

## RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

BELTRÁN DE FELIPE, Miguel: *La intervención administrativa en la vivienda (aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial)*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2000, 327 págs.

El tema de la vivienda tiene, indudablemente, un destacado interés para el Derecho público pues, además de existir una larga tradición de fomento en esta materia, la Constitución incluye dentro de los principios rectores de la política social y económica el derecho de todos los españoles «a disfrutar de una vivienda digna y adecuada», obligando a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacerlo efectivo (art. 47). No obstante, desde las aportaciones de VILLAR EZCURRA (*La protección pública de la vivienda*, Montecorvo, y *El promotor de viviendas de protección oficial*, Banco Hipotecario de España, ambos de 1981) y GARCÍA MACHO (*Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1982), el tema no había vuelto a despertar quizás la debida atención por parte de la doctrina iuspublicista española. Consciente de ello, Miguel BELTRÁN pretende colmar esta laguna en el libro que aquí se reseña (prologado por Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO), ofreciendo una visión actualizada de los principales problemas jurídicos que plantea la intervención pública en materia de vivienda, concretamente en su manifestación más importante, como es el régimen jurídico de las llamadas «viviendas de protección oficial». De la necesidad y oportunidad

de este esfuerzo, tan brillantemente concluido, es buena prueba la aparición en el mismo año 2000 de otros libros con la misma temática de fondo: José MUÑOZ CASTILLO, *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, y Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, *Administración pública y vivienda*, en Colex y Montecorvo, respectivamente.

Como decíamos, la obra de Miguel BELTRÁN constituye un minucioso y actualizado análisis de la legislación administrativa especial sobre viviendas de protección oficial (en adelante, VPO), pero en absoluto estudiada como una pieza aislada del ordenamiento jurídico, sino por el contrario, y éste es uno de los méritos del libro, puesta en relación, en lo pertinente, con aquellas otras ramas del ordenamiento que condicionan o coadyuvan a su efectividad, como el urbanismo, la legislación presupuestaria o la de protección de los consumidores y usuarios, aunque el autor, sabiamente, no desvíe nunca el centro de atención del objeto principal de su estudio. En el libro luce también un perfecto conocimiento de las realidades económica y sociológica que subyacen a la política de VPO, lo que enriquece y dota de un valor adicional al análisis de las normas jurídicas.

El libro está estructurado en tres grandes capítulos. En el primero se analizan «las competencias de las distintas Administraciones públicas en materia de vivienda», como presupuesto obligado del estudio de cualquier sector del ordenamiento jurídico-administrativo, máxime en un caso como el de la vivienda, en el que la distribución de competencias en-

tre el Estado y las Comunidades Autónomas ofrece unos perfiles nada sencillos. Los dos siguientes se dedican al análisis detallado del «régimen jurídico general de las viviendas de protección oficial», partiendo de una división, que parece acertada, entre oferta y demanda de este tipo de viviendas. De este modo, el capítulo segundo (titulado «actuaciones protegibles, promoción pública y privada, inspección y sanción») se centra en aquellos aspectos que atañen principalmente a la oferta de VPO, como las actuaciones protegibles, la distinción entre promoción pública y privada y, en relación con esta última, todas las cuestiones relativas al régimen jurídico del promotor privado: el procedimiento de calificación de las VPO, los incentivos económicos, el régimen de inspección y sanción, etc.; mientras que el capítulo tercero [titulado «Determinación del precio y de la renta y situación del usuario (especial referencia al sistema de ayudas públicas a la adquisición o arrendamiento de viviendas)»] se dedica al análisis de los aspectos que interesan particularmente al adquirente o usuario de VPO, como la determinación del precio de las viviendas, las ayudas económicas para la adquisición o arrendamiento de viviendas de promoción privada, la selección de los adjudicatarios de las viviendas de promoción pública y la protección del adquirente o inquilino frente a posibles fraudes del promotor. El libro se completa con un útil Anexo jurisprudencial, que contiene una cuidada selección de Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre las distintas cuestiones abordadas.

En el capítulo primero, el autor contrapone lo que llama el «modelo teórico» de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de vivienda, derivado de la interpretación por el Tribunal Constitucional de las reglas constitucionales y estatutarias de reparto de competencias en esta materia (particularmente, en la STC 152/1988); y el modelo que se ha impuesto «en la práctica» en virtud de los Planes estatales de Vivienda de la década de los noventa, sobre todo con el actualmente vigente 1998-2001, articulado por Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio.

Como se señala en el libro, el Tribunal Constitucional ha reconocido al Estado la posibilidad de formular una política de vivienda (una materia, en principio, de competencia «exclusiva» de las Comunidades Autónomas) con fundamento en el artículo 149.1.13 CE, es decir, en el título relativo a las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo sus propias políticas de vivienda, complementando con cargo a sus recursos las actuaciones previstas en los planes estatales, así como para ejecutar estos mismos planes e incluso modalizarlos para integrarlos en sus respectivas políticas. El autor no comparte sin reparos este modelo teórico, por entenderlo no del todo coherente con la doctrina del Tribunal que descarta que la capacidad de gasto sea fuente de competencias materiales, y parecería más bien partidario de apoyar la competencia estatal, con el voto particular a la STC 152/1988, en el artículo 149.1.1 CE, en relación con el artículo 47 CE. Pero, al margen de ello, lo que el autor constata es el relativo apartamiento en la práctica del referido modelo, por la «autonomización» del régimen jurídico de las VPO que vienen a propiciar los mencionados Planes estatales de Vivienda, restando homogeneidad a ciertos elementos de los mismos, como la definición de las actuaciones protegibles o el precio de venta de las viviendas, que la indicada Sentencia del Tribunal Constitucional había considerado «básicos» (págs. 55 y ss.). Otras desviaciones de aquel modelo teórico que advierte el autor en la práctica serían la ejecución de los Planes estatales de Vivienda mediante convenios con las Comunidades Autónomas, cuya suscripción por éstas es teóricamente voluntaria, lo que no casa bien con el carácter «básico» que se les supone a aquéllos (pág. 61); la inaplicación de dichos Planes estatales en el País Vasco y Navarra, debido a su peculiar sistema de conciertos económicos, lo que, de nuevo, se compagina mal con el carácter supuestamente «básico» de las medidas de fomento contenidas en ellos, evidenciando por el contrario su vinculación efectiva

con la capacidad de gasto (págs. 64 y ss.); y, finalmente, la plenitud de competencias que, ya desde los Reales Decretos de transferencias, se viene reconociendo a las Comunidades Autónomas para la regulación de las viviendas de promoción pública, sin sujeción a ningún tipo de bases estatales, lo que tampoco casa bien con el fundamento teórico de la actuación estatal. En definitiva, el autor no cuestiona tanto que la distribución «real» de competencias propiciada por los últimos Planes estatales de Vivienda pueda ofrecer resultados satisfactorios, cuanto la dificultad de reconducirla a unos esquemas claros dentro del sistema constitucional y estatutario de distribución competencial.

Como se ha indicado, en los capítulos segundo y tercero se examinan con detalle los distintos aspectos del régimen jurídico de las VPO, partiendo de la distinción ya indicada entre oferta y demanda. Lo primero que pone de relieve el autor a este respecto, ya desde las páginas iniciales del libro (págs. 22 y ss.), es la complejidad del sistema de fuentes en la materia, no sólo a causa de la referida distribución competencial, sino también por la propia complejidad del sistema normativo estatal (que es todavía el sistema de referencia, al no haber explotado las Comunidades Autónomas íntegramente sus posibilidades normativas), compuesto por «decenas de normas de todo rango, género y origen», sin una norma de cabecera postconstitucional de rango legal. En efecto, junto a los Planes estatales de Vivienda (en la actualidad, el ya indicado Real Decreto 1186/1998 del Plan 1998-2001), la regulación estatal se compone de un conjunto de normas preconstitucionales superpuestas en el tiempo, «algunas de las cuales plantean serias dudas de constitucionalidad» (pág. 23): el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de VPO, y el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, que lo desarrolla; el Texto Refundido de la legislación de VPO, aprobado por Real Decreto 2960/1976, y el Reglamento del anterior Texto Refundido de 1963, aprobado por Decreto 2114/1968. Normativa estatal a la que hay que sumar, con arreglo al reparto competencial descrito, la

aprobada por las Comunidades Autónomas, con diverso grado de complitud, para regular sus propias políticas de vivienda o para integrar los aspectos abiertos al desarrollo autonómico por los Planes estatales.

El autor se maneja con soltura en este complejo entramado normativo, ofreciendo una visión aguda de los principales problemas que plantea su interpretación y aplicación. A este respecto, parte de una constatación inicial de interés (pág. 80), como es que «la VPO no es un tipo particular de vivienda, sino un régimen jurídico que engloba distintas realidades, algunas de las cuales ni siquiera se traducen en una actividad constructiva», pues, en efecto, las «actuaciones protegibles» por la normativa estatal o autonómica no sólo comprenden la construcción de viviendas por promotores privados, aunque ésta sea la modalidad más habitual, sino también la rehabilitación, la adquisición de viviendas ya construidas e incluso la mera adquisición de suelo, además de la construcción de viviendas por la propia Administración (viviendas de promoción pública).

No cabe hacer aquí un repaso exhaustivo de estos dos capítulos del libro, ni del cúmulo de cuestiones interesantes que plantea el autor en ellos, por lo que bastará con destacar algunos extremos. Merece la pena advertir, por ejemplo, la atención que se concede en el libro al difícil tema de la financiación de las viviendas de promoción privada, que el autor considera con razón «la clave de la política de VPO» (pág. 86), pues el promotor sólo encontrará rentable el régimen de VPO, que limita su margen de actuación (en calidades, tamaño y cantidad de las viviendas, precio final de las mismas, etc.), si le proporciona unas condiciones de financiación ventajosas, y el ciudadano, destinatario final de estas viviendas, sólo las encontrará atractivas si existe una diferencia más o menos sensible con el precio de mercado; lo que le lleva a analizar con detalle el régimen tanto de los préstamos al promotor (págs. 86 y ss.) como de las ayudas personalizadas al adquirente o usuario (págs. 126 y ss.).

Ejemplar y clarificadora resulta, a mi juicio, la síntesis que se hace en el libro

## BIBLIOGRAFIA

del régimen de las viviendas de promoción pública (en las págs. 88 y ss.), mediante las que la Administración no despliega ya una actividad de fomento, sino prestacional o de servicio público, para cubrir las necesidades de ciertos sectores de la población que no pueden acceder siquiera a las de promoción privada; viviendas que, a diferencia de estas últimas, no salen al mercado, sino que se adjudican a sus adquirentes o inquilinos en virtud de unos baremos preestablecidos (págs. 147 y ss.), y para cuya adquisición o arrendamiento tampoco se suelen ofrecer ayudas personales, por lo suficientemente reducido de su precio.

Igualmente pormenorizado y riguroso es el análisis de las infracciones y sanciones administrativas en materia de VPO (págs. 93 y ss.). Al ser la potestad sancionadora administrativa, desde el punto de vista competencial, un título adjetivo o instrumental, el Estado y las Comunidades Autónomas comparten la potestad para tipificar las infracciones y prever las correspondientes sanciones en este ámbito, según las reglas ya examinadas de deslinde de la competencia sustantiva. No obstante, como se señala en el libro, el hecho de que pocas Comunidades Autónomas se hayan dotado todavía de una normativa sancionadora propia en la materia confiere relevancia práctica al régimen sancionador estatal, contenido en el Reglamento de 1968 y en el Real Decreto 3148/1978, antes mencionados. Con razón se queja el autor de la falta de actualización de este régimen (pág. 97), no sólo por la discutible compatibilidad de algunas de sus tipificaciones con las exigencias materiales del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE), sino por la propia duplicidad de regulaciones, que complica enormemente su aplicación. Mayores problemas plantea aún, a su juicio, la aplicación del procedimiento sancionador regulado en el Reglamento de 1968, que contiene reglas claramente inconstitucionales (como sanciones de plano o el *solve et repete*), y al que el autor sólo concede en el resto una aplicabilidad subsidiaria respecto del Reglamento general del procedimiento sancionador, aprobado por Real Decreto 1398/1993. Advierte finalmente

el autor, con un sentido realista, de las dificultades con que tropieza la Administración a la hora de vigilar el cumplimiento efectivo de la normativa de VPO, tanto en relación con los promotores privados como frente a los adquirentes o usuarios, particularmente de viviendas de promoción pública, y por tanto del déficit de cumplimiento efectivo del régimen sancionador.

En anteriores partes del libro el autor había destacado el carácter reglado, no discrecional, tanto de los criterios para la obtención de ayudas personales en las viviendas de promoción privada (págs. 142 y ss.) como de los baremos para la adjudicación de viviendas de promoción pública (págs. 151 y ss.), lo que le lleva ya en la recta final (págs. 165 y ss.) a afirmar la existencia en nuestra legislación positiva de verdaderos derechos subjetivos, dentro de los límites del gasto público destinado a la política de VPO, como concreción del derecho constitucional «a disfrutar de una vivienda digna y adecuada».

Nos encontramos, en suma, ante un libro interesante y útil, de fino análisis jurídico y recomendable lectura, sobre un tema socialmente importante y precisado, como señalábamos al principio, de un tratamiento actualizado desde la óptica del Derecho administrativo; en el que, como bien señala LORENZO MARTÍN-RE-TORTILLO en el Prólogo, MIGUEL BELTRÁN DE FELIPE vuelve a dar una nueva prueba de su calidad como jurista.

Germán VALENCIA MARTÍN  
Profesor Titular  
de Derecho Administrativo  
Universidad de Alicante

CARMONA Y CHOSSAT, J. F.: *El Defensor del Pueblo Europeo*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000, 331 págs.

La monografía objeto de recensión estudia el nacimiento de la institución jurídica del Defensor del Pueblo Europeo como tardía respuesta dada por el Tra-