

Crónica Parlamentaria

La tramitación del Proyecto de Ley reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía

En el mes de junio de 2009, tuvo entrada en el Registro del Parlamento el Proyecto de Ley reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía¹. La apuesta por la profundización del Estado Social asumida en el nuevo Estatuto –que se proyecta en la asunción de específicos compromisos por parte de los poderes públicos andaluces para hacer efectivos los derechos sociales– ha recibido, pues, uno de sus primeros impulsos en un sector esencial del Estado del Bienestar especialmente castigado por la burbuja inmobiliaria, primero, y ahora por la crisis económica: la vivienda.

Que la satisfacción de las necesidades de vivienda fue concebida por el estatuyente como uno de las tareas prioritarias a perseguir por los diferentes niveles de gobierno andaluces, es afirmación que no precisa mucha argumentación. Tras declarar que “los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda”, e imponer al legislador la regulación del “acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten” (art. 25), el Estatuto incluye entre los principios rectores de las políticas públicas la promoción del “acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas” (art. 37.1.22º). Y en lógico correlato con la asunción de tales compromisos, el nuevo Estatuto ratifica el absoluto protagonismo competencial que tiene en esta esfera la Comunidad Autónoma en relación con las instancias centrales de gobierno, al atribuirle en su art. 56.1 la competencia exclusiva en materia de vivienda². Y, dando un paso más, la recién citada disposición especifica las

¹ BOPA 258, de 16 de junio de 2009.

² Competencias exclusivas autonómicas que, a diferencia de la primera versión del Estatuto, se definen ahora de forma expresa como aquellas que “comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución. En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio” (art. 42.2.1).

concretas facultades que corresponden “en todo caso” a la Junta de Andalucía a este respecto, entre las cuales se incluye “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”, así como “la promoción pública de viviendas”.

No por bien conocido puede, sin embargo, dejar de apuntarse que se trata de un sector material en el que, prácticamente desde el arranque del Estado Autonómico y hasta la fecha, ha venido a superponerse la actuación conjunta de los diferentes niveles de gobierno. Y ello a pesar de que la vivienda apareciera mencionada ya en el art. 148.1 3ª CE, junto al urbanismo y a la ordenación del territorio, como una de las materias competenciales propias de las Comunidades Autónomas, careciendo el Estado, por ende, de una atribución competencial directa al respecto. En efecto, el Tribunal Constitucional no ha dudado en reconocer al Estado una forma de intervención determinante en esta esfera, cual es la actividad de fomento, señaladamente el impulso de la tradicionalmente denominada “vivienda protegida”. Ya en la STC 152/1988, aun confirmando que corresponde a las CCAA el desarrollo “de una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política” (FJ 2), no tuvo inconveniente en admitir que el Estado está facultado para limitar esa competencia autonómica, habida cuenta de que también operan aquí los títulos competenciales estatales sobre la ordenación del crédito y sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica³. Línea jurisprudencial que sería, por lo demás, confirmada en la STC 59/1995. Cualquiera que pueda ser la valoración que merezca esta doctrina, que atribuye competencia al Estado sobre la base de la relevancia que tiene el sector de la vivienda en la economía, es lo cierto que ha servido para permitir una actuación concertada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y ha facilitado obviamente que el primero dirija sus recursos económicos a la promoción de las viviendas protegidas; extremo éste que –parece obvio– se habría visto obstaculizado si, en aplicación de la acrisolada jurisprudencia doctrinal sobre el *spending power*, no se hubiese reconocido absolutamente ninguna capacidad de decisión al Estado al respecto. No obstante, desde hace ya algunos

³ M. BELTRÁN DE FELIPE, *La intervención administrativa en la vivienda*, Lex Nova, Valladolid, 2000.

años, el Estado viene recurriendo a otro título competencial para fundamentar su actuación en esta esfera, a saber, la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE), como lo acredita, por citar un ejemplo, el “Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009–2012”⁴. En suma, nos hallamos en un ámbito en el que, al socaire de títulos competenciales estatales de carácter transversal, se ha desarrollado una intensa praxis cooperativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, desde la entrada en vigor del nuevo Estatuto, no pueden soslayarse los esfuerzos desplegados por la Junta de Andalucía en orden a implementar y llevar a efecto las previsiones estatutarias en materia de vivienda. En este sentido, cabe destacar la aprobación del “Pacto Andaluz de la Vivienda” (2008–2017), que se articula en torno al objetivo nuclear de hacer posible en ese horizonte temporal la creación de 300.000 viviendas protegidas, así como el “Plan Concertado de Vivienda y Suelo” (2008–2012). Actividad planificadora que, fiel a las pautas de la gobernanza, se ha abierto a la participación y colaboración de todos los sectores concernidos en este ámbito, a saber, una pluralidad de instituciones y agentes sociales entre los que descuellan la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, las organizaciones sindicales y empresariales y las entidades de crédito.

Éste es el contexto normativo en el que pretende insertarse el Proyecto de Ley que nos ocupa. Basta una lectura somera y apresurada del mismo para constatar que, de aprobarse en estos términos, se habrá avanzado notablemente en la institucionalización de las relaciones cooperativas entre la Comunidad Autónoma y los Entes Locales andaluces en el desempeño de una tarea que incumbe a ambos. Entramado de relaciones tan denso que, incluso tras ese examen apresurado, puede asaltar al lector la impresión de que, tal vez, se haya ido demasiado lejos y que, en lugar de cooperación –entendida como actuación concertada entre diversos niveles de gobierno que se hallan en una situación de equiordenación o, cuando menos, en una situación de no excesiva dependencia jerárquica– no viene sino a configurarse una penetrante e incisiva intervención coordinadora de la Comunidad Autónoma, en detrimento de la autonomía competencial que –como veremos– también ha de recono-

⁴ Real Decreto 2006/2008.

cerse a los municipios en virtud del propio Estatuto de Autonomía⁵. Pero de esto ya tendremos ocasión de ocuparnos; ahora, de lo que se trata es de dar cuenta de los presupuestos conceptuales básicos de los que arranca el Proyecto en cuestión.

Y lo primero que debe reclamar nuestra atención es que el Proyecto parte de una concepción amplia de lo que sea la “vivienda”. No se entiende la misma únicamente como el mero soporte físico (“habitacional”, por utilizar el neologismo que se ha abierto paso en los últimos años), sino también como el medio ambiente urbano en el que se inserta la vivienda. Se trata sencillamente, en línea con la doctrina francés desarrollada en torno al concepto de *habitation*, de abordar el problema de la vivienda en su contexto urbano y social. En esta línea, apunta el art. 10.1 del Proyecto de Ley: “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...”. A nadie se le oculta, ciertamente, que las medidas que puedan adoptarse a propósito de las viviendas protegidas inciden directamente en los objetivos allí mencionados de promover la cohesión social, evitando la segregación y la exclusión de determinados colectivos. Si, en efecto, se comparte la apreciación de que la “mezcla social” constituye un buen antídoto frente a la segregación urbana y el fenómeno de la *guetización* que ha surgido en los últimos años en algunas de nuestras ciudades⁶, parece evidente que todo intento de evitar la concentración espacial de las viviendas protegidas supone un buen paso en esta dirección. De ahí que, quizá, se eche de menos en el Proyecto una referencia explícita al problema de la distribución en el territorio de las reservas de esta clase de viviendas⁷.

⁵ A veces, cláusulas como la contenida en el artículo 8 del Proyecto, lejos de tranquilizar o ahuyentar los temores de una eventual excesiva intromisión en la autonomía municipal, no vienen sino a incrementar los recelos y cautelas: “La Administración de la Junta de Andalucía contribuirá a hacer efectivo el derecho a la vivienda mediante el ejercicio de sus competencias y la cooperación y coordinación con los entes locales, con pleno respeto a los principios de subsidiariedad y de autonomía municipal”.

⁶ JULI PONCE SOLÉ (coord.), *Derecho Urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

⁷ Del tipo de la que hace el artículo 57.4 del Decreto-Legislativo catalán 1/2005, de 26 de julio: “Las reservas para la construcción de viviendas de protección pública se han de emplazar evitando la concentración excesiva de viviendas de este tipo... para favorecer la cohesión social y evitar la segregación territorial de los ciudadanos en razón de su nivel de renta”.

Como es sabido, y entramos ya en otro orden de consideraciones, el objetivo último que está en el origen del Proyecto de Ley reside en la satisfacción efectiva del derecho a la vivienda; y para su consecución establece una serie de medidas configuradas las más de las veces como compromisos u obligaciones de las Administraciones Públicas andaluzas. Ahora bien, como no podía ser de otra manera, la titularidad de ese derecho no se configura con un alcance universal, sino constreñido a aquellas personas que reúnan determinados requisitos que aparecen mencionados en el artículo 5 del Proyecto: “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 donde se solicite la inscripción en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida (aunque los municipios podrán, motivadamente, exigir un periodo de empadronamiento menor al señalado con alcance general). c) No ser titulares del pleno dominio de alguna otra vivienda protegida o libre o estar en posesión de la misma en virtud de un derecho real de goce o disfrute vitalicio. 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.”

Así pues, en la medida en que la inscripción en el Registro constituye condición *sine qua non* para ser titular del derecho a la vivienda protegida a los efectos de la Ley, va de suyo que el mismo desempeña un papel central en la arquitectura del Proyecto elaborado por el Ejecutivo. Como se afirma en la Exposición de Motivos, al configurar la inscripción en los correspondientes registros como un requisito de inexcusable cumplimiento, se “otorga a los citados registros la consideración de instrumento básico para la determinación de los solicitantes de la vivienda protegida y, por ende, de pieza fundamental de la política municipal de vivienda en el cumplimiento de los deberes de los ayuntamientos para la satisfacción del derecho”. Y es que, en efecto, el Proyecto ha optado inequívocamente por hacer únicos responsables de los registros mismo a los municipios: “Los ayuntamientos están obligados a crear y a mantener el Registro de manera permanente, en las condiciones que se determinen reglamentariamente” (art. 16.2); obligándoles igualmente, acto seguido, a informar del mismo periódicamente a la Comunidad Autónoma: “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” (art. 16.3).

Contrasta esta adscripción exclusiva a los municipios de la responsabilidad sobre el Registro con la decisión adoptada en otros ordenamientos, como el catalán, en el que se concibe como una tarea común de ambos niveles de gobierno. Y esto es así porque, de una parte, la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda⁸, no la configura como una obligación inexcusable de los ayuntamientos: “El Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial es un registro público, compuesto por los registros de los ayuntamientos que dispongan del mismo y, en lo que concierne a los demás municipios, por el registro que subsidiariamente establezca el departamento competente en materia de vivienda” (art. 93.1). Con todo, antes de que la Comunidad Autónoma actúe subsidiariamente, se prevé la posibilidad de que los municipios recurran a otras administraciones en solicitud de asistencia técnica: “Los municipios que, por su dimensión o por falta de recursos, no puedan crear o gestionar su registro de solicitantes de vivienda de protección oficial pueden solicitar a la administración de ámbito territorial superior la prestación de la asistencia necesaria” (art. 93.3). Y, de otro lado, porque se atribuye la gestión del Registro al departamento competente en materia de vivienda de forma coordinada con los municipios (art. 93.2).

Como es obvio, la estrecha y exclusiva vinculación del Registro de Demandantes de Viviendas Protegidas con el nivel de gobierno local, que no con la Comunidad Autónoma, no es fruto del azar, sino que constituye, como adelantábamos, un presupuesto que articula el entero sistema de la ley. Pues, al fin y al cabo, el Proyecto viene a introducir cambios sustanciales en la lógica del planeamiento existente hasta la fecha: frente al amplio margen de manobra del que disponen actualmente los municipios para diseñar el plan general, la futura ley pretende que la elaboración de éste esté presidida por el objetivo esencial de calificar el suelo necesario para satisfacer la necesidad de viviendas protegidas; necesidad que obviamente quedará reflejada en el Registro de Demandantes. Pero vayamos por partes.

El Proyecto contempla, de una parte, la figura del Plan andaluz de vivienda y suelo y, de otro lado, los planes municipales de vivienda y suelo. En ambos casos, el Proyecto se cuida de explicitar la necesidad de proceder en consonancia con las pautas de la gobernanza, toda vez que establece 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

⁸ BOE núm. 50, de 27 de febrero de 2008.

Andalucía” (art. 11.2), y añade que “se fomentará la colaboración con las asociaciones profesionales, vecinales y de los consumidores” (art. 11.3).

Pues bien, la elaboración de los planes de vivienda se configura inequívocamente en el Proyecto como una obligación inesquivable para los municipios: “Los ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus correspondientes planes municipales de vivienda y suelo”, lo cual “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”; planes municipales que habrán de ser revisados, como mínimo, cada cinco años o cuando precisen su adecuación al plan autonómico (art. 13.1). E, incluso, el Proyecto de Ley establece, en su Disposición Final Segunda, un plazo concreto dentro del cual ha de hacerse efectiva la redacción de los reiterados planes: “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”. Por lo que hace al contenido de estos planes municipales, el Proyecto fija unos mínimos de entre los que cabe destacar “la determinación de las necesidades de vivienda de las familias residentes en el municipio, al objeto de concretar las viviendas protegidas que se deben promover” (art. 13.2.a); necesidades municipales de vivienda que, lógicamente, “se determinarán teniendo en cuenta los datos contenidos en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida” (art. 13.5). Y, en fin, la estructura lógica del Proyecto que ha partido de la imposición obligatoria a los municipios de los registros y planes de vivienda se cierra con la siguiente disposición: “El planeamiento urbanístico municipal se realizará en coherencia con el contenido de los planes municipales de vivienda y suelo” (art. 13.3).

También en este extremo, en el relativo al carácter obligatorio de los planes municipales de vivienda, contrasta el Proyecto de Ley con la filosofía imperante en otras Comunidades Autónomas que también han desarrollado legislativamente el derecho a la vivienda. Así, por volver al ejemplo de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, los planes de vivienda no se imponen *ex lege* a los gobiernos locales, sino que se trata de promover e instar su elaboración voluntaria utilizando para ello el “mayor Presupuesto” de la Comunidad Autónoma: “Si no existe un programa de actuación urbanística municipal con un contenido equiparable, los ayuntamientos, para concertar políticas de vivienda con la Administración de la Generalidad que supongan que ésta aporte recursos económicos, deben aprobar un plan local de vivienda” (art. 14.1). El plan de vivienda municipal, pues, se configura en Cataluña como obligato-

rio sólo si y en la medida en que los gobiernos locales decidan convenir su política de vivienda con la de la Comunidad Autónoma al objeto de acceder a los recursos librados por ésta. Frente a la lógica de la *cooperación jerárquica* (o “coordinación”, para utilizar un concepto técnicamente más perfilado en nuestra doctrina y jurisprudencia) que impregna el Proyecto de Ley que nos ocupa, la Ley catalana se inclina por la *cooperación voluntaria* (o genuina “cooperación”, sin más) en punto a la puesta en marcha de los planes municipales de vivienda.

Aquí radica, probablemente, uno de los puntos más débiles del Proyecto de Ley: frente al respeto mostrado por el Parlamento catalán hacia la autonomía local⁹, el texto remitido por el Ejecutivo andaluz adolece de cierta insensibilidad al respecto. No deja desde luego de ser significativo que la Exposición de Motivos soslaye por completo identificar las concretas atribuciones competenciales que en materia de vivienda realiza el bloque de la constitucionalidad a favor de los Entes locales, limitándose a lo sumo a hacer genéricas referencias al marco competencial en aquellos concretos asuntos en que más incisiva y penetrante es la regulación del Proyecto: “Este Título [II] resulta innovador en lo que tiene de reconocimiento en sede legal de los planes de vivienda y suelo de ámbito autonómico y los planes municipales de vivienda y suelo, residenciando en la técnica de la planificación la correlación motivada de las concretas políticas públicas, en el correspondiente marco competencial, para el cumplimiento de los deberes que para cada Administración atribuyen las distintas normas que configuran el citado marco competencial”. Y continúa más adelante: “Respetando el ámbito competencial de los ayuntamientos, en la Ley se establece la obligación para ellos de crear los ‘Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida’...”.

Ninguna referencia expresa hace, pues, el Proyecto a las específicas facultades que el ordenamiento reconoce a las Entidades locales en materia de vivienda. Silencio que, si ya se hace sentir en relación con la Ley de Bases del Régimen Local, deviene particularmente llamativo cuando del propio texto estatutario se trata. Y el nuevo Estatuto algo dice al respecto: “El Estatuto –estable su artículo 92.1– garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad”. Y a continuación precisa ese ámbito de

⁹ Que se manifiesta de múltiples maneras a lo largo de todo el texto de la Ley de 2007, como, por ejemplo, explicitando en el art. 8 las competencias locales en materia de vivienda, inmediatamente después de que el art. 7 haga otro tanto respecto de las competencias de la Generalitat.

competencias propias municipales enumerando una serie de materias, entre las cuales se incluye la vivienda: “Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes: [...] b) Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial” (art. 92.2). Como se desprende inequívocamente del tenor literal de estos preceptos, la planificación y programación de viviendas constituye, desde la entrada en vigor del Estatuto, una competencia propia municipal y, en su condición de tal, será ejercida en régimen de autorresponsabilidad. Debe hacerse notar que la titularidad de la competencia corresponde ya, en virtud del propio Estatuto, a los gobiernos municipales, pues está fuera de discusión que es el texto estatutario la norma atributiva de competencias, que no la ley autonómica. Pues, aun siendo cierto que el alcance de las competencias mencionadas en el art. 92 EAA será fijado “en los términos que determinen las leyes”, no lo es menos que el legislador autonómico no opera con eficacia constitutiva *creando* una competencia inexistente con anterioridad, sino que “sólo” está llamado a perfilar su alcance, tratando de armonizar y conciliar las facultades inherentes a las competencias que directa e inmediatamente el Estatuto atribuye a los gobiernos locales con los títulos competenciales autonómicos que también inciden en el ámbito de la vivienda. Dicho de otro modo, en virtud del propio Estatuto –incluso soslayando, por tanto, las previsiones que puedan establecerse en la normativa básica estatal–, no está a disposición del legislador autonómico determinar a su sazón cómo debe realizarse la planificación y programación municipal de la vivienda. La intervención autonómica en este ámbito ha de rodearse de todas las cautelas que reclaman el respecto y la observancia de la autonomía local en su dimensión funcional cuando entran en juego las competencias propias municipales. Analizar con detalle si la redacción actual de este Proyecto de Ley traspasa o no ese umbral a partir del cual resulta lesionada la autonomía funcional de los entes locales protegida por el bloque de la constitucionalidad, es una tarea que obviamente excede con creces la finalidad perseguida con estas líneas.

Finalmente, el Título V, el último del Proyecto de Ley, encara frontalmente la regulación de las garantías jurídicas efectivas del derecho a la vivienda; una cuestión que plantea enormes dificultades cuando se trata, como es el caso, de derechos sociales de contenido prestacional. Con la inclusión de este Título, ciertamente, como se reconoce en la Exposición de Motivos, “se dota a la presente Ley de una fuerza material y no solamente formal, en la medida en que se articulan los mecanismos procedimentales para su efectiva aplicación”. Ahora bien, la concreción práctica de tales garantías se articula distinguiendo con nitidez entre la vertiente “financiera”, de un lado, y las actuacio-

nes que se imponen a las Administraciones (registros, elaboración de planes de vivienda, etc.). Y así se reconoce explícitamente en la misma Exposición de Motivos: “(...) en el Título V se disponen un conjunto de medios para lograr la efectividad del derecho, desvinculando las obligaciones económicas de la Administración (artículo 22 y 23) de los mecanismos individuales al alcance del titular del derecho para hacerlo efectivo (artículo 24). En este sentido, se reconocen las acciones que procedan para exigir el cumplimiento de los deberes que la Ley determina para cada Administración Pública”.

Así es, en efecto. El Proyecto establece una clara línea de separación entre los compromisos financieros que penden sobre las Administraciones públicas involucradas y la efectiva garantía jurisdiccional de los derechos, cuyo alcance no abarca, por tanto, en línea de principio, tales compromisos de naturaleza económica. Comenzando por los primeros, el artículo 22 establece lo siguiente: “La Administración de la Junta de Andalucía fijará en sus planes de vivienda y suelo las cantidades destinadas a promover el derecho a la vivienda, incluyendo la gestión de las ayudas estatales, que se distribuirán conforme a lo dispuesto en el conjunto de los planes de vivienda y suelo”. Se trata, como es palmario, de un compromiso configurado en términos sumamente difusos –como tal vez no podría hacerse de otro modo–, ya que deja un margen prácticamente ilimitado de maniobra a la hora de fijar el volumen de los recursos destinados a vivienda. Compromiso tan lábil que, en puridad, la virtualidad normativa del precepto resida más bien en la referencia a que será la Comunidad Autónoma la que se encargue de gestionar las ayudas estatales, y que la misma se canalizará a través de los planes autonómicos de vivienda y suelo. Por su parte, el artículo 23 se encarga de regular las ayudas a los municipios en los siguientes términos: “La administración de la Junta de Andalucía establecerá, en la forma que se determine reglamentariamente, 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”. Es una previsión que no puede sino valorarse positivamente, ya que supone una manifestación del principio de lealtad institucional –exigido por el nuevo Estatuto– en su dimensión financiera: El nivel de gobierno que decida unilateralmente imponer a otro una tarea que le suponga un nuevo gasto o la ampliación de los ya existentes, ha de proveer de los recursos precisos para hacer frente a las nuevas cargas financieras¹⁰. Aunque se trate –debe apuntarse de

¹⁰ M. Medina Guerrero, *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2004.

inmediato- de una forma imperfecta de cumplir con dicho principio de lealtad institucional, toda vez que el problema de las cargas financieras no se resuelve inmediatamente en el Proyecto de Ley, sino que se deja un amplísimo margen de maniobra al desarrollo reglamentario. Hasta aquí llegan todas las referencias del Título V a los compromisos financieros. Quizá no haya pasado inadvertido al lector atento que ninguna mención se hace en dicho Título a las obligaciones financieras de los municipios, puesto que el artículo 22 se circunscribe a los recursos económicos de la Junta de Andalucía y el artículo 23 contempla al gobierno local en la faceta amable de receptor o beneficiario de las ayudas autonómicas. Sin embargo, el Proyecto de Ley no silencia por completo esta cuestión, habida cuenta de que en el Título III (“De la conservación, mantenimiento y rehabilitación de viviendas”) sí se aborda un específico compromiso financiero: “Sin perjuicio de la obligación de las personas propietarias, los ayuntamientos, para hacer frente a su participación, deberán destinar a la financiación de las actuaciones recogidas en los artículos anteriores 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”.

Pero, como adelantábamos, en punto a las garantías del derecho a la vivienda, lo primordial es la articulación de un cauce jurisdiccional para la protección del mismo. Así se destaca en la propia Exposición de Motivos: “(...) para asegurar la realización del derecho a la vivienda como derecho social se ha previsto en el Estatuto de Autonomía un sistema general de garantías, que obligan al Parlamento andaluz a aprobar las correspondientes leyes de desarrollo que incluyan las prestaciones vinculadas para su ejercicio, a la vez que expresamente se establece la protección jurisdiccional ante los actos de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma que vulneren el ejercicio de tal derecho”. Pues bien, este aspecto crucial del Proyecto se regula en el artículo 24, en cuyo apartado primero se reconoce genéricamente a los titulares del derecho a la vivienda lo que sigue: “Las personas titulares del derecho con arreglo a las condiciones establecidas en el artículo 5 de esta Ley podrán exigir a 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”. Pero es el artículo 24.2 el que da la verdadera medida del cauce jurisdiccional y, en puridad, del sentido de la Ley en su conjunto: “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 el caso de que éste haya sido aprobado”. Un par de impresiones, como mínimo, genera la sola lectura superficial de este precepto. De una parte, que la protección jurisdiccional se concibe, sobre todo, frente al nivel de gobierno local, que no frente al autonómico; al fin y al cabo, sobre los municipios recaen los compromisos y exigencias más concretos y perfilados en el Proyecto, y, por tanto, son las obligaciones impuestas a los municipios las que resultan más susceptibles de ser objeto de control jurídico en la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, como apunta el art. 24.2 de forma paradigmática, la aprobación del plan de vivienda –sujeta a un plazo máximo de dos años– y la ejecución efectiva de la programación. Y, en segundo término, que la legitimación para reclamar en estos supuestos se amplía, toda vez que se autoriza a hacerlo a los que “acrediten interés legítimo”. Con independencia de que esta extensión del ámbito de los legitimados sea, o no, fruto de la concertación previa del Proyecto de Ley con los agentes sociales y económicos (sindicatos, asociaciones empresariales, etc.), partidarios muy probablemente de que se incorporase una acción colectiva, lo que sí resulta irrefutable es que la misma no viene sino a profundizar y apuntalar la virtualidad en la práctica del cauce jurisdiccional frente a los gobiernos municipales.

Pues bien, es precisamente esta circunstancia de que se imponga a los municipios deberes concretos de actuación por parte de la Comunidad Autónoma –desplazando, así, ésta su responsabilidad hacia los Entes locales– la razón primordial esgrimida por el Grupo Parlamentario Popular en defensa de la enmienda a la totalidad con propuesta de devolución que presentó contra el Proyecto. Es, pues, en línea de principio, la defensa de la autonomía local la justificación fundamental que subyace tras la formulación de esta enmienda. Y, sin embargo, por las razones que ahora veremos, las consideraciones en las que expresamente dicho grupo argumentó su enmienda pueden conducir a un resultado radicalmente distinto al inicialmente perseguido, en cuanto parte del presupuesto de una concepción de la autonomía competencial municipal inferior a la que traza el vigente bloque de la constitucionalidad. Pero vayamos por partes, pues algún fundamento sí tienen algunas de las afirmaciones que vierte: “(...) el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida es otra imposición más a los Ayuntamientos, cuyo carácter municipal obligatorio no tiene sustento en ninguna norma legal estatal, ni siquiera en disposición general alguna del Gobierno de la Nación”. Como también está fundamentada la siguiente observación, tal y como hemos comprobado líneas arriba al traer a colación la experiencia de la legislación catalana: “El Gobierno de la Junta de Andalucía podría haber optado, como lo han he-

cho los de otras comunidades autónomas, por la constitución de un registro público autonómico, dejando a discrecionalidad de los ayuntamientos la creación de sus propios registros municipales. Ahora bien, hubiera supuesto una asunción de sus responsabilidades que chocaría frontalmente con el espíritu de la norma que ha remitido a nuestro Parlamento”. Precisamente, este *traslado* de la responsabilidad autonómica en la materia hacia los gobiernos municipales constituye el elemento central más reiterado en su argumentación para justificar la enmienda: “(...) esta Ley es tanto el resultado de décadas de incumplimientos en materia de vivienda y dejación de sus responsabilidades de los sucesivos gobiernos de la Junta de Andalucía como una adulteración de las competencias de las distintas administraciones públicas”. Y en ninguna parcela del Proyecto de Ley se pone esto más claramente de manifiesto que al abordar las específicas garantías del derecho a la vivienda: “Sobre las garantías del derecho a la vivienda que se establecen en el Título V del Proyecto de Ley, se fija la protección jurisdiccional de los derechos y dicta que se podrá reclamar a los ayuntamientos ante los tribunales el cumplimiento de la obligación de promover la efectividad del derecho a través del Plan Municipal de Vivienda. Aquí se contiene la esencia de esta Ley y creemos que la falacia de la misma, puesto que traslada la reclamación a tribunales y la responsabilidad exclusivamente a éstos, en base a esos planes municipales, cuando los mismos dependen de la Junta de Andalucía para la aprobación de los PGOU, para la calificación de viviendas protegidas, para la firma de convenios de ayudas para la rehabilitación, y sin embargo la Junta de Andalucía desaparece por completo de la exigibilidad”¹¹.

Cualquiera que sea la valoración personal que se pueda hacer de este tipo de consideraciones, parece evidente que no carecen de alguna fundamentación jurídica. Más discutible es, por el contrario, la posición en torno al ámbito competencial de los municipios andaluces que parece desprenderse de la enmienda del grupo parlamentario popular. Si, como hemos constatado líneas arriba, el Proyecto de Ley adolecía de cierta *ceguera* frente a las competencias que el bloque de la constitucionalidad atribuye a los gobiernos locales en materia de vivienda, es de justicia afirmar que la dolencia es compartida por el grupo parlamentario popular. Y es que, sencillamente, en la explicación de su enmienda a la totalidad se ciñe a argumentar en torno a la situación competencial de los municipios en materia de vivienda a la luz exclusivamente del art. 56 del Estatuto y de la Ley de Bases de Régimen Local, ignorando entera-

¹¹ BOPA 298, 16 de septiembre de 2009, pág. 3.

mente las previsiones del nuevo Estatuto en torno a las competencias municipales. En efecto, tras mencionar la competencia exclusiva autonómica en materia de vivienda *ex art. 56 EAA*, prosigue el grupo popular en la argumentación de la enmienda: “Por otra parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a través de sus artículos 25 y 26, deja claro que la competencia municipal en materia de vivienda tiene carácter facultativo y no imperativo. Los servicios de carácter obligatorio para los ayuntamientos son los explícitamente contemplados en el artículo 26.1, entre los que no está la vivienda”. El grupo parlamentario popular parte, pues, de la tesis de que los entes locales, en el vigente marco normativo, no ostentan ninguna competencia en materia de vivienda, de tal suerte que las obligaciones, compromisos y tareas que el Proyecto impone a los municipios no pueden entenderse más que como una delegación de competencia de la Comunidad Autónoma a los gobiernos locales; delegación que, obviamente, se habría producido soslayando los requisitos que impone el bloque de la constitucionalidad: “[...] habida cuenta de que el Proyecto de Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda determina que la Junta de Andalucía delegue competencias en materia de vivienda que le son propias (Planes Municipales de Vivienda y Registro Municipal de Demandantes), el texto es rechazable porque no contempla la aceptación previa por parte de éstos, ni, en caso de considerar dicha delegación impuesta, contempla la dotación de medios económicos para desempeñarlas”¹².

No parece preciso insistir en los riesgos que esta argumentación –pretendida defensora de la autonomía local– conlleva para la autonomía misma y para la propia virtualidad jurídica del Estatuto. Partir de la tesis de que no hay más competencias propias municipales que las relativas a los servicios obligatorios mencionados en la Ley de Bases supone dejar la cuestión a la entera disposición del legislador básico. Pero entraña, sobre todo, ignorar la fuerza normativa del Estatuto, cuyo artículo 92 “garantiza a los municipios un núcleo competencial propio”, atribuyendo inmediatamente a los Ayuntamientos competencias propias sobre un listado de materias, que incluye la vivienda. Cualquiera que sea la decisión que adopte en punto a las competencias el legislador básico presente o futuro, encuentra en el artículo 92 EAA un obstáculo inesquivable que ningún operador jurídico puede soslayar. Y en caso de antinomia al respecto entre la ley de bases y la norma estatutaria que no pueda reconducirse por vía interpretativa, habrá de dejarse de aplicar la primera

¹² BOPA 298, pág. 1.

en nuestra Comunidad Autónoma. Dicho sea más derechamente: Desde la entrada en vigor del nuevo Estatuto, los municipios ostentan *competencia propia* sobre “planificación, programación y gestión de viviendas”. Así, pues, si alguien detecta en el Proyecto de Ley una excesiva injerencia de la Comunidad Autónoma en la autonomía municipal, la misma no radicaría en el pretendido incumplimiento de las cautelas que rodean el mecanismo de la delegación competencial, sino en una cuestión de diferentes naturaleza y calado: que el Proyecto constriñe de forma desproporcionada el margen de libre y autorresponsable decisión que ha de corresponder a un ente autónomo en el ámbito de sus competencias propias.

Manuel Medina Guerrero