

Las Políticas de Intervención Pública de Vivienda en Andalucía. Pasado, Presente y Futuro

Gonzalo Cabrera Sáenz de Cabezón

Instituto Andaluz de Administración Pública | Premios Blas Infante 2010



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**LAS POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA
DE VIVIENDA EN ANDALUCÍA.
PASADO, PRESENTE Y FUTURO**

Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudios e Investigación en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en su XIV Edición, en su modalidad C, sobre “trabajos realizados por empleados y empleadas públicos que incidan en el estudio de la práctica administrativa de las Administraciones Públicas, de modo que puedan contribuir a mejorar la realización de las funciones y la prestación de los servicios públicos”

**LAS POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA
DE VIVIENDA EN ANDALUCÍA.
PASADO, PRESENTE Y FUTURO**

Gonzalo Cabrera Sáenz de Cabezón

Instituto Andaluz de Administración Pública

Sevilla - 2011

Cabrera Sáenz de Cabezón, Gonzalo

Las políticas de intervención pública de vivienda en Andalucía. Pasado, presente y futuro / Gonzalo Cabrera Sáenz de Cabezón. - Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011.

246 p. ; 24 cm. – (Estudios)

Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su XIV edición, en su modalidad C.

D.L. SE 7264-2011

ISBN (ed. impresa): 978-84-8333-552-9

ISBN (ed. electrónica): 978-84-8333-557-4

1. Política de vivienda 2. Andalucía I. Instituto Andaluz de Administración Pública

351.778.5 (460.35)

365 (460.35)

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR DEL COPYRIGHT

TÍTULO: LAS POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA EN ANDALUCÍA. PASADO, PRESENTE Y FUTURO

AUTOR: Gonzalo Cabrera Sáenz de Cabezón

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y Producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

Impresión: Servigraf Artes Gráficas

ISBN edición impresa: 978-84-8333-552-9

ISBN edición electrónica: 978-84-8333-557-4

Depósito Legal: SE-7264-2011

Mi agradecimiento a todas y todos los que de una forma o de otra han contribuido a la realización de este ilusionante y gratificante proyecto de trabajo y especialmente a mi mujer, Aurora y a mis hijos Ángela y Gonzalo, por haber impulsado con su estímulo constante el mismo, comprendiendo las horas dedicadas a éste.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	15
PRÓLOGO E INTRODUCCIÓN	19
1. LAS POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE VIVIENDA ANTES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	25
1.1. Las casas baratas (1911-1937), primer gran ensayo de vivienda social en España	26
1.2. Los organismos estatales de la Época. Instituto Nacional de la Vivienda. Obra sindical del Hogar. Instituto Nacional de Colonización	30
1.3. Actuaciones singulares. Regiones Devastadas. Viviendas de realojo. La lucha contra la exclusión social	37
1.4. La planificación y programación de la vivienda en España en los años 50. El Plan de Vivienda de 1944-1954. Plan Nacional de Viviendas de Renta Limitada (1956-1960)	41
1.5. La legislación en materia de vivienda protegida y los planes de vivienda	47

2.	LAS POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE VIVIENDA TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978 ...	49
2.1.	La configuración del derecho a la vivienda en la CE	50
2.2.	El reparto competencial en materia de vivienda entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales	52
2.3.	El derecho a la vivienda en los Estatutos de Autonomía. Los títulos competenciales. Relación entre los distintos Planes de Vivienda	55
2.3.1.	Administración Estatal. Los Planes Estatales de Vivienda y Suelo 2008-2012	62
2.3.2.	Administración Autonómica. Los Planes Andaluces de Vivienda y Suelo	79
2.3.3.	Administración de los Entes Locales. Los Planes Municipales de Vivienda y Suelo. El Plan Municipal de Vivienda de Sevilla 2009-2012	95
2.4.	La política de intervención pública de la vivienda en la UE. Otros modelos Europeos	100
3.	LOS AGENTES SOCIALES EN LA POLÍTICA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA	109
3.1.	El Pacto Andaluz de la Vivienda	111
3.2.	Los Acuerdos de Concertación Social	117
3.3.	Medidas de Impulso Económico y Acceso a la Vivienda. El Convenio de Colaboración entre la Junta de Andalucía, las Entidades Financieras y la Confederación de Empresarios de Andalucía	120
4.	LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981 Y DESPUÉS DE LA REFORMA ESTATUTARIA DE 2007	127
4.1.	La configuración del derecho a la vivienda en el Estatuto de Autonomía de 30 de diciembre de 1981	127

4.2.	La nueva configuración del derecho a la vivienda en el Estatuto de Autonomía de 19 de marzo de 2007	128
4.3.	La configuración del derecho a la vivienda en la doctrina del TC tras las nuevas reformas Estatutarias	132
4.4.	La doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía sobre la nueva configuración del derecho a la vivienda y el reparto competencial en la materia	137
4.5.	La política de intervención pública de vivienda en Andalucía desde la óptica de la institución del Defensor del Pueblo Andaluz ...	155
5.	MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA EN ANDALUCÍA	157
5.1.	La Ley 13/2005, de medidas en materia de vivienda y suelo. Las Agencias de Fomento del Alquiler (Decreto 33/2005, de 17 de febrero). El Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se desarrolla la Ley 13/2005 ..	159
5.2.	La igualdad de género, la violencia de género y el derecho a la vivienda digna en Andalucía. La Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de promoción de la igualdad de género en Andalucía y la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género	165
5.3.	El Decreto 81/2007, de 20 de marzo, por el que se modifica el Decreto 149/2003, de 10 de junio, del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007	168
5.4.	El Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas	169
5.5.	El Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012. Decreto 395/2008, de 24 de junio. La Orden de 26 de enero de 2010, de desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de vivienda y suelo del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012	170
5.6.	El Decreto 448/2010, de 21 de diciembre, por el que se cede a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, la titularidad de bienes, derechos y obligaciones correspondientes a determinadas promociones públicas de viviendas, locales, trasteros, garajes y edificaciones complementarias propiedad de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se modifican determinados Decretos en materia de vivienda	174

5.7.	La política de intervención pública de la vivienda desde un punto de vista de la calidad, del mantenimiento, uso y conservación. La Orden de 21 de julio de 2008. La Orden de 30 de noviembre de 2009	176
6.	EL SALTO CUALITATIVO EN LA REGULACIÓN NORMATIVA, LA LEY 1/2010, DE 8 DE MARZO. EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA COMO DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO	181
6.1.	Exégesis de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía	186
6.1.1.	Objeto de la Ley. El contenido de este derecho en relación a las Administraciones Públicas. Derecho a una vivienda digna y adecuada dentro de unos parámetros de sostenibilidad y eficacia	187
6.1.2.	El derecho de acceso a la vivienda protegida. Condiciones y modalidades para su ejercicio	190
6.1.3.	Instrumentos de las Administraciones Públicas Andaluzas para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada ...	193
6.1.3.1.	Ayudas Públicas. Planes de Vivienda y Suelo	193
6.1.3.2.	Determinaciones del planeamiento urbanístico	196
6.1.3.3.	Reservas de Suelo	197
6.1.3.4.	Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida	197
6.1.4.	De la conservación, mantenimiento y rehabilitación de las viviendas como instrumento para promover el derecho a la vivienda	201
6.1.5.	De las situaciones de alojamiento transitorio	202
6.1.6.	De las garantías del derecho a la vivienda. Recursos. Ayudas y Protección jurisdiccional del derecho	202
6.1.7.	El Observatorio de la vivienda de Andalucía	203

6.1.8.	Incidencia de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, en los Planes de Vivienda y Suelo. Modificación del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008/2012 y la adaptación de los ayuntamientos a la Ley 1/2010, de 8 de marzo	204
6.2.	Posicionamiento doctrinal ante la nueva Ley 1/2010, de 8 de marzo, y la política de Vivienda y Suelo	204
7.	EL PROTAGONISMO DE LA VIVIENDA PROTEGIDA EN ESPAÑA. EL MERCADO DE VIVIENDA DE ALQUILER EN ESPAÑA. POLÍTICAS ALTERNATIVAS DE VIVIENDA EN ANDALUCÍA	209
8.	INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN LA ECONOMÍA. LEY 2/2011, DE 4 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE. LA AGENDA 21 LOCAL	213
9.	CONCLUSIONES	223
10.	ADENDA DE ACTUALIZACIÓN	235
11.	BIBLIOGRAFÍA	243
12.	WEB DE INTERÉS	245

ABREVIATURAS

UE	Unión Europea.
CE	Constitución Española.
STC	Sentencia Tribunal Constitucional.
TC	Tribunal Constitucional.
STSJ	Sentencia Tribunal Superior del País Vasco.
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.
CES	Consejo Económico y Social.
CCA	Consejo Consultivo de Andalucía.
TS	Tribunal Supremo.
HBM	Habitations á bon marché.
IRS	Instituto de Reformas Sociales.
UGT	Unión General de Trabajadores.
INV	Instituto Nacional de la Vivienda.

INC	Instituto Nacional de Colonización.
OSH	Obra Sindical del Hogar.
SNRDR	Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones.
DGRDR	Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones.
DGA	Dirección General de Arquitectura.
COUMA	Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid.
UVA	Unidades Vecinales de Absorción.
MBE	Módulo Básico Estatal.
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples.
ATPMS	Ámbitos Territoriales de Precio Máximo Superior.
ARIS	Áreas de Rehabilitación Integral de Centros Históricos, Centros Urbanos, Barrios Degradados y Municipios Rurales.
ARUS	Áreas de Rehabilitación Urbana.
IRIS	Instituto de Realojo de la Población Marginada.
ICRN	Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional.
RMDVP	Registro Municipal Demandantes Viviendas Públicas.
VPO	Vivienda de Protección Oficial.
ECA	Estrategia para la Competitividad de Andalucía.
BOPA	Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía.
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
DSPA	Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía.

LOUA	Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana.
POI	Plan de Ordenación Intermunicipal.
PS	Planes de Sectorización.
TR	Texto Refundido.
LRJAP Y PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
CTE	Código Técnico de Edificación.
AVS	Asociación de Promotores Públicos de Andalucía.
EMVISESA	Empresa Municipal de Vivienda de Sevilla, S.A.
IESA	Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía.
COPV	Consejería de Obras Públicas y Vivienda.
CADS	Centro Andaluz para el Desarrollo Sostenible en Andalucía.
EDS-UE	Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea.
ETMA	Estrategia Sistemática de Medio Ambiente.
EASU	Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana.
MMA	Estrategia de Sostenibilidad Urbana y Local.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

PRÓLOGO E INTRODUCCIÓN

El acceso a la vivienda es una de las preocupaciones sociales más importantes para los ciudadanos y ciudadanas, donde estos empeñan gran parte de sus ingresos durante sus vidas. Actualmente se ha producido una creciente dificultad para el acceso a la vivienda, que se ha plasmado en una tardía emancipación de los jóvenes de sus familias y en la dificultad para las familias con características especiales y bajos niveles de renta o con riesgo de exclusión social. Así desde una perspectiva social, resulta indiscutible que el disfrute de una vivienda digna y adecuada es un elemento esencial para el desarrollo integral de la vida de las personas, así como de su proyección familiar, social y laboral.

Igualmente desde una perspectiva económica, la vivienda constituye un bien que moviliza importantes recursos y repercute en el crecimiento de múltiples actividades productivas, partiendo de ello, no podemos desdeñar la importancia de la intervención pública en la vivienda, por su contribución al bienestar social (vivienda digna y adecuada) y el crecimiento económico (potenciar el sector de la construcción residencial) y la creación de empleo.

La complejidad de lo anteriormente expuesto, exige una conjunción de esfuerzos entre todos los agentes que intervienen en las políticas de intervención pública de la vivienda: Administraciones Públicas competentes, organizaciones empresariales y sindicatos, ciudadanía y resto de organizaciones civiles, en el marco de un modelo de planificación y gestión consensuado y eficazmente administrado.

El motivo y a la vez objetivo de este trabajo de investigación, es dar a conocer y analizar las políticas públicas en materia de vivienda en España y especialmente en Andalucía, desde una visión descriptiva y a la vez crítica, tomando como punto referencia el cambio que ha supuesto la nueva configuración del derecho a la vivienda en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2002, de 19 de marzo, y en la nueva Ley reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, Ley 1/2010, de 8 de marzo.

Para comprender el profundo cambio que ha operado en la configuración del marco jurídico del derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución Española en cuanto al derecho que asiste a “Todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” y que “los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”, resulta esencial recordar cómo desde el derecho estatutario se produce un movimiento legislativo de incorporación de derechos llamados estatutarios, que cómo novedad legislativa, tienen lugar en los recientes procesos de revisión de los Estatutos de Autonomía, y que ha tenido una irregular formulación en cada uno de ellos. Si bien de forma generalizada se han recogido formulaciones precisas acerca de los derechos fundamentales reconocidos en la CE, es el derecho social a la vivienda y sus garantías, en un Estado Social y Democrático de derecho como el Español lo define el artículo 1 de la CE, donde la justicia y la igualdad en este derecho cobra una especial importancia en los tiempos de crisis económica que vivimos actualmente y que ha afectado a los sectores más desfavorecidos.

Este proceso también afectó a nuestra norma institucional básica, como la define el artículo 147 de la CE, pues hemos pasado de un Estatuto de Autonomía de 1981 que trata las cuestiones relativas a la vivienda someramente, en un único artículo 13.8 y remitiéndose a la CE en lo relativo al derecho a la vivienda, a un Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 2/2002, de 19 de marzo, que lo trata de forma absolutamente distinta, dentro de los derechos sociales, deberes y políticas públicas, con un mandato claro a los poderes públicos, para favorecer el ejercicio del derecho constitucionalmente reconocido, así como con un mandato expreso de producción normativa dentro del artículo 25 del Estatuto, para que el acceso a la vivienda sea en condiciones de igualdad, dentro de la configuración que el TC hace de los derechos sociales y de los principios rectores de la política económica y social. En tal sentido, se ha expresado el TC (STC 249/2007, de 13 de diciembre), de tal manera que se hace una distinción entre el valor normativo de los denominados derechos fundamentales y garantías institucionales, cuyos ámbitos de protección son muy densos (artículos 53.1, 53.2 de la CE) y los de-

rechos sociales a los que se le asigna virtualidad jurídica sólo en función de la interpretación del legislador ordinario, en este caso autonómicos, dentro del marco constitucional, como ha hecho la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía.

Así para analizar, ese profundo cambio, que insisto es el objetivo fundamental de este trabajo, que resulta más si cabe de imperiosa actualidad por la situación de la vivienda en nuestro país y en la Comunidad Autónoma de Andalucía, analizaremos el contenido esencial del derecho a una vivienda digna, antes y después de la CE de 1978, para centrarnos en la situación actual, con especial referencia a Andalucía.

Para tener una visión general de la política de vivienda deberemos analizar tanto los Planes de Vivienda y Suelo a nivel estatal, autonómico y local como el Pacto Andaluz de la Vivienda de 13 de diciembre de 2007; el VII Acuerdo de Concertación Social; el Acuerdo para la efectividad del Pacto con el Gobierno andaluz, para asegurar la calidad de las viviendas en todos los aspectos, tanto técnicos como en lo referente a la información, publicidad, garantías de compra y arrendamiento de las mismas; la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, para la vivienda protegida y el suelo, etc.

En este análisis y estudio de detalle, no pasaremos por alto, cuestiones tan trascendentales como la doctrina del TC sobre la materia (SSTC 341/2005 y SSTC 135/2006; SSTC 147; 249/2007); la consideración de la política de intervención pública de vivienda como una materia constitucionalmente compartida, entre el Estado y las Comunidades Autónomas y principalmente y en menor medida que afecta a las Entidades Locales y la normativa europea.

No podemos olvidar por otro lado, que la política de vivienda es una actuación pública de intervención con carácter multidisciplinar que afecta a cuestiones medioambientales, tercera edad, juventud, discapacitados, fiscalidad, urbanismo, economía, desarrollo sostenible, la promoción de la igualdad de género o medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género. Ello se manifiesta en sus respectivas leyes sectoriales y concretamente en relación a la promoción de la igualdad de género y medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, las Leyes 12/2007, de 26 de noviembre, y la 13/2007, de 26 de noviembre, respectivamente, que establecen obligaciones de los poderes públicos en el diseño de las políticas y planes en materia de vivienda, facilitándose el acceso a la vivienda a las mujeres víctimas de la violencia de género o el establecimiento de un cupo de viviendas específico, en aquellas promociones de vivienda que se estime necesaria para su cesión en propiedad o alquiler a las mujeres que acrediten violencia de género, mecanismos de confidencialidad en la adjudicación, etc.

Finalmente dentro del análisis crítico de las políticas públicas de intervención en materia de vivienda que hemos de hacer en el presente trabajo de investigación, debemos hacer varias reflexiones, sobre todo referente a la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía. Primero, se observa en el texto una excesiva remisión a un posterior desarrollo reglamentario en elementos que pueden ser de contenido esencial en el derecho a la vivienda digna y adecuada y de contenido propio de una ley. Esta deslegalización de alguna materia en rango reglamentario, puede desnaturalizar el derecho constitucional y estatutario del derecho a la vivienda.

Segundo, dado el marcado carácter social del derecho a la vivienda, sería conveniente que todo el desarrollo normativo de la ley de carácter reglamentario fuera objeto de consenso social y estuvieran sometidas a las consultas de los órganos consultivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que intervinieron en su proceso de formulación (Consejo Económico y Social y Consejo Consultivo de Andalucía, Consejo de Concertación Local) implicando en una alianza con el sector público, al sector privado en la satisfacción del derecho a la vivienda y finalmente, dado el carácter de la ley que establece el derecho a la vivienda digna y adecuada como un derecho público subjetivo y obligaciones de los poderes públicos para hacerlo efectivo, es esencial que se establezcan mecanismos de información adecuados sobre el contenido e importancia de la Ley, cuyos derechos que se reconocen pueden ser incluso exigidos ante los tribunales.

Esta deslegalización de alguna materia en rango reglamentario, puede desnaturalizar el derecho constitucional y estatutario del derecho a la vivienda. Segundo, dado el marcado carácter social del derecho a la vivienda, sería conveniente que todo el desarrollo normativo de la ley de carácter reglamentario, fuera objeto de consenso social y estuvieran sometidas a las consultas de los órganos consultivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que intervinieron en su proceso de formulación (Consejo Económico y Social y Consejo Consultivo de Andalucía, Consejo de Concertación Local) implicando en una alianza con el sector público, al sector privado en la satisfacción del derecho a la vivienda y finalmente, dado el carácter de la ley que establece el derecho a la vivienda digna y adecuada como un derecho público subjetivo y obligaciones de los poderes públicos para hacerlo efectivo, es esencial que se establezcan mecanismos de información adecuados sobre el contenido e importancia de la Ley, cuyos derechos que se reconocen pueden ser incluso exigidos ante los tribunales.

En cuanto a los aspectos positivos de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, que deben darse a conocer, resaltar que se trata de un texto normativo que supera las obligaciones genéricas de las Administraciones Públicas en el derecho a una vivienda

digna y adecuada, estableciendo obligaciones con resultados objetivos, que puede llegar a superar legislaciones dentro del derecho autonómico comparado, donde se establecen porcentajes de suelo clasificado con destino a viviendas con algún tipo de protección.

Debe destacarse finalmente de la Ley 1/2010, el respeto riguroso del reparto competencial entre lo local y lo autonómico, avalado por el Consejo Consultivo de Andalucía en los Dictámenes 530/2008 y 261/2009 y su consideración como marco fundamental de futuros modelos de ciudad, donde se construyan viviendas para los ciudadanos y no para el negocio y endeudamiento de éstos, dentro de un concepto de sostenibilidad y calidad, en el marco de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía; la Ley de Medidas de la Vivienda Protegida y Suelo o el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 (que deberá adaptarse a la Ley 1/2010, de 8 de marzo), con objetivos de cooperación técnica y financiera, donde los Ayuntamientos deberán hacer un notable esfuerzo de adaptación con la aprobación de nuevos planes de vivienda, donde el Registro de Demandantes tendrá un papel esencial.

Como punto final se analizaran en este trabajo cuestiones que se han puesto de manifiesto en los informes anuales del Defensor del Pueblo Andaluz, donde las quejas en materia de vivienda han tenido un papel importante y la evolución del derecho a una vivienda digna y adecuada, que ha evolucionado de tal manera que se ha pasado dentro de concepto clásico de intervención pública, de una política de policía y fomento, a la configuración de un derecho público subjetivo que emana de la Constitución Española y del nuevo estatuto de autonomía que se concreta con rango de Ley, en la Ley 1/2010, de 8 de marzo, y que parte de un contenido ya regulado a nivel internacional de la mano de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta Social Europea de 1961, el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950; la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE de 7 de diciembre de 2000 o la Carta Social de los Derechos, aprobada en Niza en 1999, considerándose por su parte en el ámbito de la Unión Europea, el Derecho a una vivienda digna como condición clave para mantener la cohesión social y territorial y fundamental para la competitividad de las regiones, dentro del respeto al desarrollo sostenible.

1. LAS POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE VIVIENDA ANTES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

En torno a la segunda mitad del siglo XIX, la revolución industrial no sólo transformó la ciudad histórica sino que también cambió la imagen de la ciudad capital. Así, el hecho de que se produjera una fuerte emigración hacia los grandes núcleos urbanos, provocó el aumento de la población de las ciudades y la necesidad de realojar a la población. La primera reacción ante esta situación fue la de dividir y compartimentar a la ciudades, convirtiendo a la ciudad histórica en contenedor de miseria. Ante ello fueron algunos los que propusieron llevar a las nuevas clases sociales fuera de la ciudad, manteniendo el casco para sus antiguos poseedores. También los hubo que, por el contrario, optaron por construir la ciudad de la burguesía fuera del límite de las murallas. En aquellas fechas triunfó la idea de edificar los ensanches de las ciudades, quebrando la forma de entender la ciudad histórica y la ciudad de la nueva clase, construyéndose con capital público y privado lo que se llamó la ciudad liberal, con infraestructuras de alcantarillado, empedrado, traídas de aguas o iluminación realizadas por compañías privadas y aprobándose planes de ensanche y adquiriéndose por capital inmobiliario (Banca, Corona o Iglesia) bolsas de suelo, no para construir sino para retenerlo hasta el momento de buscar grandes beneficios, lo que produjo la expulsión del centro histórico a la población emergente.

A finales del siglo XIX y comienzos del XX se produce un gran quiebro en la cultura arquitectónica, al abrirse el debate sobre cómo debía ser la nueva vivienda social y de los mecanismos que fijan el acceso a las mismas, fijándose normas al

respecto. Así, en consecuencia se cambió la forma de entender el problema, ya no se debatía sobre la existencia o no de barrios obreros, proponiéndose la zonificación de los ensanches, empiezan a surgir las ciudades jardín y colonias de casas baratas. El gran cambio aparece cuando, desde la arquitectura se plantean cuatro aspectos concretos: definir el espacio mínimo habitable; definir los equipamientos; concretar los nuevos sistemas constructivos encaminados a abaratar la construcción y por último, concretar las pautas claras que deben asignar el Estado, Ayuntamientos, Sindicatos y Empresarios para construir viviendas económicas, ahí se produjo una gran discusión, sobre de quien era la competencia. Sobre los primeros 20 años del siglo XX, España vivió la singularidad de los grandes proyectos y conoció a su vez la crisis de la construcción por la recesión del 29 que coincidió con la proclamación de la República.

La Guerra Civil cambió la situación: destruida la industria urbana, el Régimen buscó refugio con su política autárquica, donde la política de intervención pública se centraba en las viviendas de los funcionarios, los militares y determinados obreros de la Obra Sindical del Hogar. El fracaso de la política autárquica hizo que la reconstrucción de las grandes ciudades sólo comenzara a afrontarse en torno a 1949, asignándose la misma a la Obra Sindical del Hogar, el Instituto Nacional de la Vivienda, Instituto Nacional de Colonización o la Dirección General de Regiones Devastadas, con unas directrices imprecisas en el contenido arquitectónico, difusas en las actuaciones urbanas y sólo tajantes y precisas en lo que respecta al acceso a la vivienda.

España vivió en 1949 la V Asamblea Nacional de Arquitectos y el Primer Plan de Desarrollo, en los que los promotores públicos buscaron retomar la reflexión y las experiencias realizadas con anterioridad a la Guerra Civil. Frente a la arquitectura triunfalista del Régimen, la humilde arquitectura de viviendas sociales, como por ejemplo, el poblado construido en entrevías por el Hogar del Empleado; las viviendas en Córdoba de San Rafael de la Hoz; el poblado de Otxarkoaga, marcan el punto de arranque hasta que 1957 que se cede la iniciativa al sector privado que hace entrar al sector en la especulación.

1.1. LAS CASAS BARATAS (1911-1937), PRIMER GRAN ENSAYO DE VIVIENDA SOCIAL EN ESPAÑA.

El término español “Casas Baratas” es una traducción casi literal del concepto francés “*habitations à bon marché*” (HBM). Aunque ello suponga admitir que la idea de partida no era original, sino que estaba inspirada en las experiencias ha-

bitacionales de otros lugares de Europa (Francia y Gran Bretaña, principalmente, ya que existieron movimientos similares en Bélgica, Holanda, Austria e Italia), de lo que no cabe duda es que dentro de la historia de la vivienda social en España, el fenómeno de las “Casas Baratas” puede y debe ser considerado como el primer intento serio de intervención pública y contribuyó a aliviar las enormes carencias existentes en torno a la habitación de las clases populares. Si bien sus frutos no estuvieron a la altura de las amplias expectativas creadas, tampoco cabe describir este hecho como un rotundo fracaso, al fin y al cabo, el marco jurídico a que dio lugar será el referente constante, de una forma u otra, de toda la posterior legislación sobre el tema y de muchas de sus consiguientes actuaciones, incluso hasta nuestros días.

Estas construcciones fueron casas de propiedad o alquiler edificadas, acogándose a legislación específica, durante el último tercio del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX, con ayudas oficiales o préstamos de bajo interés y dirigidas a la clase obrera o media-baja de la época. Normalmente eran de una o dos plantas y se situaban en los alrededores de las ciudades, en espacios poco urbanizados y en terrenos de bajo coste, para facilitar a sus habitantes (propietarios o arrendatarios) una vida más confortable y sostenible, tanto desde el punto de vista sanitario, como medioambiental. Estas viviendas de baja densidad constructiva, se gestionaban en régimen cooperativo o vinculadas a instituciones públicas (ayuntamientos, partidos políticos, etc.). Baste recordar las cooperativas sevillanas La Bética, la Cooperativa de Obreros y Empleados Militares, Acción Católica, los diversos congresos de cooperativistas de casas baratas, de 1929 ó 1931.

La historia de las “Casas Baratas” comienza a mediados del siglo XIX con la Ley de Arrendamientos en España o la *Labouring Houses Act* en Gran Bretaña o la creación de la *Société française des habitations à bon marché* en Francia (1889), aunque se pueden buscar antecedentes en la necesidad de viviendas sociales en el reinado de Isabel II, así en la Real Orden de 9 de septiembre de 1853, del Ministro de Gobernación, Egaña, plantea a los Gobernadores Civiles de Madrid y Barcelona, la construcción de “casas para pobres”. Posteriormente un proyecto de Ley de 1878 sobre “Construcción de Barriadas Obreras” que se aprobó definitivamente en 1981, marcó un hito, pues autorizó al Estado y a los municipios a ceder terrenos gratuitos a los constructores de unos barrios que no podían tener más de 100 viviendas, ni más de dos pisos, ni valer más de 2.000 pesetas o 30 pesetas de alquiler mensual, además no podían construirse lejos del centro y siempre deberían encontrarse mezcladas con la de otras clases sociales.

El proyecto anterior, junto con las experiencias extranjeras que ya se habían puesto en marcha con cierto éxito, influyó de forma decisiva en crear mediante Real

Decreto de 5 de noviembre de 1983, la Comisión de Reformas Sociales, que elaboró el primer informe serio sobre la vivienda popular en España, que desembocó en el informe de Canalejas de 1902 y la transformación posterior de la Comisión de Reformas Sociales en el Instituto de Reformas Sociales (I.R.S), verdadera matriz de lo que fueron las Casas Baratas. Pero la piedra angular de la legislación sobre Casas Baratas se puso en 1907 con la *Preparación de las Bases para un Proyecto de Ley de Casas Baratas*. La defensa de este proyecto fue realizada conjuntamente por Adolfo Posada y por Álvarez Buylla que proponían un ambicioso proyecto basado en los principios defendidos en “*Las habitaciones baratas*” (La España Moderna, 1905, nº 196, pp. 69-82) y también por el algo más conservador Juan de la Cierva, hasta la defensa en 1990 por el Conde de Sagasta, Don Fernando Merino, Ministro de la Gobernación, hasta su aprobación definitiva el 12 de junio de 1911.

La primera Ley de “Casas Baratas” aparecida en 1911, no surgió por generación espontánea, sino expoleada por la pésima situación de la vivienda popular y por las distintas denuncias sobre las mismas. Estas construcciones se extienden por toda España, a partir de 1911, tras la promulgación de la Ley. En 1921 se aprueba la segunda Ley de Casas Baratas que durante la Dictadura de Primo de Rivera en 1925 se hace extensible a la clase media por Real Decreto. En 1926 el partido socialista colabora estrechamente con la Doctrina Cooperativista y apoya el desarrollo de diversas casas baratas en España, como ocurre en el caso de las Casas Baratas Pablo Iglesias (de hecho el XI Congreso Ordinario del PSOE de 1918 hizo mención especial a las Cooperativas de Casa Baratas y las reformas del desahucio e inquilinato). En general, las Casas Baratas son un movimiento muy ligado al cooperativismo, así la cooperativa más antigua en el tiempo y la más importante por su realización se llamó Casas Baratas de la Cooperativa Obrera Casa del Pueblo de Madrid, que hizo una gran labor durante la etapa de la subida de los alquileres en la Primera Guerra Mundial. Luego hay otras como la Cooperativas de Casa Baratas de la Ciudad-Jardín del Norte y la Colonia de Orcasitas; la Cooperativa Obrera de Casas Baratas de Castellón (ligada a la UGT) y otras casas baratas socialistas localizadas en Levante, como por ejemplo, Casas Baratas “Trabajadores del campo y oficios varios” (Alberique); la Cooperativa de Casas Baratas “El Hogar Proletario” (Alicia) o “la Constructora del Centro Socialista” (Sueca).

Las características fundamentales de la Ley eran la creación de las Juntas de Fomento y Mejora de las Habitaciones Baratas, dependientes sobre todo de los Ayuntamientos, de los Gobernadores Civiles o del propio I.R.S; la contemplación de exenciones fiscales de todo tipo, el derecho de transmisión tras el fallecimiento del titular a las mujeres o hijos; la posibilidad de ceder terrenos públicos; las medidas de presión hacia los dueños de solares sin edificar, etc. Uno de los temas más

polémicos que contemplaba era la intervención de las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad.

El desarrollo de la Ley que se efectuó por el reglamento de 11 de abril de 1912, definió los ingresos máximos de los beneficiarios (3.000 ptas. en 1912, 4.000 en 1919 y 5.000 en 1921), se definieron las formas de propiedad, el establecimiento de negocios, etc.

Las casas baratas eran fundamentalmente humildes y obreras y en función de su ubicación se clasificaban por grupos (grupo 1, rurales; grupo 2, mineras; grupo 3, populares urbanas), seguían las costumbres y materiales arquitectónicos locales.

La aplicación de la Ley no tuvo éxito por la oposición y falta de implicación de los Ayuntamientos y algunas regiones como Cataluña o en aquel entonces Vascongadas. Las críticas se fundamentaban en que sólo favorecía a las clases medias y despreciaba al inquilino. La Ley de 1911 se sustituyó por la de 10 de diciembre de 1921 y el Reglamento de 8 de julio de 1922, con un contenido más ambicioso sobre las exenciones fiscales, los plazos de amortización, la composición de las Juntas de Fomento, la implicación de los Ayuntamientos, la modificación de los ingresos mínimos para atraer a personas de mayor poder adquisitivo (6.000 ptas. modificable por la Junta), el valor de las casas, no obstante no podía superar cinco veces el ingreso máximo anual y finalmente los “grupos de casas baratas”, se extendió a ciudades satélites, con proyectos mucho más globales y con una mayor extensión.

La Dictadura de Primo de Rivera, suprimió el I.R.S, creando el Consejo de Trabajadores y la Dirección General de Trabajo y Acción Social que se plasmó en el Estatuto Municipal de 1924 y en lo que se llamó la tercera Ley de Casas Baratas, es decir el Real Decreto Ley de Casas Baratas de 10 de octubre de 1924, donde se establecen ayudas fijas al coste de la vivienda (10% ó 20%); un régimen jurídico y contributivo especial; se obligó a los Ayuntamientos a fijar suelo para las viviendas o a expropiar ellos para la construcción de las mismas, se crearon “viviendas ultrabaras o populares”; “Casas económicas”; “casas para funcionarios” o “casas para militares”, que definían claramente el afán populista de la Dictadura y de protección social, que no se dio ni en la Segunda República. Todo este movimiento desembocó en una implicación de los Ayuntamientos de Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza, Gijón, León, Mieres, Azcoitia y de los cooperativistas.

Por otro lado, Barcelona y Sevilla destacaron en estas actuaciones ligadas a la necesidad de modernidad de la Exposición Universal e Iberoamericana de 1929, con

implicación del Banco Hipotecario, el Instituto Nacional de Previsión, las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad, etc.

Con la entrada de la Segunda República se prosiguió la inercia inicial, manteniéndose en vigor la tercera Ley de “Casa Baratas”, mediante el Decreto de 30 de mayo de 1931, actualizándose los precios, creándose en 1931 por Largo Caballero, el Patronato de Política Social Inmobiliaria, aunque a pesar de su fama poco hizo por la vivienda social y obrera a pesar de sus promesas. La Segunda República apoyó el sector constructivo como factor generador de riqueza y empleo, en las grandes ciudades. Por su parte la Ley Salmón de 1934, de Federico Salmón Amorío, impulsó la vivienda en rentas inferiores a 250 ptas. En 1936 se reorganizó el Patronato de Política Social Inmobiliaria, mediante Decreto de 12 de abril.

Con el estallido de la guerra, se paró el impulso en materia de política de vivienda, se bajaron los alquileres en un 50% en el bando republicano (Decreto de agosto de 1936) y se disolvió el Patronato de Política Social Inmobiliaria, mediante Decreto de 13 de octubre de 1938, y se creó una nueva Legislación que era la de 19 de abril de 1939 y se creó la Junta Administrativa Nacional de Casas Baratas y Económicas, que sólo funcionó 6 meses. La Ley de 19 de abril de 1939, supuso un cambio en la legislación hacia una política de intervención absoluta del Estado en el mercado de la vivienda, hacia una clara inspiración mussoliniana.

1.2. LOS ORGANISMOS ESTATALES DE LA ÉPOCA. EL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA. LA OBRA SINDICAL DEL HOGAR. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN.

Inmediatamente después de terminarse la guerra civil española se hizo de la política de intervención pública de la vivienda, un argumento político como consecuencia del apoyo ideológico de la familia, receptáculo de las esencias espirituales y conservadoras del hombre.

La vivienda social o el hogar era referencia constante en el discurso político. Así a dieciocho días de acabar la Guerra Civil, se promulgaba la Ley del Régimen de Protección de la Vivienda de Renta Reducida, de 19 de abril de 1939, incluyendo la creación de un instrumento capaz de orientar la política franquista de este tipo residencial de un modo unitario y globalizador, el Instituto Nacional de la Vivienda. Sin embargo, aun cuando se le pretendía presentar como una propuesta original del régimen, lo cierto es que en realidad se trataba de un organismo que continuaba en la misma línea que la legislación anterior, con las

ideas nuevas de la experiencia extranjeras, en gran medida Alemania y aprendiendo de los errores. Lo curioso no era tanto cómo sino quienes se encargaban de afrontar la problemática de la vivienda en aquellos años partiendo de los pocos recursos existentes y bajo los requerimientos del Jefe del Estado. En respuesta a esta cuestión gravitan dos figuras esenciales: el ingeniero de minas y político falangista Federico Mayo Gayarre, cuya dirección del INV y ejecución de sus planeamientos coincide con sus dos primeras y más fecundas décadas, y el arquitecto José Fonseca Llamedo, el principal soporte técnico de aquél, desde la jefatura vitalicia de su sección técnica. Sin ellos el INV, no habría sido lo que fue, ni habría durado lo que duró.

Al INV se le reconocía personalidad jurídica y autónoma para administrar su patrimonio aunque posteriormente pasó a depender de la Organización Sindical, posteriormente al Ministerio de Trabajo y más tarde del Ministerio de la Vivienda cuando se creó en 1957. El INV se creó con el apoyo de Pedro Muguruza Otaño, Jefe de los Servicios Técnicos de la Falange y cabeza visible de los arquitectos del nuevo Estado, donde la vivienda surge como asunto propio separado de la arquitectura.

El INV nació concebido para articular la política del Estado en materia de vivienda, ordenando las iniciativas de los constructores y contribuyendo, otorgando beneficios, a la construcción de casas de renta reducida y asegurando un mayor aprovechamiento. No era un organismo financiero, al modo de un Banco Hipotecario, ni tampoco un empresario que sustituyera a la iniciativa privada, sino un instrumento de intervención, progresivamente centralizador, aprovechando y encauzando a aquella, sosteniéndola donde fuera débil y creándola y estimulándola donde apenas hubiera nacido.

El resultado inicial de construcción de viviendas no fue el previsto, pero desde la dirección del INV se controlaba el Negociado de Prensa y Propaganda, para llevar a cabo la publicidad del régimen y además, seguidamente fue creada la Obra Sindical del Hogar en diciembre de 1939, dependiente de los Sindicatos verticales, para colaborar con el Estado en la construcción de viviendas protegidas y convertirse en el brazo ejecutor de los planes del Instituto. Sin duda, la Falange en aquella época, se convirtió en el organismo más activo y terminada la contienda, intentó superponerse a la estatal, desplegando su proyecto nacional sindicalista a través de la Obra Sindical del Hogar, que nació como mero órgano de estudio y análisis, pero que luego aglutinó a los organismos constructores de la Falange y los coordinó, aumentando su papel constructor con el Primer Plan Sindical de la Vivienda. La misión de la OSH consistía en proporcionar vivienda a los “productores” en colaboración con el INV. La vivienda se solicitaba ante la Delegación Sindical que seguía su trámite je-

rárquico. Luego había que esperar que el Estado tuviera fondos, algo poco probable en la época de los 40, el productor adelantaba un 10%, y el 90% restante lo aportaba el INV, devolviendo el dueño el préstamo en mensualidades a 40 años.

Durante aquellos años de la posguerra el gran tema de la arquitectura es la vivienda y la necesidad de construir gran número de viviendas sociales a través de diferentes organismos públicos creados al efecto desde una respuesta rigurosa, coherente y moderna a esa demanda y uno de esos organismos fue indudablemente la Obra Sindical del Hogar. El largo devenir de la OSH se ajusta evolutivamente durante 25 años con las señas de identidad de aquella época en lo que a arquitectura se refiere, debiendo solventar la OSH la falta de solvencia económica de la iniciativa privada en el que se instaba el Régimen de la Ley de Protección de la Vivienda de Renta Reducida de la Ley de 1939, siendo el único organismo del INV que actuaba como Ente constructivo.

La primera etapa de la OSH correspondía a los años 1939-1954, durante esos años la OSH construye en 15 años 24.373 viviendas, que supone el 38% de lo construido en esos años, lo que no es algo muy destacable, sino más bien lo contrario, porque muchos de los encargos no llegaron a prosperar. Las primeras construidas por la OSH responden a proyectos sencillos a los que la escasez de medios hay que unir los condicionantes propios de las Ordenanzas de Viviendas Protegidas del INV, redactadas por Fonseca, habiendo una división entre la arquitectura imperial y representativa del régimen y la arquitectura doméstica y rural de las viviendas casi todas iguales.

Así, los primeros años de la OSH están marcados por el folklorismo y el neodecorativismo, que empezaba a albergar tras sus ribetes pintorescos ciertos planteamientos racionalistas. Así la construcción material de la llamada “Revolución Sindical Sindicalista”, se confió a un elenco de profesionales sin experiencia y escasa formación, surgiendo una tipología de vivienda muy definida; es decir, la distribución en planta y la distribución de los bloques (Asís Cabrero en Madrid y Rafael Aburto en Toledo, respectivamente).

Desde el INV se restringió el número de viviendas de 4 dormitorios y se instaba al arquitecto a sacar la vivienda del entorno histórico y edificarlas en la vega de la ciudad. Por último en cuanto a lo que se refiere a la OSH, hay que destacar una segunda etapa de realizaciones en el bienio 1954-1955, donde se construye un total de 13 grupos de viviendas (8.642 viviendas) con una inversión de 370 millones y finalmente el ambicioso programa de los 4 sucesivos Planes Sindicales de 1954 a 1960, colaborando en la construcción de los Poblados, destacando por otro lado el Tercer Programa (Gran San Blas) con 7.484 viviendas, que se convierte en la mayor actuación pública de la OSH en Madrid.

Por otro lado, a partir de un exacto conocimiento del medio agrícola, al igual que en Italia desde el INV, a través de Fonseca se sientan las bases de la vivienda en aquellos años, convocando concursos para resolver el problema residencial, de tal manera que se hace una vinculación de la vivienda al trabajo, reconsiderando la primera cuando no existe la segunda, para lo que se construyen cerca de núcleo de riqueza, con la colaboración de los Ayuntamientos (así se hizo en el proyecto de extensión de Madrid). En la década de los cuarenta la Ley de Viviendas Protegidas de 1939, se desarrolla a través de las Ordenanzas que establecen las características técnicas y constructivas, así como de uso de las Viviendas.

En 1945 desde el INV se declara la vivienda como “*de importancia excepcional*” e incluso “*como un derecho natural del individuo*”, incluso se declara que todo español que trabaje “*podrá exigir una vivienda que satisfaga decorosamente sus necesidades familiares, y el Estado tiene obligación de esforzarse en satisfacer este derecho*”. En 1939 el INV fija su sede en Madrid y tras la vinculación con la Delegación Nacional de Sindicatos (Girón de Velasco), se crea el Consejo Asesor de la Vivienda. En aquel entonces se proclamó el primer Plan Nacional de la Vivienda, para el decenio 1944-1954, 314.265 viviendas construidas, de las que 71.948 eran protegidas; 81.879 bonificables y 161.438 libres. El Plan había sido prontamente preparado, pero no contó con la autorización del Gobierno para ponerlo en marcha hasta el 30 de enero de 1943, con la previsión de construir entre 25.906 y 61.906 viviendas año, intervalo ya insuficiente, a causa de que según la Ley de 1939, el Estado no podía proteger más del 25%, cuando se calculaban como necesarias 1.393.057, para atender a la sustitución de las antiguas y el aumento demográfico, pero no se llegaron a cumplir las estimaciones al no implicarse las corporaciones locales y provinciales y la iniciativa privada, razón por la que se promulgó como complemento la Ley de Viviendas Bonificables el 25 de noviembre de 1944, recogiendo la experiencia de la Ley Salmón, dirigida a la clase media, con diversos incentivos fiscales e intentar implicar a la iniciativa privada para paliar el problema del paro.

Eran viviendas esencialmente en arrendamiento, salvo que lo solicitasen, como por ejemplo, el Barrio de la Estrella en Madrid o Mirasierra. No obstante, el fracaso del Plan se iría conformando progresivamente, hasta el punto de que la prensa de aquella época se hizo eco de ello.

Así la muerte de Mayo Gayarre y el fracaso del Plan, del que era consciente él mismo, hicieron que se tomaran medidas para reconducir la situación, que pasaban por centralizar el tema de la vivienda en el INV y por el desarrollo de una nueva legislación, que marcarían la dirección del INV en los años inmediatos. El 14 de mayo de 1954 se le encargaba al INV por Decreto la ordenación, financiación y

dirección de un amplio plan de viviendas de “tipo social”, para resolver el problema de las clases económicamente más débiles, hacinadas en los perímetros de las grandes concentraciones urbanas e industriales. Se contemplaba la realización de 100.000 viviendas anuales de este tipo, con una superficie no superior a 42 m², dando preferencia a los proyectos presentados por la OSH, como principal promotora del Estado y vinculada al Instituto.

Posteriormente a través de otra ley se encargaba al INV el desarrollo de un Plan de ejecución de un mínimo de 20.000 viviendas/año para productores encuadrados en el Sindicato, organizadas en dos clases: de renta reducida (superficie de 64 m² a 100 m²) y de renta mínima (superficie de 35 a 58 m²). Así con esta nueva legislación de 15 de julio de 1954 sobre Protección de Viviendas de Renta Limitada, con la cual se anulaba la anterior del 39 y 44, de Viviendas de Renta Reducida y de Bonificables, se refundían en un solo texto las leyes y se preparaba la completa renovación del INV. Así la Ley del 54 ordenaba como prioritaria la tarea de realizar un nuevo Plan Nacional, que concedía mayores beneficios a la construcción residencial y creaba el Consejo Nacional de la Vivienda, sustituyendo al Consejo Asesor.

La Ley del 54 va a englobar las tipologías social, mínima y reducida, que permanecen vigentes y a la par dan una nueva estructura de ayudas públicas, conforme a la clasificación en dos grupos de viviendas de renta limitada: uno primero, para cuya construcción no se necesitaban auxilios directos del Estado, y otro segundo para los que sí se requería, subdividido a su vez en tres categorías cuyas características se fijaban en función de su superficie y presupuesto por metro cuadro de edificación. La primera de ellas permitía la obtención de beneficios indirectos, incluso realizando viviendas de lujo de 200 metros, mientras que la segunda y tercera las exenciones podían ser tanto indirectas como directas, si bien difiriendo la superficie entre 65 y 150 metros y 50 y 80 metros, respectivamente.

En esta nueva situación legislativa adquiere nueva importancia la clase media y la propia autonomía del INV, como entidad con personalidad jurídica propia, destacando que se eliminan los planes comarcales, entendiendo que la gravedad y urgencia del problema de la vivienda está en las grandes ciudades y no en los pueblos y prescindir de un tipo de vivienda en función del oficio del destinatario.

La sustitución de Federico Mayo Gayarre, no fue fácil ni inmediata, no gestándose hasta finales de 1959 con el nombramiento de Luis Valero Bermejo, a la par que nombrado, Jefe de la Obra Sindical del Hogar, que tropieza con Girón de Velasco en la aprobación del recién creado Consejo Nacional de la Vivienda, amenazando incluso con la dimisión, lo que hizo que se aprobaran el Reglamento de la Ley de Vivienda de Renta Limitada mediante Decreto del 24 de junio de 1955; el II Plan

Nacional de la Vivienda 1956-1960 (Orden de 1 de julio de 1955) y las Ordenanzas Técnicas y Constructivas (O. M. 12/07/1955) donde se ve de nuevo la mano de Fonseca, aunque no con la contundencia del 39.

Se flexibilizan las normas de diseño urbano; se dejan de diferenciar la vivienda urbana y rural, con mayor predominancia de la primera y recobrando los temas urbanísticos su importancia, debiéndose adaptar la vivienda, dentro de la reordenación socioeconómica de la población, a los planes y normas existentes.

Las viviendas debían de ser funcionales, rebajándose las normas de construcción.

El nuevo Plan que se impulsó por Valero, implicaba la realización de 550.000 viviendas de renta limitada, divididas en 4 clases. Unas para las que no se solicitaban auxilios económicos directos del Estado (100.000); otras 375.000 con auxilios del Estado, de las que 25.000, se reservaban para funcionarios; 50.000 de tipo social, conforme al Decreto Ley de 14 de mayo de 1954, y finalmente; 25.000 viviendas para el INV y otros organismos autónomos. Se establecía por vez primera una preferencia geográfica para las grandes concentraciones urbanas: Madrid; Barcelona; Sevilla, Valencia, Vizcaya, Oviedo y su zona minera; Zaragoza; el Campo de Gibraltar y Málaga. Se volvía a poner confianza en las promotoras estatales y en especial la OSH se confiaba al Instituto Técnico de la Construcción, el estudio sobre los materiales a emplear.

El fracaso del II Plan de Vivienda, por no llegar el ritmo de construcción de viviendas esperado y por destinarse en su mayoría a rentas superiores, hizo que se reorganizara la política de intervención pública de vivienda en España y se creara un nuevo Ministerio de la Vivienda, el 25 de febrero de 1957, para reconducir la situación. El INV, no desapareció como organismo autónomo, pero se politizó y se integró en la Dirección General de la Vivienda. Fonseca fue eclipsado y Valero destituido por el ingeniero de caminos (*se veía a los anteriores arquitectos como señores que pintaban muy bien*), el Régimen de la Vivienda de Renta Limitada fue ensombrecido por el de la Vivienda Subvencionada, un nuevo tipo surgido a raíz de los Decretos-Ley del 13 y 22 de noviembre de 1957, se aprobó el Plan de Urgencia Social de Madrid, se construyeron masivamente viviendas sociales (60.000 en dos años), no importando la calidad sino la cantidad, limitándose los asentamientos clandestinos y solicitándose la colaboración del sector privado y otros organismos públicos.

En esta situación y con la especulación al asecho, en 1962 se inicia el Plan Nacional de Urbanismo, a partir de nuevos nombramientos en el INV y la Dirección General de la Vivienda.

El INV deja de ser el instrumento para el que se creó por Mayo y Fonseca, resolver el problema de la vivienda en aquella época y deja de tener su capacidad de adaptación y experimentación en el campo de la normativa y arquitectura.

Finalmente dentro de los organismos estatales de la época, debemos de recordar el Instituto Nacional de Colonización y desarrollo rural que fue un organismo creado en España en octubre de 1939, dependiente del Ministerio de Agricultura. Su creación estuvo motivada por la necesidad de efectuar una reforma tanto social como económica de la tierra, después de la devastación de la guerra civil.

El objetivo principal del mismo era efectuar la necesaria transformación del espacio productivo mediante la reorganización y reactivación del sector agrícola y el incremento de la producción agrícola con vistas a los planes autárquicos de la época mediante el aumento de tierras de labor y la superficie de riego. Posteriormente cambio su nombre por el de Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Para cumplir su función, el Instituto Nacional de Colonización era poseedor de tierras, las cuales eran transferidas en arrendamiento u otras formas de tenencia a los colonos, pequeños productores agropecuarios, quienes deben pagar un canon o arrendamiento, hasta que finalmente adquirirían la propiedad.

El Instituto realizó ambiciosos proyectos de parcelación por toda España, construyendo poblados de colonización al efecto, que algunos aún subsisten en la actualidad, como por ejemplo, Linares de la Vid. El Instituto adquirió la finca de La Vid y Guma, en la provincia de Burgos, para allí construir 60 casas para nuevos colonos procedentes del municipio segoviano de Linares de Arroyo, agrupamiento forzoso por la construcción del pantano de Linares que anegaría dicha localidad. En la pedanía de Guma, a 2,8 km de la cabecera del municipio de La Vid, se encuentra la denominada “Colonia de Linares de la Vid”, ocupando fértiles tierras de regadío en la vega del Duero. Muchos de estos pueblos adoptaron el nombre de río en el que se basaba el regadío seguido de la coetilla del Caudillo, o bien tenían en el nombre otras referencias al dictador Francisco Franco.

Con la llegada de la democracia algunos eliminaron estas referencias pero otros aún las mantienen. Hay otros pueblos cuyo nombre no deriva de un río como Llanos del Caudillo o Bárcena del Caudillo. Muchas veces en estos pueblos eran realojadas las familias procedentes de los pueblos inundados por los pantanos creados para poner sus tierras en regadío.

En Andalucía había diversos ejemplos, como Guadalcaçín, en Jerez de la Frontera, Villafranco del Gaudalhorce, en Málaga o Isla Mayor o El Viar en Sevilla. El Instituto de Colonización colaboró estrechamente con el INV durante 1955 en la realización del II Plan Nacional de Vivienda, sin perjuicio del papel que jugó la

OSH en la política de intervención pública de vivienda en el Plan Sindical de la Vivienda entre 1954 y 1960 o los Poblados Mínimos de Absorción, que se creó en 1939 para coordinar los Planes de Viviendas Sociales.

El medio rural español en las últimas décadas del siglo XIX era un terreno de pobreza abonado para la continua agitación social al que llegaron las ideas del anarquismo, reparto de tierras y revolución. La primera transformación del medio rural la supuso el Plan Gasset de Obras Hidráulicas de 1902 y la Ley sobre Colonización y Repoblación Interior de 1907, tras la que se creó la Junta Central de Colonización y Reforma Interior que se encargó de desarrollar la Ley. Tras la guerra civil el INC que dirigía Fonseca, fue el encargado de desarrollar la política de colonización durante la posguerra. A lo largo de esos años y a través de los sucesivos directores, el Instituto siguió distintas doctrinas económicas; nacionalismo económico, keinesianismo, neoliberalismo, etc., que se traslució en las diferentes actuaciones, sobre la base ideológica del falangismo. La arquitectura representó en todo este proceso un papel cuya principal competencia fue la forma urbana y edilicia. En contraste con las actuaciones de Regiones Devastadas, con una más importante carga retórica, los pueblos del INC fueron concebidos como herramienta productiva de máxima economía, lo que obligó a una racionalización de trazado y vivienda disimulada a través del recurso a la tradición. En estas dos líneas estaban el origen de los pueblos del INC que tuvieron una importante componente propagandística.

En resumen a través de los organismos públicos citados se produjo una constante modernización de la vivienda rural en España a principios del siglo XIX que alcanzó su madurez durante el INC y durante la dictadura, que algunos lo enlazan con dicho régimen, pero que no es más que la identificación de la recuperación económica a través del medio rural hasta el cambio de modelo productivo, con la industrialización.

1.3. ACTUACIONES SINGULARES. REGIONES DEVASTADAS. VIVIENDAS DE REALOJO. LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

El Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones (SNRDR), fue un organismo creado por la autoridad instaurada en las zonas bajo el poder de las tropas sublevadas contra el gobierno de la Segunda República española en julio de 1936. Se creó en enero de 1938 con la finalidad de dirigir e inspeccionar los pro-

yectos de reconstrucción, tanto de viviendas, monumentos artísticos, como de infraestructuras, dañadas por la guerra civil en el territorio denominado “nacional”.

Al finalizar la contienda, en agosto de 1939, pasa a denominarse Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones (DGRDR) y a depender del Ministerio de la Gobernación, bajo el mando de Moreno Torres. Este organismo junto con el de la Dirección General de Arquitectura (DGA) que quedó bajo la responsabilidad de Pedro Muguruza, sería el encargado de la reconstrucción del país, en especial de aquellas regiones y territorios que habían resultado significativamente dañados por la contienda. En aquellas regiones en que la destrucción hubiera alcanzado un 75% quedaban bajo una tutela especial, como por ejemplo, en Córdoba, Villanueva del Duque; en Asturias, Oviedo o Tarna; en Aragón, Alcañiz; o en Madrid, La Hiruela, etc. Los nombres de las actuaciones emblemáticas de Regiones Devastadas, se enlazan con los nombres de gestas militares y batallas castrenses.

También las actuaciones de los suburbios y poblados limítrofes quedaban en manos de Regiones Devastadas. La DGRDR utilizó, al igual que otros organismos, a presos de la contienda en su labor bajo el sistema de redención de penas por el trabajo.

En 1957, se consideró terminado su cometido reconstructor y normalizador y el organismo fue disuelto pasando algunas de sus competencias al Ministerio de la Vivienda.

Con las Regiones Devastadas resurge un estilo netamente español, aboliendo los tipos agrios de la llamada arquitectura racionalista y funcional, dando lugar a la formación de un estilo y un conjunto de soluciones que ya comúnmente se designa con el nombre de *estilo regiones devastadas*, que se opone como estilo arquitectónico a la ya inmediata Arquitectura derrotada. Son las ciudades del falangismo, como Brunete, Belchite, Nueva Seseña, etc. La morfología del tipo de aquellas viviendas era una mixtura del campo y la ciudad. El trabajo de Regiones Devastadas se desplegó con otras instituciones públicas como el INV, en el marco de la Ley de Viviendas Protegidas de 19 de abril de 1939, y la Ley de Viviendas Bonificables de 25 de noviembre de 1944, en un tipo de vivienda vinculada a la Reconstrucción con la producción económica general y la producción agrícola, en particular, es decir vivienda urbana y vivienda rural en el ámbito respectivo de dichas leyes. La vivienda urbana en bloques y las rurales en una planta con dependencias agrícolas como granjero, cuadras o porquerizas. Por otro lado, debemos contemplar como actuación singular el proyecto de Ordenación de Madrid de 1941, obra de Bigador, que es aprobado definitivamente por Ley en 1946. Disponiendo a su vez la creación de la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores (C.O.U.M.A.) a

la que pasaba a formar parte la Junta de Reconstrucción, cuyo primer Director fue Francisco Prieto Moreno, hasta que fue sustituido por Julián Laguna en 1954.

En 1959 surge un nuevo Plan de Madrid y aparecen las Unidades Vecinales de Absorción (UVA) y los Poblados de Absorción.

Para hablar de vivienda de realojo en sentido estricto hay que adentrarse en la etapa Constitucional, partiendo de que todos los ciudadanos tienen derecho a una vivienda digna, como manda nuestra Constitución de 1978, en el artículo 47, pero cuando en la ciudad legal existen “ciudades ilegales” de ciudadanos que habitan territorios o viviendas o moradas de nula o escasa habitabilidad y salubridad, tan solo es la acción pública la que puede y debe afrontar el problema.

La instauración de la democracia en nuestro país resultó de trascendental importancia en los modos de hacer política y transformación social y urbanística de la ciudad. Así el derecho de realojo es inversamente proporcional a la accesibilidad de un ciudadano a la vivienda, sobre todo porque la vivienda deja de ser un derecho para convertirse en un privilegio. La intervención pública cuando hablamos de realojo, tendrá como objetivo la satisfacción de tres derechos básicos del ciudadano; el derecho a la vivienda; el derecho a la ciudad y el derecho al medioambiente.

España era en la década de los 80 el país con más infravivienda en cuanto a lo que a las características se refiere, así hablar de realojo supone, por un lado reestructurar y ordenar la urbe y por otro, hacer efectivo el derecho a la vivienda, eliminando barrios y bolsas de marginalidad y/o de deterioro urbano, luchando contra la exclusión social, la pobreza y el chabolismo, como se ha hecho actualmente con las Áreas de Rehabilitación Integral de Centros Históricos, Centros Urbanos, barrios degradados y municipios rurales (ARIS), Áreas de Rehabilitación Urbana (ARUS) y Programas de Erradicación del Chabolismo (Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre).

Uno de los intentos más tempranos a nivel local de realojo se hizo en Madrid en 1986 con la creación del Consorcio para el Realojo de la Población Marginada. Al Consorcio le sucede el Instituto de Realojamiento e Integración Local (IRIS) en 1998, que se concretó en el Plan de Vivienda de Madrid de 1997-2000 con la figura de Vivienda de Integración Social. A ello le siguió en dichas actuaciones OREVASSA, sociedad pública creada al efecto, luego VISOMSA y posteriormente la EMV.

En un problema tan complejo, con tantos derechos e intereses en conflicto, con inversiones públicas tan cuantiosas y tan larga duración en el tiempo precisa de

potentes mecanismos que garanticen la permanencia en el tiempo y la seguridad jurídica en cuanto a los agentes que intervienen en el proceso. Así desde una perspectiva jurídica es preciso dejar claro que la legislación urbanística y de vivienda de la democracia poco ha innovado, salvo lo relativo a lo aprobación de los Planes de Vivienda iniciados en la década de los 80 y la Legislación Básica de Régimen Local. Los más importantes instrumentos jurídicos coadyuvantes de las políticas de realojo están contenidos en cuerpos normativos preconstitucionales, como son la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, la Ley del Suelo del 76 y la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958. Así, sin la creación casi generalizada en nuestro país de las Empresas Públicas Municipales o autonómicas de vivienda y suelo, no puede entenderse la gestión del realojo que es una actividad eminentemente pública que precisa de recursos humanos y económicos que sólo pueden ser aportados por el sector público, en sus diversas formas y dentro de las novedades de colaboración entre el sector privado y público que introduce la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Tradicionalmente, en nuestro ordenamiento jurídico-urbanístico, no se regulaba el derecho de realojo. Por primera vez se introdujo, como actuación sistemática, en la Ley 8/1990, de Reforma de Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo y el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, siendo luego las comunidades autónomas las que introducen luego la regulación de este derecho, prácticamente en los mismos términos que la legislación estatal. Como sabemos el TC, declaró inconstitucional con su importante Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, el párrafo segundo de esta disposición, al entender que incide en un terreno material, la ejecución del planeamiento sobre el que el Estado no tiene competencias, en tanto que el apartado primero estaba en el bloque de la expropiación forzosa, por lo que no se anulaba.

A partir de los años 90 se incorporan entre los deberes de los propietarios de suelo urbanizable y urbano, la necesidad de realojar a los ocupantes legales y de garantizar su retorno siempre que sea posible. Luego la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, declaraba expresamente vigente la Disposición Adicional Cuarta en sus apartados 1º y 2º. La expropiación forzosa ha sido el instrumento básico en el realojo, teniendo en cuenta que estas actuaciones y las gestiones de realojo son actuaciones eminentemente públicas, a la que se ha incorporado la iniciativa privada a los procesos de expropiación mediante la gestión del sistema por el concesionario.

1.4. LA PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA EN LOS AÑOS 50. EL PLAN DE VIVIENDA DE 1944-1954. PLAN NACIONAL DE VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA (1956-1960).

Antes de centrarnos en los planes de vivienda desarrollados en los años 1950, creo necesario hacer referencia a la primera experiencia de construcción de viviendas llevada a cabo tras la Guerra Civil.

El primer esfuerzo e idea de programación hay que buscarlo en el primer Plan de Vivienda (1944-1954) y la Ley de 19 de abril de 1939, que refunde los sistemas anteriores de ayuda a la construcción con la creación de un régimen de protección para viviendas de renta reducida, llamadas “viviendas protegidas” y crea el organismo al que corresponde su aplicación, el Instituto Nacional de la Vivienda, que elaborará el Plan General y los Planes Comarcales de construcción de viviendas, que formula un programa decenal de edificación para los años 1944-1954 a principios de 1943.

Este Plan designado frecuentemente como primer Plan Nacional de Viviendas queda lejos de constituir una verdadera programación, al ser incompleto e incluir sólo las viviendas protegidas, dejando a un lado las viviendas libres sin ninguna ayuda del Estado y tampoco engloba las viviendas bonificables, destinado a hacer frente a las necesidades de viviendas de las clases medias y aliviar el problema del paro tras la Ley de 25 de noviembre de 1944, y el Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1948. Otro de los problemas que se achacó al Plan fue la falta de adecuación a la realidad pues se basaba en estadísticas parciales y deficientes, sin que dicho Plan tuviera carácter vinculante siendo absorbido por la burocracia del INV, que convoca un concurso de vivienda social, para preparar un futuro Plan Nacional de Edificación de 360.000 casas en diez años que nunca se realizarán. En aquellos años las necesidades de vivienda en España eran de 1.400.000 unidades, de las que buena parte debía de ser protegidas por ser de interés social.

A finales del decenio, el total de viviendas construidas era de 314.265 de las que 71.948 era protegidas, 81.879 bonificables y 161.438 libres. La debilidad de las realizaciones de este Plan hay que buscarlo en la indigencia financiera del INV (propio de la situación financiera tras la Guerra Civil) y del sistema de viviendas bonificables que hizo que se desviara la demanda hacia alojamientos cuyo precio de venta no se limitara y por otro lado la maltrecha Economía y el aparato de producción, con escasez de materiales se centraba en la Reconstrucción, con una política autárquica dictada por el aislamiento de España a finales de la Segunda Guerra Mundial. De hecho el problema de la vivienda empeora y alcanza proporciones

gravísimas en la Posguerra. Ante este problema los Entes implicados, incluidos el Estado, acuerdan coordinar las iniciativas y a fin de contar con una eficaz programación de la construcción acuerdan en 1949 la creación de una comisión mixta que se dirige desde el Ministerio de la Gobernación que debe elaborar las estadísticas de viviendas y un Censo de necesidad de vivienda, donde se integran todos los departamentos afectados que colaboran o se implican en el tema de la vivienda (incluso Acción Católica y Cáritas Diocesanas) y llegan a la conclusión en 1951 de que se necesitan 76.000 viviendas. Ante ello se llega a la conclusión de que hay que involucrar a la iniciativa privada con la revisión de la Ley de Arrendamientos Urbanos y la concesión de beneficios, tanto por la incapacidad del Estado para ello como por la nueva idea de económica liberal.

Otro de los problemas que se derivan del fracasado Plan es la necesidad de atajar el problema a nivel nacional y unido a otros problemas, como la Industrialización, la Colonización y las Obras Públicas y adaptarse a las posibilidades económicas, sociales y técnicas de la Nación. También es necesaria la unificación de la legislación de la vivienda, con la consecuencia ineludible de unificación de mando en el sector no con tantos organismos implicados para conseguir una planificación de la construcción.

Así si el INV sigue siendo el organismo ideal para llevar a cabo la centralización y gestión de la política de vivienda, a partir del éxito de la legislación de viviendas bonificables, se redacta un nuevo proyecto de Ley sobre Viviendas que supone la prórroga por tercera vez del régimen de viviendas bonificables por Decreto-Ley de 27 de noviembre de 1953.

En esta situación, ante el problema de alojamiento en las grandes ciudades y su fuerte crecimiento y la llegada de inmigrantes rurales, que huyen a la periferia, resulta necesario la creación de dos planes específicos para atender a las necesidades más apremiantes. Esa toma de conciencia se materializa en el lanzamiento en mayo de 1954 de dos planes de construcción de viviendas de carácter exclusivamente social por organismos oficiales, entre los que hay que destacar especialmente la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura (OSH). Hasta la fecha solo hubo contadas actuaciones en las grandes ciudades de la Dirección General de Regiones Devastadas, del INV y de la propia OSH. Con el Decreto-Ley de 14 de mayo de 1954, se sistematizan esas operaciones puntuales al confiar al INV la elaboración de un Plan de Viviendas de “tipo social”. Este plan se caracterizaba porque se pide a las Corporaciones Locales, especial colaboración para la cesión de suelo y a la OSH la realización de los proyectos y a las entidades sin afán de ánimo de lucro la promoción de las viviendas, mientras que al INV se le encargaba la programación de los proyectos según las necesidades y la definición de la vigencia del Plan.

De este Plan sale una vivienda con unas características financieras y técnicas muy definidas que se califican expresamente como “viviendas mínimas ultra-económicas” con una superficie de 42 metros cuadrados para tres habitaciones, con presupuesto máximo de 25.000 ptas. y financiación mayoritaria del INV con anticipo sin interés de un 80%.

Estas condiciones de financiación se extienden a edificaciones complementarias, por lo que no se trata de un nuevo régimen de viviendas sino de un dispositivo pensado para una situación de urgencia, para unos beneficiarios muy claros, las clases económicamente más débiles atraídas por las concentraciones urbanas. Se realizan importantes actuaciones en Alicante y Madrid.

A dicha intervención pública en materia de vivienda le sigue el Plan Sindical de Vivienda, reglamentado por el Decreto-Ley de 29 de mayo de 1954, que se encarga de enlazar la necesidad de vivienda con la de mano de obra. El Plan realizado en colaboración del Ministerio de Trabajo, la Delegación Nacional de Sindicatos y la Secretaria General del Movimiento, plantea la edificación de 20.000 viviendas anuales, en condiciones especiales de financiación, con anticipos sin interés del INV y con el auxilio de los Montepíos y Mutualidades Laborales. Al igual que para el Plan de Viviendas del tipo social se definen categorías de viviendas con superficies determinadas y presupuestos ajustados. Se establecen dos tipos de viviendas, las de “renta reducida” y las de “renta mínima”, cada una dividida en cuatro categorías según su superficie y precio. El Plan empieza a ejecutarse en el verano de 1954, con la OSH como único organismo encargado de emprender de manera rápida la tarea de ejecución, por disponer de medios materiales, técnicos y administrativos. Su puesta en marcha da lugar también a la creación de los Patronatos Sindicales de la Vivienda, central y local, compuestas por trabajadores que se encargan de supervisar las solicitudes y adjudicar las viviendas por sorteo público. El desarrollo del Plan, que se descompone en programas anuales se corresponde con la época de mayor actividad de la OSH. A finales de 1954 se realizan 35.550, entre las que se incluyen las 7.000 de la legislación de 1939.

Finalmente tras la construcción de 34.700 viviendas en 1957, en diferentes tipos el Plan Sindical eleva definitivamente la OSH a la categoría de Promotor social de referencia.

En paralelo a dicha actuación, a través de la implicación de la iniciativa privada, a partir de la Ley de Vivienda de Renta Limitada del 15 de julio de 1954, con su Reglamento de aplicación aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, se unifica la legislación de ayudas a la construcción existente, unificando los regímenes

de ayudas anteriores de bonificables y protegidas. Así surge la vivienda del Grupo I, con libertad de venta, pero con beneficios fiscales y las de Grupo II, que se dividen en tres categorías con determinadas características de superficie y coste por metro cuadrado y con anticipo sin interés a largo plazo concedido por el INV. El nuevo régimen de protección se sigue situando en una dificultad de financiación, de materiales, de suelo y de falta de estadísticas de viviendas, según se desprende de los estudios de la época entre 1951 y 1953 de preparación de la Ley de Renta Limitada y del Plan Nacional de Renta Limitada de 1956-1960, cuya formulación incumbe al INV y que se dicta mediante Decreto de 1 de julio de 1955, que preveía la construcción 550.000 viviendas en 5 años, con una media de 110.000 viviendas anuales, repartidas de la siguiente manera:

– Renta Limitada Grupo I:	100.000
– Renta Limitada Grupo II de	
Primera Categoría:	100.000
Segunda Categoría:	100.000
Tercera Categoría:	175.000
– Tipo Social:	50.000
– Instituto Nacional de Colonización y otros organismos:	25.000

El Plan se financia con Deuda Pública y por el Sector privado y que aunque presente deficiencias por una elaboración apresurada y carente de datos básicos (déficit cuantitativo, previsiones demográficas, ingresos, recursos disponibles), el Plan tiene un alcance mayor que el de 1944-1954 desde varios puntos de vista. Primero, incluye todas las viviendas de que se benefician de ayudas estatales, que se definían genéricamente como viviendas de “renta limitada”. También incluye el Plan Sindical que se encomendó a la OSH con la construcción de 35.000 viviendas, donde se incluía las llamadas de “Renta Reducida” y de “Renta Mínima”.

La distribución del total de las viviendas según los distintos tipos demuestra una voluntad de orientar el Plan a un carácter marcadamente social, al ser la OSH la encargada de realizar la mayoría de las viviendas. El Plan establece una demarcación geográfica al especificar las zonas que el Plan debe de atender con prioridad y pretende incidir en diversos campos relacionados estrechamente con la política de vivienda como es el de la industria de la construcción y la política de suelo.

La puesta en marcha del Plan se fija mediante Decreto de 1 de julio de 1955, que establece el esquema general destinado a guiar los esfuerzos del Estado en favor de la solución del problema de la vivienda. Así en las grandes capitales como Barcelona y Madrid donde el problema es más acuciante, se realizan medidas especiales. Así el Decreto convoca especialmente a las Empresas a participar en el proyecto y se encarga a la Comisión General de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores (COUMA) adquirir el suelo y prepararlo para la iniciativa privada, para lo que se autoriza un préstamo de 300 millones de pesetas a conceder por el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional (ICRN). El plan se destina a la construcción de viviendas de renta limitada para familias de clase media y trabajadora a construir por la OSH o Sociedades Inmobiliarias.

Este tipo de actuación se extiende a Barcelona y su comarca con el Decreto-Ley de 10 de agosto de 1955, que de hecho instaura un otro específico de construcción de viviendas de renta limitada para dicha ciudad, confiándose en la Comisaría de Urbanismo de Barcelona, la misión de facilitar terrenos urbanizados a las entidades y particulares que han de construir.

Mediante el Plan Nacional de la Vivienda se da un impulso decisivo a la modernización de la construcción y con ese fin se aprueban mediante Orden de 12 de julio de 1955, unas Ordenanzas Técnicas y Normas Constructivas. La primera etapa del Plan Nacional coincide con la reorganización y coordinación administrativa, así por la Ley de renta limitada se crea un Consejo Nacional de la Vivienda, como órgano superior encargado de dirigir la política de vivienda, que integra a representantes de los distintos organismos implicados en el tema de la vivienda, como la Dirección General de Administración local, la Dirección General de Arquitectura, la Jefatura Nacional de Urbanismo, Comisaría de la Junta Nacional del Paro, la Delegación Nacional de Sindicatos y la OSH. También se crean los Consejos Provinciales de la Vivienda y ese esfuerzo reorganizativo culmina con la creación del Ministerio de la Vivienda en febrero de 1957, al reunir en un mando único varias direcciones generales Vivienda, Urbanismo y Arquitectura, de hecho se le traspasan competencias de la Comisaría del Paro, mediante Decreto de 4 de junio de 1957.

Por otro lado, mediante la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, aprobada el 12 de mayo de 1956, se articulan las políticas de vivienda y urbanismo, para dar instrumentos para la expropiación, la constitución de patrimonio municipal de suelo y la ordenación de los pueblos donde se preveía más desarrollo económico, para ello y para detener la especulación de los primeros años del Plan se aprueba un Convenio mediante Decreto de finales de 1956, entre la Dirección General de Arquitectura y la de Vivienda, que desemboca en la Ley de 30 de julio de 1959, y la Gerencia de Urbanización, encargado de la preparación del suelo.

El entusiasmo y el voluntarismo acompañan los primeros pasos del Plan Nacional, pero la escasez de materiales de la construcción acabará por retrasar sus avances y poner obstáculos al mismo, de tal manera que el retraso en su ejecución termina por encarecer las viviendas, al alargar la construcción en dos o tres años. El Plan tropieza con graves problemas de financiación, por la ausencia de previsión sobre su coste y de las estadísticas reales, con unos anticipos sin interés demasiado generosos para los medios disponibles, con subidas de los salarios y de los precios, lo que hace que el INV dicte circular de 30 de septiembre de 1955 al respecto. Así de este incumplimiento de compromisos, incluso de pago y de adelanto de préstamos, surge la desconfianza, que hacen retraerse ante el Plan. Por lo tanto, el Ministerio de la Vivienda nace en una situación complicada, que amenaza su misión social y política que hace que se produzca la salida del titular del Ministerio (Girón de Velasco) y surja un Plan de Urgencia Social (PUS) aprobado por Ley de 13 de noviembre de 1957, por que reactive el Plan Nacional, adecuándolo a los medios disponibles y reformando el sistema de ayudas y surgen las “viviendas subvencionadas” que se regulan por Decreto de 22 de noviembre de 1957, con unas características propias de superficie (reducción) y con un sistema de financiación más simple, ligado a la prima a fondo perdido. El Plan ciertamente es un éxito con 80.000 viviendas construidas en Madrid y a petición de los Consejos Provinciales de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo se extiende a la totalidad del territorio nacional por sucesivos Decretos, como Barcelona (Decreto 21 marzo de 1958); Asturias (10 octubre de 1958); Vizcaya (27 de mayo de 1959), etc. Dichos PUS obligan a cambiar las previsiones del Plan Nacional. Sin duda los dispositivos de los PUS y viviendas subvencionadas salvan el Plan Nacional de un fracaso rotundo. Pero no se puede dejar de reconocer que el Plan Nacional consigue la reactivación de la construcción a través de la incorporación de la iniciativa privada que ya no construye vivienda sin ayuda estatal. El Plan consigue detener el déficit que asumiría el III Plan Nacional para el periodo 1961-1976.

Como crítica el Plan no alcanza los objetivos previstos inicialmente ni en los resultados globales ni en la distribución por grupos y categorías, así la ejecución del Plan no llega al 77%, con poco menos de 470.000 viviendas.

Respecto a las características de las viviendas de las casas construidas, las planes de la segunda mitad de la década analizada llevan a la práctica la “vivienda económica”, no siendo viviendas duraderas, de baja calidad y con una reducción de superficie que hace que no se adapte a la realidad de las familias. Es un programa de viviendas ejecutado rápidamente, con materiales defectuosos, con reformados y adicionales, en los que sólo un 1% de los edificios contaban con 5 plantas o más.

Los problemas pendientes de aquellas época de política de intervención pública en materia de vivienda vienen condicionados al principio por las escasez de materiales y solucionado éste por la aplicación de la legislación de suelo destinada a solucionar la carencia del mismo, con una política de suelo al margen de las Corporaciones Locales, con problemas e infraestructuras básicas (agua, luz, etc.) y de equipamiento social, comercial y económicos, con una mejora de la coordinación administrativa, con una idea clara de construcción de viviendas nuevas, pero sin atender al parque inmobiliario existente, de hecho la reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos, corresponde al Ministerio de Justicia y no de Vivienda. El Plan padece un problema de coordinación en los créditos, organismos diferentes distribuyen las subvenciones y los préstamos complementarios, el INV por un lado y las entidades bancarias por otro, con regulación del Ministerio de Hacienda.

En conclusión, el primer Plan Nacional (1956-1960) tiene como virtud que reactiva la iniciativa privada e impulsa la industrialización, racionalización y coordinación de la política de vivienda, pero fracasa en la orientación social de la construcción.

El II Plan sirve de campo de ensayo para liquidar los planes hasta ahora en vigor. Así la proliferación de Planes de Desarrollo Económico demuestra el uso político y propagandístico que prosigue el II Plan, con un intento de presentar estos últimos como la panacea de todos los problemas.

El III Plan Nacional de Viviendas (1961-1976), el tercero de los que se denominan, pero el primero en magnitud e importancia que se aprobó por las Cortes por Ley de 3 de diciembre de 1961, beneficiado de la experiencia anterior, proyecta la construcción de 3,5 millones de viviendas tanto protegidas como libres, con una mejor elaboración técnica, aunque con desajustes de elaboración oficial, de gastos en comprar de terrenos, urbanizaciones y edificios complementario, que no se corrigieron y se acentuaron.

1.5. LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA PROTEGIDA Y LOS PLANES DE VIVIENDA.

Antes de adentrarnos en otros temas, es necesario hacer una breve referencia a la importante legislación en materia de vivienda protegida, con la que se definieron sus tipos, financiación, requisitos y régimen jurídico general de las viviendas con algún régimen de protección oficial, algunas de las cuales están destinadas a parte de la población realojada.

En el año 1963 se aprueba el texto refundido de la Ley de Viviendas de Protección Oficial que es desarrollada por Reglamento de 14 de junio de 1968, que define la “vivienda de protección oficial” como la que dentro de un Plan Nacional y de los programas de actuación, se construyan de acuerdo con el proyecto que el INV apruebe por reunir las condiciones que señalan el Reglamento y las ordenanzas locales.

Este reglamento que todavía se aplica supletoriamente en algunas Comunidades Autónomas, derogó 100 Órdenes y Decretos, lo que es significativo de la complejidad y dispersión de la legislación de vivienda de protección oficial. El Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial que justifica su oportunidad por la proliferación de normativa reguladora del Estado de diferentes sistemas de fomento y protección, con multitud de regímenes aplicables, minuciosa regulación de tipos de viviendas, y diversidad de financiación, con deterioro progresivo de la oferta de vivienda de protección oficial, el último intento legislativo el de la Ley de Viviendas de 1976.

Así podemos concluir que no ha habido un auténtico esfuerzo por el legislador de sintetizar, simplificar y armonizar la profusa legislación, siendo ello una nota característica del Estado español en la materia en los últimos 40 años, al que se le une las CC.AA. en un Estado compuesto como el español con una sobrea-bundancia de normas (leyes, decretos, órdenes, etc.), siguiendo aplicándose en numerosas ocasiones las disposiciones de los 60, donde el Plan Cuatrienal de Viviendas de los 80, en plena crisis económica, supone el punto de referencia en la configuración del derecho a la vivienda, como instrumento de fomento de la actividad económica, movilización de recursos, instrumento de política laboral y creación de puestos de trabajo.

A partir de dicho Plan, se han ido aprobando sucesivos Planes cada cuatro años y paquetes de medidas destinadas a los sectores de población que deben ser desalojados.

Concluyo en este apartado con una reflexión: el chabolismo, la infravivienda, la ciudad desestructurada e inhabitable es una profunda herida de las sociedades modernas que exigen para solucionarlas ambiciosas y revolucionarias políticas multisectoriales y sociales coherentes dentro de la maraña legislativa y competencial en un Estado compuesto como el español. Las políticas de intervención pública de vivienda y urbanismo y de realojo deben ser asuntos de Estado, que sólo pueden abordarse desde la concertación social y de implicación de todos los sectores y administraciones, con un gran pacto al modo de los añorados pactos de la Moncloa.

2. LAS POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE VIVIENDA TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Nuestra Carta Magna contiene numerosos preceptos que se refieren de forma más o menos directa, a la vivienda. En unos alude a la configuración del Estado como social y democrático de Derecho (artículo 1.1 CE) o se hace referencia a la libertad e igualdad y a la remoción por los poderes públicos de todos los obstáculos que impidan lograr una libertad e igualdad efectivas (artículo 9 CE); a la dignidad de la persona o desarrollo de la personalidad a los derechos fundamentales (artículo 10 CE); a la igualdad sin discriminación alguna (artículo 14 CE); a la libertad de residencia (artículo 19); derecho de propiedad (artículo 33.1 CE); a la libertad de empresa (artículo 38 CE); la redistribución de la riqueza (artículo 40 CE); el derecho al medio ambiente (artículo 45 CE); derecho a la vivienda (artículo 47); derechos de los jóvenes (artículo 48 CE); la integración de las personas con discapacidad (artículo 49 CE); el bienestar de la tercera edad (artículo 50 CE); la defensa de los consumidores y usuarios (artículo 51 CE); la riqueza (artículo 128 CE) o los títulos competenciales (artículo 148 CE), siendo los preceptos que van a caracterizar el régimen de vivienda en nuestro sistema constitucional y que informan la actuación de los poderes públicos en la política de intervención pública que es objeto de este trabajo de investigación.

De todos estos artículos la regulación más específica se centra en tres preceptos básicos, que resultan claves para comprender la situación actual y el futuro de la vivienda en todo el territorio nacional, entendido éste como Estado compuesto. Me refiero al artículo 47, al artículo 53 y al artículo 148.1.3 de la Constitución Española.

2.1. LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CE.

Así el artículo 47 de la CE está incluido dentro del capítulo dedicado a los principios rectores de la política económica y social y es el precepto constitucional que más atención presta a la vivienda. Así en el mismo se proclama que *“todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”*, continuando señalando que *“la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”*.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones en torno al este derecho a una vivienda digna y adecuada, subrayando que no es un derecho susceptible de recurso de amparo constitucional, ya que no se trata de un verdadero derecho, sino de un principio rector de la política económica y social (STC de 20 de junio de 1983), en ese sentido Laguna y Duran, P. en *“Sobre la interpretación del derecho a la vivienda”*, en *Revista General del Derecho*, núm. 630, p. 1.882.

El artículo 47 de la CE, no genera por sí mismo un derecho público subjetivo de reclamación, en el sentido que más adelante expondré con ocasión de la configuración de este derecho en la Ley 1/2010, de 19 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, con todo el contenido novedoso que ello conlleva. Ni siquiera en su redacción original la CE de 1974 en su artículo 47 llegó a más que a *“reconocer el derecho de los españoles a que se les facilitara el acceso a una vivienda digna y adecuada”*.

Tampoco constituye como veremos más adelante, un título competencial autónomo a favor del Estado y que la función de garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna debe ser ejercido por el Estado, al amparo de los títulos competenciales del artículo 149.1.11 y 13 CE (SSTC 113/1989, de 22 de junio, y 59/1995, de 17 de marzo). Todo esto resulta esencial en un trabajo de investigación, que pretende analizar como cuestión principal las políticas de intervención pública de vivienda en las administraciones públicas antes de la CE y después y sobre todo en Andalucía, donde la configuración del derecho a la vivienda en el Estatuto de Autonomía y sobre todo en la Ley 1/2010, de 19 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, ha resultado especialmente novedoso, reconociéndose un momento político donde se plantea reconocer el derecho a la vivienda como un auténtico derecho subjetivo exigible a los poderes públicos. El ciudadano está privado de exigir del Estado o a cualquier ente público que se le ponga en el uso o disfrute de una vivienda digna y adecuada. La obligación de los poderes públicos

es promover las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan disfrutar de una vivienda digna, es decir, conseguir la efectividad de ese disfrute.

Tal como está configurado en nuestra CE, se trata de un mandato a los poderes públicos que ha de informar de la actuación de todos los poderes públicos (SSTC 113/1989, de 22 de junio, y 59/1995, de 17 de marzo).

En resumen, no estamos más que ante una expectativa de actuación, pero ello no significa que las Administraciones Públicas se mantengan inactivas ante esta expectativa de derecho, que no llega a ser un auténtico derecho subjetivo, sino que deberán remover los obstáculos que dificulten o impidan el ejercicio de este derecho.

Así en tal sentido el Tribunal Supremo ha concluido en la sentencia de 10 de febrero de 1989 que la actuación administrativa debe ir en tres direcciones; una primera entendiendo el derecho a la vivienda como de promoción de un servicio público para lo que deberá poner los medios humanos, materiales y económicos que la Administración Pública posea para satisfacer una necesidad a través de la prestación de bienes y servicios en régimen de monopolio o sometida a Derecho Público, ya sea a través de sistemas de gestión directa (centralizada, organismo autónomos, agencias administrativas, empresas públicas) o mediante sistemas de gestión indirecta (concesión administrativa).

En segundo lugar, habría que hablar de una actividad de fomento a la vivienda, es decir la actividad administrativa que orienta a la actividad privada hacia el interés general mediante incentivos públicos diversos, ya sea préstamos con intereses privilegiados, subvenciones y exenciones y bonificaciones fiscales. Por último, podíamos hablar de una actuación o política de intervención pública de policía administrativa, que se concreta en regímenes sancionadores, donde cobrarán un especial importancia los inspectores de viviendas protegidas, bien por defectos constructivos, bien por comprobaciones destinadas a la ocupación real de las mismas, a si están ocupadas por los titulares y si constituyen domicilio habitual y permanente.

Así otro de los aspectos que no podemos olvidar del artículo 47 de la CE relacionado con el artículo 53 es que se trata de uno de los principios rectores de la política económica y social del Capítulo II del Título I de la CE, por lo que se trata de un derecho el de la vivienda, que informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. También está relacionado el artículo 50 de la CE referido a los derechos de la tercera edad. En el mismo se consagra que corresponde a los poderes públicos promover un sistema de servi-

cios sociales, que atenderán sus problemas específicos, citándose, entre otros, el de la vivienda.

En conclusión, la política de intervención pública de la vivienda que se plasma a través del régimen de viviendas protegidas aparece directamente ligado a la efectividad del derecho a disfrutar de la vivienda digna y adecuada a la que hace referencia el artículo 47 CE (STSJ del País Vasco de 7 de junio 2006).

Es decir, la vivienda protegida deberá ser digna y adecuada; si bien éstos son conceptos jurídicos indeterminados, lo que está claro es que una vivienda digna y adecuada debe ser una vivienda segura, salubre, habitable y de calidad y hoy en día como veremos además dentro de los parámetros de sostenibilidad.

2.2. EL REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE VIVIENDA ENTRE EL ESTADO, LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS ENTES LOCALES.

Una vez que se ha estudiado el contenido y el alcance del derecho constitucional a la vivienda resulta esencial determinar cómo se reparten dentro de un Estado compuesto como el del Reino de España, las competencias en materia de vivienda.

El Tribunal Constitucional, de forma muy temprana tuvo que manifestarse sobre cuáles eran las competencias del Estado en la materia, es decir, sobre la base de qué títulos competenciales, los distintos entes territoriales intervinientes en la política de vivienda repartían las competencias sobre la materia dentro de la CE.

Así el TC, a través de Sentencia de 20 de junio de 1988, y de 20 de julio de 1988, estudia cuatro posibles títulos competenciales del Estado sobre la materia, el resto se lo repartirían las CC.AA. y las Entidades Locales.

Para el TC la política de vivienda, junto a su dimensión económica, tiene un marcado acento social, en atención al principio rector de la política económica y social que recoge el artículo 47, siendo uno y otro, de aspecto difícilmente separables.

Sin embargo, este artículo no constituye por sí mismo, un título competencial autónomo a favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias (STC 152/1988, de 20 de junio, FJ 2º).

La segunda posibilidad sería la que ofrece el artículo 149.1.1 de la CE, según el cual el Estado tiene la competencia exclusiva en lo relativo a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los derechos constitucionales. Pero esta competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones para hacer efectivo un derecho en garantías de igualdad de todos los españoles, es una función de garantía básica, en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna y esa competencia exclusiva va íntimamente unida y relacionada con la que puede y debe instrumentalizar el Estado al ejercer sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector de la vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito (STC 152/1988, de 20 de junio, FJ 2º).

En tercer lugar, estudia el TC el artículo 149.1.11 CE, según el cual el Estado tiene competencia exclusiva en materia de ordenación de las bases de ordenación del crédito y sobre la base del mismo y de acuerdo con este título, el Tribunal Constitucional entiende que el Estado puede y debe aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad. Así, según dice el TC en la Sentencia 152/1988, de 20 de junio, FJ 3, el Estado no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente sino que, tanto en cuanto las medidas de fomento se justifiquen, por razón de sus atribuciones, éste ejercerá funciones de regulación básica, sobre las base de ordenación y coordinación de la política económica, en caso contrario, si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de actividades productivas por parte del Estado, se produciría un alteración del sistema competencial y una distorsión del sistema financiero autonómico.

Por último, el TC estudia el alcance del artículo 149.1.13 CE, por el cual el Estado tiene competencias exclusivas en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y referente a ello el TC en el fundamento 4º de la Sentencia 152/1988, de 20 de junio, manifiesta que la capacidad del Estado para planificar determinadas actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas protegidas, lo justifica por la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación en tal ámbito, que aseguran el mantenimiento de una inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general, que de otra forma sería y se revelaría como difícilmente viable. Así en tal sentido, la planificación y coordinación de la política económica para garantizar una vivienda digna y adecuada sí condicionaría la política de vivienda de cada Comunidad Autónoma, pero esa intervención Estatal no puede extenderse, so pretexto de un absoluto igualitarismo, ahogando las competencias autonómicas, regulando de forma exhaustiva la regulación de

elementos de detalle de las condiciones de financiación que la priven de toda operatividad en determinadas zonas del territorio nacional.

Después de todo lo analizado y debemos llegar a la conclusión de que el Estado cuenta con títulos competenciales para regular la vivienda, teniendo en cuenta la dimensión económica del derecho a la vivienda y más hoy en día y los efectos del subsector de la vivienda sobre la economía general, así el Estado está legitimado para intervenir en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13) y en la ordenación del crédito. Ello permitirá a través de los Presupuestos Generales del Estado definir actuaciones protegibles y formulas de financiación, si desconocer o desplazar en materia de gasto las competencias materiales de las Comunidades Autónomas.

Así, el ejercicio de competencias estatales anejas al gasto o subvención, sólo se justifican en los casos en que por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o en su caso los Estatutos de Autonomía, hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias sobre la materia subvencionada (STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 2º).

Por su parte, la Disposición Final Primera del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, indica que se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la CE, excepto del artículo 7 y la Disposición Adicional Cuarta, que se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.8 de la CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva de ordenación de los registros e instrumentos públicos. La mayoría de los Estatutos de Autonomía, hacen referencia a que sus competencias están limitadas por la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito.

El Estado se reserva las previsiones de acción y las medidas singulares para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación económica de cada sector (STC 152/1988, de 20 de junio, FJ 2º), incluso el de la vivienda, muy ligado al desarrollo económico, el impulso de la construcción como elemento generador de empleo. Tampoco se debe desconocer que la actividad de fomento dentro de la intervención pública de la vivienda y en concreto de la construcción se vincula de forma directa a la movilización de recursos no sólo públicos sino también privados, que son propios de las competencias estatales de ordenación del crédito.

2.3. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. LOS TÍTULOS COMPETENCIALES. RELACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS PLANES DE VIVIENDA.

La reforma estatutaria que se realiza durante los años 2007 y siguientes ha tenido como una de las principales novedades la inclusión de las cartas de derechos y libertades. Sin entrar en la constitucionalidad o no de una norma en concreto, debemos de partir de la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, que configura una doctrina esencial en la comprensión de los nuevos derechos y libertades recogidos estatutariamente y desde luego, en el derecho a la vivienda digna y adecuada, que recoge el artículo 47 de la CE. Pero como cuestión previa, antes de analizar dicha Sentencia tan trascendental, debemos concluir que a pesar de que, en general, se admita un balance positivo, dentro del Estado compuesto que supone nuestro modelo constitucional, de nuestra experiencia descentralizadora, en los últimos años ha cuajado un proceso reformador y más aun de sustitución de los viejos Estatutos de Autonomía, muchos reformados en la segunda mitad de los años noventa que parece imparable. Así ya ha sido aprobada la reforma del Estatuto valenciano (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), el nuevo Estatuto de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), el nuevo Estatuto de las Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), el nuevo Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo).

Luego ha habido tramitación de propuestas de nuevos estatutos para otras Comunidades Autónomas, como Aragón, Castilla y León, Canarias y Castilla-La Mancha. En su momento, fue rechazada la reforma de Reforma Estatuto Vasco, por tratarse, según el Congreso de los Diputados, de un texto contrario a la CE, que debía haberse presentado como propuesta de reforma constitucional.

Así, tras un largo proceso en el que se han racionalizado un sistema de distribución de competencias tan complejo, ahora comienza un proceso de reformas estatutarias que creará nuevas asimetrías y requerirá un nuevo esfuerzo interpretativo del TC, el primero y decisivo paso vendrá con la Sentencia que resuelva los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el nuevo Estatuto de Cataluña. Este proceso de reformas se han basado en que se quiere más autogobierno y en el argumento de que durante estos años de vigencia del Estado autonómico, se ha efectuado una “*lectura reduccionista*” del reparto de competencias en detrimento del autogobierno de las Comunidades Autónomas.

En tal sentido, se dice que las competencias del Estado se han expandido y en particular las competencias horizontales del Estado que han invadido espacios materiales reservados a las competencias exclusivas de la CC.AA., de tal suer-

te que la exclusividad se ha volatilizado, con la anuencia del TC, quedando a merced del Estado estas competencias, estrangulándolas como algunos plantean (Raúl Canosa Usera, Catedrático de Derecho Constitucional de la Complutense de Madrid). Hay muchas opiniones que entienden que si el TC hubiera eliminado esa expansividad, hubiera producido una ampliación del ámbito material de las competencias autonómicas y aprovechando la laxitud de los preceptos constitucionales el sistema se hubiera decantado a hacia posiciones centrífugas, favorables al autogobierno. También los hay que, de una forma diáfana y tajante, plantean una reforma constitucional para llegar a un Estado Federal, reformando el Título VIII de la CE, lo que clarificaría de una forma más legítima y segura lo anterior, como hace incluso el Consejo de Estado en su informe 2006, imponiendo una igualdad y dejando las asimetrías a un lado. Pero la reforma Constitucional parece hoy en día un imposible en la actual coyuntura económica y política y tampoco es esperable un rápida y sustancial evolución de la jurisprudencia del TC.

Siguiendo a Canosa Usera, debemos concluir que son tantas las novedades que presentan los nuevos Estatutos de Autonomía y tantas las dudas en algunos casos de constitucionalidad que si el TC los legitimara y admitiese su constitucionalidad, se consagraria, una verdadera mutación constitucional, hasta el punto de que se sacrificaría la jurisprudencia de éste dada hasta el momento interpretando la CE. (Son opiniones anteriores a la STC sobre Cataluña de 28 de junio de 2010).

Y en este panorama nos preguntaríamos varias cosas, primera dada la reestructuración territorial operada por los Estatutos ¿sería menester hacer una reforma constitucional?, segundo ¿se ha alcanzado ya el techo de la descentralización o por el contrario, como disponen los nuevos Estatutos, las Comunidades pueden asumir más competencias y de mayor calidad? ¿Supone este movimiento centrífugo de reestructuración de las competencias, una vez descartadas las reformas constitucionales una reinterpretación del sistema imponiendo una interpretación de la CE conforme a los Estatutos? ¿supone este sistema una ampliación del ámbito material de las Comunidades Autónomas (como Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, no el caso de Valencia, Baleares y las propuestas para Castilla y León, que mantienen el esquema tradicional de reparto de competencias) y en el caso de algunos Estatutos, blindar competencias propias mediante la creación de submaterias, definiendo competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre las cuales se proyectan competencias de mayor calidad, incluso definiéndose competencias básicas del Estado, condicionando las competencias del Estado, constituyendo una LOAPA a la inversa?

Todas estas preguntas siguiendo a Raúl Canosa Usera, Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, en su artículo “Definición Estatutaria de Competencias”

dentro de las Jornadas sobre Orientación y método del Derecho Constitucional, las deberá contestar el TC como ya hizo en algunas Sentencias (por ejemplo STC 76/1983) interpretando la cláusula de supletoriedad, correspondiéndole la difícil tarea de consagrar o no esta mutación constitucional en ciernes. El TC deberá hacer valer su carácter de intérprete supremo de la CE para tratar de reordenar el sistema que probablemente de nuevo tenderá a la uniformidad. Ello exigirá años y terminará probablemente con una reforma de la CE.

Por otro lado, como lo que nos interesa y es objeto de este trabajo es el marco estatutario de Andalucía, también siguiendo a dicho autor, debemos concluir con esta diatriba interpretativa dejando sentado que la mayor diferencia entre el Estatuto Andaluz y Catalán reside en que aunque el artículo 42.2.1º del Estatuto Andaluz se expresa en términos muy parecidos al de Cataluña, empleando la expresión “*íntegramente*” y declara la preferencia del derecho andaluz sobre el estatal en materias exclusivas, dejando a salvo la regla de supletoriedad, el Estatuto andaluz establece que la exclusividad integra se asume “sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado por la Constitución”. También hay diferencias entre el tratamiento de la potestad reglamentaria en los Estatutos Andaluz (42.2.3º) Aragón (artículo 77) y para Castilla-La Mancha (artículo 91) y el Catalán que en su artículo 112 atribuye “la potestad reglamentaria para la ejecución de la normativa del Estado”, como queriendo limitar el despliegue de la potestad reglamentaria del Estado en materias de competencia legislativa exclusiva. También hay diferencias en el tratamiento de las competencias compartidas de la Generalidad y de la Junta de Andalucía, según se compara su artículo 111 y su artículo 42.2.2º, respectivamente.

Así volviendo al tema que nos ocupa, debemos que concluir que son seis los Estatutos de Autonomía que han recogido en su articulado el derecho a la vivienda. Las Comunidades Autónomas que han recogido en su articulado este derecho a la vivienda (en los proyectos de los estatutos Canarios, Castilla-La Mancha, se recoge más en el marco de una política de igualdad en la mujer, la juventud, como derecho económico y social, a través de diversos mecanismos como medidas presupuestarias, Defensor del Pueblo, etc.) son Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares y Comunidad Valenciana.

Los Estatutos han recogido un derecho prestacional de nuevo cuño, que tendría su precedente en el derecho a la vivienda del artículo 47 CE. Este derecho de nuevo cuño sin perjuicio de otras consideraciones (el Consejo Consultivo Asturiano, en su informe de 15 de junio de 2006, afirma que son derechos de contenido prestacional, que requieren la previa interpretación del legislador y de la exigencia de crédito presupuestario; en el mismo sentido, el Consejo Consultivo Castellano

Leones, en su informe de 14/09/2006) ha sido reconocido por la práctica totalidad de los Estatutos. En ocasiones, los Estatutos incorporan algún adjetivo y se refieren a la vivienda como digna y adecuada, o el derecho a acceder o disfrutar de ella. ¿Pero a quién va dirigido ese derecho? Por lo general, los Estatutos, sin bien reconocen este derecho a toda la colectividad, se refieren a grupos especialmente vulnerables, es decir los jóvenes, las personas sin medios o con recursos insuficientes, las mujeres maltratadas, las personas dependientes y en general, los colectivos más necesitados o los que por alguna otra razón se encuentre justificada su protección (algunos informes del Consejo Consultivos como el de Andalucía, de 10 de marzo de 2006; de Castilla y León, de 14 de septiembre de 2006; artículo 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Humanos, Civiles y Políticos, artículo 16 de la Carta Social Europea; artículo 33 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE).

En algunos Estatutos, al hacer referencia a estos colectivos, se incorpora esa idea del derecho a la vivienda como medio para lograr la integración social, aunque destinado normalmente a los ciudadanos residentes en la correspondiente Comunidad Autónoma, aunque por ejemplo, ello haya sido criticado por el Consejo Consultivo de Castilla y León, en Dictamen de 14 de septiembre de 2006.

La mayoría de los Estatutos no sólo se preocupan de las personas y colectivos a los que trata de proteger sino que también consagran que ese acceso debe producirse en condiciones de igualdad. Se recogen de forma genérica las obligaciones que tienen los poderes públicos en relación con el derecho a la vivienda, a los que les corresponde garantizar, promover, facilitar y el ejercicio de este derecho, bien con el adjetivo de “eficaz” o de “efectiva” al aludir a la labor de promoción. Otros Estatutos, precisan que este derecho a acceder o disfrutar de una vivienda no tiene que ser necesariamente en régimen de propiedad, siendo posible que ese acceso o disfrute sea en alquiler.

Así, los Estatutos delimitan los poderes públicos que deben garantizar ese derecho y hacen referencia a la Administración Autonómica; a los poderes de la Comunidad Autónoma o las Administraciones Públicas de la Comunidad. También, junto a estas líneas genéricas los hay que recogen medidas concretas, que deberán recogerse, por lo general en una ley, bien mediante ayudas públicas; las relativas a la generación de suelo y a la utilización racional del mismo, y a la promoción de vivienda pública o protegida, que es consagrada por algunos Estatutos como obligación de los poderes públicos.

En cuanto al contenido subjetivo de este derecho, por lo general el régimen de protección por el que optan los Estatutos de Autonomía es el de reproducir el

contenido del artículo 53.3 de la CE y en otros supuestos, el del artículo 9 y 138 de la CE.

La mayoría abordan la tutela del derecho desde una perspectiva constitucional, haciendo hincapié que este derecho no supone alteración del régimen de distribución de competencias, ni creación de títulos competenciales nuevos, ni modificación de los existentes y que la interpretación, desarrollo o aplicación de este derecho no puede suponer una limitación o reducción de derechos reconocidos constitucionalmente (artículo 11 del Estatuto de Autonomía de Andalucía), aunque algunos estatutos como el de Andalucía han configurado un derecho a la vivienda digna, donde las vulneraciones de este derecho serían susceptibles de recurso en vía ordinaria y que este derecho vincula a los poderes públicos, aunque sea a través de una ley, es decir, la Ley 1/2010, de 19 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, a la que se refiere el artículo 25 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que dice que *“Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La Ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten”*.

Este derecho que se encuadra dentro de los derechos y deberes que se recogen en algunos estatutos de autonomía y en el caso de Andalucía en el Capítulo II, dentro de los *“Derechos Sociales, deberes y Políticas Públicas”*, se incardina dentro de la nueva corriente estatutaria que recogen y declaran una serie de derechos fundamentales y libertades públicas de las personas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma, en este caso Andalucía (artículo 12 del Estatuto), como destinatarios de las políticas públicas.

En este punto, resulta ahora esencial recordar, como decía al principio, la sentencia del TC 247/2007, de 12 de diciembre, que resuelve la impugnación del gobierno aragonés contra el artículo 20 de la Ley Orgánica, de reforma del Estatuto Valenciano, que da nueva redacción al artículo 17 de éste.

Esta Sentencia, como es sabido, va mucho más allá de lo que la resolución de la impugnación demanda y realiza un repaso de los principales problemas que se suscitan en relación a los nuevos Estatutos de Autonomía, que deberá aplicarse a la resolución de las posteriores controversias Estatutarias. Concretamente se manifiesta el TC, sobre el hecho de que los nuevos Estatutos contengan declaraciones de derechos. Ello constituye facetas distintas de una cuestión principal, dentro de las asimetrías de las que les venían hablando y de cómo dentro de la organización territorial del Estado y de la igualdad de derechos dentro del mismo y del título competencial de los derechos y libertades públicas, pueden los Esta-

tutos complementar la CE en la tarea de reconocer y garantizar derechos de los ciudadanos dentro de sus territorios y respecto a los que tengan vecindad administrativa en su Comunidad.

El TC, en contra de lo que algún sector doctrinal había concluido y partiendo de lo que supone el artículo 142.2 de la CE que establece el contenido mínimo que deben contener los Estatutos, partiendo de diversa jurisprudencia anterior (STC 61/1997; STC 135/2006 y 133/2006; 37/1981; 25/1981; 76/1983; 178/2004), concluye que debe sostenerse que la CE “permite sostener la legitimidad constitucional de un contenido Estatutario configurado dentro de los términos de la CE” siempre que esté conectado con las previsiones constitucionales relativas al contenido de los Estatutos (FJ 11). Así defendiendo el principio dispositivo como fuente de apertura a otros contenidos estatutarios, el TC da margen sustantivo y de densidad normativa a los nuevos Estatutos como norma institucional básica, pero dentro de la CE (FJ 12). Así la diferencia entre contenido mínimo o necesario, contenido adicional y contenido complementario no recogido en la CE, se resuelve de forma amplia, de tal manera que los Estatutos de Autonomía, pueden incluir con normalidad en sus contenidos, no sólo las determinaciones expresamente previstas en la CE, sino también otras cuestiones relativas a las funciones de los poderes e instituciones de autogobierno, tanto en su dimensión material como organizativa y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado y los ciudadanos de otro, (FJ 12).

Sobre esa base, se fundamenta la inclusión de los derechos en los Estatutos, en tanto que es una forma de regular la relación de los poderes e instituciones públicas de autogobierno con los ciudadanos.

En conclusión el TC, realizando una correcta interpretación del artículo 139.1 de la CE, al enfrentarse al problema de si los Estatutos pueden contener declaraciones de derechos, en cuanto que los Estatutos, además de normas institucionales básicas, son normas estatales y parece entender que si en el derecho estatutario se reconocen derechos con unas características que se apartan en algún aspecto de las bases correspondientes a ese derecho, lo que debiera corresponder es no rebajar el contenido del derecho estatutario o decir lo que en su momento dicte el Estado, sino asumir que en esa Comunidad Autónoma ha querido que ese derecho sea distinto pues los Estatutos emanan de las Cortes y ello es consecuencia del Estado compuesto y del principio de autonomía, salvo que estemos en un derecho fundamental afectado por Ley Orgánica, que ese caso dice el TC que la posible contradicción se resuelve a favor de dicha Ley reservada a tal naturaleza,

pero no en caso contrario, que supondría no reconocer a los Estatutos la función, el valor y la posición en nuestro ordenamiento jurídico.

Por otro lado, a una de las cuestiones fundamentales en este apartado son los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas en la materia que nos ocupa, es decir territorio, urbanismo y vivienda. El artículo 148.1.3 de la CE, reconoce que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Así basándose en esa previsión constitucional, las CC.AA., a través de sus Estatutos y posteriormente a través de los Reales Decretos de transferencias y traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado, ha ido asumiendo la materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda. Así según el TC, las CC.AA. en función de sus títulos competenciales que recogen sus Estatutos, ostentan la titularidad de las competencias en materia de vivienda. Ello faculta a las CC.AA. para desarrollar una política propia en dichas materia, incluido el fomento y la promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuación pública mediante las que se concreta esa medida y la materialización del Derecho a la vivienda (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2º). Ello permite afirmar de acuerdo, con el TC, que la normativa Estatal, que regula el régimen de vivienda, no es aplicable en las Comunidades Autónomas que han asumido la vivienda como competencia exclusiva, cuando éstas se han dotado de normativa propia. Pudiendo definir y llevar a cabo una política propia de vivienda de acuerdo y con cargo a sus propios recursos. Por su parte, a las CC.AA. les corresponde integrar la política de vivienda del Estado, en atención a sus competencias, las ayudas del Estado y las reglas generales de éste, intentando conseguir una sustancial igualdad de resultados (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2º). En cualquier caso, las distintas CC.AA. serán competentes tanto para regular las cuestiones de vivienda protegida como para regular su propio régimen sancionador. Resulta interesante recordar aquí, la doctrina del TC, pronunciándose sobre las competencias del Estado y las CC.AA. en materia de Vivienda, con ocasión de los derechos de tanteo y retracto sobre las viviendas protegidas (STC 207/1999, de 11 de noviembre, FJ 5º).

Es decir, se trata de mecanismos o técnicas jurídicas ligadas a combatir la especulación, y la posibilidad de construcción de vivienda pública, a los sectores más desfavorecidos de la población, por lo que son competencias que pueden asumir las CC.AA., precisamente en materias que le son propias como la arquitectura, el urbanismo y la vivienda (STC 207/1999, de 11 de noviembre, FJ 5º), como por ejemplo la normativa medioambiental.

2.3.1. Administración Estatal. Los Planes Estatales de Vivienda y Suelo 2008-2012.

Lo primero que conviene analizar es la relación entre los Planes Autonómicos y el Plan Estatal de Vivienda, así conforme a lo señalado hasta ahora, el Estado aprueba Planes dirigidos a financiar actuaciones como la aplicación y urbanización del suelo para vivienda protegida, la promoción de viviendas protegidas para venta o alquiler o la rehabilitación urbana.

Igualmente, las Comunidades Autónomas aprueban sus propios Planes de Vivienda, en los que, entre otros extremos, van a establecer sus políticas de financiación. Sin embargo, los Planes estatales y autonómicos no se aprueban simultáneamente, lo que obliga a regular regímenes transitorios. También los Planes autonómicos y estatales determinan si se admite o no la doble financiación, es decir, si la actuación financiada con arreglo al Plan Autonómico puede obtener o no financiación prevista en el Plan Estatal y a la inversa.

Las CC.AA. deberán dictar las normas procedimentales necesarias para resolver las solicitudes que reciba en relación con el Plan Estatal. Así la obtención de fondos con cargo al Plan Estatal requiere la previa celebración del oportuno convenio con cada Comunidad Autónoma y incluso las uniprovinciales.

La duración del Convenio coincidirá con la vigencia del Plan y en el mismo se recogerán, de acuerdo con el artículo 16 del Decreto, los objetivos totales convenidos, la comunicación e información, los mecanismos de seguimiento y control, los compromisos presupuestarios a asumir, los compromisos en materia de Gestión del Plan, los Protocolos de información a los destinatarios, etc.

Para el caso de Navarra y el País Vasco, sin perjuicio de que el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, nazca con vocación nacional, la aplicación del mismo, se articula por Convenios y en el caso de Navarra y el País Vasco, se basan en el Régimen de Concierto y no les es de aplicación las medidas que se recogen en el Real Decreto, desarrollando sus propias políticas de vivienda con cargo sus presupuestos.

El Estado ha venido publicando en las últimas décadas distintos Planes de Vivienda dirigidos a financiar actuaciones protegidas en materia de vivienda, suelo y rehabilitación, pudiéndose citar, como ejemplo, el Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, sobre financiación y de seguimiento del programa 1981-1983; el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre; el Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre; el Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo; el Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre; el Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre; el Real De-

creto 1186/1998, de 12 de junio; el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, y el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso a la vivienda y el actual, es decir el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE núm. 309, de 24 de diciembre).

Seguidamente me voy a detener en analizar el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE núm. 309, de 24 de diciembre), pero antes de ello es esencial recordar aquí que dicho Real Decreto ha sido modificado por el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre (BOE núm. 307, de 18 de diciembre), dictado en virtud del artículo 149.1.13ª de la CE que establece la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación económica general, para adaptar el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, y el PEV y R a las nuevas circunstancias operadas por la irrupción en España de la severa crisis financiera mundial, que ha dado lugar a un nuevo escenario en el que se ha hecho más difícil la provisión de la financiación hipotecaria necesaria para el subsector de la vivienda. En tal escenario se ha hecho imprescindible afrontar un gran esfuerzo de contención y reajuste presupuestario por las AA.PP., que repercute en todos los ámbitos de la política económica y como no podía ser menos a la política de intervención pública de vivienda. Así se trata de adaptar el PEV y R a las nuevas circunstancias, manteniendo, no obstante, las prioridades asignadas a la política de fomento del sector arrendaticio y de rehabilitación del parque residencial existente, ello se plasma en la modificación de los artículos 2.2; 10.2; letra c) del apartado 1 del artículo 12; apartado 1 del artículo 13; segundo párrafo del apartado 2 del artículo 14; apartado 1.c del artículo 16; el artículo 15 se deja sin contenido; el artículo 17; el último párrafo del apartado 1 del artículo 22; el apartado 2 del artículo 25; el artículo 26; el artículo 27; el artículo 28; se añade un nuevo apartado al artículo 29; se modifican el primer párrafo del apartado 1, el apartado 3 y se crea un nuevo apartado 4, del artículo 32; el apartado a) del artículo 33 se redacta de nuevo; el apartado 5 del artículo 36 se redacta de nuevo; el apartado 1 del artículo 37 se redacta de nuevo; se modifica el apartado 2 y se crea un nuevo último párrafo en el apartado 3 del artículo 42; los apartados 1 y 3 del artículo 43 se redactan de nuevo; el artículo 44 se deja sin contenido; el primero párrafo del apartado 2 del artículo 60; el apartado 2 del artículo 66; el apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera; el último párrafo del apartado 2 dentro del Glosario “Objetivos y su consecución y logros”; se crea una Disposición Adicional Primera, sobre la posibilidad de transmisión del derecho de superficie de viviendas protegidas para arrendamientos en planes anteriores; se establecen nuevas referencias al extinto Ministerio de Fomento; se establecen situaciones transitorias de aplicación a subvenciones anteriores a la entrada en vigor del Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre; se establecen

cuestiones transitorias para la adaptación de reconocimientos, ya emitidos, de derechos a obtención de préstamos convenidos y/o ayudas financieras estatales.

El Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, ha entrado en vigor el 1 de enero de 2011, salvo en lo que se refiere al apartado 3, en el que se modifica la letra c) del apartado 1 del artículo 12.

El Real Decreto 2066/2008, nace con una doble perspectiva, por un lado, trata de establecer unas bases estables de referencia a lo largo del plazo de los instrumentos de política de vivienda dirigidos a mejorar el acceso y uso de la vivienda a los ciudadanos con dificultades y desde otro punto de vista, coyuntural, aborda la realidad concreta en la que se halla inmerso el ciclo de la vivienda, intentando evitar un mayor deterioro de la situación y por otro, lograr una eficaz asignación de los objetivos y de los recursos, destinando la producción sobrante de viviendas a cubrir necesidades de población. Entre los objetivos coyunturales estaría el convertir las viviendas libres en protegidas; el evitar el estrangulamiento de la oferta a medio y largo plazo; el impulso de la rehabilitación urbana, prestando gran atención a los barrios vulnerables o desfavorecidos de las grandes ciudades; el alquiler con opción a compra y las mejoras de accesibilidad y de eficiencia energética.

La política de vivienda en España a finales del año 2008 está marcada por dos grandes frentes de atención; por un lado, por las todavía graves dificultades de acceso a la vivienda de una parte muy importante de la población, como resultado del largo período de alzas de precios de la vivienda (1996-2007) muy por encima de la inflación y, en consecuencia, por encima de la evolución de los salarios; y, por otro lado, por un severo escenario económico y financiero, una de cuyas manifestaciones más evidentes está siendo la retracción tanto de la demanda como de la oferta de viviendas.

El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación para el período 2009-2012, ha partido de un análisis riguroso de la situación de necesidad de vivienda de la población española. El Plan nace con una doble voluntad estratégica: Desde un punto de vista estructural, establece unas bases estables de referencia a largo plazo de los instrumentos de política de vivienda dirigidos a mejorar el acceso y uso de la vivienda a los ciudadanos con dificultades.

Desde un punto de vista coyuntural, aborda, a diferencia de otros planes de vivienda, la realidad concreta en la que se halla inmerso el ciclo de la vivienda, que, por un lado, exige medidas coyunturales decididas para evitar un mayor deterioro de la situación, pero por otro, brinda la oportunidad de lograr una asignación eficiente de los recursos destinando la producción sobrante de viviendas a cubrir las

necesidades de la población. El Plan quiere poner de relieve que uno de los retos más sensibles de la sociedad actual es velar por la sostenibilidad y eficiencia de toda actividad económica y que, por lo tanto, debe optimizarse el uso de la producción ya existente de viviendas a la hora de atender las necesidades sociales de la población, pero, simultáneamente, no quiere olvidar que el primer cometido de toda política de vivienda es asegurar una producción suficiente de viviendas para las necesidades de alojamiento de la población, y que por ello deben establecerse actuaciones tendentes a evitar estrangulamientos de oferta a medio y largo plazo en el sector.

En relación con la rehabilitación urbana, se asumen las recomendaciones establecidas en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (aprobada con ocasión de la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig el 24/25 de mayo de 2007), y en la Resolución del Parlamento Europeo *El seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig: Hacia un programa de acción europea para el desarrollo espacial y la cohesión territorial*, aprobada el 21 de febrero de 2008, en las que se recomienda hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con una política integrada de desarrollo urbano y prestar especial atención a los barrios vulnerables o desfavorecidos dentro del contexto global de la ciudad. El Plan aborda las condiciones de accesibilidad de los hogares españoles a la vivienda, es decir, la relación entre precios de mercado de alquiler y de compra y la capacidad económica de los hogares, para asegurar las estrategias e instrumentos adecuados al fin social de toda política de vivienda, reconocido en la Constitución Española, que es crear las condiciones para hacer efectivo el derecho a la vivienda de toda la población.

Así entre los objetivos políticos del Plan a lo largo de sus 70 artículos, organizados en dos títulos, por un lado, las condiciones generales del Plan y por otro, el contenido del mismo, están:

1. Garantizar a todas las familias y ciudadanos la libertad de elegir el acceso a la vivienda que mejor se adapte a las circunstancias, preferencias, necesidades, o a su capacidad económica, estableciendo que el alquiler sea posible para los mismos niveles de renta que los definidos para el acceso a la propiedad.
2. Lograr que el esfuerzo de las familias para acceder a una vivienda no supere la tercera parte de sus ingresos.
3. Facilitar que la vivienda protegida se pueda obtener tanto por nueva promoción, como por rehabilitación del parque existente, permitiendo la calificación como vivienda protegida, de aquella que está desocupada y tiene un régimen

- jurídico de origen libre, o fomentando la rehabilitación de viviendas existentes con voluntad de destinarlas a vivienda protegida.
4. Conseguir que del total de actuaciones relacionadas con la oferta de vivienda protegida, bien de nueva construcción o de reconversión, no menos del 40% sea destinada al alquiler.
 5. Establecer las condiciones que garanticen a los ciudadanos el acceso a la vivienda en condiciones de igualdad, impulsando la creación de registros públicos de demandantes de vivienda acogida a algún régimen de protección pública, para que el proceso de adjudicación sea de acuerdo con los criterios de transparencia, publicidad y concurrencia, controlados por la Administración Pública.
 6. Mantener un régimen público de viviendas de larga duración, que en el caso de los suelos públicos o de reserva obligatoria para viviendas de protección oficial, se exija por el texto refundido de la Ley del Suelo y las diversas leyes que en su caso se dicten por las CC.AA., una permanencia y que estará vinculado a la calificación del suelo, con un plazo no menor de 30 años.
 7. Alentar la participación de los Ayuntamientos en el Plan de Vivienda, contribuyendo a la oferta de suelos dotacionales para sectores más necesitados; el fomento de las áreas de rehabilitación y de renovación urbana, y la potenciación de las actuaciones prioritarias de urbanización de suelo con destino a la construcción preferente de viviendas protegidas en alquiler.
 8. Reforzar la actividad de rehabilitación y mejora del parque de viviendas ya construido, singularmente en aquellas zonas que presentan mayores elementos de debilidad, como los barrios degradados, centros históricos, edificios afectado por problemas estructurales, erradicando la infravivienda y el chabolismo, así como actuaciones en el medio rural.
 9. Orientar todas las intervenciones tanto en la construcción de viviendas nuevas protegidas como en actuaciones de rehabilitación sobre el parque de viviendas construido hacia la mejora de su eficiencia energética y de sus condiciones de accesibilidad.
 10. Garantizar que la atención pormenorizada a los ciudadanos en su relación con el acceso o la rehabilitación de sus viviendas se haga extensible a todos los rincones del territorio, mediante el establecimiento de oficinas o ventanillas de información y de ayudas en la gestión, coordinadas por las Comunidades Autónomas.

El Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, establece las actuaciones protegidas que pueden beneficiarse del sistema de ayudas que establece el Plan de Viviendas Estatal, entendiéndose como tales las categorías o tipologías a las que el Plan les reconoce la opción de acogerse al mismo, de forma que al declararse protegidas se le incorporan un conjunto de derechos y limitaciones que se determinan en el Plan. En el artículo 2 del Real Decreto 2066/2008, se establece que serán actuaciones protegidas y por tanto, acogerse a los beneficios del Plan, las que cumplan las condiciones y requisitos del Plan, que entre otros son: *la promoción de viviendas protegidas de nueva construcción o procedentes de ella rehabilitación*, destinadas a la venta, al uso propio o el alquiler, en régimen de derecho de superficie o concesión administrativa para grupos especialmente vulnerables; *el alquiler o adquisición de viviendas nuevas o usadas, libre o protegidas para vivienda habitual*; *la rehabilitación de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales, renovación de áreas urbanas y erradicación del chabolismo*, la mejora de la eficiencia energética y de la accesibilidad y utilización de las energías renovables, etc., y que se instrumentarán a través de los ejes y programas que se relacionan en el artículo 21 del Real Decreto.

El Plan consta de 6 ejes básicos y 12 programas. Los 6 ejes son:

Eje 1 artículos 22 al 31. Promoción de viviendas protegidas.

Eje 2 artículos 38 al 44. Ayudas a demandantes de viviendas.

Eje 3 artículos 45 al 56. Áreas de rehabilitación integral y renovación urbana.

Eje 4 artículos 57 al 63. Ayudas Renove de rehabilitación y eficiencia energética.

Eje 5 artículos 64 al 67. Ayudas para adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida.

Eje 6 artículos 68 al 70. Ayudas a instrumentos de información y gestión del Plan.

Los programas son:

- 1) Programa de promoción de vivienda protegida para venta.
- 2) Programa de promoción de vivienda protegida para alquiler.
- 3) Programa de promoción de alojamientos protegidos para colectivos especialmente vulnerables y otros colectivos específicos.
- 4) Programa de ayuda a los inquilinos.
- 5) Programa de ayudas a adquirentes de viviendas protegidas de nueva construcción y de viviendas usadas.
- 6) Programa de áreas de rehabilitación integral de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (ARIS).

- 7) Programa de áreas de renovación urbana (ARUS).
- 8) Programa de ayudas para la erradicación del chabolismo.
- 9) Programa de ayudas Renove a la rehabilitación de viviendas y edificios de viviendas existentes.
- 10) Programa de ayudas a la eficiencia energética en la promoción de viviendas.
- 11) Ayudas para adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida.
- 12) Ayudas a instrumentos de información y gestión del Plan.

La definición de vivienda protegida se incluye en el glosario que se incorpora como Anexo en el Real Decreto y de acuerdo con el mismo son viviendas protegidas, las calificadas por el órgano competente de las CC.AA. y ciudades de Ceuta y Melilla como viviendas de protección oficial o protegidas, con los requisitos establecidos en el mismo, que deberán destinarse al acogerse al Plan en venta o alquiler, pero deberán constituir el domicilio o residencia habitual y permanente de sus ocupantes.

Con independencia de otras denominaciones por parte de las CC.AA., Ceuta o Melilla, en cumplimiento de su normativa, las viviendas protegidas de nueva construcción, para venta y alquiler, podrán declararse o calificarse, a efectos de ayudas del Plan como Viviendas de protección oficial (VPO) de régimen especial, viviendas protegidas de régimen general y concertado. Por lo tanto, las viviendas protegidas son reconocidas como tales no por la Administración del Estado, sino por la Administración Autonómica, “por órgano competente” de la citada Administración.

Por lo tanto, aunque no todas las viviendas de las CC.AA. y ciudades como Ceuta y Melilla se acogen al Plan, si lo es al contrario, es decir las viviendas protegidas que se financian con cargo al Plan estatal son viviendas reconocidas como tales por las CC.AA. y ciudades como Ceuta y Melilla, porque en el primer caso pueden existir viviendas protegidas que no cumplan los requisitos del Plan establecidos en el Real Decreto de financiación del Ministerio de Vivienda respecto a precio, superficie, limitaciones de transmisión, etc.

En cuanto a la Vivienda usada que también se recoge su definición en el glosario anexo del Real Decreto, son aquellas viviendas libres cuya adquisición es a título oneroso en segunda o posterior transmisión. Se considera protegida si se cumplen determinados requisitos y condiciones establecidas en el Real Decreto. Es decir son viviendas que inicialmente no fueron concebidas ni calificadas como protegidas en el proceso de construcción y en segundas o ulteriores transmisiones se acogen al Plan. Estos casos son, las viviendas sujetas a regímenes de protección pública, adquiridas en segunda o en posterior transmisión; las viviendas libres de

nueva construcción que haya transcurrido un año como mínimo entre la expedición de la licencia de ocupación, el certificado final de obra o la cédula de habitabilidad o la fecha del contrato de compraventa (es decir, es una vivienda nueva transmitida por primera vez); las viviendas rurales usadas, en las condiciones que determinen las CC.AA. y las ciudades de Ceuta y Melilla a partir del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, vigente hasta el 25 de diciembre de 2008, en la actualidad las diferencias de superficie son fijadas por la CC.AA.

Finalmente, hay viviendas libres, a las que se refiere la Disposición Transitoria Primera en su párrafo c), a las que no se le aplicará el plazo de un año, que es el establecido en el apartado b), sobre la licencia de ocupación, el certificado final de obra o la cédula de habitabilidad o la fecha del contrato de compraventa, cuando dichos documentos se hubieran sido emitidos con anterioridad al día de publicación en el BOE del Real Decreto del Plan de Vivienda y la vivienda cumpla los requisitos y características que establece en su apartado 2 la letra a) de la Disposición Transitoria Primera, sobre medidas para hacer frente a la coyuntura económica del sector, salvo los plazos mínimos de protección, así como el plazo de limitación de precios máximos de venta establecido en el apartado 2 del artículo 6. En conclusión, estamos calificando, como vivienda usada a aquella vivienda nueva que haya obtenido licencia de ocupación, el certificado final de obra o la cédula de habitabilidad, antes de la entrada en vigor del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, es decir, el 25 de diciembre de 2008, con independencia de que el contrato de compraventa o de opción de compra se haya realizado inmediatamente después. Se trata de una calificación de vivienda usada para favorecer la actividad del mercado inmobiliario, dando salida al *stock* de viviendas existentes en este momento.

Las condiciones respecto a superficies, precios, niveles de ingresos y plazos de protección son las establecidas por la normativa autonómica.

En cuanto a la definición de superficie útil, estaremos a lo que dispone el artículo 4 y 8 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre. En lo referido a la calificación, como sabemos puede ser provisional o definitiva. En la primera se examina el proyecto básico o de ejecución, la personalidad jurídica del promotor y la titularidad de los terrenos, tras ello se dará el préstamo.

Mientras que la calificación definitiva implica el mero reconocimiento del proyecto inicialmente aprobado y demás condiciones fijadas en la cédula de calificación profesional, implicando que el régimen de protección pública se consolide y se pueda hablar en sentido estricto de la existencia de una vivienda protegida, comenzando el plazo de duración de la protección (STS 16/12/1980 y de 15/06/1979).

En lo que se refiere, a la ocupación y destino he comentado que debe ser residencial habitual y permanente de sus destinatarios y su ocupación en los plazos marcados por la legislación aplicable, con las excepciones de viviendas destinadas por las AA.PP. y organizaciones sin ánimo de lucro al alojamiento temporal de colectivos especialmente vulnerables por las CC.AA. y las ciudades de Ceuta y Melilla y los realojos temporales derivados de actuaciones de transformación urbanística. Por primera vez, se establece en la normativa estatal el concepto de ocupación máxima para las más pequeñas, de tal forma que se establece un módulo aproximado de 15 metros por cada persona que conviva en el domicilio. Así el artículo 8 del Real Decreto establece las condiciones sobre superficie mínima y máxima de las viviendas relacionadas con la ocupación máxima de las viviendas, que si no se establecen por las CC.AA. será 30 metros cuadrados por cada persona adicional que conviva.

La calificación de una vivienda como protegida conlleva un régimen de beneficios y limitaciones de la vivienda, que se mantendrán durante un período de tiempo definido en función de la tipología de cada vivienda que serán inscritas en el Registro de la Propiedad.

Así se establecen distintas limitaciones para disponer, antes de transcurrir 10 años desde la compraventa y transcurridos los 10 primeros años de la transmisión intervivos o de la cesión de uso de las viviendas. En el primer caso, se deberá solicitar autorización de la autoridad competente de las CC.AA. y en el segundo, una vez producida la transmisión y transcurridos los 10 años, ello conllevará que el préstamo pierda su condición convenido y la entidad concedente pueda resolverlo, sin reintegro de las cantidades concedidas. En ambos casos, la compraventa deberá realizarse por un precio no superior al establecido como máximo para cada tipología de vivienda protegida, en los términos del artículo 34 del Real Decreto.

Igualmente, en el caso de viviendas usadas, la ayuda para la adquisición protegida de las mismas conllevará la limitación de sus precios máximos de venta en las sucesivas transmisiones, durante el periodo que establezcan las CC.AA. o Ciudades de Ceuta y Melilla, que no podrá ser inferior a 15 años desde la fecha de adquisición, o a la duración del préstamo convenido, si fuera superior. Además, la venta y adjudicación de las viviendas sólo podrá efectuarse a demandantes inscritos en los registros públicos previstos al efecto por las CC.AA. y las Ciudades de Ceuta y Melilla, sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Sexta del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre. Durante el régimen de legal de protección, las viviendas acogidas a la financiación del Plan Estatal estarán sometidas, en su caso, a los derechos de adquisición preferente y demás limitaciones

determinadas por las CC.AA. y las Ciudades de Ceuta y Melilla, que pueden materializarse en derechos de tanteo y de retracto.

El Régimen Legal de protección y su duración es el establecido en el artículo 6 del Real Decreto, que establece que es permanente mientras subsista el régimen del suelo, si se trata de suelos promovidos por el planeamiento de vivienda protegida y en todo caso, durante un plazo no inferior a 30 años, o de 30 años al menos, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en otros suelos.

Ello supone un avance en el régimen de protección respecto a la normativa anterior, en cuanto a su mayor coherencia con la inclusión en los textos legales del régimen del suelo realizado en la mayoría de las Comunidades Autónomas y por la propia Ley de Suelo del Estado respecto a las reservas obligatorias de suelo para vivienda protegida.

De conformidad con lo establecido en el artículo 7, en relación al artículo 5 y 6 del Real Decreto, en los títulos en los que se lleve a cabo la compraventa o transmisión, se hará constar las limitaciones correspondientes y si el acto se formaliza en escritura pública u otro documento público, se acompañará copia testimoniada o compulsada de la calificación definitiva de la vivienda. En la misma línea de control para evitar el fraude en las viviendas protegidas, dichas limitaciones se inscribirán en el Registro de la Propiedad, por medio de nota marginal, que produce los efectos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 53 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

En lo que se refiere, a la determinación del precio de la vivienda, como sabemos unas de las características básicas de las políticas de intervención pública en materia de vivienda es la determinación del precio y del Módulo Básico Estatal. Así a diferencia de la vivienda libre, que está regulada por el mercado, la vivienda protegida está regulada por la Administración, así con independencia de que los precios son determinados por las CC.AA., el Estado establece el llamado Módulo Básico Estatal (MBE), del que parten todas las operaciones matemáticas para definir los precios máximos de venta y renta en toda promoción de vivienda protegida.

El artículo 9 del Real Decreto establece que el MBE es la cuantía en euros por metro cuadrado de superficie útil, que sirve como referencia para la determinación de los precios máximos de venta, adjudicación y renta de las viviendas objeto de las ayudas previstas en este Real Decreto, así como de los presupuestos protegidos máximos de las actuaciones de rehabilitación de viviendas y edificios, y en áreas de rehabilitación integral y renovación urbana.

A partir de él las CC.AA., establecen los precios máximos de venta y de referencia para el alquiler de conformidad con lo establecido en el artículo 10.1 del Real Decreto. El precio máximo de venta será referido a la superficie útil de la vivienda, en el que se podrá incluir un garaje o trastero. Las superficies útiles computables serán, como máximo, de 25 metros cuadrados para los garajes o anejos, y de 8 metros cuadrados para los trasteros, con independencia de que las superficies reales fueran superiores. El precio máximo del metro cuadrado de superficie útil computable será del 60% del correspondiente al metro cuadrado útil de la vivienda. El precio máximo total para las viviendas en alquiler podrá incluir una superficie adicional computable de hasta el 30%, siempre que la superficie útil inicial no exceda de 45 metros cuadrados, destinados a servicios comunitarios, según regulen las CC.AA. Cuando se trate de promociones de vivienda para uso propio, el precio máximo de adjudicación, o el valor de la edificación sumado al del suelo que figure en la declaración de obra nueva, en caso de promoción individual, tendrán los límites establecidos en el apartado 1 e incluirán los pagos que efectúe el promotor individual o el cooperativista o comunero que sean imputables al coste de la vivienda, por ser necesarios para llevar a cabo la promoción y la individualización física y jurídica de ésta.

Los precios máximos de las viviendas protegidas de nueva construcción figurarán en la calificación provisional y no podrán modificarse, ni en ésta ni en la calificación definitiva, una vez obtenido por el promotor el préstamo convenido, excepto en caso de alteraciones de las superficies computables de viviendas y anejos inicialmente tenidas en cuenta y si la vivienda no se vendiera ni arrendara en un plazo máximo a determinar por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en cuyo caso el precio total máximo que corresponda hasta tanto se produzca dicha venta o arrendamiento será el que fijen aquéllas. El precio máximo de venta por metro cuadrado útil será 1,50 veces el Módulo Básico Estatal es decir, 758 euros para 2009, cuando estemos en régimen especial, para vivienda en régimen general de venta será 1,60 veces el Módulo Básico Estatal es decir, 758 euros para 2009, este precio se incrementará cuando se trata de una localidad situada en un ámbito territorial de precio máximo superior (ATPMS); para vivienda en régimen concertado será 1,80 veces el Módulo Básico Estatal es decir, 758 euros para 2009; para vivienda en régimen especial de alquiler será 1,50 veces el Módulo Básico Estatal es decir, 758 euros para 2009; para vivienda en régimen general de alquiler será 1,60 veces el Módulo Básico Estatal es decir, 758 euros para 2009 y para vivienda en régimen concertado de alquiler será 1,60 veces el Módulo Básico Estatal es decir, 758 euros para 2009.

Por último antes de terminar con el análisis general del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, debemos recordar los elementos subjetivos del Plan, es decir, sus beneficiarios.

- A) Unidades familiares con ingresos que no excedan de 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (en adelante, IPREM), a efectos del acceso en alquiler a la vivienda, y de 2,5 veces el mismo indicador, a efectos del acceso en propiedad a la vivienda.
- B) Personas que acceden por primera vez a la vivienda.
- C) Jóvenes menores de 35 años
- D) Personas mayores de 65 años.
- E) Mujeres víctimas de violencia de género, Ley Orgánica 1/2004, de 28 diciembre.
- F) Víctimas del terrorismo. Ley 32/1999, de 8 de octubre.
- G) Afectados por situaciones catastróficas.
- H) Familias numerosas. Definidas en el Real Decreto 1321/2005, de 30 de diciembre, y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre.
- I) Familias monoparentales con hijos.
- J) Personas dependientes o con discapacidad oficialmente reconocida, y las familias que las tengan a su cargo. Ley 51/2003, de 2 de diciembre.
- K) Personas separadas o divorciadas al corriente de pago de pensiones alimenticias.
- L) Personas sin hogar o procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo.
- M) Otros colectivos en situación de riesgo o exclusión social que determinen las CC.AA.

Por otro lado, debemos de recordar que el artículo 3 del Real Decreto 2066/2008, de 12 diciembre, en su artículo 3 establece los requisitos que han de cumplir los demandantes de vivienda y financiación para disfrutar de las ayudas públicas, sin perjuicio de las que adicionalmente puedan establecer CC.AA. y las Ciudades de Ceuta y Melilla. Así entre estas condiciones están no ser titulares del pleno dominio o de un derecho real de uso o de disfrute sobre alguna vivienda sujeta a protección pública en España, salvo que la vivienda resulte sobrevenidamente inadecuada para sus circunstancias personales o familiares, y siempre que se garantice que no poseen simultáneamente más de una vivienda protegida; no ser titulares de una vivienda libre, salvo que hayan sido privados de su uso por causas no imputables a los interesados, o cuando el valor de la vivienda, o del derecho del interesado sobre la misma, determinado de acuerdo con la normativa del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, exceda del 40% del precio de la vivienda que se pretende adquirir.

Este valor se elevará al 60% en los supuestos a los que se refieren las letras d, e, f, h, i, j y k, del apartado 2 del artículo 1; si la normativa propia de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla así lo dispone, los demandantes habrán de aportar una certificación catastral descriptiva y gráfica de que no reúnen la condición de titulares de inmuebles en todo el territorio de régimen común; estar inscrito en un registro público de demandantes, creado y gestionado de conformidad con lo que disponga la normativa de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Sexta del Real Decreto; disponer de unos ingresos familiares mínimos que exijan, en su caso, las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla; no superar los ingresos familiares máximos establecidos en cada programa de este Real Decreto, respecto a las ayudas financieras estatales, y, en el siguiente cuadro, respecto del tipo de viviendas protegidas:

Tipos de viviendas protegidas para venta, alquiler y alquiler con opción de compra	Ingresos familiares máximos de los adquirentes e inquilinos*
Régimen especial	2,5
Régimen general	4,5
Régimen concertado	6,5

* En número de veces el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (en adelante, IPREM).

Que la actuación para la que se solicita financiación haya sido calificada como protegida, por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.

No haber obtenido ayudas financieras ni préstamo convenido para el mismo tipo de actuación, al amparo de planes estatales o autonómicos de vivienda, durante los diez años anteriores a la solicitud actual. Se entenderá que se ha obtenido préstamo convenido cuando el mismo haya sido formalizado. Y que se han obtenido ayudas financieras, cuando se haya expedido la resolución administrativa reconociendo el derecho a las mismas. Las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla podrán establecer excepciones a esta norma, en supuestos en los que la nueva solicitud de financiación responda a motivos suficientemente fundamentados.

Las condiciones deberán cumplirse en el momento que determine la normativa propia de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla o, en su defecto, cuando el interesado se inscriba en el registro de demandantes, sin perjuicio de que pueda comprobarse nuevamente en el momento de la adjudicación de la vivienda o de la solicitud de las ayudas.

Los grupos de demandantes se registrarán por las condiciones específicas que se establecen en los correspondientes programas, es decir, los adquirentes de su primera vivienda en propiedad; los inquilinos acogidos a los supuestos de cesión temporal establecidos en este Real Decreto; los inquilinos incluidos en programas de alojamientos para colectivos especialmente vulnerables y otros colectivos específicos; los solicitantes de ayudas para actuaciones de rehabilitación.

Por otro, lado, la acreditación de los ingresos familiares se realizará en la forma prevista en el artículo 4 del Real Decreto, es decir se partirá de la cuantía de la base imponible general y del ahorro que se regula en los artículos 48 y 49 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto de las Personas Físicas, correspondiente a la declaración o declaraciones presentadas por cada uno de los miembros de la unidad familiar relativa al último período impositivo con plazo de presentación vencido, en el momento de la solicitud de préstamo convenido o ayudas financieras a la vivienda.

Si el solicitante no hubiera presentado declaración, por no estar obligado a ello, las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla podrán solicitar otras informaciones, incluyendo una declaración responsable del solicitante, que les permitan evaluar los ingresos familiares; la cuantía resultante se convertirá en número de veces el IPREM en vigor durante el período al que se refieran los ingresos evaluados; el número de veces del IPREM resultante podrá ser ponderado mediante la aplicación, por parte de las comunidades autónomas o ciudades de Ceuta y Melilla, de un coeficiente multiplicador único, comprendido entre 0,70 y 1, en función de número de miembros de la unidad familiar, en especial, si se trata de alguno de los grupos a que se refieren las letras h, i y j del apartado 2 del artículo 1; la ubicación de la vivienda en un ATPMS (Ámbitos territoriales de precio máximo superior) y otros factores determinados por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.

Cuando se trate de promotores para uso propio agrupados en cooperativas o en comunidades de propietarios, para adquisición de viviendas, el solicitante individual tendrá que acreditar de nuevo sus ingresos, en la forma indicada, al solicitar la subsidiación del préstamo que le corresponda directamente o por subrogación en el obtenido por la cooperativa o comunidad de propietarios a la que pertenezca. Respecto de los restantes demandantes de vivienda y financiación que sean objeto de la nueva comprobación prevista en apartado 2 del artículo 3, se considerará que cumplen las condiciones para acceder a la vivienda y obtener ayudas financieras, si los ingresos familiares nuevamente acreditados no superan en más de un 10% a los que se determinan en este Real Decreto para cada tipo de vivienda y tramo de ayuda financiera. La solicitud de ayudas financieras habilitará a la Administración

pública competente para solicitar toda la información necesaria, en particular la de carácter tributario o económico que fuera legalmente pertinente, en el marco de la colaboración que se establezca con la Agencia Estatal de Administración Tributaria o con otras Administraciones públicas competentes.

En cuanto a los órganos colegiados para el seguimiento del Plan son los siguientes: la Conferencia Sectorial de Vivienda; como órgano sectorial de coordinación entre el Estado y las CC.AA.; el Consejo del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, como órgano de participación social de los agentes económicos, que regula 19 del Real Decreto, presidido por el titular del Ministerio de Vivienda y regulado por Orden VIV/2668/2006, de 27 de julio; la Comisión Multilateral de Vivienda, que se regula en el Real Decreto como órgano preparatorio de reuniones y seguimiento constituido por los Directores Generales responsables de viviendas; las Comisiones bilaterales de seguimiento, que se especifican en el artículo 17 del Real Decreto.

Por otro lado hay que recordar que el Plan concede a los registros públicos de demandantes una importancia, que se percibe desde la exposición de motivos y como objetivo de principal magnitud que garanticen a los ciudadanos el acceso a la vivienda en condiciones de igualdad, transparencia, concurrencia con lucha del fraude, así el propio glosario de términos que incluye el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, en sus Anexos los define como Sistemas de inscripción obligatoria de los demandantes de viviendas acogidas a este Real Decreto, sea en propiedad o en alquiler, que garanticen la adjudicación de las viviendas protegidas según los principios de igualdad, concurrencia y publicidad, bajo control de la administración pública y el artículo 3 del Real Decreto sitúa la obligación de estar inscrito en el mismo rango que la obligación de no disponer de la vivienda protegida o tener unos ingresos mínimos. Además, su existencia en las CC.AA., es obligatoria e indispensable para la financiación estatal del Plan, aunque su creación y gestión autonómica y su normativa la que lo regule, debiéndose crear y estar en funcionamiento en el plazo de un año desde la publicación del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, esto es, el 24 de diciembre de 2009.

La importancia del Registro es tal que en defecto de regulación de las CC.AA., el momento de la inscripción es el momento en el que se deben cumplir las condiciones para el acceso a la vivienda (artículo 3.2) y que mientras que se produzca su regulación, la venta y adjudicación de las viviendas en primera y posteriores transmisiones se regula por lo que disponga la normativa de las CC.AA., pero respetando y garantizando los principios de igualdad, publicidad y concurrencia e impedir el fraude en las primeras y posteriores transmisiones.

También hay que destacar que el artículo 5.1 d) “la venta y adjudicación de las viviendas sólo podrá efectuarse a demandantes inscritos en los registros públicos previstos al efecto por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla” y que la colaboración en la financiación de los mismos es uno de los aspectos básicos a los que se refiere el artículo 16 cuando regula los Convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y contenido obligatorio de los Convenios.

Además está incluido en el eje 6 del Plan como entre las actuaciones que podrán recibir ayudas junto a otros instrumentos de información y gestión del Plan.

En cuanto a los elementos temporales del Plan, estos se encuentran recogidos en la DT Quinta del Real Decreto, mientras que las medidas transitorias para hacer frente a la coyuntura económica del sector se establecen en la DT Primera. Por su parte, la Orden de 5 de octubre de 2009 (BOE 240), establece el nuevo sistema de financiación del Plan.

Finalmente, hay que tener en cuenta la Resolución de 29 de diciembre de 2009, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 2009, por el que se establece la cuantía del Módulo Básico Estatal para 2010 (Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012) y se interpreta el punto sexto.3 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de mayo de 2009 y se fija en 758 euros por metro cuadrado de superficie útil la cuantía del Módulo Básico Estatal (MBE) para 2010, a los efectos previstos en el Real Decreto 2066/2008.

Aquí conviene recordar también la Orden de VIV/905, de 8 de abril, por la que se crea la sede electrónica en el Ministerio de Vivienda, en cumplimiento del artículo 3 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Por su parte, el Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, en el artículo 1, establece una nueva deducción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por obras de mejora en la vivienda habitual reformándose la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, que regula el IRPF y Impuesto de sociedades; en el artículo 2 se hace una ampliación del concepto de rehabilitación estructural en el Impuesto sobre el Valor Añadido y reducción del tipo de gravamen aplicable a la renovación y reparación de viviendas particulares; se establecen en el artículo 15 medidas adicionales para favorecer la protección de los ciudadanos inembargabilidad de ingresos mínimos familiares (artículo 129 LH). Finalmente se establecen en la Disposición Transitoria Segunda, una reducción en el IVA de los módulos aplicables a las actividades de renovación y reparación de viviendas particulares.

Una vez analizado el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, que aprueba el PEV y R conviene ya dar a conocer lo que supone el Real Decreto 1713/10, de 17 de diciembre. A partir de dicho Real Decreto la política de vivienda en España a finales del año 2010 debe girar en torno a dos ejes prioritarios: El fomento del mercado de viviendas en arrendamiento y la promoción de la rehabilitación del parque residencial existente.

El Real Decreto 1713/10, de 17 de diciembre, tiene por objeto el fomento del arrendamiento intenta mejorar la situación de escasez y el elevado precio de las viviendas ofrecidas en este régimen de tenencia y facilitar así el acceso de los ciudadanos a viviendas en alquiler.

El Real Decreto adapta el PEV y R a las nuevas circunstancias de severa crisis mundial, que ha hecho más difícil la provisión de la financiación hipotecaria necesaria para el subsector de la vivienda, circunstancia que afecta asimismo al Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. El Real Decreto y que hecho imprescindible afrontar un gran esfuerzo de contención y reajuste presupuestario por las Administraciones Públicas y acota y especifica con mayor claridad lo relativo a la vivienda protegida en alquiler con opción de compra, como alternativa de gran interés para muchos ciudadanos. Y, aunque reduce las cuantías de las subvenciones a los promotores de viviendas protegidas para arrendamiento, ello tiene lugar en un contexto de notable grado de cumplimiento de las líneas de actuaciones en materia de arrendamiento, en el PEV y R. El Real Decreto dentro de las nuevas líneas de actuaciones protegidas apuesta por actuaciones protegidas de rehabilitación del parque residencial existente, apostando de modo muy especial, por la sostenibilidad y la eficiencia, al optimizar el uso sostenible de la producción ya existente de viviendas como alternativa para atender las necesidades sociales de la población. Simultáneamente, el PEV y R presta su apoyo a la adquisición de viviendas protegidas y usadas, como alternativa de cara a la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población con niveles de ingresos medios o bajos. Así este Real Decreto aún cuando suprime la Ayuda Estatal Directa a la Entrada (AEDE), establece como novedad un posible tercer período quinquenal de subsidiación a los préstamos convenidos para la adquisición de las viviendas y regula por vez primera la adquisición del derecho de superficie de las viviendas protegidas para venta. Se trata de una nueva fórmula intermedia que facilita la adquisición temporal de las viviendas, a un precio más reducido que el normal, de forma que satisfagan las necesidades de alojamiento de sus adquirentes a lo largo de su ciclo vital.

Este Real Decreto suprime las subvenciones estatales para la urbanización de suelo edificable destinado de forma especial a viviendas protegidas, habida cuenta de

que la situación actual, con excedentes de suelo edificable y reducciones de sus precios medios, permite dejar de considerar como prioritaria esta modalidad de actuación protegida y acepta con carácter estable algunas de las iniciativas que, con carácter transitorio, había recogido el Real Decreto 2066/2008, con la modificación introducida por el Real Decreto 1961/2009, con el propósito de consolidar la orientación del PEV y R hacia la problemática más actual del subsector, entre la que cuenta de modo especial la situación de los stocks de vivienda libre no vendida.

En definitiva, este Real Decreto adapta el PEV y R a las exigencias de restricción presupuestaria, manteniendo, sin embargo, sus principales finalidades, tanto en lo que respecta a sus prioridades de carácter estructural más destacadas, como a su atención a las necesidades y problemática específica del subsector vivienda en el momento actual.

2.3.2. Administración Autonómica. Los Planes Andaluces de Vivienda y Suelo.

Antes de entrar a analizar las líneas básicas del Plan Concertado Andaluz de Vivienda y Suelo, aprobado Decreto 395/2008, de 24 de junio, para 2008-2012, y modificado por Decreto 266/2009, de 9 de junio, para adaptarlo al Real Decreto 2006/2008, de 12 de diciembre, y contribuir a un mayor equilibrio entre las formas de tenencia, fomentando el alquiler hacia una equiparación con la propiedad y promoviendo la movilización del parque de viviendas desocupadas en alquiler y la potenciación de la vivienda protegida dentro del mercado, conviene recordar varias cuestiones.

Por un lado, dado que el derecho y urbanístico está íntimamente relacionado con las actuaciones públicas en materia de vivienda, conviene analizar la situación del derecho urbanístico y por otro, recordar, los distintos Planes de Vivienda y Suelo hasta la aprobación del Decreto 395/2008, de 24 de junio.

En cuanto a la primera cuestión, la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, anuló en gran medida el deslinde de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de establecimiento del régimen de la propiedad del suelo y de la ordenación urbana.

El TC en su sentencia anuló en gran medida el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el TR de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, quitándole al Derecho Urbanístico el carácter estatal e iniciándose un Derecho Autonómico.

Así, la derogación del derecho supletorio estatal supuso una desigual normativa urbanística de las comunidades autónomas, algunas comunidades con legislación general urbanística, otras con legislación parcial y un tercer grupo carente de legislación. Así hay que diferenciar entre Derecho Estatal, básico y exclusivo, que en función de ello ha de ser respetada por la legislación autonómica y un Derecho Estatal supletorio de esta última, que sólo será aplicable en caso de la laguna legal.

Así tras algunas reformas menores, (Real Decreto Ley 5/1996, de liberalización en Materia de Suelo, luego convertido en la Ley 7/1997, de 14 de abril) salió a la luz la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, también con algunas anulaciones por incompetencia del Estado (STC 164/2001, de 11 de julio), que era una ley que se inspiraba en una idea de liberalización por la que se consideró el suelo como un producto más sometido a las leyes de la competencia, coadyuvando a convertir la vivienda no en un derecho, sino en una mercancía y objeto de especulaciones. Ello incidió de forma negativa en la ordenación de las ciudades, confundiendo la mayor flexibilidad, pertinente en ocasiones, con la cesión de tal ordenación a la iniciativa privada.

La anulación de la Ley de 1990 y 1992, por la STC 61/1997, supuso volver en gran medida a la Ley de Suelo de 1976, aunque sólo como legislación supletoria de la aprobada por las Comunidades Autónoma y no contradijeran los preceptos de la Ley de Suelo de 1992, que seguían en vigor.

Así, Andalucía asumió como legislación propia los preceptos anulados de la Ley de Suelo de 1992. Así la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (Vigente hasta el 20 de enero de 2003), que no tenía más que un artículo en el que se enumeraba cada uno de estos preceptos. Así la parte no anulada por la STC permanecía vigente como legislación estatal y la gran parte anulada permanecía vigente como legislación autonómica.

La situación actual desde el punto de vista urbanístico, se enmarca dentro de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), que tiene como objetivo mejorar los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística existente, dando una mejor respuesta a la realidad territorial, social, económica y cultural, con especial atención a las demandas sociales. Así con una gran subida de precios de la vivienda en Andalucía desde finales de los años 90, con una gran cantidad de familias andaluzas expulsadas del mercado libre, ha sido esencial aumentar la oferta de viviendas protegidas a precios asequibles para atender no sólo a las familias con escasos recursos, sino también a amplias capas sociales, para lo que resulta esencial la promoción de

suelos a precios limitados. A partir de ahí nos encontramos, con la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la vivienda protegida, que tiene como objetivo, garantizar una oferta de suelo suficiente para viviendas protegidas; asegurar el destino de las plusvalías generadas por la actividad urbanística para la vivienda protegida; establecer mecanismos de intervención en el mercado del suelo con incidencia en el precio de la vivienda y desarrollar proyectos de interés autonómico, la apuesta por el alquiler, fomentando la salida de viviendas ya construidas y que se encuentren deshabitadas, creando el Registro Andaluz de Agencias para el Fomento del Alquiler; apostado por una vivienda de calidad y desarrollando un régimen sancionador básico.

Finalmente el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, establece el modelo territorial de Andalucía.

Por otro lado, en cuanto a los Planes Andaluces de Vivienda y Suelo, debemos de recordar el I Plan 1992/1995, aprobado por Decreto 119/1992, de 7 de julio; el II Plan 1996/1999, aprobado por Decreto 51/1996, de 6 de febrero; el III Plan 1999-2002, aprobado por Decreto 153/1999, de 29 de junio, y IV Plan aprobado por Decreto 149/2003, de 10 de junio.

En ese periodo tenemos el siguiente resumen:

VIVIENDAS INICIADAS EN ANDALUCÍA

	1985-1988	1989-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004
TOTALES	161.060	208.495	189.518	394.980	570.757
LIBRES	73.375 45,56%	169.303 81,20%	115.244 60,81%	335.217 84,87%	521.549 91,38%
PROTEGIDAS	87.685 54,44%	39.192 18,80%	74.274 39,19%	59.763 15,13%	49.208 8,62%

Como sabemos al analizar el Plan Andaluz Vivienda y Suelo de Andalucía 2008-2012 aprobado por el Decreto 395/2008, de 24 de junio, y modificado por Decreto 266/2009, de 9 de junio, debemos de recordar que el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, se articula en nuestra comunidad mediante Resolución de 22 de mayo de 2009, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio de Colaboración, entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de

Andalucía. Mediante el mismo, firmado en virtud de lo dispuesto en el artículo 8.2 de la LRJAP Y PAC, el artículo 16 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, y los artículos 149.1.13ª de la CE y 148.1.3ª de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en su artículo 56, se establecen las pautas de colaboración y los compromisos mutuos de las partes, en orden a garantizar la ejecución del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las acciones a desarrollar a cargo del Ministerio (Cláusula Tercera), a cargo de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Cláusula Cuarta), los recursos no territorializados inicialmente (cláusula quinta), los medios de seguimiento del Convenio, la duración (cláusula octava); la naturaleza jurídica y jurisdicción (cláusula novena) y mediante Anexo se establece lo que supone el Plan para Andalucía, en concreto.

En cuanto a los recursos, se deducirán de los fondos no territorializados del Plan (aplicación 27.09.261N.752.19 «Plan de Vivienda. Varias comunidades autónomas» según la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009) según las siguientes cuantías y anualidades:

Anualidad	Cuantía (euros)
2009	3.000.000
2010	3.000.000
2011	3.000.000
2012	3.000.000

Además, se podrán destinar fondos estatales, durante el periodo de vigencia del Plan en concepto de instrumentos de información y gestión del plan conforme al artículo 68 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, para la implantación y mantenimiento de:

- a) Registros de demandantes.
- b) Ventanillas únicas de información y gestión sobre ayudas del Plan y de otras actuaciones de las políticas de vivienda.
- c) Programas de difusión del Plan y de su desarrollo y ejecución.

La cuantía de las subvenciones a ventanillas únicas, registros de demandantes y programas de difusión, se determinará mediante acuerdo de la Comisión Bilateral y será, como máximo, del 40 por ciento del coste total de dichas actuaciones.

La cuantía inicialmente acordada será susceptible de revisión en función de la actividad efectivamente realizada por las ventanillas, registros y programas financiados y de la evolución de su número, teniendo siempre en cuenta las disponibilidades presupuestarias.

A estos efectos, la cuantía de la subvención a dichas líneas correspondiente al año 2009 será de 2.310.000 euros.

En tanto dichas actuaciones no pueden ser cuantificadas en número de viviendas y, por tanto, no pueden identificarse como objetivos a financiar, los fondos estatales destinados a su financiación podrán deducirse de los fondos no territorializados del Plan (aplicación 27.09.261N.752.19 «Plan de Vivienda. Varias comunidades autónomas» según la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009).

Las ventanillas únicas de vivienda para la información y apoyo a la gestión de actuaciones protegidas, así como para la prevención del fraude en estas materias, se ubicarán en los municipios siguientes:

Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla.

El Decreto 395/2008, de 24 de junio, que aprueba el Plan Andaluz Concertado de Vivienda y Suelo en Andalucía 2008-2012, ha sido redactado y coordinado por las Direcciones Generales de Vivienda y Arquitectura y de Urbanismo, con la participación de todos los centros directivos, organismos y empresas de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio que han resultado necesarios.

Igualmente ha contado con la colaboración de la Consejería de Economía y Hacienda, del Instituto Andaluz de la Mujer, de la Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social y de aquellos otros organismos de la Junta de Andalucía que han sido precisos en razón de sus competencias, contando con la participación de las instituciones y agentes sociales, con especial referencia a la Administración Local, a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en Andalucía y con las entidades de crédito de acuerdo con lo establecido en el Pacto Andaluz por la Vivienda.

Asimismo, se ha contado con la participación de las asociaciones de promotores públicos y privados, de consumidores y usuarios, de vecinos y de entidades representativas de otros colectivos sociales vinculados a la problemática de la vivienda.

Los objetivos establecidos en el presente Plan Concertado se fijan en consonancia con los establecidos en el Pacto Andaluz por la Vivienda con la finalidad de hacer posible la construcción de las 300.000 viviendas protegidas que se recogen para el período de vigencia del referido Pacto 2008-2017 y se aprueba en el ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 56.1.a) de su Estatuto de Autonomía, que otorga a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en materia de vivienda y en concreto la planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación y la regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.

Igualmente, este Plan Concertado tiene como premisa las competencias propias de los municipios andaluces, fijadas en el artículo 92 del texto estatutario en materia de ordenación, gestión y ejecución urbanística así como la planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.

El Decreto 395/2008, de 24 de junio, parte de que en la última década la población andaluza ha pasado de 7,2 millones a más de 8 millones de habitantes, lo que ha supuesto un crecimiento de 10,2% de la población.

Este hecho sumado a que en el acceso a la vivienda se ha venido produciendo en la última década una mayor dificultad debida, fundamentalmente, al fuerte aumento del precio del suelo, lo que ha provocado que amplios sectores de la población se hayan visto desplazados del mercado libre de la vivienda. Por esta creciente dificultad en el acceso, la vivienda es una de las preocupaciones sociales más importantes de los ciudadanos y ciudadanas andaluces. En el caso concreto de las y los jóvenes, en Andalucía hay 824.341 personas con edad comprendida entre los 18 y los 35 años y con empleo, que quieren emanciparse, pero cuyos ingresos económicos les dificulta o les imposibilita el acceso a la vivienda. También tienen dificultades para el acceso a la vivienda las familias andaluzas con características específicas, como son las familias numerosas, las monoparentales, las que tienen un miembro en situación de dependencia, y las que sean víctimas del terrorismo

o de la violencia de género. Igualmente existen otros grupos sociales con la misma problemática en cuanto al acceso a la vivienda, como son las personas mayores de 65 años, las que proceden de rupturas familiares, los emigrantes retornados y otras familias en situación o riesgo de exclusión social.

El Plan Concertado de Vivienda y Suelo en Andalucía 2008-2012 se sustenta en la concertación social manifestada en el Pacto Andaluz por la Vivienda suscrito el día 13 de diciembre de 2007, por la Junta de Andalucía con la Confederación de Empresarios de Andalucía y con las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores de Andalucía y Comisiones Obreras de Andalucía, reconociendo así la relevante función que estas organizaciones desempeñan en la defensa y promoción de los intereses sociales y económicos en la Comunidad. También se ha suscrito un convenio con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias como parte sustancial en el desarrollo del referido Pacto así como con las entidades de crédito que operan en la Comunidad Autónoma de Andalucía para canalizar la financiación a las actuaciones protegidas de vivienda, ya sea nueva construcción o rehabilitación, y actuaciones de suelo que se ejecuten en el marco de este Plan.

El Plan Concertado establece tres líneas principales en la política de vivienda y suelo. La primera es el acceso a la vivienda de las ciudadanas y ciudadanos con residencia administrativa en Andalucía, ya sea en régimen de propiedad o de alquiler. Una segunda línea es la rehabilitación del parque residencial existente. Y la tercera línea en materia de suelo, estableciendo distintas medidas para fomentar la disponibilidad de suelo urbanizado con destino a la construcción de viviendas protegidas.

Dentro de la primera línea, el Plan Concertado que se aprueba contiene las medidas necesarias para fomentar el acceso a la propiedad de las personas y sus unidades familiares con residencia administrativa en Andalucía, diferenciando los destinatarios de las mismas por su nivel de ingresos, estableciendo tramos de ingresos para cada programa. Esta distinción por los niveles de ingresos obedece a la distribución de los objetivos establecidos en el Pacto por la Vivienda en Andalucía.

De forma similar, el Plan Concertado recoge distintos programas para favorecer el acceso de las ciudadanas y ciudadanos a la vivienda en arrendamiento, estableciendo ayudas para la promoción de viviendas protegidas, así como para fomentar el arrendamiento del parque residencial desocupado.

En líneas generales, en los programas para facilitar el acceso a la vivienda, ya sea en propiedad o en arrendamiento, se han establecidos ayudas económicas para las

y los destinatarios al objeto de que el esfuerzo que han de realizar estas personas no superen un tercio de los ingresos anuales para el acceso a la propiedad y del 25% de los ingresos para el acceso al alquiler. El acceso a estas ayudas se produce siempre que las beneficiarias y los beneficiarios accedan a la vivienda a través de algunos de los programas establecidos de acuerdo con su nivel de ingresos.

También se regulan en este Plan las ayudas necesarias para la promoción de viviendas y alojamientos destinados a familias con especiales dificultades sociales para el acceso a la vivienda, ya sea por su escaso nivel de ingresos o por encontrarse en riesgo de exclusión social.

La segunda línea que establece este Plan Concertado es la rehabilitación del parque residencial existente. Con esta línea se pretende mejorar las condiciones de habitabilidad en zonas con núcleos de infravivienda, propiciando la integración social y el mantenimiento de la población residente en dicha zona. También se pretende realizar actuaciones tendentes a conservar y mejorar o adecuar las viviendas ya existentes o los elementos comunes de los edificios de viviendas, ya sean de titularidad pública o privada. Cuando se desarrollen actuaciones de rehabilitación integral de ámbitos urbanos, se establece que dicha actuación se podrá realizar por iniciativa de la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, o por iniciativa de los ayuntamientos donde se ubique dicho ámbito urbano.

La tercera línea de trabajo que establece el Plan Concertado son las distintas medidas reguladas en materia de suelo con destino a la promoción de viviendas protegidas. Entre estas medidas destacan las recogidas para la urbanización de suelos, bien en proceso de urbanización o ya urbanizados cuyo destino sea la construcción, en sus dos terceras partes, de viviendas protegidas para adquirentes con ingresos anuales inferiores a 2.5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples. También se señalan ayudas para la adquisición de suelo a urbanizar para su incorporación a los patrimonios municipales de suelo y para la adquisición de terrenos de interés regional para su incorporación al Patrimonio Autónomo de Suelo.

Como novedad en materia de suelo, este Plan regula un nuevo programa cuyo objeto es fomentar la mejora de la gestión de los instrumentos urbanísticos, así como la ejecución de éstos y, en su caso, la urbanización, para posibilitar la edificación de viviendas protegidas. El Plan Concertado establece en función de los niveles de ingresos económicos de los destinatarios, la distribución de los diferentes regímenes de viviendas protegidas en los suelos de reserva para éstas que se incluyan en los correspondientes planes urbanísticos y fomenta la elaboración

de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo, que deben tener como objetivo la cuantificación y cualificación de las necesidades de los vecinos de cada municipio, siendo el Plan Municipal el que determine la proporción de los distintos regímenes de viviendas protegidas para dar satisfacción a las necesidades concretas detectadas entre sus vecinos.

Las líneas básicas del Plan Concertado vienen determinadas tras el artículo único de aprobación, en las 20 Disposiciones Adicionales y en la 7 Transitorias. Así, el abono de las ayudas de la Administración General del Estado contempladas en el Plan Estatal de Vivienda y Suelo vigente quedará condicionado al ingreso de los recursos económicos procedentes del Ministerio de Vivienda. Se considerarán sujetos preferentes de las ayudas públicas para el acceso a la vivienda, siempre que cumplan los requisitos en cuanto a ingresos establecidos en el Plan que aprueba este Decreto y en el Plan Estatal de Vivienda y Suelo vigente, las personas que, en aplicación de lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, se vean privadas del derecho a la subrogación mortis causa que les reconocía el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos aprobado por el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre.

La eficacia temporal del Plan concertado en cuanto a las actuaciones de suelo, rehabilitación y de viviendas protegidas podrán presentarse hasta el día 31 de diciembre de 2012.

No obstante, las solicitudes de dichas actuaciones en Áreas de Rehabilitación Concertada podrán presentarse con posterioridad al 31 de diciembre de 2012, si se encuentran incluidas en Programas de Actuación aprobados por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda con anterioridad a dicha fecha.

A los efectos del Plan tendrán la consideración de promotores públicos la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, los Ayuntamientos, cualesquiera otras Entidades Locales de carácter territorial, sus Organismos Autónomos, las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica, aunque sus actividades se ajusten por Ley al ordenamiento privado, y las Sociedades Mercantiles con capital exclusivo de las Administraciones Públicas, siempre que en el objeto de las mismas se incluya la promoción de viviendas o suelo residencial.

Excepcionalmente, y para el desarrollo de actuaciones concretas de vivienda de marcado carácter público y social, podrán ser reconocidos a los efectos del Plan que aprueba el presente Decreto como promotores públicos, mediante Orden de la persona titular de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda:

- a) Las Universidades Públicas.
- b) Las Sociedades Mercantiles con capital mayoritario de las Administraciones Públicas o de sus Organismos Autónomos y de las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica, aunque sus actividades se ajusten por Ley al ordenamiento jurídico privado, siempre que su objeto sea la promoción de vivienda.
- c) Las Asociaciones y Fundaciones cuyos fines sean la atención de aquellos sectores de la población cuyos recursos económicos no les permitan acceder a otras ofertas públicas o privadas del mercado de vivienda.

Respecto a Programas que se desarrollen en el Área de Rehabilitación del Recinto Histórico de Cádiz, las actuaciones que se vayan a acometer a cargo de dicho programa se podrán ajustar a lo dispuesto en el Plan Concertado, para las Áreas de Rehabilitación de Barrios y Centros Históricos.

A estos efectos, la tramitación y aprobación del Programa Coordinado de Actuación Integral se realizará de la misma forma que el Programa de Actuación de las Áreas de Rehabilitación de Barrios y Centros Históricos recogida en dicho Decreto.

Se podrá autorizar a la persona propietaria de una vivienda calificada en venta o para uso propio, el alquiler de la misma por la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Traslado de residencia por motivos laborales.
- b) Ser algún miembro de la unidad familiar víctima del terrorismo.
- c) Ser algún miembro de la unidad familiar víctima de la violencia de género.
- d) Otras circunstancias sobrevenidas que justifiquen transitoriamente el alquiler de la vivienda.

Este alquiler deberá ajustarse en cuanto a la renta máxima y a los ingresos familiares del arrendatario, a lo dispuesto en el Programa de Viviendas en Alquiler de Renta Básica a 25 años.

Asimismo, podrán destinarse al alquiler las viviendas que hayan sido adquiridas mediante el ejercicio de los derechos de tanteo o retracto.

Las viviendas protegidas que hayan sido calificadas para la venta con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se

aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que conforme a su régimen legal puedan ser descalificadas, se acogerán a lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 395/2008, de 24 de junio.

Corresponde a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía la competencia administrativa para autorizar la venta, en segunda y sucesivas transmisiones, así como la determinación del precio máximo legal de venta y renta, que no podrán ser superiores a los establecidos en la legislación de aplicación del momento, en tanto perdura el régimen de protección de las viviendas de promoción pública transferidas por la Consejería competente en materia de vivienda a dicha Empresa Pública.

En la venta o adjudicación, efectuada por la Administración, de las viviendas, trasteros y garajes vinculados de promoción pública promovidos al amparo de disposiciones anteriores al Decreto 149/2003, de 10 de junio, que aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, y regula las actuaciones contempladas en el mismo, el precio por metro cuadrado de superficie útil de las viviendas será el 90% del precio básico nacional vigente en la fecha del contrato de compraventa o entrega de la vivienda, incrementado en el porcentaje que le pudiera corresponder por su ubicación en un municipio de precio máximo superior.

Excepcionalmente, el precio calculado por aplicación de lo establecido en el apartado anterior podrá reducirse hasta un 50% de la siguiente forma: Un máximo del 30% en función del estado de conservación de la vivienda o por su localización dentro del casco urbano, y un máximo del 20% por las condiciones socioeconómicas de los adjudicatarios o de la zona.

Dicha reducción se acordará mediante resolución motivada de la persona titular de la Dirección General competente en materia de Vivienda de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, a propuesta de la persona titular de la correspondiente Delegación Provincial de la citada Consejería o del órgano competente de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, en su caso. El precio de venta por metro cuadrado de superficie útil de los trasteros y garajes vinculados, será el 60% del precio de venta por metro cuadrado de superficie útil de la vivienda a la que se encuentren vinculados. El precio máximo de venta, en segundas y sucesivas transmisiones, de viviendas, trasteros y garajes vinculados, que se efectúen por particulares será el resultado de multiplicar el precio fijado en los apartados anteriores por 1,5 veces, referido al momento de cada transmisión.

Respecto a la renta de las viviendas, los trasteros y los garajes vinculados de promoción pública promovidos al amparo de disposiciones anteriores al Decreto

149/2003, de 10 de junio, que se adjudiquen en arrendamiento, tendrán una renta anual inicial igual o inferior al 1,5% de la cantidad que resulte de multiplicar la superficie útil de la vivienda por el precio básico nacional vigente en el momento de la adjudicación de la vivienda, y por 1,40, incrementado en el porcentaje que le pudiera corresponder por su eventual ubicación en el municipio de precio máximo superior. La renta inicial se actualizará anualmente en función de las variaciones porcentuales del Índice Nacional General del Sistema de Índices de Precios al Consumo o indicador que lo sustituya.

Respecto a la forma de pago del precio de las transmisiones o adjudicaciones de viviendas, trasteros y garajes vinculados de promoción pública promovidos al amparo de disposiciones anteriores al Decreto 149/2003, de 10 de junio, que se realicen en régimen de compraventa será de un 5% del valor de la vivienda en concepto de aportación inicial, y el 95% restante, con anterioridad o simultáneamente a la firma de la escritura de compraventa.

Excepcionalmente, por las circunstancias socioeconómicas de los adquirentes, y mediante resolución de la persona titular de la Dirección General competente en materia de Vivienda de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, podrá autorizarse la venta con precio aplazado en las condiciones que se establezcan en la misma resolución.

En las viviendas protegidas de promoción pública en régimen de acceso diferido a la propiedad y en arrendamiento sólo cabe la subrogación mortis causa con los requisitos y condiciones que se establezcan. La permuta de viviendas protegidas de promoción pública solamente es posible entre aquéllas que sean propiedad de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Cuando la propiedad de una de las viviendas a permutar sea propiedad de otra Administración Pública, únicamente será posible cuando exista convenio entre las Administraciones. Las condiciones y requisitos serán los determinados en la Orden que se apruebe al efecto.

Respecto a las Ayudas para la rehabilitación de locales comerciales ubicados en edificios residenciales localizados en Áreas de Rehabilitación Concertada o de Rehabilitación Integral de Barriadas, se establece la continuidad de la línea de actuación para la rehabilitación de locales comerciales ubicados en edificios residenciales localizados en Áreas de Rehabilitación, dispuesta mediante la Orden de 20 de marzo de 2007, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, prorrogándose el plazo para la presentación de solicitudes. Respecto a las Ayudas para la rehabilitación y mejora de las dotaciones e instalaciones de los elementos comunes de los edificios residenciales plurifamiliares, se establece la continuidad de la línea de actuación para la rehabilitación y mejora de las dotaciones e

instalaciones de los elementos comunes de los edificios residenciales plurifamiliares, dispuesta mediante la Orden de 9 de agosto de 2005, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, pudiéndose realizar nuevas convocatorias para la concesión de subvenciones durante la vigencia del presente Plan. Se homologa a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía como Agencia de Fomento del Alquiler para el ámbito territorial de las Áreas de Rehabilitación Concertada que gestiona dicha Empresa, respecto de las viviendas procedentes de las actuaciones desarrolladas en dichas Áreas. El Régimen de las actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo será el establecido en el artículo 105 del Plan Concertado. Las Actuaciones de Transformación de la Infravivienda se ajustarán a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera y en el Decreto 149/2003, de 10 de junio.

El Plan Concertado aprobado por Decreto 395/2008, de 24 de junio, y modificado por Decreto 266/2009, de 9 de junio, modifica a su vez el Decreto 377/2000, de 1 de septiembre, por el que se regula el acceso a la propiedad de las viviendas de promoción pública cuyo régimen de tenencia sea el arrendamiento, en los artículos 3.1; 5,1; 9.1 y 2 y 11 relativo a los Promotores Públicos, la prohibición de disponer y el precio de las viviendas.

El Plan Concertado apuesta por una vivienda digna, de calidad y adecuada que satisfaga las necesidades habitacionales de las andaluzas y los andaluces y sus familias, de forma que garantice una vida segura, independiente y autónoma, procurándole junto con los equipamientos públicos suficientes el ejercicio de otros derechos como son el derecho a la intimidad personal o familiar, la salud y la educación (artículo 2) y se consideran destinatarios las andaluzas y los andaluces cuyos ingresos familiares anuales no excedan de 5,5 veces, el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples y se podrán establecer cupos de viviendas en las diferentes promociones destinados a jóvenes, mayores de 65 años, personas con discapacidad, víctimas del terrorismo, víctimas de la violencia de género, familias monoparentales, personas procedentes de rupturas de unidades familiares, familias numerosas, unidades familiares con personas en situación de dependencia, emigrantes retornados y otras familias en situación o riesgo de exclusión social. A efectos del Decreto 395/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, se considera joven a la persona menor de 35 años de edad.

Como medidas para favorecer el acceso a la vivienda protegida el artículo 4, establece medidas que consisten en fomentar la generación de suelo edificable, con unos precios máximos de repercusión que permitan la promoción de viviendas protegidas de nueva construcción, así como medidas dirigidas a fomentar dicha promoción, generando una oferta suficiente de viviendas, tanto en venta como en

alquiler, así como fomentar la adquisición de viviendas usadas y el alquiler de las viviendas existentes.

Esta oferta de vivienda protegida se estructura en función del nivel de ingresos de la unidad familiar, conforme a lo recogido en el Pacto Andaluz por la Vivienda que prevé la ejecución de 300.000 viviendas protegidas en el período 2008-2012, tanto en venta como en alquiler, y distribuidas orientativamente de la siguiente forma:

- a) 10.000 viviendas para personas destinatarias con ingresos inferiores al IPREM.
- b) 200.000 viviendas para personas destinatarias con ingresos entre 1 y 2,5 veces el IPREM.
- c) 40.000 viviendas para personas destinatarias con ingresos entre 2,5 y 3,5 veces el IPREM.
- d) 40.000 viviendas para personas destinatarias con ingresos entre 3,5 y 5,5 veces el IPREM.
- e) 10.000 alojamientos en alquiler para personas destinatarias que no puedan acceder por su nivel de ingresos y demás circunstancias personales y familiares a una vivienda.

En los terrenos legalmente reservados para viviendas protegidas, en cada promoción se ejecutará el 25% de las viviendas acogidas a los siguientes programas:

- a) Viviendas Protegidas de Régimen Especial.
- b) Viviendas Protegidas en Alquiler para Jóvenes con Opción de Compra.
- c) Viviendas Protegidas en Alquiler de Renta Básica.

En el artículo 5 se establecen medidas para impulsar el cumplimiento de la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque residencial existente, se arbitran las medidas de fomento previstas en este Decreto y en la legislación urbanística y en el artículo 6 establece un mandato a las Administraciones Públicas deben desarrollar actuaciones encaminadas a la rehabilitación integral de barrios y centros históricos.

- a) La integración de los barrios afectados por procesos de degradación en el resto de la ciudad, desarrollando el trabajo social con sus vecinos junto con la intervención urbanística y residencial.
- b) La revitalización y recuperación de los centros históricos como centros neurálgicos de las ciudades, evitando su abandono y despoblamiento.

Las actuaciones protegidas son las establecidas en el artículo 10 y son:

- A) Acceso en propiedad:
 - a) Viviendas Protegidas de Régimen Especial.
 - b) Viviendas Protegidas de Precio General.
 - c) Viviendas Protegidas de Iniciativa Municipal y Autonómica.
 - d) Adquisición protegida de viviendas usadas.
 - e) Fomento de la adquisición desde el alquiler.

- B) Para el alquiler:
 - a) Viviendas Protegidas en Alquiler de Renta Básica.
 - b) Viviendas Protegidas en Alquiler con Opción a Compra.
 - c) Alojamientos Protegidos.
 - d) Fomento del Alquiler del Parque Residencial Desocupado.

- C) Para jóvenes:
 - a) Viviendas Protegidas Joven en Venta.
 - b) Viviendas Protegidas en Alquiler con Opción a Compra.
 - c) Alojamientos Protegidos para Universitarios.

- D) Para personas con riesgo de exclusión social:
 - a) Viviendas de Promoción Pública para la Integración Social.
 - b) Alojamientos de Promoción Pública.

Son actuaciones protegidas en materia de conservación, mantenimiento y rehabilitación de las viviendas, los siguientes Programas:

- a) Transformación de la Infravivienda.
- b) Rehabilitación Autonómica.
- c) Rehabilitación Individualizada de Viviendas.
- d) Rehabilitación de Edificios.
- e) Rehabilitación Singular.
- f) Adecuación Funcional Básica de Viviendas.
- g) Actuaciones sobre Viviendas de Titularidad Pública.

Son instrumentos para la mejora de la ciudad existente, los siguientes Programas:

- a) Áreas de Rehabilitación de Barrios y de Centros Históricos.
- b) Rehabilitación Concertada de Iniciativa Municipal.

Para cada programa se fija el objeto, las condiciones y los requisitos.

Las actuaciones protegidas acogidas a los programas de los planes estatales de vivienda deberán ajustarse, además, a lo previsto en los citados programas.

Finalmente, el artículo 11 establece los ingresos familiares que de acuerdo con Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la unidad familiar ha de tener para acogerse al Plan y los coeficientes ponderadores.

En función del número de miembros de la unidad familiar:

NÚM. MIEMBROS	COEFICIENTE
1	1,00
2	0,90
3 ó 4	0,85
5 o más	0,80

- a) Cuando los ingresos sean percibidos por más de uno de los miembros de la unidad familiar, siempre que la aportación mayor no supere el 70% del total de los ingresos, se aplicará el coeficiente 0,90.
- b) En caso de que alguno de los miembros de la unidad familiar esté incluido en alguno de los grupos de especial protección de los determinados por el Reglamento de Vivienda Protegida de la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio, o por el presente Plan, se aplicará el coeficiente 0,90, pudiendo acumularse por la pertenencia a más de un grupo, pero no acumularse por el número de los miembros que cumplan el mismo requisito.
- c) En los municipios declarados de precio máximo superior se aplicará un coeficiente que es el resultado de dividir 1 entre el coeficiente del incremento de precio correspondiente a ese municipio.

Respecto a la actualización del precio de la vivienda protegida a efectos de segundas y posteriores transmisiones, estaremos a lo que dice el artículo 19 del Plan Concertado y respecto a la superficie de los alojamientos al artículo 25.

En conclusión dentro del Título II, el Capítulo III se dedica al Acceso a la vivienda en propiedad y dentro de este los distintos regímenes Viviendas protegidas de régimen especial; Viviendas protegidas de precio general; Viviendas protegidas

de iniciativa municipal y autonómica. El fomento de la adquisición de vivienda desde el alquiler. En el Capítulo IV las Viviendas en alquiler, en el Capítulo V, las viviendas para jóvenes; en Capítulo VI, Viviendas para personas con riesgo de exclusión social; en Capítulo VII Rehabilitación de viviendas y edificios.

Finalmente, el Título III se ocupa de las actuaciones protegidas en materia de suelo y por su parte, el Título IV de la financiación cualificada autonómica.

Conviene recordar aquí que mediante Orden de 26 de enero de 2010 (BOJA núm. 32, de 17 de febrero), se aprueba el desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de vivienda y suelo del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012.

2.3.3. Administración de los Entes Locales. Los Planes Municipales de Vivienda y Suelo. El Plan Municipal de Vivienda de Sevilla 2009-2012.

De acuerdo con el artículo 7 del Decreto 395/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, para el desarrollo de las actuaciones contenidas en el presente Plan Concertado, los ayuntamientos podrán aprobar un plan municipal de vivienda, que contendrá, como mínimo, el siguiente contenido:

- a) Los estudios de las necesidades de vivienda y del nivel de renta de las familias residentes en el municipio, desagregados por sexo, al objeto de determinar las viviendas protegidas necesarias y sus tipologías.
- b) Las propuestas de cuantificación y localización de las viviendas protegidas acogidas a los distintos programas.
- c) Las propuestas de reservas de suelo para su destino a la construcción de vivienda protegida.
- d) Los alojamientos protegidos que son necesarios y la determinación de los equipamientos e infraestructuras urbanas para el abastecimiento de los mismos que se deben reservar a tal fin, de conformidad con la legislación aplicable.
- e) Las propuestas de actuaciones de rehabilitación, ya sea del parque de viviendas en general, ya sea de áreas o de centros históricos.
- f) Las propuestas de viviendas de promoción pública y su localización.
- g) El sistema de selección de las personas destinatarias de las viviendas y alojamientos protegidos.

En la elaboración de estos planes se fomentará la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el territorio de Andalucía, al objeto de garantizar la intervención de los agentes firmantes del Pacto Andaluz por la Vivienda.

Antes de su aprobación, los planes serán remitidos a la Consejería competente en materia de vivienda para comprobar que se ajustan al Plan. La elaboración y redacción de estos planes se financiará por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, previa la suscripción del oportuno convenio con el correspondiente ayuntamiento.

El Capítulo III del Título III sobre las actuaciones protegidas en materia de suelo del Decreto 395/2008, de 24 de junio, se ocupa de la Adquisición de suelo a urbanizar para su incorporación a los patrimonios públicos de suelo.

En abril de 2009, el Consejo Económico y Social de Sevilla, aprobó por unanimidad, con el voto particular del II grupo, el nuevo Plan de la Vivienda. El Plan Municipal de vivienda de Sevilla 2012 se ha concretado con el consenso de los agentes económicos y sociales, a partir de los compromisos adquiridos en el Pacto Municipal por la Vivienda y de las recomendaciones del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012.

El Plan Municipal de Vivienda de Sevilla 2012 prevé la construcción de 19.028 viviendas protegidas lo que supondrá cubrir el 75% de la demanda en Sevilla en los próximos años, situada en torno a las 25.000 viviendas.

El nuevo Plan, alcanza un nuevo máximo histórico en la construcción de vivienda protegida en la ciudad de Sevilla, que se ha convertido en la primera capital andaluza en elaborar este documento tras la aprobación de los Planes de Vivienda Estatal y Andaluz.

Entre los aspectos a destacar en el nuevo Plan debemos destacar el fuerte peso de las viviendas en alquiler que alcanzan más del 40% de las viviendas que promoverá el Ayuntamiento en los próximos años con un total de 5.278 viviendas, de las que 2.870 serán construidas directamente por EMVISESA.

En este sentido, el Plan Municipal va a suponer multiplicar por 2 de la oferta de alquiler del parque de viviendas públicas para cubrir la demanda sobre todo de los sectores de la población más joven.

Además, por primera vez, todas las viviendas que construirá Emvivesa en régimen de alquiler, excepto un grupo de alojamientos especiales, será con opción a compra, lo que asciende a 3 de cada 10 de todas las viviendas.

En cuanto a la demanda, y tal como marca el Plan Estatal y el Plan Concertado de la Junta de Andalucía, se ha realizado un estudio exhaustivo y realista de la demanda de vivienda protegida, a partir del informe elaborado por Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA) para la Junta de Andalucía, y de estudios realizados por EMVISESA.

Las conclusiones muestran que el perfil medio de demandante es el de un joven menor de 35 años (69,53%); soltero (75,83%); con un reparto equivalente entre nivel de estudios básicos (Primaria y ESO: 36,39%), estudios medios (Bachillerato y FP: 39,56%) y estudios superiores (Diplomatura y Licenciatura: 22,68%); con un reparto equivalente entre contrato fijo y eventual (35,54 y 32,51% respectivamente); y con un nivel de ingresos familiares mensuales entre 600 y 1.500 euros (71,09%), aunque en este apartado hay que señalar que más de un 85% se sitúa en torno a los márgenes establecidos con carácter general en el Plan Concertado (entre el 1,16 y el 5,05 del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) 2008 [entre 600 y 2.600 euros]).

Por otra parte, prefiere una vivienda de 3 dormitorios (63,05%), ya sea en régimen de propiedad o de alquiler (53,59%), aunque otro 37,85% prefiere la vivienda en propiedad.

Las conclusiones que arrojan los estudios sitúan en torno a 25.000 la demanda de vivienda protegida en Sevilla y se ha hecho necesario depurar los Registros de Demandantes, ya que hay una alta incidencia en contratos no formalizados por solicitantes que no cumplen los requisitos, que no tienen una necesidad real de vivienda, que hay más de un miembro de la unidad familiar inscrito en el Registro, etc., de forma que se concluye que la demanda de vivienda protegida en Sevilla se sitúa en torno a las 25.000 viviendas.

Destacar además la atención a los sectores sociales más desfavorecidos gracias a la creación, por primera vez, de 850 alojamientos protegidos para personas con las rentas más bajas, así como para universitarios y comunidad científica. Del mismo modo, han resaltado las actuaciones en materia de renovación de barrios enteros como Regiones Devastadas y Pajaritos, que van a ser reconstruidos en el marco del nuevo Plan de la Vivienda.

El nuevo Plan Municipal de Vivienda de Sevilla 2012 prevé la construcción de 19.028 viviendas protegidas, lo que supondrá cubrir el 75% de la demanda en Sevilla en los próximos años.

Estas 19.028 viviendas nuevas suponen un incremento del 27,6% en relación con las 14.915 del Plan 2003-2007.

EMVISESA promoverá una de cada tres viviendas protegidas del Plan y concentra su oferta en las familias de rentas más bajas.

El Plan ya se ha iniciado a lo largo de 2008 con el desarrollo del Plan con 7 promociones de 523 viviendas protegidas cuyos proyectos ya ha adjudicado EMVISESA y con los suelos que la Gerencia ha sacado recientemente a concurso.

Las viviendas del Plan se dividen en dos grandes grupos:

Por un lado, 13.402 viviendas protegidas promovidas por el Ayuntamiento de Sevilla, y por otro, 5.626 viviendas protegidas promovidas por la Empresa Pública de Suelo de Andalucía.

Dentro de las viviendas protegidas responsabilidad directa del Ayuntamiento de Sevilla:

EMVISESA promoverá 6.753 viviendas y la Gerencia de Urbanismo ofertará suelos mediante concurso público con destino a los promotores privados para que desarrollen otras 6.649 viviendas protegidas.

Un 40% (5.278 viviendas) serán en Régimen de Alquiler.

Un 45% (6.149 viviendas) serán en Régimen de Venta.

Y un 15% (1.975) serán actuaciones de Renovación Urbana.

Las dos terceras partes de estas viviendas se destinarán a familias con ingresos no superiores a 2,5 del IPREM.

Entre las últimas actuaciones destacar, en el mes de octubre 2009, el inicio de la construcción de un nuevo barrio para 210 familias donde hasta ahora existen 18 bloques de infraviviendas con la demolición del primer bloque de estas infraviviendas del barrio de Regiones Devastadas, ubicado en el Distrito Cerro-Amate.

Junto a estas actuaciones, actualmente un equipo de trabajo e intermediación está realizando un estudio de la realidad social, económica y laboral de la población afectada, así como del régimen de posesión de las viviendas. Ese equipo se encuentra trabajando desde el mes de mayo en la Oficina de Gestión y Atención a los Vecinos, que EMVISESA ha instalado en las proximidades de Regiones Devastadas.

Otras actuaciones enmarcadas en el nuevo Plan que deben destacarse son la construcción de 57 VPO en el arrabal de San Bernardo.

Por otra parte, la actual coyuntura económica ha sido tenida en cuenta en la formulación del presente Plan, de forma que ha adoptado las siguientes medidas para facilitar el acceso a la vivienda:

- Aplazamiento de hasta 4 años en el pago de las cantidades a entregar en concepto de entrada (20% del precio de la vivienda).

El desarrollo de esta medida incluye facilidades para que, antes de la entrega de llaves, se pague sólo el 10% del precio de la vivienda, así como el IVA completo. Para el restante 10%, se establece una moratoria de 8 meses desde la fecha de firma de la escritura de compraventa de la vivienda, a partir de la cual se reinicia el pago de la cantidad restante, aplicándose intereses únicamente desde ese momento y con el tipo de interés convenido que marca el Ministerio de la Vivienda. Esta medida estará vigente hasta el 1 de enero de 2010.

- A las personas en desempleo se les garantiza el mantenimiento del derecho de adjudicatario de vivienda protegida. Se ofertará al adjudicatario la posibilidad de acceder, en un momento posterior, a otra vivienda de la misma Oferta Pública, mientras esté abierto el proceso de contratación, o acceder a una vivienda en alquiler en función de las disponibilidades que EMVISESA tenga en cada momento de viviendas en ese régimen.

Con respecto al sistema de selección de las personas destinatarias de las viviendas y alojamientos protegidos, en el Pacto por la Vivienda de la ciudad de Sevilla se establece el “Impulso a la elaboración de un Reglamento Municipal para la adjudicación de vivienda protegida y puesta en marcha del Registro Municipal de Demandantes de la ciudad de Sevilla”.

2.4. LA POLÍTICA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA DE LA VIVIENDA EN LA UE. OTROS MODELOS EUROPEOS.

El derecho a la vivienda y el reconocimiento de ésta como bien de primera necesidad se recoge por primera vez en 1948 en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Más de cincuenta años después la vivienda sigue siendo un problema en muchos lugares. En este contexto la *II Conferencia sobre los Asentamientos Humanos Habitat II* celebrada del 3 al 14 de junio de 1996 en Estambul recoge una serie de compromisos bajo el lema «Una vivienda adecuada para todos».

La Unión Europea, a pesar de no tener competencias directas sobre esta materia, se adhiere a estos compromisos traduciendo las propuestas de la cumbre al contexto europeo: proporcionar seguridad en la tenencia, promover el derecho a una vivienda digna, proporcionar igualdad de oportunidades en el acceso a la propiedad del suelo, promover la igualdad de oportunidades en el acceso al crédito y promover el acceso a los servicios básicos.

Repasando las diferentes legislaciones europeas el objetivo común de las políticas en todos los países se podría resumir en la misma premisa: el derecho de todos los ciudadanos a acceder a una vivienda digna.

En España, por ejemplo, el derecho a la vivienda viene recogido en el artículo 47 de la Constitución de la siguiente manera:

«Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

Sin embargo en el resto de los países analizados empiezan a aparecer otras dimensiones en los objetivos de la política de vivienda que intentan ir un poco más allá: la capacidad de elección haciendo referencia tanto a la diversidad en el régimen de tenencia como a la cohesión social y a la variedad de clases sociales, edades y circunstancias en los enclaves de vivienda, como es el caso de Francia, Finlandia, Irlanda o el Reino Unido; o el derecho no sólo a la vivienda sino también a un entorno saludable, seguro y ecológicamente sostenible, el derecho a la ciudad, a un medio ambiente sano y el derecho a la calidad de vida (Suecia, Francia, Irlanda o Finlandia); o el derecho a una vivienda con un precio razonable en el caso de Suecia o Finlandia.

En este sentido, la vivienda deja de ser un derecho a garantizar por sí solo y se empieza a entender como parte activa y fundamental de otras materias:

- La política contra la exclusión social, en la que hay que destacar la importancia de la vivienda. La mezcla de clases sociales como forma de lucha contra la segregación espacial, la inclusión de las nuevas necesidades específicas de determinados grupos sociales resultado de una nueva estructura de la población (inmigrantes, tercera edad, jóvenes o minusválidos) o los procesos de participación dentro de la gestión de las viviendas como método de integración social son algunos de los aspectos que aparecen en las distintas políticas europeas.
- La política de la ciudad desde un punto de vista sostenible y medioambiental, que prime el cuidado del entorno y de la ciudad existente frente al crecimiento desmedido y cuyo principal exponente es la rehabilitación integrada de barrios.

Es obligación de cada uno de los Estados el detectar las necesidades de la población en materia de vivienda y diseñar las medidas legislativas y fiscales necesarias en cada caso para asegurar este derecho a cada uno de sus ciudadanos.

Para el buen diseño de estas medidas es necesario un análisis de la realidad. La recopilación periódica de información y su posterior análisis dará las pautas necesarias para elaborar un retrato fiel de los puntos débiles y las prioridades en cada territorio.

La recogida de información entre la población como en el caso de Finlandia con el *Barómetro del residente*, apoyado en informes encargados a profesionales que clarifican y analizan la situación de la vivienda antes de elaborar la nueva legislación nacional sobre vivienda; o los grupos de trabajo en el Reino Unido, que realizan sus informes previos a la modificación de la política con la intención de encontrar pautas que puedan asegurar la eficiencia de las medidas a emprender e incluyendo en el proceso periodos de difusión e información pública durante los cuales la población puede dejar su opinión y sus quejas sobre el tema planteado, con la promesa de que todas ellas quedarán incluidas; o el caso de Irlanda, cuyo gobierno decide encargar un informe ante la inminente subida de precios de la vivienda para analizar las causas y las consecuencias de este hecho así como una propuesta con distintas soluciones o medidas que servirán para poner fin al problema, son ejemplos de la aplicación de este método de trabajo que el Estado español no parece compartir.

La periodicidad de la recopilación de datos sobre el parque de viviendas (*censos*) es otro ejemplo del desinterés del gobierno español por la situación en materia de

vivienda. En Alemania y en Finlandia se recoge información sobre el parque de viviendas cada 4 años, en Francia cada 3 y en Holanda anualmente.

En España, en cambio, se recoge cada 10 y el *padrón de habitantes*, con el traspaso de competencias local y autonómico, ha ido eliminando muchas de las variables que incluía. En 1998, el parque de viviendas en España ascendía a un total de 486 viviendas por cada 1.000 habitantes (2,1 personas por vivienda), siendo el segundo país de entre todos los analizados con un mayor parque de viviendas y con 27 viviendas por cada 1.000 habitantes por encima de la media europea.

Desde ese año se han iniciado un total de 1.975.080 viviendas en el territorio español. Si observamos la evolución del parque de viviendas en los diferentes países analizados, España es el país que más ha incrementado su *stock* en los últimos 30 años, pasando de estar entre los países con un *stock* más reducido a ser la segunda potencia en la Unión Europea.

Por otro lado, la evolución del parque de viviendas no puede dissociarse del crecimiento de la población, que está llegando a extremos de crecimiento natural cero en algunos países de Europa como Dinamarca, Suecia, Reino Unido o España.

Sólo Irlanda, Francia y Holanda tienen un crecimiento natural distinto de cero sin tomar en cuenta la inmigración. España es un caso significativo, ya que a partir de los años 80 el crecimiento de la población se detiene bruscamente y a partir de 1985 evoluciona un solo punto cada año.

El parque de viviendas en España es muy reciente. El 44% del parque de viviendas español en 1991 ha sido construido entre 1970 y 1991. Desde 1991 se inician 2.676.390 viviendas. Tan sólo el 21% de su parque es anterior a 1949, porcentaje inferior al de países como Alemania (29%), Francia (35%) o Reino Unido (42%), en los que el parque de viviendas se vio muy afectado por la Segunda Guerra Mundial.

La situación del mercado de construcción de viviendas en España es un caso bastante peculiar entre todos los países analizados. En el año 2000 el índice de viviendas construidas por cada 1.000 habitantes llegó hasta las 10,41 colocándose en la segunda posición después de Irlanda (13,19). Pero mientras Irlanda construye viviendas porque su *stock* está muy por debajo de la media europea (331 viviendas por cada 1.000 habitantes), España alcanzó la media durante los años 80. El nivel de construcción de viviendas en nuestro país ha alcanzado niveles similares a los del *boom* inmobiliario de los años 70.

A partir de este momento, lógicamente el volumen de viviendas construidas descendió para mantenerse cerca de las 200.000 desde 1980 hasta 1993. A partir de

este momento y hasta la actualidad, el número de viviendas construidas por año sufre un incremento brusco y en claro ascenso. A este periodo de construcción desmesurada va paralelo el descenso igual de espectacular de las viviendas de régimen social. Mientras que durante los años 70 y 80 la construcción en el mercado libre y social (viviendas de protección oficial y viviendas de precio tasado) iban más o menos parejas, siendo mayoritarias las promociones sociales en determinados periodos (desde 1972 a 1975 o desde 1980 a 1987), a partir de 1986 descienden por debajo de las 100.000 viviendas anuales y no aparecen reflejadas en el *boom* constructivo actual (en el año 2000 representa el 13% de las viviendas acabadas y el 9% de las viviendas empezadas en 2000 y 2001).

España parece contar, pues, con un parque de viviendas lo suficientemente grande como para albergar a toda su población. Sin embargo, la solución realmente sostenible frente al problema de la construcción desmesurada de viviendas es la rehabilitación, porque es la única opción que no consume suelo, consume mucha menos energía que la construcción, menos materiales y genera más trabajo manteniendo en óptimas condiciones el patrimonio existente para el uso y disfrute de la población.

En materia de rehabilitación, España está a la cola de los países analizados. Sólo en Francia, cuyo volumen de rehabilitación es menor que en países como Holanda, Suecia o Reino Unido, el número de viviendas rehabilitadas es mayor que el número de viviendas construidas.

La crisis económica y la consecuente subida de precios, unidas al incremento del paro que esto conlleva en el sector de la construcción, son las principales consecuencias del cambio de perspectiva que lleva a primar la rehabilitación sobre la construcción en Europa. Además los barrios antiguos de las ciudades, que son los más perjudicados desde el punto de vista de la renovación, forman parte de la ciudad consolidada y han ido creando a lo largo del tiempo un tejido vivo que funciona de manera mucho más eficaz que los nuevos barrios construidos. La renovación de la ciudad consolidada lleva aparejada el problema de la especulación. La población que vive en estos barrios degradados se caracteriza por ser población marginal de escasos recursos económicos. Al demoler y volver a construir, los barrios se revalorizan, el precio de las nuevas viviendas supera con mucho el poder adquisitivo de la población que vivía allí y la deja fuera.

Esta población, lejos de mejorar su calidad de vida gracias a la renovación, pierde su hábitat y se muda a zonas con condiciones parecidas a las anteriores, generándose un proceso de exclusión. La rehabilitación, pues, se plantea como una vía más sostenible económicamente y como una manera de preservar lo existente, la

cultura, la historia y la gente que la forma, como una medida política y social que favorece a la gente que habita allí. Como se vio posteriormente, los procesos de rehabilitación no son capaces por sí solos de eliminar la especulación inmobiliaria y la posterior expulsión de la población residente de escasos recursos.

Como medidas precursoras de esta tendencia podemos nombrar la *Ley Malraux* (Francia, 1962) que planteaba una política de recuperación de los centros históricos incluyendo en ella tanto la arquitectura monumental como la doméstica aunque sin ahondar en el aspecto social. A partir de este momento se inician una serie de medidas e instrumentos que intentan recuperar el centro no sólo como conjunto de edificios aislados sino como *hábitat* que incluye tanto los habitantes como sus necesidades.

En 1971 se constituye el *Agence National pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH)*, institución pública independiente que tiene como función la rehabilitación de viviendas privadas y la implantación de la *Opération Programmé d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)* y los *Programmes Sociales Thématiques (PST)* programas integrados de rehabilitación de barrios. La *Housing Act* de 1969 aprobada en el Reino Unido aprueba la rehabilitación de viviendas debido a su escasez a través de subvenciones a los inquilinos y propietarios para la mejora de las viviendas. Como uno de los mejores ejemplos de la rehabilitación de barrios en Europa nombraremos el caso de Dinamarca.

Por otro lado, la propiedad como régimen de tenencia mayoritario en toda Europa es una tendencia de los últimos tiempos. Las recientes políticas de vivienda de los distintos países han ido enfocadas a premiar esta situación. Como consecuencia de ello, 4 de los 9 países analizados tienen, en la actualidad, un porcentaje bastante considerable de propietarios ocupantes, quedando tan sólo Alemania y Suecia con más de la mitad del parque de viviendas en alquiler. España encabeza esta tendencia con un 81% de las viviendas en propiedad, seguido muy de cerca por Irlanda (79%), Reino Unido (69%) y Finlandia (60%). Aunque la tendencia española en régimen de tenencia tenga una tradición ya casi consolidada, no siempre ha sido así. En el año 50 la propiedad no llegaba a la mitad del parque de viviendas.

A partir de los años 80 el panorama en la política de la vivienda en los países de Europa empieza a cambiar. La necesidad de vivienda está cubierta, la población ha dejado de crecer y algunos países empiezan a acercarse al crecimiento natural cero y la crisis económica invita a plantear recortes en materia de vivienda. Incluso en algunos países se llega a dar la situación de que el parque de vivienda social alberga a capas de la población cuya capacidad económica les permite encontrar y pagar una vivienda en el mercado libre. Los gobiernos nacionales deciden cam-

biar la política, enfocar sus esfuerzos a conseguir que parte de esta población se *independice* y reducir gastos para ayudar a consolidar otras materias.

En Francia la gestión de la vivienda social se pasa poco a poco a manos totalmente privadas. En el Reino Unido y en Irlanda se decide vender a bajo precio el parque de vivienda social a sus inquilinos (*right to buy*). Se liberaliza por completo el mercado del alquiler, y muchos países optarán por potenciar la propiedad como régimen de tenencia y por conservar un pequeño porcentaje de vivienda social.

El proteccionismo estatal en este punto trae consecuencias sobre el parque en alquiler que todavía dejan huella en la mayoría de las ciudades. La congelación de los alquileres desanima a los dueños a invertir en dichas viviendas.

En muchos casos, pequeños propietarios sobre todo, los ingresos que perciben por ellas no son suficientes para cubrir los gastos que representa la mejora de este parque que se va degradando con el tiempo. En el momento de la liberalización los precios suben mucho más rápido que la inflación y los sueldos y el parque están en muy malas condiciones. Para ayudar a los inquilinos a pagar estas subidas se crean las ayudas a la persona. Los problemas típicos de los centros de las ciudades en toda Europa son consecuencia de estas medidas. Los centros están degradados y albergan a un porcentaje de población de bajos ingresos y en muchos casos se han convertido en grandes *guetos*. Comienza la política de rehabilitación de barrios. Pero en un primer momento los mecanismos empleados hacían subir los precios de las viviendas rehabilitadas expulsando a la población que residía en estos centros porque la subida de los alquileres posterior a la rehabilitación era demasiado alta para sus ingresos, con lo cual no se solucionaba el problema social, sino que era trasladado de lugar. Las condiciones de habitabilidad mínimas también son consecuencia de la situación del parque en alquiler.

El fomento de la vivienda en propiedad supone que el Estado se libera a largo plazo de gastos y problemas, mientras que el mantenimiento de un parque social que normalmente se ha construido rápidamente –es más importante construir muchas viviendas en poco tiempo y a bajo precio que den cobijo a un número considerable de población que vigilar la calidad de estas viviendas– es un coste excesivo para el estado. Las ayudas a la producción se reducen notablemente, y se incrementan las ayudas a la persona para paliar el incremento desmedido de los alquileres. Las formas de ayuda más habituales para el acceso a la vivienda en propiedad son la reducción fiscal sobre los intereses de los préstamos hipotecarios, la exoneración del impuesto sobre los bienes inmuebles y, en la mayoría de los países, la ausencia de tasas en la venta de viviendas (traspasos de las viviendas). Salvo Irlanda y el Reino Unido, todos los países han puesto en marcha sistemas de

ahorro-vivienda que favorecen la inversión inmobiliaria y la compra de viviendas a través de intereses altos o primas en el ahorro y/o préstamos posteriores con intereses reducidos.

Tanto en Alemania como en Francia se han puesto ambos sistemas en marcha y tienen gran éxito.

A diferencia del resto de los países analizados, en España nunca ha existido un parque de vivienda social en alquiler gestionado por el estado. Toda la vivienda social salía directamente al mercado para su compra. Por el contrario la congelación de los alquileres sí fue una medida aplicada en nuestro país, hasta la aprobación en 1985 de la llamada «Ley Boyer», con todas sus consecuencias.

Como régimen de tenencia alternativo a la propiedad (a caballo entre la propiedad y el alquiler) aparece el Condominio o Cooperativa en Dinamarca, Suecia y Finlandia. Este tipo de viviendas es utilizado por gran parte de la población como alternativa a la propiedad por ser más barato. No se compra la vivienda en propiedad quedando *en manos* de la sociedad, sino el derecho al uso ilimitado de ella.

En Finlandia, este sistema es especialmente peculiar ya que este derecho puede ser comprado no sólo por una persona física para su uso como en el resto de los países, sino que puede ser cedido a alguien que quiera alquilarlo, a entidades sin ánimo de lucro, etc. Este sistema favorece la inclusión social por la mezcla en la misma propiedad de diferentes sectores de la sociedad, de hecho Finlandia es uno de los países que menos problemas tiene con la exclusión social y la segregación espacial. Como punto común a todos estos países se puede hacer notar el empeño por ceder parte de la gestión de las viviendas a los inquilinos como medida de inclusión en la sociedad, característica implícita en las viviendas en cooperativa o condominio.

España tiene el parque de viviendas más infrautilizado de entre todos los analizados. Frente a estos dos problemas mencionados, la falta de oferta de vivienda en alquiler y el gran número de viviendas vacantes, la medida propuesta por el gobierno para fomentar la salida al mercado de este parque sin uso es desgravar en el IRPF aquellos propietarios que alquilen su vivienda el 15% del total recaudado por la renta de dicha vivienda o, en el caso de tenerla vacía, hasta el 40% de lo recaudado. Después de reconocer que la vivienda en alquiler es utilizada por aquella población que no puede acceder a la propiedad, en muchos casos por falta de recursos económicos, las medidas emprendidas no garantizan en absoluto que la accesibilidad de este sector vaya a mejorar, salvo porque existirá, si funcionan, una mayor oferta de viviendas.

RESIDENCIAS VACÍAS Y SECUNDARIAS

Residencias vacías			Residencias secundarias		
		%			%
España	1991	13,00	España	1991	15,30
Irlanda	2000	10,00	Suecia	1998 ^a	13,90
Francia	1999	6,90	Alemania	1998	12,20
Finlandia	1998	6,50	Francia	1999	10,10
Reino Unido	1999	4,80	Dinamarca	1999	8,80
Dinamarca	1999	4,40	Reino Unido	1999	1,10
Alemania	1998	3,60	Holanda	1999	0,20
Suecia	1998	3,30	-	-	-
Holanda	1999	2,30	-	-	-

Finalmente en cuanto al esfuerzo económico y el gasto en materia de vivienda, el primer grupo, compuesto por Holanda, Suecia y Reino Unido se caracteriza por gastar más del 3% del PIB en vivienda. Las mayores inversiones se dan en los países que poseen el mayor parque social, cuyo mantenimiento y gestión incrementa el gasto en materia de vivienda.

Dinamarca, Francia y Alemania gastan entre el 1% y el 2%, mientras Irlanda y Finlandia emplean entorno al 1%. En el último grupo encontramos a España junto con Portugal y Grecia, países con mayor índice de propietarios ocupantes y cuyo presupuesto es empleado en ayudas directas al acceso a la propiedad. En ninguno de estos países existe un parque de vivienda social en alquiler.

El *Plan de Vivienda 1998-2001* gastaba 61 millones de euros como cifra media al año. En el último *Plan de Vivienda 2002-2005* prevé el empleo de 540,97 millones de euros en diversas ayudas. Esta cifra supone un total de 13 euros por habitante frente a los 300 euros que gastaban Francia, Holanda, Reino Unido o Suecia en 1999.

España es el país que mayor incremento ha sufrido en el precio de la vivienda desde 1980 (726% en valor nominal y 124% en valor real). La diferencia entre el aumento del precio en este país y en el resto es muy significativa: 275 puntos por encima de Irlanda –país con un índice de viviendas ocupadas por sus propietarios muy cercano a España y cuyo gobierno reconoce un gran problema de acceso a la vivienda para una parte significativa de la población en dicha subida–, casi el doble que en el Reino Unido, 30 veces más que en Suecia, Holanda y Francia y 22

veces más que en Alemania. El precio sube proporcionalmente a la construcción de viviendas, cuantas más viviendas se construyen más sube su precio.

En conclusión:

- El bajo porcentaje de viviendas en alquiler (del orden del 15%, muy inferior al del resto de países de la Unión Europea) contribuye a hacer aún más difícil el acceso a una vivienda, en cualquiera de sus formas, a los jóvenes y a las familias de menores ingresos.
- Si bien el número de viviendas por cada mil habitantes ha aumentado notablemente en estos últimos años, ello no ha repercutido en la misma forma en las necesidades realmente cubiertas, debido a la importante proporción de viviendas vacías o destinadas a segunda residencia.
- La opción por la construcción de nuevas viviendas frente a la rehabilitación de las viviendas vacías existentes, además de constituir un despilfarro de capital fijo, contribuye a agudizar los problemas derivados de la ocupación de nuevos suelos, el incremento de las necesidades de transporte y, en definitiva, a la *insostenibilidad* del crecimiento urbano.
- Una gran parte del parque de viviendas existente responde a formas y características constructivas ineficientes desde el punto de vista energético y medioambiental (aislamiento insuficiente, materiales no reciclables, instalaciones inadecuadas...), contribuyendo a la ineficiencia global de la ciudad como sistema.
- El supuesto anterior se da, en buena parte de los casos, en viviendas ocupadas por inquilinos con rentas antiguas (que no permiten al propietario invertir en su mantenimiento) o en viviendas antiguas propiedad de colectivos de bajos ingresos (jubilados o pensionistas que no tienen capacidad económica para adecuar la vivienda a estándares de calidad actuales), lo que plantea la necesidad de líneas específicas de ayuda para la mejora de las mismas.

3. LOS AGENTES SOCIALES EN LA POLÍTICA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA.

Dentro de las políticas de intervención pública de vivienda los agentes sociales juegan un papel fundamental y que les es propio en una economía de mercado en el marco de los artículos 1, 7 y 9 de la CE; el Capítulo III del Título I de la CE sobre los principios rectores de la política social y económica y el Título II, artículos 128 al 136 de la CE, donde se establece que *“Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”*.

Este papel lo ha reconocido en Andalucía en la exposición de motivos el Decreto 395/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, ya que éste se sustenta en la concertación social manifestada en el Pacto Andaluz por la Vivienda suscrito el día 13 de diciembre de 2007, por la Junta de Andalucía con la Confederación de Empresarios de Andalucía y con las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores de Andalucía y Comisiones Obreras de Andalucía, reconociendo así la relevante función que estas organizaciones desempeñan en la defensa y promoción de los intereses sociales y económicos en la Comunidad. También se ha suscrito un convenio con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias como parte sustancial en el desarrollo del referido Pacto, así como con las entidades de crédito que operan en la Comunidad Autónoma de Andalucía para canalizar la financiación a las actuaciones protegidas de vivienda, ya sea nueva construcción o rehabilitación, y actuaciones de suelo que se ejecuten en el marco de este Plan.

La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por el que se aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, considera en los artículos 10.14º y 20º, que la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes, con el objetivo básico de *“la cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social”* y *“El diálogo y la concertación social, reconociendo la función relevante que para ello cumplen las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía”*, respectivamente.

Por su parte, dentro de los principios rectores de las políticas públicas, el Capítulo tercero del Título I, en el artículo 37.12º se establece que *“Los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores: El impulso de la concertación con los agentes económicos y sociales”*.

El artículo 37.1.22º del Estatuto recoge entre los principios rectores de las políticas públicas *“El uso racional del suelo adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas”*.

Por su parte, el artículo 159 establece que *“Los sindicatos y las organizaciones empresariales contribuyen al diálogo y la concertación social, y ejercen una relevante función en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”*.

Finalmente dice el artículo 9 que *“Todas las personas en Andalucía gozan como mínimo de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos europeos e internacionales de protección de los mismos ratificados por España, en particular en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea”*.

Ante esta situación la concertación social es primordial y sobre todo en relación a un derecho al que Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por el que se aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, considera como un derecho del que son titulares todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía como destinatarios de las políticas públicas y de los derechos sociales, deberes y políticas públicas, conminando a la Administración Andaluza a llegar a acuerdos

sociales para que se cumpla el mandato del artículo 25 del Estatuto de Autonomía que dice que “*Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda*”. Y qué ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten. La ley referida que será objeto de análisis más adelante, es la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía publicada en el BOJA núm. 54, de 19 de marzo.

En ese marco surgió el Pacto Andaluz de la Vivienda que seguidamente analizo.

3.1. EL PACTO ANDALUZ DE LA VIVIENDA.

El citado Pacto se firmó el 13 de diciembre de 2007, por el Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Andalucía, por el Secretario General de la Unión General de Trabajadores de Andalucía y el Sr. Secretario General de Comisiones Obreras de Andalucía, en las representaciones legalmente tienen atribuidas.

El objeto del mismo es hacer constar la firma voluntad de los firmantes de desarrollar y hacer compatible los nuevos derechos recogidos en el nuevo Estatuto de Autonomía en relación con el acceso a la vivienda; y al mismo tiempo, contribuir al mantenimiento de la actividad del sector de la construcción, como fuente de empleo y del crecimiento económico de Andalucía, mediante la negociación y concertación de actuaciones y medidas en relación con tal fin, consolidando a ese efecto vías de diálogo.

Las partes firmantes consideran que mediante el Pacto Andaluz por la Vivienda, se abordará una estrategia común en materia de vivienda que sirva para aunar los esfuerzos del conjunto de las administraciones y de los agentes económicos y sociales para superar las dificultades que tienen buena parte de andaluces y andaluzas de acceder a una vivienda digna, especialmente aquellos colectivos que tienen recursos económicos más limitados y a los que condiciona en gran manera, su emancipación, independencia y proyecto personal de vida, especialmente los jóvenes.

En función de ello acuerdan, *potenciar el Gobierno desde el diálogo y la Concertación Social*, introducido el diálogo social y la participación institucional en el diseño y la ejecución de la política económica de la Junta de Andalucía, siguiendo la senda ya iniciada en 1993 en la economía andaluza, que ha conseguido resultados económicos muy favorables y superiores a los de la media nacional y europea

con una visión compartida de objetivos y políticas que ha generado confianza y estabilidad.

Se trata de reconocer a la vivienda como una de las máximas preocupaciones de los ciudadanos y ciudadanas andaluces ya que a pesar de que ha aumentado de forma muy dinámica la construcción de viviendas, se ha venido produciendo una mayor dificultad en el acceso a la misma, debido a la subida de los precios experimentada a partir de 1998, que no responde a un incremento de los costes de construcción, sino a la repercusión del fuerte aumento del precio del suelo.

Como consecuencia de este incremento de los precios, amplios sectores de población se han visto desplazados del mercado libre de la vivienda y es una de las principales causas de la tardía emancipación de los jóvenes andaluces de sus familias.

También otros colectivos tienen dificultades en el acceso, tales como: familias de características específicas y con bajos niveles de renta o con riesgo y que se haga un uso racional del suelo adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas.

Considerar la construcción residencial como sector estratégico, desde la perspectiva económica, la vivienda constituye un bien que moviliza importantes recursos y repercute en el crecimiento de múltiples actividades productivas de la economía andaluza. Atender a las necesidades sociales de vivienda, además de contribuir al bienestar social de Andalucía, es una oportunidad para proseguir el crecimiento económico a través de la creación de nuevos hogares y por la actividad que genera.

En la última década la inversión residencial ha mostrado un fuerte dinamismo, aunque existen desajustes provocados por la carestía de la oferta de viviendas y las posibilidades para el acceso de los demandantes. Como consecuencia de estos desajustes entre oferta y demanda se viene produciendo una progresiva desaceleración en la construcción residencial.

Por ello, resulta necesario establecer un conjunto de medidas que permita satisfacer de forma compatible la demanda existente de viviendas junto con una oferta ajustada a las necesidades sociales que de continuidad a la actividad económica del sector.

Considerar la vivienda como elemento primordial de desarrollo urbano la vivienda es también un elemento esencial del desarrollo social y urbano de las ciudades y pueblos de Andalucía. La calidad de vida de las personas depende de forma crucial de su entorno urbano donde viven.

Las partes firmantes, consideran que se debe promover la construcción de viviendas con calidad y un entorno urbano óptimo, con equipamientos públicos que permitan una vida social compartida con otros ciudadanos, a la vez que se propicien estilos de vida saludables.

Por ello, acuerdan que la satisfacción de las necesidades sociales de vivienda debe hacerse con una política de calidad en un triple sentido:

- En la construcción de las viviendas, aplicando el código técnico de la edificación.
- Con equipamientos públicos que cubran las necesidades de transportes, zonas verdes, educación, sanidad, cultura y deporte, entre otros.
- Y propiciando la eficiencia medioambiental de la construcción, de forma que se propicie el ahorro energético, la eliminación de ruidos y el ciclo integral del agua.

Las partes firmantes, consideran que: la eliminación de la infravivienda; la conservación, mantenimiento y rehabilitación de los edificios y viviendas existentes; la adecuación de las viviendas a las condiciones que requieren las personas dependientes; la mejora de los elementos comunes de los edificios para hacerlos más accesibles, y el fomento de la eficiencia de los edificios en el consumo energético y de recursos naturales, junto con la minoración de sus emisiones contaminantes, debe contribuir a la articulación física y social de un modelo de ciudad sostenible y diversificada y a la mejora del medio ambiente de Andalucía y que deben orientarse medidas para mejorar las condiciones de las viviendas ya existentes y sus entornos urbanos.

Las partes firmantes, consideran que de acuerdo con los estudios económicos y sociales realizados, la satisfacción de las principales necesidades sociales requiere que en los próximos diez años se alcancen los siguientes objetivos:

- 1) Se construyan, al menos, 700.000 viviendas sobre la base de un uso racional del suelo.
- 2) De ellas, al menos, 300.000 viviendas serán protegidas, para facilitar el acceso de los ciudadanos que en estos momentos tienen mayor dificultad para hacerlo, teniendo en cuenta sus niveles de renta.
- 3) Y se mejore la calidad de la vivienda construida en un entorno urbano saludable.

La responsabilidad en la consecución de los presentes objetivos del Pacto por la Vivienda de Andalucía es compartida por los agentes económicos y sociales y el Gobierno andaluz.

El contenido del Pacto se desarrollará a través de dos grandes instrumentos: los Planes de Vivienda y Suelo de Andalucía, y las actuaciones normativas que desarrollen el derecho a la vivienda recogido en el artículo 25 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, y de forma especial, a través de la futura Ley que regulará el derecho a la vivienda.

Los firmantes consideran que los sucesivos Planes de Vivienda y Suelo que han sido consensuados con los agentes económicos y sociales firmantes de los Acuerdos de Concertación Social de Andalucía, han sido el marco de las actuaciones del Gobierno andaluz. Estos planes han favorecido el acceso a la vivienda, especialmente a los colectivos sociales que por razón de su renta o sus especiales dificultades encuentran serios obstáculos en el mercado libre de viviendas.

En la actualidad se evidencia que es necesario impulsar las actuaciones que faciliten en mayor medida el acceso a la vivienda de los hogares con menos ingresos y, en particular, a los grupos sociales con especiales dificultades. Para ello, se impulsará el cumplimiento de los objetivos que se contemplan en el presente Pacto Andaluz por la Vivienda, de forma que la distribución orientativa de estas viviendas sería:

- 10.000 para hogares con ingresos inferiores al IPREM.
- 200.000 para hogares con ingresos entre 1 y 2,5 veces el IPREM.
- 40.000 para hogares con ingresos entre 2,5 y 3,5 veces el IPREM.
- 40.000 para hogares con ingresos entre 3,5 y 5,5 veces el IPREM.
- 10.000 para personas con necesidad de alojamientos en alquiler.

El proceso de concertación del nuevo Plan de Vivienda y Suelo 2008-2012, deberá partir del análisis y evaluación del Plan de Vivienda y Suelo 2003-2007, para continuar impulsando las medidas que se han mostrado más efectivas. El Plan impulsará un desarrollo urbanístico ordenado en el territorio que sea sostenible, que fomente la construcción de viviendas de calidad y que colabore con la mejora de los niveles de cohesión social en Andalucía.

Constituirá un objetivo principal garantizar el derecho real y efectivo de acceso a una vivienda protegida digna y adecuada a las personas y familias que cuentan

con recursos económicos limitados. Para ello, se considera necesario el establecimiento de distintas tipologías de viviendas protegidas en función de los niveles de renta, que abarcarán desde familias con ingresos anuales inferiores al IPREM hasta familias con ingresos anuales de hasta 5.5 veces el IPREM, de tal forma que no tengan que dedicar al pago mensual de su vivienda más de 1/3 de sus ingresos familiares en caso de compra y 1/4 parte en caso de alquiler.

Las ayudas públicas directas se destinarán, preferentemente, a las familias con ingresos inferiores al IPREM, a familias que necesitan una tipología de vivienda de mayor superficie por ser numerosas o cuidar de algún familiar en situación de dependencia, a la rehabilitación, al alquiler y a la entrada de viviendas protegidas en venta. También la Administración orientará su inversión en política de vivienda hacia la financiación de actuaciones para la obtención de suelo con destino a la construcción de viviendas protegidas. El objetivo de que la oferta de viviendas protegidas se aproxime lo más posible a la demanda real y a las necesidades cambiantes de los ciudadanos.

Dentro de cada tipología se incluirá tanto la compra como el alquiler con o sin opción de compra, y se establecerán unos condicionantes básicos respecto a los adquirentes y respecto a las características de la vivienda. Determinará los ámbitos territoriales en función de las necesidades y particularidades de cada municipio, con especial atención a las grandes ciudades.

Los Planes Generales de Ordenación Urbanística y los Planes Municipales de Vivienda, deberán contener las tipologías de la vivienda protegida según las características de su municipio y las necesidades sociales existentes. Para alcanzar los objetivos cuantitativos establecidos en el apartado anterior resulta necesario reforzar la disponibilidad de suelo para viviendas protegidas. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional adaptarán sus determinaciones a las características específicas del ámbito, valorando, además de otras consideraciones de tipo económico, social y territorial, la superficie de los términos municipales y la superficie de suelo urbanizable no desarrollado.

En los municipios de menos de diez mil habitantes que en los últimos diez años han tenido un crecimiento poblacional inferior a la media de Andalucía (10,2% entre 1996 y 2006), para optimizar las infraestructuras y las dotaciones existentes, se establecerán coeficientes de ponderación para el cómputo del incremento del crecimiento de la población diferenciados por tramos poblacionales.

En el análisis y evaluación del crecimiento propuesto en los Planes Generales de Ordenación Urbanística, se valorarán de forma independiente los suelos de uso

industrial. Se garantizarán de forma preferente los equipamientos públicos necesarios y se tenderá a computar la habitabilidad por vivienda protegida con un coeficiente inferior a los hoy marcados con carácter general, para adecuarlos a la realidad sociológica de los municipios.

Los municipios que aborden la adaptación de su planeamiento a la LOUA y tengan su PGOU aprobado con posterioridad al 31 de diciembre de 1999, de conformidad con el régimen legal anterior a la entrada en vigor de la misma, podrán mantener la superficie clasificada por dichos planes al estar aún dentro de los dos cuatrienios de su programación. Las áreas de oportunidad de los planes de ámbito subregional tendrán la consideración de actuaciones supramunicipales en los planes generales de ordenación urbanística. Las grandes áreas urbanas dispondrán de un plan territorial subregional. Los planes subregionales que se encuentren en tramitación se someterán al diálogo y consenso con los agentes económicos y sociales firmantes del pacto. Se impulsará la adaptación de los planes generales de ordenación urbanística a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, mediante mecanismos ágiles. Se incorporará al proceso de urbanización de terrenos al agente urbanizador.

Entre los desarrollos institucionales que prevé el pacto, la Junta de Andalucía impulsará, junto con las corporaciones locales, todos los instrumentos que proporciona la legislación urbanística para obtener suelos destinados a vivienda protegida. Los planes municipales de vivienda deberán dar satisfacción a las necesidades reales de los vecinos. Se proporcionará el apoyo de las Diputaciones Provinciales andaluzas, a través de sus organismos competentes, a las promociones de viviendas en estos municipios. En el ámbito financiero, la Junta de Andalucía impulsará, junto con las entidades financieras presentes en Andalucía que suscriban los correspondientes convenios y la financiación especial para viviendas protegidas.

En cuanto a los desarrollos normativos que prevé el pacto muchos ya se han ejecutado entre ellos la Ley 1/2010, de 8 de marzo, que desarrolla el derecho a la vivienda de Andalucía recogido en el Estatuto de Autonomía de Andalucía; el Plan Concertado de Vivienda y Suelo en Andalucía para el periodo 2008-2012 y el Código Técnico de la Edificación (Órdenes de 30 de noviembre de 2009, por la que se aprueban las normas sobre las instrucciones particulares de uso y mantenimiento de los edificios destinados a viviendas y el Manual General para el uso, mantenimiento y conservación de los mismos y la Orden de 21 de julio de 2008, sobre normativa técnica de diseño y calidad aplicable a las viviendas protegidas en la Comunidad Autónoma de Andalucía y se agilizan los procedimientos establecidos para otorgar las Calificaciones de Vivienda Protegidas).

Finalmente, se considera por los firmantes del Pacto que las medidas para la simplificación y agilización administrativa de las calificaciones de vivienda protegida, serán esenciales, así como la modificación del precio de venta de la vivienda protegida para ajustarlo a los incrementos de los costes, la inflación y los salarios y se creará una Comisión de Seguimiento del Pacto dentro del horizonte temporal del mismo que son 10 años.

3.2. LOS ACUERDOS DE CONCERTACIÓN SOCIAL.

Desde 1993, en Andalucía se ha mantenido, de forma ininterrumpida el diálogo y la concertación con los agentes económicos y sociales, con indudables ventajas y efectos beneficiosos para nuestra Comunidad.

El VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, firmado en noviembre de 2009, da continuidad a ese esfuerzo de consenso y diálogo social que es ya una seña de identidad de nuestra Comunidad Autónoma, y pone de manifiesto el firme compromiso de los agentes sociales con Andalucía.

En efecto, la concertación social ayudó, en su momento, a afrontar la crisis de los años 90, y, superada esa crisis, a consolidar, entre 1993 y 2007, uno de los períodos más continuada e ininterrumpidamente prósperos de nuestra Comunidad, un período durante el cual el Producto Interior Bruto ha crecido un 74,5%; se han creado más de 230.000 sociedades mercantiles y se ha casi duplicado el nivel de empleo, aumentando en 1.472.200 el número de trabajadores y reduciendo el desempleo en casi 400.000 personas. Ahora, el nuevo Acuerdo de Concertación Social debe permitir reactivar la economía y, al tiempo, impulsar un modelo de desarrollo más sostenible y competitivo, es decir, salir de la actual crisis económica cuanto antes y en las mejores condiciones.

Con ese doble propósito, el Gobierno andaluz impulsó la negociación de este nuevo Acuerdo de concertación desde la finalización, en diciembre de 2008, del VI Acuerdo, cuyo Informe Final de Ejecución, suscrito por los agentes sociales firmantes del mismo, constató el alto grado de cumplimiento del mismo, y el hecho de que durante el último año de vigencia del mismo, en una situación de deterioro del crecimiento económico y de disminución del empleo, la concertación social permitiera articular medidas de respuesta inmediata a la nueva situación económica e incardinadas en la Estrategia para la Competitividad de Andalucía 2007-2013, también consensuada entre el Gobierno de Andalucía y los Agentes Económicos y Sociales.

Tras una intensa negociación, en noviembre de 2009 el Presidente de la Junta de Andalucía y los máximos responsables de la Confederación de Empresarios de Andalucía y de las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores de Andalucía y Comisiones Obreras de Andalucía firmaron el documento del VIII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía que destinará 19.825 millones de euros para reactivar la economía e impulsar un modelo de desarrollo más sostenible y competitivo en el período 2010-2013.

El nuevo Acuerdo de Concertación Social se estructura en dos grandes bloques: un bloque de “Medidas de reactivación económica, apoyo a las empresas y al empleo” que contiene 26 actuaciones a corto plazo dirigidas específicamente a luchar contra la crisis económica, y un bloque de “Medidas de Modernización y Cambio Estructural de la Economía Andaluza” que contiene 351 actuaciones organizadas en torno a 6 grandes ejes horizontales y a un eje transversal de sostenibilidad para propiciar el necesario cambio en el modelo productivo andaluz y lograr una Andalucía Sostenible.

El primero de estos ejes, denominado “Empleo y capital humano”, recoge 117 actuaciones dirigidas a reforzar la empleabilidad y la calidad del empleo y a garantizar la igualdad plena entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo. El segundo, “Desarrollo empresarial y emprendedores”, agrupa 46 compromisos dirigidos a facilitar la creación, el mantenimiento y la actividad de las pymes andaluzas.

El tercero, “Sociedad de la información y del conocimiento”, recoge 74 actuaciones para fomentar la generación y el uso de las TIC,s y potenciar el Sistema Andaluz de Investigación.

El cuarto, “Cohesión económico y sectores productivos”, recoge 44 compromisos que incluyen, por primera vez en un acuerdo de concertación, el sector financiero andaluz.

El quinto, “Cohesión territorial y social”, incluye 65 medidas destinadas a reforzar la solidaridad y la justicia social, en materias como la atención a personas en situación de dependencia, educación a lo largo de la vida o vivienda. Por último, el sexto eje, “Diálogo social permanente”, recoge 5 compromisos destinados a mejorar los cauces de participación institucional de los firmantes y a reforzar los mecanismos de seguimiento y evaluación del Acuerdo.

En los que se refiere a las políticas de intervención pública de Vivienda en Andalucía, dentro del 5º eje, el Acuerdo de Concertación Social recordando los compromisos del Pacto Andaluz por la Vivienda, establece que las partes coinciden en

la necesidad de garantizar y seguir desarrollando las líneas principales definidas en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo, como son el acceso a la vivienda de los ciudadanos con residencia en Andalucía –ya sea en régimen de propiedad o de alquiler–, la rehabilitación del parque residencial existente y el establecimiento de medidas para fomentar la disponibilidad de suelo urbanizado con destino a la construcción de viviendas protegidas, dentro de la coyuntura de crisis de los últimos años que ha tenido una incidencia especialmente aguda sobre el sector de la vivienda, así una de las circunstancias que han agravado los problemas del sector de la vivienda son las mayores limitaciones del acceso al crédito con un importante número de viviendas construidas que no han encontrado salida en el mercado.

Se reconoce, por ello, la necesidad de poner en marcha medidas que, de manera coyuntural, permitan, por una parte, flexibilidad en la financiación crediticia para la adquisición de viviendas y de avales a las personas potenciales adquirientes con menores niveles de renta para facilitar el acceso, y, por otra parte, medidas que contemplen el diseño de productos financieros específicamente dirigidos al stock de viviendas libre sin vender.

Por ello, se pretende fomentar el acceso de la población andaluza a una vivienda en Régimen de Propiedad o Alquiler respetando los límites de endeudamiento marcados en el Pacto Andaluz de la Vivienda, asegurando la disponibilidad de suelo e impulsando un crecimiento sostenible de la actividad en el sector de la construcción y rehabilitación de las viviendas.

Se acuerda dentro del VII Acuerdo de Concertación Social:

- Dar continuidad a la Comisión de Seguimiento del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, hasta la finalización de la ejecución del Plan Concertado y en el seno de la Comisión se aportará información sobre la puesta en marcha de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida y sobre la elaboración de los Planes Municipales de Vivienda, figuras previstas en la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, y se impulsará el desarrollo normativo de dicha Ley.
- Constituir un grupo para la elaboración del futuro Plan Concertado de Vivienda y Suelo, que deberá estar en vigor a partir de 2013, se plantea constituir, en su momento, un grupo de trabajo con los agentes económicos y sociales, en línea con la medida contenida en el VI Acuerdo, con la finalidad de contribuir a la preparación de dicho futuro Plan.

- Fomentar dentro de la vivienda protegida el alquiler como opción de compra. Adquisición de vivienda libre para vivienda habitual. Esta medida contempla el diseño de productos financieros específicamente dirigidos a facilitar la adquisición de viviendas libres sin vender, mediante la negociación, entre las entidades financieras, agentes económicos y sociales y Junta de Andalucía, de las condiciones a aplicar para dar salida a dichas viviendas.
- Estudiar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler para familias en situación de embargo.
- Estudiar el cambio de destino de las VPO reservadas para minusválidos, en aquellos supuestos en los que no se presentan demandantes en esta tipología.

3.3. MEDIDAS DE IMPULSO ECONÓMICO Y ACCESO A LA VIVIENDA. EL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, LAS ENTIDADES FINANCIERAS Y LA CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE ANDALUCÍA*.

Dentro de las medidas de impulso económico y acceso a la vivienda, el 22 de diciembre de 2009 se firmó el Convenio de Colaboración entre la Junta de Andalucía, las Entidades Financieras y la Confederación de Empresarios de Andalucía para impulsar la venta del parque de viviendas libres en Andalucía, excluido de la tramitación prevista en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del citado texto legal.

Así las partes firmantes, en aquel entonces, el Ilmo. Sr. D. José de Haro Bailón, Viceconsejero de Economía y Hacienda y el Ilmo. Sr. D. Justo Mañas Alcón, Viceconsejero de Vivienda y Ordenación del Territorio y los representantes de las Entidades Financieras y la Confederación de Empresarios de Andalucía, declaran que son conscientes de que el mercado inmobiliario español ha vivido desde 1998 hasta 2007 el ciclo expansivo más largo de los últimos cuarenta años.

* Véase ACUERDO de 26 de julio de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba una línea de préstamos reintegrables de la Comunidad Autónoma de Andalucía destinados a la adquisición de vivienda libre en Andalucía y se autoriza a las Consejerías de Hacienda y Administración Pública y de Obras Públicas y Vivienda para la formalización de un convenio de colaboración con la Confederación de Empresarios de Andalucía y las entidades financieras para impulsar la venta del parque de viviendas libres en Andalucía -BOJA núm. 147, 28 de julio 2011-.

Esta expansión vino acompañada por un aumento de los precios de la vivienda, que forzó a muchas familias a endeudarse intensamente para poder acceder a la compra de su residencia.

A partir de 2007 su recorrido ha sido inverso y se ha producido una profunda depresión de la inversión residencial sin que en la actualidad el mercado de vivienda ofrezca señales sustanciales de recuperación. Debido a la equilibrada aportación que el sector debería ofrecer al PIB, existe un consenso general en el sentido de que la recuperación de la economía no será efectiva y vigorosa si no se logra normalizar el sector inmobiliario y que para ello es imprescindible dar salida al stock de viviendas y ajustar en lo sucesivo la oferta a la demanda sin escaladas especulativas de precios. Así, para que el mercado inmobiliario comience a reactivarse deben ajustarse los precios a las condiciones financieras de los hogares y que finalicen las perspectivas bajistas sobre los precios. De esta forma, debe moderarse sustancialmente de la destrucción del empleo y debe permitir la adecuada circulación del crédito bancario, una vez que las Entidades Financieras saneen sus cuentas.

En tal sentido las partes firmantes acuerdan:

- Definir las líneas generales de las condiciones de financiación ofrecidas por las Entidades Financieras firmantes para la adquisición de dichas viviendas, así como el importe y mecanismo del préstamo reintegrable que otorga la Junta de Andalucía. Así mediante, la combinación de ambos instrumentos, los adquirentes de las viviendas obtienen una reducción sustancial de las cantidades que deban destinar mensualmente a la adquisición de la vivienda durante los ocho primeros años de vida de la operación de financiación, sin perjuicio de su devolución.
- Una serie de medidas para la compraventa de vivienda libres con licencia de primera ocupación radicadas en Andalucía:
 1. Las viviendas deben ser objeto de su primera transmisión por parte del promotor o bien, si se trata de transmisiones ulteriores, el transmitente debe ser una entidad financiera o una sociedad filial de la misma dedicada al negocio inmobiliario, que hubiera adquirido la vivienda directamente del promotor.
 2. El precio de venta de la vivienda, sin incluir impuestos, deberá cumplir dos condiciones simultáneas: No podrá superar los 245.000 euros ni tampoco podrá superar el importe del préstamo concedido por esa vivienda al promotor. Salvo en los supuestos en los que no hubiera existido préstamo hipotecario al promotor o el importe del préstamo hipotecario fuera inferior al 80% de la tasación inicial, el precio de venta de la vivienda podrá fijarse

como máximo en el 80% de la nueva tasación que se realice a estos efectos, sin que en ningún caso se pueda superar el importe máximo de 245.000 euros. Para el supuesto de transmisión ulterior, en los que el transmitente es la entidad financiera o su sociedad filial, se tomará como referencia para la aplicación del límite del importe del préstamo concedido al promotor, el que en su día le concediera la entidad financiera para esa vivienda, sin que en ningún caso se pueda superar el importe máximo de 245.000 euros.

3. La compraventa de la vivienda deberá financiarse mediante un préstamo hipotecario según el modelo financiero previsto en el Convenio.

La concesión de las medidas previstas en el presente Convenio se extenderá desde el día 1 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2010, siendo aplicable a todas aquellas transmisiones de viviendas que cumplan los requisitos establecidos y que atendiendo a la fecha de firma de su escritura pública de compraventa, se hayan realizado en el referido periodo. La medida también será aplicable a aquellas escrituras públicas formalizadas durante el primer trimestre del año 2011 siempre que las solicitudes se hayan realizado en el último trimestre de 2010.

En cuanto a la participación de las entidades financieras y las asociaciones empresariales que participan en el Convenio, podrán participar las Entidades Financieras que tengan oficina operativa en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Entidades Financieras que se quieran adherir al mismo, cumpliendo los requisitos, a cuyo efecto deberán presentar su solicitud ante la Comisión de Seguimiento prevista en la cláusula vigésimo novena del mismo. Y las organizaciones empresariales con implantación en Andalucía, a través de la Confederación de Empresarios de Andalucía como parte firmante del mismo.

Las Entidades Financieras firmantes se comprometen a financiar a los solicitantes préstamos hipotecarios, subrogaciones o novaciones de los préstamos preexistentes, de acuerdo con las siguientes características:

- a) El importe autorizado del préstamo será el resultado de la suma de estas dos componentes:
 1. Importe solicitado por el comprador que podrá alcanzar el 100% del precio de venta de la vivienda, teniendo en consideración los requisitos establecidos para el precio en el punto 2 de la cláusula tercera del Convenio.
 2. Importe total del préstamo reintegrable concedido al comprador por la Junta de Andalucía, al que se sumarán los intereses devengados por las disposi-

ciones mensuales previstas, el tipo de interés aplicable será fijo para toda la vida de la operación y equivalente al tipo de interés inicial que se fije para el préstamo hipotecario concedido por la entidad financiera.

- b) El plazo del préstamo será como mínimo de 9 años y como máximo de 30 años, que incluye los tres iniciales de carencia, en los que sólo se devengarán intereses.

Las amortizaciones parciales del préstamo que se produzcan hasta la finalización del año natural en que deba realizarse el reintegro del préstamo personal a la Junta de Andalucía, sólo podrán afectar al plazo de duración del préstamo hipotecario sin que en ningún caso se puedan ver reducidas las cuotas mensuales a pagar por el adquirente.

- c) El tipo de interés máximo será el equivalente a sumar un diferencial de un uno por ciento (1%) al Euribor a un año, con revisiones anuales a partir de la fecha de formalización del préstamo. No obstante, a solicitud del comprador se podrá acordar un tipo de interés fijo para la operación de financiación, tanto si abarca el período completo o sólo una parte de él.
- d) El importe total concedido del préstamo se dispondrá en dos momentos distintos, pero concretados desde la fecha de su formalización:
 - 1. En el momento de la firma de la escritura pública de compraventa se dispondrá de la cantidad correspondiente al precio de venta de la vivienda.
 - 2. El resto del importe concedido se dispondrá el primer día hábil del mes nonagésimo séptimo del plazo total de vida del préstamo hipotecario, a los efectos de realizar el pago de dicha cantidad a la Tesorería General de la Junta de Andalucía en concepto de abono de las cuantías debidas por el préstamo reintegrable otorgado por la Junta de Andalucía.
- e) Las Entidades Financieras no podrán aplicar comisiones a las operaciones necesarias de formalización y disposición del préstamo hipotecario, en concepto de novación, subrogación, estudio, apertura o disponibilidad. Igualmente, no podrán aplicarse comisiones por amortización del préstamo hipotecario hasta que termine el año natural en que deba producirse el reintegro del préstamo personal a la Junta de Andalucía.

La entidad financiera deberá aprobar o denegar la operación en un plazo no superior a un mes, contado a partir de la recepción de toda la documentación que debe presentar el solicitante, salvo que concurran circunstancias especiales, que deberán quedar acreditadas en el expediente.

La conformidad de los préstamos la dará la EPSA, de acuerdo con la cláusula décima del Convenio. La escritura de préstamo deberá contener el contenido mínimo que se establece en la cláusula duodécima del Convenio.

Los préstamos reintegrables de la Junta de Andalucía se hará a través de la EPSA y de acuerdo con la cláusula décimo cuarta, considerándose ingresos de derecho público.

Los préstamos reintegrables se otorgarán al amparo de la autorización contenida en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de diciembre de 2009, de conformidad con el cual las cantidades a reintegrar tendrán la consideración de ingreso de derecho público, resultando de aplicación para su cobranza lo previsto en el artículo 21 y 22 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

En cuanto a la dotación presupuestaria de conformidad con lo previsto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 22 de diciembre de 2009, la Junta de Andalucía destinará a esta medida un importe total máximo de mil millones de euros (1.000.000.000 euros), repartidos durante los ejercicios presupuestarios 2013 a 2018.

La cuantía del préstamo que no podrá ser superior a 15.000 euros varía de acuerdo con la cláusula décimo séptima según la edad, los niveles de renta, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género o que integren una familia numerosa o monoparental, etc. Las características de los préstamos que conceda la EPSA son de conformidad con la cláusula décimo octava del Convenio.

La tramitación y la gestión del préstamo reintegrable se recogen en el Título IV del Convenio.

La Empresa Pública de Suelo de Andalucía transferirá trimestralmente a la cuenta bancaria habilitada en cada entidad financiera, como entidad colaboradora, los importes que correspondan del préstamo reintegrable para dar cumplimiento a las normas de disposición del mismo que se establecen en la cláusula decimoctava del presente Convenio. A este efecto, la Empresa deberá indicar el nombre del beneficiario y la cantidad que, en cada caso, le corresponda.

El Convenio trata del seguimiento del mismo que corresponde a la Consejería competente en materia de vivienda, a través de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, sin perjuicio de la Consejería competente en materia de Hacienda, en lo que se refiere a la ejecución de los pagos y crea una Comisión cuya composición esta descrita en la cláusula novena y finalmente la información que debes dar en las oficinas de la Confederación de Empresarios de Andalucía y en las oficinas de las Entidades Financieras, cláusulas vigésimo sexta y vigésimo séptima, respectivamente.

4. LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981 Y DESPUÉS DE LA REFORMA ESTATUTARIA DE 2007.

La configuración del derecho a la vivienda en el Estatuto de Autonomía para Andalucía ha pasado de una somera regulación en varios artículos en el texto de 1981 a una regulación más extensa, en el texto de 2007, llegando a configurarse en la nueva Ley reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía como un auténtico derecho público subjetivo como veremos más adelante en el punto 6 del presente trabajo de investigación.

4.1. LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 30 DE DICIEMBRE DE 1981.

La Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, establece en los artículos 11 y 12 respectivamente que “*los derechos, libertades y deberes fundamentales son los establecidos en la Constitución*” y que “*La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitará la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social*”, y que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene

competencia exclusiva sobre política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (artículo 13.8).

Es decir, no se establece un derecho a la vivienda más allá de lo establecido en el artículo 47 en cuanto a que *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”* y de lo establecido en el Capítulo III del Título I en cuanto a los “derechos y deberes fundamentales” y los principios rectores de la política social y económica sino de una regulación propia de la iniciativa legislativa y autonómica de la época, muy diferente de la nueva corriente reformadora y que recoge una prolija enumeración de derechos sociales, deberes y políticas públicas, objetivos básicos a cumplir en defensa del interés general y principios rectores de las políticas públicas, conectados todos ellos con un derecho a la vivienda digna y una obligación de los poderes públicos de la promoción pública de la vivienda y ordenando que una ley regule el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten.

4.2. LA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 19 DE MARZO DE 2007.

Por su parte, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, establece en el artículo 10, como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el promover *“las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”* y *“removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. A tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias”*. La Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social.

Para todo ello, la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes, con los siguientes objetivos básicos:

- La consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales y de equiparación de la riqueza y el bienestar entre todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural.
- La cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social.
- La especial atención a las personas en situación de dependencia.
- La integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad.
- La integración social, económica, laboral y cultural de los emigrantes en Andalucía.
- La promoción social de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la comunidad gitana para su plena incorporación.

Para ello, de acuerdo con el artículo 10.4 del nuevo Estatuto, *“Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados, especialmente mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas”*.

En lo que se refiere a los principios rectores de las políticas públicas, el artículo 37 del Estatuto, dentro de los “Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas” establece que *“Los poderes de la Comunidad Autónoma, orientaran sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo II del Título I y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores:*

El uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas”.

A parte de esa especial atención al uso racional del suelo y a los colectivos necesitados a viviendas protegidas, dentro de la obligación de la Comunidad Autónoma de orientar sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo II del Título I y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, esta deberá garantizar y asegurar:

- La prestación de unos servicios públicos de calidad.
- La especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida.
- La autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras.
- La atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social.
- La integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo su autonomía personal.
- La integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes.
- El acceso a la sociedad del conocimiento con el impulso de la formación y el fomento de la utilización de infraestructuras tecnológicas.
- El fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo.
- La conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía.
- El respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire.
- El impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética.
- La convivencia social, cultural y religiosa de todas las personas en Andalucía y el respeto a la diversidad cultural, de creencias y convicciones, fomentando las relaciones interculturales con pleno respeto a los valores y principios constitucionales.
- La atención de las víctimas de delitos, especialmente los derivados de actos terroristas.

Se tratará además de acuerdo con el artículo 37.2 del Estatuto orientar las políticas para “*superar las situaciones de desigualdad y discriminación de las personas y grupos que puedan derivarse de sus circunstancias personales o sociales o de cualquier otra forma de marginación o exclusión*”. Para ello, su desarrollo facilitará el acceso a los servicios y prestaciones correspondientes para los mismos, y establecerá los supuestos de gratuidad ante las situaciones económicamente más desfavorables.

Por su parte el artículo 56, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda y en concreto:

- a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.
- b) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.

Igualmente es competencia exclusiva “el urbanismo, las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica; la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística” y “la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio” y “las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental”.

El artículo 74 establece que dentro de las políticas de juventud que corresponden en exclusiva a la comunidad autónoma de Andalucía, ésta procurará el acceso a la vivienda.

Finalmente, el artículo 92 establece dentro de la autonomía municipal que los ayuntamientos tienen competencias propias en:

- a) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
- b) Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.

Después de este análisis y habiéndonos situado dentro del nuevo Estatuto y ver las notables diferencias en la regulación de los derechos, deberes y las políticas públicas y los objetivos a cumplir mucho más ambicioso que el anterior y en la línea de los nueva corriente de reformas estatutaria que ya se analizó en el punto 2 de este trabajo de investigación y que ha recibido el beneplácito del TC, en cuanto a los nuevos derechos sociales en la STC 249/2007, de 13 de diciembre, sobre el Estatuto Valenciano, nos centramos seguidamente en el artículo que supone la novedad principal, es decir el artículo 25 que establece que *“Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La Ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten”*.

4.3. LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA DOCTRINA DEL TC TRAS LAS NUEVAS REFORMAS ESTATUTARIAS.

En este punto conviene recordar de acuerdo con lo que ya se comentó en el punto 2.3 del presente trabajo de investigación que la reforma estatutaria que se realizó durante los años 2007 y siguientes ha tenido como una de las principales novedades la inclusión de las cartas de derechos y libertades.

Sin entrar en la constitucionalidad o no de una norma en concreto, debemos de partir de la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, que configura una doctrina esencial en la comprensión de los nuevos derechos y libertades recogidos estatutariamente y desde luego, en el derecho a la vivienda digna y adecuada, que recoge el artículo 47 de la CE.

En los últimos años ha cuajado un proceso reformador y más aun de sustitución de los viejos Estatutos de Autonomía, muchos reformados en la segunda mitad de los años noventa que parece imparable. Así ya ha sido aprobada la reforma del Estatuto valenciano (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), el nuevo Estatuto de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), el nuevo Estatuto de las Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), el nuevo Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo).

Son seis los Estatutos de Autonomía que han recogido en su articulado el derecho a la vivienda. Las Comunidades Autónomas que han recogido en su articulado este derecho a la vivienda (en los proyectos de los estatutos Canarias, Castilla-La Mancha, se recoge más en el marco de una política de igualdad en la mujer,

la juventud, como derecho económico y social, a través de diversos mecanismos como medidas presupuestarias, Defensor del Pueblo, etc.) son Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares y Comunidad Valenciana.

Los Estatutos han recogido un derecho prestacional de nuevo cuño, que tendría su precedente en el derecho a la vivienda del artículo 47 CE.

La práctica totalidad de los Estatutos reconocen un derecho a la vivienda. En ocasiones, los Estatutos incorporan algún adjetivo y se refieren a la vivienda como digna y adecuada, o el derecho a acceder o disfrutar de ella. ¿Pero a quien va dirigido ese derecho? Por lo general, los Estatutos, sin bien reconocen este derecho a toda la colectividad, se refieren a grupo especialmente vulnerables, es decir los jóvenes, las personas sin medios o con recursos insuficientes, las mujeres maltratadas, las personas dependientes y en general, los colectivos más necesitados o los que por alguna otra razón se encuentre justificada su protección (algunos informes del Consejo Consultivos como el de Andalucía, de 10 de marzo de 2006; de Castilla y León, de 14 de septiembre de 2006; artículo 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Humanos, Civiles y Políticos, artículo 16 de la Carta Social Europea; artículo 33 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE). En algunos Estatutos, al hacer referencia a estos colectivos, se incorpora esa idea del derecho a la vivienda como medio para lograr la integración social, aunque destinado normalmente a los ciudadanos residentes en la correspondiente Comunidad Autónoma, aunque por ejemplo, ello haya sido criticado por el Consejo Consultivo de Castilla y León, en Dictamen de 14 de septiembre de 2006.

La mayoría de los Estatutos no sólo se preocupan de las personas y colectivos a los que trata de proteger sino que también consagra que ese acceso debe producirse en condiciones de igualdad. Se recogen de forma genérica las obligaciones que tienen los poderes públicos en relación con el derecho a la vivienda, a los que les corresponde garantizar, promover, facilitar y el ejercicio de este derecho, bien con el adjetivo de “eficaz” o de “efectiva” al aludir a la labor de promoción.

Otros Estatutos, precisan que este derecho a acceder o disfrutar de una vivienda no tiene que ser necesariamente en régimen de propiedad, siendo posible que ese acceso o disfrute sea en alquiler.

Así, los Estatutos delimitan los poderes públicos que deben garantizar ese derecho y hacen referencia a la Administración Autónoma; a los poderes de la Comunidad Autónoma o las Administraciones Públicas de la Comunidad. También, junto a estas líneas genéricas los hay que recogen medidas concretas, que deberán recogerse, por lo general en una ley, bien mediante ayudas públicas; las relativas

a la generación de suelo y a la utilización racional del mismo, y a la promoción de vivienda pública o protegida, que es consagrada por algunos Estatutos como obligación de los poderes públicos.

En cuanto al contenido subjetivo de este derecho, por lo general el régimen de protección por el que optan los Estatutos de Autonomía es el de reproducir el contenido del artículo 53.3 de la CE y en otros supuestos, el del artículo 9 y 138 de la CE. La mayoría abordan la tutela del derecho desde una perspectiva constitucional, haciendo hincapié que este derecho no supone alteración del régimen de distribución de competencias, ni creación de títulos competenciales nuevos, ni modificación de los existentes y que la interpretación, desarrollo o aplicación de este derecho no puede suponer una limitación o reducción de derechos reconocidos constitucionalmente (artículo 11 del Estatuto de Autonomía de Andalucía), aunque algunos estatutos como el de Andalucía han configurado un derecho a la vivienda digna, donde las vulneraciones de este derecho serían susceptibles de recurso en vía ordinaria y que este derecho vincula a los poderes públicos, aunque sea a través de una ley ordinaria.

Este derecho que se encuadra dentro de los derechos y deberes que se recogen en algunos estatutos de autonomía y en el caso de Andalucía en el Capítulo II, dentro de los “*Derechos Sociales, deberes y Políticas Públicas*”, se encuadra dentro de la nueva corriente estatutaria que recogen y declaran una serie de derechos fundamentales y libertades públicas de las personas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma, en este caso Andalucía (artículo 12 del Estatuto), como destinatarios de las políticas públicas.

En este punto, resulta ahora esencial recordar, como decía al principio, la Sentencia del TC 247/2007, de 12 de diciembre, que resuelve la impugnación del gobierno aragonés contra el artículo 20 de la Ley Orgánica, de reforma del Estatuto Valenciano, que da nueva redacción al artículo 17 de éste. Esta Sentencia, como es sabido va mucho más allá de lo que la resolución de la impugnación demanda y realiza un repaso de los principales problemas que se suscitan en relación a los nuevos Estatutos de Autonomía, que deberá aplicarse a la resolución de las posteriores controversias Estatutarias.

Concretamente se manifiesta el TC, sobre el hecho de que los nuevos Estatutos contengan declaraciones de derechos. Ello constituye facetas distintas de una cuestión principal, dentro de las asimetrías de las que les venían hablando y de cómo dentro de la organización territorial del Estado y de la igualdad de derechos dentro del mismo y del título competencial de los derechos y libertades públicas, pueden los Estatutos complementar la CE en la tarea de reconocer y garantizar

derechos de los ciudadanos dentro de sus territorios y respecto a los que tengan vecindad administrativa en su Comunidad.

El TC, en contra de lo que algún sector doctrinal había concluido y partiendo de lo que supone el artículo 142.2 de la CE que establece el contenido mínimo que deben contener los Estatutos, partiendo de diversa jurisprudencia anterior (STC 61/1997; STC 135/2006 y 133/2006; 37/1981; 25/1981; 76/1983; 178/2004), concluye que debe sostenerse que la CE “permite sostener la legitimidad constitucional de un contenido Estatutario configurado dentro de los términos de la CE” siempre que esté conectado con las previsiones constitucionales relativas al contenido de los Estatutos (FJ 11).

En tal sentido, defendiendo el principio dispositivo como fuente de apertura a otros contenidos estatutarios, el TC da margen sustantivo y de densidad normativa a los nuevos Estatutos como norma institucional básica, pero dentro de la CE (FJ 12).

Así, la diferencia entre contenido mínimo o necesario, contenido adicional y contenido complementario no recogido en la CE, se resuelve de forma amplia, de tal manera que los Estatutos de Autonomía, pueden incluir con normalidad en sus contenidos, no sólo las determinaciones expresamente previstas en la CE, sino también otras cuestiones relativas a las funciones de los poderes e instituciones de autogobierno, tanto en su dimensión material como organizativa y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado y los ciudadanos de otro. (FJ 12).

Sobre esa base, se fundamenta la inclusión de los derechos en los Estatutos, en tanto que es una forma de regular la relación de los poderes e instituciones públicas de autogobierno con los ciudadanos.

Así partiendo de la consideración de que las cartas de derechos sociales puede suponer una autentica declaración de derechos públicos subjetivos y en el caso de Andalucía, en cuanto al derecho a la vivienda digna y adecuada, partiendo de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, una obligación de los poderes públicos en cuanto a que “*están obligados a la promoción pública de la vivienda*” y que tras la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, se convierte un derecho del que son titulares “*las personas físicas con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía*” y este derecho comporta la satisfacción de las necesidades habitacionales de sus titulares y de quienes con ellos convivan, de forma que se posibilite una vida independiente y autónoma y se favorezca el ejercicio de los derechos

fundamentales y las AA.PP. están obligadas a hacer efectivo el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada en los términos del artículo 5 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, resulta esencial recordar en este punto qué se entiende por derecho público subjetivo.

Por derecho subjetivo podemos entender la facultad o poder de hacer valer sus propios derechos, limitar los ajenos, poseer o exigir algo conforme a la norma jurídica es decir, es el poder exclusivo conferido a una persona para actuar en su ventaja la tutela jurídica. Como sabemos, por la condición de los sujetos en la relación jurídica, los derechos subjetivos pueden ser públicos y privados. En este caso estamos en un derecho público subjetivo que se ha de hacer valer ante las AA.PP., según la clasificación de *Jellinek*, es lo que se llama “Status libertatis” e incluye aquellos derechos que permiten a los particulares reclamar la intervención de un órgano estatal en su favor; por ejemplo, el “derecho de acción”.

De igual forma se puede decir que el derecho subjetivo presupone de normas objetivas donde se encuentren establecidos los supuestos de hecho o hipótesis legales, que sustenten la acción que el sujeto pretenda ejercer y que la legitimidad para ejercer el derecho subjetivo se refiere al conjunto de condiciones que la norma objetiva exige a los sujeto que pretendan accionarlo.

Algunos consideran que lo que define al derecho público subjetivo es que son derechos que tiene el hombre por el simple hecho de serlo, sin tomar en cuenta su sexo, edad o nacionalidad. Basta el hecho de ser hombre para convertirse en titular de estos derechos, por ejemplo el derecho a la vida, a la seguridad personal, etc. Frecuentemente llegan a confundirse los términos de derecho subjetivo público y garantía individual, las garantías individuales son las normas de que se vale el Estado para proteger dichos derechos.

El derecho subjetivo es un poder reconocido por el ordenamiento a la persona para que, dentro de su ámbito de libertad actúe de la manera que estima más conveniente a fin de satisfacer sus necesidades e intereses junto a una correspondiente protección o tutela en su defensa, aunque siempre delimitado por el interés general de la sociedad.

Es la facultad reconocida a la persona por la ley que le permite efectuar determinados actos, un poder otorgado a las personas por las normas jurídicas para la satisfacción de intereses que merecen la tutela del Derecho. Un derecho subjetivo nace por una norma jurídica, que puede ser una ley o un contrato, a través de un acuerdo de voluntades para que pueda hacerse efectivo este derecho sobre otra persona determinada.

Los primeros derechos fundamentales que se incorporaron al constitucionalismo de fines del siglo XVIII, tenían por objeto la protección de los derechos que corresponden al ser humano, al margen de la existencia del Estado. Su titular es la persona humana, e imponen una abstención por parte de los demás y en particular por parte de los Poderes del Estado y de las instituciones Públicas.

Por el contrario, los derechos sociales (que se incorporarían a los textos constitucionales en el momento histórico en el que se produce el tránsito del Estado liberal clásico al llamado Estado del bienestar, Estado intervencionista o Estado social) se configuran, frecuentemente, como derechos de prestación, pues exigen antes que la abstención de los poderes públicos (y privados con poder para impedirlos), la acción de éstos, la prestación o provisión de un bien o servicio, económicamente evaluable por parte del sujeto obligado. Presuponen necesariamente todo un conjunto de prestaciones públicas, sólo existentes en el llamado “Estado Social de Derecho” y son impensables sin una organización institucional que los haga posibles. Congruente con el desarrollo de los derechos fundamentales en los Estados Sociales, resulta la regulación de un núcleo fundamental de derechos en el ámbito europeo, que tiene lugar en la Carta Social de los Derechos aprobada en Niza en 1999, y que se incorpora al elenco de la regulación de los derechos en los Estados.

4.4. LA DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA SOBRE LA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y EL REPARTO COMPETENCIAL EN LA MATERIA.

Dentro de la configuración del derecho a la vivienda en la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía hay tres dictámenes que hay que destacar, así el Dictamen 530/2008, sobre la competencia y las obligaciones de las distintas AA.PP. en la Promoción Pública de la vivienda; el Dictamen 261/2009, de 20 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del derecho a la Vivienda en Andalucía y el Dictamen 131/2005, de 5 de mayo, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.

De ellos me centraré en los dos primeros por su carácter novedoso, tanto por ser posteriores a la reforma estatutaria y por la configuración que de tal derecho hace el Estatuto en el artículo 25 y el mandato para su protección mediante Ley, ya que el Dictamen 131/2005, de 5 de mayo, analiza cuestiones de legalidad procedimental, técnica legislativa y adecuación al ordenamiento jurídico dentro del marco Constitucional, partiendo de que su contenido viene a disci-

plinar, según se expresa en el artículo 1, el régimen jurídico de determinadas actuaciones públicas en materia de vivienda protegida y suelo; establecer determinadas medidas en materia de suelo residencial, centradas en la disponibilidad de suelo para vivienda protegida y en el aseguramiento de la efectiva ejecución de dichas viviendas en los plazos previstos en los instrumentos de planeamiento que contengan la ordenación detallada y ello con la finalidad de facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con el artículo 47 de la Constitución y que es ésta una aspiración irrenunciable en el Estado social que viene proclamada en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, al expresar que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia, entre otras metas, el acceso a la vivienda.

Ese mismo derecho resulta, en similares términos, del artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. Entre los objetivos del Anteproyecto de Ley figuran el de lograr la disponibilidad de suelo con destino a viviendas protegidas y otros fines de interés social y el establecimiento del régimen jurídico de dichas viviendas en aspectos tales como el de los sujetos destinatarios, duración del régimen de protección, prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer, precios máximos, obligaciones de terceros para facilitar el control y la prevención del fraude en la materia y derechos y prerrogativas de la Administración; régimen jurídico que se acompaña de un capítulo en el que se concretan las infracciones y sanciones correspondientes.

En primer lugar, debemos analizar lo que el Consejo Consultivo dictaminó el 1 de octubre de 2008, con ocasión de la consulta facultativa que se le hizo sobre competencia y obligaciones de las distintas Administraciones Públicas en la promoción pública de la vivienda. Esta consulta no por no preceptiva de conformidad con el artículo 17 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, deja de ser trascendental o de repercusión en relación a la nueva configuración del derecho a la vivienda, a los principios rectores en materia de política económica y social y los derechos sociales que recogen en el Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía, enmarcándose en lo que el artículo 8.2 del Reglamento Orgánico del Consejo, permite por razón de la trascendencia o repercusión del asunto.

La solicitud de dictamen hace notar la trascendencia de la consulta, por cuanto se plantea la necesidad de *“conocer el marco legal que configura las obligaciones de las distintas Administraciones Públicas, así como el contenido de los principios rectores de la política y los derechos relacionados con los mismos... a los efectos de impulsar las normas que –en su caso– fueren necesarias para la mejor articulación de tales obligaciones legales y de ejercitar las potestades ejecutivas en aplicación de las mismas”*.

Así, el Consejo Consultivo de Andalucía, procedió en dicho dictamen a interpretar el artículo 25 del Estatuto de Autonomía, considerando que dicho precepto se ubica en el Título Primero de la norma estatutaria, que se rubrica como “Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas”; y, más concretamente en el Capítulo Segundo de dicho Título Primero, que lleva por rúbrica “Derechos y deberes”.

Como sabemos, el Estatuto parte de la base (artículo 9, contenido en el Título Preliminar) de que *“todas las personas en Andalucía gozan como mínimo de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos europeos e internacionales de protección de los mismos ratificados por España, en particular en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea”* y precisa que *“ninguno de los derechos o principios contemplados en este Título puede ser interpretado, desarrollado o aplicado de modo que se limiten o reduzcan derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España”* (artículo 13 del Estatuto).

Arrancando de esta premisa, así lo considera el Consejo Consultivo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía opta por el reconocimiento de un amplio número de derechos sociales que integran el artículo 14 y el Capítulo II del Título I, y entre los que se encuentran, en el artículo 25, de acuerdo con un movimiento legislativo de incorporación de derechos llamados estatutarios, que como novedad legislativa, tiene lugar en los recientes procesos de revisión de los Estatutos de Autonomía, y que ha tenido una irregular formulación en cada uno de ellos, si bien de forma generalizada, se han recogido formulaciones precisas acerca de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. En tal sentido, recuerda el Consejo Consultivo, cómo el TC, distingue siguiendo su propia doctrina, entre contenido mínimo de los Estatutos, cuyas prescripciones resultan imprescindibles para reconocer como tal a un Estatuto de Autonomía.

Este contenido mínimo o necesario viene exigido en el artículo 147.2 y 3 CE. Pero nada obsta a que además de ese contenido mínimo, y en uso del principio dispositivo que rige las relaciones entre las CC.AA. y el Estado, puedan éstas regular un contenido adicional estatutario, cuyas posibilidades recogen otros preceptos constitucionales. El Tribunal considera perfectamente legítima una tabla de derechos estatutarios siempre que se respeten las determinaciones que pudieran seguirse de las competencias estatales. (Doctrina perfectamente asentada en las SSTC 341/2005 y 135/2006, SSTC 147 y 249/2007, de 12 y 13 de diciembre entre otras). Esto permitiría una diferenciación jurídica en la que debe respetarse, en primer lugar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, (artículo 53.1

y artículo 81.1 CE), y en segundo lugar, la posición competencial comprendida en el artículo 149.1.1 (FJ 14).

En esta misma línea, considera el Consejo Consultivo de Andalucía que en esta cuestión hay que tener en cuenta el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley del Suelo, por constituir una referencia obligada sus preceptos que hacen referencia al derecho a la vivienda, y en especial las normas básicas constituidas por artículo 4º, 10.1.a) y Disposición Transitoria Primera. Tal argumentación permite concluir en la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía puedan regular regímenes jurídicos diferenciados, y por tanto, verdaderos derechos subjetivos, con el límite y alcance previamente definido por el Tribunal Constitucional.

El Estatuto incorpora en su Título I un conjunto heterogéneo de derechos que fundamentalmente complementan o amplían el alcance de los ya reconocidos constitucionalmente o constituyen la conversión en derechos para los ciudadanos (y deberes para la Administración) de contenidos concretos de los principios rectores de la política social y económica, en definitiva, elevando la garantía del nivel básico de las prestaciones públicas.

De esta forma, la acción de los poderes públicos andaluces se dirige a hacer realidad los principios de igualdad, solidaridad y justicia para todos los andaluces. Consecuentemente estos derechos están redactados acudiendo a fórmulas que precisan en ocasiones de una ulterior concreción por ley, para lo cual se recurre en numerosas ocasiones a la expresión de “en los términos que establezca la Ley” o similares (artículos 20, 21, 22, 23.2, 24, 25, 26, 27, 28, 30.1, 31 y 34), para finalmente prever expresamente que “*el Parlamento aprobará las correspondientes leyes de desarrollo, que respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto*”.

En lo que aquí nos interesa, el artículo 25 del Estatuto dispone que “*para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La Ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten*”.

Así siguiendo lo que dice el Consejo Consultivo de Andalucía, el artículo 25 del Estatuto se limita a señalar que “*para favorecer*” el derecho constitucional a una vivienda digna, “*los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda*”.

Favorecer significa, según la Real Academia Española de la Lengua, ayudar o apoyar un intento, empresa u opinión. El artículo en cuestión, en consecuencia, sólo impone a los poderes públicos la obligación de ayudar a la consecución de una vivienda digna, mediante la promoción pública de vivienda, que puede articularse a través de distintos medios, que más adelante se analizarán.

Dice el Consejo Consultivo que la articulación jurídica del derecho a la vivienda se limita, por tanto, a una obligación de ayuda por parte de la Administración, que no viene obligada, sin embargo, a garantizar dicho acceso a una vivienda concreta y en todo caso por parte de los ciudadanos. Se articula de forma muy distinta, y con menor intensidad, al derecho reconocido en el artículo 22 del Estatuto *–protección de la salud–*, por ejemplo, a través del que se garantiza un servicio a toda la población con similares niveles de prestaciones. La propia Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, se pronuncia en idénticos términos en su artículo 34.3, que proclama que *“con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”*. Ha de destacarse que en versiones anteriores a su definitiva aprobación se habían sostenido textos más amplios reconociendo un derecho de acceso a la vivienda, fórmula que desapareció y se sustituyó por ayuda de vivienda.

Considera el supremo Órgano Consultivo que la resolución del problema de la exigibilidad jurídica del derecho a la vivienda, como se ha dicho de él y todos los derechos sociales en general, está deferida a la configuración de la Ley: *“principios rectores de la política económica y social”*, cuyos niveles de efectividad se marcan de acuerdo con el artículo 53.3 CE.

Idéntico mecanismo de efectividad hay que predicar de los derechos y deberes sociales consagrados en el Estatuto de Andalucía: Título I (*“Derechos, deberes y políticas públicas”*), Capítulo II (*“Derechos y deberes”*, artículos 15 a 36, entre los cuales está el 25, específicamente dedicado a la vivienda), y los mecanismos de garantía de los mismos, contenidos en el artículo 38; como es obvio, dicho artículo hay que entenderlo en el conjunto del Capítulo IV del mismo Título del Estatuto, denominado precisamente *“Garantías”*.

De su análisis, se deben saber cuáles serían las posibilidades y límites de la exigibilidad judicial del derecho a la vivienda en una Ley del Parlamento de Andalucía, y cuáles serían las potestades y deberes de las Administración Autónoma y las

Administraciones Locales, y en especial, los Ayuntamientos, para hacer efectivo dicho derecho.

Siguiendo al Consejo Consultivo de Andalucía y haciendo una interpretación literal del artículo 25 del Estatuto de Andalucía, de acuerdo con el sentido usual técnico jurídico, el citado artículo consagra un deber de “favorecer”, esto es, “*crear las condiciones favorables*”, para el “*ejercicio del derecho*”. Quiere ello decir que los poderes públicos favorecen el ejercicio del derecho a la vivienda, en el sentido del derecho de acceso a la misma; este sentido de derecho de acceso a la vivienda es el mismo del texto constitucional; dicho en otras palabras, no se garantiza la titularidad de una vivienda, se garantiza el derecho a acceder a esa titularidad, creando las mejores condiciones para ese acceso. No cabe otra interpretación razonable. Por otra parte, es notorio que los textos legales, y singularmente los constitucionales, discriminan con claridad entre “*titularidad*” y “*ejercicio*” de los derechos.

El ejemplo más notorio es el del derecho de propiedad: la modalización que supone la función social se refiere al ejercicio, y carecerían de sentido las cargas que comporta si no fuera porque existe un previo reconocimiento de la titularidad del derecho a favor de un sujeto. Así como sugirió el Consejo Consultivo en su momento (Dictamen 72/2006, sobre el Proyecto de Estatuto), para un eventual ejercicio del derecho a la vivienda sería imprescindible una regulación legal del ejercicio del mismo.

El punto fundamental del precepto no está en esta cristalización del deber de facilitar el ejercicio del derecho a la vivienda, que si permaneciera aislada carecería de un efecto normativo relevante. Pero no es así: el Estatuto de Andalucía indica expresamente cual es la obligación, de carácter instrumental, sí, pero esencial para el favorecimiento del ejercicio del derecho: la obligación (deber sería terminología más correcta) de “promoción pública de vivienda”. Es precisamente esta obligación de promoción la que puede facilitar realmente el ejercicio del derecho, lo que implica entre otras cosas, y de acuerdo con las cláusulas de la “Constitución económica”, que no es exigible que sean los propios poderes públicos los que asuman la prestación, aunque ello no pueda descartarse como legítima opción política, para una Administración o Ente Instrumental (piénsese en las Empresas Municipales de Vivienda, de existencia bastante extendida), que así lo desee. Lo verdaderamente imperativo es “*promover vivienda pública*”, y este punto es el que debemos tener en cuenta de ahora en adelante, y en especial cuando abordemos el problema de la exigibilidad judicial del derecho a la vivienda.

En cuanto a qué se entiende por “*promoción*”, debemos entenderla por la idea antigua de la “actividad de fomento” de la Administración, que es forma de activi-

dad encaminada a cualquier objetivo de interés general, y por consiguiente, sólo encuadrable a través de sus límites constitucionales.

En el momento que vivimos de las Constituciones del Estado Social dichos límites son más laxos que los propios del Estado liberal, del cual era más propia la “*actividad de policía*” que la de “*fomento*”. Los postulados del Estado Social exigen una intensa actuación de la Administración Pública, en su deber de “*procura existencial*”, en la terminología acuñada por la iuspublicística alemana; y, por tanto, aquellos límites hay que entenderlos no sólo en función de garantía de los derechos y facultades de los ciudadanos, sino también en función del logro de dicha “*procura existencial*”.

Ahora bien, con ello no terminan las posibilidades de la “acción de fomento” de los poderes públicos, pues a ella se debe añadir todo el acervo de ayudas financieras y fiscales a las Administraciones Públicas concernidas por el planeamiento de la Junta de Andalucía, así como a los empresarios y titulares del derecho a la vivienda.

Hay que decir que con respecto a estos, el artículo 25 del Estatuto contiene una expresión (absolutamente) genérica: “las ayudas que lo faciliten”, es decir, las ayudas de todo tipo.

Resulta obvio que las ayudas que se articulen requerirán de la correspondiente consignación presupuestaria, de tal forma que la configuración del sistema debe entenderse siempre implícitamente establecida sobre la base de las posibilidades reales de los recursos económico-financieros de la Administración de la Junta de Andalucía, en nuestro caso. Por tanto, el derecho a la vivienda garantizado en el artículo 25 del Estatuto requiere de la correspondiente consignación económica, que la Administración viene obligada a realizar en la medida en que viene obligada la promoción pública de la vivienda. Sin embargo, no viene obligada a reservar a tal efecto una cuantía mínima, sino que ella dependerá de las posibilidades reales del sistema. Esta es cuestión que siempre deberá tenerse presente cuando nos pronunciemos sobre el punto de la exigibilidad judicial del derecho a la vivienda.

Además de las ayudas, las Administraciones —tanto la local como la autonómica— vienen obligadas a adoptar medidas urbanísticas tendentes a la consecución del fin de garantizar el acceso a la vivienda, como por ejemplo, y sin ánimo de ser exhaustivos, reservas de suelo para la construcción de viviendas protegidas, patrimonio municipal y autonómico de suelo, derechos de tanteo y retracto de terrenos, expropiación forzosa, etc. En este sentido, ha de considerarse al urbanismo como una función pública que tiene por objeto garantizar una adecuada

urbanización, con la consiguiente dotación de infraestructuras y servicios, así como garantizar el acceso a una vivienda a los ciudadanos que la necesiten en las mejores condiciones posibles.

Por otro lado, algo que debemos recordar es que el Consejo Consultivo de Andalucía se pronuncia sobre los límites formales de la obligación de promoción y concretamente sobre el papel de la reserva de ley en esta materia, así si bien pudiera pensarse que dicha obligación sólo alcanza a las condiciones de acceso a la vivienda y a las ayudas que lo faciliten, no lo cree así este Superior Órgano, porque dicha interpretación literal no se acomoda a la necesaria en este punto contenido en un texto perteneciente al “*bloque de la constitucionalidad*”. Así considera que la magnitud de los intereses concernidos, economía general y autonomía local, la difícil disociación entre las ayudas que faciliten el derecho a la vivienda del conjunto de medidas de promoción pública (expresamente cubiertas por la reserva de ley), en fin, la magnitud política de objetivo, hacen inviable una regulación general de todo lo concerniente al mencionado derecho que no esté sometida a la reserva de ley.

Queda de esta manera claro que el artículo 25 no es *lex specialis* que exceptúe la general reserva a la ley establecida en el artículo 39 del Estatuto, sino una manifestación concreta de esta reserva.

Bien distinto será que dicha reserva no sea “absoluta”, sino “relativa”; es decir, que deje un amplio margen a las decisiones del Gobierno, y, en especial, a la potestad reglamentaria.

Así en cuanto a la exigibilidad judicial del derecho a la vivienda, entiende el Consejo que ella es inequívoca, y para llegar a esta afirmación basta leer el artículo 39 del Estatuto, y compararlo con el 40.

Además es canon hermenéutico, determinado por el artículo 38, el que, aunque se tenga en cuenta la naturaleza de cada derecho, se ha de interpretar su contenido “*en el sentido más favorable a su efectividad*”. Se ve claramente que el Legislador estatutario ha querido dotar a los derechos sociales del Capítulo II del Título I de una eficacia, en vía jurisdiccional, más allá de la que corresponde a los principios rectores de las políticas públicas. Precisamente la gran novedad de la distinción entre derechos y deberes por un lado, y principios rectores de las políticas públicas, consiste en la justiciabilidad de los primeros, frente a lo dispuesto para los principios rectores de la política social, que en principio tienen sólo el carácter orientativo de la interpretación, e informador de las normas legales y reglamentarias y de actuación de los poderes públicos.

En lo único en que coinciden derechos y principios rectores es en la necesidad de ley de intermediación, o de desarrollo, para poder ser alegados antes los jueces y Tribunales, como resulta de la lectura de los artículos 38 y 40; aunque no mencione dicha necesidad en el artículo 39 también la tiene para su efectividad, y de un modo especialmente intenso, como se ve leyendo el inciso segundo del artículo 38; allí no hay solo un mandato de respeto del contenido esencial marcado por el Estatuto, sino también mandato de determinaciones de prestaciones y servicios; y esa Ley de intermediación es del Parlamento de Andalucía.

Pues bien, lo que pretende el artículo 39 con respecto a los derechos reconocidos en el Capítulo II del Estatuto es dotarlos de un especial énfasis de exigibilidad, como lo demuestra el mismo título del precepto: “Protección jurisdiccional”. A este respecto conviene hacer una distinción importante. El precepto indica que la eventual exigencia de esos derechos, entre ellos el de la vivienda, deberán hacerse “de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado”.

No es cuestión, por supuesto, negar la competencia exclusiva del Estado en materia procesal, en los términos del artículo 149.1.6º de la Constitución; pero tampoco cabe olvidar que esta competencia exclusiva lo es “*sin perjuicio de las especialidades que en este orden se deriven del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas*”. El derecho a la vivienda, de acuerdo con los títulos competenciales examinados, es de determinación en sus aspectos sustantivos por las leyes del Parlamento de Andalucía, que ha de determinar su contenido, y sus prestaciones y servicios, así como el de dotarlos del carácter de exigibilidad ante los Tribunales. En la relativa dualidad de Ordenamientos que supone la existencia del autonómico y el estatal, será el primero el que determine cuando existe derecho a la vivienda y cuando es exigible; y con esta determinación, el derecho material así concebido deberá transitar por los procedimientos que las leyes estatales determinen.

Así, identificada la obligación de la Junta de Andalucía en los términos del deber de promoción pública ya indicados, es preciso ver cuál sería la sanción jurídica a un incumplimiento de ese deber, que por definición, sería una conducta omisiva; y se ha de ver también como serían objeto de sanción el incumplimiento de las determinaciones en materia de planificación, sobre todo urbanística, que vengan establecidas por la Junta a cargo de los Ayuntamientos. Además, individualizada esa sanción habrán de resolverse las cuestiones atinentes a la legitimación activa para reclamarla.

Para entender todo esto conviene recordar que hay una diferencia entre el valor normativo de los denominados derechos fundamentales y garantías instituciona-

les, cuyos ámbitos de protección son muy densos (artículos 53.1 y 53.2 CE) y los derechos sociales, a los que se asigna virtualidad jurídica sólo en función de la interposición del legislador ordinario, así de acuerdo con el Derecho Constitucional cabe considerar que la justificación de la diferencia está en que los derechos fundamentales y las garantías institucionales generan deberes negativos frente a los poderes públicos y los derechos sociales deberes positivos.

En línea con esta idea, la doctrina propone un esquema interpretativo consistente en el señalamiento de “niveles” de obligaciones estatales, que caracterizarían el complejo que identifica a cada derecho, independientemente de su adscripción al conjunto de derechos fundamentales, garantías institucionales o derechos sociales. De acuerdo con esta propuesta podrían discernirse cuatro “niveles” de obligaciones: obligaciones de *respetar*, obligaciones de *proteger*, obligaciones de *asegurar* y obligaciones de *promover* el derecho en cuestión. Las obligaciones de *respetar* se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso el goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de *proteger* consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de *asegurar* suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo.

Las obligaciones de *promover* se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien. Justamente en este último nivel se inserta el derecho a la vivienda. Los derechos sociales generan para los poderes públicos obligaciones negativas y positivas.

Como regla general, debe concederse que existen importantes limitaciones a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, aunque cabe señalar que no existe derecho social que no presente alguna característica o faceta que permita su exigibilidad judicial en caso de violación.

Aunque autorizadísima doctrina ha destacado que en modo alguno un tribunal constitucional es impotente frente a un legislador inoperante, aunque en el sistema español el espectro de las posibilidades procesales constitucionales se restringe a la mera constatación de una violación de la Constitución, considera el Consejo Consultivo que existen importantes obstáculos para hacer plenamente exigibles los derechos sociales establecidos en una Constitución por vía judicial ante, el incumplimiento de los poderes obligados, es decir, los poderes políticos.

Un primer obstáculo a la justiciabilidad de los derechos sociales está vinculado con la falta de especificación concreta del contenido de estos derechos. Cuando una Constitución o un Estatuto hablan de derecho a la salud, derecho a la

educación, derecho al trabajo o derecho a la vivienda, resulta difícil saber cuál es la medida exacta de las prestaciones o abstenciones debidas. Evidentemente la exigencia de un derecho en sede judicial supone la determinación de un incumplimiento, extremo que se torna imposible si la conducta debida no resulta inteligible. Y ésta sólo puede serlo a través de la actuación del Legislativo y el Ejecutivo, que deben configurar exactamente su nivel de obligación y los medios para cumplirla. El examen judicial no puede versar en manera alguna sobre estas cuestiones, sino sobre las bien distintas de si asumidas determinadas obligaciones por los otros poderes públicos, han sido cumplidas o no. Un segundo gran obstáculo práctico es que el examen judicial no puede concluir la determinación y consiguiente mandato de una conducta concreta a ser exigida de los otros poderes públicos.

Los jueces no pueden, en la arquitectura del Estado de Derecho, sustituir a los poderes políticos en la elección concreta de la política pública diseñada para la satisfacción del derecho, sino solo examinar la idoneidad de las medidas elegidas para lograr esa satisfacción.

Tal y como se ha configurado el derecho, resulta obvio que no se podrá acudir a los Tribunales para exigir el acceso a la vivienda, pues aquél consiste bien en ayudas económicas articuladas a través de planes financieros y fiscales, debidamente consignados en el Presupuesto, bien en la adopción de medidas urbanísticas que faciliten el acceso a la vivienda.

De esta forma, una eventual omisión dilatada en el tiempo de la obligación que establece el artículo 25 del Estatuto implicaría incumplimiento de su mandato, con las limitadas posibilidades de justiciabilidad constitucional indicadas.

Por el contrario, si lo que se incumple por la Administración es la ejecución del Presupuesto, o la obligación de la promoción pública de vivienda a través de los instrumentos urbanísticos pertinentes, bien sea por omisión, por actos administrativos contrarios a dicha promoción, o por normas jurídicas que incumplan tal obligación, se podrá acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. Estarán legitimados para acudir a dicha jurisdicción, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, tanto las personas afectadas, que ostentan un interés legítimo, como las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos. Asimismo, estará legitimado cualquier ciudadano, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, que recoge la denominada “acción popular” en materia de urbanismo.

Finalmente en cuanto al alcance competencial de las Corporaciones Locales andaluzas y de la Junta de Andalucía en el cumplimiento de la obligación de promoción pública de vivienda a que hace referencia el artículo 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, con especial pronunciamiento sobre las potestades de la Comunidad Autónoma sobre el planeamiento urbanístico para impulsar, fomentar y garantizar el efectivo cumplimiento de aquella obligación, debemos concluir que las competencias de la Junta de Andalucía para el cumplimiento de la obligación de promoción pública de vivienda consisten en la consignación en su presupuesto de partidas destinadas a la aprobación de planes de ayuda, que pueden articularse a través de los Planes de Vivienda, como el actualmente vigente, aprobado por Decreto 395/2008, de 24 de junio, y la adopción de medidas urbanísticas; teniéndose en cuenta el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y el Decreto 395/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012. En tal sentido, el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, contempla como competencia propia del Municipio, “*la promoción y gestión de viviendas*”. Este cuadro competencial se completa con la posibilidad por los Municipios de desarrollar las llamadas actividades complementarias “*de las propias de otras Administraciones*” entre las que incluye, especialmente, la vivienda (artículo 28). Por su parte, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA) regula en su Título I la “*Ordenación urbanística*”, la cual resultará de lo que establezcan los siguientes instrumentos de ordenación urbanística: como estrictos instrumentos de planeamiento urbanístico, de planeamiento general, los Planes Generales de Ordenación Urbanística (PGOU), los Planes de Ordenación Intermunicipal (POI) y los Planes de Sectorización (PS); y de Planeamiento de Desarrollo, los Planes Parciales, los Planes Especiales, los Estudios de Detalle y los Catálogos.

Y como “*restantes instrumentos de ordenación*”, las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística y las Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización. Estos instrumentos de planeamiento urbanístico –de carácter vinculante, dada su naturaleza normativa según es criterio generalizado en la doctrina y la jurisprudencia– se articulan entre sí conforme a una recíproca subordinación jerarquizada que va a tener su reflejo en una consecuente gradación competencial concurrente de los municipios y la Administración de la Comunidad Autónoma en cuanto a su elaboración y aprobación. La LOUA sitúa la aprobación definitiva de todo tipo de instrumentos en una instancia superior al propio municipio.

En conclusión de las relaciones entre el sistema de garantías previsto en el Capítulo IV del Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y en especial,

los artículos 38 y 39 del mismo, con la obligación de promoción pública de la vivienda regulada en el artículo 25 del citado Estatuto, no resulta directamente la posibilidad de exigencia por los particulares del derecho a la vivienda, salvo que lo determinen las leyes del Parlamento de Andalucía y en cuanto a alcance competencial de las Corporaciones Locales andaluzas y de la Junta de Andalucía en el cumplimiento de la obligación de promoción pública de vivienda a que hace referencia el artículo 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, éste resulta de la interpretación conjunta de los artículos 45 a 47 CE, de las normas estatales contenidas en materia de vivienda, urbanismo y medio ambiente, de los artículos 25, 38, 39 y 40 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y de las leyes vigentes en Andalucía en materia de vivienda, ordenación del territorio, medio ambiente y urbanismo, en concreto la LOUA, en cuanto a la configuración de estos patrimonios públicos del suelo, con la regulación del derecho de superficie a constituir (además de por los particulares) por las Administraciones públicas, además de sobre los bienes de su propiedad, sobre los terrenos integrantes de dichos patrimonios (artículo 77). La previsión que ha efectuado la Ley 13/2005, de modificación de la LOUA ha generalizado para todos los municipios y la necesaria inclusión en la ordenación estructural de su PGOU, en cada área o sector con uso residencial, de reservas de terrenos equivalentes al menos al 30 por 100 de su edificabilidad residencial para su destino a viviendas de protección oficial. La voluntad decidida de la LOUA es la incardinación de la ordenación urbanística en la ordenación del territorio (artículo 2.1); la subordinación general de la ordenación urbanística a la ordenación del territorio, incidencia de los Planes de Ordenación del Territorio sobrevenidos sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico en vigor, las medidas cautelares para la eficacia de los Planes de Ordenación del Territorio: suspensión de las modificaciones del planeamiento urbanístico ante la elaboración de los POTASR; la vinculación de la actividad urbanística. Así la Junta de Andalucía puede incidir sobre la política de vivienda, como hemos visto, efectuando reservas de terreno para la construcción de viviendas protegidas; reservas que serán obligatorias para los municipios, que vendrán obligados a innovar sus Planes urbanísticos, debiendo recordarse que, a tal efecto, la Junta de Andalucía podrá sustituir al municipio.

En cuanto al Dictamen 261/2009, de 20 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Derecho a la vivienda en Andalucía, el Consejo Consultivo se remite en muchas cuestiones al Dictamen 131/2005, de 5 de mayo, y al Dictamen 530/2008, de 1 de octubre, en cuestiones relativas al reparto competencial en la materia y a la configuración, naturaleza y alcance del derecho estatutario del derecho a la vivienda, remitiéndose textualmente a las STC 247 y 249/2007, de 12 y 13 de diciembre, donde se establece la legitimidad, reconocida por el propio Tribunal Constitucional, a *“una tabla de derechos estatutarios siempre que se respeten*

las determinaciones que pudieran seguirse de las competencias estatales". (Doctrina perfectamente asentada en las SSTC 341/2005 y 135/2006, entre otras).

El Dictamen 261/2009, de 20 de abril, considera que el efectivo cumplimiento del derecho a la vivienda es una aspiración irrenunciable del Estado social, que viene proclamada en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, al expresar que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia, entre otras metas, el acceso a la vivienda. Ese mismo derecho resulta, en similares términos, del artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966. Este derecho se reconoce, asimismo, en el artículo 47 de la Constitución Española. Por otra parte, resalta la novedad que representa la entrada en vigor del reformado Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), que impone a los poderes públicos la obligación de favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada mediante la promoción pública de la vivienda y regulación del acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten (artículo 25 EAA), lo cual se vincula con la obligación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus poderes y en defensa del interés general, de garantizar y asegurar la consecución de los derechos y objetivos básicos establecidos en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía. En este sentido, conviene destacar que entre los principios rectores de las políticas públicas se encuentra precisamente el del *"uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas"* (artículo 37.1.22º EAA) y que la satisfacción del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y el cumplimiento del correlativo deber de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo dicho derecho (artículo 47 CE) es, sin duda, uno de los objetivos que persigue el Anteproyecto legal sometido en su día consulta, considerando como título competencial básico el artículo 56 del Estatuto de Autonomía y el artículo 47.1.1º.

El supremo órgano consultivo recuerda que Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda, arbitra medidas para garantizar una oferta mínima de suelo para vivienda asequible y que el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, estableciéndose las reservas correspondientes.

Una de las cuestiones que resuelve el Consejo Consultivo de Andalucía en el Dictamen 261/2009, de 20 de abril, y que se podrían haber cuestionado en el Anteproyecto de Ley reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía es el respeto del reparto competencial derivado del bloque de la constitucionalidad y por la plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución (artículos 137 y 140) y en la Carta Europea de la Autonomía Local, tal y como el propio Estatuto de Autonomía proclama (artículo 89.2), teniendo en cuenta que la disposición examinada incide sobre un ámbito en el que los municipios tienen competencias propias (artículos 92.a) y b) del Estatuto de Autonomía y 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. El Consejo Consultivo ha seguido su propia doctrina sobre el respecto a la autonomía local y la doctrina del TC en (STC 32/1981, FJ 2); (SSTC 32/1981, FJ 3).

Igualmente, las SSTC 76/1983; 27/1987; 214 y 109/1989, y más recientemente las SSTC 385/1993, 235/2000, 16/2003, 51/2004, 252/2005, 13/2007 y en particular la 47/2008 dictada acerca del conflicto en defensa de la autonomía local. En este sentido, el Consejo Consultivo, que institucionalmente tiene asignada una misión que le obliga a velar por el respeto de la autonomía local, ha expuesto en ocasiones anteriores la necesidad de observar las normas básicas del Estado que han dotado de un contenido inatacable a la autonomía municipal, sin que ello esté reñido con un margen de configuración normativa, que permita que las disposiciones de la Comunidad Autónoma vengan a plasmar opciones propias de política legislativa en el espacio que permite ese marco de referencia que deriva de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía y de las disposiciones básicas.

En la conclusión del Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley se concluye que de los antecedentes fácticos que ofrece el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha ajustado en su tramitación a los requisitos exigibles y plantea que el ejercicio de la potestad de planeamiento, como uno de los instrumentos mediante el cual la actividad de las Administraciones Públicas se dirige a hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, resulta incuestionable por cuanto dicha potestad es una de las manifestaciones de la actividad urbanística, con naturaleza y alcance de función pública (artículo 2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía –LOUA–) y entre cuyos fines se ha de destacar el de *“garantizar la disponibilidad de suelo para usos urbanísticos, la adecuada dotación y equipamientos urbanos y el acceso a una vivienda a todos los residentes de Andalucía, evitando la especulación del suelo”* (artículo 3.1.e LOUA). También se plantea que la importancia del Registros Públicos Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas, que se regula en el artículo 16, en cuanto a su naturaleza, su contenido y las obligaciones de mantenimiento de los mismos, remitiendo

su regulación a un posterior desarrollo reglamentario, aconsejan por razones de seguridad jurídica una formulación expresa de tal obligación.

Finalmente conviene destacar del Dictamen objeto de análisis que se produce un voto particular que emite el Consejero D. Jesús García Calderón respecto al artículo 12.2 del Anteproyecto de *Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía*, al que se adhieren las Consejeras D^a Margarita Asuar Jiménez, D^a María Luisa Balaguer Callejón y D^a Carmen Sáez Lara. Ellos consideran esencial recordar que la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, *de medidas de protección integral contra la violencia de género* señala, entre los derechos que asisten a todas las mujeres víctimas de esta lacra social y en su artículo 17, la efectiva garantía de los derechos que le son reconocidos para que puedan recibir una asistencia social integral. Posteriormente, el artículo 28 del mismo texto legal, establece que estas mujeres deben ser *consideradas colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas... en los términos que determine la legislación aplicable*. A pesar de lo anteriormente señalado, el artículo 9 de la norma sometida al Dictamen del Consejo Consultivo no contiene referencia alguna a las anteriores previsiones legales y permite que puedan desarrollarse algunas modalidades de ayuda para la vivienda protegida en los llamados *Planes de Vivienda y Suelo* que se refieren a *jóvenes y otros colectivos con especial dificultad para el acceso a la vivienda*. Posteriormente, la propia norma examinada en su artículo 12, tras definir el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo como aquel instrumento *encargado de concretar las políticas de vivienda en la Comunidad Autónoma* señala una serie de *contenidos mínimos* entre los que tampoco se cita el respeto a la legislación estatal protectora de la mujer víctima de violencia de género.

Consideran los Consejeros que emiten el voto particular, que en el Anteproyecto de Ley tampoco se contiene referencia alguna a la legislación sectorial que desarrolla el artículo 16 del Estatuto de Autonomía para Andalucía cuando señala la necesidad de articular medidas asistenciales que sirvan para obtener una protección integral de las víctimas de la violencia de género y, en especial, a la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, *de medidas de prevención y protección integral contra la Violencia de Género* (BOJA núm. 247, de 18 de diciembre). Recordemos que su artículo 48 señala, incluso, la posibilidad de establecer un *cupo de reserva de viviendas específico en aquellas promociones de vivienda protegida que se estimen necesarias, para su cesión o adjudicación en régimen de alquiler o propiedad a las mujeres que acrediten la situación de violencia de género*.

En opinión de ese Consejero, el acceso privilegiado a la vivienda de la mujer maltratada se configura como un imperativo legal y como un criterio básico que siempre tiene que ser valorado como elemento interpretativo a la hora de concre-

tar las *políticas* de vivienda que desarrolle la Administración Pública y tiene –por ello– que integrarse como parte del *contenido mínimo* de los citados *Planes de Vivienda y Suelo* que sean elaborados por la Junta de Andalucía.

Debe incluirse, por tanto, en el citado artículo 12 del *Anteproyecto de Ley* la necesidad de establecer como contenido mínimo del *Plan de Vivienda y Suelo* de la Junta de Andalucía la *condición preferente* de las mujeres víctimas de violencia de género, evitando que pueda tener lugar una preocupante contradicción con lo señalado en la Ley Orgánica 1/2004, y en la legislación sectorial que ha sido promulgada a nivel autonómico.

Antes de terminar este apartado dedicado a los Dictámenes de los órganos consultivos de la Comunidad Autónoma, debemos recordar que el Anteproyecto de Ley reguladora del derecho a la vivienda se sometió al estudio del Consejo Económico y Social de Andalucía, de acuerdo con el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, y se emitió el 4 de marzo de 2009. Este Dictamen preceptivo por razón del contenido socioeconómico y laboral de la materia, tras analizar el ámbito competencial y estatutario que ya es sobradamente conocido llega a importantes conclusiones y que seguidamente resumo.

Para el Consejo Económico y Social el análisis de la realidad andaluza en este campo nos muestra cómo, a pesar del fuerte dinamismo en la construcción de viviendas en estos últimos diez años, se ha venido produciendo una mayor dificultad en el acceso a la misma, donde amplios sectores de la población con recursos económicos medios y bajos se han visto desplazados del mercado de vivienda libre y con muchas dificultades para acceder a la vivienda protegida, dada la escasa, y en muchos casos testimonial, oferta de vivienda protegida.

Por esta creciente dificultad, el acceso a la vivienda es una de las preocupaciones sociales más importante para los ciudadanos y ciudadanas andaluces. En la actualidad, la dificultad para el acceso a la vivienda es una de las principales causas de la tardía emancipación de los jóvenes andaluces de sus familias. Otros colectivos también tienen dificultades en el acceso, tales como familias de características especiales y con bajos niveles de renta o con riesgo de exclusión social, así como un conjunto de trabajadores con dificultades en el acceso a la vivienda.

Desde una perspectiva social, considera el Consejo Económico y Social, resulta indiscutible que el disfrute de una vivienda digna y adecuada es un elemento esencial para el desarrollo integral de la vida de las personas, así como de su proyección familiar, social y laboral.

Así también, desde una perspectiva económica, la vivienda constituye un bien que moviliza importantes recursos y repercute en el crecimiento de múltiples actividades productivas de la economía andaluza.

Partiendo de este análisis, para el Consejo Económico y Social atender a las necesidades sociales de vivienda, además de contribuir al bienestar social es una oportunidad para el crecimiento económico a través de la creación de nuevos hogares y por la actividad que genera, es decir es esencial en la política de intervención pública y esencial también desde el punto de vista fiscal.

El Consejo Económico y Social, analiza el objeto del texto y los instrumentos que las administraciones públicas han de poner en marcha y ejecutar y recuerda que fue necesario conjugar esfuerzos e iniciativas por parte del gobierno andaluz y de los agentes económicos y sociales. Fruto de ello, fue el “Pacto Andaluz por la Vivienda”, firmado el 13 de diciembre de 2007, y suscrito por el Presidente de la Junta de Andalucía, y los Agentes Económicos y Sociales firmantes del VI Acuerdo de Concertación Social, junto con la Federación de Municipios y Provincias y Entidades Financieras.

Así también, el 14 de enero de 2008, las organizaciones de consumidores firman el Acuerdo para la efectividad del Pacto con el Gobierno andaluz, para asegurar la calidad de las viviendas en todos sus aspectos, tanto técnicos como en los que se refiere a la información, publicidad y garantías de la compra y arrendamiento de las mismas.

Tras ello el Consejo Económico y Social hace una reflexión muy importante y observa que en el texto existe una excesiva remisión a un posterior desarrollo reglamentario de la norma. Esta remisión reglamentaria se hace sobre elementos que, a su juicio, es esencial que queden regulados por la Ley, ya que de otra forma, entienden que se desnaturaliza este derecho constitucional y estatutario. De igual forma, considera conveniente para no restar eficacia a la norma que se establezca un plazo para el desarrollo reglamentario de la misma. Considera también que el Anteproyecto de Ley debe incluir una referencia al análisis y diagnóstico sobre la situación actual de la vivienda en Andalucía, la evolución del mercado de la vivienda, el acceso a la misma de la población andaluza, en definitiva, el diagnóstico social y económico que se ha realizado en materia de vivienda y que sirve de justificación para esta iniciativa legal, así como para el diseño de una estrategia integral que facilite y garantice el acceso a la vivienda.

Considera importante destacar en la exposición de motivos, el valor de la Concertación Social en la formulación y desarrollo de políticas públicas y finalmente

reflexiona el Consejo Económico y Social, sobre que sería conveniente que todas las actuaciones normativas de desarrollo de la misma sean sometidas a consulta de este Órgano y que se activara y siguiera manteniendo en todo el desarrollo de este derecho, el amplio consenso social alcanzado con las distintas organizaciones sociales y económicas.

Finalmente, el Consejo considera que el contenido de esta norma debe ser divulgado y dado a conocer, estableciendo los mecanismos de información necesarios con el fin de que pueda ejercerse por parte de la ciudadanía el derecho efectivo a la vivienda digna y adecuada, así como las actuaciones que las distintas Administraciones Públicas han de poner en marcha y desarrollar para hacerlo efectivo.

En conclusión, el Consejo Económico y Social consciente de la importancia que tiene la regulación del derecho a la vivienda en Andalucía, valora positivamente este Anteproyecto de Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

4.5. LA POLÍTICA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA EN ANDALUCÍA DESDE LA ÓPTICA DE LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ.

Como es bien sabido la institución del Defensor del Pueblo, de gran tradición en nuestro derecho comparado y con origen en el “*ombudsman*”, es un alto comisionado del Parlamento, designado por éste para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la CE y en el Título primero del Estatuto de Autonomía, a cuyo efecto supervisa la actividad de las Administraciones Públicas dando cuenta al Parlamento.

El Defensor del Pueblo Andaluz, previsto en el artículo 128 del Estatuto de Autonomía, regula sus competencias y funciones a través de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, y su Reglamento Orgánico (BOPA núm. 322, de 2 de diciembre y BOJA núm. 124, de 28 de diciembre) y actúa con independencia y no recibe instrucciones de ninguna autoridad y desempeña sus funciones con absoluta autonomía.

El Defensor del Pueblo Andaluz puede iniciar, de oficio o a petición de una persona interesada, cualquier investigación que esté dirigida a esclarecer los actos y las decisiones adoptados por los Organismos de la Administración Pública andaluza en sus relaciones con los ciudadanos. Cuando la persona interesada entiende que, en el desarrollo de esa relación, el Organismo Público en cuestión no está cumpliendo las normas que regulan los correspondientes procedimientos o no

se le están respetando los derechos que le reconocen las normas, puede acudir a presentar su queja ante el Defensor del Pueblo Andaluz para que se investigue la actuación del Organismo en cuestión.

En otras ocasiones puede ser el propio Organismo Público el que se dirija a la persona en cuestión para exigirle algún tipo de actuación o el cumplimiento de algún deber. El Defensor puede intervenir para proteger los derechos y libertades de las personas que intervienen en sus relaciones con la Administraciones Públicas.

Otras de las actuaciones básicas del Defensor es que cada año presenta ante el Parlamento un Informe sobre su actividad durante ese ejercicio, con el número de quejas recibidas, tramitación seguida y resultado de sus actuaciones a los cuales me remito en la web de dicha institución, pero aquí sí debemos de recordar los diversos informes especiales que en materia de vivienda y ordenación del territorio ha realizado esta institución y que están en su web, es decir

<http://www.defensor-and.es/>.

Entre ellos:

- *Vivienda y urbanismo.*
- *Vivir en la calle: La situación de las personas sin techo en Andalucía.*
diciembre, 2006
- *Chabolismo en Andalucía.*
diciembre, 2005
- *Veinte años de intervenciones del Defensor del Pueblo Andaluz en defensa de los derechos de las personas con discapacidad en Andalucía.*
diciembre, 2003
- *Personas prisioneras en sus viviendas.*
noviembre, 2003
- *Internet como instrumento de participación y garantía de transparencia en el ámbito urbanístico.*
octubre, 2002

5. MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA EN ANDALUCÍA.

Una vez analizado el marco Constitucional, Estatutario y la doctrina de los órganos consultivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en lo que respecta a las políticas de intervención pública de vivienda en Andalucía, debemos centrarnos ya en lo que es el derecho positivo en la materia en la Comunidad Autónoma.

Debemos comenzar por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística Andalucía cuyo principal objetivo fue hacer efectivo el mandato constitucional contenido en el artículo 47 de la CE en orden a garantizar el acceso a una vivienda digna. Para ello, desde el entendimiento del urbanismo como una función pública, se avanzó en los mecanismos de intervención pública en el mercado del suelo, mediante la regulación de diversos instrumentos a fin de facilitar la disponibilidad de suelo para las políticas públicas de vivienda y de agilizar los procesos de transformación del suelo.

Entre estos mecanismos, la LOUA recoge no sólo la necesidad de que los Planes de Ordenación Urbanística de todos los municipios contengan las disposiciones que garanticen el suelo suficiente para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, exigiendo para los municipios de relevancia territorial una reserva de, al menos, el treinta por ciento del aprovechamiento objetivo en suelo residencial, sino que, con el objetivo de dotar a las Administraciones de suelo para desarrollar las políticas urbanísticas públicas, regula, entre

las finalidades de los Patrimonios Públicos de Suelo, la de garantizar una oferta suficiente con destino a la ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, y fija en el máximo permitido por la legislación estatal la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, mediante la cesión de suelo correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento ya urbanizado.

Por otro lado, ya el Decreto 149/2003, de 10 de junio, que aprueba el Plan Andalus de Vivienda y Suelo 2003-2007 y reguló las actuaciones contenidas en el mismo, modificado por el Decreto 463/2004, de 27 de julio, como por el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo para 2002-2005 y creó nuevas líneas de actuaciones protegidas para fomentar el arrendamiento de viviendas, modificado por el Real Decreto 1721/2004, de 23 de julio, y que ha venido a incidir positivamente en orden a facilitar el acceso a una vivienda digna.

Mediante Orden de 7 de julio de 2009, se publica el texto integro del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008/2012, con las modificaciones introducidas por el Decreto 266/2009, de 9 de junio, y mediante Orden de 26 de enero de 2010, se desarrolla y se establece la tramitación de las actuaciones en materia de vivienda y suelo del Plan Concertado. Por otro lado, mediante el Decreto 11/2008, de 22 de enero, se establecen y se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas. La Orden de 1 de julio de 2009, regula la selección de los adjudicatarios de viviendas protegidas través de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma. Por Orden de 30 de noviembre de 2009, se aprueban las normas sobre las instrucciones particulares de uso y mantenimiento de los edificios destinados a viviendas y el Manual General para uso, mantenimiento y conservación de los mismos.

Mediante Orden de 21 de julio de 2008, se establece la técnica de diseño y calidad aplicable a las viviendas protegidas en la Comunidad Autónoma y se agilizan los trámites para otorgar Calificaciones de Viviendas Protegidas.

El Decreto 33/2005, de 15 de febrero, regula las Agencias de Fomento de Alquiler y mediante Orden de 8 de marzo, se desarrolla el anterior. Mediante Decreto 149/2006, de 25 de julio, se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se desarrollan determinadas disposiciones de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas en materia de suelo y vivienda.

Finalmente hay que recordar el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 2 de febrero de 2010, por el que se excepcionan de lo dispuesto en el artículo 32.4 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias Administrativas y Financieras, determinadas subvenciones que se concedan por la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio en el marco del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012.

Por último no podemos olvidar el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía un texto, pionero en España, que mejora las competencias locales en la ejecución de los derribos y fija sanciones por encima del beneficio económico de los infractores.

En cualquier caso, para conocer la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía me remito a las siguientes páginas webs:

<http://www.laviviendaprotegida.com/vp/>

<http://www.tuviviendaenandalucia.es/>

<http://webvivienda.cvot.junta-andalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio>

5.1. LA LEY 13/2005, DE MEDIDAS EN MATERIA DE VIVIENDA Y SUELO. LAS AGENCIAS DE FOMENTO DEL ALQUILER (DECRETO 33/2005, DE 17 DE FEBRERO). EL DECRETO 149/2006, DE 25 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y SE DESARROLLA LA LEY 13/2005.

La Ley 13/2005, de medidas en materia de vivienda y suelo, tiene como objeto definir el régimen jurídico de determinadas actuaciones públicas en materia de vivienda protegida y suelo con la finalidad de facilitar el acceso de las vecinas y los vecinos de Andalucía a una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con el artículo 47 de la CE, estableciendo medidas específicas para la producción de suelo con destino a vivienda protegida y otros fines de interés social, y para el control y prevención del fraude en materia de vivienda protegida y suelo.

Esta Ley se caracteriza por vincular la construcción de vivienda protegida y la promoción de suelo enfocando ésta, fundamentalmente, a aumentar la oferta de la

primera y por lograr una intervención pública en el mercado de suelo logre alcanzar su finalidad fundamental, que no es otra que regular, en defensa del interés general, los precios del suelo en el mercado, se considera como uno de los objetivos principales de esta Ley el necesario perfeccionamiento, mejora y fortalecimiento de los instrumentos anteriormente mencionados. De este modo, en ejercicio de la competencia urbanística, se procede a modificar y completar determinados aspectos de la LOUA, con la finalidad de garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la promoción de viviendas protegidas, no sólo en los municipios de relevancia territorial sino en todos los municipios andaluces.

Se aborda por primera vez en la Comunidad Autónoma, con rango de Ley, el régimen jurídico de la vivienda protegida con el fin de reforzar la acción pública para garantizar su función social. En este sentido, se establecen los mecanismos de calificación de la vivienda protegida, recogiendo con el nuevo rango la adjudicación de estas viviendas, en la que la selección de las personas adquirentes o arrendatarias deberá realizarse, con carácter general, bajo los principios de igualdad, publicidad y concurrencia. Se establecen las condiciones para la titularidad de la propiedad de manera que la duración del régimen de protección se establecerá reglamentariamente para cada figura o programa de vivienda protegida, a la vez que los precios máximos de venta y renta quedan establecidos de forma reglamentaria y deberán servir de referencia para determinar el valor del suelo destinado a vivienda protegida. Otro aspecto importante del conjunto de medidas consideradas en la Ley viene referido a la facultad de disponer de la vivienda protegida, con dos intervenciones importantes. De una parte, se establece el derecho de adquisición preferente de la Comunidad Autónoma sobre las viviendas protegidas de promoción privada, incluso aquéllas que, tras el correspondiente procedimiento de adjudicación, queden vacantes.

De otra parte, las segundas o posteriores ventas estarán sujetas al derecho de tanteo y retracto por la Comunidad Autónoma.

Debe destacarse que la Ley contempla una serie de medidas enfocadas a reforzar el cumplimiento de la función social de la vivienda protegida, regulando con carácter inmediato una tipificación de infracciones y sus correspondientes sanciones que serán complementadas y ampliadas en la futura Legislación.

La Ley contempla, igualmente, la creación de las Juntas Arbitrales en materia de vivienda, como órganos especializados para la resolución de conflictos en relación con los contratos de arrendamientos y de otros celebrados en materia de vivienda. De esta forma se pretende contar con un mecanismo ágil que evite la ralentización de los procesos judiciales.

Contempla, como novedad, la creación dentro del Grupo A configurado en la DPA 5ª de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía para ejercer las funciones de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y de vivienda, que sean competencia de la Administración de la Junta de Andalucía, en los términos que se le atribuyan reglamentariamente.

En lo que refiere al Decreto 33/2005, de 17 de febrero, que regula las Agencias de Fomento de Alquiler en Andalucía (BOJA núm. 43, de 3 de marzo), se parte del conocimiento de la realidad en nuestra Comunidad Autónoma, considerando que los ciudadanos de nuestra Comunidad Autónoma tienen serias dificultades para acceder a una vivienda digna, a pesar de existir un elevado número de viviendas desocupadas.

Este hecho hace necesaria la intervención de la Administración para lograr que dichas viviendas sean puestas en el mercado con destino a las personas que lo necesiten mediante medidas de fomento del alquiler. Sobre todo porque el fomento de viviendas en alquiler, tanto públicas como privadas, es una de las líneas fundamentales de la política de vivienda que desarrolla la Administración de la Junta de Andalucía, partiendo del Plan de Vivienda 2003-2007, aprobado por el Decreto 149/2003, de 10 de enero, que creo los Programa de Bolsas de Alquiler de Viviendas.

El Decreto es consciente de que es necesario potenciar el mercado de alquiler en Andalucía y establece nuevas medidas para dinamizar y agilizar este mercado, regulando la presente norma los requisitos y el procedimiento para la homologación de agentes de intermediación que participan en el mercado del alquiler, calificándolos de Agencias para el Fomento del Alquiler, que han sido reguladas en el artículo 44 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, y ordenando la inscripción en el Registro Público de Agencias de Alquiler, que fueron reguladas por el artículo 44 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, y ordenando la inscripción en el Registro Público de Agencias de Alquiler.

Este Registro fue creado por la Disposición Adicional Quinta del Decreto 463/2004, de 27 de julio, por el que se modifica el Decreto 149/2003, de 10 de junio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 y se regulan las actuaciones contempladas en el mismo. El funcionamiento y composición del citado Registro se reguló por Decreto 3/2005, de 17 de febrero.

En conclusión el Decreto 33/2005, de 17 de febrero, pretende, igualmente, establecer un mecanismo de colaboración entre agentes que participan en la intermediación inmobiliaria y la Administración de la Junta de Andalucía, con el objeto de hacer más ágil el procedimiento para la obtención de ayudas públicas destinadas a los ciudadanos interesados en rehabilitar su vivienda desocupada para ofrecerla en alquiler. Con el presente Decreto se pretende establecer unas condiciones que favorezcan la calidad del servicio de intermediación que realizan los distintos agentes que participan en el mercado de alquiler y en el mismo se regulan las funciones y obligaciones de las Agencias de Alquiler, así como los derechos que les asisten.

Finalmente, en cuanto al Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas protegidas de la Comunidad Autónoma y se desarrolla la Ley 13/2005, debe decirse que nació fruto del consenso y con audiencia para observaciones, sugerencias e informes, de las Administraciones Públicas, entidades financieras y asociaciones de promotores públicos y privados, así como a organizaciones empresariales y sindicales, colegios profesionales, asociaciones de consumidores y usuarios, asociaciones de vecinos, y demás entidades representativas. Se trata de una reglamentación que reconoce la construcción de la vivienda protegida, como una política social que debe impulsar las Administraciones Públicas para facilitar el acceso a una vivienda a precio asequible, promoviendo las condiciones necesarias y estableciendo las normas para hacer efectivo el mandato constitucional recogido en el artículo 47 de la Constitución Española de 1978.

El citado Decreto entiende que mediante la planificación en materia de vivienda protegida, desarrollada en un primer momento por la Administración General del Estado y, tras las transferencias en materia de vivienda a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por la Administración Autonómica, se ha ido elaborando un importante acervo normativo que, a través de los correspondientes planes de vivienda, se ha ido adaptando a la realidad de cada momento. Los citados planes se han venido ajustando a la normativa estatal, incluso preconstitucional, contenida, fundamentalmente, en el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprobaba el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial y en el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, de Viviendas de Protección Oficial que desarrollaba el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda.

El Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas protegidas de la Comunidad Autónoma, recuerda por un lado, que la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en ejercicio de las competencias exclusivas que en materia de vivienda que le reconoce el artículo 13.8 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobó en el año 1992 el I Plan Andaluz de Vivienda,

que tenía por objeto establecer el régimen autonómico de financiación de las actuaciones de los sectores público y protegido en materia de vivienda y la determinación de sus instrumentos de gestión. Desde entonces se han sucedido en el tiempo cuatro planes más, incluido el vigente aprobado por Decreto 395/2008, de 24 junio, y modificado por Decreto 266/2009, de 9 de junio, y su Orden de desarrollo de 26 de enero de 2010.

Aparte de ello, la regulación normativa de la Comunidad Autónoma no se ha limitado a los citados Planes sino que, en cumplimiento del mandato constitucional y ante el paulatino descenso en la producción de viviendas protegidas a finales de la década pasada y principios de ésta, se han adoptado importantes medidas legislativas en esta materia, como la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que en materia de vivienda protegida, establece que los planes de ordenación urbanística de todos los municipios contengan las disposiciones que garanticen el suelo suficiente para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, exigiendo para los municipios de relevancia territorial una reserva de, al menos, el treinta por ciento del aprovechamiento objetivo en suelo residencial y establece que los Patrimonios Públicos de Suelo, garantizarán una oferta suficiente con destino a la ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. Finalmente, la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y Suelo, vincula la construcción de viviendas protegida y la promoción de suelo, enfocando ésta, fundamentalmente, a aumentar la oferta de la primera.

La Ley eleva a rango de Ley limitaciones a la facultad de disponer de la vivienda protegida con la finalidad de garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la promoción de viviendas protegidas no sólo en los municipios de relevancia territorial sino en todos los municipios andaluces y se aborda por primera vez en la Comunidad Autónoma, con rango de Ley, el régimen jurídico de la vivienda protegida.

En esa situación se hizo necesario aprobar el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para cumplir los mandatos de Ley 13/2005, de 11 de noviembre y para regular en una sola norma autonómica los aspectos fundamentales de una materia como la de vivienda protegida, dejando atrás la normativa estatal que ha venido siendo de aplicación hasta la fecha y sin perjuicio del necesario complemento que de esta norma se precise hacer en los diferentes planes de vivienda que se vayan aprobando, adecuando una normativa como ésta a una realidad tan cambiante.

Las características principales del Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía son las siguientes:

- a) El beneficiario de una vivienda protegida, tanto en régimen de propiedad como en régimen de alquiler, debe destinarla a residencia habitual y permanente.
- b) Para determinar el derecho a la vivienda, en función del programa, la familia ha de tener unos ingresos limitados para poder acceder a ella y percibir ayudas.
- c) El precio máximo de venta o la renta máxima del alquiler siempre han de estar fijados por la Administración.

El Reglamento se ocupa en sus III Títulos y 54 artículos, de la duración del régimen legal de protección; la selección de los destinatarios; del destino y plazo de ocupación; las convocatorias públicas y los sorteos a celebrar; sobre el contenido de los contratos de arrendamiento y compraventa y por último sobre el acceso registral de la condición de vivienda protegida, siendo título suficiente para ello la resolución de calificación definitiva.

En el Título I se regulan dos formas tradicionales de acceso a la vivienda protegida: el arrendamiento y la venta o adjudicación. En ambas formas de acceso se regula, de forma pormenorizada, tanto los segundos o posteriores contratos de arrendamiento como las segundas o posteriores transmisiones «inter-vivos»; de la titularidad del derecho de propiedad o de cualquier otro derecho real de uso y disfrute sobre las viviendas protegidas.

Respecto de las citadas transmisiones, se establecen sus requisitos básicos de tiempo, destino, adquirente, precio máximo de venta régimen de comunicaciones a la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de vivienda, tanto de la decisión de transmitir como de la intención de adquirir, y el plazo para resolver sobre su autorización así como la elevación de las transmisiones a escritura pública y la inscripción registral de ésta. En relación con lo anterior, en la Disposición Transitoria Primera del Decreto se regula el régimen transitorio para las segundas o posteriores transmisiones de las viviendas calificadas como protegidas a la entrada en vigor del Reglamento.

Por su parte, en el Título II se regula el régimen de calificación como vivienda protegida, determinando la documentación y el procedimiento para la obtención, por quien las promueva, de la calificación provisional y de la calificación definitiva.

Asimismo, se efecta una remisión a lo que determine el correspondiente plan de vivienda respecto de los programas en los que se podrán descalificar viviendas antes de que transcurra el plazo legal de protección.

Finalmente, en el Título III, se regulan los derechos y prerrogativas de la Administración de la Junta de Andalucía en cuanto al derecho de adquisición preferente, que se podrá ejercitar, con carácter general, en relación con las viviendas que hubieran quedado vacantes de una promoción a través de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía; y los derechos de tanteo y retracto legal a los que están sujetas las segundas o posteriores transmisiones inter-vivos de las viviendas protegidas.

El Reglamento contiene una serie de determinaciones referidas a los suelos destinados a viviendas protegidas, tales como el límite máximo de su valor; el recordatorio de las previsiones de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, sobre su expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad; y la inclusión de condición resolutoria en los contratos o actos de disposición sobre los mismos, sus consecuencias y el ejercicio de aquella por la persona que los haya transmitido.

Igualmente, se regula la colaboración de las Notarías con la Administración Autonómica en el ejercicio por ésta de los derechos y deberes contemplados en el bloque normativo regulador de la materia.

El Decreto contiene una Disposición Adicional Única por la que se crea, como órgano administrativo adscrito a la Consejería competente en materia de vivienda, la Agencia del Alquiler de Andalucía para ser un instrumento de la política de fomento del alquiler de viviendas.

5.2. LA IGUALDAD DE GÉNERO, LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN ANDALUCÍA. LA LEY 12/2007, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN ANDALUCÍA Y LA LEY 13/2007, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.

Estas dos leyes sectoriales; la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de promoción de la igualdad de género en Andalucía y la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género,

tienen por objeto por un lado, la consecución de la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres y la superación de la desigualdad por razón de género y por otro, actuar contra la violencia como manifestación de la discriminación y de la situación de desigualdad entre el hombre y la mujer, así como la adopción de medidas para la erradicación de la violencia de género mediante actuaciones de prevención y de protección integral a las mujeres que se encuentren en esa situación, incluidas las acciones de detección, atención y recuperación, respectivamente.

En el marco de lo que son las políticas de intervención pública de vivienda y sin perjuicio de la consideración de la igualdad de género como una materia transversal en todas las políticas públicas en el marco del la CE, el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la normativa comunitaria e internacional en la materia, estas leyes establecen políticas concretas de promoción y atención a las mujeres en lo referido al derecho a la vivienda o de facilitar el acceso a las mismas a las mujeres en situación de violencia de género.

Así el artículo 5 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, establece que *“Los poderes públicos potenciarán que la perspectiva de la igualdad de género esté presente en la elaboración, ejecución y seguimiento de las disposiciones normativas, de las políticas en todos los ámbitos de actuación, considerando sistemáticamente las prioridades y necesidades propias de las mujeres y de los hombres, teniendo en cuenta su incidencia en la situación específica de unas y otros, al objeto de adaptarlas para eliminar los efectos discriminatorios y fomentar la igualdad de género”*.

En lo que respecta a la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de promoción de la igualdad de género en Andalucía, el artículo 50 de la misma establece que *“los poderes públicos de Andalucía integrarán la perspectiva de género en el diseño de las políticas y los planes en materia de vivienda, desarrollando programas y actuaciones específicas para distintos grupos sociales y modelos de familia”*.

Igualmente establece que *“los poderes públicos de Andalucía, en coordinación y colaboración con las entidades locales en el territorio andaluz, tendrán en cuenta la perspectiva de género en el diseño de las ciudades, en las políticas urbanas, y en la definición y ejecución de los planeamientos urbanísticos”* y *“facilitarán el acceso a las viviendas protegidas de las mujeres víctimas de violencia de género y de aquellas que se encuentren en situación de riesgo de exclusión social, en función de las condiciones especialmente gravosas que pudieran concurrir”*.

Por su parte, la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, regula dentro de la

tipología de los centros de atención integral y acogida, en el artículo 44. 1 c) a *“los pisos tutelados que son viviendas cedidas para uso familiar, con carácter temporal, a aquellas mujeres que puedan vivir de forma independiente”*. También establecen el artículo 48 que *“las Administraciones públicas de Andalucía podrán establecer un cupo de reserva de viviendas específico en aquellas promociones de vivienda protegida que se estimen necesarias, para su cesión o adjudicación en régimen de alquiler o en propiedad a las mujeres que acrediten la situación de violencia de género, cumpliendo los requisitos, y con necesidad de vivienda, en los términos establecidos en el artículo 30.1, letra a), de la presente Ley”* y que *“Mediante convenios con las Administraciones competentes, el Gobierno podrá promover procesos específicos de adjudicación de viviendas protegidas a las víctimas de violencia de género”*.

Igualmente se establece que *“En las condiciones que reglamentariamente se determinen y considerando la situación socioeconómica de las mujeres, se establecerán ayudas para el acceso a vivienda protegida. Las situaciones de violencia que dan lugar al reconocimiento de este derecho se identifican por cualquiera de los medios previstos al artículo 30.1”* y que *“Las mujeres mayores y las mujeres con discapacidad que sufren violencia de género, y que se encuentran en situación de precariedad económica, deben ser consideradas colectivo preferente a los efectos de tener acceso a las residencias públicas”*.

El artículo 49.1 establece que *“Con la finalidad de proteger la integridad física y psicológica de las mujeres víctimas de violencia de género, que así lo acrediten en los términos establecidos en el artículo 30.1, letra a), de la presente Ley, se reconoce la posibilidad de autorizar permutas de viviendas protegidas adjudicadas a estas mujeres. Las Administraciones públicas de Andalucía facilitarán la efectividad de las permutas de viviendas protegidas a las que se refiere el párrafo anterior”*.

Por otro lado, se establece en el artículo 50 en cuanto a la confidencialidad de los procedimientos de adjudicación y concesión que *“Las Administraciones públicas de Andalucía establecerán los mecanismos necesarios para procurar la confidencialidad durante el procedimiento de acceso a viviendas protegidas; asimismo garantizarán la confidencialidad de los datos del domicilio y situación de la mujer, en particular en los ficheros y programas informáticos correspondientes, para asegurar su protección”*.

Finalmente se modifica la Ley 13/2005, de 13 de noviembre, por la Disposición Adicional Tercera de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, en tanto que añade la posibilidad de *“permuta en casos de violencia de género”*.

5.3. EL DECRETO 81/2007, DE 20 DE MARZO, POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 149/2003, DE 10 DE JUNIO, DEL PLAN ANDALUZ DE VIVIENDA Y SUELO 2003-2007.

Teniendo en cuenta que el Decreto 149/2003, de 10 de junio, fue derogado por la Disposición Derogatoria Única del Decreto 395/2008, de 24 de junio, recordaremos sus líneas básicas. El principal objetivo del Decreto fue efectuar los ajustes y adaptaciones necesarias en el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 para favorecer la construcción de viviendas protegidas que permitan facilitar el acceso a la vivienda a las capas sociales que en esos momentos encontraban mayor dificultades para el mismo. Por ello se adoptaron las siguientes medidas:

- Adecuación de los precios de los programas de vivienda en los distintos ámbitos territoriales, teniendo en cuenta el Plan Nacional de Vivienda y los costes derivados de las mayores exigencias de calidad en las viviendas.
- Incorporación del programa de viviendas de iniciativa municipal y autonómica en alquiler a los mecanismos de financiación establecidos en el Plan Nacional de Vivienda. Con ello se pretende impulsar la producción de viviendas en alquiler con opción de compra para atender la importante demanda de jóvenes entre los 20 y 35 años, habida cuenta de algunas de las ventajas que ofrecen este tipo de viviendas, entre ellas la reducción de su precio de venta con parte de las rentas abonadas, en los términos establecidos en la normativa vigente.
- Se regula un nuevo programa de vivienda en alquiler para jóvenes con opción a compra a los siete años de su construcción. Estas personas podrán ejercer la opción de compra de la vivienda en el séptimo año y el precio de compra será el resultado de multiplicar por dos el precio de referencia que se aplique al programa y minorado en una cuantía equivalente a la mitad de las cuotas de renta que haya satisfecho durante los siete años de arrendamiento. Durante el período de arrendamiento el arrendador podrá obtener una ayuda económica equivalente a un porcentaje de la renta, que en los dos primeros años será del 40 por ciento y los restantes años del 20 por ciento.
- Se establece nuevas tipologías de vivienda, de hasta 150 metros útiles para las familias que reúnan los requisitos establecidos por la Consejería de Igualdad y Bienestar Social.
- A fin de favorecer la integración social en las promociones, se establecen los programas que podrán aplicarse para la edificación de los suelos pertenecientes a las reservas del 30 por ciento para vivienda protegida en los planeamientos municipales. Los planes generales de cada municipio podrán establecer los

distintos programas de viviendas protegidas que se desarrollaran sobre esta reserva, en función de las características y necesidades de los vecinos de ese municipio. Con carácter general, se establece que en dichos suelos al menos un 25 por ciento de las viviendas construidas pertenezca a programas destinados a familias que no sobrepasen en sus ingresos anuales 2,5 veces el IPREM. El 10 por ciento de los aprovechamientos urbanísticos correspondientes a la cesión obligatoria consecuencia del desarrollo del planeamiento, debe destinarse a programas de vivienda de integración social y a los previstos para familias con ingresos hasta 2´5 veces el IPREM.

- Se impulsa la mejora de la calidad de los edificios residenciales mediante el aumento de las ayudas a las comunidades de propietarios para la rehabilitación de los elementos comunes de los mismos.

5.4. EL DECRETO 11/2008, DE 22 DE ENERO, POR EL QUE SE DESARROLLAN PROCEDIMIENTOS DIRIGIDOS A PONER SUELO URBANIZADO EN EL MERCADO CON DESTINO PREFERENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS.

El citado Decreto considera al Pacto por la Vivienda en Andalucía, como instrumento para agilizar la adaptación del planeamiento urbanístico a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y facilitar la obtención de suelo para la construcción de vivienda protegida.

Como sabemos, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, plantea entre sus objetivos dotar de contenido normativo positivo el mandato constitucional recogido en el artículo 47 de la Constitución que establece el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y llama a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. La preocupación por el acceso a una vivienda digna ha llevado a dictar disposiciones que garanticen el suelo suficiente destinado a viviendas protegidas, entre ellas la Ley básica estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y en el ámbito autonómico la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, que modificó la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, con la finalidad de garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la promoción de viviendas protegidas en todos los municipios andaluces.

La Disposición Transitoria Segunda de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, establece que los municipios podrán formular y aprobar adaptaciones de los Planes y

restantes instrumentos, que podrán ser totales o parciales. Cuando las adaptaciones sean parciales deben alcanzar, al menos, al conjunto de las determinaciones que configuran la ordenación estructural.

Así el objeto del Decreto 11/2008, de 22 de enero, es por un lado, poner suelo en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas y por otro, contribuir a una adecuada adaptación de los planes a la legislación urbanística actual, estableciendo el contenido, plazo y alcance de dichas adaptaciones, así como de regular un procedimiento de urgencia para la reducción de los plazos previstos en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, para la tramitación, ejecución y gestión de los instrumentos de planeamiento en lo relativo a las reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo, destinadas mayoritariamente a vivienda protegida, en desarrollo del artículo 74.3 de la citada Ley y establece unos criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los planes generales de ordenación urbanística con el modelo de ciudad establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Finalmente lo que ha hecho el Decreto 11/2008, de 22 de enero, ha sido modificar el Decreto 220/2006, de 19 de diciembre, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo y se modificó el Decreto 202/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, a los efectos de otorgar competencias y funciones a dicha Consejería en el procedimiento de adaptación parcial de los instrumentos de planeamiento general vigente a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

5.5. EL PLAN CONCERTADO DE VIVIENDA Y SUELO 2008-2012. DECRETO 395/2008, DE 24 DE JUNIO. LA ORDEN DE 26 DE ENERO DE 2010, DE DESARROLLO Y TRAMITACIÓN DE LAS ACTUACIONES EN MATERIA DE VIVIENDA Y SUELO DEL PLAN CONCERTADO DE VIVIENDA Y SUELO 2008-2012.

En este punto me remito al punto 2.3.2 donde ya se analizó el Plan Concertado de Vivienda y Suelo, aprobado por el Decreto 395/2008, de 24 de junio, y que se modificó por Decreto 266/2009, de 9 de junio. Como sabemos este último Decreto tenía por objeto adaptar el Decreto 395/2008, de 24 de junio, a las previsiones que para Andalucía hace el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, por ello se hizo necesario modificar el vigente Plan Concertado andaluz para adaptar la financia-

ción de determinadas figuras de vivienda, rehabilitación y suelo a lo dispuesto en el anteriormente mencionado Plan Estatal.

Con este Decreto se pretende flexibilizar el mercado de vivienda protegida, con el objeto de promover las medidas necesarias que ayuden a viabilizar las promociones, se permite la recalificación de promociones completas de viviendas protegidas para venta como viviendas protegidas en alquiler y viceversa, siempre que no se haya iniciado el proceso de selección de personas adjudicatarias de viviendas, o que habiéndolo finalizado no existan adjudicatarios para las viviendas. En estos supuestos las promociones se podrán acoger a las nuevas ayudas que se contemplan en el Decreto, impulsa un conjunto de actuaciones en materia de suelo edificable destinado preferentemente a viviendas protegidas y contribuye a un mayor equilibrio entre las formas de tenencia, fomentando el alquiler hacia una equiparación con la propiedad, y promoviendo la movilización del parque de viviendas desocupadas para el alquiler.

Se aumentan considerablemente las subvenciones a la promoción de viviendas protegidas de nueva construcción en alquiler y se establecen las ayudas necesarias para que las familias andaluzas que residan en una vivienda en alquiler no deban hacer, por este concepto, un esfuerzo económico superior al 25 por ciento de sus ingresos.

Finalmente, conviene recordar que el Decreto 395/2008, de 24 de junio, en su Anexo I, hace una serie de previsiones que a continuación se reproducen.

ANEXO I PREVISIONES DEL PLAN CONCERTADO DE VIVIENDA Y SUELO 2008-2012

TIPO DE ACTUACIONES	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
1. VENTA	10.700	17.700	22.000	23.400	23.400	97.200
1.1. Viviendas nueva construcción	9.800	16.800	21.000	22.400	22.400	92.400
1.2. Adquisición de viviendas existentes	900	900	1.000	1.000	1.000	4.800
2. ALQUILER	5.200	8.200	10.000	10.600	10.600	55.500
2.1. Viviendas de nueva construcción	4.200	7.200	9.000	9.600	9.600	39.600
2.2. Subvenciones Fomento Alquiler	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	5.000
Fomento alquiler. Ayuda inquilinos	1.200	1.100	1.000	900	800	5.000
Fomento alquiler. Ayuda propietarios	1.500	1.300	1.200	1.000	900	5.900

3. REHABILITACIÓN	28.600	27.780	27.024	26.319	25.655	135.378
3.1. Transformación Infravivienda	1.080	1.060	1.040	1.020	1.000	5.200
3.2. Rehabilitación Autonómica	8.640	8.480	8.320	8.160	8.000	41.600
3.3. Rehabilitación de Edificios	5.400	5.300	5.200	5.100	5.000	26.000
3.4. Rehabilitación Singular (Ascensores)	6.480	6.360	6.240	6.120	6.000	31.200
3.5. Adecuación funcional de viviendas	4.320	4.240	4.160	4.080	4.000	20.800
3.6. Rehabilitación Individual viviendas	1.080	1.060	1.040	1.020	1.000	5.200
3.7. Rehabilitación Vivienda Patrimonio Público Residencial	1.600	1.280	1.024	819	655	5.378
4. PROGRAMAS DE SUELO	4.250	7.250	8.250	9.500	10.750	40.000
Reserva de Terrenos y/o expropiación	215	370	420	470	525	2.000
Cambio a Cooperación o expropiación	65	110	130	150	170	625
Intervención de Agente Urbanizador	61	105	118	136	155	575
<50%	850	1.450	1.650	1.900	2.150	8.000
>=50% y <75%	1.275	2.175	2.475	2.850	3.225	12.000
>=75%	640	1.090	1.240	1.420	1.610	6.000
Suelo ya urbanizado	425	725	825	950	1.075	4.000
Patrimonio Municipal de Suelo	209	355	402	484	550	2.000
Patrimonio Autonómico de Suelo	425	725	825	950	1.075	4.000
Actuaciones Singulares	85	145	165	190	215	800

NOTAS

Las previsiones hacen referencia, en el caso de las viviendas protegidas, al hito de concesión de la Calificación Provisional y en el resto de actuaciones a la resolución de concesión de la correspondiente subvención.

Las previsiones anuales correspondientes a las viviendas protegidas, se han realizado teniendo en cuenta el desarrollo progresivo de los suelos destinados a este tipo de viviendas, de acuerdo con los instrumentos urbanísticos que le serían de aplicación y los plazos estimados para ello.

En el resto de actuaciones de acuerdo con las previsiones anuales estimadas.

En el Anexo II se establecen los ámbitos territoriales para la aplicación del precio básico y precios máximos de venta y renta establecidos en el Plan Concertado de Vivienda y suelo 2008-2012.

En cuanto la Orden de 26 de enero de 2010, de desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de viviendas y suelo del Plan Concertado de Vivienda y Suelo de 2008-2012, ésta tiene por objeto regular en la Comunidad Autónoma de Andalucía el desarrollo y los procedimientos aplicables a las actuaciones de vivienda y suelo promovidas al amparo de:

- a) El Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado por el Decreto 395/2008, de 24 de junio.
- b) El Decreto 128/2002, de 17 de abril, por el que se regula la intervención de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía en las áreas de rehabilitación concertada.
- c) El Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

También es objeto de la presente Orden instrumentar los procedimientos para acceder a la financiación derivada de los convenios suscritos por las Administraciones Públicas con las Entidades de Crédito. La Orden establece una regulación común de la presentación telemática de las solicitudes y documentos que hayan de aportarse así como las notificaciones y comunicaciones electrónicas que, en cada caso, deban practicarse de acuerdo con el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet); la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía; el Decreto 68/2008, de 26 de febrero, por el que se suprime la aportación de la fotocopia de los documentos identificativos oficiales y del certificado de empadronamiento en los procedimientos administrativos de la Administración de la Junta de Andalucía y se establece la sede electrónica para la práctica de la notificación electrónica, simplifica y facilita la tramitación electrónica de las ayudas y subvenciones reguladas en la presente Orden.

Teniendo presente la especial naturaleza de la mayoría de las subvenciones reguladas en la Orden, se ha optado por un procedimiento de concesión que no requiera la comparación de las solicitudes ni la prelación entre las mismas, conforme a lo previsto en artículo 31 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, como norma complementaria de determinados aspectos del régimen autonómico de subvenciones; así como exceptuar de determinadas prohibiciones para obtener la condición de entidad colaboradora o personas beneficiarias con ingresos inferiores a 2,5 veces el IPREM, establecidas

en el artículo 29.1 de dicha Ley, y en el artículo 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, a quienes soliciten estas ayudas.

5.6. EL DECRETO 448/2010, DE 21 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE CEDE A LA EMPRESA PÚBLICA DE SUELO DE ANDALUCÍA, LA TITULARIDAD DE BIENES, DERECHOS Y OBLIGACIONES CORRESPONDIENTES A DETERMINADAS PROMOCIONES PÚBLICAS DE VIVIENDAS, LOCALES, TRASTEROS, GARAJES Y EDIFICACIONES COMPLEMENTARIAS PROPIEDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y SE MODIFICAN DETERMINADOS DECRETOS EN MATERIA DE VIVIENDA.

Como recordaremos el artículo 56.1.a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en materia de promoción pública de vivienda. Por su parte, la Empresa Pública de Suelo de Andalucía es una entidad instrumental de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, entre cuyos fines se encuentra la promoción de la vivienda protegida y la Disposición Adicional Vigésimo Primera de la Ley 7/1996, de 31 de julio, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1996, habilita a esta para la cesión de titularidad de bienes inmuebles a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía para el cumplimiento de sus fines.

Por su parte el artículo 33, párrafos d) y f) de la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, establece que entre otras actividades, corresponde a la EPSA, la administración y gestión del patrimonio que constituye el parque de viviendas de protección oficial de promoción pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como los locales comerciales, los garajes vinculados o no a ellas y las edificaciones complementarias de la correspondiente promoción, cuya titularidad o gestión le sea cedida por el Consejo de Gobierno y el ejercicio de las potestades administrativas que le sean atribuidas o delegadas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes relacionadas con su objeto y, en particular, la potestad sancionadora, así como la tramitación y concesión de subvenciones y ayudas públicas, actuando en estos casos con sujeción a las normas de derecho público. En numerosas ocasiones se ha efectuado una cesión progresiva del patrimonio residencial de nuestra comunidad autónoma a la EPSA, como entidad instrumental y especializada en la ejecución de las políticas de vivienda y suelo de la Consejería competente en materia de vivienda, como por ejemplo ha ocurrido con los Decretos 210/1999, de 5 de octubre, y 258/2002, de 15 de octubre, además de los Acuerdos de Consejo de Gobierno

de 21 de septiembre de 2004, de 4 de abril de 2006, de 10 de octubre de 2006 y de 12 de febrero de 2008.

Ello es así teniendo en cuenta que la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, ejerce potestades administrativas respecto del parque de viviendas protegidas de promoción pública que se le ha venido cediendo por la Consejería competente en materia de vivienda, rigiéndose, en cuanto a esta actividad, por el derecho público, de acuerdo con el artículo 55 de la LAJA y el artículo 2 de la LRJAP Y PAC, este Decreto 448/2010, de 21 de diciembre, regula por un lado la cesión de los bienes, derechos y obligaciones que se señalan en los Anexos I y II y por otro, con el fin de optimizar la gestión, modifica el precio de venta y el de alquiler de las viviendas de promoción pública acogidas a Planes de Vivienda y Suelo anteriores al vigente y modifica el Decreto 377/2000, de 1 de septiembre, por el que se regula el acceso a la propiedad de las viviendas de promoción pública cuyo régimen de tenencia sea el de arrendamiento, en cuanto al precio para la transmisión en régimen de propiedad de dichas viviendas. Por otro lado, el Decreto 448/10, de 21 de diciembre, modifica el Texto Integrado del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 al objeto de suprimir las ayudas para las Agencias de Fomento del Alquiler, dado que el objetivo cuantitativo de estas ayudas se encuentra cumplido en exceso en los dos primeros años de vigencia del Plan y la situación actual del mercado inmobiliario, en la que el acceso a la vivienda en alquiler ha aumentado considerablemente, hace innecesaria la participación de las citadas Agencias para la dinamización del mismo.

Así el Decreto 448/2010, de 21 de diciembre, establece la subrogación en la posición jurídica de la Comunidad Autónoma de la EPSA (artículo 2); la creación de una Comisión Mixta encargada de formalizar la cesión de la titularidad de los bienes, derechos y obligaciones que se señalan en los Anexos. Por su parte, el artículo 6 establece que anualmente y semestralmente la EPSA, remitirá a la Comisión Mixta una Memoria de gestión, Informe Económico y cuenta de liquidación, así como programa de actuaciones. Por su parte el artículo 7 establece el destino de los recursos económicos generados por el patrimonio que cede. La Disposición Adicional Segunda, establece el régimen de tenencia en segundas o posteriores adjudicaciones de viviendas de promoción pública por parte de la Administración Pública titular; la Disposición Transitoria Primera, el devengo y el pago del impuesto de Bienes Inmuebles. La Disposición Transitoria Segunda, establece una Encomienda de Gestión hasta la finalización del periodo de formalización de la cesión, que implica la obligación de la EPSA de ingresar anualmente en la Tesorería de la Junta de Andalucía el remanente resultante de tras la liquidación efectuada y aprobada por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, donde se incluirán los gastos de gestión y de inversión.

Finalmente el Decreto 448/2010, de 21 de diciembre, establece que el precio de venta, en primera transmisión efectuada por la Administración de las viviendas en arrendamiento, por metro cuadrado de superficie útil será en el Ámbito Territorial Primero el 80 por ciento, y en el Ámbito Territorial Segundo el 70 por ciento del módulo básico estatal vigente en la fecha de la oferta de venta, incrementado en el porcentaje que le pudiera corresponder por su eventual ubicación en un municipio de precio máximo superior, y reducido en un porcentaje directamente dependiente de la antigüedad de las viviendas de acuerdo con la tabla que figura en el Anexo I.

5.7. LA POLÍTICA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA DE LA VIVIENDA DESDE UN PUNTO DE VISTA DE LA CALIDAD, DEL MANTENIMIENTO, USO Y CONSERVACIÓN. LA ORDEN DE 21 DE JULIO DE 2008. LA ORDEN DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2009.

Nos encontramos en lo que se llama “*la estrategia del medio ambiente urbano*”, ello significa, por un lado, la apuesta por la calidad, estableciéndose las normas donde se ha de recoger las cuestiones relativas al diseño y calidad, acordes con las necesidades y demandas del siglo XXI, es decir guías técnicas, prescripciones técnicas de programas, fomentar la vivienda sostenible mediante el uso de materiales no contaminantes, reciclables, ahorro energético, de consumo de agua y uso de energías limpias. Se trata de fomentar lo que se llama la vivienda sostenible, adaptadas a las condiciones bioclimáticas de la zona. La estrategia del medio ambiente urbano, consiste en establecer las directrices que han de conducir a nuestros pueblos y ciudades hacia escenarios más sostenibles; promoviendo una ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente.

Se trata de crear un ciudad no una urbanización; ordenar la expansión urbana, reciclando tejidos urbanos; vinculando la nueva urbanización a la ya existente, mezclar rentas y culturas en el mismo tejido; reducir el proceso urbanizador así como sus impactos; aumentar la calidad urbana, en especial la red de espacios y equipamientos públicos y vincular la urbanización y los equipamientos al fomento del desplazamiento en el transporte Público en pie y en bicicleta; promoviendo en la nueva gobernanza, la participación social, eficacia, responsabilidad y coherencia. El instrumento preferente de gestión urbana sostenible será la *Agenda Local 21*.

La estrategia andaluza de medio ambiente urbano ha sido afrontado a través de:

La Estrategia Temática de Medio Ambiente Urbano (UE).
Estrategia de Sostenibilidad Urbana y Local (MMA).
Estrategia Andaluza ante el cambio Climático.
Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible Agenda 21 Andalucía.
Programa de Sostenibilidad Ambiental CIUDAD 21.
Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana (E.A.S.U).

En cuanto a la Orden de 21 de julio de 2008, sobre normativa técnica de diseño y calidad aplicable a las viviendas protegidas en la Comunidad Autónoma de Andalucía y se agilizan los procedimientos establecidos para otorgar las Calificaciones de Vivienda Protegidas, debemos concluir que las normas técnicas de diseño para las viviendas protegidas que han venido aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía están contenidas en la Ordenanzas Provisionales aprobadas por la Orden Ministerial de 20 de mayo de 1969, las cuales han sido objeto de sucesivas reformas.

Igualmente, las normas técnicas de calidad aplicables se encuentran recogidas en las Órdenes Ministeriales de 24 de noviembre de 1976 y de 17 de mayo de 1977. Estas normas resultaron de aplicación a las Viviendas de Protección Oficial acogidas al Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, y continuaron siendo de aplicación por remisión del Decreto 149/2003, de 10 de junio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, y, en el caso de las mencionadas Ordenanzas Provisionales de mayo de 1969, por lo establecido en la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de 5 de octubre de 1993.

La citada normativa técnica de diseño y calidad de la vivienda protegida, ha ido siendo paulatinamente desplazada por la entrada en vigor de nuevas normativas de carácter general aplicable a toda edificación, por ejemplo el Código Técnico de la Edificación, ha supuesto la creación de un nuevo marco de exigencias básicas solicitadas a todas las edificaciones que se proyecten y construyan en España y en concreto a los edificios de viviendas.

Finalmente la Orden lo que establece es la adaptación de la normativa técnica de diseño aplicable a las viviendas protegidas que se ejecuten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y el establecimiento de medidas destinadas a agilizar los procedimientos establecidos para otorgar las calificaciones de vivienda protegida y establece que en la Comunidad Autónoma de Andalucía serán de aplicación las Ordenanzas Provisionales de Viviendas de Protección Oficial 9.^a, 11.^a, 12.^a, 13.^a, 16.^a, 17.^a y 34.^a, aprobadas por la Orden Ministerial de 20 de mayo de

1969, y modificadas por la Orden Ministerial de 21 de febrero de 1981, con las especificaciones técnicas que se concretan en dicha norma.

Esta normativa será también de aplicación a las obras de rehabilitación, salvo que sean incompatibles con la naturaleza de la intervención y de la edificación existente y supongan una gran dificultad técnica que deberá justificarse en el proyecto. En este caso, tendrán carácter de recomendación.

En cuanto a la Orden de 30 de noviembre de 2009, por la que se aprueban las normas sobre las instrucciones particulares de uso y mantenimiento de los edificios destinados a viviendas y el Manual General para el uso, mantenimiento y conservación de los mismos, comienza por recordar que la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en su artículo 7 relativo a la Documentación de la obra ejecutada, que el promotor ha de entregar a los usuarios de los edificios, entre otras, las instrucciones de uso y mantenimiento del Edificio y sus instalaciones de conformidad con la normativa que sea de aplicación.

A tales efectos, la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, de 13 de noviembre de 2001, aprobó el Manual General para el uso, mantenimiento y conservación de los Edificios destinados a Viviendas que figura como Anexo en la misma. En el artículo 5 de la precitada Orden, se establece que la Consejería de Obras Públicas y Transportes procederá, periódicamente, a la actualización y revisión del mencionado Manual General para su adecuación a los cambios normativos e innovaciones tecnológicas que, en su caso, se produzcan.

Así, la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de 21 de abril de 2004, vino a modificar el referido Manual para adecuarlo a las cambiantes realidades técnicas que afectan a las viviendas.

Por lo tanto, lo que hace la Orden de 30 de noviembre de 2009, es adecuar la normativa a los nuevos e importantes avances tecnológicos no sólo actualizar y revisar en profundidad el contenido técnico del Manual General, sino, también, modificar el texto articulado de la misma. El Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (CTE), estableció, en su artículo 6, las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio terminado de conformidad con lo previsto en el CTE y demás normativa de aplicación; Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE) y sus Instrucciones Técnicas Complementarias (ITC) y ha supuesto la modificación del Real Decreto 1218/2002, de 22 de noviembre, lo que repercute significativamente en las instrucciones de mantenimiento de las insta-

laciones de calefacción, climatización y agua caliente sanitaria; a su vez el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de los edificios de nueva construcción, incide en el contenido del Libro del Edificio y en el mantenimiento general del mismo.

Por su parte, el Decreto 218/2005, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de información al consumidor en la compraventa y arrendamiento de viviendas en Andalucía, repercute, con carácter general, en la información sobre el uso y mantenimiento de los edificios de viviendas.

Así, el legislador andaluz consciente de la necesidad que supone el reforzar la cultura del respeto al medioambiente y del ahorro de agua y energía, y que es preciso incrementar de forma significativa las instrucciones y recomendaciones sobre esta materia; con el fin de armonizar y unificar criterios y de evitar prescripciones dispares para un mismo material, espacio, elemento constructivo o instalación, utilizados en distintas promociones, que pueden inducir a confusión en los usuarios, y de procurar que, cualitativa y cuantitativamente, éstos reciban la misma información, aprobó la Orden de 30 de noviembre de 2009, por la que se aprueban las normas sobre las instrucciones particulares de uso y mantenimiento de los edificios destinados a viviendas y el Manual General para el uso, mantenimiento y conservación de los mismos y acordó que se agilizarán al máximo los trámites administrativos para efectuar las oportunas modificaciones en el Manual General para el Uso y Mantenimiento y Conservación, determinándose a tal efecto que la Consejería competente en materia de Vivienda, procedería periódicamente a la actualización y revisión del Manual General para su adecuación a las modificaciones de las normas técnicas e innovaciones tecnológicas que, en su caso, se produzcan.

La Orden se aplica a las viviendas de titularidad pública o privada, de nueva planta u obtenida por un proceso de rehabilitación integral, que se promuevan dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estén acogidas o no a cualquier régimen de protección pública, con independencia de su tipología edificatoria, forma de uso y régimen de propiedad o tenencia.

6. EL SALTO CUALITATIVO EN LA REGULACIÓN NORMATIVA, LA LEY 1/2010, DE 8 DE MARZO. EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA COMO DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO.

La publicación en el BOJA el 19 de marzo de 2010 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, ha supuesto un salto cualitativo en la regulación del derecho a la vivienda. Como sabemos se trata de una Ley que está prevista en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en cuanto que el artículo 25, tras establecer que “*para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda*” y que “*la Ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten*”. También hemos analizado cómo el Estatuto de Autonomía para Andalucía se encuentra dentro de esa corriente reformadora que incorpora un conjunto de derechos sociales dentro de los principios rectores de las políticas públicas.

Conocemos también en cuanto a la efectividad de los principios rectores que de conformidad con el artículo 40 del Estatuto “*el reconocimiento y protección de los principios rectores de las políticas públicas informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen*” igualmente se establece que “*los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, en su caso, mediante el impulso de la legislación pertinente,*

la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas”.

Por otro lado, recordaremos que la Comunidad Autónoma de Andalucía enumera en el artículo 10 de su Estatuto de Autonomía sus objetivos básicos a cumplir y el artículo 37 los principios rectores que han de informar las políticas públicas de tal manera que *“los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores”*; entre ellos *“El uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas”*.

Por su parte hemos analizado cómo el TC en reiterada doctrina ha establecido que los Estatutos de Autonomía dentro del marco de la CE podían establecer un elenco de derechos sociales a los que en algunos casos podía dársele el carácter de derecho público subjetivo, concepto jurídico que también hemos analizado. Me remito aquí al apartado 2.3 del presente trabajo de investigación.

Por otro lado también conocemos, por haberse analizado ya, la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía tanto sobre el reparto competencial en materia de políticas públicas en materia de vivienda; como sobre el Proyecto de Ley reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía y finalmente conocemos también el Dictamen del Consejo Económico y Social.

Tras recordar lo anterior conviene ahora traer a colación, algunas cuestiones que se ha suscitado tras la aprobación de la misma.

En primer lugar, que Andalucía ha sido pionera en la aprobación de una Ley que regula el derecho a una vivienda digna a precio asequible y pionera en España en el cumplimiento efectivo del derecho constitucional y estatutario de acceso ciudadano a una vivienda digna y adecuada. Se trata de una norma que transformará el mercado y cuyo cumplimiento podrá exigirse ante los tribunales y evitará que las familias se endeuden por encima de sus posibilidades. La Ley aleja de la discrecionalidad política la satisfacción del derecho y define con concreción las herramientas con que cuentan la administraciones públicas (Junta y ayuntamientos), así como las circunstancias y los procedimientos por los que los ciudadanos pueden hacerlo efectivo y exigir su cumplimiento incluso ante los Tribunales de Justicia.

El texto aprobado es una ley de carácter integral de Derecho a la Vivienda y tiene incidencia sobre el cien por cien de la población andaluza, incluyendo incluso aquellas familias que por el nivel de ingresos elevado queden fuera de los planes públicos. Así, obliga a las Administraciones a posibilitar a través del planeamiento urbanístico, la disposición de suelo que permita el acceso en régimen de promoción libre, así como una serie de ayudas y acciones de fomento con incentivos para la salida al mercado de stock desocupado, la oferta de viviendas en alquiler, o ayudas a la rehabilitación.

La Ley del Derecho a la Vivienda fue aprobada por el Consejo de Gobierno el pasado 26 de mayo y comenzó su debate parlamentario cuatro meses más tarde, el 23 de septiembre de 2009. Posteriormente, el texto ha estado sometido a debate y análisis por parte de la Comisión parlamentaria de Vivienda y Ordenación del Territorio.

La Ley ha sido elaborada por la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio con un elevado nivel de consenso entre los principales agentes sociales y económicos de la Comunidad.

Como fruto de esa labor, se han incorporado muchas de las apreciaciones y posicionamientos recabados, que aunque no modifican el contenido sí lo enriquecen. En su tramitación el texto ha contado con el respaldo de la Mesa de Concertación Local, donde están representados todos los ayuntamientos andaluces; y con el apoyo de las organizaciones de consumidores y vecinos.

Finalmente recordaremos que la Ley establece que la Junta de Andalucía, a través de sus planes de vivienda y suelo y los respectivos presupuestos de la Comunidad, fijará los recursos económicos destinados a promover el derecho a la vivienda. En la actualidad, esos fondos están contemplados en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, así como en el convenio fijado con el Ministerio de Vivienda para la financiación del mismo, que establece una dotación de 1.440 millones de euros.

En este punto conviene recordar la comparecencia del entonces Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio en septiembre de 2009 en la presentación de la Ley reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

Allí se reconocía que el acceso a la vivienda, como necesidad básica de una persona o familia para construir una vida independiente, se ha visto inmerso en esta última década en la vorágine de un sector inmobiliario, motor de la economía, que junto al sector financiero se ha acabado convirtiendo en el talón de Aquiles

de nuestro modelo de desarrollo. En tal comparecencia se defendía lógicamente la intervención de los poderes públicos para preservar los intereses generales de los ciudadanos y concretamente el derecho a la vivienda, porque no puede entenderse que *¿en 2008 un español llegase a tener que destinar más de la mitad de todo lo que ingresaba a pagar su vivienda o que necesitara dedicar el sueldo íntegro de ocho años de trabajo para comprar una casa?* o que *¿el precio del suelo llegase a alcanzar en las áreas metropolitanas entre un 30 y un 50% del precio de la vivienda?* *¿O que el promotor aspirase a un beneficio de casi otro 30% dejando para la construcción y otros gastos de producción el resto?* *¿Puede entenderse que la políticas públicas en un estado social y democrático de derecho se deje la cobertura de una necesidad básica de los ciudadanos y el precio a pagar por ella a expensas de los intereses hipotecarios, de la marcha de la Bolsa, de la mayor o menor desgravación fiscal distorsionando el fin último de la vivienda para convertirse en un producto de inversión especulativa o en un depósito de ahorros?*

En definitiva, se reconoce que el derecho constitucional a la vivienda, pese a anunciarse como un derecho, ha sido considerado durante muchos años sólo como un principio rector de la política social y económica de los poderes públicos, así de la redacción dada en la Constitución y en el primer Estatuto de Autonomía de Andalucía a nuestros días, hemos pasado de constatar la distancia que va entre las aspiraciones y la efectividad real del derecho, a la asunción por el nuevo Estatuto y el Gobierno andaluz de un renovado compromiso firme para avanzar en la satisfacción de este derecho, que ya contiene un marcado derecho internacional como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta Social Europea de 1961 o el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 deben ser tenidos en cuenta a la hora de interpretar y determinar su contenido.

No encontramos, según se reconoce en tal comparecencia y desde luego se comparte con que a lo largo del siglo XX y lo que llevamos del XXI se ha ido configurando un determinado modo de actividad económica privada en el sector de la vivienda y una intervención pública de alcance limitado cuyos resultados han sido una sobreoferta de stock de viviendas que no se venden.

Se considera por el entonces Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio, Don Juan Espadas Cejas que la vivienda es al fin y a la postre la unidad de análisis del espacio residencial, configurador de las estructuras urbanas y territoriales y que los cambios demográficos en las formas de convivencia vienen siendo uno de los aspectos más dinámicos y más determinantes de la estructura social y económica durante los últimos decenios. Así los hogares han cambiado como consecuencia del proceso de envejecimiento demográfico y paralelamente han disminuido su tamaño medio.

No cabe duda la planificación por las Administraciones Públicas de las necesidades de vivienda debe atender no sólo a las circunstancias económicas de los demandantes, sino también a estos cambios de tendencia en la población y por ello debemos concluir de acuerdo con lo que el citado Consejero asevera, que el adecuado conocimiento de la demanda, a través de los registros, se convierte en una pieza básica para satisfacer adecuadamente el derecho.

Siguiendo dicha comparecencia debemos concluir de acuerdo con la doctrina del TS y del TC que de acuerdo con lo que dispone el artículo 47 de la CE y el artículo 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que este derecho está enmarcado en el conjunto de principios rectores de la política social y económica y que tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos y que es un auténtico derecho subjetivo del que se derivan correlativas obligaciones jurídicas para los poderes públicos. Pero de lo que se trata es que lo que no se obliga a los poderes es a facilitarnos una vivienda en propiedad sino de promover el acceso a la misma en condiciones de igualdad, como principio rector de las políticas públicas y sobre todo de los más necesitados, a través de ayudas que lo faciliten.

Por ejemplo, del artículo 43 de la CE no se colige que haya un derecho a estar sano toda la vida; sino el deber de los poderes públicos de promover el derecho la salud.

El gran avance de la Ley es que se pasa de un derecho que establece genéricas obligaciones de medios para las Administraciones en la Constitución o el Estatuto, a la concreción del mismo en obligaciones de resultado reduciendo la discrecionalidad político-administrativa para hacerlo efectivo y favoreciendo al tiempo su exigibilidad ante los Tribunales. La Ley andaluza supera holgadamente la comparación con la legislación sobre vivienda aprobada por otras Comunidades Autónomas de nuestro país que, por otra parte, regulan aspectos normativos, de garantía del consumidor, de régimen jurídico de la vivienda protegida, ya regulados por Andalucía en la LOUA, en la Ley de Medidas de la Vivienda Protegida y Suelo, en el Plan Concertado o en su normativa de desarrollo. Este es el caso de la Ley de vivienda valenciana, canaria o gallega.

En todas ellas, la concreción de las obligaciones de las administraciones no va más allá del establecimiento de un porcentaje del suelo clasificado con destino a viviendas con algún tipo de protección, sin que se establezca qué tipología de viviendas se ubican en ellas en función de las necesidades detectadas. Algo más avanza la Ley de vivienda catalana aunque se queda solamente en fijar la obligación de los municipios de poseer, en un periodo de 20 años, el 15% de viviendas protegidas sin que se disponga al tiempo cómo se va a garantizar su cumplimen-

to; o por ejemplo, cuando establece la obligación de elaborar los planes municipales de vivienda, pero dice que estos sólo son exigibles para recibir financiación de la Comunidad Autónoma. Es decir, la Ley 1/2010, de 8 de marzo, es un elemento imprescindible e insustituible para conferir plena eficacia jurídica al derecho constitucional y estatutario con unos objetivos que luego analizaré y desbrozaré y que respecta las competencias atribuidas a los Ayuntamientos que el son resultado del mandato estatutario que prescribe el artículo 92.2.b) cuando establece un reconocimiento explícito de la competencia municipal, como atribución “*nuclear*” o “*propia*” de las entidades locales, sobre la “*planificación, programación y gestión de viviendas*”, así como sobre “*participación en la planificación de la vivienda de protección oficial*”.

Se trata de superar y distinguir la regulación jurídica de la vivienda, los desarrollos normativos anteriores y posteriores a la Constitución centrados en las políticas de policía y fomento clásicas, donde se entiende la vivienda no una mercancía sino como un derecho ligado a la prestación de servicios públicos y la política urbanística como la función pública que integra los cinco elementos que determinan la calidad de vida de los ciudadanos: la vivienda, los servicios públicos, el transporte, el empleo y la seguridad.

Esta Ley debe ser el punto y aparte de lo que nunca debió producirse: que la irracionalidad de un mercado especulativo, bajo el amparo de una legislación del suelo equivocada, haga imposible la satisfacción del derecho constitucional y estatutario a la vivienda.

6.1. EXÉGESIS DE LA LEY 1/2010, DE 8 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA.

A partir de aquí vamos a hacer un análisis exhaustivo de la Ley, por lo que conviene recordar cómo se aprobó la misma y recordar su trámite parlamentario, antes de analizar su contenido.

El texto del proyecto de Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía entró con número de expediente 8-09/PL-000003, como Proyecto de Ley, presentado el 8 de junio de 2009, tras aprobarse en Consejo de Gobierno de 26/05/09.

El procedimiento utilizado fue el de tramitación ordinaria y se publica la iniciativa en el BOPA núm. 258, de 16 de junio de 2009; se realizaron enmiendas a la totalidad (BOPA núm. 298, de 16 de septiembre de 2009) que fueron rechazadas

por el pleno (DSPA núm. 56, de 23 de septiembre de 2009); los Agentes Sociales comparecieron en la Comisión de Vivienda y Ordenación del Territorio (DSPA-C, núm. 268, de 16 de noviembre de 2009); las enmiendas al articulado y presentación (BOPA núm. 344, de 23 de noviembre de 2009 y 360, de 17 de diciembre de 2009); la publicación del informe de la ponencia (BOPA núm. 382, de 22 de enero de 2010); debate del Dictamen de la Comisión de Vivienda y Ordenación del Territorio (DSPA-C núm. 297, de 3 de febrero) y publicación del mismo (BOPA núm. 397, de 12 de febrero de 2010); publicación de votos particulares y enmiendas mantenidas (BOPA núm. 397, de 12 de febrero de 2010) y aprobación de la Ley por el Pleno (DSPA núm. 71, de 18 de febrero de 2010).

6.1.1. Objeto de la Ley. El contenido de este derecho en relación a las Administraciones Públicas. Derecho a una vivienda digna y adecuada dentro de unos parámetros de sostenibilidad y eficacia.

El objeto de la Ley es:

- El mandato a las administraciones públicas de buscar soluciones adecuadas a las especiales necesidades personales o familiares en materia de vivienda de los beneficiarios del derecho, con independencia de la situación del mercado inmobiliario.
- Avanzar en la calidad de lo que consideramos una vivienda digna y adecuada no sólo en el proceso edificatorio, sino en la garantía de ésta a lo largo de la vida de la construcción, así como en la rehabilitación de aquellas que el deterioro convierte en inhabitables.
- Su posible exigencia ante los tribunales por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del texto de la Ley por parte de todas las Administraciones Públicas.
- La obligación de que exista una oferta suficiente de viviendas a precio asequible en todos los municipios que atienda a los demandantes registrados convenientemente en los mismos que carecen de medios económicos para conseguir una en el mercado libre.
- Asegurar la disponibilidad de suelo para construir estas viviendas, mediante la elaboración de los planes municipales de vivienda que deberán establecer las determinaciones que debe incluir obligatoriamente el planeamiento urbanístico para cubrir las necesidades de vivienda y la recuperación de los tejidos residenciales existentes. Ambas cuestiones con ayudas económicas que garantizan el cumplimiento de los objetivos marcados.

- Llevar a cabo una programación de actuaciones con plazos que permita un seguimiento por los ciudadanos de la diligencia de los poderes públicos para facilitar el acceso a la vivienda.
- Asegurar que determinados ciudadanos con riesgo de exclusión social acreditado reciben una respuesta en régimen de alojamiento transitorio.
- Fortalecer la alianza entre el sector público y la iniciativa privada para la satisfacción del derecho a la vivienda a un precio asequible, interviniendo tan sólo en la definición de las obligaciones de los agentes en juego, de los instrumentos y su financiación (mediante por ejemplo, ayudas a promotores para el desarrollo de suelos o la oferta de viviendas en alquiler) con el fin de hacer viable el desarrollo de las actuaciones, consolidando así un sector emergente que apueste por la construcción sostenible.
- Garantizar mecanismos para limitar el endeudamiento de las personas y familias a límites razonables (sobre todo a los jóvenes y colectivos con especiales dificultades económicas) a través de un sistema de ayudas públicas que incluyen: préstamos, subsidiaciones, ayudas a la entrada para compra o al pago de la renta en alquiler, etc.

La Ley hace especial referencia al concepto de vivienda de calidad no sólo como el recinto físico sino al conjunto de dotaciones y equipamientos que deben estar a disposición del ciudadano. La Ley se preocupa de que las edificaciones residenciales que se construyan en Andalucía deberán incorporar parámetros de sostenibilidad y eficacia.

Debe entenderse la Ley 1/2010, de 8 de marzo, como la respuesta a una demanda social, respetuosa con el reparto competencial entre lo local y lo autonómico y supera holgadamente el derecho comparado con otras comunidades autónomas.

Es el instrumento más idóneo para que los ciudadanos planteen el modelo de ciudad, dejando a un lado el negocio urbanístico y aspirar a dar soluciones habitacionales a los ciudadanos dentro del marco Constitucional y Estatutario, dentro de la cooperación pública y privada, en un momento especialmente delicado. La Ley elimina la discrecionalidad política en un derecho fundamental como es la vivienda digna y favorece la posibilidad de exigirlo, dándole a los Ayuntamientos 2 años para la aprobación de los Planes Municipales, como instrumento idóneo para hacer efectivo el derecho en su municipios, dentro de la financiación del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, es decir 11.000 millones de euros o los 2.277, 4 millones de la Estrategia de Competitividad en Andalucía.

Recientemente, el 17 de marzo de 2010, en un Acto organizado por la Consejería de Vivienda, al que acudieron los diferentes colegios profesionales de los sectores relacionados con la actividad inmobiliaria, se señaló por el Exconsejero de Vivienda y Candidato a la Alcaldía de Sevilla por el PSOE que la Ley 1/2010, de 8 de marzo, abre posibilidades para que en los próximos años “*se generen viviendas a precios asequibles suficientes para atender a todos los demandantes que se van a producir en cada municipio, de forma organizada y con un plan económico de ayudas potente*”.

Y que la construcción de VPO junto con los programas de rehabilitación, “*significan generación de empleo y nuevas oportunidades de negocio para el sector de la construcción*” así “*promueve el acceso a una vivienda de forma preferente a las familias con ingresos inferiores a los 36.000 euros anuales (5,5 veces el IPREM), actual umbral económico fijado en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 para acceder a una VPO*”. Finalmente para el Sr. Juan Espadas Cejas con el objetivo de evitar el excesivo endeudamiento, “*el nuevo marco legal pone límites al esfuerzo económico que cada familia podrá asumir para acceder a una vivienda, estableciendo que las ayudas públicas tendrán que garantizar que no tengan que destinar más de un tercio de su renta en el caso de la compra o de un cuarto en caso del alquiler*”.

Como sabemos uno de los aspectos más importantes que incluye la nueva norma y que ya está en marcha son los Registros Municipales de Demandantes de VPO. Espadas explicó que esta herramienta es “*el principal mecanismo para determinar de forma real y efectiva la demanda de viviendas en cada municipio*”. A través de los registros, “*se conocerán las características, la tipología y la superficie de los inmuebles que los ciudadanos necesitan, además, serán piezas claves para elaborar los planes municipales y autonómicos de vivienda y suelo*”.

Finalmente en lo que corresponde al derecho a una vivienda digna y adecuada dentro de unos parámetros de sostenibilidad y eficacia, podemos adelantar que la estrategia de sostenibilidad es una preocupación dentro de la Comunidad Autónoma y que la Economía Sostenible ha sido y es una preocupación constante en el Gobierno Andaluz dentro del Presupuesto para 2010; la Estrategia para la Competitividad de Andalucía (ECA), el VII Acuerdo de Concertación Social y el documento *Andalucía y la Estrategia de Economía Sostenible*. También lo ha sido para el Gobierno de la Nación en el proyecto de Ley de Economía Sostenible que ya está en las Cortes.

Todas estas cuestiones serán objeto de análisis en el punto 8 del presente trabajo de investigación.

6.1.2. El derecho de acceso a la vivienda protegida. Condiciones y modalidades para su ejercicio.

La Ley 1/2010, de 8 de marzo, como sabemos tiene por objeto según establece su artículo 1 garantizar el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada, del que son titulares las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La Ley trata de regular el conjunto de facultades y deberes que integran este derecho, así como las actuaciones que para hacerlo efectivo corresponden a las Administraciones Públicas andaluzas y a las entidades públicas y privadas que actúan en el ámbito sectorial de la vivienda. Así continua exponiendo el artículo 1 *“la Administración de la Junta de Andalucía y las Administraciones locales, dentro de los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y demás legislación aplicable, promoverán el acceso a una vivienda digna y adecuada a través de una política de actuaciones en materia de vivienda protegida suelo y de apoyo a la conservación, mantenimiento, rehabilitación y calidad del parque de viviendas existente”*. El derecho a una vivienda digna y adecuada se extiende a las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía y a quienes con ellos convivan de acuerdo con el artículo 2 de *“forma que se posibilite una vida independiente y autónoma y se favorezca el ejercicio de los derechos fundamentales”*.

Pero qué se entiende por una vivienda digna y adecuada. Esta pregunta la resuelve el artículo 3 al decir que, a los efectos de dicha Ley *“se entenderá por vivienda digna y adecuada aquella que reúna los siguientes requisitos:*

- a) Que se trate de una edificación fija y habitable, constituyendo, a efectos registrales, una finca independiente.
- b) Que sea accesible, particularmente las destinadas a titulares con necesidades especiales.
- c) Que sea una vivienda de calidad”

Se entiende por vivienda de calidad según dispone el artículo 3 del texto legal aquella que incorporan parámetros de sostenibilidad y eficiencia, como los relativos a adaptación a las condiciones climáticas, minimización de impactos ambientales, reducción del ruido, gestión adecuada de los residuos generados, ahorro y uso eficiente del agua y la energía y utilización de energías renovables, a tales efectos la ordenación territorial y urbanística deberá orientar la idoneidad de las dotaciones y equipamientos, mediante el cumplimiento de los estándares urbanísticos que en la legislación se establezcan.

Así, sin perjuicio de lo que reglamentariamente se establezca y de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y accesibilidad, establecidos por la normativa que en esta materia resulte de aplicación, especialmente por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, o normativa que los sustituya, y por las disposiciones que desarrollen esta Ley, *“los edificios de viviendas se deben planificar, proyectar, ejecutar, utilizar y conservar de tal forma que se cumplan los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y accesibilidad”*.

Por su parte el artículo 4 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, define cual es el contenido de las obligaciones de las Administraciones Públicas Andaluzas para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada. Así su actividad se centrará en:

- a) El ejercicio de las potestades de planeamiento urbanístico, de manera que posibiliten el acceso a la vivienda de promoción libre para aquellas personas que tengan recursos económicos suficientes.
- b) El ejercicio de las potestades de planeamiento urbanístico, la promoción y acceso a una vivienda protegida, en propiedad o en alquiler, a los titulares del derecho que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 5 de la Ley.
- c) El favorecimiento del alojamiento transitorio.
- d) La promoción de la rehabilitación y conservación del parque de viviendas existente.

Por su parte dentro de lo que es el derecho al acceso a la vivienda protegida, la Ley se ocupa de las condiciones de ejercicio de tal derecho y de las modalidades para el acceso a una vivienda protegida, en los artículos 5 y 6. Así dispone el artículo 5 que *“las Administraciones Públicas andaluzas, en el ámbito de sus competencias, y a través de los instrumentos y medidas establecidos en esta Ley, están obligadas a hacer efectivo el ejercicio del derecho a la vivienda a aquellas personas que reúnan los siguientes requisitos, en la forma que reglamentariamente se determine:*

- a) Carecer de unos ingresos económicos que, computados conjuntamente en su caso con los de su unidad familiar, les permitan acceder a una vivienda del mercado libre en el correspondiente municipio.
- b) Contar con tres años de vecindad administrativa en el municipio de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuyo Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida se encuentren inscritas, salvo que el ayuntamiento, motivadamente, exija un periodo de empadronamiento menor. Ello,

sin perjuicio de lo establecido en el artículo 48.2 de la Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los Andaluces en el mundo.

- c) No ser titulares del pleno dominio de otra vivienda protegida o libre o estar en posesión de la misma en virtud de un derecho real de goce o disfrute vitalicio, salvo las excepciones que se establezcan reglamentariamente.
- d) Acreditar que se está en situación económica de llevar una vida independiente con el suficiente grado de autonomía.
- e) Estar inscritas en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, regulado en el artículo 16”.

Por su parte el artículo 6 establece, en cuanto a las modalidades de ejercicio que *“en el marco de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, los distintos planes autonómicos de vivienda y suelo regularán las diferentes modalidades de vivienda protegida en función de los ingresos y necesidades de las unidades familiares, para su acceso en propiedad o en alquiler, debiendo los planes municipales de vivienda y suelo ajustarse a tales requerimientos”*.

“En dichos planes autonómicos se determinarán ayudas para garantizar que las cantidades mensuales que hayan de satisfacerse por las unidades familiares no superen la tercera parte de sus ingresos, si se trata de acceso a la vivienda en régimen de propiedad, o la cuarta parte de los mismos si se trata de acceso en régimen de alquiler”.

Finalmente dentro del Título I la Ley se ocupa en el artículo 7 del procedimiento para el ejercicio del derecho estableciendo que *“en el marco del régimen jurídico establecido por la Comunidad Autónoma para cada tipo de vivienda protegida, los ayuntamientos fijarán, de acuerdo con los criterios generales establecidos por la Consejería competente en materia de vivienda, el procedimiento para la adjudicación de las mismas a las personas solicitantes que reúnan los requisitos exigidos, pudiendo establecer criterios de preferencia específicos, con respeto en todo caso a los principios de igualdad, transparencia, publicidad y concurrencia”*.

“Las posibles personas beneficiarias de la vivienda a que se refiere el artículo 5 deberán acreditarse como tales a través de los correspondientes servicios del municipio en que residan, donde se constatará que reúnen los debidos requisitos”.

6.1.3. Instrumentos de las Administraciones Públicas Andaluzas para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada.

El Título III de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, se ocupa del marco general de los instrumentos de las Administraciones Públicas andaluzas, donde la Administración de la Junta de Andalucía “*ejercerá cooperación y coordinación con los entes locales, con pleno respeto a los principios de subsidiariedad y de autonomía municipal*”.

El instrumento básico para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada a parte de los planes de vivienda y suelo son las ayudas públicas en sus distintas modalidades que analizaremos separadamente.

6.1.3.1. Ayudas Públicas. Planes de Vivienda y Suelo.

El artículo 9 establece las diferentes modalidades de ayudas que con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda digna y adecuada se pueden establecer:

- a) Préstamos cualificados.
- b) Subsidiaciones de los préstamos.
- c) Ayudas para facilitar el pago de las cantidades entregadas anticipadamente a la adquisición de la vivienda.
- d) Ayudas para facilitar el pago del precio de la vivienda o de la renta del alquiler.
- e) Ayudas específicas a los jóvenes u otros colectivos con especial dificultad para el acceso a la vivienda.
- f) Ayudas a las personas promotoras.
- g) Ayudas para fomentar la oferta de viviendas en régimen de alquiler y el arrendamiento con opción de compra, dando prioridad para el acceso a estas modalidades a las unidades familiares con rentas más bajas.
- h) Medidas para el desarrollo del suelo residencial con destino a viviendas protegidas. Se fomentarán especialmente las actuaciones de los promotores públicos.
- i) Cualesquiera otras que se estimen convenientes.

Además los planes de vivienda y suelo podrán promover otras medidas orientadas a favorecer el acceso a la vivienda libre y la mejora del parque residencial, como:

- a) Incentivos para la salida al mercado de viviendas desocupadas.
- b) Oferta de viviendas en régimen de alquiler.
- c) Ayudas a la rehabilitación de viviendas y edificios.
- d) Medidas para el desarrollo del suelo residencial.
- e) Cualesquiera otras que se estimen convenientes

En cuanto a los planes de viviendas y suelo el artículo 11 de la Ley 1/2008, de 19 de marzo, establece que *“la Administración de la Junta de Andalucía y los ayuntamientos elaborarán sus correspondientes planes de vivienda y suelo, conforme a lo dispuesto en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen”* y que *“en la elaboración de los citados planes se fomentará la participación de los agentes económicos y sociales más representativos de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*. Asimismo, *“se fomentará la colaboración con las asociaciones profesionales, vecinales, de los consumidores y de demandantes de vivienda protegida”*.

Por su parte continua exponiendo la Ley que *“La Administración de la Junta de Andalucía elaborará el correspondiente Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, que será el instrumento encargado de concretar las políticas de vivienda y suelo de la Comunidad Autónoma, establecidas en esta Ley, para el período de vigencia al que se refiera”*.

Se establece un contenido mínimo y unas exigencias para el Plan, es decir:

- a) Un análisis y evolución del sector de la vivienda en Andalucía, con expresión de los resultados habidos en los planes precedentes.
- b) Los objetivos y prioridades en materia de vivienda protegida y suelo, así como su distribución territorial.
- c) La definición de las distintas actuaciones públicas en materia de vivienda, suelo y rehabilitación.
- d) La previsión de financiación y modalidades de ayudas autonómicas que correspondan, así como la gestión de las ayudas estatales.
- e) Las condiciones de acceso a las actuaciones protegidas en materia de vivienda, suelo y rehabilitación que se recogen en el Plan.
- f) Las medidas complementarias que resulten necesarias para alcanzar los objetivos contemplados en el Plan.
- g) Las medidas para el seguimiento y aplicación del Plan.

“El Plan será elaborado por la Consejería competente en materia de vivienda y aprobado por el Consejo de Gobierno y en el procedimiento de elaboración será oída la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”.

El Plan deberá ser revisado, al menos, cada cinco años, sin perjuicio de su posible prórroga.

En cuanto a los Planes Municipales de Vivienda y Suelo “Los ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus correspondientes planes municipales de vivienda y suelo. La elaboración y aprobación de estos planes se realizará de forma coordinada con el planeamiento urbanístico general, manteniendo la necesaria coherencia con lo establecido en el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo”.

También se establecen unas exigencias para los Planes Municipales de Vivienda y Suelo “deberán ser revisados, como mínimo, cada cinco años, sin perjuicio de su posible prórroga, o cuando precisen su adecuación al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo” y deberán tener un contenido mínimo, es decir:

- a) La determinación de las necesidades de vivienda de las familias residentes en el municipio, al objeto de concretar la definición y cuantificación de actuaciones protegidas que se deban promover y las soluciones e intervenciones públicas que se deban llevar a cabo.
- b) Las propuestas de viviendas de promoción pública y su localización.
- c) Los alojamientos transitorios que se consideren necesarios y la determinación de los equipamientos que se deben reservar a tal fin.
- d) Las propuestas de actuaciones dirigidas a fomentar la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas y que mejoren la eficiencia de uso de dicho parque de viviendas.
- e) Las medidas tendentes a la progresiva eliminación de la infravivienda.
- f) Las propuestas de cuantificación y localización de las viviendas protegidas, en sus diferentes programas.
- g) El establecimiento de los procedimientos de adjudicación.
- h) Las medidas necesarias para el seguimiento y aplicación del Plan.
- i) Las restantes medidas y ayudas que se consideren necesarias para garantizar la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada.

Establece el artículo 13 que *“Los planes municipales de vivienda y suelo se adecuarán a las características específicas del municipio e incluirán una programación temporal de las actuaciones que resulten necesarias para satisfacer las necesidades de vivienda en su correspondiente municipio. El planeamiento urbanístico municipal se realizará en coherencia con el contenido de los planes municipales de vivienda y suelo”* y que *“Las necesidades municipales de vivienda se determinarán teniendo en cuenta los datos contenidos en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida. Cada ayuntamiento deberá remitir, una vez aprobado, el plan municipal de vivienda y suelo y sus correspondientes revisiones a la Consejería con competencias en materia de vivienda”*.

También se establecen actuaciones supramunicipales e intermunicipales en el artículo 14 que se instrumentan a través de convenios de colaboración y que pueden ser promovidas por la Junta de Andalucía *“para favorecer el equilibrio territorial de la política de vivienda”* y se *“podrá concertar con las respectivas corporaciones locales competentes la elaboración de los planes o programas de actuación intermunicipales en materia de vivienda”*.

6.1.3.2. Determinaciones del planeamiento urbanístico.

El artículo 10 se ocupa de las determinaciones del planeamiento urbanístico en materia de vivienda y establece que *“El planeamiento urbanístico promoverá la cohesión social en las ciudades y pueblos de Andalucía, como garantía de una adecuada integración urbana y para la prevención de fenómenos de segregación, exclusión, discriminación o asedio por razones socioeconómicas, demográficas, de género, culturales, religiosas o de cualquier otro tipo”* y que *“El Plan General de Ordenación Urbanística, de acuerdo con la normativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo y los instrumentos de ordenación territorial, contendrá las determinaciones de ordenación, gestión y ejecución que sean precisas para cubrir las necesidades de vivienda establecidas en los planes municipales de vivienda y suelo”*.

Para ello, entre otras determinaciones *“se clasificará suelo suficiente con uso residencial para su desarrollo y ejecución a corto y medio plazo y establecerá, en relación a las reservas de suelo con destino a vivienda protegida, la edificabilidad destinada a tal fin en cada área o sector con uso residencial, las previsiones de programación y gestión de la ejecución de los correspondientes ámbitos y, en los suelos con ordenación detallada, su localización concreta, plazos de inicio y terminación de las actuaciones. Asimismo, establecerá las acciones de rehabilitación que favorezcan la revitalización de los tejidos residenciales y la recuperación del patrimonio construido, así como la eliminación de las situaciones de infravivienda existentes”*.

En definitiva, los diferentes instrumentos de planeamiento de desarrollo deberán definir, en los suelos de reserva para vivienda protegida, los porcentajes de vivienda de las diferentes categorías establecidas en el correspondiente Plan Municipal de Vivienda y Suelo.

6.1.3.3. Reservas de Suelo.

El artículo 15 de la Ley se ocupa de las reservas y establece que *“Para asegurar el cumplimiento de los objetivos de los planes de vivienda y suelo, la Administración de la Junta de Andalucía, de manera justificada, podrá establecer reservas de suelo conforme a las previsiones de la legislación urbanística con destino preferente a viviendas protegidas, en cualquier clase de suelo”*.

El establecimiento de estas reservas conllevará la obligación del Ayuntamiento de incorporar los terrenos al instrumento de planeamiento aplicable y justificará la modificación del planeamiento municipal para su incorporación, debiendo garantizar la Administración de la Junta de Andalucía las dotaciones y equipamientos de su competencia que requiere la Ley.

6.1.3.4. Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida.

Dentro del artículo 16 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía se regula uno de los instrumentos básicos en la política de intervención pública de vivienda tanto en Andalucía como en el Estado dentro del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, que como sabemos deberán estar en funcionamiento según la Disposición Transitoria Sexta de dicho Real Decreto *“en el plazo de un año desde la publicación de aquél en el Boletín Oficial del Estado”*.

La importancia de este instrumento ya se ha puesto de manifiesto a lo largo del presente trabajo de investigación. Así de acuerdo con el artículo 16 *“El Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida es el instrumento básico para la determinación de las personas solicitantes de la vivienda protegida. Su regulación será objeto de desarrollo reglamentario”* y *“Los ayuntamientos están obligados a crear y a mantener el Registro de manera permanente, en las condiciones que se determinen reglamentariamente”*.

Igualmente se establece que *“En la forma y con la periodicidad que reglamentariamente se determine, los ayuntamientos facilitarán información mediante copia electrónica del Registro a la Consejería con competencias en materia de vivienda, a efectos de su tratamiento estadístico”* y que *“El Registro tendrá la consideración de base pública de datos”*.

El RMDVP proporciona información actualizada sobre demanda de vivienda, permitiendo a las Administraciones Locales y de la Comunidad Autónoma adecuar sus políticas de vivienda y suelo y establece las bases para la adjudicación de viviendas de protección pública en el ámbito municipal de acuerdo con la Orden de 1 de julio de 2009, por la que se regula la selección de los adjudicatarios de viviendas protegidas a través de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida en la Comunidad Autónoma de Andalucía, señala requisitos y procedimientos que deben seguirse para la adjudicación de vivienda protegida con el fin de garantizar los principios de igualdad, publicidad y concurrencia recogidos en la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo.

Conviene recordar que el artículo 3 de la Orden de 1 de julio de 2009, por la que se regula la selección de los adjudicatarios de viviendas protegidas a través de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en sus apartados 6 y 7 y resumiendo, viene a decir que un demandante de Vivienda protegida no podrá estar inscrito en más de tres registros, lo que implica la existencia de una interconexión de todos y cada uno de los registros o bien de la base de datos integrada con todos y cada uno de los registros y que el artículo 6 en todo su apartado 2 y en particular en el subapartado d) determina que al resultar un demandante adjudicatario de una Vivienda protegida, causará baja de todos los registros en que estuviera inscrito lo que vuelve a implicar la existencia de una interconexión de todos y cada uno de los registros o bien de la base de datos integrada con todos y cada uno de los registros.

El Registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas es competencia del propio Ayuntamiento, quien redactará, o si fuera el caso modificará, y aprobará las bases por las que se ha de regir para su funcionamiento.

Las Bases Reguladoras de Registros Municipales:

- Establecerán el procedimiento y los criterios específicos de adjudicación de las viviendas protegidas en el municipio.
- Definirán el sistema (sorteo, baremaciones, antigüedad...), procedimiento y los criterios de selección de las personas adjudicatarias.

- Regularán la competencia para la emisión de los actos administrativos que la gestión del Registro requiere (certificaciones, inscripciones, notificaciones.) El responsable del Registro, deberá ser el Alcalde, Secretario de Ayuntamiento o persona en que se delegue.
- Aprobarán el modelo de solicitud de inscripción.

La Asociación de Promotores Públicos AVS de Andalucía ha elaborado una guía del procedimiento y un modelo de base de constitución de los Registros, que podrán ser consultadas en la página Web, <http://www.avsandalucia.com>, de dicha asociación.

Las Bases, se remitirán a la Dirección General de Vivienda y Arquitectura para ser informadas de conformidad con la Orden de 1 de julio de 2009. Una vez constituido el Registro e informadas las Bases, se permitirá el acceso al conjunto de herramientas disponibles para la realización de las labores de registro y se facilitará el acceso a cursos de formación que serán impartidos al efecto.

La COPV podrá a disposición de los Ayuntamientos una herramienta informática que:

- Permitirá la tramitación y gestión de las inscripciones demandantes.
- Facilitará la verificación de los datos que proporciona el ciudadano con la información de la Agencia Tributaria, del Instituto Nacional de Estadística y del Catastro.
- Contendrá la posibilidad de tramitación telemática.

Será compatible, mediante la importación de datos, con los contenidos que algunas entidades Locales ya pudieran tener recolectados. La herramienta almacena la información recogida de las diferentes entidades locales en una base de datos común situada en la Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Ésta garantiza que cada entidad local únicamente accede a los datos de su propiedad, y que las entidades autonómicas y supramunicipales sólo tendrán acceso a datos agregados y estadísticos.

Desde el 17 de julio de 2009, las entidades locales pueden grabar y registrar las inscripciones de demandantes de vivienda protegida, recogidas de forma presencial y verificadas manualmente. A partir de octubre se permitirá la tramitación telemática completa de las inscripciones. Para la utilización de la herramienta informática deben tenerse en cuenta que la red interadministrativa de Andalucía (RED NEREA), creada por la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia para

la interconexión de las instituciones locales de la CC.AA. de Andalucía, tiene como objetivo simplificar y fomentar el intercambio electrónico seguro de información entre: Junta de Andalucía, Entidades Locales y Diputaciones, Provinciales, Administración General del Estado y Unión Europea.

La conexión se realizará en las mejores condiciones si se realiza a través de la red Nerea. Si necesita más información se contacta con el Centro de Atención a Ayuntamientos.

También hay que recordar que El Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida ha puesto un servicio llamado Centro de Atención telemática y telefónica al Usuario (C.A.U.) para la resolución de las dudas así como incidencias que puedan surgir a los Ayuntamientos o a su mismo personal administrativo.

El número de teléfono al que se puede dirigir es: 902 242 723

El horario de atención al público es de *8:30 de la mañana a las 14:30 de la tarde*, donde le atenderán de *lunes a viernes, excepto festivos*.

Finalmente debemos recordar que en lo que refiere al RMDVP la aplicación de los principios de la Administración Pública de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, además de la voluntad de colaboración y corresponsabilidad de la Junta de Andalucía con las distintas administraciones públicas en particular las de entidad local, cobra un especial énfasis donde la red NEREA, integrada con la Red Corporativa de la Junta de Andalucía y la red S.A.R.A., encargada de conectar el conjunto de Ministerios y otras entidades ligadas a la Administración General del Estado entre sí, además de proporcionar conexión con la Unión Europea y las Comunidades Autónomas resulta el instrumento idóneo como proyecto de la Junta de Andalucía, destinado a interconectar telemáticamente las distintas administraciones públicas presentes en Andalucía.

Para ello está en proyecto un desarrollo con modelo web con dominio propio <http://rmdvp.andalucia.es> y un uso extensivo de las tecnologías asociadas a la firma electrónica avanzada y un “portal de vivienda protegida”, donde cualquier ciudadano o empleado público con competencias en el tema, encontrara satisfacción a todas sus necesidades de información u operatividad relacionada con los registros municipales de demandantes de vivienda protegida.

6.1.4. De la conservación, mantenimiento y rehabilitación de las viviendas como instrumento para promover el derecho a la vivienda.

Dentro del Título III se regula la conservación, el mantenimiento y la rehabilitación de las viviendas, estableciéndose en el artículo 17 que *“para promover la efectividad del derecho a la vivienda digna y adecuada, la actuación de las Administraciones Públicas andaluzas irá dirigida al fomento de la conservación, mantenimiento, rehabilitación, accesibilidad, sostenibilidad y efectivo aprovechamiento del parque de viviendas”* y que *“sin perjuicio del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación establecido en la legislación urbanística, los propietarios tienen la obligación de velar por el mantenimiento a su costa de las viviendas en condiciones de calidad, dignas y adecuadas”*. Así para asegurar ese derecho *“se podrán arbitrar las medidas de fomento y de intervención administrativa”* y *“En la determinación de las medidas de fomento tendrán preferencia, en la forma que se establezca en los correspondientes programas, las personas o unidades familiares cuyos ingresos no superen el mínimo establecido en el correspondiente Plan Andaluz de Vivienda y Suelo”*.

Por su parte el artículo 18 se ocupa de la rehabilitación integral de barrios históricos para lo que *“Las Administraciones Públicas andaluzas, en el marco de las previsiones del plan autonómico y de los planes municipales de vivienda y suelo y en el ámbito de sus competencias, podrán delimitar áreas de rehabilitación integral en barrios y centros históricos”*. Para su ejecución la Administración de la Junta de Andalucía y los municipios, así como las restantes administraciones con incidencia en los objetivos perseguidos *“podrán con venir el establecimiento de áreas de gestión integrada a los efectos de lo previsto en la Sección Segunda del Capítulo IV del Título IV de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía”*.

“La delimitación de un área de rehabilitación integral llevará implícita la declaración de utilidad pública de las actuaciones y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios afectados a los fines de expropiación y de imposición de servidumbres o de ocupación temporal de los terrenos”.

En cuanto a la financiación de estas actuaciones los ayuntamientos participarán en la financiación de las actuaciones destinando el porcentaje de ingresos del Patrimonio Municipal de Suelo que se determine en su Plan General de Ordenación Urbanística, en cumplimiento de lo especificado en el artículo 75 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

En los planes de vivienda y suelo, tanto autonómicos como municipales, se deberán incluir programas dirigidos a fomentar la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas, así como las medidas tendentes a la pro-

gresiva eliminación de la infravivienda y el chabolismo, mediante ayudas, subvenciones o actuaciones convenidas con las personas propietarias o inquilinas, en las condiciones establecidas en los planes. Para ello la Junta de Andalucía y las corporaciones locales podrán acordar convenios u otras fórmulas de colaboración.

6.1.5. De las situaciones de alojamiento transitorio.

En cuanto a las actuaciones de alojamiento transitorio el Título IV se ocupa de los alojamientos y su artículo 20 establece que *“Las Administraciones Públicas andaluzas favorecerán el alojamiento transitorio de las personas físicas con riesgo o en situación de exclusión social y vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que no puedan acceder a una vivienda protegida y respecto de las cuales quede acreditada su necesidad habitacional a través de los correspondientes servicios sociales de los ayuntamientos de los municipios en los que residan”*.

“El alojamiento podrá satisfacerse mediante edificaciones que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva” y que *“Los alojamientos deberán incluir servicios comunes que faciliten la plena realización de su finalidad social. Las distintas unidades habitacionales que formen parte de los mismos no serán susceptibles de inscripción independiente en el Registro de la Propiedad”*.

Finalmente se establece que los alojamientos de promoción pública que se ubiquen en suelos de equipamientos públicos tendrán la consideración de equipamientos públicos y que los planes de vivienda y suelo autonómicos y locales, deberán regular los programas de actuación que se correspondan con estas situaciones de alojamiento.

6.1.6. De las garantías del derecho a la vivienda. Recursos. Ayudas y Protección jurisdiccional del derecho.

En cuanto a las garantías del derecho a la vivienda, el Título V de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, se ocupa de regular y garantizar la efectividad del derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada y establece unos mecanismos para ello.

Por un lado, establece una obligación de recursos suficientes para ello y establece en el artículo 22 que *“La Administración de la Junta de Andalucía fijará en sus planes de vivienda y suelo y en los presupuestos de la Comunidad Autónoma los recursos económicos destinados a promover el derecho a la vivienda, incluyendo la gestión de*

ayudas estatales, que se distribuirán conforme a lo dispuesto en el conjunto de los planes de vivienda y suelo, dando preferencia a los grupos de población con menor índice de renta”.

Por otro lado se establece, que un sistema de ayudas “*a los ayuntamientos para la elaboración, aprobación y revisión de los planes municipales de vivienda y suelo, así como para la creación y el mantenimiento de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida”.*

Finalmente el artículo 24 establece algo esencial y es que “*Las personas titulares del derecho que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 5 de esta Ley podrán exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada, en los términos establecidos en la presente Ley, mediante el ejercicio de las acciones que procedan de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado”.*

Por otro lado, como garantía del derecho a la vivienda establece que “*En particular, quienes acrediten interés legítimo, transcurrido el plazo establecido en la Disposición Final Segunda de esta Ley, podrán reclamar ante la correspondiente Administración municipal el cumplimiento del deber de aprobar el Plan Municipal de Vivienda y Suelo y promover activamente la ejecución de la programación prevista en el mismo, en caso de que este haya sido aprobado”.*

6.1.7. El Observatorio de la vivienda de Andalucía.

La Disposición Adicional de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, crea el Observatorio de la Vivienda de Andalucía, como “*órgano adscrito a la Consejería competente en materia de vivienda, que tendrá las funciones que reglamentariamente se establezcan, entre las que estarán la planificación, el estudio y el análisis del entorno y de la realidad social y económica andaluza del sector de la vivienda, y que colaborará en los trabajos que sobre esta materia pueda realizar cualquier otro órgano público”.*

Sobre el Observatorio de la Vivienda de Andalucía se establece que “*podrán participar en los cometidos del Observatorio de la Vivienda de Andalucía, miembros propuestos por las organizaciones sociales y empresariales representativas de colectivos y agentes del sector de la vivienda que manifiesten interés en colaborar en las tareas que se establezcan” y que “se constituirá dentro de los seis meses posteriores a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley”.*

6.1.8. Incidencia de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, en los Planes de Vivienda y Suelo. Modificación del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008/2012 y la adaptación de los ayuntamientos a la Ley 1/2010, de 8 de marzo.

En cuanto a la incidencia de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, en los Planes de Vivienda y Suelo dice la Disposición Final Segunda que “*El Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado por Decreto 395/2008, de 24 de junio, se adaptará a las condiciones establecidas en la presente Ley, en el plazo máximo de un año desde su aprobación*” y que “*Los ayuntamientos deberán aprobar en un plazo máximo de dos años, contados desde la entrada en vigor de esta Ley, sus respectivos planes de vivienda y suelo; mientras tanto ejercerán las competencias referidas en esta Ley a través de los instrumentos previstos en la normativa urbanística*”.

Finalmente la Ley 1/2010, de 8 de marzo, establece que se modifica el Anexo de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, en su apartado I y II en cuanto a las Actividades de planificación y en cuanto a las Actividades de intervención singular.

6.2. POSICIONAMIENTO DOCTRINAL ANTE LA NUEVA LEY 1/2010, DE 8 DE MARZO, Y LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y SUELO.

En este momento conviene recordar la lectura y análisis que de la nueva Ley hacen los juristas y los analistas de las políticas de intervención pública de vivienda, así como sobre la situación de la misma en la actualidad, desde la recepción por la Junta de Andalucía en 1984 de las competencias en materia de vivienda y urbanismo y que han pasado por diversas vicisitudes en función de la coyuntura económica.

En lo que se refiere al análisis de la nueva Ley, sin perjuicio de las observaciones del CES de Andalucía en su Dictamen de 4 de marzo de 2009, sobre su carácter incompleto y demasiado necesitado de desarrollo reglamentario en cuestiones esenciales, algunos expertos creen que la Ley de Vivienda genera muchas dudas en la aplicación y financiación. Así el arquitecto, asesor urbanístico y consejero de la sociedad de tasaciones TASASUR, el Sr. Carnerero considera que nos encontramos con una norma “*social, clara y sencilla*” pero genera “*muchas dudas e incertidumbres en sus dos apartados esenciales y que son de mayor importancia para los empresarios y compradores, como el tiempo y el dinero*”; así para Carnerero esta norma “*está además a expensas de su desarrollo reglamentario futuro y de su incardinación con el resto del edificio normativo vigente*”, de forma que “*no plantea objetivos*

concretos, sino declaraciones de intenciones” y indicó que esta Ley que acaba de salir y de entrar en vigor “supone un pleno galimatías legislativo en que se ha convertido el marco jurídico nuestros legisladores estatales y autonómicos”.

Con dicha norma, para Carnerero, se pretende *“que exista derecho de todas las personas en el territorio andaluz, a tener una vivienda digna, pero hace referencia a la vivienda protegida, y además a un segmento de población que debe cumplir unos requisitos mínimos y unos máximos”.*

Recuerda este señor, que su cumplimiento corresponde a los Ayuntamientos, en una situación financiera complicada mediante planes de vivienda y suelo municipales, ayudados por la Junta que ejerce una función subsidiaria y/o complementaria. Para este experto, con esta Ley *“se pasa el problema a los ayuntamientos promoviendo que se aprueben planes de vivienda y suelo municipales, integrados con sus planes generales” y se crea “incertidumbre” en torno al hecho de que “el nuevo texto legal establece el derecho a una vivienda de todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía”, de manera que se pregunta si “deja de lado la inmigración, la legal, la alegal y la ilegal; si se deja de lado a los jubilados que vienen aquí a retirarse; si no incluye la vivienda turística en propiedad”.*

Carnerero lamenta que esta Ley *“deja de lado a aquellos que pueden pagarse una vivienda digna y también obvia las viviendas tuteladas y residencias de tercera edad, junto a todo lo concerniente a la segunda residencia”, de manera que “se centra en aquellos que precisan una vivienda protegida, a la que dedica el grueso de los artículos”, de forma que, a su juicio, se trata de una Ley “ eminentemente económica, pero que no concreta nada económico ya que se remite a regulaciones técnicas y de calidad y sostenibilidad vigentes o futuras; planes de vivienda y suelo municipales, planes inter o supramunicipales; y al Plan de Vivienda y Suelo de la Junta 2008-2012”.*

En cuanto a la Financiación apuntó que, *“en materia de financiación y de los recursos económicos que se usarán para alcanzar los objetivos de la Ley, se establecen, por un lado, los recursos propios del grupo familiar, con sus garantías de mínimos y de máximos; los que aporte la Junta de Andalucía según sus presupuestos y criterios para préstamos, subsidios, promociones, promotores, que no se regulan sino que se remiten a desarrollo reglamentario y a sus planes y presupuestos futuros; y los que decidan las entidades bancarias en relación con los acuerdos con la Administración y con los particulares solicitantes”.*

Por otro lado considera el señor Carnerero que se *“contemplan ayudas para los municipios para cumplir con esta Ley, con vistas a constituir y mantener los registros*

de demandantes de viviendas protegida y dinero para elaborar, aprobar y revisar sus respectivos y obligados planes municipales”. Para Carnerero, ello supone “el chocolate del loro en materia de financiación de las administraciones públicas”, de forma que “la financiación la deben soportar tanto los compradores como los bancos y entidades financieras” y lamentó que las ayudas económicas y la financiación de éstas, a través de los planes de vivienda y suelo a elaborar y aprobar, “no se concretan en la Ley, ni tampoco los incentivos a las viviendas desocupadas, al alquiler o a la opción a compra”.

Carnerero hizo mención expresa a la figuras del alojamiento “provisional” y “temporal” en edificios con unidades parciales privativas, una nueva tipología intermedia entre la vivienda individual y la residencia colectiva, con elementos individuales, que, a su juicio, “puede conllevar resultados preocupantes y contrarios a las pretensiones del legislador”, tras lo que puso como ejemplos los falansterios, los kibutz o las comunas.

Otra opinión que debemos traer aquí es la de Doña María Acosta Puerta, abogada del Bufete Escobar & Navarrete abogados la cual destaca el carácter novedoso de la Ley en el ámbito del derecho comparado y resume su contenido en el artículo que se encuentra en Internet, al cual me remito.

Dentro de los juristas de reconocido prestigio, a mi juicio no podemos olvidar las opiniones de Don Agustín Ruiz Robledo, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, vertidas con ocasión de la entrevista en el programa “la Mirilla” de Canal Sur Radio en una entrevista al entonces Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, que consideraba que la regulación del derecho a la vivienda que hace la Ley andaluza no lo convierte en “un derecho subjetivo es decir un derecho tutelado por los tribunales, ya que lo que éstos pueden tutelar es la falta de creación del registro municipal, la falta de actividad municipal en el desarrollo del suelo, pero no pueden ordenar directamente que se le dé una vivienda a una persona que reclame su derecho a la vivienda, como si pueden ordenar la incorporación a una empresa de un trabajador que reclame que ha sido despedido por ejercer la libertad sindical”. Así para Agustín Ruiz Robledo, “el régimen jurídico de los derechos fundamentales es muy claro en la Constitución y su procedimiento de regulación y garantías también, es decir reforma por el procedimiento agravado, regulación por Ley Orgánica, protección por el juicio de amparo, etc.”. Al hilo de ello me permito recomendarles, tal como he tenido a bien recomendarme el Prof. Ruiz Robledo, la Sentencia 7/2010, de 27 de abril. Sala Primera. Recurso de inconstitucionalidad 1846-2002. Interpuesto por sesenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso en relación con el artículo 40 de la Ley de la Comunidad Valenciana 10/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Ge-

neralitat Valenciana para el ejercicio 2002. Límites a la Ley de Presupuestos; principio de capacidad, reserva de Ley Tributaria y derecho a la vivienda: validez de la norma autonómica que modifica el tipo de gravamen del impuesto sobre actos jurídicos documentados y la web:

<http://www.lavozdegalicia.es/vigo/2010/05/27/00031274945348541966910.htm>.

Finalmente en cuanto el problema de la vivienda y su situación así como la política de Vivienda y Suelo en Andalucía en los últimos años me permito sugerirles dos artículos de Don Julio Rodríguez López que se encuentran en Internet, uno titulado “*el vulnerable secreto de la VPO*” y otro “*2009, año de transición en los planes estatales de vivienda*”.

Por último hacer mención y recomendar en este apartado de reflexión algunos artículos de *Teresa Sánchez Martínez, Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de Granada, Departamento de Economía Aplicada*, entre ellos “*La Política de Vivienda y Suelo en Andalucía*”, donde se analiza el proceso de descentralización de la política de vivienda durante el periodo 1984-1991; el Primer Plan Andaluz de Vivienda 1992-1995; el II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1996-1999; el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002 y el Balance del Gasto Presupuestario Autonómico en Vivienda y Suelo, sobre la base de los estudios de Bigador Lasarte, P. (1996) y Fernández, T. R. (1997).

También les recomiendo otros títulos de la Profesora Sánchez Martínez como “*Boom inmobiliario y financiero: el final del ciclo*”; “*El coste de la política de vivienda: un análisis a través de las distintas Administraciones Públicas*”.

7. EL PROTAGONISMO DE LA VIVIENDA PROTEGIDA EN ESPAÑA. EL MERCADO DE VIVIENDA DE ALQUILER EN ESPAÑA. POLÍTICAS ALTERNATIVAS DE VIVIENDA EN ANDALUCÍA.

Llegado el momento de este extenso y espero que no cansado trabajo nos debemos de plantear el papel de la vivienda protegida en España y en Andalucía y su protagonismo respecto al de la vivienda libre. Según fuentes del Ministerio de Vivienda, en el primer trimestre se calificaron provisionalmente 13.322 viviendas protegidas y se iniciaron 17.876 libres.

Cinco CC.AA. concentran el 56,6% de todas las viviendas calificadas provisionalmente entre enero y marzo: Andalucía, Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha.

El 84,3% de las viviendas con calificación provisional en 2009 se financiaron a través del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación y el 15,7% con programas autonómicos.

En cuanto al mercado de la vivienda en alquiler, España siguiendo el estudio de Alejandro Inurrieta Beruete "*Mercado de vivienda en alquiler y España. Más vivienda social y más mercado profesional*", Doctor en Economía de la Complutense de Madrid y del Departamento de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad Rey Juan Carlos y Asesor de Gabinete del Secretario de Estado de Economía; al cual me remito, debemos de constatar que el mercado de vivienda de

alquiler en España es muy exiguo, con apenas un 6% sobre el total de la vivienda. Que la propiedad de estos inmuebles es mayoritariamente privada y su calidad es escasa y que los agentes privados y profesionales, también a diferencia de otros países europeos mayoritarios en España son escasos.

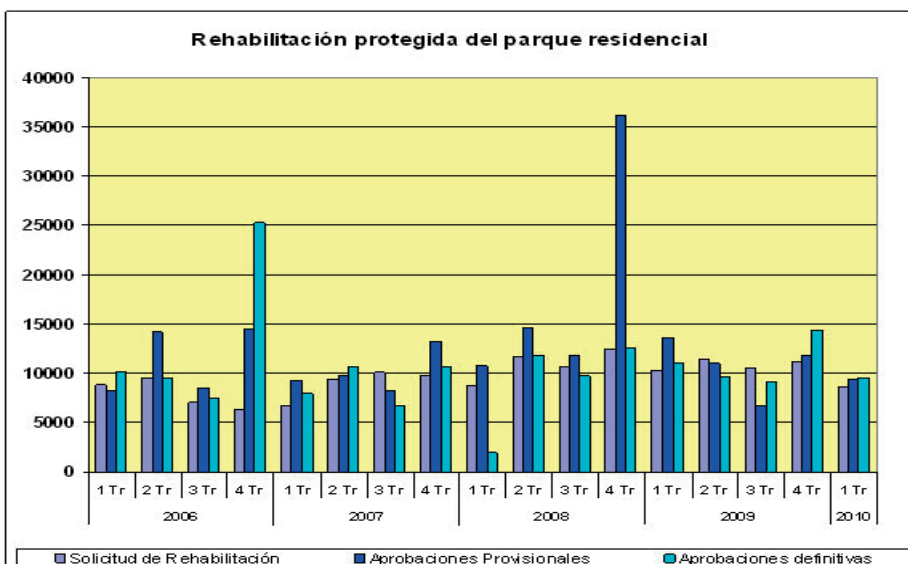
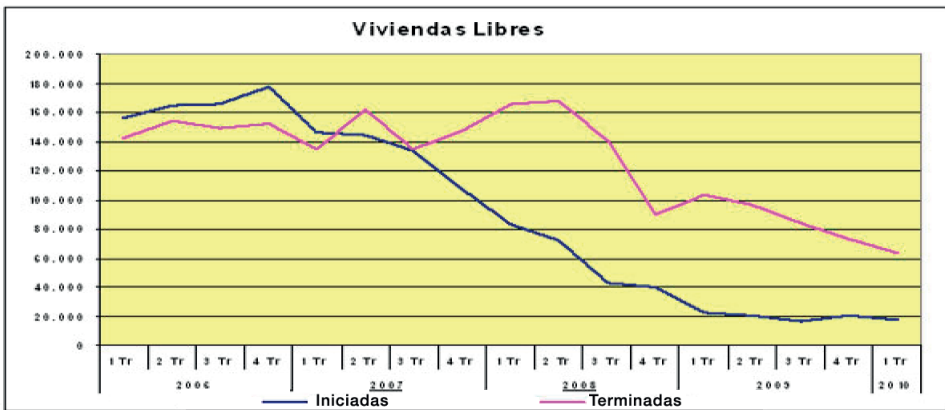
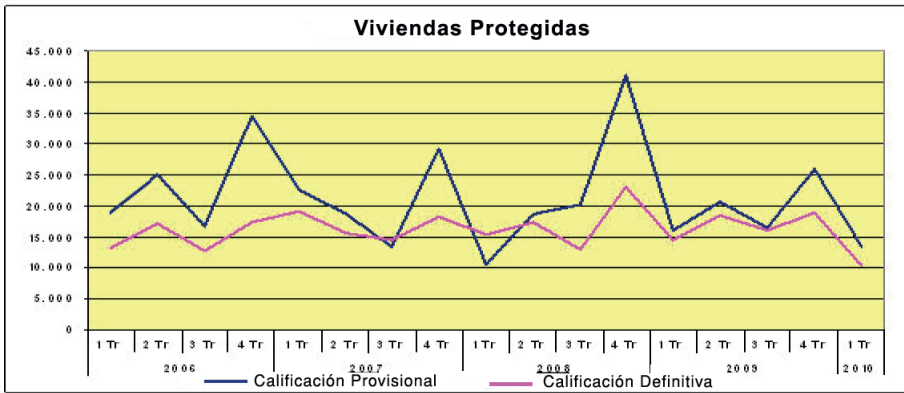
Según este estudio, se pone de manifiesto que los determinantes de la demanda de vivienda en alquiler dependen de la situación del mercado de trabajo y los salarios que determinan la formación del hogar, mientras que el régimen de tenencia depende de los precios, la fiscalidad y la oferta de alquiler.

Para este estudio, se hace necesario más alquiler social; con un mercado más profesional, para que el alquiler sea más ventajoso respecto a la compra, por lo que se debería en conclusión:

- Potenciarse una política de alquiler, con mayor oferta, con gestión privada pero rotatoria, donde el criterio sea la renta y no los segmentos de edad o género.
- Potenciar los fondos de inversión inmobiliarios, los REIT, las sociedades de arrendamiento y un cambio a una fiscalidad ventajosa del alquiler, con eliminación del apoyo fiscal a la tenencia en propiedad para cambiar el equilibrio entre ambos.
- Mantener la legislación de arrendamiento, por ser un buen instrumento dentro de la legislación comparada.
- Finalmente es clave la mejora de la cuestión estadística en todo lo relativo la vivienda.

En los que se refiere a las políticas alternativas de vivienda en Andalucía debemos concluir que desde 1984 en que reciben las transferencias de las competencias plenas en materia de vivienda, la *Junta de Andalucía* desarrolla un abanico de política diferenciadas de vivienda en las que priman la utilización de los recursos existentes (rehabilitación, transformación, adecuación de la vivienda existente), la revalorización del patrimonio y recuperación de los centros urbanos, fórmulas de gestión descentralizada, articulación de sistemas de participación de la población y experimentación con nuevas formas de encarar la arquitectura como es la bioclimática.

Andalucía es una región extensa, muy poblada, con una dinámica demográfica de cierta intensidad, que experimenta procesos socioeconómicos espacialmente muy diferenciados y en la que el abanico de problemas de alojamiento responde a características muy diversas. En este contexto, la actuación de la Junta ha buscado



la diversificación, adaptándose a las diferencias económicas y sociales de los diferentes sectores de la población necesitada de vivienda así como a las diferencias tipológicas y arquitectónicas existentes en la región.

Así, los Planes Andaluces de Vivienda se perfilan como el instrumento de articulación de los distintos agentes implicados, con reutilización de los recursos existentes, ya sea patrimonio construido o recursos humanos, con participación de los usuarios, si cabe con carácter decisorio, descentralizando en los Ayuntamientos la gestión. Deben ser instrumentos de recuperación de la ciudad existente, apoyando la diversidad social y urbana, defendiendo patrimonio edificado y apostando por la rehabilitación de edificios singulares. Se fomentará el ahorro con utilización de los diferentes recursos (suelo, mano de obra; tradiciones constructivas, etc.). Se consolidará el concepto de vivienda protegida y el apoyo a formas de arquitectura dentro de una economía sostenible.

Así teniendo en consideración lo que se considera *fortalezas*, podemos decir que se ha consolidado una cultura de la rehabilitación, fundamentalmente en los centros históricos, que afecta tanto a sectores populares como a la administración; el paisaje urbano ha mejorado sustancialmente, se empieza a concebir la vivienda como un proceso continuo en la resolución de los problemas y necesidades familiares de alojamiento, aproximándose de esta forma al concepto de vivienda progresiva y las implicaciones que de él se derivan; se aportan respuestas no homogéneas a problemas claramente diferenciados; continuar con las prácticas ya iniciadas de descentralización administrativa basado en la gestión de ayuntamientos, y de participación social implicando al usuario en la resolución de su problema de alojamiento y en lo que se considera *debilidades*; es decir demasiadas trabas burocráticas en la aplicación ágil de algunos de los programas puestos en marcha, que deben tender a desaparecer de acuerdo con la modificación de la Ley 30/1992, hace la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en lo que se refiere a la declaración responsable y las autorizaciones; la persistencia de importantes focos de infravivienda marginal y los problemas de coordinación entre los diferentes niveles administrativos. *Debemos* concluir que se debe atender en las nuevas políticas alternativas de vivienda en Andalucía a:

- La potenciación de las Actuaciones singulares de vivienda y del arrendamiento.
- La transformación de la infravivienda.
- Actuación Preferente en Rehabilitación y Autorehabilitación.
- La potenciación de una vivienda de calidad y sostenible, dentro de los nuevos parámetros de estrategia.

8. INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN LA ECONOMÍA. LA LEY 2/2011, DE 4 DE MARZO, ECONOMÍA SOSTENIBLE. LA AGENDA 21 LOCAL.

Ya hemos analizado suficientemente cómo las políticas de intervención pública se dejan influir por diversas materias y sectores económicos y normativos siendo una materia multidisciplinar. Ello se ha manifestado en la CE y el Estatuto, que como sabemos dedica números artículos a la materia, bien directamente o de forma relacionada en la formulación de las políticas públicas, los principios rectores de las mismas y de los objetivos a cumplir, en el marco de un Estado Social como el que define el artículo 1 de la CE.

Así partiremos como eje fundamental del artículo 47 de la CE en cuanto a que *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”* y que *“La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”* por su parte el artículo 45 de la CE establece que *“todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”* y que *“los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”*.

Estos artículos se enmarcan en los principios rectores de las políticas públicas que de conformidad con el artículo 53 su reconocimiento, respecto y protección “informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen” y que trasladado ello a Andalucía, “*mutatis mutandis*” aplicaríamos el Estatuto de Autonomía teniendo como eje principal el artículo 25, que dentro de los derechos sociales, deberes y políticas públicas declara que “para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda” y la “ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten”.

Por otro lado el Estatuto de Autonomía establece en su artículo 10.5; 7 y 8 como objetivos básicos “El aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad, el impulso del conocimiento y del capital humano, la promoción de la inversión pública y privada, así como la justa redistribución de la riqueza y la renta” y “la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas” así como “La consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales y de equiparación de la riqueza y el bienestar entre todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural”.

Por su parte el artículo 37 establece dentro de los principios rectores de las políticas públicas que “Los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores” y dentro de ellos “El respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire”; “El impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética” y “El uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas”.

Es decir las políticas de intervención públicas de vivienda deben de estar orientadas a una economía sostenible y a una vivienda de calidad, tal como dispone el artículo 2.3 y 3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, es decir debiendo “incorporar parámetros de sostenibilidad y eficiencia, como los relativos a adaptación a las condi-

ciones climáticas, minimización de impactos ambientales, reducción del ruido, gestión adecuada de los residuos generados, ahorro y uso eficiente del agua y la energía y utilización de energías renovables”.

En ello me voy a centrar ahora, pues ello incide notablemente en la Economía, pues ya dice el artículo 157 del Estatuto de Autonomía que la política económica de Andalucía se rige por varios principios y uno básico es *“el desarrollo sostenible”*.

Para ello resulta esencial recordar tres cuestiones básicas. La primera cuestión en el marco de la política de intervención pública del Estado, la Ley 11/2011, de Economía Sostenible, cuyo objeto es *“introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible”*.

Se trata de una Ley que se articula a través de medidas horizontales que se aplican tanto a agentes públicos como privados y nace con un doble objetivo fundamental:

Mejorar la posición de salida de la crisis económica.

Reorientar la actividad económica hacia sectores con potencial de crecimientos a largo plazo, generadores de empleo y sostenibles desde un punto de vista económico, social y medioambiental, reforzando al mismo tiempo los elementos más sólidos y estables de nuestro modelo productivo.

Esta Ley es la pieza central de la Estrategia para la Economía Sostenible, un plan global de reformas estructurales que tiene como finalidad modernizar el patrón productivo e impulsar la recuperación de la economía española por una senda de crecimiento equilibrado y generador de empleo.

Hasta la fecha éstas son las iniciativas incluidas en la Estrategia que ya han sido puestas en marcha por el Ejecutivo en los últimos meses:

- Propuesta de reforma del mercado laboral.
- Propuesta de reforma del sistema de pensiones.
- Plan de Austeridad.
- Plan de prevención contra el fraude.
- Reestructuración de las líneas del ICO.
- Reales Decretos de desarrollo de la Ley Ómnibus.
- Ley de Registro Civil.
- Ley de Mediación y Arbitraje.
- Ley de Ciencia.

La Estrategia se complementa con dos Fondos, operativos desde el 1 de enero de este año:

- El Fondo para la Economía Sostenible, creado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 4 de diciembre de 2009, dotado con veinte mil millones de euros hasta 2011, gestionado por el ICO y cofinanciado al 50 por 100 por las entidades financieras, que se destina a la financiación de proyectos de inversión por parte del sector privado en los sectores y actividades prioritarios para la sostenibilidad.
- El Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, dotado con cinco mil millones de euros, que está permitiendo a las entidades locales impulsar el desarrollo de parques científicos y tecnológicos; el despliegue y acceso a las redes de telecomunicaciones de nueva generación; proyectos de ahorro y eficiencia energética; de desarrollo de energías renovables; de movilidad urbana sostenible; o de centros de servicios sociales y sanitarios.

La Ley de Economía Sostenible establece métodos de coordinación administrativa en el seguimiento y evaluación de la aplicación de la Ley (artículo 112) y que el Gobierno, a propuesta de la Ministra de Economía y Hacienda, aprobará al menos cada dos años un informe sobre la aplicación de esta Ley y las disposiciones y medidas de desarrollo de la misma adoptadas en el período precedente (artículo 114).

La Ley 11/2011, se caracteriza por concentrar las reformas en el sector público que se orientan a garantizar un entorno económico eficiente y de apoyo a la competitividad de las empresas y la economía españolas, para ello entre otras cuestiones establece la **corresponsabilidad de todas las Administraciones Públicas** ante eventuales sanciones de la Unión Europea en caso de incumplimiento de la normativa comunitaria; la **reforma de los organismos reguladores** de carácter económico; reforma del mercado financiero; **reforma de los mercados de seguros y fondos de pensiones**; Fomento de la **disciplina presupuestaria de las entidades locales**; impulso de la eficiencia en la **contratación pública y la colaboración público-privada** y se promueve la **responsabilidad social de las empresas**.

Dentro del objeto principal de este trabajo se impulsa la **sostenibilidad del modelo energético** y se impulsa la **reorientación de la política de vivienda para fomentar el alquiler**.

En lo que al contenido de la ley se refiere, en el artículo 3.7 se establece la *racionalización de la construcción residencial*, entre los principios de acción de los poderes públicos en los diferentes ámbitos para impulsar la sostenibilidad; en el

Capítulo IV del Título III la “rehabilitación y vivienda” y se establecen con tal fin instrumentos y fines comunes de las políticas públicas para un medio urbano sostenible, como por ejemplo, *Información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible* (artículo 108); *Actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas* (artículo 110); *el mandato sobre obras e instalaciones necesarias para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano* (artículo 111); *incremento por deducción de cuestiones medioambientales* (artículo 92), *con modificación de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio; el Proyecto de Ley de movilidad sostenible* (Disposición Adicional Decimonovena); *Modificación del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo* (Disposición Final Decimoctava).

Finalmente comentar que al cierre de esta edición se ha publicado la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social que afecta a las cooperativas de viviendas, en la Disposición Transitoria Segunda.

En cuanto a la segunda cuestión y en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el documento “Andalucía y la Estrategia de Economía Sostenible” que responde a las recomendaciones de la Cumbre de Río’92, de la Cumbre Río + 10, de Johannesburgo en 2002, y del Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001, donde se aprobó la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea e invitó a los Estados Miembros a que elaborasen sus propias estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Estas recomendaciones hacen referencia a la necesidad de enfocar de forma equilibrada e integral las cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo, y que sean los gobiernos regionales y locales los que expongan sus compromisos en el marco de una Agenda 21 por la sostenibilidad.

Esta iniciativa arrancó en abril de 1999, cuando en Consejo de Gobierno se aprueba la elaboración de una Agenda 21 Andalucía, inspirada en los acuerdos de Río’92 y encarga a la Consejería de Medio Ambiente el inicio de este proceso. Se creó un Comité redactor que elaboró un primer borrador, que fue debatido en el seno del Consejo Andaluz para el Desarrollo Sostenible de Andalucía en el siglo XXI (CADS), constituido para este fin.

La ESTRATEGIA ANDALUZA DE DESARROLLO SOSTENIBLE, una vez incorporadas todas las alegaciones y aportaciones, fue aprobada por amplia mayoría del Foro de Desarrollo Sostenible el 5 de junio de 2003, y ratificada por el Pleno del Consejo Andaluz de Medio Ambiente en reunión extraordinaria celebrada ese mismo día.

Este documento define el camino hacia el desarrollo sostenible y establece las claves sobre las que se debe actuar, identificando los principales retos que plantea la sostenibilidad en el horizonte de los próximos diez años, para que este concepto sea operativo y catalizador de las diferentes actuaciones.

Por otro lado, existe el documento en PDF elaborado por entonces la Consejería de Economía y Hacienda, *Andalucía y la Estrategia Sostenible*. Este documento parte de Resolución de las Naciones Unidas de 1989; del modelo económico de desarrollo sostenible que empezó a generalizarse a partir del conocido Informe Brundtland (1987), ratificado en la Cumbre de Río (1992), donde se consolidó la definición de desarrollo sostenible; lo que la UE ha demandado con *la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea (EDS-UE)*, revisada en junio de 2006; *la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS)*, que España también ha elaborado en el año 2007; la Estrategia de Lisboa y el Proyecto de Ley de Economía Sostenible que con ocasión del debate del Estado de la Nación, el 12 de mayo de 2009, el Presidente del Gobierno de España anunció su propósito de remitir al Congreso de los Diputados.

Este documento hace un análisis de las implicaciones directas e indirectas para la Comunidad Autónoma de Andalucía y para el resto de CC.AA., del Proyecto de Ley de Economía Sostenible y plantea la Estrategia para la Competitividad de Andalucía (ECA), consensuada con los Agentes Económicos y Sociales, y aprobada por el Gobierno Andaluz el 12 de junio de 2007, y por el Parlamento de Andalucía el 26 de septiembre de ese año e incorpora al Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2010 la sostenibilidad en su triple vertiente económica, social y medioambiental en las líneas prioritarias de actuación que concentran la mayor parte de los recursos del presupuesto. Así, en materia de sostenibilidad económica, en el Presupuesto para 2010 se fortalece el apoyo a aquellos sectores productivos que tienen un carácter estratégico para la economía andaluza.

Este apoyo a los sectores productivos estratégicos es un instrumento fundamental para promover un modelo de crecimiento económico más sostenible.

Se trata de sectores, como el agroalimentario, el turístico y comercial y el de las industrias culturales, en los que Andalucía es ya altamente competitiva, sectores que, además, tienen una importante capacidad de generación de empleo no deslocalizable, algo de particular importancia en un mundo globalizado como el actual.

Por lo que se refiere a la sostenibilidad energética y medioambiental del modelo de crecimiento, en el Presupuesto para 2010 se van a concentrar recursos en la

planificación y el desarrollo energético, gracias a la creación del Fondo para el Impulso de Energías Renovables.

Pero el aspecto más novedoso que refleja el compromiso del presupuesto con la sostenibilidad es la creación del Fondo de Economía Sostenible para Andalucía, dedicado a apoyar mediante instrumentos como avales y ayudas reembolsables aquellos proyectos empresariales estratégicos que contribuyan de manera especial al logro de objetivos en materia de sostenibilidad social, económica o medioambiental en Andalucía. La dotación del Fondo en 2010 es de 50 millones de euros.

Finalmente el documento recuerda que el VII Acuerdo de Concertación es el principal instrumento de política económica de la Junta de Andalucía para contribuir a un modelo económico más sostenible en nuestra comunidad autónoma que incluye el eje transversal de sostenibilidad y un programa de reformas estructurales que afecta prácticamente a la totalidad del sistema socioeconómico andaluz, debido a que abarca ámbitos de tipo transversal, sectorial, institucional, donde el Título III de ambos dedicado a la sostenibilidad ambiental es esencial.

Para finalizar, este documento recoge los principales proyectos dentro de la estrategia para la economía sostenible, por ejemplo, el PROYECTO GUADALQUIVIR; el PROGRAMA DE IMPULSO DE 100 EMPRESAS LÍDERES GLOBALES; BECAS TALENTIA PARA LA NUEVA GENERACIÓN DE JÓVENES TALENTOS DE ANDALUCÍA; PROYECTO INTERNACIONAL “ANDALUCÍA GASTRONÓMICA”; PROGRAMA “EDIFICANTE”, REHABILITACIÓN Y EDIFICACIÓN SOSTENIBLE; PROGRAMA DE INNOVACIÓN Y CONSTRUCCIÓN SOSTENIBLE; FONDOS DE AVALES PARA EL IMPULSO DE PROYECTOS INNOVADORES DE ENERGÍAS RENOVABLES; INNOVACIÓN. PROGRAMA DE PRÉSTAMOS EN LAS PYME'S; DESARROLLO SOSTENIBLE Y DIVERSIFICACIÓN DE LAS ZONAS DEL LITORAL ANDALUZ DEPENDIENTES DE LA PESCA, A TRAVÉS DE LOS GRUPOS DE DESARROLLO PESQUERO; FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA SOSTENIBLE. PRODUCCIÓN ECOLÓGICA; APLICACIÓN DE CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD EN LA TOTALIDAD DE LOS PROYECTOS GESTIONADOS POR GRUPOS DE DESARROLLO RURAL, A TRAVÉS DEL PLAN DE ACTUACIÓN GLOBAL; CONSERVACIÓN Y FOMENTO DEL PATRIMONIO NATURAL; DESARROLLO SOSTENIBLE Y LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO; PLAN DE ACTUACIONES PARA LA POTENCIACIÓN DEL EMPLEO JUVENIL; SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE, EFICIENCIA ENERGÉTICA EN LOS EDIFICIOS ADMINISTRATIVOS, FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA SOSTENIBLE.

PRODUCCIÓN INTEGRADA, PROGRAMA “MUNICIPIOS INNOVADORES”; PROGRAMA “REHABILITACIÓN Y RENOVACIÓN DEL PARQUE RESIDENCIAL Y DE ÁMBITOS URBANOS”; PROGRAMA CONSTRUCCIÓN DE UNA ECÓPOLIS (CIUDAD 100% SOSTENIBLE) EN ANDALUCÍA; PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO Y REHABILITACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS URBANOS; PROGRAMA DE IMPLANTACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE ÚLTIMA GENERACIÓN DE LOS CAMPUS UNIVERSITARIOS ANDALUCES COMO MODELO DE “ANDALUCÍA SOSTENIBLE”; ESTABILIZACIÓN DE SUELOS MARGINALES CON MÉTODOS ALTERNATIVOS; CENTRO ANDALUZ DE FORMACIÓN EN MOVILIDAD SOSTENIBLE; DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PLAN DE INFRAESTRUCTURAS DE BAJA VELOCIDAD, PARA EL FOMENTO DEL DESPLAZAMIENTO A TRAVÉS DE MEDIOS NO MOTORIZADOS, LA INCENTIVACIÓN DE PRÁCTICAS SALUDABLES Y LA PUESTA EN VALOR DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS Y DEL PATRIMONIO CULTURAL; IMPULSO AL CONSUMO SOSTENIBLE; EQUIPAMIENTO E INFRAESTRUCTURA NECESARIOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA; ELABORACIÓN DEL PLAN DIRECTOR DE LA BICICLETA EN ANDALUCÍA; PUESTA EN MARCHA DE LOS PLANES DE MOVILIDAD SOSTENIBLE EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS DE ANDALUCÍA; etc.

Finalmente y como *punto tercero* dentro de los documentos a analizar en este apartado dentro de las políticas públicas de vivienda y el desarrollo sostenible conviene recordar la *Agenda Local 21*, cuyo origen es la Cumbre de Río; la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE que se aprobó en junio de 2001 y que hizo que se recogiera en el artículo 1 del Tratado de la Unión como objetivo inspirador de las políticas económicas y sociales y la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS), para los próximos 25 años, presentada inicialmente en diciembre de 2001. Así en enero de 2000 se sientan las bases del documento “Bases para la Agenda 21 de Andalucía”, elaborado por un grupo de expertos, que supone el inicio de un proceso que culminará en el Pacto por el Desarrollo Sostenible de Andalucía.

Dicha Agenda 21 Local es un documento que se estructura en 40 capítulos y que propone un Plan de Acción hacia la Sostenibilidad y que establece criterios operativos para el desarrollo sostenible, como por ejemplo, criterio de eficiencia tecnológica, de aprovechamiento sostenible, Sostenibilidad Ambiental, Sostenibilidad Económica y Sostenibilidad Social, etc.

En cuanto a los principios rectores de la Agenda 21 de Andalucía, podemos destacar 10 principios.

1. El desarrollo sostenible es un objetivo común y solidario que debe ser atendido como un derecho y un deber de las personas.
2. El derecho al desarrollo debe ejercerse de forma que responda con equidad a las necesidades socioeconómicas y ambientales de las generaciones presentes y futuras.
3. El medio ambiente es un bien de interés general de todas las personas y, en consecuencia, como interés colectivo que es, debe prevalecer sobre el individual.
4. La protección del medio ambiente debe incorporarse al proceso de desarrollo, a los modelos económicos y a las acciones e intervenciones públicas y privadas.
5. Es necesario valorar de forma preventiva los efectos positivos y negativos de cualquier acción humana sobre el medio ambiente, así como mejorar la integración entre los procesos económicos y ecológicos.
6. La gestión medioambiental diseñada por las diferentes instituciones, públicas y privadas, debe orientarse al desarrollo sostenible, desde la mejora continua, y realizarse en un marco de colaboración, cooperación, coordinación y participación social.
7. Todos tienen el derecho a un medio ambiente sano, así como el deber de conservarlo, y deben cooperar en la tarea esencial de reducir las diferencias en el acceso y en las oportunidades a disfrutar del nivel y calidad de vida que permita el desarrollo de las personas y de la colectividad en Andalucía.
8. Andalucía cooperará con su espíritu de solidaridad global para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad de otras regiones del planeta. Dicha cooperación se dedicará prioritariamente a reforzar la creación de capacidades endógenas para lograr un desarrollo sostenible, aumentando el saber científico y tecnológico mediante el intercambio de conocimientos.
9. Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida de todas las personas, se transformarán, reducirán y eliminarán, en su caso, los sistemas de producción y consumo insostenibles en Andalucía.
10. El desarrollo económico de Andalucía debe orientarse hacia criterios de producción limpia. Las acciones públicas y privadas deben impulsar la transformación del tejido productivo como un elemento fundamental del desarrollo sostenible.

9. CONCLUSIONES.

Una vez hecho un *análisis exhaustivo crítico y descriptivo* de las políticas de intervención pública de vivienda en España y especialmente en Andalucía, ha llegado el momento de sacar unas ideas claras y conclusiones de lo que ha sido el pasado, el presente y lo que será el futuro, sobre todo este último, en un momento al cierre de este trabajo, en que el TC ha dictado el fallo el 28 de junio de este año, y posteriormente la Sentencia con sus Fundamentos Jurídicos que por su importancia me remito a ella, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad 8045-2006 planteado por más de 50 Diputados del Grupo Popular contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía. Esta Sentencia es de indudable importancia porque ya planteamos en su momento, concretamente en el punto 4.3 de este trabajo de investigación que en los últimos años ha cuajado un proceso reformador y más aun de sustitución de los viejos Estatutos de Autonomía, muchos reformados en la segunda mitad de los años noventa que parece imparable y Andalucía hizo lo mismo y muchos han querido ver un mimetismo entre los dos Estatutos de Autonomía, el Catalán y el Andaluz.

Sobre las consecuencias de la Sentencia basta ver las noticias sobre ello. Como se expuso en el punto 2.3 del presente trabajo, la reforma estatutaria que se realizó durante los años 2007 y siguientes ha tenido como una de las principales novedades la inclusión en los Estatutos de una serie de cartas de derechos sociales y libertades que han sido considerados por la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, como perfectamente adecuados a la CE, siempre que partan de las determinaciones previstas por la CE. El TC, en contra de lo que algún sector doctrinal había concluido y partiendo de lo que supone el artículo 142.2 de la CE que establece el

contenido mínimo que deben contener los Estatutos, partiendo de diversa jurisprudencia anterior (STC 61/1997; STC 135/2006 y 133/2006; 37/1981; 25/1981; 76/1983; 178/2004), concluye que debe sostenerse que la CE “*permite sostener la legitimidad constitucional de un contenido Estatutario configurado dentro de los términos de la CE*” siempre que esté conectado con las previsiones constitucionales relativas al contenido de los Estatutos (FJ 11). Este contenido mínimo o necesario viene exigido en el artículo 147.2 y 3 CE. Pero nada obsta a que además de ese contenido mínimo, y en uso del principio dispositivo que rige las relaciones entre las CC.AA. y el Estado, puedan éstas regular un contenido adicional estatutario, cuyas posibilidades recogen otros preceptos constitucionales. El Tribunal considera perfectamente legítima una tabla de derechos estatutarios siempre que se respeten las determinaciones que pudieran seguirse de las competencias estatales. (Doctrina perfectamente asentada en las SSTC 341/2005 y 135/2006, SSTC 147 y 249/2007, de 12 y 13 de diciembre entre otras). Esto permitiría una diferenciación jurídica en la que debe respetarse en primer lugar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, (artículos 53.1 y 81.1 CE), y en segundo lugar, la posición competencial comprendida en el artículo 149.1.1 (FJ 14).

Sobre esta base, se fundamenta la inclusión de los derechos sociales en los Estatutos, en tanto que es una forma de regular la relación de los poderes e instituciones públicas de autogobierno con los ciudadanos. Para el caso que nos ha ocupado, es decir el derecho a una vivienda digna que emana del artículo 47 de la CE, éste ha sido un derecho que ha sido recogido en diversos estatutos y de diversas formas como se comentó en el punto 4.3 y que en Andalucía se recoge en el artículo 25 de Estatuto en cuanto a que para “*favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda*” y se establece un mandato para que una ley regule “*el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten*” que ha sido evacuado con la Ley 1/2008, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la Vivienda en Andalucía.

Por lo tanto, en lo que al derecho a la vivienda digna y las políticas de intervención pública se refiere, la Sentencia del TC sobre el Estatuto Catalán no afecta, “*mutatis mutandis*” al Estatuto Andaluz, siendo aplicable en toda su extensión el artículo 25 y la Ley 1/2010, de 8 de marzo, de desarrollo.

Por otro lado y considerando el mimetismo que algunos ven entre el Estatuto Catalán y el Andaluz (J. Luis García Ruiz, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz; Gerardo Ruiz Rico, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén; Agustín Ruiz Robledo; Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada) o las diferencias (María Luisa Balaguer,

Catedrática de la Universidad de Málaga), lo que sí parece claro es que si bien el Estatuto de Andalucía no puede verse afectado por extensión de Sentencia pues no es parte procesal, si se deben establecer las debidas cautelas respecto los artículos del Estatuto de Andalucía que guarden identidad con los que la Sentencia del TC sobre el Estatuto Catalán declara inconstitucionales y que son varios artículos del mismo, en concreto *los artículos 6.1; 76.4; 78.1; 95.5 y 6; 97; 98.2 a), b), c), d) y e) y 3; 99.1; 100; 101; 111; 120.2; 126.2; 206.3 y 218.2* y nota sobre los declarados constitucionales, es decir, *5; 8.1; 34; 95.2; 110; 129; 183.1.a); 209.5 y Disposición Adicional Octava* y cuyos contenido haciendo comparación entre los mimetismos entre los artículos de ambos Estatutos y considerando los Fundamentos Jurídicos del TC se pueden ver afectados. Así en tal sentido, deberían compararse los artículos 95.5 y 6 del Estatuto Catalán y el artículo 143.1 y 2 del Estatuto Andaluz; el artículo 98.2 y 3 del Estatuto Catalán y el artículo 144.4 y 5 del Estatuto Andaluz; el artículo 99.1 del Estatuto Catalán y el artículo 144.2 del Estatuto Andaluz; el artículo 101.1 y 2 del Estatuto Catalán y el artículo 146 del Andaluz y por último el artículo 120.2 del Catalán y el artículo 75.2 del Andaluz.

Estos artículos son sobre materias que no afectan al objeto de este trabajo de investigación, es decir las políticas de intervención pública de vivienda en Andalucía, sino sobre materias relacionadas con el poder judicial o las cajas de ahorros y entidades de ahorro, en cualquier caso me remito al fallo de la Sentencia.

Una vez analizado la cuestión desde el punto de vista del TC y de la actualidad, conviene recordar a la hora de plantear una conclusión en este estudio sobre las políticas de intervención pública de vivienda en Andalucía, la evolución que se ha producido en la regulación jurídica y el tratamiento del derecho a la vivienda digna por las Administraciones Públicas para llegar hasta un reconocimiento estatutario y de desarrollo legislativo cercano al derecho público subjetivo, como es la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía.

Como sabemos, hemos pasado de un tratamiento clásico del derecho a la vivienda digna, dentro de la tradicional clasificación de las diversas formas de la actividad administrativa de servicio público; a una actividad pública garantista de un derecho donde los poderes públicos no sólo no deben promover sino que están obligados a garantizar ese derecho, todo ello dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho. Así se ha pasado del fenómeno de las “*Casas Baratas*” como primer intento serio de intervención pública en materia de vivienda, a toda una batería de actuaciones en materia de vivienda por los organismos de la época, es decir INV, OSH, etc. cuyo principal argumento para la realización de las mismas era propagandístico del régimen de la posguerra, dentro de una economía autárquica, donde la política de intervención pública se centraba en las viviendas de los

funcionarios, los militares y determinados obreros, hasta llegar con posterioridad a una regulación en la CE de 1978 donde dentro de los principios rectores de la política económica y social se establece que *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”* y que *“La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”*.

Por su parte el artículo 53.3 establece que *“El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen”*.

En esto último es donde se ha producido el salto cualitativo en Andalucía, en un Estatuto que tras consagrar el TC en Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, la inclusión en los Estatutos de Autonomía de una carta de derechos sociales, recoge por un lado, dentro de los sociales, deberes y políticas públicas que *“Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten”*.

Por su parte, el artículo 10.3.5 del Estatuto establecen otras cuestiones que están ligados con el derecho a una vivienda digna como es que la Comunidad Autónoma en defensa del interés general, tendrá como objetivos básicos *“El aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad, el impulso del conocimiento y del capital humano, la promoción de la inversión pública y privada, así como la justa redistribución de la riqueza y la renta”* o *“La especial atención a las personas en situación de dependencia”* o *“La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa”* o *“La cooperación internacional con el objetivo de contribuir al desarrollo solidario de los pueblos”* y todo ello como dice el artículo 37 del Estatuto dentro de los principios rectores de las políticas públicas entre ellos, *“El uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas”*.

Por otro lado, nos encontramos con la Ley 1/2008, de 8 marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía que supone un salto cualitativo en la regulación

del derecho a la vivienda digna y adecuada, que además es pionera en el derecho autonómico comparado y que se ocupa de que ésta *“incorpore parámetros de sostenibilidad y eficiencia, como los relativos a adaptación a las condiciones climáticas, minimización de impactos ambientales, reducción del ruido, gestión adecuada de los residuos generados, ahorro y uso eficiente del agua y la energía y utilización de energías renovables”*.

En conclusión el Estado del Bienestar en España, a diferencia de otros países de nuestro entorno, ha dejado a un lado y ahora se empieza a recuperar, el acceso a un vivienda digna, a pesar de figurar expresamente en la CE. Esta situación no ha permitido converger en este tipo de indicadores con la UE, a pesar de sí haberlo hecho en otros, como la sanidad; infraestructuras, educación, etc. En Andalucía, podemos decir *“mutatis mutandis”* lo mismo.

También debemos concluir que la tenencia de vivienda en propiedad es mayoritaria en relación a otros países europeos. Y que el parque de alquiler es estrecho, con viviendas vacías y con viviendas unifamiliares que no se adaptan al tipo o a la demanda para el alquiler, que además escapan de los controles administrativos. Así el alquiler que es la forma que debe potenciarse para solucionar el derecho a la vivienda que elevó significativamente su coste a partir de 1984, encontrándose disfunciones entre las viviendas existentes para alquiler y las necesidades futuras, con viviendas pequeñas y no adaptadas a la demanda, con un parque de viviendas antiguo y atomizado, en manos de particulares y de escasa calidad, donde se revela que la probabilidad de compra aumenta con la edad, que la decisión de compra tomada en pareja es mayor y que el alquiler es más propio de grandes ciudades, necesitándose un parque público de alquiler.

El país con mayor peso de alquiler en Europa es Holanda, cuyo principal agente de alquiler es el Gobierno con instrumentos centralizadores de la gestión.

No nos podemos olvidar a la hora sacar las conclusiones y como cierre del presente trabajo y a modo de reflexión que la situación económica financiera actual complica en exceso la configuración del derecho a la vivienda dentro de los nuevos parámetros comentados, a pesar de los notables esfuerzos de los responsables de las políticas públicas de intervención y desde luego Andalucía es pionera en el desarrollo y garantía de este derecho dentro de la economía sostenible.

En este punto recordaré el Decreto-Ley 4/2010, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la Sostenibilidad; el Decreto 309/2010, de 15 de junio, por el que se modifica el Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía y

el Decreto 448/2010, de 21 de diciembre, por el que se cede a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, la titularidad de bienes, derechos y obligaciones correspondientes a determinadas Promociones Públicas de viviendas, locales, trasteros, garajes y edificaciones complementarias propiedad de la Comunidad Autónoma y se modifican determinados Decretos en materia de vivienda tal como se ha analizado ya en el apartado correspondiente del presente trabajo dentro del marco normativo de la política de Intervención pública de vivienda en Andalucía.

Para finalizar debemos concluir que la situación de la vivienda en Andalucía tiene un pasado claro como es la etapa preconstitucional; un presente también claro como es la etapa constitucional y el antiguo Estatuto de Autonomía y la nueva etapa con el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, y la Ley 1/2010, de 8 de marzo, que garantiza el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada a las personas físicas con vecindad administrativa en Andalucía y un futuro incierto por la propia crisis económica; la polémica sobre la retirada de las ayudas estatales a la VPO que realiza el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012; cuestiones sobre el desarrollo sostenible o de política presupuestaria.

En definitiva, nos encontramos con una política de vivienda en Andalucía bien definida legalmente, pero con un futuro sometido a la incertidumbre de la crisis financiera y económica mundial. Nos encontramos con un trabajo extenso por la amplitud de etapa que cubre, pero a su vez es un trabajo actual y de constante actualidad, con un futuro siempre abierto en los tiempos que vivimos.

Así de la simple lectura de la actualidad se comprueba que es un tema presente en todas las políticas públicas como por ejemplo igualdad y violencia de género; tercera edad; juventud, fiscalidad, ordenación del territorio; medio ambiente; etc. Así recientemente, el 13 de diciembre de 2010, el Presidente de la Junta de Andalucía y el vicepresidente primero del Gobierno de la nación han mantenido un encuentro en Sevilla en el que se ha cerrado el nuevo Convenio Bilateral Junta-Estado en materia de vivienda y han ultimado el traspaso de funciones y servicios en materia de ordenación del litoral, que será competencia autonómica la próxima temporada de verano. El nuevo Convenio Bilateral Junta-Estado en materia de vivienda mejora las previsiones iniciales del Gobierno de España para Andalucía, en una dotación de 311 millones que permitirán financiar 24.000 actuaciones de VPO, ayudas a inquilinos, rehabilitación, suelo y alquiler. El convenio hace un especial hincapié en la política de alquiler, de forma que el Gobierno central va

a triplicar las ayudas previstas a inquilinos en Andalucía para beneficiar a 6.077 personas fundamentalmente jóvenes, con una dotación de 20 millones de euros.

Las ayudas a los inquilinos aumentan un 12% las subvenciones para la construcción de viviendas protegidas en alquiler. Dicho convenio se firmó el 23 de diciembre por la Consejera de Obras Públicas y Vivienda y la Secretaria de Estado de Vivienda.

Por su parte, el 23 de diciembre de 2010 la Administración Autonómica ha acordado ayudar a pagar el alquiler de su vivienda a 6.077 familias, lo que supone el triple de los beneficiarios estimados inicialmente. En dicha fecha, la Consejería de Obras Públicas y Vivienda y el Ministerio de Fomento suscribieron en Sevilla medio centenar de acuerdos con los alcaldes de una treintena de Ayuntamientos que facilitarán la construcción o rehabilitación de 6.374 viviendas y alojamientos protegidos, así como la erradicación de infraviviendas y el mantenimiento de las ventanillas únicas de vivienda en sus respectivos municipios.

Dentro de la línea de colaboración en la que se enmarca dicho acuerdo, ambas administraciones impulsarán la realización de más actuaciones en materia de VPO. Así en el marco de la reunión de la Comisión Bilateral de Seguimiento del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación para 2010, se han comprometido 56,9 millones de euros (el 34,5% de la inversión total) y la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, 44,3 millones (el 26,8%). Las actuaciones rubricadas son las que requieren, dentro del Plan Estatal, un acto formal de firma con los municipios, mientras que el resto de ayudas hasta alcanzar los 320 millones contemplados para 2010 en el acuerdo Gobierno – Junta como inversión de fondos estatales en la Comunidad para financiar el resto de las 24. 184 actuaciones en materia de VPO de nueva construcción, rehabilitación, alquiler y suelo que se dirigen directamente a los beneficiarios en concepto de ayudas. En definitiva, por un lado se continúa impulsando la política de vivienda y por otro, se cumple el compromiso presupuestario de reducción del déficit y se hace una apuesta decidida por el arrendamiento, una de las líneas más demandadas por los ciudadanos.

En tal sentido, la Administración ayudará a 6.077 familias a pagar el alquiler de su vivienda, el triple de lo establecido anteriormente y el Ministerio financiará 8.293 viviendas protegidas, de las que 3.142 serán en régimen de arrendamiento.

Por otro lado, la Junta de Andalucía y la Administración del Estado han firmado 12 convenios que permitirán la recuperación y regeneración de barrios y centros históricos. Ello facilitará las actuaciones de mejora y reforma previstas en 12 áreas de rehabilitación de centros históricos y barrios ya existentes, en concreto a 2.871

viviendas. En la Administración Andaluza hay 44 áreas de rehabilitación y centros históricos, de las que 20 están declaradas como Áreas de Rehabilitación Integral o Áreas de Renovación Urbana, a través de las cuales el Estado aporta sus fondos.

En las 24 restantes sigue asumiendo en solitario las ayudas que concede a través de los diferentes programas de rehabilitación contemplados en el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo.

Finalmente hay una cuestión esencial que recordar dentro de las políticas de intervención pública y que en el ámbito de la vivienda no es menos determinante y que es la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Así esta Ley que en el ámbito de Andalucía ha tenido su plasmación en diversas normas como por ejemplo el Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior o el Decreto 80/2010, de 30 de marzo (BOJA núm. 69, de 12 de abril).

Pero lo verdaderamente importante es que tras la Directiva Europea y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, se modifican leyes básicas que en el ámbito de las Administraciones Públicas establecen cuestiones básicas en relación a su competencia.

Así se modifica, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local o la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que como sabemos afecta en su ámbito de aplicación a la Administración General del Estado; las administraciones de las Comunidades Autónomas; las Entidades que integran la Administración Local y las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas que tendrán asimismo la consideración de Administración Pública, es decir los Entes Instrumentales. También recordamos aquí en cuanto a estos últimos, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, que dedica el Título III a las entidades instrumentales de la Junta de Andalucía.

Pues bien, en relación a las políticas de intervención pública de vivienda en Andalucía no podemos olvidar cuestiones que sobre todo relacionadas con la Administración Local, resultan esenciales, como es la ventanilla única (artículo 70 bis y 84 de la Ley de Bases de Régimen Local) o la modificación de la Ley 30/1992, de 28 de diciembre, en cuanto a los principios de intervención de las Administracio-

nes Públicas para el desarrollo de una actividad en el ejercicio de sus respectivas competencias (artículo 39 bis); o cuestiones relativas al silencio administrativo en cuestiones relativas a procedimientos solicitados a instancia o solicitud de interesado, la obligación de resolver; la declaración responsable y comunicación previa (artículo 71 bis).

Por otro lado, dentro del apartado de conclusiones no debemos de olvidarnos en los tiempos que vivimos de un instrumento esencial y que es muy utilizado en la Políticas de Intervención Pública como es el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado que regula el artículo 11 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que los define como aquellos en los que una Administración Pública encarga a una entidad de derecho privado por un periodo determinado la realización de actuaciones, inversiones, obras necesarias para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con el interés general.

Antes de finalizar el presente trabajo y al cierre del mismo a finales de marzo de 2011, hay varias cuestiones que hay que dejar desde mi punto de vista muy claro. Por un lado, que estamos ante un trabajo de investigación vivo, muy actual y en constante evolución donde constantemente hay noticias sobre la política de vivienda, relacionada con las diversas materias con las que se relaciona por ser la vivienda una materia multidisciplinar, por otro lado dejar claro que aunque en la política de vivienda los ayuntamientos son parte esencial, no debe menoscabarse su autonomía y su financiación y desde luego dotarla de instrumentos financieros para ello y finalmente determinar por dónde deben de ir las líneas de trabajo y los esfuerzos en materia de vivienda en el futuro dentro de las políticas de intervención pública.

En cuanto a la primera cuestión sobre la actualidad debemos traer aquí el Informe “Vivienda y Economía: Política de Renovación”. El mismo se comenta por la OCDE que la “gestión deficiente” de los mercados de la vivienda jugó un “papel importante” en el desencadenamiento de la reciente crisis financiera mundial y ha alertado de que podría ralentizar la recuperación económica.

Así la OCDE defiende que reformas en la regulación del sector financiero, la fiscalidad, el uso del suelo, la normativa del mercado de alquiler y la vivienda social mejorarán el sector inmobiliario y afectarán a la economía en su conjunto, ya que se trata de un sector “clave para la estabilidad y el crecimiento”.

En tal sentido la OCDE ha afirmado que los países de su organización han visto el daño causado por unas políticas “mal diseñadas” a través de sus efectos en los

mercados de vivienda, así en la medida que busquemos **nuevas fuentes de crecimiento**, restauraremos la confianza en nuestros sectores financieros e intentamos que nuestras economías sean más verdes, las políticas relacionadas con la vivienda pueden tener un **“gran impacto en nuestro futuro”**. La OCDE ha destacado que la **facilidad para conseguir un crédito** durante las dos últimas décadas amplió la volatilidad de los precios de la vivienda, que han registrado subidas del más del 90% en Australia, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, España y Reino Unido desde 1980 a 2008. La desregulación y la innovación en los mercados hipotecarios, junto a unos marcos de supervisión inadecuados, contribuyeron a una **“significativa relajación”** en las normas del crédito, a un incremento de la morosidad y a la crisis de las hipotecas **“subprime”**.

Por ello, se debe afirmar de acuerdo con la OCDE, que futuras modificaciones en los mercados hipotecarios deberían estar relacionadas con una **vigilancia regulatoria más estrecha** y una regulación prudencial, las **políticas de vivienda** que han favorecido la propiedad frente al alquiler han reducido la movilidad tanto laboral como residencial.

La OCDE propone **incrementar la capacidad de respuesta** de la nueva oferta de vivienda a la demanda del mercado y que los países deban evaluar de nuevo los procedimientos de licencias que limitan el inicio de nuevas vivienda y reconsiderar la regulación del suelo. Finalmente se apuesta por **eliminar las políticas fiscales** que favorecen la vivienda sobre otras inversiones, y reducen los costes del préstamo; animan las inversiones excesivas, la especulación y la volatilidad de precios y limitan la movilidad.

En su opinión, los impuestos a la propiedad deberían reflejar mejor el valor del mercado e insiste en **fomentar la movilidad laboral** y defiende que unos costes de transacción más bajos permitirían moverse a familias con limitaciones financieras, así como un rediseño de la **estricta regulación del alquiler**.

También es aquí interesante recordar la Sentencia de la Sección Segunda de la Audiencia de Navarra que **considera que devolver al banco un piso hipotecado es suficiente para saldar la deuda contraída** aunque el inmueble haya perdido valor por la crisis o noticias sobre el nuevo registro público municipal de demandantes de viviendas protegidas o la adaptación por la vía rápida a la LOUA de casi la mitad el número de municipios andaluces.

Finalmente, en cuanto por donde deben de ir las líneas de trabajo y los esfuerzos en materia de vivienda en el futuro dentro de las políticas de intervención pública desde mi punto de vista será fundamental potenciar y hacer efectivo el último

Acuerdo de Concertación Social y el Convenio de Colaboración entre la Junta de Andalucía, las Entidades Financieras y la Confederación de Empresarios de Andalucía, para impulsar la venta del parque de viviendas libres en Andalucía, dentro de las Medidas de Impulso Económico y Acceso a la Vivienda, el cual recientemente la Asociación Empresarial Sevillana de Constructores y Promotores de Obras (Gaesco) ha propuesto que las Medidas de Impulso Económico y de Acceso a la Vivienda promovidas por la Junta de Andalucía se amplíen un año más y sea considerada la incorporación de criterios de flexibilidad al objeto de agilizar la financiación y que un mayor número de demandantes de viviendas puedan acceder al producto.

Gaesco reconoció “la buena experiencia de 2010” en lo que se refiere al balance de los resultados conseguidos con las conocidas como medidas contra el estocaje. Según la asociación, “se ha logrado aligerar en más de un millar de viviendas dicho *stock*, una cifra muy positiva a la que hay que añadir una cantidad indeterminada de operaciones que se han realizado con ocasión de las medidas. Gaesco ha propuesto reanudar el plan para 2011 con la incorporación de criterios de mayor flexibilidad e implicación de las entidades financieras. Esto se concretaría en medidas como la flexibilización de las condiciones de financiación de manera que se permita la renuncia por el adquirente a la disposición de todas o parte de las ayudas, así como la reducción de su duración, lo que favorecería la compra de viviendas por personas con mayor poder adquisitivo e inversores. Otra de las medidas propuestas implica revisar el diferencial de incremento para los créditos, tomando como referencia el Euribor, de manera que su concesión sea atractiva para las entidades financieras, teniendo como límite el máximo fijado para la financiación de las viviendas protegidas”.

Dentro de este repaso a la actualidad recordaremos que el Consejo de Gobierno ha acordado el 1 de febrero de 2011 adelantar a través de la entidades financieras las ayudas a los adjudicatarios de viviendas protegidas, medida que beneficiará especialmente a los jóvenes y a las familias numerosas con menores ingresos, dentro del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012.

Se trata de garantizar que la compra de una residencia no suponga más de un tercio de los ingresos familiares, así como de facilitar financiación a todas las familias con ingresos inferiores a 38.000 euros brutos anuales. De esa forma, y en función de la renta y de la situación familiar, los adjudicatarios de VPO pueden obtener ayudas autonómicas de hasta 9.000 euros para hacer frente a la entrada y subsidiación de las cuotas de hasta 250 euros anuales por cada 10.000 de préstamo.

Esta fórmula supone que las cantidades de más de 6.050 euros se fraccionen en varios pagos y que los anticipos no superen el 75% del incentivo total, razón por la cual se ha aprobado el Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se exceptioanan de lo dispuesto en el artículo 124.3 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, determinadas subvenciones que se concedan por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda en el marco del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012.

También recordar que al cierre de esta edición del presente trabajo, la Consejería de Obras Públicas y Vivienda está tramitando la liberación de una partida presupuestaria para continuar abonando la solicitudes ya resultas de forma positiva en las Agencias de Alquiler (AFA), todo ello dentro del marco de fomento del alquiler puesto en marcha por la Junta de Andalucía desde 2005 con el objeto de impulsar en la Comunidad un mercado arrendamiento fuerte y maduro, sector prioritario. Así se han recibido en los tres años primeros de aplicación del Plan un gran volumen de solicitudes, abonándose un total de 13,35 millones de euros.

Esa cantidad multiplica casi por cuatro los 3.4 millones que estaban inicialmente previstos sufragar en función de los objetivos planteados, sólo en 2010 se ha invertido en subvenciones a estos agentes un total de 4,5 millones.

A modo de conclusión les recomiendo la lectura del artículo de opinión publicado el 12 de septiembre de 2010 en Diario de Sevilla, “*Andalucía y la Política de Vivienda*”, del Profesor Don Francisco José Ferraro.

10. ADENDA DE ACTUALIZACIÓN.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE núm. 55, de 5 de marzo).

La Ley de Economía Sostenible que ha sido estudiada a lo largo del trabajo de investigación como proyecto de ley ha sido aprobada por las Cortes Generales y publicada en el BOE, por lo que me remito a ella que a lo largo del articulado trata asuntos relacionados con las políticas de intervención pública de vivienda desde diferentes puntos de vista dentro de lo que es la Economía Sostenible, para por ejemplo conseguir un medio urbano sostenible o la modificación de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en materia de fiscalidad de la vivienda.

La Ley dedica el Título III a la “sostenibilidad ambiental” y el Capítulo IV a la “Rehabilitación y Vivienda”, estableciéndose que los poderes públicos, de acuerdo con los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional formularán y desarrollarán las políticas de su respectiva competencia al servicio de un medio urbano sostenible o que la Administración General del Estado favorecerá, en el ámbito de sus competencias y en colaboración con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, las acciones de rehabilitación y renovación de la ciudad y los demás núcleos residenciales existentes.

Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (BOE núm. 76, de 30 de marzo).

La disposición transitoria segunda establece cuestiones relativas a las cooperativas de vivienda en el marco de lo dispuesto en la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.

Real Decreto-Ley 5/2011, de 29 de abril, de Economía Social (BOE núm. 108, de 6 de mayo).

Se introducen las siguientes modificaciones en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

Resolución de 15 de marzo de 2011, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2010, por el que se establece la cuantía del Módulo Básico Estatal para 2011 (Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012) (BOE núm. 98, de 25 de abril).

En artículo único se establece que:

1. Se fija en 758 euros por metro cuadrado de superficie útil la cuantía del Módulo Básico Estatal para 2011, a los efectos previstos en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.
2. A efectos de la Comunidad Autónoma de Canarias, y atendiendo a su condición de insularidad ultraperiférica, en el ámbito de la Unión Europea, la cuantía aplicable de MBE será un 10 por 100 superior a la cuantía determinada con carácter general.
3. El MBE fijado en este Acuerdo será de aplicación a las actuaciones, en materias de vivienda y suelo, calificadas o declaradas como protegidas en el marco del mencionado Plan Estatal a partir del día 1 de enero de 2011.

Igualmente se informa que atendiendo a la condición de insularidad ultra periférica de la Comunidad Autónoma de Canarias, en el ámbito de la Unión Europea, el MBE se incrementará en un 10 por ciento respecto a la cuantía determinada con carácter general.

Resolución de 15 de marzo de 2011, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2011, por el que se revisan y modifican los tipos de interés efectivos anuales vigentes para los préstamos cualificados o convenidos concedidos en el marco del programa 1996 (Plan de Vivienda 1996-1999), del Plan de Vivienda 2002-2005 y del Plan de Vivienda 2005-2008 (BOE núm. 98, de 25 de abril).

Real Decreto 753/2011, de 27 de mayo, por el que se dispone la formación de los censos de población y viviendas de 2011 (BOE núm. 129, de 31 de mayo).

El Instituto Nacional de Estadística formará los censos de población y viviendas del año 2011, para lo cual se apoyará en los datos de los Padrones municipales y se llevará a cabo prestando los Ayuntamientos la colaboración que el Instituto Nacional de Estadística les solicite.

Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control de gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa que afecta a las Políticas de Intervención Pública de Vivienda en cuanto que:

- 1) Artículo 1. Se establece un nuevo tope de Inembargabilidad de ingresos mínimos familiares, en el caso de que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley Hipotecaria, el precio obtenido por la venta de la vivienda habitual hipotecada sea insuficiente para cubrir el crédito garantizado.
- 2) Artículo 14. Se modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.
- 3) Artículo 18. Realización de las actuaciones de conservación, mejora y regeneración.
- 4) Artículo 21. Obligatoriedad de la inspección técnica de edificios.

NORMATIVA AUTONÓMICA

Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad (BOE núm. 314, de 27 de diciembre).

En lo que se refiere a las políticas de intervención pública en materia de vivienda en Andalucía y la fiscalidad y la sostenibilidad la citada Ley establece cuestiones relativas a la deducción automática para los beneficiarios de ayudas a viviendas protegidas (artículo 5); deducción autonómica por cantidades invertidas en el alquiler de vivienda habitual (artículo 7); Deducciones autonómicas para los beneficiarios de las ayudas familiares (artículo 10); Tipo de gravamen reducido para promover una política social de vivienda (artículo 24); Tipo impositivo reducido para promover una política social de vivienda (artículo 27).

Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2011 (BOJA núm. 255, de 31 de diciembre).

La citada Ley establece en el artículo 5, varios Fondos sin personalidad jurídica que tienen incidencia dentro de las políticas de intervención pública de vivienda en Andalucía, regulados en el apartado 3 del artículo 5 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, entre ellos:

El Fondo de economía sostenible para Andalucía con un total de 27.314.567 euros y el Fondo para el apoyo de actuaciones en materia de vivienda con un total de 5.517.000 euros.

Decreto 67/2011, de 5 de abril, por el que se regula el control de calidad de la construcción y obra pública (BOJA núm. 77, de 19 de abril).

El presente Decreto tiene por objeto regular el control de calidad de la construcción y obra pública, el Registro de laboratorios de ensayos y de entidades de control de calidad de la construcción y obra pública de Andalucía, y establecer los requisitos exigibles para el ejercicio de la actividad de los laboratorios de ensayos y de las entidades de control de calidad para la prestación de asistencia técnica a las obras citadas.

Decreto 169/2011, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Fomento de las Energías Renovables, el Ahorro y la Eficiencia Energética en Andalucía (BOJA núm. 112, de 9 junio).

El citado Decreto tiene por objeto establecer las medidas de uso de energías renovables, ahorro y eficiencia energética que se deberán cumplir tanto en edificios de nueva construcción como en edificios existentes que se encuentren incluidos en su ámbito de aplicación.

Acuerdo de 8 de febrero de 2011, por el que se aprueba el II Plan Integral de Juventud, Plan GYGA (BOJA núm. 40, de 25 de febrero).

Como se ha reiterado a lo largo de este trabajo de investigación, las políticas de intervención pública en relación con la vivienda tienen carácter multidisciplinar y se dejan influir por otras políticas de las Administraciones Públicas, así de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 del Estatuto de Autonomía, “corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de juventud” atribuyéndole “el diseño, aplicación y evaluación de políticas y planes de juventud”, estando dentro de los principios rectores de las políticas públicas “la integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo su autonomía personal. El II Plan Integral de la Juventud recoge todas las medidas que el Gobierno Andaluz pone a disposición de los jóvenes para dar respuesta a sus necesidades en diversos ámbitos de la vida, como no podía ser menos en materia de vivienda, sobre todo en relación a la emancipación de los jóvenes, fomento del empleo (páginas 33, 47, 67, 79, 163, 165, 167, 169, 171, 175, 235).

Acuerdo de 3 de mayo de 2011, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana (BOJA núm. 97, de 19 de mayo).

La Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible marca las directrices a aplicar en diversos ámbitos en cuanto a las políticas encaminadas específicamente a la consecución de un desarrollo más sostenible. Se trata de un documento que integrará las dos principales iniciativas de Junta para mejorar el modelo de desarrollo en este ámbito: el programa Ciudad 21 y el Pacto de los Gobiernos Locales frente al Cambio Climático. La estrategia, elaborada con la colaboración destacada de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), aborda materias como el urbanismo, la edificación, la movilidad y el uso de los recursos naturales y energéticos, con el objetivo de contribuir desde las ciudades a la lucha contra el cambio climático y a la conformación de un nuevo modelo de economía sostenible.

La primera de las dos iniciativas que componen la EASU, el programa Ciudad 21, se inició en 2002 y cuenta con la adhesión de 231 municipios.

En cuanto al Pacto de los Gobiernos Locales frente al Cambio Climático, esta iniciativa de la Unión Europea cuenta con el compromiso de más de 480 municipios andaluces, lo que representa más del 65% de la participación española. El Pacto propone una reducción de las emisiones de CO₂ más allá del 20% fijado por la UE antes de 2020 y se materializa en los denominados Planes de Acción para la Energía Sostenible (PAES), que comienzan este año 2011 con un apoyo económico de cinco millones de euros para los municipios andaluces.

La estrategia aprobada profundiza en los objetivos del programa Ciudad 21 y del Pacto de los Gobiernos Locales para incorporarlos a la iniciativa Andalucía Sostenible, que desarrolla la Junta para contribuir al cambio del modelo productivo.

Los ayuntamientos de estas localidades, donde viven más de 6,7 millones de habitantes (el 85% de la población andaluza), vienen desarrollando planes de acción orientados a transformar el actual modelo urbano, con especial atención a carriles bici, zonas verdes, gestión de residuos, mejora de la calidad acústica, fomento de la eficiencia energética y gestión del agua.

En las relaciones entre la ciudad y el territorio, la EASU incorpora criterios y medidas de sostenibilidad en las políticas de mayor incidencia para los procesos de desarrollo urbano. Estas medidas, acordes con el modelo propuesto en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, se dirigen sobre todo a mantener la actual estructura del sistema de ciudades, fomentar la cooperación y el funcionamiento en redes (no sólo en zonas), e incentivar proyectos de rehabilitación y puesta en uso de lo ya construido frente a los de nueva ocupación de suelo, que generan un importante número de viviendas vacías o locales sin uso.

Para el desarrollo urbano, la estrategia toma como criterios centrales los de eficiencia energética y consumo razonable. Asimismo, se incorpora el derecho a la vivienda como objetivo central de la actividad urbanística y se refuerzan los criterios de sostenibilidad y construcción bioclimática en la creación de nuevos edificios.

En los ámbitos de la movilidad y la accesibilidad, la principal propuesta se dirige a elaborar una normativa específica con la integración de los aspectos energéticos y de los objetivos de reducción de emisiones contaminantes.

Acuerdo de 10 de mayo de 2011, por el que se aprueba el II Plan de Acción Integral para personas con Discapacidad en Andalucía 2011-2013.

El Plan prevé que las personas con discapacidad en Andalucía, se beneficien de ventajas fiscales en la declaración de la renta y en los tributos autonómicos para adquisición de vivienda. El Plan prevé una dotación inicial de 2.139 millones de euros. Sus medidas beneficiarán a 715.000 personas, un colectivo que supone el 9,5% de la población andaluza y que está integrado por mujeres en un 61%. El Plan, elaborado con la participación de las organizaciones de discapacidad y los agentes sociales y económicos, prevé el desarrollo de 448 medidas bajo los principios de accesibilidad universal, no discriminación y acción positiva. El Plan aprobado por el Consejo de Gobierno mantiene las ayudas que la Junta viene concediendo en el marco del Plan Concertado de Vivienda y Suelo para adecuación funcional, rehabilitación y mejora de las condiciones de accesibilidad de inmuebles, con una previsión de más de 17.000 en los próximos tres años. En lo que respecta a las medidas de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, dentro del punto 7.10 desglosado por objetivos se establecen diversas medidas y estrategias de actuación sobre accesibilidad urbanística y Edificación para mejorar; para promover la adaptación progresiva del entorno existente; promover el asesoramiento, la información y la investigación en materia de accesibilidad; aplicar la accesibilidad en la gestión pública.

Acuerdo de 7 de junio de 2011, por el que se aprueba la formulación del Plan de Medio Ambiente de Andalucía Horizonte 2017.

Se acuerda iniciar los trámites del Plan de Medio Ambiente de Andalucía Horizonte 2017 (PMA).

Este documento establecerá la nueva estrategia ambiental de la Administración autonómica en los próximos años, con el desarrollo económico sostenible, la lucha contra el cambio climático y la protección del paisaje como principales prioridades y sustituye al vigente hasta 2004 e incluirá, entre otros contenidos, el diagnóstico de la situación actual; la detección de las nuevas necesidades; la evaluación de los resultados del anterior plan; la previsión financiera, y los bloques de medidas para las seis áreas de actuación previstas. Estas áreas se corresponden con los ámbitos de gestión integral del medio natural; gestión integral de los recursos hídricos; sostenibilidad urbana; integración ambiental del tejido industrial; mejora de los servicios administrativos, e información ambiental. Su desarrollo implicará la intervención de todas las consejerías del Gobierno andaluz.

El PMA Horizonte 2017 se adaptará también a las nuevas directrices legales y de planificación surgidas en los últimos años, tanto en el ámbito autonómico como en el estatal y el europeo. Entre ellas destacan las contenidas en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2010; la Ley andaluza de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental; la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia; la Ley de Economía Sostenible, y el Programa Europeo sobre el Cambio Climático.

Orden de 6 de abril de 2011, por la que se declaran como Áreas de Rehabilitación Integral ámbitos urbanos de los municipios de Cádiz, Montoro, Granada, Alcalá la Real, Marbella, Málaga, Alcalá de Guadaíra y Sevilla y como Áreas de Renovación Urbana ámbitos urbanos de los municipios de Almería y Huelva.

Como sabemos el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado por el Decreto 395/2008, de 24 de junio, con las modificaciones introducidas por el Decreto 266/2009, de 9 de junio, establece entre sus instrumentos para la mejora de la ciudad existente, las Áreas de Rehabilitación de Barrios y de Centros Históricos, con el objetivo de impulsar procesos de rehabilitación integral de ámbitos urbanos, centrales o periféricos, afectados por problemas habitacionales, por ello el objeto de la Orden es de acuerdo con el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, que incorpora en su Título II, Capítulo III, el programa de Áreas de Rehabilitación Integral de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (ARIS) y el Programa de Áreas de Renovación Urbana (ARUS), declarar tales zonas en los municipios señalados.

11. BIBLIOGRAFÍA.

A. A. PÉREZ, Andrés: *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*, Ed. Marcial Pons, 2003.

Andalucía y la Estrategia de Economía Sostenible.

CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel: *La relación de Derechos-Estados Autonómicos en la Sentencia sobre el Estatuto Valenciano*, Universidad de Girona.

CANOSA USERA, Raúl: *La definición Estatutaria de las competencias*, Universidad Complutense.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE: *Manual de sensibilidad ambiental.*

DE SANCHA BECH, Ángel María; PACHECO RUBIO, Ángel Rafael y FERNÁNDEZ RUBIO Y HORNILLOS, Gonzalo: *Guía práctica de la vivienda protegida en España*, Ed. La Ley, fecha de Publicación 01/03/10, ISBN: 978-84-8126-279-7, p. 1.192, Madrid.

INURRIETA BERUETE, Alejandro: “*Mercado de Vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional*”, *Documento de Trabajo 113/2007*, *Fundación Alternativas*, ISBN: 978-84-96653-64-1, p. 66, Madrid.

MORILLO TORRES, J. (2004) *La protección pública y el papel de las administraciones en el acceso a una vivienda digna. Las experiencias en Andalucía*. Revista INVI. N.º 50. Pp. 104-129.

RODRÍGUEZ ALONSO, Raquel: *La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos*, nov. 2002.

SÁNCHEZ LAMPREAVE, Ricardo: *100 años de historia de la intervención pública en la vivienda y la ciudad*, Editorial Carlos Sambricio, p. 401, 2008.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M^a Teresa: *La Política de Vivienda y Suelo en Andalucía*.

TINAUT ELORZA, José Justo: *La Política de Fomento del alquiler en los Planes estatales de vivienda de los noventa*, ISBN 1133-4762, p. 505.

12. WEB DE INTERÉS.

<http://www.laviviendaprotegida.com/vp/>

<http://www.tuviendaenandalucia.es/>

<http://webvivienda.cvot.junta-andalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio>

<http://www.defensor-and.es/>

<http://www.catastro.meh.es/>

<http://www.meh.es/es-ES/Paginas/Home.aspx>

<http://www.marm.es/>

<http://www.mviv.es/es/>

<http://www.map.es/index.html>

<http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/site/web/>

<http://webvivienda.cvot.junta-andalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/>

<http://www.copt.junta-andalucia.es/obraspublicasytransportes/www/>

<http://www.tribunalconstitucional.es/es/Paginas/Home.aspx>

<http://www.cca.junta-andalucia.es/consejoconsultivo/>

<http://www.cem.junta-andalucia.es/empleo/www/ces/>

<http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica>

<http://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia>

<http://www.diariodesevilla.es/>

<http://www.boe.es/>

<http://juntadeandalucia.es/index.html>

<http://juntadeandalucia.es/boja/boletines>

<http://habitat.aq.upm.es/>

<http://www.sevilla.org/impe/sevilla/portada>

