ella debe incluirse garajes y trasteros que están vinculados a ella y que consecuentemente siguen el mismo régimen jurídico que aquella, por otro lado, también debemos incluir los alojamientos protegidos; los locales comerciales existentes en las edificaciones de vivienda protegida y tienen una protección restringida al precio de venta del suelo.

A. Elementos objetivos de la vivienda protegida.

Como acabamos de ver, tamaño, precio y destino son los elementos objetivos del régimen jurídico de la vivienda. TEJEDOR BIELSA¹⁹ afirma que el elemento

de IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2000), pp. 74 a 88.

¹⁸ IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2000), pp. 91-95, mantiene que la extensión de la protección se limita a garajes y trasteros y a locales comerciales en supuestos tasados. TEJEDOR BIELSA, J. (2010), p. 327, citando al anterior mantiene la protección a los locales.

¹⁹ TEJEDOR BIELSA, J. (2010), pp. 328 a 330.

que con mayor potencia define la vivienda protegida es el destino, a mi juicio, quizás habría que añadir el precio como elemento que cualifica ésta.

El destino, se concreta en el art. 4 LVPS, que establece que el mismo debe ser “a residencia habitual y permanente”, esta permanencia solo puede interrumpirse por razones de movilidad laboral de carácter transitorio. A su vez, el art. 11.2 RVP, en relación con el inicio de la ocupación, establece los plazos máximos en que tienen que ser ocupadas las viviendas desde su transmisión o arrendamiento, el primero será de seis meses desde la elevación a escritura pública del contrato de compraventa, este plazo es aplicable tanto a las primeras ventas como a las sucesivas, aun cuando en estas el control administrativo es mucho menor. En el arrendamiento, el plazo se fija en tres meses desde la firma del contrato.

No obstante lo anterior, el Reglamento excepciona el requisito de permanencia en determinados supuestos, o por decirlo en los términos de la norma entiende que se mantiene la permanencia cuando la vivienda no permanezca desocupada por más de tres meses consecutivos al año (art. 11 Reglamento de Vivienda Protegida), lo que parece estar pensado para la compatibilidad de la permanencia en la vivienda protegida con los desplazamientos a otra vivienda de forma temporal, generalmente durante la temporada de verano, sobre esta última cuestión la sentencia del TSJ de Andalucía (sede Granada), rec. 1354/20110, afirma:

“La exégesis del precepto conduce a una conclusión inequívoca: el reconocimiento de la posibilidad de desocupar la vivienda por tiempo superior a tres meses cada año, sin que por ello pierda el carácter de ocupación habitual, siempre que exista justa causa, concepto este último que por ser jurídicamente indeterminado, habrá de ser precisado en función de cada caso concreto y de las circunstancias concurrentes en el mismo.”

El segundo de los elementos objetivos a que hemos hecho referencia es el precio, cuya característica fundamental es que está limitado por la norma, en efecto, el art. 20 del RVPA remite a la resolución de calificación provisional para determinar el precio máximo de la vivienda protegida y, el mismo artículo del Plan de Vivienda de Andalucía de 2020, dispone la fórmula de cálculo del mismo: el resultado de multiplicar el módulo ponderado por la superficie útil de la vivienda o alojamiento y por un coeficiente según se trate de viviendas de régimen general, régimen especial o precio limitado (o tasado). En relación con el límite, y su consecuencia, la prohibición de los sobrepuestos, la jurisprudencia viene siendo taxativa, así la sentencia del TS de 22 de febrero de 2000, rec. 4226/1996, establece:

“Por tanto, la realización de obras de mejora no justifica ni permite por sí sola la percepción de un sobrepuesto”

Esta jurisprudencia es recogida por la sentencia del TSJ de Madrid de 30 de septiembre de 2012, rec. 638/2010.

El problema del precio, fundamentalmente se suele producir en las segundas ventas y posteriores, el mismo se encuentra regulado en el art. 27 RVPA, como el máximo de los siguientes precios: a) El de venta de una vivienda protegida de nueva construcción de características similares y un programa asimilable; b) El de primera transmisión actualizado en la forma que fije el plan de vivienda. Ahora bien, este precio máximo ha dado lugar habitualmente a, como dice TEJEDOR BIELSA²⁰, “maniobras elusivas”. Para evitar estas prácticas abusivas la LVPS reguló en su art. 12 un derecho de tanteo y retracto en favor de la Administración de la Junta de Andalucía (AJA) o del Ayuntamiento o entidad pública designada por la AJA²¹.

También el precio de alquiler está limitado de acuerdo con lo que determine el plan de vivienda (art. 16 RVPA), a su vez, el Plan Andaluz de Vivienda fija ese precio máximo en el 4 por ciento del precio de referencia en el caso de inmuebles desamueblados y en el 4,5 de estar amueblado [art. 21.b)], el precio de referencia es el fijado para la venta en el art. 20 al que ya hemos hecho referencia.

El tercer elemento es la superficie, la fijación de una superficie máxima, generalmente de 90 metros útiles, es, como dice IGLESIAS GONZÁLEZ²², una reacción “frente a la posibilidad de edificar con ayudas públicas viviendas de hasta 200 metros cuadrados que, sin tener en cuenta los supuestos de familias numerosas, terminaban en manos de familias con recursos económicos suficientes como para no necesitar ayudas públicas, en detrimento de sectores menos favorecidos”.

En la legislación andaluza el mecanismo para determinar la superficie útil y construida se establece en los arts. 6 y 7 del RVPA, sin que ninguno de ellos establezca la superficie máxima de las viviendas. Es en el PVA donde con carácter general se fija la superficie de las viviendas protegidas, de modo que, si éstas son de régimen general, la superficie será de 90 m², la de régimen especial de 70 m², la de los alojamientos de 45 m². Disponiendo que estas superficies pueden incrementarse hasta un veinte por ciento cuando la unidad familiar o de convivencia sea de más de cinco miembros, o alguno de ellos sea dependiente o las destinadas a personas con movilidad reducida (art. 18 PVA).

²⁰ TEJEDOR BIELSA, (210), p. 330.

²¹ Sobre este derecho se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su sentencia 157/2015, siendo elocuente alguno de sus razonamientos “Por otra parte, estos derechos de adquisición preferente, cuando se ejercen para evitar conductas fraudulentas, funcionan como mecanismo de control de la regularidad de las transmisiones por lo que el titular incumplidor está obligado a soportar los perjuicios consecuentes; [...]”.

²² IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2000), p. 76.

B. Elementos subjetivos.

En los elementos subjetivos se pueden distinguir, como se dijo, el promotor, gestor y adquirente e inquilino, nosotros, en estas líneas, nos vamos a referir exclusivamente a estos últimos.

Como no podía ser de otro modo, las viviendas protegidas se destinan a las personas con recursos económicos limitados, realizándose su selección mediante procedimientos que garanticen la igualdad, publicidad y concurrencia (art. 3 LVPS). El apartado segundo, otorga preferencia a grupos sociales con especiales dificultades, como jóvenes, mayores, personas con discapacidad, personas procedentes de rupturas matrimoniales o de unidades familiares y víctimas de violencia de género (art. 3.2 LVPS y 12.3 RVP), si bien, el Reglamento deja la determinación concreta de los colectivos especialmente beneficiarios a los planes de vivienda. En el PVA, los planes de ayuda a estos colectivos constituyen programas específicos.

Se prohíbe expresamente el acceso a las mismas a quienes sean titulares de otra vivienda por cualquier título que otorgue el derecho real de goce o disfrute vitalicio (art. 4.2 LVPS), con las excepciones fijadas en el art. 5.3 y 5.4 del Reglamento, según redacción dada por el Decreto 1/2012.

La aplicación de los principios de igualdad y concurrencia se garantizan mediante los mecanismos de selección establecidos en el art. 10.1 del Decreto 1/2012, por el que se aprueba el Reglamento de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida (RRPMDVP). Este artículo establece los siguientes sistemas de adjudicación de viviendas: a) baremación, conforme a los criterios que deben figurar en las bases reguladoras del propio Registro; b) sorteo, entre los demandantes que cumplan los requisitos de cada programa de ayudas; c) antigüedad en la inscripción; d) otros sistemas, siempre que estén definidos en las bases reguladoras de Registro y respeten los principios de igualdad, publicidad, concurrencia y transparencia. Por último, se permite como criterio de selección que los planes de vivienda y suelo, tanto autonómicos como municipales, establezca criterios de preferencia específicos (art. 10.2 RRPMDVP y 13.3 del Reglamento de Vivienda Protegida).

La publicidad se garantiza por la existencia del Registro Municipal, que tienen carácter obligatorio para cada municipio andaluz (art. 2 Reglamento del registro de demandantes de viviendas públicas), al que se pueden inscribir cualquier persona que reúna los requisitos del art. 2 del indicado Reglamento.

En definitiva, el adquirente o adjudicatario debe ser una persona con residencia en el municipio en que se construyan las viviendas, con un nivel de renta inferior a los máximos establecidos en la norma o plan, que participe en un proceso de selec-

ción público y competitivo o este inscrito en el registro municipal de demandantes de viviendas protegidas.

C. Tipología de viviendas protegidas.

El art. 14 del PVA establece la tipología de viviendas protegidas, para lo cual acude a la clasificación tradicional de viviendas protegidas de régimen especial y régimen general, tanto en venta como alquiler, a la que se añade la menos tradicional, pero no novedosa, de vivienda de precio limitado, que suceden a las de “Iniciativa Municipal o Autonómica”.

Para cada una de estas categorías establece, el precio o para ser más preciso las reglas para la fijación de los precios (art. 21): la superficie útil máxima, que con carácter general no podrá superar los 90 metros útiles (art. 18) y las personas destinatarias en función de sus ingresos, 2,5 veces el IPREM para las viviendas de régimen especial, 4 veces el IPREM para las de régimen general y 5,5 veces el IPREM para las de precio limitado (art. 15), así como la duración del régimen de protección (art. 17). El Plan no regula el precio de las segundas y siguientes transmisiones, sino que remite al art. 27 del Reglamento de Vivienda Protegida, que limita éste al precio de venta de viviendas protegidas de nueva construcción o al de la primera transmisión actualizado en la forma que se fije en el plan de vivienda correspondiente.

2. Fomento del parque de viviendas

Este programa se subdivide en dos, el primero tiene por objeto el fomento de la construcción de viviendas en alquiler (sección 1^ª)²³, y el segundo, más genérico, tiene por objeto el fomento de la construcción de viviendas protegidas en general y alojamientos transitorios o protegidos. En ambos casos, se favorece que estas viviendas se realicen en suelos reservados por el planeamiento municipal para vivienda protegida, por lo que parece que el plan andaluz se está centrando, cuando menos en este programa, en viviendas nuevas. No parece, por ello, que puedan acogerse al mismo viviendas rehabilitadas, lo que no es coherente con los objetivos de sostenibilidad contenidos en el Plan.

A. Fomento parque de viviendas protegidas en alquiler.

El primer programa del Plan andaluz que vamos a estudiar es más amplio en cuanto a sus objetivos y destinatarios que el Plan estatal, que se limita a la promoción de viviendas para alquiler y, en consecuencia, más disperso, con más similitudes, en cuanto a objetivos, con planes anteriores. Por otro lado, la estructura de la norma

²³ Artículos 25 y 26.

en uno y otro tiene notables diferencias, por ello, analizaremos en el orden que se formulan en el PVA.

El Plan estatal regula el programa de fomento del parque de viviendas en alquiler en el capítulo V, artículos 24 a 32, dado su objeto, para éste es indiferente que la vivienda destinada al alquiler proceda de una nueva construcción o de la rehabilitación de otras existentes o incluso de viviendas cuya construcción estuvo detenida, siempre que se reanuden hasta su definitiva terminación, lo relevante es el compromiso de dedicar las mismas, cuando menos, durante 25 años a arrendamiento o cesión de uso (art. 25). El plan andaluz, a diferencia del anterior, no establece plazo específico alguno, por lo que serán de aplicación los plazos establecidos en el art. 17, es decir el régimen legal de calificación, pues transcurrido el mismo, las viviendas no mantendrán calificación alguna, por lo tanto, los plazos serán, si son de régimen general de diez años y, si son de régimen especial de 15 años.

No obstante, en la medida que las ayudas se abonen con cargo al Plan estatal, posibilidad establecida en el art. 26.3.d), será exigible la asunción por parte del promotor o propietario el compromiso de dedicarlas cuando menos durante 25 años al arrendamiento o cesión, así como las restantes obligaciones establecidas en el PEV, a las que inmediatamente haremos referencia a continuación, por lo que será irrelevante que haya transcurrido el plazo de vinculación al régimen de protección de la legislación andaluza.

Los beneficiarios del programa PEV puede ser cualquier persona física o jurídica, Administración pública o entidades de la economía social²⁴ (art. 26). Las ayudas se establecen en ayudas directas en alguna de las siguientes modalidades, según el art. 28:

- a) Una ayuda directa, proporcional a la superficie útil de cada vivienda, de hasta un máximo de 350 euros por metro cuadrado de superficie útil de vivienda. La cuantía máxima de esta subvención no podrá superar el 50 % de la inversión de la actuación, con un límite máximo de 36.750 euros por vivienda.
- b) Una ayuda directa, proporcional a la superficie útil de cada vivienda, de hasta un máximo de 300 euros por metro cuadrado de superficie útil de vivienda. La cuantía máxima de esta subvención no podrá superar el 40 % de la inversión de la actuación, con un límite máximo de 31.500 euros por vivienda.

²⁴ Para GUILLEN NAVARRO, p. 82, esta ampliación de los posibles beneficiarios supone una ventaja del PEV vigente, respecto a planes anteriores.

La percepción de una u otra ayuda está condicionada por la renta de los futuros arrendatarios, de modo que la modalidad primera, está destinada para personas que no superen el tres veces el IPREM, cuatro si son familias numerosas, y cinco veces el referido indicador para familias numerosas de categoría especial o de personas con discapacidad en alguno de los tipos fijados en la norma. Las viviendas financiadas en las cuantías a que se hizo referencia en la letra b), solo podrán alquilarse a personas cuyo umbral no supere 4,5 veces el IPREM, umbral que se eleva para familias numerosas de categoría especial a 5 veces el IPREM.

El art. 26 del Plan andaluz, fija esas cuantías en 2,5 veces el IPREM y 4 veces el mismo indicador, el primer límite se establece para viviendas que se califican como régimen especial en alquiler, mientras que el segundo es para viviendas calificadas de régimen general. Estas diferencias tanto para las viviendas de régimen especial, como general entre el plan estatal y andaluz, pone de manifiesto las dificultades que supone asimilar programas del Plan nacional y andaluz, pues mientras el plan andaluz mantiene la distinción entre régimen especial y general, el PEV parece haber superado esta distinción, probablemente para vencer las diferencias existentes entre las diferentes CCAA a la hora de establecer el régimen jurídico de las viviendas protegidas²⁵.

Como se dijo en otro momento, los planes nacional y andaluz se superponen, de modo que cuando se den todas las condiciones para aplicar el PEV, las ayudas podrán abonarse con cargo a éste [art. 26.3.d)], cuando esto no suceda, y se cumplan las condiciones del PVA, podrán recibirse las ayudas de éste, conforme determine la orden de desarrollo [art. 26.3.a)], pudiendo priorizarse las actuaciones realizadas en suelos destinados a viviendas protegidas en régimen de alquiler, así como establecer ayudas directas para los inquilinos [art. 26.3.c)]²⁶. Y, cuando cumplan las condiciones de ambos programas podrán percibirse las ayudas de ambos que, en principio, no resultan incompatibles (art. 6.1).

El plan andaluz fija como ámbito territorial, el de los municipios cuyos ayuntamientos hayan elaborado los correspondientes planes de vivienda y exista un déficit en la oferta de vivienda en relación con la demanda real o previsible, o en los que el mercado no resultara eficiente para satisfacer la demanda existente o en los que los demandantes de vivienda estuvieran mayoritariamente en una situación socio-financiera inadecuada para acceder a la oferta de mercado existente (art. 26 en relación con el art. 13 PVA).

²⁵ En el mismo sentido IGLESIAS GONZALEZ (2010), p. 367.

²⁶ Probablemente en CCAA con mayores niveles de renta, el Gobierno autonómico considere conveniente elevar el nivel exigido para poder acceder a las viviendas protegidas, que en otra con niveles de renta más bajos.

A su vez, la percepción de una u otra ayuda condiciona el precio máximo de alquiler o cesión de uso, conforme a lo establecido en el art. 29, en el primer caso éste será de 5,5€ por metro cuadrado por metro útil, mientras que en el segundo será de 7€.

El PEV establece también un plazo máximo para la terminación de las viviendas desde la concesión de la subvención, fijado en 30 meses, ampliable a 36 en actuaciones de obra nueva y en 24 ampliable a 30 en obras de rehabilitación (art. 31).

B. Promoción de vivienda protegida en los terrenos reservados para su destino a vivienda protegida.

El objeto de este programa, según establece el art. 27 del Plan Vive, es fomentar la construcción de vivienda protegida en los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico para este tipo de viviendas, en virtud de la obligación impuesta legalmente de reservar un 30% de las viviendas previstas en cada sector de suelo urbanizable o urbano no consolidado a viviendas protegidas (art. 51 LOUA).

En consecuencia, con lo anterior, los destinatarios de este programa serán los titulares de esos suelos y las viviendas ejecutadas serán cualquiera de los tipos de vivienda protegida previstos en la legislación de vivienda de Andalucía y en el propio Plan, es decir vivienda protegida de régimen especial y general, ya sea en venta o alquiler.

El Gobierno andaluz no concreta en el Plan Vive las ayudas para las viviendas protegidas construidas en los terrenos referidos, sino que se remite a una futura orden que establecerá las mismas en función de que los ámbitos territoriales se encuentren en alguna de las circunstancias previstas en el art. 13 PVA y a las que acabamos de hacer referencia. Las ayudas podrán dirigirse tanto a la promoción como a la adquisición. El problema que se plantea es que, de un lado en todos los municipios y en todos los sectores con uso residencial es preceptivo la reserva de suelo para vivienda protegida [art. 10.1.A) b) LOUA]. Sin embargo, el art. 28.3 del PVA, limita las posibles ayudas a aquellos municipios o zonas de un municipio en que se den las circunstancias previstas en el art. 13, de donde se deduce que habrá ámbitos municipales o municipios completos en los que esas ayudas a la construcción de nuevas viviendas no existirán²⁷. Lo que pone de manifiesto la desconexión entre el plan de vivienda y el planeamiento urbanístico²⁸ y, más aún, con la legislación urbanística, pues poco sentido tiene reservar suelo para viviendas protegidas, que finalmente no se van a realizar, recordar que conforme al art. 20.1.b) TRLSRU²⁹ y 10.1.b) LOUA, los planes

²⁷ Ver en este sentido IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2020), pp. 10 y 17.

²⁸ Ver VAZQUEZ CABALLERIA, M. (2017).

²⁹ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

generales de todos los municipios en los ámbitos con uso residencial, deberán reservar el treinta por ciento de la edificabilidad para su destino a viviendas protegidas.

La regulación descrita, aun cuando tiene por objeto priorizar aquellos ámbitos en que el “déficit de oferta en relación con la demanda” y, en ese sentido, racionalizar la financiación con ayudas públicas, puede contribuir a la ineficacia de los PPS³⁰, por cuanto, como se dijo, habrá municipios que disponiendo de terrenos pertenecientes al PPS no puedan utilizar este programa para la construcción de viviendas.

Para el desarrollo del programa podrá suscribirse convenios con las entidades locales propietarias de los terrenos, siempre que estén incluidos en los patrimonios públicos del suelo y traigan causa de las cesiones obligatorias del diez por ciento del aprovechamiento urbanístico (art. 28.4).

C. Viviendas protegidas en régimen de autopromoción.

El objeto del programa es la promoción de viviendas protegidas por sus futuros residentes. En consecuencia, en este programa el Plan concreta que solo podrán ser destinatarios las personas cuyos ingresos familiares no superen 2,5 veces el IPREM para viviendas de régimen especial; 4 veces el IPREM para viviendas de régimen general y 5,5 veces el IPREM para viviendas de precio limitado.

Los requisitos del programa son, en primer lugar, que la edificación sea la vivienda habitual del autopromotor; que las parcelas sean de su propiedad y estar en situación de suelo urbano consolidado antes de la enajenación de la parcela, lo que parece un requisito excesivo, pues lo relevante es que el suelo tenga tal condición en el momento en que se termine la edificación, en este sentido el art. 55 LOUA; que los suelos admitan la tipología de viviendas unifamiliares.

La letra d) establece la posibilidad de que la enajenación se realice mediante parcelas en forma individual, entiendo que más que una posibilidad debería tratarse de una condición, pues de venderse de forma colectiva será preciso que los autoconstructores constituyan algún tipo de agrupación, cuando menos, para adquirir las parcelas.

Por otro lado, la letra f) establece la obligación de establecer una condición resolutoria en el supuesto de que se incumpla la obligación de construir, esta condición solo es admisible en el supuesto de que las ayudas previstas en el programa alcancen a la adquisición de la parcela, en otro caso, debería quedar a la decisión municipal incluir o no esa cláusula.

³⁰ Sobre la utilización de los PPS véase ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (2004), pp. 15-21.

Tampoco en relación con este programa se concretan las ayudas, al igual que en el programa para la promoción de viviendas de promoción pública, el Plan vive se remite a una futura regulación a través de una orden de la Consejería competente, por lo que el programa queda un tanto huérfano.

D. Programa de ayudas para jóvenes.

Los planes estatal y autonómico regulan distintos programas de ayudas para que las personas jóvenes accedan a una vivienda, el Plan vive, establece estas ayudas a la adquisición en propiedad de una vivienda (art. 31). Mientras el PEV tiene por objeto fundamentalmente el acceso mediante arrendamiento, y solo excepcionalmente la compra, pues ésta se condiciona a que la vivienda se ubique en municipios menores a 5.000 habitantes y en los que la mayoría de la población se dedique a la agricultura (art. 55).

Coinciden ambos planes en la concreción de la edad de las personas que consideran jóvenes: menores de 35 años [art. 32.1.a) PVA y 57.1.b) y 2.b) del PEV]. Si bien, ambos establecen matizaciones diferentes, pues el PVA, dispone que el requisito de la edad se refiere a la persona que aporte la totalidad o mayoría de los ingresos familiares, mientras que el PEV se limita a disponer que el requisito de la edad se refiere al momento de solicitar la ayuda, sin matizar si lo debe cumplir uno o varios miembros de la unidad familiar o de la unidad de convivencia, si la hubiera.

El plan andaluz exige que el contrato sea anterior a la solicitud de la ayuda, si bien, la escritura pública de compraventa puede otorgarse con posterioridad, pero en el plazo que se establezca en la orden que regule este programa, se admite condicionar el contrato de compra a la obtención de las ayudas públicas, sin que pueda establecerse cláusula de penalización por esta causa. También se admite en el programa del Plan Vive que las ayudas puedan concederse a jóvenes que hayan adquirido vivienda libre, a condición de que el precio de ésta no sea superior a la vivienda protegida en el mismo municipio, no parece razonable que se favorezca la compra de vivienda libre en lugar de concentrar los esfuerzos públicos en la vivienda protegida.

Por otro lado, como ocurría en los programas anteriores, el PVA deja sin concretar la cuantía económica de las ayudas, así como las demás condiciones de estas que se remite, una vez más, a una orden de la Consejería competente. Salvo que las ayudas correspondan al programa de PEV, en cuyo caso, se abonarán con cargo a los créditos de éste [art. 32.b)].

Para ser beneficiario de las ayudas al alquiler del programa del PEV, el conjunto de las personas que convivan en el domicilio no puede superar los ingresos de tres veces el IPREM, dicho umbral se eleva a cuatro si se trata de una familia numerosa y cinco cuando se trate de familia numerosa de categoría especial o personas con dis-

capacidad, en alguno de los tipos previstos en el art. 57.1.d). Es la cuantía del IPREM uno de los aspectos beneficiosos del programa para jóvenes con relación al de ayudas al alquiler para los restantes colectivos, como veremos. El otro aspecto beneficioso es la cuantía de las ayudas que serán de hasta el 50% de la renta máxima mensual (en las ayudas al alquiler éstas tienen una cuantía máxima del 40%). La renta máxima de alquiler no puede superar los 600€ mensuales³¹ para ser beneficiario de las referidas ayudas.

El programa de ayudas para la compra de viviendas en pequeños municipios del PEV pretende combatir la despoblación que se está produciendo en el medio rural de forma cada vez más ostensible, de ahí los requisitos de tamaño del municipio y actividad principal de la población del municipio. A lo que se añade que los ingresos del “joven” no sean superiores a tres veces el IPREM, ingresos que se incrementan en el supuesto de familia numerosa y especial, como acabamos de ver en el programa de ayudas al alquiler. Que la vivienda vaya a constituir la residencia habitual por un plazo mínimo de cinco años [letra c) del art. 57.2]³², debiendo ser ocupada en un plazo de tres meses desde su entrega por la entidad vendedora.

El precio de la vivienda para ser acreedor a las ayudas no puede ser superior a 100.000€, sin gastos, ni tributos. La cuantía de las ayudas se fija en 10.800€ por vivienda, con el límite del 20% del precio de adquisición, sin gastos, ni tributos (art. 60). Estas ayudas pueden incrementarse en un 25% del importe de las ayudas unitarias reguladas en los programas de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas y de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural.

E. Subsidiación de préstamos convenidos.

El programa de subsidiación de cuotas de préstamos cualificados o convenidos³³, tienen un carácter residual, pues tanto en el PEV, como en el Plan vive lo refieren a ayudas de subsidiación regulados en planes vivienda anteriores, en virtud de los cuales haya nacido el derecho a las ayudas (art. 9 PEV y 33 Plan vive), si bien, este último circunscribe esas ayudas a la promoción de viviendas en alquiler.

³¹ Esta cuantía máxima de la renta puede ser modificada por las CCAA para algunos municipios cuando así se justifique en base a estudios de oferta de viviendas (art. 58). En estos casos la ayuda máxima para el tramo de 601 a 900 euros será de hasta el 30%.

³² Este plazo se puede reducir por razones laborales y por la adquisición de otra vivienda que reúna los requisitos establecidos en el programa.

³³ Sobre la subsidiación de préstamos cualificados puede verse el trabajo de IGLESIAS GONZÁLEZ (2000).

El art. 34 PVA admite la posibilidad de que no haya recaído resolución de la Administración andaluza respecto a la totalidad de las anualidades a pesar de existir el derecho a la misma por parte del promotor, por lo que el número 1 regula el procedimiento para la concesión de dicha subvención y el número 2 una norma de gestión del gasto, en virtud de la cual pueden emitirse resoluciones parciales con carácter anual hasta la totalidad del plazo previsto en el préstamo.

F. Ayudas para la adecuación de suelos con destino a viviendas protegidas.

El programa tiene por objeto subvencionar la urbanización en suelos pertenecientes a municipios rurales o pertenecientes a las redes de ciudades medias, estas redes aparecen definidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), formando parte del modelo de articulación territorial (16). En consecuencia, al igual que el anterior intenta incidir en el problema de la despoblación de los municipios del ámbito rural o de mediana población.

Los destinatarios de las ayudas son los municipios, otras entidades locales o promotores públicos o privados que dispongan o gestionen suelo para viviendas protegidas.

Los requisitos establecidos en el PVA para estas ayudas están referidos a la condición de los suelos, así se exige que tenga el planeamiento general, cuando menos en su ordenación estructural, aprobado, que requiera ser urbanizado para convertirse en urbano, que la mayor parte de las viviendas se destinen a vivienda protegida. En relación con este último requisito, llama la atención la falta de concreción, pues qué porcentaje de viviendas en relación con el total es la “mayor parte”; a modo de ejemplo, en un sector en el que el 30% de las edificaciones residenciales están destinadas a turismo rural, el 30% a vivienda libre y el 40% a vivienda protegida ¿cumple con la condición del PVA?

De nuevo la concreción de las ayudas, tanto en su cuantía, como requisitos y procedimiento se remite a una futura orden de la consejería.

3. Ayudas al alquiler de viviendas

Las ayudas al alquiler de viviendas han formado parte de los últimos planes de vivienda, que han ido ajustando tanto su denominación, importe, duración³⁴. La regulación de estas ayudas se recoge en capítulo III del PEV y, art. 37 y 38 del PVA Andalucía. El objeto es facilitar el disfrute del derecho a la vivienda de las unidades familiares con menores recursos económicos, para lo cual se otorgan ayudas directas a los inquilinos, para hacer más asequible la renta de alquiler.

³⁴ En igual sentido GUILLEN NAVARRO, p. 73.

El PEV establece un límite distinto para ser beneficiario de estas ayudas para las unidades familiares y para las unidades de convivencia, en primer lugar, el correspondiente a la unidad familiar se fija en 3 veces el IPREM, incrementándose el mismo en caso de familias numerosas a 4 veces y a 5 en caso de familias numerosas especiales o personas con alguno de los tipos de discapacidad previstos en la norma [art. 11.1.c).1]. El segundo, para la unidad de convivencia, puede ser determinado por las CCAA, y varía en función de los miembros de la unidad de convivencia, así si se compone de un solo miembro será de 1,5 veces el IPREM y se incrementa en 0,5 veces por cada miembro mayor de edad [art. 11.1.c).2 en relación con el 17].

El art. 6.1 del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, entiende por unidad de convivencia, la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial o como pareja de hecho en los términos del artículo 221.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que conviva en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. En consecuencia, se trata de un concepto más amplio que el de unidad familiar³⁵, con el que puede coincidir.

El número 2 del mismo artículo, establece excepciones a la anterior definición para personas víctimas de violencia de género; la unidad de convivencia está constituida por una persona acompañada de sus hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento y sus familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, siempre que haya iniciado los trámites de separación o divorcio. Una segunda excepción la constituyen las unidades familiares formadas por personas entre 23 y 65 años sin vínculo familiar pero que habiten en el mismo domicilio en los términos que reglamentariamente se determinen.

El PEV prima la unidad familiar sobre la unidad de convivencia, pues aquélla podrá acceder a las ayudas con unos ingresos superiores a ésta.

El PAV no distingue entre ambas situaciones, fijando éste los ingresos máximos en 2,5 veces el IPREM, límite que puede incrementarse para casos excepcionales por la orden que regule estas ayudas. A nuestro juicio, el límite aplicable en este programa será el fijado por la CA de Andalucía, por decirlo así la norma estatal para las

³⁵ Según el Diccionario de la RAE, que extrae el concepto de unidad familiar del art. 82 de la Ley del IRPF, se entiende por tal un núcleo familiar compuesto por los cónyuges no separados legalmente, los hijos menores, con excepción de los que, con el consentimiento de los padres, vivan independientes de estos y los hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a la patria potestad prorrogada o rehabilitada.

unidades de convivencia, y por tratarse de una medida a establecer por quien tiene la competencia en materia de vivienda.

El requisito para ser beneficiario del programa es, obviamente, ser titular de un contrato de arrendamiento que constituya la vivienda habitual y permanente del arrendatario, requisito que debe mantenerse durante todo el periodo en que se reciba la ayuda. La renta abonada en concepto de alquiler no puede ser superior a 600 €, esta renta puede incrementarse excepcionalmente y por razones justificadas por las CCAA hasta 900 €, también puede incrementarse para familias numerosas (art. 12 PEV).

Se excluye de las ayudas a aquellas personas que tengan su residencia habitual en la vivienda arrendada y sean propietarios o usufructuarios de otra vivienda en España. Así mismo se excluyen también de esta excepción quienes tengan una parte alícuota de otra vivienda por herencia o transmisión mortis causa sin testamento, o no puedan disfrutar de su vivienda por separación o divorcio. Por otra parte, se excluyen de las ayudas, aquellos arrendatarios que tenga vínculo de parentesco hasta el segundo grado de afinidad o consanguinidad con el arrendador o que el arrendatario o cualquiera de las personas que convivan en la vivienda arrendada sea socio o participe de la persona que actúe como arrendador.

La cuantía de las ayudas se fija en el PEV en el 40% de la renta mensual, para mayores de 65 años esta ayuda puede incrementarse hasta el 50% (arts. 14 y 15 PEV), con un plazo máximo de tres años (art. 16 PEV); el PVA no fija cuantía, ni plazo de las ayudas propias remitiéndose a la correspondiente orden de desarrollo, pudiendo abonarse las ayudas del Plan Estatal cuando se cumplan los requisitos (art. 38.3). Norma que deberá regular, igualmente, la tramitación de los procedimientos de concesión.

IV. REHABILITACIÓN RESIDENCIAL Y URBANA

El nombre elegido por el Gobierno andaluz para el título III del PVA abandona la diferenciación que se ha hecho clásica desde la L3R³⁶, de rehabilitación para la actuación en las viviendas y regeneración y renovación para las actuaciones sobre el tejido urbano, aun cuando al definir el objeto de las actuaciones encuadradas en este título recuperan los títulos tradicionales, así el art. 39.3 habla de “regeneración del espacio público”.

La rehabilitación de nuestras viviendas y la regeneración y renovación del tejido urbano es un tema capital desde la perspectiva del urbanismo sostenible y el

³⁶ Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

cumplimiento de los ODS. Existe un consenso bastante generalizado sobre que en el siglo XXI, el protagonista de nuestro derecho urbanístico debe ser el suelo urbano, es decir la ciudad consolidada, la expansión de las ciudades se ha detenido o debe tender a detenerse³⁷, como manifiesta MENÉNDEZ REXACH, las transformaciones de suelo rural “en lo sucesivo deberían ser, si no excepcionales, sí, al menos, suficientemente justificadas”³⁸, en este sentido los cambios legales han producido una copiosa jurisprudencia que hace suyo el objetivo de la sostenibilidad urbana y la necesidad de justificar suficientemente cualquier nuevo crecimiento, entre éstas puede citarse, sin más ánimo que citar una de tantas, la sentencia de 10 de julio de 2012 (RC 2483/2009).

Así, resulta cada vez más obvio, que en el acierto o no de nuestros gobernantes a la hora de poner en marcha una política de estímulos para hacer más humanas nuestras viejas ciudades y más habitables nuestras viviendas nos jugamos, en buena medida, la consecución de los objetivos de sostenibilidad urbana. En esta medida las actuaciones en el medio urbano deben modificar la tradicional falta de consistencia de las realizadas hasta ahora, pues como afirma ALONSO IBAÑEZ, aquéllas no han acometido los problemas estructurales provocados por la erosión de la calidad urbana, tales como cogestión, contaminación, ruido, etc. Y, mucho menos han abordado los problemas sociales, como el envejecimiento, la concentración de población marginal, etc.³⁹ o, añadimos nosotros, la segregación social, cada vez más evidente.

Las anteriores reflexiones sirven como introducción y criterio de evaluación de los estímulos previstos en los planes estatal y andaluz. En el análisis conjunto de los planes, que venimos haciendo, conviene identificar estas ayudas en ambos. El título del PVA de rehabilitación residencial y urbana incluye las actuaciones previstas en el capítulo VI del PEV (fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas); capítulo VII (de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas); y VIII (de la regeneración y renovación urbana y rural).

1. Rehabilitación residencial

El art. 39 PVA formula los objetivos para la rehabilitación de viviendas que se concretan en conservación, seguridad de utilización y accesibilidad y eficiencia energética. Éstos se generalizan tanto para viviendas colectivas, como para viviendas unifamiliares. E incluso pueden formularse para barriadas completas, en cuyo caso, debe delimitarse un área de rehabilitación y accesibilidad, el seguimiento e

³⁷ En este sentido puede verse la Exposición de motivos de la LOUA.

³⁸ MENÉNDEZ REXACH, A. (2011), pp. 14 y 15.

³⁹ ALONSO IBAÑEZ, M.R. (2014), p. 263.

identificación de éstas últimas se confía al Sistema de Información de Vivienda en Andalucía (SIVA), regulado en el art. 40.

El PVA distingue tres programas por razón de la tipología de viviendas donde se producirá la intervención: programa de rehabilitación de viviendas; programa de rehabilitación de edificios y programa de rehabilitación de edificios públicos. En todos ellos, se puede intervenir con dos líneas de actuación: aquellas que tienen por objeto la conservación, mejora de la utilización y accesibilidad de las viviendas y la segunda, tiene por objeto la ejecución de obras para la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad de las viviendas o edificios.

Estas últimas, coinciden con las actuaciones previstas en el PEV, capítulos VI y VII a los que acabamos de hacer referencia, por ello vamos a seguir nuestro estudio a través de las líneas de actuación y no de los programas del PVA.

A. Actuaciones de conservación, mejora y accesibilidad de la vivienda o los edificios.

El objeto del programa se formula de modo muy amplio en el art. 40 PEV: viviendas unifamiliares, ya sea en el ámbito urbano o rural, este último es una innovación del plan actual⁴⁰; edificios de vivienda de tipología residencial colectiva, interviniendo tanto en el edificio, elementos comunes, como en las viviendas o viviendas ubicadas en edificios de tipología residencial colectiva. Objeto de intervención coincidente con el PAV, pues de la lectura de los artículos 41 a 44, se concluye que las actuaciones de conservación, mejora y accesibilidad pueden producirse en viviendas, edificios o ambos, a lo que este último añade la intervención en edificios y viviendas que forman parte del patrimonio público de la Junta de Andalucía (art. 45).

Las actuaciones subvencionables son muy amplias como corresponde al título del programa, así el art. 43 clasifica las actuaciones que incluye dentro del concepto de conservación y que se corresponden aproximadamente a lo que la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), denomina “seguridad estructural” y, las que incluye dentro del concepto de “seguridad de utilización y de la accesibilidad” y que se corresponde con los parámetros establecidos en el Código Técnico de la Edificación DB-SUA, relativos a la Seguridad de utilización y accesibilidad⁴¹.

Los beneficiarios son enumerados de forma igualmente amplia, así se incluyen, propietarios, comunidades de propietarios o agrupaciones de comunidades, cooperativas, propietarios que de forma agrupada sean propietarios de edificios que reú-

⁴⁰ En igual sentido GUILLEN NAVARRO, p. 89.

⁴¹ Aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo y modificado por Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre.

nan los requisitos del art. 396 Código Civil, empresas constructoras, arrendatarias o concesionarias (art. 41).

A los beneficiarios indicados, el PVA añade las Administraciones Públicas o entes, organismos o sociedades titulares de edificios o viviendas destinadas al alquiler, cuando los ingresos de las unidades de convivencia no superen los 2,50 veces el IPREM y supongan el 50% de las viviendas que, además, constituya el domicilio habitual y permanente de las personas residentes y el 70% del edificio esté destinado a viviendas. Las ayudas para estos beneficiarios serán las del PVA, que también en este supuesto se remite a la orden de desarrollo.

La cuantía de las ayudas es de 3.000 € por vivienda y 30 € por m² construido de superficie de local comercial u otros usos compatibles, cuando se solicite para actuaciones correspondientes a actuaciones a conservación (art. 43.1). O, de 8.000 € por vivienda y 80 € por m² construido de superficie de local comercial u otros usos compatibles, cuando se soliciten para conservación y seguridad de la utilización y de la accesibilidad. Estas ayudas pueden llegar a 14.000 € por vivienda si reside en la misma una persona con discapacidad o 17.000 € por vivienda si reside alguna persona con alguna de las discapacidades enumeradas en el art. 44. También se incrementan las ayudas en 1.000 € por vivienda en el caso de tener el edificio o la vivienda la declaración de BIC, estar catalogados o contar con protección integral en el instrumento urbanístico correspondiente. En cualquier caso, la cuantía máxima de las ayudas no puede superar el 40% del coste de la actuación, esta cuantía máxima se incrementa hasta el 75% de la inversión en aquellas viviendas en que residan personas cuyos ingresos sean inferiores a tres veces el IPREM. Estas ayudas son compatibles con las correspondientes al programa de la mejora energética y sostenibilidad en viviendas. Las ayudas del PVA no se especifican en el mismo, remitiéndose a la orden de desarrollo, no obstante, si cumplen las condiciones del PEV se abonarán las ayudas con cargo a los créditos de éste.

Los requisitos para ser perceptor de las ayudas el PEV (art. 42), distingue entre (a) viviendas unifamiliares; (b) edificios de viviendas de tipología residencial colectiva; (c) viviendas ubicadas en edificios de tipología residencial colectiva. Requisitos comunes a todos ellos es estar finalizada la construcción antes de 1996 y disponer de informe técnico que acredite la necesidad de la actuación, los específicos son:

Que la vivienda constituya el domicilio habitual y permanente de sus propietarios o arrendatarios en el momento de solicitar las ayudas.

Que al menos el 70% de la superficie construida sobre rasante, excluida la planta baja o plantas inferiores si tiene o tienen otros usos compatibles, tenga uso residencial de vivienda; que al menos el 50% de las viviendas constituyan el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios al momento de solicitar las ayudas;

que cuenten con el acuerdo de la Comunidad y la autorización administrativa y, por último, que se aporte proyecto técnico de las actuaciones a realizar o la justificación de su innecesidad suscrita también por técnico competente.

A las viviendas unifamiliares se les exige exclusivamente, como es obvio, el requisito reproducido en la letra (a).

Los requisitos del PVA son los mismos, por lo que como acaba de decirse, las ayudas se abonarán con cargo a los créditos del PEV.

B. Mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad.

El programa tiene por objeto la mejora energética y la sostenibilidad, especialmente de la envolvente edificatoria en edificios de viviendas colectivas, incluyendo las viviendas que formen parte de estos y las viviendas unifamiliares, ya sean unas u otras del ámbito urbano o rural, por lo que éstas son enunciadas de forma muy amplia (art. 33 PEV). No parece existir vivienda no incluida en el programa, siempre que estén construidas antes de 1996, limitación que no nos parece adecuada a los objetivos del programa.

Las actuaciones subvencionables se dividen, según el art. 36 PEV, en actuaciones para viviendas unifamiliares (número 1) y, en edificios residenciales y las viviendas ubicadas en éstos (número 2). Las actuaciones subvencionables en unas y otros coinciden las enumeradas en las letras a) a c): a) la mejora de la envolvente térmica de la vivienda para reducir su demanda de energía para calefacción o refrigeración, para lo cual el apartado 1.a) enumera algunas medidas; b) la instalación de sistemas de calefacción, refrigeración, producción de agua caliente sanitaria y ventilación para acondicionamiento térmico, o la mejora de la eficiencia energética de los instrumentos existentes, para lo que también enumera algunas instalaciones que redundan en la consecución de estos objetivos; c) la instalación de equipos de generación de energía que permitan la utilización de energía renovable, que reduzcan el consumo de la convencional. Las siguientes se corresponden a actuaciones en viviendas unifamiliares: d) aquellas que permitan el mejor cumplimiento del Código Técnico de la Edificación en materia de protección contra el ruido; e) las que sirvan para el mejor cumplimiento del indicado CTE en materia de salubridad o reduzcan la concentración de radón.

Las actuaciones subvencionables en edificaciones residenciales y en las viviendas integradas en éstos, además de las referidas anteriormente, son las siguientes: d) mejora de la eficiencia energética en instalaciones comunes de ascensores o iluminación del edificio o parcela; e) la mejora de las instalaciones de suministro e instalación de mecanismos que favorezcan el ahorro de agua, así como la implantación de redes separativas que favorezcan la reutilización de aguas grises y de lluvia; f) la mejora o

acondicionamiento de instalación para recogida y separación de residuos domésticos; g) las que mejoren los parámetros del CTE en relación con la protección contra el ruido; h) en las parcelas privativas del edificio las mejoras para la permeabilidad del suelo; i) las mejoras del CTE en relación con la salubridad o alternativamente la reducción de radón; las que mejoren la movilidad sostenible, como instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos; k) la instalación de fachadas o cubiertas vegetales; l) la instalación de sistemas de domótica y/o sensónica.

Estas medidas conjuntas o de forma complementaria deben conseguir una reducción de la demanda energética anual global sobre la situación energética anterior, la referida reducción es variable en función de la zona climática en que se encuentre la vivienda⁴².

El PVA no añade nada a las actuaciones subvencionables previstas en el PEV, pues el art. 47 autoriza a la Consejería competente en materia de vivienda a promover y financiar actuaciones específicas, que habrá que definir con carácter previo.

Los beneficiarios son enumerados en el art. 34 PEV de forma aún más amplia que en el programa anterior, pues a los sujetos enunciados en aquel, se añaden las empresas de servicios energéticos. Estos deben reunir los requisitos enumerados en el art. 35, que básicamente coinciden con los enumerados en la actuación referente a la conservación y mejora, que acabamos de ver.

La cuantía de las ayudas no puede superar los 12.000 €, ni el 40% de la inversión en viviendas unifamiliares, que puede incrementarse en 1.000 € para viviendas declaradas BIC y en las viviendas en que la renta de sus ocupantes sea inferior a tres veces el IPREM puede incrementarse hasta el 75% del presupuesto. La cuantía puede incrementarse hasta 24.000 € en viviendas en que residan personas con discapacidad de las características enumeradas en el art. 37.1. Las ayudas en edificios se reducen a 8.000 € por vivienda y 80 € por metro cuadrado de uso no residencial, sin que pueda superar el 40 % de la inversión, que puede incrementarse en 1.000 € por vivienda y 10 € por metro cuadrado de uso no residencial, en caso de edificios declarados BIC. El porcentaje de la inversión se incrementa cuando resida en la misma algún discapacitado, como se vio en las viviendas unifamiliares.

El acceso a estas ayudas se produce mediante convocatoria pública (art. 39 PEV).

Cuanto se dijo del PVA en relación con el anterior programa puede darse por reproducido en éste, pues como se dijo el Plan andaluz distingue por tipo de vivienda, no por programa y es en relación con éstas que fija actuaciones subvencionables,

⁴² Las zonas climáticas se establecen en el anexo del Código Técnico de la Edificación DB-HE.

beneficiarios, etc., que, en consecuencia, son coincidentes para las dos actuaciones que acabamos de estudiar.

En el momento de redactar estas líneas, el BOE ha publicado el Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, por el que se regula el programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes. Este programa transfiere ayudas a las CCAA y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, para que estas las hagan llegar a los beneficiarios enumerados en el art. 11 (art. 1).

Las actuaciones subvencionables, coinciden parcialmente, con las de PEV, reducir el consumo de energía, añadiéndose la de reducir las emisiones de dióxido de carbono con respecto a la situación de partida. Los beneficiarios son, además de los previstos en el PEV, edificios con cualquier uso, con lo que se amplían éstos.

C. Programa de funcionalidad básica de viviendas.

Este programa es parcialmente coincidente con el desarrollado en el capítulo VII del PEV, que ya hemos estudiado ampliamente en el epígrafe A., si bien, como se vio, el del PEV es más amplio al referirse a la mejora de la funcionalidad de viviendas, sean cuales fueran sus ocupantes. Mientras que el programa andaluz se refiere, en concreto, a la mejora de la funcionalidad de viviendas ocupadas por personas mayores o personas con discapacidad.

En consonancia con los objetivos, los requisitos para ser beneficiario de las ayudas es ser mayor de 65 años, tener reconocido un grado de discapacidad de al menos el 33% o tener reconocido un grado de gran dependencia. Parece poco afortunada la equiparación de los beneficiarios pues se igualan situaciones muy dispares, que no parecen equiparables, así la edad de 65 años, per se, o la discapacidad con un grado igual o superior al 33 %, no parecen equiparables con la gran dependencia, reservada para personas que precisen ayuda para realizar “*varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona*” [art. 26.1.c) de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a personas en situación de dependencia].

Las ayudas, como siempre, se remiten a la futura orden de la consejería competente, salvo que puedan incardinarse en las establecidas en el art. 40 y siguientes del PEV.

D. Programa de actuaciones excepcionales.

Se trata de un programa residual, como lo define el art. 50 PAV, previsto para actuaciones que no tengan cabida en los anteriores programas, y fundamentalmente las destinadas a la reparación de daños causados por fenómenos naturales en las viviendas o edificios residenciales, desgraciadamente tan frecuentes en los últimos tiempos.

Los destinatarios de estas ayudas son los propietarios de edificios residenciales en situación o riesgo de ruina como consecuencia de los efectos directos de los fenómenos naturales, habiendo resultado inhabitable (art. 51) o los ayuntamientos cuando las situaciones a financiar afecten a espacios públicos.

La concreción de las ayudas, una vez más, se remiten a una futura orden, que deberá prever la compatibilidad de éstas con otras de reparación.

2. Rehabilitación urbana

El ámbito de la rehabilitación urbana incluye cuatro programas, tres que encajan sin mayores problemas en lo que podríamos considerar rehabilitación urbana: el de áreas de regeneración urbana y accesibilidad; el programa de rehabilitación de espacios públicos y el de rehabilitación de conjuntos históricos. Y, un cuarto, que, a mi juicio, debería haberse incluido en la rehabilitación residencial, pues se trata de edificios y no de espacios públicos, nos referimos al programa de rehabilitación de edificios de interés arquitectónico.

A. Áreas de regeneración urbana y accesibilidad (ARUA).

El art. 52, define los objetivos de las áreas como actuaciones integrales de rehabilitación, regeneración y renovación, en ámbitos urbanos centrales o periféricos sujetos a procesos de segregación y graves problemas habitacionales que afecten a sectores de población en riesgo de exclusión social. Se trata de intervenir ante graves procesos de degradación urbana y residencial, para favorecer la integración en la ciudad, la cohesión social y el desarrollo económico del ámbito de actuación.

Estas actuaciones vienen a coincidir con las áreas de gestión integrada definidas en los art. 144 a 146 LOUA.

El PEV define un programa con unos objetivos similares en el capítulo VIII, al que denomina “regeneración y renovación urbana y rural”, que como ocurre con el PVA, fomenta la intervención conjunta en edificios y viviendas y actuaciones de urbanización o reurbanización. Lo característico en ambos es la necesidad de delimitar el área de futura intervención integral [art. 48.a) PEV y 53.2 PVA].

Requisito común en ambos planes es que el 70% de la edificabilidad sobre rasante existente dentro del ámbito del área, definida por el ayuntamiento, deberá tener uso residencial, se excluye de este computo las plantas bajas o plantas inferiores con otros usos compatibles.

A este requisito el PVA le añade, tener la clasificación como suelo urbano; tener una concentración de viviendas que presenten graves deficiencias en sus condiciones de conservación y accesibilidad; necesidad de mejora de las condiciones sociales de la población, debiendo contar éstos con un plan de intervención social promovido por el ayuntamiento correspondiente, y encontrarse incluido en el mapa de Diagnóstico de Áreas para la Regeneración Urbana Accesibilidad.

En las áreas de infravivienda y chabolismo se excluyen alguno de los requisitos, en concreto el de tener la clasificación de suelo urbano y que el 70% de la edificabilidad sea residencial, esta última exclusión está en consonancia con lo establecido en el PEV.

Las actuaciones subvencionables son, de acuerdo con los objetivos, la ejecución de obras de mantenimiento o intervención en las viviendas o la eliminación de infraviviendas y chabolismo y la ejecución de actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, estas últimas las concreta el art. 51.b) PEV, en obras de urbanización o reurbanización de espacios públicos, obras de mejora de la accesibilidad de los espacios públicos y obras destinadas a mejorar la eficiencia ambiental en materia de agua, energía, uso de materiales, gestión de residuos y protección de la biodiversidad. La concreción de las actuaciones destinadas a la mejora de la eficiencia ambiental parece admitir que la misma no se realice en continuidad con la actuación en las viviendas, pues no de otro modo puede entenderse que se incluyan entre estas “las relacionadas con la mejora del reciclaje de los materiales”.

También, son subvencionables los costes de realojo temporal de los ocupantes de inmuebles que deban ser desalojados para la realización de la actuación programada por el ayuntamiento y los gastos de redacción de proyectos y dirección de obra, los de oficinas de planeamiento e información, de gestión y de intervención social.

Lo más singular del programa de intervención previsto en el PEV es la necesidad de suscripción de un Acuerdo entre el Estado y la CA correspondiente para la actuación en cada Área, previa la tramitación prevista en el art. 49 PEV

La cuantía de las ayudas del PEV no pueden superar, excluyendo los gastos de realojo y gastos de gestión y demás relacionados con el planeamiento e intervención social, el 40% de su coste. Calculándose de acuerdo con la formula del art. 52.2: 12.000 € por vivienda que se rehabilite y 120 € por cada m2 construido de local comercial u otros usos compatibles, estas ayudas están condicionadas a que se

consigan los objetivos de reducción de la demanda energética; esta ayuda se podrá incrementar en 1.000 € por vivienda y 10 € por m² de local comercial, de tratarse de un edificio declarado BIC.

En aquellas viviendas en que la unidad de convivencia tenga unos ingresos inferiores a tres veces el IPREM, la cuantía subvencionable puede llegar al 75% de la inversión, y la misma cuantía podrá alcanzar de residir personas con discapacidad o mayores de 65 años y se acometan actuaciones para la mejora de la accesibilidad.

La ayuda será de hasta 30.000 € por vivienda construida en sustitución de otra previamente demolida en los casos de infravivienda o chabolismo.

Las ayudas para la mejora de la calidad y sostenibilidad en el medio urbano serán de hasta 2.000 € por vivienda objeto de intervención o de nueva construcción, estos cálculos se realizan sobre las viviendas que de origen vayan a ser rehabilitadas, no modificándose porque las viviendas en las que finalmente se intervenga no coincida con aquella cifra, salvo que fuese inferior en un 50%.

El coste financiable para el realojo es de 4.000 € anuales por unidad de convivencia a realojar y 1.000 € por vivienda rehabilitada o construida para coste de gestión y los equipos de planeamiento, información e intervención social.

El PVA, de nuevo remite para la fijación de las ayudas propias a una orden de la Consejería competente, y establece la posibilidad de financiar las ayudas con cargo a los créditos de PEV, cuando las características de la actuación permitan incluirlas en aquél. No resuelve el plan andaluz la posible compatibilidad de las ayudas propias con las provenientes del PEV.

B. Rehabilitación de edificios de interés arquitectónico.

El objetivo de este programa es la rehabilitación de edificios públicos de interés patrimonial, en los que exista un interés social para su puesta en valor y uso como equipamiento público (art. 55.1 PVA). El número 2 del mismo artículo establece una norma en blanco al afirmar “que se valorará la adopción de medidas de apoyo de edificios de interés arquitectónico de propiedad privada”, para poner total o parcialmente al uso público. Sin embargo, el art. 56, ya establece como beneficiarios de las ayudas a personas públicas o privadas, de donde parece deducirse que la orden que desarrolle este programa incluirá los edificios privados que, por otro lado, pueden acogerse a las ayudas previstas para la edificación a las que ya hemos hecho referencia.

Sobre las ayudas, de nuevo se remite a la orden de la consejería competente, si bien, en este caso, se compromete a realizar un “Documento de Planificación de Intervención en el Patrimonio Público”. Comprometiéndose a utilizar para financiar

este programa el 1% de inversión cultural del art. 84 de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía.

C. Rehabilitación del espacio público.

El programa tiene por objeto la adecuación del espacio público, con la finalidad de regenerar la ciudad consolidada *“en la búsqueda de un modelo más humana, sostenible y accesible. Se pretende la reactivación social y económica del tejido conectivo de la ciudad consolidada, entendido como equipamiento al aire libre y como patio colectivo”*. Rehabilitar el espacio urbano es también ayudar a una parte importante de la población a realizar su derecho a la vivienda, pues, como afirma SIBINA i TOMÁS, *“una gran parte de la ciudad está ocupada por personas que si no vivieran donde lo hacen serían potenciales demandantes de vivienda de nueva construcción o rehabilitada sometida a algún régimen de protección pública”*

Los destinatarios de las ayudas son los ayuntamientos andaluces, quienes para recibir las ayudas deben presentar una propuesta cuyos contenidos se regulan en el art. 58.2 PVA, y cuya elección se realizará conforme a los criterios y procedimientos que se fijen en la orden de desarrollo de este programa. Es de esperar que dichos criterios sean concretados con objetividad así actuaciones subvencionables, pues los objetivos definidos en el art. 57 a que hemos hecho referencia son absolutamente ambiguos, permitiendo la más amplia subjetividad en la elección de los proyectos.

Los proyectos no seleccionados pasan a formar parte de un Banco de Propuestas, con el objeto de que *“cuando así se prevea, las propuestas incorporadas al referido Banco quedarán automáticamente admitidas”*, se trata de nuevo, de una norma en blanco que en nada compromete.

La ejecución de los proyectos se realizará por la consejería competente en materia de vivienda, mediante convenio con los ayuntamientos adjudicatarios de las ayudas, que reciben una *“subvención en especie”*.

D. Rehabilitación de conjuntos históricos.

El objeto del programa es la rehabilitación y recualificación del espacio público y de los elementos privados de acceso público o visibles desde el espacio público de espacios declarados conjuntos históricos.

Los destinatarios son los ayuntamientos, lo que exige gestionar la intervención en espacios privados, éstos deben presentar un proyecto o programa de rehabilitación con los requisitos del art. 60.2 PVA.

Las ayudas, como es característico del PVA, no se concretan remitiéndose a la orden de la consejería que desarrolle el programa y concrete requisitos, contenido y procedimiento.

V. VULNERABILIDAD RESIDENCIAL

El siguiente conjunto de programas intenta dar solución a los problemas de vivienda de los sectores con mayores dificultades económicas y sociales. Incluye cinco programas, uno primero de intermediación e intervención; un segundo programa denominado de viviendas gestionadas por Administraciones públicas, entidades públicas y entidades del Tercer Sector de Acción Social; el tercero que pretende intervenir en favor de las personas que han sido objeto de un desahucio; un cuarto denominado de viviendas para realojos y emergencias; y el último, es un programa transitorio para atender las ayudas de planes anteriores.

1. Intermediación e intervención

En este capítulo se desarrollan tres programas en los que la Administración andaluza asume un papel de intermediario o gestor de actuaciones realizadas por terceros ajenos a la Administración, correspondiendo a esta un papel de facilitador con algunos beneficios fiscales en favor de los inquilinos o propietarios, que no se han desarrollado en el PVA, remitiéndose como es habitual a una futura orden de desarrollo.

El primer programa regula un sistema de permuta que califica de “protegidas”, que pretende garantizar la adecuación de la vivienda a las necesidades de la unidad de convivencia, permutando ésta por otra que responda a esas necesidades que pueden provenir de un incremento de la familia, una discapacidad de algún miembro, necesidad de cambiar de vivienda a causa de violencia de género o terrorismo, desplazamiento por motivos laborales o una reducción de los ingresos que impida abonar el pago de la hipoteca o la renta de la vivienda [art. 62.2.a)]. Los posibles beneficios de este tipo de permuta consisten en su declaración como “actuación protegible” para obtener los beneficios fiscales o de cualquier otro tipo previstos en la legislación [art. 62.3.b)]. El programa remite a la futura creación de una bolsa de oferta de viviendas que regulará la orden de desarrollo.

El segundo programa regula la cesión de viviendas por parte de entidades financiera o de crédito, entidades gestoras de activos inmobiliarios u otras entidades públicas a la Administración andaluza para su incorporación a un parque público con la finalidad de que sean usadas por las personas de especial protección definidas en el art. 5 (personas víctimas de la violencia de género, personas sin hogar o en situación de emergencia habitacional con necesidad urgente de alojamiento).

En el programa llama la atención las condiciones establecidas para la incorporación de las viviendas cedidas al parque público reguladas en el art. 64.2.a), en primer lugar, que estén ubicadas en algún municipio donde exista demanda de viviendas por parte de algún colectivo de personas que acabamos de mencionar o disponer

de equipamiento, instalaciones y mobiliario en cocinas y baños indispensables para realizar las funciones básicas de habitabilidad, no obstante se admite la incorporación al programa de viviendas inacabadas, siempre que al menos tenga ejecutado el 50% de la obra, o que no reúnan los requisitos de equipamiento que acabamos de mencionar.

Parecería más sensato que también el requisito de existencia de demanda en el municipio se hubiese excepcionado, creando una bolsa de viviendas cedidas a la Administración y que puedan utilizarse, cuando se necesite, por alguna de las personas de especial protección.

El tercer programa, se dirige a inquilinos del parque público residencial de la CA de Andalucía, tiene carácter temporal y su objetivo es establecer aplazamientos de pagos o minoraciones de renta, para auxiliar a personas que por causas sobrevenidas acrediten la imposibilidad total o parcial de abono de la renta. El desarrollo del programa se remite a una orden de la Consejería competente.

2. Viviendas gestionadas por entidades del sector público o del tercer sector de acción social

El programa tiene por objeto facilitar viviendas o cualquier otro tipo de alojamiento a víctimas de la violencia de género, personas que hayan sido objeto de desahucio, personas sin hogar y otras especialmente vulnerables.

Los gestores de las viviendas, alojamientos o dotaciones residenciales que se ponen a disposición de los colectivos relacionados son Administraciones públicas, entes del sector público o entidades del Tercer sector de Acción Social.

Una vez más, el PVA se remite a una orden que lo desarrolle, salvo la concreción de que la renta cobrada a los ocupantes no será superior al 25% de los ingresos de la unidad de convivencia.

3. Personas afectadas por desahucios

El programa del PVA tiene por objeto ofrecer información y asesoramiento a las personas incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria de su vivienda habitual, asesoramiento que incluye la intermediación con las entidades financieras y protección tras la pérdida de la vivienda.

Se trata, de programas complementarios a los que analizaremos en el epígrafe siguiente, de modo que la información del primero tiene que englobar los recursos del segundo. La gestión del programa se asigna a las Delegaciones Territoriales de la Consejería de competente en materia de vivienda, no obstante, con el fin de mejorar

la gestión se faculta a la Consejería a suscribir acuerdos con entidades locales u otras entidades públicas o privadas o agentes sociales.

4. Viviendas para realojos y emergencias

Los artículos 74 y 75 PVA, regulan un programa de realojo para afectados por ejecuciones hipotecarias o procedimientos de desahucio, como consecuencia de cambios de circunstancias laborales u otras que supongan una merma de sus ingresos.

El programa del PEV ofrece vivienda a las personas en situación de especial vulnerabilidad por estar incursas en los indicados procedimientos hipotecarios, siempre que no dispongan de recursos económicos para acceder a otra vivienda.

El PEV establece como momento para la puesta en marcha del programa, el anuncio de la subasta o el requerimiento judicial lo que determina la inclusión de las personas afectadas en el programa (art. 19).

El PVA pretende dar respuesta a las personas que hayan sido objeto de lanzamiento de su vivienda a través de viviendas de promoción pública y solo cuando éstas no existan a cualquier otra vivienda de alquiler [art. 75.2.b)].

Para dar respuesta a las necesidades de vivienda de los colectivos indicados en el PEV, se articula un procedimiento de colaboración público-privada en el que participan entidades de crédito como propietarias de viviendas vacías, que adscriben a fondos públicos para ser puestas a disposición de personas objeto de lanzamiento de su vivienda habitual o desahucio. Esta adscripción se realiza mediante la suscripción de un convenio marco (art. 20).

Los fondos de viviendas de alquiler social se constituyen por las viviendas aportadas por las entidades de crédito y no tienen personalidad jurídica (art. 20.4). Estas viviendas pueden ser retiradas o cambiadas por otras por parte de la entidad que las aportó, lo que requiere la previa notificación al Ministerio de Fomento y CCAA.

El funcionamiento del fondo, según el art. 21, supone que el órgano de gestión del fondo ofrecerá una vivienda para alquiler social que reúna los requisitos de ubicación, superficie y accesibilidad, a las personas que se encuentren en la situación descrita de lanzamiento o desahucio, carezca de otro domicilio alternativo y se encuentre en situación de especial vulnerabilidad. Esta última deberá ser acreditada por los servicios sociales, municipales o autonómicos.

A su vez, el art. 23.2 excluye de esta situación a las unidades de convivencia con ingresos superiores a 3 veces el IPREM⁴³ o cuando cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia tenga disponibilidad de otra vivienda en territorio nacional.

El contrato de alquiler se suscribe por tres años y una renta igual o superior a 400 €/mensuales. Este importe puede ser objeto de una ayuda total o parcial con cargo a este programa. El arrendatario deberá destinar la vivienda objeto del contrato como vivienda habitual.

El PVA no establece ayudas al alquiler, sino que se remite a su futuro desarrollo a través de la correspondiente orden de la Consejería.

El Plan andaluz regula un segundo programa dirigido a personas en situación de exclusión social, que se encuentren sin hogar o en situación de imposibilidad de atender las obligaciones de pago de la renta de alquiler o préstamo hipotecario de su vivienda en la que tenga su residencia habitual.

Los beneficiarios del programa son personas físicas o unidades familiares o de convivencia con ingresos reducidos por razones sobrevenidas por alguna de las causas que como *numerus apertus* establece el art. 77.1. Los ingresos no podrán superar los 2,5 veces el IPREM y, además, las situaciones de necesidad deberán ser valoradas y priorizadas por las entidades locales, dando preferencia a las unidades familiares con hijos menores, dependientes o mujeres víctimas de violencia de género.

Como es habitual no se establecen ayudas, sino que se remite a una futura orden de la consejería competente.

5. Programa para integración social

Se trata de un programa transitorio, cuyo objeto es atender el pago de las ayudas para la gestión de las viviendas para la integración social acogidas a anteriores planes autonómicos.

VI. RECAPITULACIÓN.

La primera cuestión que destacar a mi juicio es la opción del Gobierno andaluz por aprobar un nuevo plan de vivienda para nuestra Comunidad Autónoma, cuando resta poco más de un año para que finalice la vigencia del Plan Estatal, al que en muchos programas complementa.

⁴³ Dicho umbral será de cuatro veces el IPREM para familias numerosas y cinco cuando se trate de familias numerosas de categoría especial o personas con discapacidad en alguno de los grados enumerados en la norma.

Esta circunstancia tiene mayor relevancia si reparamos en que el PVA precisa en todos los programas que articula un desarrollo mediante orden de la Consejería competente en materia de vivienda, que concrete las ayudas mismas que se plantean para cada programa, así como el procedimiento a seguir para su otorgamiento e, incluso, su compatibilidad con las ayudas que con los mismos objetivos se formulan en el PEV, reglamentación, que en su mayor parte se había aprobado para el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020.

En general, los dos planes estudiados mantienen la opción por fomentar el acceso a la vivienda en alquiler, en detrimento de establecer estímulos para la vivienda de nueva construcción. Entendemos que se trata de una política adecuada, en consonancia con el objetivo de mejorar la sostenibilidad urbana, formulados tanto a nivel internacional, como europeo o nacional, optimizando el uso de las viviendas existentes, antes de construir nuevas viviendas. La cuestión es que no parecen existir estudios suficientes sobre viviendas protegidas disponibles, es conocido que durante los años de la gran expansión de la promoción inmobiliaria, mientras crecían exponencialmente la construcción de vivienda libre, la construcción de vivienda protegida se ralentizaba. Con lo que igual debería plantearse la posibilidad de transferir viviendas libres desocupadas a protegidas susceptibles de ser ocupadas por personas con poca capacidad económica. Una segunda cuestión, sería qué hacer con los suelos disponibles para viviendas protegidas. A ello parece querer dar respuesta en PVA con dos programas específicos: el de promoción de viviendas en las reservas de los terrenos para su destino a vivienda protegida y el de adecuación de suelos con destino a vivienda protegida.

En cuanto a los programas formulados al amparo del Plan Vive, se desarrollan en tres apartados: acceso a la vivienda; rehabilitación residencial y urbana y vulnerabilidad residencial, e investigación, formación, difusión, cooperación y foro andaluz de la vivienda.

Los programas de rehabilitación urbana de ambos planes parecen insuficientes para incidir en problemas existentes en nuestras ciudades, y fundamentalmente en los “cascos históricos”, en los que la falta de dotaciones y la presión del sector comercial y turístico están vaciando del uso residencial estas zonas de la ciudad, con las consecuencias que ello provoca, tampoco se adivinan actuaciones que amortigüe segregación voluntaria y forzada en nuestras ciudades.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO IBAÑEZ, M.R.:

• (2004). La articulación urbanística del fomento de la vivienda protegida. *Rev. Urbanismo y edificación*, núm. 9.

• (2014). Las repercusiones urbanísticas y territoriales de un modelo agotado de crecimiento económico. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100.

GÓMEZ JIMENEZ, M.L. (2006). La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005. Editorial Montecorvo.

GUILLÉN NAVARRO, N.A. (2019). La nueva política de vivienda en España y su incidencia en el Plan 2018-2021. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 115.

IGLESIAS GONZÁLEZ, F.:

• (2000). Régimen Jurídico de la Protección a la Promoción y Adquisición de Viviendas. Ed. Aranzadi.

• (2010). La planificación de la vivienda protegida en LÓPEZ RAMÓN, F. (DIR) “Construyendo el derecho a la vivienda”. Ed. Marcial Pons.

• (2020). El futuro de la vivienda protegida. De la vivienda protegida a la vivienda asequible en GONZÁLEZ SANFIEL, A. (DIR) “Nuevo derecho urbanístico. Simplificación, sostenibilidad, rehabilitación”. Ed. Thomsom Aranzadi.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (1994). La cooperación para la formulación y ejecución de los planes de vivienda. *Documentación Administrativa* núm. 240.

SIBINA TOMÁS, D.:

• (2006). Mercado, cohesión social y renovación urbana en PONCE SOLÉ, J. (DIR) “Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial”. Ed. Marcial Pons.

• (2008). Planes de vivienda y actuaciones susceptibles de ser protegidas en PONCE SOLÉ, J. (DIR.) “El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo”. Ed. Marcial Pons.

TEJERDOR BIELSA, J. (2010). Régimen jurídico general de la vivienda protegida en LÓPEZ RAMÓN, F. (DIR) “Construyendo el derecho a la vivienda”. Ed. Marcial Pons.

VAQUER CABALLERIA, M. (2017). Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja. *REALA*, núm. 7.