

Novedades normativas en materia de vivienda protegida en Andalucía: especial referencia a los Planes Municipales de Vivienda y Suelo

María del Mar Caraza Cristín

Titulada Superior de la Junta de Andalucía y
Profesora Asociada de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO A DISFRUTAR DE UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA. III. ACTUACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANDALUZAS PARA DAR EFECTIVIDAD AL DERECHO A DISFRUTAR DE UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA. 1. Potenciación de los alojamientos transitorios. 2. Relevancia de las actuaciones en materia de rehabilitación, conservación y mantenimiento. IV. CONCEPTO DE VIVIENDA DIGNA, ADECUADA Y DE CALIDAD EN ANDALUCÍA. V. CONCEPTO DE VIVIENDA PROTEGIDA EN ANDALUCÍA. VI. COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SUELO Y VIVIENDA. VII. INCIDENCIA DE LA LEY 2/2012, DE 30 DE ENERO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA EN LAS RESERVAS DE SUELO PARA VIVIENDA PROTEGIDA. VIII. RELEVANCIA DE LA FIGURA DE LOS PLANES MUNICIPALES DE VIVIENDA Y SUELO. 1. Contenido mínimo. 2. Procedimiento de elaboración. 3. Ayudas y financiación. 4. Eficacia de los PMVS. IX. CONCLUSIONES.

RESUMEN: La política de vivienda está estrechamente vinculada a la política de suelo. Es deber de la Administración el establecer una política de suelo residencial que permita atender a los mercados más desequilibrados, incrementando la accesibilidad a la vivienda de los colectivos más desfavorecidos y garantizando la producción de vivienda protegida.

En este contexto se enmarca la modificación realizada por la Ley 2/2012, de 30 de enero, en el artículo 10.1.A).b) de la Ley de Ordenación Urbanística

de Andalucía. Respetando el mínimo de reserva de suelo del 30% de la edificabilidad residencial para la construcción de vivienda protegida, ha contemplado expresamente su aumento vinculándolo a las determinaciones que contenga el correspondiente Plan Municipal de Vivienda y Suelo, instrumento éste esencial para la consecución de la efectividad del derecho constitucional y estatutario de acceso a una vivienda digna, adecuada y de calidad.

Palabras claves: Vivienda protegida, Reserva de suelo, Planes Municipales de Vivienda y Suelo.

ABSTRAC:

The politics of housing is narrowly linked to the politics of soil. It is a duty of the Administration to establish a politics of residential soil that it allows to attend to the markets more unbalanced persons, increasing the accessibility to the housing of the most disadvantaged groups and guaranteeing the production of protected housing.

In this context the modification realized by the Law 2/2012, of January 30, in the article 10.1. A) .b) of the Law of Urban development Arrangement of Andalusia. Respecting the minimum of reservation of soil of 30 % of the residential edificabilidad for the construction of protected housing, it has contemplated expressly its increase linking it to the determinations that there contains the correspondent Municipal Plan of Housing and Soil, an essential instrument for the attainment of the efficiency of the constitutional and statutory right of access to a worthy, suitable housing and of quality.

Key words: Protected Housing, Reservation of soil, Municipal Plans of Housing and Soil.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años hemos asistido a una elevada producción de normas rígidas a regular y desarrollar el régimen jurídico de la vivienda protegida en Andalucía y los instrumentos que el legislador ha diseñado para dar efectividad al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, tales como los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas y los Planes Municipales de Vivienda y Suelo.

El propósito del presente trabajo es hacer una exposición de dichas novedades normativas desde una perspectiva lo más positivista y pragmática posible,

así como poner de relieve las obligaciones legales que pesan sobre las Administraciones Públicas andaluzas en este ámbito y, en su caso, los plazos para su cumplimiento y las posibles consecuencias de su no acatamiento.

Antes de abordar el estudio de la última legislación publicada sobre la materia, hemos considerado conveniente aclarar determinadas cuestiones previas, como la configuración del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada como un verdadero derecho constitucional y estatutario en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y delimitar adecuadamente conceptos como los de vivienda digna y adecuada, vivienda protegida, alojamiento protegido, alojamiento transitorio o rehabilitación, entre otros.

Especial atención ha merecido a lo largo de este trabajo la figura de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo, regulada fundamentalmente en la Ley 1/2010, de 8 de marzo, del Derecho a la Vivienda en Andalucía, y sobre la que pivota de forma clara la reforma acometida por la Ley 2/2012, de 30 de enero, sobre el artículo 10.1.A).b) de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, precepto que establece la reserva de suelos para viviendas protegidas. Es por ello que hemos dedicado un epígrafe en exclusiva a describir el contenido de los mismos, su procedimiento de elaboración, financiación y eficacia.

En suma, con el análisis de las citadas normas, su conexión con lo dispuesto en la legislación estatal vigente y el resto de la normativa autonómica andaluza, en especial, con el Plan Concertado de Vivienda y Suelo para Andalucía 2008–2012, esperamos ofrecer con este documento una exposición clara de las principales novedades en esta materia, de utilidad tanto para los técnicos que ya operan en este ámbito como para aquellos que se inician en él.

II. EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO A DISFRUTAR DE UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

Como es bien sabido, el artículo 47 de la Constitución Española (CE) dispone que todos los españoles tienen derecho 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.

Aunque este precepto habla expresamente de “derecho”, no podemos olvidar que se ubica dentro del Capítulo III del Título I de la Constitución, dedi-

cado a los “Principios rectores de la política social y económica” y que, de acuerdo con el artículo 53.3 CE, estos principios no podrían considerarse como derechos subjetivos, por lo menos, *a priori*, ya que, según este último precepto constitucional, el reconocimiento, el respeto y la protección de tales principios “informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, pudiendo únicamente “ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

No obstante, con el tiempo, ha ido cobrando cada vez más fuerza la postura doctrinal que postula, por una parte, que los derechos reconocidos en la Constitución, con independencia de su ubicación constitucional, son derechos y, por otra, que el artículo 53.3 CE se refiere a los principios económico-sociales regulados en el Capítulo III, pero no a los derechos reconocidos en el mismo.

Desde esta perspectiva, consideramos que ya el propio texto de nuestra Norma Fundamental concibe el derecho a la vivienda como un auténtico derecho subjetivo¹. Ahora bien, el que partamos de esta conceptualización no significa que ignoremos que, en la *praxis*, la materialización del mismo es sumamente difícil puesto que exige determinar quién es el titular del derecho, el obligado por el mismo y las características de su objeto².

En Andalucía, se refuerza aún más la postura que concibe el derecho a la vivienda como un auténtico derecho subjetivo a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA). El artículo 25 EAA, ubicado en el Capítulo II, rubricado “Derechos y deberes”, del Título I, denominado “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”, establece que:

¹ En el plano normativo estatal, el artículo 4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, proclama en su letra a) como primer derecho subjetivo de todos los ciudadanos el de:

“Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados”.

² Vid. sobre estos interrogantes que suscita el contenido del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo”, *Revista de Urbanismo y Edificación* número 16 (2007), págs. 18-21. Asimismo, vid. FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS, Gonzalo, “El derecho a la vivienda en el ordenamiento jurídico español. Especial referencia a los Estatutos de Autonomía”, en *Revista de Urbanismo y Edificación* número 22 (2010-2), págs. 111-145.

“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 37.1.22 EAA 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”.

Para la protección de los derechos reconocidos en el Capítulo II, el Capítulo IV del Título I EAA contempla una serie de “Garantías”, así, en materia de protección jurisdiccional, el artículo 39 dispone que “Los actos de los poderes públicos de la Comunidad que vulneren los derechos mencionados en el artículo anterior (los del artículo 14 y del Capítulo II) podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado”.

En este contexto, apuntar que, tal y como reza el artículo 41 EAA, compete al Defensor o Defensora del Pueblo Andaluz velar por la defensa de los derechos enunciados en el Título I del Estatuto, en los términos expresados en el artículo 128 del mismo.

Pues bien, el contenido de este derecho ha sido desarrollado por la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía (LDVA). Puede entenderse, por tanto, que, a partir de su entrada en vigor, aquél podrá ser exigible ante los Tribunales, aunque, eso sí, en los términos expresados en la misma.

Para la LDVA 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.

Le otorga un carácter finalista. Para ello, define los requisitos mínimos que ha de cumplir una vivienda para poder ser calificada de digna y adecuada, incorporando en dicho concepto parámetros de calidad, sostenibilidad y eficiencia.

Por otra parte, importantísimo, la Ley 1/2010 dedica el Título V a regular una serie de Garantías del derecho a la vivienda. Su artículo 21 dispone que “La efectividad del derecho constitucional y estatutario a la vivienda digna y

adecuada se garantizará a través de los medios previstos en la presente Ley”, medios, hay que decir, no sólo económicos, sino también jurisdiccionales. Destaca en este sentido lo preceptuado por el artículo 24, que contempla la posibilidad de que las personas titulares del derecho puedan 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.

En especial, quienes acrediten interés legítimo, transcurrido el plazo establecido en la Disposición Final Segunda de esta Ley, esto es, dos años desde la entrada en vigor de la 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.

Dejamos aquí apuntada esta garantía de acceso a la tutela judicial, remitiéndonos al comentario más extenso que de este artículo realizamos en el epígrafe VIII.4.

III. ACTUACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANDALUZAS PARA DAR EFECTIVIDAD AL DERECHO A DISFRUTAR DE UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

El artículo 1.2 LDVA, por lo que hace a quién es el sujeto obligado a proporcionar el disfrute del derecho a una vivienda digna y adecuada a sus titulares, señala a las Administraciones Públicas Andaluzas³.

Por consiguiente, no sólo se entiende como sujeto obligado a la Administración de la Junta de Andalucía, sino que abarca al resto de las Administraciones locales de la Comunidad Autónoma Andaluza. Se excluye, por tanto, la hipotética posibilidad de poder considerar como sujetos obligados a proporcionar este derecho a los propietarios de viviendas desocupadas.

³ En concreto, dice el art. 1.2 LDVA que “... las Administraciones Públicas Andaluzas promoverán el acceso a una vivienda digna y adecuada a través de una política de actuaciones en materia de vivienda protegida y suelo y de apoyo a la conservación, mantenimiento, rehabilitación y calidad del parque de viviendas existentes”.

La Ley desglosa las actuaciones de las Administraciones Públicas Andaluzas dirigidas a la hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada en las siguientes:

a) Ejercicio de potestades de planeamiento urbanístico que posibilite el acceso a una vivienda de protección libre para aquellos que tengan recursos económicos suficientes.

b) Ejercicio de potestades de planeamiento urbanístico, la promoción y acceso a una vivienda protegida, para los que no tengan recursos económicos suficientes y cumplan con los requisitos que las normas determinen para ser destinatarios de una vivienda protegida.

c) El favorecimiento del alojamiento transitorio.

d) Y la promoción de la rehabilitación y conservación del parque de viviendas existentes.

Al margen, pues, del ejercicio de las potestades de planeamiento urbanístico por parte de las Administraciones Públicas para favorecer y potenciar las promociones de viviendas destinadas a los diferentes sectores de la población según su capacidad económica, esto es, dependiendo de si tienen un nivel de renta suficiente para acceder a una vivienda de renta libre o si, por no superar determinados umbrales económicos fijados en los correspondientes planes de vivienda y suelo, son posibles destinatarios de viviendas protegidas, las Administraciones Públicas Andaluzas están también obligadas a desarrollar actuaciones consistentes en el favorecimiento de los alojamientos transitorios y la potenciación de las actuaciones de rehabilitación, las cuales pasamos a comentar a continuación.

1. Potenciación de los alojamientos transitorios.

Tanto la Administración de la Junta de Andalucía como las Administraciones locales están obligadas a favorecer el alojamiento transitorio de las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía que no puedan acceder a una vivienda protegida, con riesgo de exclusión social o en situación de exclusión.

La necesidad habitacional de estas personas tiene que estar acreditada a través de los servicios sociales de los Ayuntamientos de los municipios en los que residen.

Esta fórmula del alojamiento transitorio podrá satisfacerse no sólo mediante viviendas de tipo individual, sino mediante edificaciones que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva.

Cuando los alojamientos sean de promoción pública y se ubiquen en suelos de equipamientos públicos (SIPS) tendrán la consideración de equipamientos públicos.

La LDVA dispone que tanto los Planes de Vivienda y Suelo autonómico como los locales, en su correspondiente ámbito de competencia territorial, deberán regular los programas de actuación que se correspondan con estas situaciones de alojamiento.

En este sentido, podemos indicar que el Plan Concertado de Vivienda y Suelo andaluz 2008–2012 (PCVS), cuyo Texto Integrado fue aprobado por Orden de 7 de julio de 2009 (TIPCVS), establece como programas dirigidos a cubrir las necesidades habitacionales de personas con riesgo o en situación de exclusión social los dos siguientes: el primero, el de alojamientos de promoción pública; y, el segundo, el de viviendas de promoción pública para la integración social.

2. Relevancia de las actuaciones en materia de rehabilitación, conservación y mantenimiento.

Frente a la imperiosa demanda de suelo para urbanizar, que se ha manifestado como el rasgo más característico del urbanismo a lo largo del S. XX, el urbanismo del S. XXI tiene como principal reto atender a la conservación, rehabilitación y recualificación de la ciudad existente.

En este sentido, se sitúan iniciativas europeas como, entre otras, la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007), la Declaración de Toledo (2010), la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (2007) y la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (2011).

En materia de rehabilitación destacan las iniciativas estatales siguientes:

1ª. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), que dedica el Capítulo IV a la Rehabilitación y Vivienda (arts. 107–111).

2ª. El Real Decreto–Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de

la actividad empresarial e impulso a la rehabilitación y de simplificación administrativa. Este Real Decreto-Ley regula en el Capítulo IV las medidas para el fomento de las actuaciones de Rehabilitación (arts. 17–22).

Destaca el concepto amplio de rehabilitación que regula el art. 17 de este Real Decreto-Ley, que incluye las siguientes actuaciones: primero, de “conservación”, entendiéndose por tales las reparaciones y obras precisas para mantener un inmueble en las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato que sean exigibles; segundo, de “mejora”, remitiéndose a lo preceptuado en el art. 111 LES, esto es, las que se realicen por motivos turísticos o culturales o, en general, por motivos de calidad y sostenibilidad del medio urbano, cuando los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación previamente aprobado y en vigor y se refieran a obras que sirvan para garantizar los derechos reconocidos por ley a las personas, especialmente a las discapacitadas, o vengan impuestas por normas legales sobrevenidas por razones de seguridad, adecuación de instalaciones y servicios mínimos, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes y las necesarias para reducir los consumos de agua y energía; y las de “regeneración urbana”, según la definición del art. 110 LES, esto es, las que se desarrollen en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, alcanzando tanto a la urbanización y a las dotaciones, como a los edificios (si únicamente alcanzaran a edificios serían obras de mejora).

Asimismo, se percibe un cambio en la terminología empleada por el legislador, que sustituye la expresión “renovación urbana” de la LES por la de “regeneración urbana”, aunque con el mismo contenido (las actuaciones previstas en el art. 110 LES). Sobre este punto, opina el profesor MENÉNDEZ REXACH que quizás sea porque “renovar” es sustituir y “regenerar” es rehabilitar⁴.

3ª. Y el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009–2012 (PEVR), modificado por el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre.

En concreto, el segundo de los ejes del PEVR 2009–2012 se centra en la rehabilitación, desarrollándose a través de tres programas: el primero, el de las

⁴ Vid. MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 45, número 270, diciembre 2011, Madrid, págs. 13–50.

Áreas de Rehabilitación Integral de centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (ARIS); el segundo, el de las Áreas de Renovación Urbana (ARUS); y el tercero, el de ayudas para la erradicación de la infravivienda y el chabolismo.

Por su parte, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la LDVA desarrolla en su Título III (arts. 17 a 19) el deber de las Administraciones Públicas de fomentar la conservación, mantenimiento, rehabilitación, accesibilidad, sostenibilidad y efectivo aprovechamiento del parque de viviendas, sin perjuicio del deber de velar por la conservación, mantenimiento y rehabilitación de los propietarios de viviendas establecido en la legislación urbanística.

Para asegurar el cumplimiento de los citados deberes, la LDVA contempla la posibilidad de arbitrar medidas de fomento y de intervención administrativa. Dentro de las primeras, tendrán preferencia las personas o unidades familiares cuyos ingresos no superen el mínimo establecido en el correspondiente Plan Andaluz de Vivienda y Suelo.

En concreto, el PCVS 2008–2012 aborda las actuaciones de conservación, mantenimiento y rehabilitación a través de los siguientes programas: transformación de la infravivienda; rehabilitación autonómica; rehabilitación individualizada de viviendas; rehabilitación de edificios; rehabilitación singular; adecuación funcional básica de viviendas; y de actuaciones sobre viviendas de titularidad pública.

Por su parte, como Instrumentos para la Mejora de la Ciudad Existente el PCVS regula: por una parte, a las Áreas de Rehabilitación de Barrios y Centros Históricos⁵; por otra, la Rehabilitación Concertada de Iniciativa municipal; y finalmente, a las Áreas de Rehabilitación Integral y Renovación Urbana.

⁵ En cuanto a la Rehabilitación integral de barrios y centros históricos, el art. 18 LDVA dispone lo siguiente:

“1. 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 de 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 convenir el establecimiento de áreas de gestión integrada a 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.

Para concluir este apartado, como muestra de la creciente importancia de las Actuaciones de Rehabilitación desde todos los sectores, comentar que el 7 de julio de 2010 se creó una Plataforma Social para el Fomento de la Rehabilitación, la Accesibilidad y la Eficiencia Energética de Edificios y Viviendas, a la que se han adherido la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas como la andaluza, municipios, el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España, el de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, sindicatos como CCOO, UGT, UPTA (Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos), la CEOE, la FEMP y el ICO, entre muchos otros.

IV. CONCEPTO DE VIVIENDA DIGNA, ADECUADA Y DE CALIDAD

Son múltiples las definiciones que se pueden encontrar del término “vivienda”, así, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, se entiende por “vivienda” un “lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas”.

Otra definición, más detallada que la anterior, es la que nos ofrece el artículo 3 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda, que la describe como “toda edificación fija destinada a que residan en ella personas físicas o utilizada con este fin, incluidos los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos que están vinculados al mismo, si acredita el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad que fija la presente ley y la normativa que la desarrolle y cumple la función social de aportar a las personas que residen en ella el espacio, las instalaciones y los medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación”⁶.

2. 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 la expropiación y de imposición de servidumbres o de ocupación temporal de los terrenos.

El acuerdo de delimitación de un área de rehabilitación integral puede comportar:

- a) La aprobación de normas, planes y programas de conservación y rehabilitación de viviendas.
- b) La obligación de conservación y rehabilitación de todos o algunos de los inmuebles incluidos en el área delimitada.
- c) La adopción de órdenes de ejecución dirigidas al cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación en el área.
- d) La creación de un órgano administrativo o ente gestor que impulse el proceso de rehabilitación.”

⁶ Junto a esta definición, el artículo 3 de la Ley catalana recoge otras como las de vivienda principal, vivienda secundaria o de segunda residencia, vivienda vacía, vivienda sobreocupada, infravivienda, vivienda de inserción, vivienda dotacional pública o vivienda de uso turístico.

En Andalucía, partiendo de lo preceptuado en los arts. 2.3 y 3 LDVA, se entiende por “vivienda digna y adecuada” aquella que reúna, al menos, los siguientes requisitos:

1º.- Que se trate de una edificación fija y habitable, constituyendo a efectos registrales una finca independiente.

Por consiguiente, no podrán ser consideradas viviendas aquellas edificaciones desmontables, portátiles o que no cumplan con los requisitos mínimos de habitabilidad establecidos por la normativa vigente.

2º.- Que sea accesible, particularmente las destinadas a titulares con necesidades especiales.

En este sentido, habrán de cumplir con las normas sobre accesibilidad contempladas en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, el Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados, la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de dichas condiciones básicas, la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 13 de diciembre de 2006, el Decreto de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía y la Orden de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía de 9 de enero de 2012 por la que se aprueban los modelos de fichas y tablas justificativas del Reglamento aprobado por el citado Decreto 293/2009.

3º.- Que sea una vivienda de calidad, esto es, que incorpore parámetros de sostenibilidad y eficiencia, como los relativos 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.

V. CONCEPTO DE VIVIENDA PROTEGIDA EN ANDALUCÍA

Cuando hablamos de “vivienda protegida” hay que tener en cuenta que a ese concepto de vivienda, como lugar cerrado, apto para ser habitado por personas, que consta de una serie de espacios y servicios, hay que añadirle el cumplimiento de unos requisitos mínimos.

En Andalucía, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, sobre Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo (LMVPS), se entiende por “vivienda protegida” la que cumpla las condiciones de uso, destino, calidad, precio de venta o alquiler y, en su caso, superficie y diseño, establecidas en la referida Ley y en las demás disposiciones de aplicación y sean calificadas como tales por la Consejería competente en materia de vivienda. Respecto a este último inciso, dejar apuntado que tras la entrada en vigor de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), la competencia para calificar como protegida a las viviendas corresponde a los municipios.

Asimismo, el apartado 2 del referido artículo 2 LMVPS incluye dentro del citado concepto de “vivienda protegida” a los “alojamientos”, que constituyen fórmulas intermedias entre la vivienda tradicional y la residencia colectiva, destinados a colectivos específicos, siempre que sean expresamente calificados como protegidos, calificación que, como ya se ha anotado, corresponde ahora darla al Ayuntamiento⁷.

Por otra parte, el PCVS 2008–2012 incluyó también en el concepto de vivienda protegida a las libres de nueva construcción que sean así calificadas a instancia del promotor, siempre que cumplan con ciertos requisitos.

Debido a la crisis inmobiliaria numerosas promociones de viviendas libres quedaron, bien paralizadas, o bien, una vez ya terminadas, sin compradores.

⁷ En este contexto, cabe apuntar que la Sección 3ª del Capítulo IV del Título II del TIPCVS 2008-2012, artículos 43 a 45, dedicada a los Alojamientos Protegidos, regula los condicionantes que han de cumplirse para obtener las ayudas contempladas en el Plan con relación a este Programa, cuyo objeto es facilitar la promoción de alojamientos protegidos de renta básica a 25 años destinados a ocupantes cuyos ingresos anuales no superen 2,5 veces el IPREM, y cubrir las necesidades específicas de alojamiento de las personas integradas en algún grupo social de especial dificultad para el acceso a la vivienda o en los colectivos especialmente vulnerables que se citan en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, o a trabajadores temporales que necesiten trasladarse de su municipio de residencia por motivos laborales.

Es por ello que, para intentar paliar esta situación y poner más viviendas en el mercado a un precio que resulte asequible a un sector de la población con recursos económicos más limitados que aquellos que pueden optar a la compra de una vivienda libre, el artículo 14.3 PCVS⁸ contempló por vez primera la posibilidad de calificar como protegidas viviendas libres que cumplan con los requisitos de superficie, calidades, etc., requeridos por la normativa aplicable.

Asimismo, el PCVS regula la situación transitoria de aquellas viviendas que a la entrada en vigor de éste ya estaban iniciadas como libres y de aquéllas que tuvieran una superficie útil superior a la fijada para las viviendas de régimen general⁹.

Y por último, aunque no se contempla actualmente en el PCVS andaluz, hay que citar una nueva fórmula intermedia que ha introducido el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, de modificación del PEVR 2009–2012. En él se regula por vez primera la adquisición del derecho de superficie de las viviendas protegidas para venta. Con esta figura se 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 vital¹⁰.

⁸ Dice el art. 14.3 TIPCVS:

“También serán viviendas protegidas, en venta o en alquiler, acogidas a los diferentes programas, las viviendas libres de nueva construcción que sean así calificadas, a instancias de la persona promotora, siempre que cumplan los requisitos aplicables a la vivienda protegida”.

⁹ Establece la Disposición Transitoria Décima del TIPCVS:

“1. Las viviendas iniciadas como libres con licencia de obra obtenida con anterioridad a la entrada en vigor del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, podrán ser calificadas en cualquiera de los programas de Viviendas Protegidas previstos en dicho Plan con el límite de superficie establecido para el programa de Viviendas Protegidas de Régimen General para Venta, sin perjuicio del cumplimiento del resto de los requisitos exigidos para el programa en que se califiquen.

2. Cuando las viviendas para las que se solicita calificación tuvieran una superficie útil superior a la establecida para el programa de Viviendas Protegidas de Régimen General para Venta, podrán calificarse siempre que la solicitud se presente hasta un año desde la publicación de este Decreto, contabilizándose dicho límite a efectos de determinar el precio máximo de venta o referencia y la financiación cualificada correspondiente”.

¹⁰ Con relación a esta nueva figura dispone el primer párrafo del apartado 1 del art. 32 del PEVR y el nuevo apartado 4 de este precepto lo siguiente:

“1. Podrán ser calificadas como protegidas para venta las viviendas de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación, incluyendo aquellas en las que se transmita únicamente el derecho de superficie, y que, según la normativa de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, cumplan las condiciones a las que se refiere el título I de este Real Decreto, y las específicas que sean de aplicación para cada uno de los regímenes que se establecen a ese derecho de superficie, y se aplicarán sobre el men-

Haciendo una recapitulación de los requisitos que la Ley exige para que una vivienda en Andalucía pueda ser considerada como “protegida” podemos agruparlos en los siguientes:

1º.– La vivienda ha de cumplir con unas determinadas condiciones de uso y destino.

Como viene siendo habitual, los Planes de Vivienda y Suelo exigen que estas viviendas se destinen a “residencia habitual y permanente” de las personas propietarias o inquilinas. Se presupone que la persona que ha sido adjudicataria de una vivienda protegida, además de cumplir con los requisitos exigidos por la normativa aplicable, tiene una necesidad de vivienda, de un lugar en el cual desarrollar en condiciones dignas su vida de forma permanente y habitual, no transitoria u ocasional, como por ejemplo, sería destinarla a segunda vivienda para los periodos vacacionales o para los fines de semana.

Asimismo, la vivienda ha de constituir el espacio en el que la persona o, en su caso, personas que integren la unidad familiar residan, habiten, desarrollen sus vidas, no debiendo ser utilizada para otros fines o usos, por ejemplo, montar un local o negocio o destinarla, aunque sea parcialmente, a usos no permitidos o no contemplados, como sería el transformar una habitación para utilizarla como garaje, o un trastero en una habitación.

2º.– La vivienda ha de respetar los requisitos de calidad, superficie y diseño que establezca la normativa vigente, principalmente, los Planes de Vivienda y las normas técnicas de diseño y calidad¹¹.

cionado precio máximo, actualizado en función de la evolución del IPC desde la fecha de la calificación definitiva de la vivienda (...).”

“4. En el caso de adquisición del derecho de superficie de viviendas protegidas para venta, el precio máximo por metro cuadrado útil no podrá superar un porcentaje del precio máximo establecido para la venta de una vivienda protegida del mismo régimen. Dicho porcentaje será del 80 por ciento, cuando el derecho de superficie tenga un período de duración de 75 años, por estar la vivienda construida sobre suelo público; o de 99 años, en otros casos. Para la determinación del precio máximo, tanto en primeras como en segundas y posteriores transmisiones, estos porcentajes se reducirán en proporción a los años que resten hasta la extinción de ese derecho de superficie, y se aplicarán sobre el mencionado precio máximo, actualizado en función de la evolución del IPC desde la fecha de la calificación definitiva de la vivienda.”

¹¹ A nivel normativo hay que recordar que en 2004, paralelamente a la tramitación de la que sería la LMVPS, se tramitaba un borrador de Proyecto de Ley de Calidad de la Vivienda en Andalucía que, finalmente, quedó paralizado al no ser informado por el Consejo Económico y Social de Andalucía.

Partimos de que estamos ante un concepto cambiante y, por lo tanto, los requisitos que se exigen varían con el tiempo, en función de las necesidades de sus moradores, que van transformándose al ritmo que evoluciona la forma de vida de la sociedad.

La superficie máxima de las viviendas protegidas viene fijada en los distintos Planes de Vivienda en función del Programa al que se acoja, así, por ejemplo, de acuerdo con los artículos 26, 29 y 32 TIPCVS, las viviendas protegidas de régimen especial no superarán los 70 m², las viviendas de régimen general los 90 m² y las de iniciativa municipal y autonómica los 90 m². En todos estos casos, en la promoción podrán incluirse viviendas de hasta 120 m² destinadas a familias con personas en situación de dependencia y hasta un 5% para familias numerosas.

En materia de diseño y calidad podríamos remontarnos a la Orden del Ministerio de Gobernación de 29 de febrero de 1944, por la que se determinaban las condiciones higiénicas mínimas que habían de reunir las viviendas (BOE número 61, de 1 de marzo de 1944). En ella se hacía una descripción bastante aceptable de los requisitos que habían de cumplirse para poder considerarse “vivienda familiar”, así, se decía que estaría compuesta, “... como mínimo, de cocina-comedor, un dormitorio de dos camas y un retrete, habiendo de tenerse siempre en cuenta la relación entre la capacidad de la vivienda y el número y sexo de sus moradores”. Es curioso como ya en esta Orden se tiene expresamente en cuenta un dato relativo al impacto de género, el sexo de los moradores de la vivienda¹².

En Andalucía es la Orden de 21 de julio de 2008 la que contiene la normativa técnica vigente sobre diseño y calidad aplicable a las viviendas protegidas¹³.

¹² La citada Orden, aunque a efectos, como hemos dicho, de establecer las condiciones higiénicas mínimas que habían de reunir las viviendas, nos ofrece una imagen bastante útil del concepto que de la misma tenía la Administración y, por ende, la sociedad. Se fijan las dimensiones mínimas de las distintas habitaciones, anchuras mínimas del pasillo, las dimensiones mínimas de los patios y patinillos, etc.

¹³ En su artículo 3 regula la composición y superficies de las viviendas del siguiente modo:

“La vivienda familiar constará, como mínimo, de una habitación capaz para estar, comer y cocinar, un dormitorio y un cuarto de aseo, compuesto de baño o ducha, lavabo e inodoro.

En viviendas de más de 70 m² útiles, existirán, al menos, dos cuartos de aseo. Como mínimo, uno de ellos será completo y el otro con lavabo e inodoro.

Las superficies útiles serán para cada tipo de vivienda, según su número de dormitorios, las siguientes: vivienda de un dormitorio, 60 m² de superficie útil máxima; de dos dormitorios, 70 m²; de tres dormito-

Esta Orden también establece los requisitos mínimos de altura de la edificación, sobre la instalación de ascensores en edificios plurifamiliares, dimensiones de los patios, de las superficies de iluminación, de las habitaciones y garajes que, evidentemente, no coinciden con los de la antigua Orden de 1944.

En este contexto, juega un papel importante el Decreto de la Consejería de Presidencia 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía. Concretamente, el Capítulo II del Título II de este Reglamento, dedicado a las “Edificaciones de viviendas”, establece en los artículos 100 a 123 las normas y exigencias mínimas sobre accesibilidad y eliminación de barreras aplicables a la construcción, reforma o alteración de uso o actividad de los espacios exteriores e interiores, instalaciones, dotaciones y elementos de uso comunitario y a las viviendas (parámetros de las cocinas, dormitorios, cuartos de baño, salones de estar y comedores, etc.).

3º.- La vivienda protegida está sujeta a un precio máximo de venta o, en su caso, de alquiler. Este precio se calcula principalmente atendiendo a las estipulaciones establecidas en la Ley 13/2005, el Decreto 149/2006, el PEVR 2009–2012, la Orden del Ministerio de Vivienda VIV/1952/2009, de 2 de julio, por la que se declaran los ámbitos territoriales de precio máximo superior para el año 2009 (y que han seguido vigentes para 2010, 2011 y 2012), el TIPCVS 2008–2012 y la Orden de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio (CVOT) de 26 de enero de 2010 de desarrollo de éste.

Este precio depende, en primer lugar, de si se trata del precio de la primera venta de la vivienda o de si estamos ante una segunda o ulterior transmisión de la misma. Asimismo, varía en función del municipio donde se ubique la vivienda, de la superficie útil de la misma, del Programa en el que se incluya la vivienda y, en su caso, de su antigüedad.

rios, 90 m²; de cuatro o más dormitorios, la superficie útil máxima permitida o financiable por los Planes de Vivienda vigentes, en aquellos programas en los que se permitan superficies mayores a 90 m².

Se exceptúa del cumplimiento de las determinaciones anteriores a los alojamientos, en los que será de aplicación lo siguiente:

a) La superficie útil mínima de los alojamientos será de 25 m², excluidos los servicios comunes.

b) La relación entre la superficie útil de un alojamiento y el número de personas a que vaya destinada no será inferior a 4 metros por persona. En el cómputo de esta superficie quedan excluidos los servicios comunes”.

Los precios máximos se calculan multiplicando el módulo básico estatal (MBE)¹⁴ por un coeficiente, que varía dependiendo del tipo de vivienda y del ámbito territorial en el que ésta se ubique.

Con respecto a los “ámbitos territoriales”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 TIPCVS, los municipios andaluces, para la aplicación de los precios máximos de venta y renta de las viviendas protegidas, se incluyen en alguno de los siguientes ámbitos territoriales: primero; segundo; y de precio máximo superior¹⁵.

4º.- Y por último, ha de ser “calificada” como “protegida” por el Ayuntamiento donde se ubique la vivienda.

Como desarrollo de la atribución competencial contenida en el art. 9.2.d) LAULA, el Decreto 1/2012, de 10 de enero, ha modificado el art. 36 del Decreto 149/2006, estableciendo que el promotor debe cursar la solicitud de calificación no ante la Delegación Provincial Consejería competente en materia de vivienda, sino ante el Ayuntamiento.

Es, por tanto, ahora la Administración local la que deberá: primero, verificar la adecuación de las viviendas a las estipulaciones contenidas en el Decreto 149/2006, a la normativa técnica y de diseño y al Plan de Vivienda y Suelo autonómico correspondiente; segundo, comprobar la adecuación urbanística de la promoción y la existencia de demanda adecuada a la promoción con base en los datos del Registro Público Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas (RPMDVP); y, finalmente, en su caso, comprobar que se cumple la reserva a determinados programas que puedan establecer el Plan de Vivienda y Suelo autonómico o municipal.

El Ayuntamiento cuenta con el plazo de tres meses para la resolución y notificación de la calificación provisional. Transcurrido el mismo sin que se haya

¹⁴ Por Resolución de 13 de febrero de 2012 del Ministerio de Fomento se fija el MBE en 758 euros por metro cuadrado de superficie útil.

¹⁵ El ámbito territorial primero comprende aquellos municipios de mayor dimensión demográfica, grado de necesidad de vivienda y mayor dinamismo económico y de población. Los municipios del ámbito territorial primero vienen detallados en el Anexo 1, apartado 1, del TIPCVS 2008-2012, los no incluidos en dicho listado, de acuerdo con el apartado 2 del Anexo 1, serán de Ámbito Territorial Segundo. Por último, el ámbito territorial de precio máximo superior, también denominados municipios del Grupo C, comprende a los municipios del ámbito territorial primero que así hayan sido declarados por el Ministerio competente en materia de vivienda, a instancia de la Comunidad Autónoma, o que se puedan declarar de acuerdo con lo que disponga el correspondiente Plan Estatal de Vivienda y Suelo.

notificado resolución expresa, se podrá entender otorgada por silencio administrativo, de acuerdo con el régimen general del silencio establecido en los artículos 42 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Previo al otorgamiento de la calificación definitiva, corresponde al Ayuntamiento verificar la adecuación de la obra realizada al documento técnico autorizado y la obtención de licencia de primera ocupación.

El promotor cuenta con el plazo de treinta meses –plazo susceptible de ampliación– desde el otorgamiento de la calificación provisional para solicitar del Ayuntamiento la calificación definitiva.

El Ayuntamiento deberá resolver y notificar la correspondiente resolución administrativa en el plazo máximo de dos meses desde la presentación de la solicitud. La no resolución en plazo da lugar a un silencio administrativo negativo, de conformidad con lo dispuesto en el epígrafe 7.2.2 del Anexo 2 de la Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para la ciudadanía, tras su modificación por el Real Decreto–Ley 1/2009, de 24 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes de carácter administrativo (convalidado mediante Resolución de la Presidencia de Andalucía de 12 de marzo de 2009, publicada en el BOJA núm. 61, de 30 de marzo de 2009).

La resolución denegando la calificación definitiva será siempre motivada y susceptible de recurso administrativo potestativo de reposición o directamente de recurso contencioso–administrativo ante el orden jurisdiccional contencioso–administrativo.

Las personas adquirentes de viviendas protegidas cuyos expedientes no hubiesen obtenido la calificación definitiva por causas imputables a la persona promotora, podrán optar entre resolver el contrato o solicitar del Ayuntamiento la rehabilitación del expediente a su favor, siempre que medie contrato de compraventa de la vivienda o cantidades entregadas a cuenta del precio de venta de la misma, y se comprometan, en su caso, a la terminación de las obras o a la subsanación de las deficiencias que impidieron la obtención de la calificación definitiva, dentro del plazo y con el presupuesto que a tal efecto les sea fijado por el Ayuntamiento.

VI. COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA Y SUELO

La política de vivienda está íntimamente conectada con la política de suelo. Ha de mantenerse entre ellas una necesaria coordinación para que aquélla de sus frutos. Muestra de ello son las prescripciones contenidas en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito regional y subregional, así como las determinaciones que el planeamiento urbanístico ha de contener al respecto, como a continuación expondremos.

En esta línea, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado por el Decreto 129/2006, de 27 junio, subraya en su Norma 50 como una de las más eficientes políticas de vivienda una adecuada política de suelo residencial mantenida en el tiempo.

Asimismo, explicita el deber de la Administración regional de establecer una política de suelo residencial que, ante todo, se presente como una política de concertación y de reequilibrio territorial que permita atender los mercados más desequilibrados, incrementar la accesibilidad a la vivienda de los colectivos más desfavorecidos y garantizar la producción de vivienda protegida.

Para la consecución de estos objetivos se prevé el desarrollo de las siguientes medidas de política de suelo residencial:

En primer lugar, la incorporación de criterios territoriales a los Planes de Vivienda y Suelo elaborados por la Junta de Andalucía, estableciendo las determinaciones específicas para cada una de las diferentes estructuras territoriales y su adecuación al Modelo Territorial de Andalucía.

En segundo lugar, el desarrollo de estrategias de política de suelo para viviendas protegidas y la formación de patrimonios públicos de suelo, tal como se establece en la LOUA, que en el caso de las áreas metropolitanas dará lugar a políticas de ámbito supramunicipal.

Y en tercer término, el incorporar en la formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de los Centros Regionales y litoral y en aquellos otros ámbitos donde se pueda establecer una unidad de mercado estrategias integradas en materia de vivienda y suelo, identificando actuaciones estratégicas para su ejecución concertada.

En este contexto, a nivel de planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, tomaremos como muestra las determinaciones que sobre el uso del suelo residencial y las políticas sobre el mercado de vivienda se recogen en el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS), cuya formulación se acordó por el Decreto 195/2006, de 7 de noviembre, siendo aprobado por el Decreto 267/2009, de 9 de junio.

Con respecto a las determinaciones sobre el uso residencial del suelo, la directriz contenida en el art. 51 POTAUS dispone que los instrumentos de planeamiento urbanístico general atenderán prioritariamente a las necesidades de vivienda derivadas de la formación de nuevos hogares como consecuencia de la dinámica de la población residente en el municipio. Para ello, los instrumentos de planeamiento incorporarán estudios sobre las demandas de vivienda de su población, diferenciadas según sus condiciones económicas y demográficas. Dichos estudios adoptarán parámetros estadísticos oficiales, contrastados, realistas y adaptados a la trayectoria de la última década.

Por su parte, en cuanto a las políticas sobre el mercado de la vivienda, se pretende que las mismas se integren con las políticas de suelo a fin de incrementar el patrimonio público de suelo, cuyo destino preferente será la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Las políticas en materia de suelo se orientarán a promover una oferta que atienda a las necesidades de primera vivienda, favoreciendo los mercados más desequilibrados.

Subraya el propio art. 51 POTAUS la importancia en este contexto de los Planes Municipales de Vivienda, al establecer que las políticas de vivienda y suelo han de formalizarse a través de ellos. Estos Planes habrán de contener la identificación y programación de las actuaciones necesarias para atender las necesidades de primera vivienda de los vecinos del municipio.

La Consejería competente en la materia¹⁶ y los Ayuntamientos de la aglomeración urbana coordinarán sus actuaciones de ordenación, planificación y gestión mediante la realización de actuaciones concertadas, en el marco del planeamiento urbanístico.

¹⁶ En la actualidad, tras el Decreto del Presidente de la Junta 3/2012, de 5 de mayo, la Consejería de Fomento y Vivienda, cuya estructura orgánica ha sido aprobada por el Decreto 150/2012, de 5 de junio (BOJA número 115, de 13 de junio).

En este plano de coordinación de actuaciones, el POTAUS destaca la figura de un ente, el Consorcio Metropolitano de Vivienda. Visualiza a este Consorcio como un órgano de gestión capaz de dar una respuesta coordinada a la demanda de vivienda a partir de la disponibilidad de suelos y viviendas de titularidad pública, con una especial atención a los criterios de selección existentes en cada municipio y un sistema transparente de adjudicación tanto en el ámbito municipal como supramunicipal. Al mismo tiempo, contempla a este ente como un órgano con competencias para ejercer funciones de programación y gestión de operaciones destinadas a ofertar vivienda protegida, identificando aquellos suelos idóneos para este fin.

A finales de 2007, se creó el Consorcio de la Vivienda para los Vecinos del Área de Sevilla (Convive), como entidad de Derecho Público de naturaleza asociativa, integrado por las siguientes Administraciones:

– La Administración de la Junta de Andalucía (representada primero por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, después Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, actual Consejería de Fomento y Vivienda, cuyo titular detenta la Presidencia), con una participación del 45%.

– La Diputación Provincial de Sevilla, con una participación del 10%.

– Y treinta y cinco Ayuntamientos¹⁷ de Sevilla, con una participación del 45%.

De acuerdo con sus Estatutos, aprobados por Resolución de la Dirección General de Administración Local de 13 de noviembre de 2007 (publicados en el BOJA número 226, de 16 de noviembre de 2007), el Consorcio tiene como fin el de articular la cooperación técnica, económica y administrativa entre las Administraciones consorciadas de manera que permita coordinar las políticas en materia de vivienda en el ámbito territorial de los municipios consorciados, con el objetivo prioritario de facilitarles a los vecinos el acceso a una vivienda digna y a un precio asequible.

¹⁷ En concreto, los de: Albaida del Aljarafe, Alcalá de Guadaíra, Alcalá del Río, Almensilla, Aznalcázar, Aznalcóllar, Benacazón, Camas, Carmona, Carrión de los Céspedes, Castilleja de Guzmán, Castilleja de la Cuesta, Coria del Río, Dos Hermanas, Gerena, Gines, Guillena, Huévar del Aljarafe, Isla Mayor, Mairena del Alcor, Mairena del Aljarafe, Olivares, Los Palacios y Villafranca, La Puebla del Río, La Rinconada, Salteras, San Juan de Aznalfarache, Sanlúcar la Mayor, Santiponce, Sevilla, Umbrete, Utrera, Valencina de la Concepción, Villamanrique de la Condesa y El Viso del Alcor.

No obstante, la andadura del Consorcio de la Vivienda ha sido corta, ya que desde principios de 2012 se encuentra *de facto* en fase de liquidación, por lo que las Administraciones locales y autonómica tendrán que coordinar sus competencias y gestiones en materia de vivienda prescindiendo de este órgano que fue creado *ex profeso* para ello.

El artículo 51 del POTAUS alude, por último, a que las políticas en materia de vivienda tienen, asimismo, el deber de adoptar estrategias concretas sobre la vivienda vacía y los solares sin edificar, con el fin de su incorporación al mercado. De esta forma se contribuirá a la revitalización de los cascos urbanos, a reducir las necesidades de consumo de suelo y a optimizar el uso del patrimonio edificado.

Para concluir este apartado, en la línea ya expresada, esto es, partiendo de la promoción por parte del planeamiento urbanístico de la cohesión social en las ciudades y pueblos de Andalucía, el art. 10 LDVA dispone que, de acuerdo con la normativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo y los instrumentos de ordenación territorial, el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) 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. Como se observa, también la LDVA destaca la figura de los PMVS, vinculando las determinaciones que ha de contener el PGOU para cubrir las necesidades de vivienda a lo establecido al respecto en el PMVS.

Por su parte, los diferentes instrumentos de planeamiento de desarrollo, tales como los Planes Parciales de Ordenación y los Planes Especiales, 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, así, por ejemplo, porcentaje de viviendas de régimen general, de régimen especial, de alojamientos en alquiler para jóvenes, con o sin opción de compra, etc.

VII. INCIDENCIA DE LA LEY 2/2012, DE 30 DE ENERO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA EN LAS RESERVAS DE SUELO PARA VIVIENDA PROTEGIDA

Para hacer efectivos los principios, derechos y deberes enunciados en el Título I de la Ley del Suelo (LS) estatal, el primero de ellos el de disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de di-

seño para todas las personas, el art. 10.1.b) de la misma dispuso que las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán “destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa”.

Esta reserva, que ha de ser determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar “el 30% de la edificabilidad residencial” prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.

Empero, el propio art. 10.1.b) LS, prevé que la propia legislación territorial y urbanística pueda también fijar o permitir de modo excepcional una reserva inferior para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

Por su parte, la Disposición Transitoria Primera de la LS regula la aplicación de la reserva para vivienda protegida exigida en el art. 10.1.b) de la misma.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dado que ya el art. 10.1.A).b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) contemplaba una reserva para vivienda protegida, que fue concretada mediante la modificación introducida por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, y que era coincidente en términos generales con el mínimo previsto en la legislación estatal, no tuvo que ser objeto de adaptación por lo que hace a este punto.

Con posterioridad, en 2010, la LDVA en su art. 15 dispuso que con el fin de 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 supone la obligación del Ayuntamiento de incorporar los terrenos al instrumento de planeamiento aplicable, de-

biendo justificar la correspondiente modificación del planeamiento municipal para su incorporación. Por su parte, la Administración de la Junta de Andalucía deberá asegurar las dotaciones y equipamientos de su competencia que requiere la Ley.

Pues bien, la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA, no ha variado el porcentaje que ésta contemplaba como reserva de suelos para viviendas protegidas, pero sí ha modificado el art. 10.1.A).b) introduciendo como principal novedad la figura de los PMVS, de forma que conecta las previsiones del planeamiento urbanístico a las determinaciones en materia de vivienda establecidas en estos planes.

La reserva de suelo para viviendas protegidas del planeamiento urbanístico aprobado definitivamente a la fecha de entrada en vigor de la Ley 2/2012, esto es, el 28 de febrero de 2012, será la establecida por dicho planeamiento, destinándose ésta íntegramente a viviendas protegidas acogidas al correspondiente Plan andaluz de Vivienda y Suelo.

De acuerdo con lo dispuesto en el punto 4 de la Instrucción de la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda 1/2012, dirigida a los órganos urbanísticos de esta Consejería en relación con la entrada en vigor y aplicación de la Ley 2/2012¹⁸, la incorporación al planeamiento vigente de la modulación de la reserva de viviendas protegidas que, conforme al art. 10.1.A).b) LOUA, provenga del PMVS sobrevenido al planeamiento, no precisará de innovación alguna previa y se aplicará directamente respecto de las áreas y sectores donde la reserva de viviendas protegidas no haya quedado previamente definida, así, en ámbitos comprendidos en nuevos Planes de Sectorización, innovaciones que supongan nueva clasificación del suelo o cambios de uso global con destino residencial y sectores que quedaron sujetos a esta reserva en aplicación de la Disposición Transitoria Única de la Ley 13/2005 y respecto de los que no se haya aprobado el Plan Parcial ni hayan sido objeto de incorporación de la reserva por vía de la Adaptación Parcial de sus determinaciones a la LOUA.

¹⁸ Entendemos que hubiera sido aconsejable que la Instrucción 1/2012, de fecha de marzo de 2012 – sin especificar día- hubiera sido objeto de publicación en el BOJA, puesto que su contenido e interpretación sobre la aplicación de este y otros aspectos es de sumo interés, no sólo para los órganos de la Consejería competente en materia de urbanismo, sino para los Ayuntamientos y demás entidades con competencias en materia de planeamiento urbanístico. No obstante, puede actualmente accederse a su contenido a través de la web de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía.

En los restantes supuestos, esto es, en las áreas y sectores respecto a los que ya se ha establecido la reserva para viviendas protegidas de conformidad con la Disposición Adicional Primera y la regla segunda de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 2/2012, la eventual alteración de dicha reserva conforme al PMVS que haya sobrevenido requerirá la innovación del referido planeamiento urbanístico, que tendrá que incorporar los coeficientes de aprovechamiento que resulten de aplicación a los distintos regímenes de protección.

Por último, la Instrucción 1/2012 establece respecto del planeamiento urbanístico general en tramitación que haya sido sometido a aprobación inicial que, si en el curso de la tramitación se produce la aprobación del PMVS con la modulación y el contenido expresado en el art. 10.1.A).b) LOUA, se podrá incorporar al planeamiento urbanístico las previsiones del PMVS relativas al porcentaje de vivienda protegida y a los distintos regímenes de protección, siendo necesaria en este caso una nueva información pública.

Pues bien, llegados a este punto, pasamos a exponer pormenorizadamente la redacción última del art. 10.1.A).b) LOUA dada por la Ley 2/2012.

1º.- Comienza el art. 10.1.A).b) LOUA disponiendo como determinaciones de la ordenación estructural en todos los municipios que “En cada área de reforma interior o sector con uso residencial, las reservas de los terrenos equivalentes, al menos, al 30% de la edificabilidad residencial de dicho ámbito para su destino a viviendas protegidas, en los términos previstos en el Plan Municipal de Vivienda y Suelo, que podrá aumentar este porcentaje para atender las necesidades del municipio”.

La Ley mantiene el porcentaje mínimo del 30%, pero ahora contempla expresamente que el mismo se aumente en los términos previstos en el correspondiente PMVS. En este punto, puede comprobarse cómo la mayoría de los planes municipales que estaban aprobados con anterioridad contemplan un porcentaje de reserva de suelo para viviendas protegidas superior al 30%, así, el Plan Municipal de la Vivienda de Sevilla 2008–2012 destina un 41,3%, el Plan Local de Vivienda de Jerez de la Frontera 2008–2018 reserva el 41% de terrenos y, en el mismo sentido, entre otros, el Plan Municipal de Vivienda y Suelo de Córdoba 2010–2018, el III Plan Municipal de Dos Hermanas o de Alcalá de Guadaíra.

A continuación, el artículo contempla la situación en la que el PMVS arroja una demanda de vivienda protegida acogida al Plan de Vivienda y Suelo andaluz inferior al 30%. Supongamos que el PMVS determina que la demanda

de vivienda protegida acogida a los programas regulados por el Plan andaluz de vivienda que esté vigente es de un 20%. En ese caso se dispone que la diferencia hasta alcanzar el 30% deberá destinarse a viviendas sujetas a algún régimen de protección municipal, que habrá de estar establecido en el PMVS. En el ejemplo propuesto, la diferencia hasta alcanzar el 30% sería de un 10%, de modo que mientras un 20% de los suelos se destinarían a viviendas protegidas acogidas a programas contemplados en el Plan andaluz de Vivienda y Suelo, otro 10% del suelo se destinaría a viviendas sujetas a algún otro tipo de protección pública. Imaginemos, el caso de viviendas con una superficie útil superior a la máxima permitida en los programas contemplados en el Plan de Vivienda autonómico, pongamos el caso de viviendas con un superficie de 150 m² de superficie útil, o de viviendas destinadas a personas con ingresos superiores a los contemplados en el PCVS, por ejemplo, destinatarios que no superasen las 8,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM)¹⁹.

En este contexto, hay que traer a colación que la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/2012 dispone en relación con los suelos que a la entrada en vigor de esta Ley (esto es, el 28 de febrero de 2012) se encuentren calificados para concretar la reserva de vivienda protegida que no podrán ser objeto de alteración para destinarlos a viviendas sujetas a algún régimen de protección municipal, salvo que se proceda a la correspondiente innovación del planeamiento urbanístico conforme al art. 36 LOUA, y de acuerdo con los coeficientes de aprovechamiento urbanístico que correspondan a cada uso pormenorizado de vivienda según el régimen de protección.

Por su parte, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 2/2012 estipula unas reglas específicas para las modificaciones de planeamiento adaptado de forma parcial a la LOUA conforme al procedimiento establecido en el Decreto 11/2008, de 22 de enero, que afecten a suelos incluidos en un ámbito en el que se hayan realizado correcciones de edificabilidad o de densidad, o de ambas, necesarias para mantener el aprovechamiento urbanístico del planeamien-

¹⁹ De acuerdo con lo previsto en el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, se entienden automáticamente prorrogadas las siguientes cuantías del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples para 2012: IPREM diario, 17,75 €; IPREM mensual, 532,51 €; e IPREM anual, 6.390,13 €. En los supuestos en que la referencia al salario mínimo interprofesional haya sido sustituida por la referencia al IPREM, la cuantía anual del IPREM será de 7.455,14 € cuando las correspondientes normas se refieran al salario mínimo interprofesional en cómputo anual, salvo que expresamente excluyeran las pagas extraordinarias, en cuyo caso, la cuantía sería de 6.390,13 €.

to vigente, conforme al art. 3.2.b) del Decreto 11/2008. Estas modificaciones se regirán por las siguientes reglas particulares:

1^a) Las que tengan por objeto un aumento o disminución de la densidad tendrán la consideración de alteración de la ordenación estructural del planeamiento general.

2^a) Las que tengan por objeto un cambio de calificación de vivienda protegida a vivienda sujeta a algún régimen de protección municipal requerirán la necesaria adecuación de la densidad o edificabilidad de acuerdo con el coeficiente otorgado a la vivienda sujeta a algún régimen de protección municipal.

2^o.– El art. 10.1.A).b) LOUA plantea a continuación la situación de ausencia de PMVS, o de falta de previsión en el mismo del citado régimen municipal de protección. En dicho caso, la reserva será como mínimo del 30%, destinándose íntegramente a viviendas protegidas acogidas al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo.

Dada la remisión que el art. 10.1.A).b) LOUA hace a los programas de viviendas regulados en el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, conviene conocer, al menos, cuales son los que se recogen en el vigente PCVS 2008–2012.

Las actuaciones protegidas en el PCVS se refieren a:

- El acceso a la vivienda.
- La conservación, mantenimiento y rehabilitación de viviendas.
- La mejora de la eficiencia energética de viviendas y edificios.
- Y a los instrumentos para la mejora de la ciudad existente.

Y en materia de acceso a la vivienda el PCVS 2008–2012 regula los siguientes Programas:

- De acceso en propiedad²⁰.

²⁰ Como Programas protegidos para la venta se regulan los siguientes:

- Viviendas protegidas de precio general.
- Viviendas protegidas de régimen especial.
- Viviendas protegidas de iniciativa municipal y autonómica.
- Adquisición protegida de viviendas usadas.
- Fomento de la adquisición desde el alquiler.

- Para alquiler²¹.
- Para jóvenes²².
- Para personas con riesgo de exclusión social²³.

3º.- El artículo 10.1.A).b) LOUA explicita que en ningún caso computará en el comentado 30%, como reserva de vivienda protegida, la edificabilidad asignada a los alojamientos transitorios de promoción pública que se implanten en suelo de equipamiento público.

Como ya expusimos en el epígrafe III.1. de este trabajo, el artículo 20 LDVA impone a las Administraciones Públicas andaluzas la obligación de favorecer 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. Y concretamente, el apartado cuarto del art. 20 LDVA ya establecía que los alojamientos de promoción pública que se ubiquen en suelos de equipamientos públicos tendrán la consideración de equipamientos públicos.

De acuerdo con los programas regulados en el vigente PCVS 2008-2012, las viviendas para personas con riesgo de exclusión social se acogerán a los siguientes Programas:

1º) Al de Alojamientos de promoción pública, que son en régimen de alquiler de renta básica a 25 años. Sus destinatarios no superan 1 vez el IPREM. Son promovidos en suelo público y suelos calificados por el planeamiento urbanístico como de servicios, dotaciones o equipamientos, ya sea por promotor

²¹ Los Programas de viviendas protegidas para el alquiler son:

- Viviendas protegidas en alquiler de renta básica.
- Viviendas protegidas en alquiler con opción a compra.
- Alojamientos protegidos.
- Fomento del alquiler del parque residencial desocupado.

²² Los Programas de viviendas protegidas para jóvenes son:

- Viviendas protegidas joven en venta.
- Viviendas protegidas en alquiler con opción a compra para jóvenes.
- Alojamientos protegidos para universitarios.

²³ Los Programas para personas con riesgo de exclusión social son:

- Viviendas de promoción pública para la integración social.
- Alojamientos protegidos de promoción pública.

público o privado con concesión. Entre el promotor y la Consejería competente en materia de vivienda se suscribirá el correspondiente convenio, siendo también posible suscribir convenios entre promotor y la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, tras la nueva reordenación de Consejerías, esta posibilidad entendemos que lo será bien con la Consejería de Salud y Bienestar Social y del Servicio Andaluz de Salud²⁴ o con la Consejería de Presidencia e Igualdad²⁵.

2º) O al de Viviendas de promoción pública para la integración social, que son en régimen de alquiler a 25 años, estando sujetas a una renta máxima. Un 30% de estas viviendas se ha de reservar para colectivos con especiales dificultades sociales que no superan 1 vez el IPREM, mientras que el 70% restante se destina a familias que no superen 2,5 IPREM. Deberán ser promovidas en suelos de titularidad pública por promotor público o privado cuando actúe por concesión administrativa. El plazo de duración de los contratos será inferior a cinco años, pudiendo con posterioridad suscribirse un nuevo contrato. Estas viviendas serán puestas a disposición del Ayuntamiento o entidad sin ánimo de lucro para su gestión en alquiler. La superficie útil máxima de las mismas será de 70 metros cuadrados. Por último, señalar que el PCVS contempla tanto ayudas financieras al promotor (préstamo convenido, subsidiación del préstamo convenido, subsidiación complementaria y subvención por vivienda), como ayudas económicas para el Ayuntamiento o entidad que gestione la reserva del 30%.

4º. – A renglón seguido, el art. 10.1.A).b) LOUA contempla la posibilidad de que el PGOU pueda eximir total o parcialmente de la obligación de la reserva del 30% a sectores o áreas de reforma interior que cumplan con los siguientes requisitos:

1º) Que tengan una densidad inferior a 15 viviendas/hectáreas.

2º) Y que por su tipología no se consideren aptos para la construcción de este tipo de viviendas.

Pongamos el supuesto de un sector destinado a campo de golf. Evidentemente por la tipología de viviendas tipo chalets no se consideraría dicho suelo como apto para promover en él viviendas protegidas.

²⁴ Vid. Decreto 152/2012, de 5 de junio, por el que se establece su estructura orgánica (BOJA núm. 115, de 13 de junio).

²⁵ Vid. Decreto 146/2012, de 5 de junio, por el que se establece su estructura orgánica y su corrección de errores publicada en el BOJA número 118, de 18 de junio.

En el caso de acordarse la exención total o parcial de la reserva del 30%, por cumplirse con las citadas circunstancias de densidad baja o muy baja y no resultar apta, por su tipología, la construcción de viviendas protegidas, el PGOU preverá su compensación mediante la integración de la reserva que corresponda con el resto del municipio, asegurando su distribución equilibrada en el conjunto de la ciudad.

En este punto, recordemos que, de acuerdo con el Modelo de Ciudad diseñado en el POTA (norma 45), el planeamiento tendrá entre sus objetivos la consecución de un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo.

Como norma y criterio general, el art. 45.4 POTA dispone que serán criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los PGOU con el modelo de ciudad establecido en este Plan la dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% de suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito.

Pues bien, con relación a este criterio, hay que saber que el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en Andalucía, ha regulado en su art. 18 una modulación de los parámetros de crecimiento en asentamientos susceptibles de incorporación, disponiendo la letra B) de su apartado primero para el cálculo del crecimiento poblacional que, sin perjuicio de lo que dispongan los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, para la aplicación de los parámetros de crecimiento previstos en la Norma 45 del POTA, regirán las siguientes reglas:

“c) En ningún caso computará la población que corresponda a las nuevas viviendas vinculadas a la reserva de terrenos destinados a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública ya sea en el mismo ámbito o, cuando proceda su exención conforme establece el art. 10.1.A).b) de la LOUA, en otras áreas o sectores del Plan General.”

5º.– De manera excepcional, en el caso de revisiones parciales o modificaciones, en lugar de proceder a la compensación del porcentaje de reserva que haya sido objeto de exención con el resto del municipio, la innovación correspondiente podrá contemplar justificadamente un incremento de la cesión de terrenos hasta un máximo del 20% en cumplimiento del deber contemplado en el art. 51.1.C).e) LOUA, a los efectos de compensar las plusvalías generadas por dicha exención.

Se trata, pues, de una facultad discrecional de la Administración, que podrá optar por incrementar el porcentaje de cesión, con base en razones de conveniencia y oportunidad. Así, podrá decidir no aplicar esta opción o no agotarla incrementando la cesión hasta el tope máximo el 20% sino, por ejemplo, elevándolo a un 15%.

En los sectores de suelo urbanizable, esta excepción y el correlativo incremento del porcentaje de cesión, sólo se podrá llevar a efecto si se justifica, en el conjunto del PGOU, que la disponibilidad de suelo calificado para esta finalidad es suficiente para abastecer las necesidades presentes y futuras de viviendas protegidas conforme al PMVS.

Para poder realizar correctamente esta justificación, la Administración tendrá que acudir no sólo a los datos que le pueda proporcionar el RPMDVP, sino principalmente a otro tipo de fuentes y de estudios e informes, de carácter socio-demográficos, relativos a la población del municipio, que avalen cuáles sean las necesidades de vivienda protegida que se prevén a medio y largo plazo de conformidad con la programación y las actuaciones contempladas en el PMVS, como pueden ser los datos de la Proyección de la población de Andalucía por ámbitos subregionales 1998–2016 del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IAEC), que es una continuación de la Proyección de Población de Andalucía 1998–2051, o la Proyección de población activa de Andalucía 2009–2035, que ofrece los resultados sobre el posible comportamiento de la población económicamente activa en Andalucía.

6º.– Por último, esta letra b) del art. 10.1.A) LOUA regula la posibilidad de que los instrumentos de planeamiento general puedan establecer parámetros que eviten la concentración excesiva de viviendas protegidas, con el objeto de evitar la segregación espacial, la conformación de barriadas tipo gueto y favorecer la integración social.

Con relación a este punto citaremos la nueva redacción de la letra d) del art. 10.1.A) LOUA dada por la Ley 2/2012. Según ésta, en todos los municipios,

los PGOU establecerán la ordenación estructural mediante, entre otras, las siguientes determinaciones relativas a los usos y edificabilidades globales para las distintas zonas de suelo urbano y para los sectores de suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable ordenado y sectorizado, así como sus respectivos niveles de densidad, que se distribuirán entre los siguientes parámetros:

1. Densidad muy baja: 5 viviendas o menos por hectárea.
2. Densidad baja: de 6 a 15 viviendas por hectárea.
3. Densidad media-baja: de 16 a 30 viviendas por hectárea.
4. Densidad media: de 31 a 50 viviendas por hectárea.
5. Densidad alta: de 51 a 75 viviendas por hectárea.
6. Densidad muy alta: a partir de 76 viviendas por hectárea.

La determinación sobre la densidad de vivienda en los PGOU que a fecha de 28 de febrero de 2012 no haya recaído Aprobación Inicial, deberá quedar expresada conforme a la horquilla de tramos descrita por el art. 10.1.A).d) LOUA.

Por su parte, los PGOU que a la fecha de la entrada en vigor de la Ley 2/2012 cuenten con Aprobación Inicial podrán adoptar las referidas determinaciones relativas a la densidad mediante una nueva Aprobación Inicial o Provisional del mismo, y sometiendo el Plan General a una nueva información pública, todo ello, de acuerdo con la ya citada Instrucción 1/2012 de la Dirección General de Urbanismo.

Dado que la densidad de viviendas en los PGOU vigentes es el número exacto de viviendas susceptibles de edificarse en un ámbito concreto o la ratio expresada en un número concreto de unidades por hectáreas, la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 2/2012 establece que, hasta que aquéllos se adapten, toda modificación de planeamiento que tenga por objeto un aumento o disminución de la densidad de menos del 20% no conllevará la alteración de la ordenación estructural de dicho Plan.

Con la modificación acometida por la Ley 2/2012, estableciendo horquillas para fijar la densidad, la determinación del número exacto de viviendas no se puede deducir, como hasta ahora, de las determinaciones de la ordenación estructural del PGOU. Es por ello que la propia reforma de la LOUA contiene un parámetro de equiparación de metros cuadrados de techo residencial y habitantes. La Ley 2/2012 ha introducido la posibilidad de fijar la reserva de sistemas generales de espacios libres por habitante o por cada 40 metros cuadrados de techo destinado a uso residencial.

Por dicho motivo, tal y como ilustra la Instrucción 1/2012, para aquellos PGOU que por estar aprobados inicialmente con posterioridad al 28 de febrero de 2012 establezcan los parámetros de densidad de conformidad con los tramos previstos en el art. 10.1.A).d), así como para aquellos que incorporen esta determinación durante su tramitación, a los efectos del cómputo del crecimiento poblacional descrito en la Norma 45 POTA²⁶, se equiparará cada 40 metros de nueva edificabilidad para uso residencial a un habitante.

Para concluir este epígrafe relativo a la incidencia de la Ley 2/2012 en la reserva de terrenos destinados a viviendas protegidas regulada en la LOUA haremos una referencia a la modificación del apartado 8 (anterior apartado 7) del artículo 17 LOUA.

De acuerdo con este apartado los instrumentos de planeamiento urbanístico que contengan la ordenación detallada localizarán en el área o sector los terrenos en los que se concreten las reservas a las que se refiere el art. 10.1.A).b) de esta Ley, calificando el suelo necesario para dicha reserva con el uso por menorizado de vivienda protegida.

El 50% o, en su caso, el porcentaje que establezca el PMVS de las viviendas que se prevean en los suelos donde se localice el 10% de cesión del aprovechamiento medio del área de reparto que le corresponda a la Administración habrá de destinarse a los grupos con menor índice de renta que se determinen en los correspondientes planes y programas de viviendas protegidas, sería el caso, por ejemplo, de los programas de viviendas protegidas de régimen especial, en alquiler de renta básica o de los alojamientos protegidos.

VIII. RELEVANCIA DE LA FIGURA DE LOS PLANES MUNICIPALES DE VIVIENDA Y SUELO

Tal y como se ha puesto de relieve en los apartados anteriores, la modificación realizada en el art. 10.1.A).b) LOUA por la Ley 2/2012 pivota fundamentalmente en las determinaciones que se contengan en el PMVS.

²⁶ Recordemos que por Orden de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de 29 de septiembre de 2008 se reguló el coeficiente aplicable para el cálculo de crecimiento poblacional derivado de las viviendas previstas en los instrumentos de planeamiento urbanístico, estableciéndose el coeficiente de dos con cuatro habitantes por vivienda, de manera que el incremento poblacional se calcula multiplicando el número de viviendas por 2,4.

La regulación principal de esta figura, imprescindible para desarrollar una adecuada política de vivienda y suelo, se contiene en la LDVA. De acuerdo con esta Ley, y con lo dispuesto en el art. 9.2.b) LAULA, corresponde a cada Ayuntamiento la obligación legal de elaborar y aprobar su PMVS, teniendo en cuenta los datos contenidos en el RPMDVP, en coordinación con el planeamiento urbanístico general y en coherencia con el Plan andaluz de Vivienda y Suelo.

En cuanto al procedimiento de elaboración de los PMVS, la LDVA obliga a que en ellos se incluya una Programación temporal de las actuaciones. Asimismo, se deberán incorporar los estudios, informes y demás documentación que sirva de motivación suficiente a cada uno de los contenidos mínimos recogidos en el art. 13.2 LDVA.

La LDVA no determina cuál haya de ser el plazo de duración de estos planes, pero sí dice que son susceptibles de prórroga. Por consiguiente, será cada Ayuntamiento el que concrete la duración que considere más adecuada, cuatro, cinco, ocho o diez años.

Lo que sí prescribe la LDVA es la obligación de revisar el PMVS, como mínimo, cada cinco años o cuando hayan de adecuarse al Plan andaluz de Vivienda y Suelo.

Una vez aprobado el PMVS, y/o sus revisiones, el Ayuntamiento deberá remitirlo a la Consejería competente en materia de vivienda.

En este contexto, hay que señalar que la Disposición Adicional Tercera de Ley 2/2012 ha incluido la obligatoriedad de contar con un informe previo de la Junta de Andalucía en el caso de que el PMVS arroje una demanda de vivienda protegida acogida al PCVS 2008–2012 inferior al 30% de la edificabilidad residencial, porcentaje mínimo de reserva de acuerdo con el art. 10.1.A).b) LOUA.

La Disposición Adicional Tercera hace una referencia expresa a que el Ayuntamiento deberá solicitar este informe, preceptivo, pero no vinculante, a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Nos surge en este punto la duda, atendiendo a la nueva distribución de materias entre Consejerías acometida por el Decreto 3/2012, si la emisión de este informe habrán de solicitarlo a la Consejería de Fomento y Vivienda, competente en materia de vivienda, o a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, que es la que ostenta las

competencias en materia de urbanismo²⁷, aunque nos inclinamos más por esta segunda opción.

1. Contenido mínimo.

De acuerdo con el art. 13.2 LDVA, los PMVS tendrán, como mínimo, el siguiente contenido:

- 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 hayan de 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) Lo alojamientos transitorios necesarios y la determinación de los equipamientos que se deban reservar para 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 del mismo.
- d) Las medidas tendentes a la progresiva eliminación de la infravivienda y de chabolismo.
- f) Las propuestas de cuantificación y localización de 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.

2. Procedimiento de elaboración.

Dado que los municipios andaluces carecen en su mayoría de un PMVS, y el que lo tiene no está adaptado a la normativa vigente, consideramos de interés ofrecer algunas pautas a seguir por los Ayuntamientos a la hora de elaborar su PMVS. Para ello, hemos tomado como referencia la Guía Metodológica de Elaboración de los PMVS, elaborada por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda en marzo de 2010 y publicada en su página web.

Puede decirse que el PMVS se estructura en dos grandes bloques, por una

²⁷ Por Decreto 151/2012, de 5 de junio, se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente (BOJA número 115, de 13 de junio).

parte, el relativo a la Información y diagnóstico de la situación y, por otra, el segundo bloque que abarcaría el Programa de Actuación, tanto en materia de vivienda como de suelo.

Siguiendo la estructura que se propone en la citada Guía, a la hora de elaborar el PMVS se deberían abordar las siguientes diez partes:

1ª parte. Presentación del Plan.

Consistiría en una breve justificación de la elaboración del Plan en la que se haría referencia a la normativa legal vigente que impone esta obligación a los municipios y a la importancia de esta figura como instrumento esencial para hacer efectivo el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada.

2ª parte. Análisis socio-demográfico.

El primer análisis de los datos estadísticos básicos va dirigido a conocer índices de natalidad, mortalidad, migraciones, dimensión de los hogares, creación de nuevos hogares, composición de los hogares, proyecciones de población y de hogares para los siguientes diez años, tasa de divorcios, etc.

Las fuentes que pueden proporcionar estos datos son, entre otras: los Censos de 2001, las Fichas Municipales del ahora llamado Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA) de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, el Plan de Tabulación de Hogares del Censo de Población y Viviendas de 2001 explotado por el IECA, etc.

Habría también que obtener información sobre las personas y colectivos en situación o riesgo de exclusión social. En este punto, la Guía Metodológica propone tener en cuenta las categorías establecidas en la tipología europea de exclusión social elaborada por la Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar, esto es, personas residentes en viviendas inseguras, sin título legal o con notificación de desahucio, mujeres maltratadas o personas que viven situaciones de violencia familiar o de pareja. Asimismo, habría de obtener datos relativos a los colectivos de personas que residen en viviendas inadecuadas.

Las fuentes que nos proporcionarían los datos concernientes a este sector de la población serían: el censo de población y vivienda, el Instituto Nacional de Empleo (INEM), el Servicio Andaluz de Empleo (SAE), el IECA, el Instituto de la Mujer, el Instituto de la Juventud, los Servicios Sociales de Instituciones

Penitenciarias, los Registros de Beneficiarios de Renta Mínima o datos recogidos por los Servicios Sociales Municipales, la Policía Local, el Servicio de Vivienda y/o Empresa de vivienda municipal, la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social o el Plan de Acción Integral para las mujeres con discapacidad en Andalucía 2008–2013, entre otros.

En cuanto al análisis de la demanda de vivienda se ha de estudiar el perfil de los demandantes de vivienda, sus características personales y familiares, edad, lugar de nacimiento, ingresos familiares, régimen de tenencia de la vivienda de donde procede, características de la vivienda deseada, régimen de tenencia que pretende, precio, condiciones de pago, superficie, programa, localización y motivaciones de la demanda de vivienda, (por ejemplo, emancipación, mejora de la situación actual, dejar de residir en una infravivienda, separación, divorcio o como inversión).

3ª parte. Información y primera aproximación diagnóstica relacionada con el parque de viviendas del municipio.

El análisis del parque de viviendas comportaría principalmente conocer el régimen de tenencia de las viviendas del municipio (en propiedad, alquiler, acceso diferido a la propiedad), su titularidad (pública o privada) y su uso (principal, secundario, sin uso).

Asimismo, habría de examinar el estado de conservación, tipología edificatoria, dimensión y programa funcional, antigüedad, accesibilidad, si tienen ascensores, la adecuación de las instalaciones a la normativa vigente, si tienen gas, garajes, portería, tendido telefónico, agua caliente central, evacuación de aguas residuales, servicio de aseo dentro de la vivienda y las situaciones de infravivienda a través de Informes Técnicos del Ayuntamiento.

4ª parte. Análisis del planeamiento territorial y urbanístico.

Se ha de partir de los objetivos fijados en el POTA, del modelo territorial que establece, e igualmente, de las determinaciones contenidas en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbitos regional y subregional, vinculantes para los Planes con Incidencia en Ordenación del Territorio y el planeamiento urbanístico general.

Como hemos expuesto anteriormente, la normativa vigente posibilita que desde el PGOU o desde el Plan de Ordenación Territorial de ámbito subregional se puedan establecer reservas de terrenos sobre cualquier clase de suelo,

en el entendimiento de que la mejor garantía para que determinados suelos cumplan su función estratégica de protección o de vertebración territorial es su incorporación a esos patrimonios públicos, manteniendo la prioridad de su destino a viviendas protegidas.

En este contexto, también es preciso abordar el estudio de las determinaciones que en materia de vivienda se recojan en el planeamiento, tanto supra-municipal y general como sectorial, que afecten al municipio.

El análisis urbanístico que se haga deberá abordar las siguientes cuestiones: a) Identificación de los suelos residenciales vacantes con expresión tanto de los usos residenciales y las tipologías previstas como de las edificabilidades máximas y mínimas y del número máximo de viviendas que se prevé construir en los mismos; b) Concreción o establecimiento, en su caso, de coeficientes de uso y tipología, según art. 61 LOUA y Planes Vivienda estatal y autonómico; c) Análisis de las posibilidades de adaptación del Planeamiento General con el fin de aumentar las reservas de suelo para vivienda protegida, mediante la Adaptación Parcial del planeamiento general, o mediante Innovaciones del Planeamiento si éste se encuentra ya adaptado; d) Recomendaciones para la introducción de modificaciones en la Normativa Urbanística tendentes a lograr una mayor reserva de suelos para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública; e) Identificación, en los suelos urbanos, de las Áreas Residenciales susceptibles de Rehabilitación Integral; f) E identificación de suelos dotacionales públicos aptos para la ubicación de Alojamientos públicos.

5ª parte. Información pública. Plan de Comunicación y Participación.

A lo largo de todo el proceso de diseño conceptual del PMVS, hasta su ejecución, los políticos y técnicos municipales, así como entidades redactoras del Plan, deben responsabilizarse de los procesos de comunicación y participativos.

Se recomienda la elaboración de un Plan de Comunicación y Participación, cuyo contenido tendría tres partes diferenciadas: una primera, relativa a la información y primera aproximación sobre el parque de viviendas del municipio, en conexión con el análisis socio-demográfico y de la demanda de vivienda; una segunda, relacionada con la definición de objetivos y estrategias del PMVS y la elaboración del Programa de Actuación; y por último, la referente a la Gestión y Evaluación del Plan.

Por parte de los responsables se debe transmitir a la ciudadanía una información completa sobre los aspectos mentados, desde el primer momento de to-

ma de datos e información necesarias para elaborar el Plan hasta su última fase de ejecución y posterior evaluación y seguimiento.

Resultaría apropiado para la consecución de una participación lo más amplia y activa posible la creación de mesas de trabajo, talleres específicos, grupos motores, etc. De esta forma se llegaría a un verdadero consenso y a una certera identificación de las necesidades reales de vivienda y de los conflictos que laten detrás de cada situación.

6ª parte. El Programa de Actuación del PMVS.

El Programa de Actuación contendrá una Memoria Justificativa, la cual describirá el conjunto de las actuaciones y/o Subprogramas relativos, por una parte, a Suelo y, por otra, a Vivienda.

El Subprograma A, relativo a Suelo, versará sobre planeamiento urbanístico, gestión urbanística, patrimonio municipal de suelo y gestión de suelo.

El Subprograma B, relativo a Vivienda, abordará los temas de promoción de viviendas, rehabilitación y mejora del parque de viviendas, acceso y uso adecuado de las viviendas, recursos, organización y conocimiento.

El Programa explicará la relación entre las distintas actuaciones, justificándolas en orden a los objetivos y estrategias establecidos.

Cada actuación se definirá mediante una ficha, que comenzará con una descripción, la cual se acompañará de información gráfica, con referencia a la documentación aneja, debiéndose incorporar los datos cualitativos descriptivos de la actuación. Un segundo apartado de la ficha será la programación, esto es, las fases que integren la actuación. Otro apartado será el número de viviendas, que reflejará la cuantificación de las viviendas resultantes de la actuación, tanto si son de nueva creación como si son actuaciones de rehabilitación. A continuación, la evaluación económico-financiera, que deberá reflejar los parámetros económico-financieros de la actuación, definiendo y calculando los gastos y los ingresos imputables. Y por último, lo relativo a la gestión, seguimiento y evaluación de la actuación.

7ª parte. Vigencia y revisión.

La LDVA no establece un periodo mínimo o máximo de vigencia para estos Planes, únicamente dispone que habrán de ser objeto de revisión al menos ca-

da cinco años y cuando hayan de adaptarse al Plan andaluz de Vivienda y Suelo correspondiente. En la Guía Metodológica elaborada por la Consejería se recomendaba que la ejecución de las actuaciones del PMVS fuera de 5 años, prorrogables. Sobre esta cuestión, a la vista de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo aprobados, y teniendo en cuenta que por Ley a los cinco años tienen que ser objeto de revisión, consideramos que quizás resulte más aconsejable establecer un periodo de vigencia superior a cinco años de modo que se puedan ejecutar durante el mismo las actuaciones previstas no sólo a corto plazo, sino también en el medio-largo plazo.

8ª parte. Evaluación económico-financiera.

El Plan contendrá una cuantificación económica de la totalidad de las actuaciones. Se hace necesario elaborar un Programa económico-financiero. Se habrán de confeccionar tanto cuadros generales, como específicos, que faciliten conocer respecto de las distintas actuaciones las aportaciones que corresponden a cada entidad y un reparto aproximado por años.

Con independencia de que se recojan en este Programa el total inicial de las inversiones presupuestadas, de la inversión prevista habrá que distinguir qué cantidad se destinará a cada Subprograma.

9ª parte. Gestión y evaluación del PMVS.

Hará falta especificar:

a) Los agentes responsables de la gestión del PMVS, tales como: el Director del PMVS como máximo responsable de la gestión ejecutiva; el personal técnico y/o agentes municipales responsables de la gestión de las actuaciones definidas en el Plan; así como aquellas personas que intervengan como colaboradoras.

b) Los órganos municipales directamente implicados en la gestión del PMVS (Alcaldía, Concejalía, Junta de Gobierno, Comité o Junta de Dirección creada al efecto) y en la gestión y seguimiento técnico del proyecto (el Director del PMVS, el Comité o Comisión Técnica o de Seguimiento creada).

c) La propuesta de sistema de seguimiento y evaluación del Plan, tales como: reuniones, informes, fichas de programación, seguimiento y evaluación.

d) La definición del sistema de indicadores para la evaluación del PMVS (los de gestión, proceso o actividad y los de resultado o impacto).

En la Guía Metodológica se entiende que será necesario establecer por acuerdo municipal el carácter normativo del Plan y su fuerza de obligar, así como el lugar que ocupa en el sistema de fuentes normativas municipal. Se sugiere darle carácter reglamentario y promover la adaptación de los instrumentos urbanísticos de planeamiento general y de desarrollo, así como la de los instrumentos de gestión, al PMVS.

10ª parte. Anexos.

Finalmente, se adjuntarán las fichas de las actuaciones, tanto de vivienda como de suelo, los planos, las fuentes estadísticas de vivienda, de población, de vivienda social, etc.

3. Financiación y ayudas.

De acuerdo con el ya citado art. 13 LDVA, el PMVS debe contener las ayudas que considere precisas para garantizar el derecho a una vivienda digna.

Asimismo, se deberán incluir las ayudas, subvenciones o actuaciones conve-nidas con las personas propietarias o inquilinas, relativas a los programas diri-gidos a fomentar la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas, así como las medidas tendentes a la progresiva eliminación de la infravivienda y el chabolismo.

En este contexto, el art. 19 LDVA prevé que la Junta de Andalucía y las cor-poraciones locales podrán acordar Convenios u otras fórmulas de colabora-ción conforme a lo establecido en los Planes de Vivienda autonómico y local, contando dichos instrumentos con financiación de la Administración autonó-mica.

La Administración de la Junta de Andalucía tiene la obligación legal de es-tablecer (art. 23 LDVA), en la forma que se determine reglamentariamente, un sistema de ayudas a los Ayuntamientos para la elaboración, aprobación y revisión de los PMVS, así como para la creación y mantenimiento de los RPMDV.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la LDVA, por Orden de la Con-sejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de 25 de noviembre de 2009, se reguló la concesión de subvenciones para la constitución de los RPMDVP y se efectuó su convocatoria (recordemos que la figura de los RPMDVP había si-do regulada por Orden de 1 de julio de 2009)²⁸.

Hasta la fecha, no se ha vuelto a efectuar ninguna otra convocatoria para colaborar en los gastos de gestión que estos Registros le suponen a los municipios. Igualmente, hasta el momento no se ha aprobado por parte de la Junta de Andalucía ningún tipo de ayuda a los municipios para la elaboración de los PMVS.

4. Eficacia de los PMVS.

El apartado segundo de la Disposición Final Segunda LDVA impone a los Ayuntamientos la obligación de tener aprobado en el plazo máximo de dos años, contados desde la entrada en vigor de la LDVA (el 20 de marzo de 2010), sus respectivos PMVS. Mientras tanto ejercerán las competencias referidas en esta Ley a través de los instrumentos previstos en la normativa urbanística.

De acuerdo con la Disposición Final citada, la fecha legal tope para la aprobación de los PMVS era, pues, el 20 de marzo de 2012.

En este contexto, hay recordar que el art. 24.2 LDVA establece como consecuencia al incumplimiento de tener elaborado este PMVS el que, pasados esos dos años, aquellas personas que tengan un interés legítimo –como evidentemente lo tienen aquellas personas que se encuentren inscritas en el RPMDVP esperando a acceder a una vivienda protegida, en muchos casos, desde hace años– puedan reclamar ante el Ayuntamiento su cumplimiento, así como la promoción activa de la ejecución de la programación prevista en el mismo en el caso de que el Plan ya hubiera sido aprobado.

Lamentablemente, la situación en este ámbito, como en otros tantos, es de un manifiesto incumplimiento por parte de la gran mayoría de los municipios debido, en gran medida, a la falta de medios materiales y económicos, disponibilidad de personal adecuado y suficiente y de ausencia de las ayudas que al respecto debieran provenir de la Administración autonómica.

²⁸ La subvención que se convocó para la constitución y puesta en marcha de estos Registros tenía el siguiente límite en función del número de habitantes:

Para municipios de hasta 20.000 habitantes, un importe máximo de 10.000 euros.

De más de 20.000 a 100.000 habitantes, un importe máximo de 15.000 euros.

De más de 100.000 a 300.000 habitantes, un importe máximo de 20.000 euros.

Y para más de 300.000 habitantes, un importe máximo de 30.000 euros.

IX. CONCLUSIONES

La política de vivienda ha de plantearse necesariamente en coordinación con la política de suelo para que las actuaciones y medidas que aquélla prevea den sus frutos en orden a incrementar la accesibilidad a la vivienda de los colectivos de población más desfavorecidos y a garantizar la producción de vivienda protegida.

El derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y de calidad se traduce no sólo en el ejercicio de las potestades de planeamiento urbanístico que posibiliten el acceso a una vivienda de nueva construcción sino en el derecho a la rehabilitación de las ya construidas y el derecho a un alojamiento transitorio cuando concurren especiales circunstancias.

En este contexto se sitúa la previsión normativa contenida en el art. 10.1.A).b) LOUA cuando regula la reserva de al menos el 30% de la edificabilidad residencial de cada área de reforma interior o sector con uso residencial para la construcción de viviendas protegidas. La principal modificación que la Ley 2/2012, de 30 de enero, ha realizado en este precepto consiste en vincular dicho porcentaje a las determinaciones del Plan Municipal de Vivienda y Suelo.

Estos Planes municipales se configuran como una pieza clave para el desarrollo de una adecuada política de vivienda y suelo. El plazo máximo que la Ley andaluza del Derecho a la Vivienda dio a los Ayuntamientos para su aprobación expiró el pasado 20 de marzo de 2012 y, la realidad, pone de manifiesto que son pocos los municipios que los han aprobado.

Somos conscientes de la escasez de medios y de la falta de ayudas a los municipios para la elaboración de los PMVS, pero es imprescindible que los Ayuntamientos acometan su elaboración.

Del cumplimiento de estos deberes depende en gran medida el dar efectividad al derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada, derecho constitucional y estatutariamente reconocido, desarrollado por la Ley reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía y, no olvidemos, exigible por sus destinatarios ante los Tribunales en los términos que determina la legislación vigente.