



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Dictamen nº: 610/2025

Objeto: Solicitud de dictamen relativa al Anteproyecto de Ley de Vivienda de Andalucía.

Solicitante: Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.

Ponencia: Pérez Vallejo, Ana; Mingorance Gosálvez, María del Carmen; Linares Rojas, María Angustias; Guisado Barrilao, José Mario. Letrado; Castillo Gutiérrez, Manuel del. Letrado.

Requena López, Tomás. Letrado Mayor; Roldán Martín, Ana I. Letrada.

Presidenta: Gallardo Castillo, María Jesús.

Consejeras y Ceballos Casas, María Luisa; Pérez Pino, María Dolores; Cabrera

Consejeros: Mercado, Leandro; López Cantal, Rafael; Tárrago Ruiz, Ana; Mingorance Gosálvez, María del Carmen; Lara Peláez, Francisco Javier; Roca Fernández-Castanys, María Luisa; García Navarro, Luis Manuel; Pérez Vallejo, Ana; Martín Reyes, Diego; Carrillo Donaire, Juan Antonio; Dorado Picón, Antonio; Moreno Ruiz, María del Mar.

Secretaria: Linares Rojas, María Angustias.

La solicitud referenciada ha sido dictaminada por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día **24 de julio de 2025**, con la asistencia de los citados miembros.

ANTECEDENTES DE HECHO

El 8 de julio de 2025 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen relativa al Anteproyecto de Ley de Vivienda de Andalucía.

La solicitud se formula por la Excm. Sra. Consejera de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, aplicable *ratione temporis*.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/39	



En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo tercero, el plazo para su emisión es de quince días, dada la urgencia invocada.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Considerando oportuno desarrollar las actuaciones precisas para llevar a cabo la redacción de un nuevo texto legal que reúna las disposiciones normativas necesarias para garantizar el acceso a la vivienda en Andalucía, el 30 de agosto de 2022, el Consejo de Gobierno, dicta acuerdo por el que se insta a la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda a iniciar las actuaciones necesarias para la tramitación del "Anteproyecto de Ley de Vivienda de Andalucía" (págs. 21-24).

2.- Tras estas actuaciones, vista la propuesta formulada por la Secretaría General de Vivienda, centro directivo proponente, la Consejera de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda dicta Orden autorizando la realización del trámite de consulta pública previa, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la elaboración de Anteproyectos de Ley y disposiciones de carácter general (págs. 25-30), publicándose el Anteproyecto de Ley en el portal web (<https://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa/detalle/371275.html>) durante el plazo de un mes (del 21 de octubre de 2022 al 21 de noviembre de 2022). En el plazo conferido, en el correo electrónico habilitado al efecto, leyvivienda.consultasprevias.cfatv@juntadeandalucia.es, se recibieron un total de catorce aportaciones, que fueron valoradas mediante informe de la Secretaría General de Vivienda, el 11 de septiembre de 2023, redactando a continuación borrador 0 del Anteproyecto de Ley (fechado de 2 de julio de 2024, págs. 31-248).

3.- A continuación consta que, de acuerdo con lo dispuesto en la instrucción tercera, apartado 1.2.g) del Acuerdo de 22 de octubre de 2002 del Consejo de Gobierno por el

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/39	



que se adoptan instrucciones para la elaboración de Anteproyectos de Ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, la Secretaría General de Vivienda solicitó la conformidad expresa de todas las Consejerías (el 3 de julio de 2024, págs. 249-261).

4.- Seguidamente, y previo al acuerdo de inicio, el 12 de julio de 2024, según lo dispuesto en el artículo 43.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el centro directivo proponente elabora memoria justificativa del Anteproyecto de Ley (págs. 262-271).

5.- Visto el "borrador 0" del texto junto con la propuesta, memoria justificativa y documentación anexa elaborada por la Secretaría General de Vivienda, de conformidad con lo establecido en el artículo 43. 2, 3 y 7 de la Ley 6/2006, la Consejera de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda el 16 de julio de 2024 acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del "Anteproyecto de Ley de Vivienda de Andalucía" (págs. 272-274).

6.- Recibida la conformidad al Anteproyecto de Ley del resto de Consejerías, si bien diversos órganos formulan algunas observaciones (págs. 275-339), el 17 de julio de 2024, la Secretaría General de Vivienda emite informe de valoración de las mismas (págs. 340-350), redactando a continuación la Memoria de Análisis de Impacto Normativo -MAIN- (págs. 351- 416) así como texto adaptado, borrador 0 de misma fecha (págs. 417-515).

7.- El 19 de julio de 2024, la Secretaría General de Vivienda dirige comunicación interior a la Viceconsejería adjuntando borrador 1 del Anteproyecto de Ley junto con la MAIN actualizada de misma fecha, acompañando el resto de documentación del expediente para su inclusión, si procede, en el orden del día de la siguiente sesión del Consejo de Gobierno (págs. 516-673).

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/39	



8.- Seguidamente figura en el expediente certificado del Acta de 24 de julio de 2024 del Secretario del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, para hacer constar que en la sesión de 23 de julio de 2024, la Consejera de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda presenta el Anteproyecto de Ley elaborado por su centro directivo y conforme a lo dispuesto en el artículo 43.3 de la Ley 6/2006, propone y el Consejo de Gobierno acuerda que se continúe con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley, así como solicitar los dictámenes e informes legalmente preceptivos. Todo ello sin perjuicio de que, durante la tramitación del procedimiento, podrá concederse audiencia a otros organismos o entidades, así como recabar otros informes, cuando ello resulte necesario o conveniente (págs. 674-677).

9.- A continuación, el 24 de julio de 2024 la Secretaría General de Vivienda resuelve someter por un plazo de dos meses el Anteproyecto de Ley al trámite de audiencia a la ciudadanía, y más concretamente a los siguientes organismos y entidades que tienen relación con la materia y que el órgano que tramita el Anteproyecto normativo ha considerado interesadas (págs. 678 y ss.): Colegio Notarial de Andalucía; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos; Consejo Andaluz de Colegios de Administradores de Fincas; Consejo Andaluz de Colegios de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales; Consejo Andaluz de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria; Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP); Consejo Andaluz de Universidades; Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA); Federación Andaluza de promotores Inmobiliarios (FADECO Promotores); Federación Andaluza de Empresarios de la Construcción (FADECO Contratistas); Asociación Española de Banca; Confederación Española de Cajas de Ahorros; Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios en Acción (FACUA Andalucía); Unión de Consumidores y Usuarios de Andalucía (UCAUCE); Organización de Consumidores y Usuarios (OCU); Federación de Asociaciones de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros de Andalucía (ADICAE Andalucía); Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía (CAVA); Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA); Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo - Andalucía (AVS); Unión General

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de Trabajadores Andalucía (UGT); Comisiones Obreras Andalucía (CC.OO.); Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo (FAECTA); Asociación Mesa del Tercer Sector de Andalucía; Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social; ONCE; CERMI Andalucía; Techó; ANSEMAC; Andalucía Marca Digital - Comisión Sectorial de Construcción Sostenible; CLUSTER de la Construcción; CONAVE (vecinos); Ikea; Fundación Andaluza Accesibilidad y Personas Sordas; Provivienda Hogar Si; Movimiento Nadie Sin Hogar; Plataforma de Afectados por la Hipoteca; Plataforma de Edificación Passivhaus; Asociación de Laboratorios de Construcción de Andalucía.

Además, se da traslado de la Disposición proyectada al resto de Consejerías de la Junta de Andalucía así como al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

En cumplimiento de lo anterior, el centro proponente dirige los correspondientes oficios y comunicaciones electrónicas a los órganos y entidades relacionadas anteriormente, de todo lo cual hay constancia en el expediente, así como de los acuses de recibo por los receptores (págs. 682 y ss.).

Asimismo, y en misma fecha, la Secretaría General de Vivienda en cumplimiento de lo acordado por el Consejo de Gobierno y de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 6/2006, dicta Resolución (BOJA nº 147, de 30 de julio de 2024, págs. 747-748) por la que somete el Anteproyecto normativo (borrador I del Anteproyecto de Ley fechado de 19 de julio de 2024, págs. 232-247) al trámite de información pública para que en el plazo de dos meses formulen las observaciones pertinentes preferentemente en formato digital y abierto con formulario disponible al efecto en la web <https://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/todos-documentos/detalle/523006.html>.

Para la presentación de alegaciones se habilita la dirección electrónica levivienda.sgv.cfatv@juntadeandalucia.es.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/39	



10.- Además, se acuerda solicitar su preceptivo informe a los siguientes órganos (págs. 737 y ss.): Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos); Secretaría General para la Administración Pública (Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública); Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo; Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía; Dirección General de Infancia, Adolescencia y Juventud (Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad); Consejo Económico y Social; Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda; Agencia Digital de Andalucía; Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía; Consejo General del Poder Judicial; Consejo Andaluz de Atención a las Personas con Discapacidad; Consejo Económico y Social de Andalucía.

Paralelamente se solicita informe a las Delegaciones Territoriales de la Consejería consultante, así como a la Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana.

11.- En cuanto a los informes recabados, consta la recepción de informes de la siguiente procedencia (págs. 753 y ss.):

- Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía (informe 74/2024, de 30 de julio de 2024, complementado por el de 30 de septiembre de 2024).
- Dirección General de Infancia, Adolescencia y Juventud (de 12 de agosto de 2024).
- Secretaría General para la Administración Pública (de 16 de agosto de 2024).
- Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda (de 13 de septiembre de 2024).
- Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (aprobado en la sesión de 30 de septiembre de 2024).

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Agencia Digital de Andalucía (informe de 2 de diciembre de 2024, al apartado "medios electrónicos" de la MAIN, complementado por el de 2 de julio de 2025).
- Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo (sesión de 3 de diciembre de 2024).
- Servicio de Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo de la Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana (de 27 de noviembre de 2024).
- Consejo de la Competencia de Andalucía (informe nº 3/2025, sesión de 14 de febrero de 2025).
- Comisión Consultiva de la Transparencia y la Protección de Datos (sesión de 14 de febrero de 2025).

12.- En relación con el preceptivo informe de la Dirección General de Presupuestos, tras formular cinco requerimientos (5 de noviembre de 2024; 14 de febrero de 2025; 20 de febrero de 2025; 3 de marzo de 2025; y 27 de marzo de 2025 respectivamente), en contestación, el centro directivo proponente remite a este órgano sucesivas versiones de la MAIN (de 10 de febrero de 2025; de 24 de febrero de 2025; de 3 de marzo de 2025; y de 24 de marzo de 2025, págs. 1783 y ss). Asimismo, consta que, con carácter previo a la emisión de su informe, la Dirección General de Presupuestos solicita a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía información sobre una serie de cuestiones relacionadas con la necesidad de introducir una nueva modificación en el texto del Anteproyecto de Ley de Vivienda de Andalucía con el objeto de regular la eliminación de la obligatoriedad de la exigencia y prestación de fianza en los contratos de arrendamiento de vivienda y en los contratos de suministro de agua, gas y electricidad, mediante la inclusión de una disposición adicional, y mediante la derogación del Título II de la Ley 8/1997. En contestación, la Dirección del Área de Operaciones emite informe respondiendo a tales cuestiones el 12 de marzo de 2025, ampliado por el de 23 de marzo de 2025 (págs. 2024-2034).

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 7/39	



Tras estas actuaciones, el 28 de marzo de 2025, la Secretaría General de Vivienda emite informe en respuesta a los precitados requerimientos (págs. 2049-2084) y elabora nuevo texto adaptado, borrador 2 del Anteproyecto de Ley (págs. 2085-2200), todo lo cual remite a la Dirección General de Presupuestos.

13.- El 4 de abril de 2025 se incorpora al expediente informe del Delegado de Protección de Datos de la Consejería proponente (págs. 2202-2210).

14.- Cumplimentados los diferentes requerimientos, una vez estudiado el expediente, la Dirección General de Presupuestos emite su preceptivo informe IEF_AN_LEY_00003_2024 (de 4 de abril de 2025, págs. 2211-2221).

15.- Finalizados los trámites de audiencia e información pública, en misma fecha, 4 de abril de 2025, la Secretaría General de Vivienda realiza su valoración conjunta (págs. 2222-2248), redactando a continuación nueva MAIN adaptada (págs. 2249-2905). Emite asimismo valoración individualizada de las aportaciones recibidas durante la sustanciación del trámite de audiencia de las diferentes Consejerías, así como de las alegaciones recibidas durante el período de información pública y de las observaciones contenidas en los diferentes informes preceptivos (págs. 2906-3188).

16.- El 8 de abril de 2025, la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante emite informe sobre el Anteproyecto de Ley y la MAIN, en el que se formulan diversas observaciones (págs. 3190-3225).

17.- Recibido el precitado informe, el centro directivo proponente realiza su valoración (el 14 de abril de 2025, págs. 3226-3238), redactando seguidamente nuevo texto adaptado, borrador 3 (págs. 3239-3360) y MAIN actualizada de misma fecha (págs. 3361-3866).

18.- Entretanto consta que, tras solicitar ampliación del plazo conferido, el Pleno del Consejo General de Poder Judicial en su sesión de 23 de abril de 2025 aprueba por

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/07/2025	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		PÁG. 8/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

unanimidad su informe relativo al Anteproyecto de Ley de Vivienda (págs. 3871-3893), que es valorado por el centro directivo proponente el 30 de abril de 2025 (págs. 3895-3896).

19.- A continuación, consta en el expediente informe el Consejo Andaluz de Atención a las Personas con Discapacidad (de 13 de mayo de 2025, págs. 3901-3918).

20.- El 15 de mayo de 2025, la Secretaría General de Vivienda realiza valoración conjunta de las observaciones formuladas por el Consejo General de Poder Judicial y por el Consejo Andaluz de Atención a las Personas con Discapacidad (págs. 3919-3921).

21.- El 23 de mayo de 2025, el Gabinete Jurídico emite su preceptivo informe con referencia SSCC 2025/16 (págs. 3923-3972).

22.- Recibido el informe del Gabinete Jurídico, sus observaciones son valoradas por el centro directivo proponente el 9 de junio de 2025 (págs. 3973-4013), que asimismo redacta nuevo borrador del texto (borrador 4, fechado de 6 de junio de 2025, págs. 4014-4122) y nueva MAIN actualizada (de 9 de junio de 2025, págs. 4123-4635). Igualmente, se incorpora al expediente diligencia firmada por el Responsable de la Unidad de Transparencia de la Consejería proponente el 9 de junio de 2025 (págs. 4636-4637).

23.- Consta en el expediente que el 16 de junio de 2025, la Secretaría General de Vivienda dirige oficio al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales dando cuenta de la tramitación del Anteproyecto de Ley (págs. 4640-4641), que acusa recibo del pronunciamiento (pág. 4645).

24.- A continuación consta que, con carácter previo a la celebración de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, se reciben diversas observaciones de las siguientes Consejerías (págs. 4646 y ss.): Economía, Hacienda y Fondos Europeos;

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	25/07/2025	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		PÁG. 9/39	



Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa; Salud y Consumo; Justicia, Administración Local y Función Pública; Sostenibilidad y Medio Ambiente; Turismo y Andalucía Exterior; Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad.

25.- Remitido el cuarto borrador al Consejo Económico y Social de Andalucía (el 10 de junio de 2025), en virtud de lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, para su preceptivo informe, su Pleno emite el dictamen 4/2025 el 30 de junio de 2025, formulando diversas observaciones y sugerencias al Anteproyecto de Ley (págs. 4666-4709).

26.- A continuación, consta en el expediente valoración del dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía mediante su informe de 2 de julio de 2025 (págs. 4713-4742) así como oficio de misma fecha de remisión al Instituto Andaluz de la Mujer del borrador del Anteproyecto de Ley junto al informe de valoración de impacto de género e informe de la Unidad de Género. Tras estas actuaciones, la Secretaría General de Vivienda redacta nueva memoria MAIN de misma fecha (págs. 4756-5314), así como nuevo texto adaptado, borrador 5 (fechado de 3 de julio de 2025, págs. 5324-5433). Igualmente, se incorpora al expediente informe de 3 de julio de 2025 de valoración de las observaciones formuladas por las diferentes Consejerías (págs. 5434-5449) así como borrador 6 adaptado (págs. 5450-5559).

27.- Para finalizar la tramitación, se incorpora al expediente diligencia firmada por el Responsable de la Unidad de Transparencia de la Consejería proponente el 4 de julio de 2025 (págs. 5560-5561).

28.- La Disposición proyectada ha sido objeto de estudio por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, en su sesión de 3 de julio de 2025, como punto nº 21, donde tras realizar diversas observaciones el Letrado en suplencia, que son aceptadas, se acuerda solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía, según consta en la certificación de su Secretario de 4 de julio de 2025 (pág. 5562).

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/07/2025	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		PÁG. 10/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El Anteproyecto de Ley remitido a dictamen de este Consejo Consultivo (sexto borrador fechado de 4 de julio de 2025, referencia "V 6.0_04/07/2025 - Para informe del Consejo Consultivo") consta de exposición de motivos, ciento diecisiete artículos distribuidos en título preliminar y ocho títulos, siete disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se somete al dictamen de este Órgano Consultivo el "Anteproyecto de Ley de Vivienda de Andalucía".

El presente Anteproyecto de Ley, conforme a su artículo 1.1, tiene por objeto "establecer la regulación en materia de vivienda en la Comunidad Autónoma de Andalucía y garantizar, en el marco de las condiciones básicas determinadas por la legislación estatal en dicha materia y al amparo de lo previsto en los artículos 25 y 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el derecho constitucional y estatutario de acceso a una vivienda digna, y adecuada a la situación personal, familiar, económica, social y capacidad funcional, del que son titulares las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en las condiciones establecidas en esta ley y los objetivos de desarrollo sostenible recogidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible".

La satisfacción del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y el cumplimiento del correlativo deber de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo dicho derecho (art. 47 de la CE) es, sin duda, uno de los objetivos que persigue el Anteproyecto de Ley sometido a consulta, lo que nos sitúa en la materia de vivienda.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 11/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La competencia de la Junta de Andalucía en materia de vivienda ha sido abordada por este Consejo en diversos dictámenes. Así, en su dictamen 131/2005, de 5 de mayo, relativo al Anteproyecto de Ley de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, o en el dictamen 261/2009, referente al Anteproyecto de Ley reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, cuyas consideraciones resultan trasladables, con carácter general al supuesto que ahora nos ocupa. Asimismo, la cuestión ha sido abordada en el dictamen 530/2008, de 1 de octubre, en cuyo fundamento jurídico II se analiza la naturaleza, el alcance y el contenido estatutario del derecho a la vivienda, cuya regulación -se dice- "ha debido someterse, de una parte al marco competencial previamente definido en la Constitución respecto de las posibilidades estatutarias de la formulación de estos derechos, y de otra parte, a las exigencias propias de las formulaciones estatutarias, tal y como han venido siendo interpretadas en las doctrina del Tribunal Constitucional". Más recientemente, el dictamen 191/2017 también se ha pronunciado sobre esta materia que nos ocupa, por lo que resulta evidente la competencia de la Junta de Andalucía para abordar la regulación de la norma proyectada.

En efecto, en los referidos dictámenes se indicaba que "existen algunos pronunciamientos recientes en la doctrina del Tribunal Constitucional respecto de las posibilidades, límites y condiciones en que pueden ser regulados estatutariamente algunos derechos, previamente reconocidos en la Constitución, y en relación con las competencias definitivamente comprendidas en los Estatutos de Autonomía. A estos efectos, las sentencias del Tribunal Constitucional 247 y 249/2007, de 12 y 13 de diciembre respectivamente, señalan estas condiciones, concluyendo la legitimidad, reconocida por el propio Tribunal Constitucional, a "una tabla de derechos estatutarios siempre que se respeten las determinaciones que pudieran seguirse de las competencias estatales. (Doctrina perfectamente asentada en las SSTC 341/2005 y 135/2006, entre otras). Esto permitiría una diferenciación jurídica en la que debe respetarse en primer lugar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales (art. 53.1, art. 81.1 de la CE) y, en segundo lugar, la posición competencial comprendida en el art. 149.1. (FJ. Nº 14)".

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 12/39	



Por lo demás, este Consejo Consultivo ha venido señalando en distintos pronunciamientos que el efectivo cumplimiento del derecho a la vivienda es una aspiración irrenunciable del Estado social, que viene proclamada en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, al expresar que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia, entre otras metas, el acceso a la vivienda. Ese mismo derecho resulta, en similares términos, del artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966. Este derecho se reconoce, asimismo, en el artículo 47 de la Constitución Española, del que deriva el mandato al que luego se aludirá.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) impone a los poderes públicos la obligación de favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada mediante la promoción pública de la vivienda y regulación del acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten (art. 25 del Estatuto de Autonomía), lo cual se vincula con la obligación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus poderes y en defensa del interés general, de garantizar y asegurar la consecución de los derechos y objetivos básicos establecidos en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía. En este sentido, conviene destacar que entre los principios rectores de las políticas públicas se encuentra precisamente el del "uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas" (art. 37.1. 22º del Estatuto de Autonomía).

En lo que atañe a los títulos competenciales, es el artículo 56 del Estatuto de Autonomía, referido a vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas, el que ofrece una cobertura más específica al ámbito de regulación del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, en cuanto que la competencia exclusiva en materia de vivienda abarca, entre otras submaterias, la planificación, la ordenación, la gestión, el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 13/39	



Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance, así como la promoción pública de viviendas [apdo. 1.a)]. Del mismo modo, la competencia exclusiva en materia de urbanismo se extiende expresamente, entre otras submaterias, al establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo (apdo. 3). El mismo artículo atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial (apdo. 5).

Recientemente, la sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía contra la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, reconoce a la Comunidad Autónoma de Andalucía, como no podía ser de otra forma, la competencia en materia de vivienda, señalando en su fundamento jurídico 3.A que *"según doctrina constitucional consolidada (por todas, STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3), la vivienda «puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda ('económica' y 'social', STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2)» [STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4 a)].*

Por otra parte, hemos afirmado reiteradamente que el art. 47 CE no reconoce un derecho fundamental a la vivienda, ni constituye un título competencial autónomo en favor del Estado, «sino que enuncia, [como consecuencia de su ubicación constitucional] 'un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos' (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias» (STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6, con cita de otras muchas).

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 14/39	



El art. 148.1.3 CE establece que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, al amparo de esta habilitación, todas las comunidades autónomas han asumido competencias exclusivas en estas materias. En relación con la vivienda, «[e]sta competencia faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia» (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2).

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha asumido la competencia en materia de vivienda en virtud de lo establecido en el art. 56.1 de su Estatuto de Autonomía (EAAnd), según el cual «[c]orresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso: a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación. b) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito».

Ahora bien, a pesar de que el Estatuto de Autonomía atribuya carácter «exclusivo» a la competencia autonómica en materia de vivienda, ello no significa que la misma no pueda verse limitada por las competencias del Estado. Así lo hemos puesto de manifiesto en un buen número de pronunciamientos, pudiendo destacarse, en el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza, las SSTC 93/2015, de 14 de mayo (relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos del Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda) y 32/2018, de 12 de abril (sobre el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley del Parlamento de Andalucía

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 15/39	



4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda)".

Añade la citada sentencia 79/2024 que "este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse respecto a la aplicación del art. 149.1.1 CE en relación con el ejercicio del derecho de propiedad sobre la vivienda (art. 33.1 CE) y en el cumplimiento de los deberes constitucionales que correspondan por su función social (art. 33.2 CE). Esto es importante porque «aunque pudiera entenderse que el art. 149.1.1 de la Constitución permite al Estado atraer a su ámbito competencial una potestad normativa en relación con la función social de la propiedad sobre cualquier tipo de bienes y en virtud de cualesquiera intereses de carácter público, aun aquellos cuya definición y gestión no le está ya encomendada, de ello no cabría concluir sino que el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato -asimismo básica o esencial- de todos los españoles en el ejercicio (y en el contenido) de sus derechos de propiedad. Pero ello sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan dotarse, en el ámbito de sus respectivas competencias, de una legislación propia» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 9).

Que las comunidades autónomas ostentan competencias sobre la concreción de la función social de la propiedad privada de la vivienda como legisladores sectoriales de la materia es algo que han reconocido, entre otras muchas, la STC 57/2022, de 7 de abril, y las allí citadas, pues se trata de una competencia autonómica ampliamente ejercida. Pero esto no puede impedir que el Estado ejerza también su competencia, ex art. 149.1.1 CE. Para el ámbito de la vivienda, hasta ahora no lo había hecho, pero sí en otros. Así, la competencia del legislador estatal para regular el cuadro de derechos y deberes de los propietarios de suelo, para «garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social» resultó avalada en la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 8, evidentemente con los límites que derivan del necesario respeto a las competencias autonómicas".

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 16/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Junto al título competencial en materia de vivienda ha de tenerse en cuenta también el título competencial del artículo 47.1.1º del Estatuto de Autonomía, que contempla, como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos.

Expuesto lo anterior, hay que hacer notar que este Consejo Consultivo, en la tarea de informar que le está encomendada, ha de velar, además, por el respeto del reparto competencial derivado del bloque de la constitucionalidad y por la plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución (arts. 137 y 140) y en la Carta Europea de la Autonomía Local, tal y como el propio Estatuto de Autonomía proclama (art. 89.2), teniendo en cuenta que la disposición examinada incide sobre un ámbito en el que los municipios tienen competencias propias [arts. 92.a) y b) del Estatuto de Autonomía, 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y 9.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía]. Se trata, en suma, de que las normas estatales y autonómicas aseguren "el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias" (STC 32/1981, FJ 2). Como tantas veces ha expuesto este Consejo Consultivo, ése es el significado último de la referida *garantía institucional, que no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre* (SSTC 32/1981, FJ 3). Igualmente, las sentencias del Tribunal Constitucional 76/1983; 27/1987; 214 y 109/1989, y mas recientemente las sentencias del mismo Tribunal 385/1993, 235/2000, 16/2003,

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 17/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

En conclusión, puede afirmarse que la Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con las competencias necesarias para efectuar la regulación objeto del Anteproyecto de Ley sometido a dictamen, que en todo caso debe respetar la normativa dictada por el Estado al amparo de sus competencias.

II

En cuanto atañe a la tramitación seguida por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, para la elaboración de este Anteproyecto de Ley, el examen del expediente permite anticipar que se han aplicado las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación.

En efecto, a la luz de los antecedentes fácticos que nos ofrece el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha ajustado en su tramitación a los requisitos exigibles.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 18/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El 30 de agosto de 2022, el Consejo de Gobierno, considerando oportuno desarrollar las actuaciones precisas para llevar a cabo la redacción de un nuevo texto legal que reúna las disposiciones normativas necesarias para garantizar el acceso a la vivienda en Andalucía y vista la propuesta formulada, dicta acuerdo por el que se insta a la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda a iniciar las actuaciones necesarias para la tramitación del "Anteproyecto de Ley de Vivienda de Andalucía".

Consta en el expediente que, en cumplimiento de la Orden de 18 de octubre de 2025 de la Consejera de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda autorizando la realización del trámite de consulta pública previa, la Secretaría General de Vivienda, centro directivo proponente, resuelve someter al citado trámite el Anteproyecto de Ley, en aplicación de lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y lo previsto en el Acuerdo de 27 de diciembre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del portal de la Junta de Andalucía. El Anteproyecto de Ley estuvo expuesto en el portal web de la Junta de Andalucía (<https://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa/detalle/371275.html>) durante el plazo de un mes (del 21 de octubre de 2022 al 21 de noviembre de 2022 ambos inclusive). Sustanciada la consulta pública previa se recibieron diferentes aportaciones que fueron valoradas por el órgano directivo en su informe de 11 de septiembre de 2023.

El 3 de julio de 2024, con carácter previo al acuerdo de inicio, la Secretaría General de Vivienda solicitó la conformidad expresa de todas las Consejerías, que responden en sentido afirmativo, si bien diversos órganos formulan algunas observaciones al Anteproyecto de Ley que serán valoradas posteriormente por el órgano directivo (mediante su informe de 17 de julio de 2024).

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 19/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Asimismo, consta que el procedimiento se inicia por Acuerdo de 16 de julio de 2024 de la Consejera de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Dicha resolución se acompaña del borrador del Anteproyecto de Ley así como memoria justificativa (de 12 de julio de 2024) y documentación anexa elaborada por el centro directivo proponente de conformidad con lo establecido en el artículo 43.3 de la Ley 6/2006.

Recibida la conformidad al Anteproyecto de Ley del resto de Consejerías y tras el acuerdo de inicio, el 17 de julio de 2024, la Secretaría General de Vivienda elabora la preceptiva Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), que será actualizada por el órgano directivo proponente conforme avanza la tramitación con diferentes versiones, todo ello de conformidad con la Guía Metodológica aprobada por el Consejo de Gobierno el 14 de mayo de 2024, y que como documento único e integrador que acompaña al Anteproyecto normativo, recogiendo todas las consideraciones necesarias para analizar la norma y valorar su justificación, oportunidad y necesidad, así como una estimación de los impactos que en diferentes ámbitos de la realidad tendrá su aprobación (infancia, género, evaluación de la competencia, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, principios de buena regulación, presupuestario, medios informáticos, derechos de la familia etc), incluida la valoración de las cargas administrativas. Además, consta informe de la Agencia Digital de Andalucía (informe de 2 de diciembre de 2024), al apartado "medios electrónicos" de la MAIN (complementado por el informe de 2 de julio de 2025).

En la sesión del Consejo de Gobierno de 23 de julio de 2024, la Consejera de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda presentó el Anteproyecto de Ley elaborado por su Consejería a propuesta de la Secretaría General de Vivienda acordando continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley así como solicitar solamente los dictámenes e informes legalmente preceptivos. Todo ello sin perjuicio de que, durante la tramitación del procedimiento, pueda concederse audiencia a otros organismos o entidades, así como recabar otros informes, cuando ello resulte necesario o conveniente.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 20/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El 24 de julio de 2024, la Secretaría General de Vivienda resuelve someter por un plazo de dos meses el Anteproyecto de Ley al trámite de audiencia a la ciudadanía, y más concretamente a los organismos y entidades que tienen relación con la materia y que el órgano que tramita el Anteproyecto normativo ha considerado interesadas, dirigiendo los correspondientes oficios y comunicaciones electrónicas, de todo lo cual hay constancia en el expediente, así como de los acuses de recibo por los receptores.

Igualmente, y en misma fecha, la Secretaría General de Vivienda en cumplimiento de lo acordado por el Consejo de Gobierno y de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 6/2006, dicta Resolución (publicada en el BOJA nº 147, de 30 de julio de 2024) por la que somete el Anteproyecto normativo (borrador I del Anteproyecto de Ley fechado de 19 de julio de 2024) al trámite de información pública para que en el plazo de dos meses formulen las observaciones pertinentes preferentemente en formato digital y abierto con formulario disponible al efecto en la web <https://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/todos-documentos/detalle/523006.html>. Para la presentación de alegaciones se habilita la dirección electrónica leyvivienda.sgv.cfatv@juntadeandalucia.es. Paralelamente se solicita informe a las Delegaciones Territoriales de la Consejería consultante, así como a la Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana.

En relación con el informe de evaluación de impacto de género contenido en la MAIN, significar que asimismo se ha incorporado al expediente informe de observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante (de 13 de septiembre de 2024), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 21/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La documentación remitida acredita la emisión de informes con la siguiente procedencia: Secretaría General Técnica de la Consejería consultante (de 8 de abril de 2025), requerido por el artículo 43.5 de la Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos (una vez cumplimentados los cinco sucesivos requerimientos formulados al centro directivo, emite su informe IEF_AN_LEY_00003/2024, de 4 de abril de 2025), exigido en el Decreto 162/2006; Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (informe SSCC2025/16, de 23 de mayo de 2025), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.5 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General para la Administración Pública (de 16 de agosto de 2024), emitido de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (aprobado en la sesión de 30 de septiembre de 2024), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía y en los artículos 2 y 3 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía (informe 74/2024, de 30 de julio de 2024), conforme al artículo 39 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía y en el artículo 10.1.a) del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía; Comisión Consultiva de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (aprobado en la sesión de 14 de febrero de 2025), según lo dispuesto en el artículo 15.1.d) de los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, aprobados por Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, y con el artículo 57 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con el artículo 57.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 22/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos); Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (informe nº 3/2025, del Consejo de la Competencia de Andalucía aprobado en su sesión de 14 de febrero de 2025), previsto en el artículo 43 de la Ley 6/2006 y de acuerdo con el artículo 3 i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía; Dirección General de Infancia, Adolescencia y Juventud (de 12 de agosto de 2024), según lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo (sesión de 3 de diciembre de 2024), conforme al artículo 5 del Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y en el artículo 5 de la Orden de 29 de noviembre de 2017, por la que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de dicho Consejo; Servicio de Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo de la Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana (de 27 de noviembre de 2024), en cumplimiento del artículo 18.2.a) del Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

No consta en el expediente remitido el informe del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía requerido según lo dispuesto en artículo 43 de la Ley 6/2006 y el artículo 30 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por su parte, el Pleno del Consejo Económico y Social emitió su dictamen nº 4/2025, de 30 de junio, conforme con lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 7 de febrero de 2025, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 23/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

No consta que el Secretariado del Consejo de Gobierno haya formulado observaciones sobre el texto proyectado antes de que el expediente fuera remitido a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

Hay que destacar que los informes emitidos y las observaciones y sugerencias realizadas por las Consejerías, Centros Directivos y Organismos llamados a intervenir en el procedimiento han sido objeto de valoración, quedando reflejo en el expediente de su aceptación o rechazo.

A lo largo de la tramitación constan sendas diligencias (de 9 de junio de 2025 y de 4 de julio de 2025) firmadas por el Responsable de la Unidad de Transparencia de la Consejería consultante para hacer constar que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado 1 del artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, encontrándose publicada en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía la documentación obrante en el expediente.

Finalmente, la Disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Órgano Consultivo, al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras. Esta Comisión, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, examinó el referido Anteproyecto de Ley en la sesión celebrada el día 3 de julio de 2025, como punto nº 21 del orden del día, realizando diversas observaciones y acordando solicitar el preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 24/39	



III

Realizadas las consideraciones que preceden y examinado el texto sometido a dictamen, este Consejo considera que el mismo se ajusta al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de lo cual se formulan las siguientes observaciones:

1.- Observación general sobre modificación de normas reglamentarias.

Las disposiciones finales tercera y cuarta del anteproyecto de ley sometido a dictamen modifican el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio, y el Reglamento de Desarrollo de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, aprobado por decreto 550/2022, de 29 de noviembre.

Es técnicamente incorrecto que una ley "modifique" directamente un reglamento mediante una disposición final, porque eso desdibuja la jerarquía normativa y confunde el rango de la norma.

En efecto, es cierto que el Tribunal Constitucional ha admitido que "el hecho de que la ley establezca una regulación que afecte a materias reguladas por reglamentos dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno no supone una invasión de la potestad reglamentaria (...) porque la potestad legislativa es superior jerárquicamente a la potestad reglamentaria, y las normas reglamentarias han de acomodarse a la ley" (STC 83/1984). Pero en este y en otros casos se refería el Tribunal Constitucional a la potestad del legislativo de regular materias previamente reguladas por reglamento, de modo que esa regulación pasa a tener rango de ley.

Pero el caso que nos ocupa es distinto porque pretende el legislador en otra disposición final que la modificación reglamentaria operada por la ley mantenga su

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 25/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rango reglamentario de tal forma que el poder legislativo va a aprobar una norma reglamentaria, que es potestad del poder ejecutivo, invadiendo de esta forma el Parlamento las competencias propias del Consejo de Gobierno.

No obstante, la disposición final quinta trata de salvar la situación señalando que "Las determinaciones previstas en las normas reglamentarias que son objeto de modificación en la presente ley podrán ser modificadas por normas del rango reglamentario correspondiente, de conformidad con lo previsto en el artículo 44.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía".

Sin embargo, lo cierto es, que, pese a la salvaguarda del rango reglamentario, mediante una norma legal se pretenden modificar disposiciones de carácter reglamentario.

Esta posibilidad ha sido abordada en diferentes ocasiones por el Tribunal Constitucional admitiéndose con las debidas reservas. Así la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 14/2020, de 28 de enero, dice:

"Ciertamente, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, como este Tribunal ha reiterado, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas, STC 87/2018, de 19 de julio, FJ 3). Ello nos ha llevado a reconocer "la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley, pues lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional, por contrario al art. 86.1, son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo [SSTC29/1982, de 31 de mayo, FJ 6, y 29/1986, de 28 de febrero, FJ 2 c)], y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos (STC 23/1993, de 13 de febrero, FJ 6) o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 26/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

aplicación inmediata de los preceptos del decreto-ley" (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 5).

A estos efectos, la modificación reglamentaria sólo será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que se necesita para la aplicación de la norma con rango legal, de ahí que se haya permitido en el ámbito de los Decretos Leyes que responden a una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

En el presente caso, Anteproyecto de Ley, en mayor medida debería justificarse debidamente la necesidad de que las modificaciones reglamentarias entren en vigor al tiempo de la Ley, en cuanto, podría vulnerarse el principio de separación de poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, división plasmada constitucionalmente en los artículos 66, 97 y 106.1, y correlativamente, en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en los artículos 108 y 119.3, afectando a las **disposiciones finales tercera, cuarta y quinta** del Anteproyecto de Ley.

2.- Observación general sobre el carácter programático del texto.

La lectura del texto permite concluir que gran parte de sus preceptos resultan de difícil comprensión.

En cualquier caso, el texto sometido a consulta contiene algunas partes que podrían considerarse programáticas, como la incorporación de lo que se denominan "principios rectores", o la utilización de verbos como "fomentar", "promover", "impulsar" cuando lo que sigue a continuación aparece como algo no siempre fácilmente aprehensible.

Ha de recordarse, como se hiciera en el dictamen 285/2017 y se ha repetido en diversas ocasiones (por citar los más recientes, dictámenes 126, 240, 275/2018, 552/2020 y el referido 951/2021) que "la abundancia de principios, objetivos y

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 27/39	



enunciados programáticos, sin fuerza vinculante, desnaturaliza el papel ordenador de las leyes y merma la consideración de los ciudadanos sobre la eficacia real de las disposiciones de superior rango", de modo que "las leyes han de responder a su verdadera naturaleza, recuperando el espacio de regulación que les corresponde, lo que exige dotarlas del contenido regulativo preciso, con la eficacia ordenadora que asegure el cumplimiento de su objeto y los derechos y obligaciones de los interesados, sin perjuicio del desarrollo reglamentario que, en su caso, sea necesario, siempre supeditado a la norma de superior rango".

No se trata, obviamente, de que el texto haya de estar ayuno de ese tipo de disposiciones pues, como es sabido, la cláusula del Estado social que incorporan la Constitución y el Estatuto de Autonomía y configura nuestro Estado, ha llevado a la habitual inserción de aquellas en muchos de nuestros textos legales como un medio de alcanzar objetivos propios de aquel cuando no era posible hacerlo mediante la disciplina normativa imperativa o para completar la insuficiencia de esta. Pero eso es una cosa y otra que tal uso se haga con desmesura y cuando es posible afirmar con certeza que tales disposiciones no van a ser útiles para lograr esos objetivos.

En definitiva, sería conveniente un esfuerzo por simplificar el contenido de tal carácter que presentan algunos preceptos.

3.- Observación general de redacción:

a) Sobre la redacción del Anteproyecto de Ley. En términos generales, la disposición normativa proyectada presenta una redacción correcta y comprensible. Sin perjuicio de lo anterior, es preciso destacar la necesidad de que se proceda a una última revisión, desde el punto de vista tanto gramatical como ortográfico. Se aprecia, por ejemplo, que falta la preposición "de" en el exponiendo II, párrafo tercero, antes de "personas"; por el contrario, sobra la preposición "de" en el exponiendo II, párrafo decimocuarto, antes de "la declaración responsable"; utilización no uniforme de mayúsculas (Consejería, en ocasiones en mayúscula -art. 10.1- y otras en minúscula

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 28/39	



-art. 11.6 y art. 14-); uso de mayúsculas indebido -art. 37.4, Áreas-; en el artículo 22, apartado segundo tendría que sustituirse "y/o", impropio de una disposición normativa, por "y", que satisface el sentido normativo del precepto.

Debemos advertir también que, la primera vez que se cita una norma jurídica debe recogerse el título completo de dicha norma, mientras que las menciones posteriores a la misma norma pueden hacerse, sin más, indicando su número y fecha. Así ocurre en el presente caso en numerosas ocasiones. A título de ejemplo con las menciones a la Ley 9/2007, de 22 de octubre, cuyo título completo se repite en el artículo 14.1, después de citarlo completo en el artículo 9.1. Lo mismo ocurre con el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que se cita completo en los apartados 1 y 2 del artículo 21. Así como con el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, que se cita completo en el artículo 13.3 y se repite, entre otros, en el artículo 21.2.

b) Sobre lenguaje de género. Se recurre en numerosos artículos del texto proyectado a expresiones "personas propietarias", "personas adjudicatarias", lo cual sólo contribuye a restar claridad a la norma pues es evidente que solo pueden ser propietarios o adjudicatarios las personas, y se trata de los términos utilizados en el Código Civil, entre otros.

c) Expresiones como "circularidad" o "usabilidad", podrían ser sustituidas por otras como reutilización de materiales y recursos y aprovechabilidad, respectivamente.

d) El término "guardia y custodia" del artículo 92.i, debería corregirse por guarda y custodia.

4.- Artículo 1.1. Dispone el precepto: "La presente ley tiene por objeto establecer la regulación en materia de vivienda en la Comunidad Autónoma de Andalucía y garantizar, en el marco de las condiciones básicas determinadas por la legislación

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 29/39	



estatal en dicha materia y al amparo de lo previsto en los artículos 25 y 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el derecho constitucional y estatutario de acceso a una vivienda digna, y adecuada a la situación personal, familiar, económica, social y capacidad funcional, del que son titulares las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en las condiciones establecidas en esta ley y los objetivos de desarrollo sostenible recogidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible".

Habla el precepto -y se desarrolla después en el artículo 5 del Anteproyecto- de un "derecho constitucional y estatutario de acceso a una vivienda".

Como ya dijera este Consejo en su dictamen 530/2008: "El Estatuto incorpora en su Título I un conjunto heterogéneo de derechos que fundamentalmente complementan o amplían el alcance de los ya reconocidos constitucionalmente o constituyen la conversión en derechos para los ciudadanos (y deberes para la Administración) de contenidos concretos de los principios rectores de la política social y económica, en definitiva, elevando la garantía del nivel básico de las prestaciones públicas. De esta forma, la acción de los poderes públicos andaluces se dirige a hacer realidad los principios de igualdad, solidaridad y justicia para todos los andaluces. Consecuentemente estos derechos están redactados acudiendo a fórmulas que precisan en ocasiones de una ulterior concreción por ley, para lo cual se recurre en numerosas ocasiones a la expresión de "en los términos que establezca la ley" o similares (arts. 20, 21, 22, 23.2, 24, 25, 26, 27, 28, 30.1, 31 y 34), para finalmente prever expresamente que "el Parlamento aprobará las correspondientes leyes de desarrollo, que respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto".

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

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 30/39	



La articulación jurídica del derecho a la vivienda se limita, por tanto, a una obligación de ayuda por parte de la Administración, que no viene obligada, sin embargo, a garantizar dicho acceso a una vivienda concreta y en todo caso por parte de los ciudadanos.

Con el recurso a la interpretación literal, y de acuerdo con el sentido usual técnico jurídico, el citado artículo consagra un deber de "favorecer", esto es, "crear las condiciones favorables", para el "ejercicio del derecho". Quiere ello decir que los poderes públicos favorecen el ejercicio del derecho a la vivienda, en el sentido del derecho de acceso a la misma; este sentido de derecho de acceso a la vivienda es el mismo del texto constitucional; dicho en otras palabras, no se garantiza la titularidad de una vivienda, se garantiza el derecho a acceder a esa titularidad, creando las mejores condiciones para ese acceso. No cabe otra interpretación razonable. Por otra parte, es notorio que los textos legales, y singularmente los constitucionales, discriminan con claridad entre "titularidad" y "ejercicio" de los derechos. El ejemplo más notorio es el del derecho de propiedad: "la modalización que supone la función social se refiere al ejercicio, y carecerían de sentido las cargas que comporta si no fuera porque existe un previo reconocimiento de la titularidad del derecho a favor de un sujeto".

No existe, por tanto, un derecho de acceso a la vivienda, pues como ha señalado el Tribunal Constitucional, el "derecho a la vivienda es un principio rector, no un derecho subjetivo directamente exigible ante tribunales (STC 152/1988, 41/2020)". En el mismo sentido, la citada sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024 señala que *"hemos afirmado reiteradamente que el art. 47 CE no reconoce un derecho fundamental a la vivienda, ni constituye un título competencial autónomo en favor del Estado, «sino que enuncia, [como consecuencia de su ubicación constitucional] "un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos" (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias» (STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6, con cita de otras muchas)"*.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 31/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el sentido indicado debe redactarse el precepto, pues su redacción actual supone el reconocimiento de un derecho de acceso a la vivienda, con todo lo que ello representa, en contra de lo que realmente regulan el artículo 47 de la Constitución y 25 del Estatuto.

La observación se hace extensiva al **artículo 5**.

5.- Artículo 4 denominado "Definiciones y conceptos". Debiera nominarse "definiciones" por considerar que es la expresión verbal que describe y delimita con precisión, mientras que concepto viene referido a una idea mental o representación de algo. letra I). Define este precepto los "colectivos prioritarios en el acceso a la vivienda", y en su apartado 1 relaciona a "jóvenes que accedan a su primera vivienda".

Al contrario que el apartado 2, que relaciona a "mayores de 65 años", el precepto a que nos referimos no define qué debe entenderse por joven, hasta qué edad se considera a una persona joven, pues no existe norma alguna en Andalucía que efectúe esa definición. La Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía se aplica sólo a menores de edad -artículo 2- por lo que no es válido para el caso que nos ocupa.

En suma, debe especificarse la edad hasta que una persona se considera joven y, por tanto, puede formar parte del colectivo prioritario de acceso a la vivienda.

La observación se hace extensiva al **apartado 7** del mismo artículo.

Por su parte, el **apartado 16** relaciona entre los "colectivos prioritarios en el acceso a la vivienda" a "personas que accedan a su primera vivienda en compraventa o alquiler".

No alcanza este Consejo a comprender qué diferencia existe entre este colectivo -personas, en general, que acceden a su primera vivienda- y el colectivo de jóvenes y

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	25/07/2025	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		PÁG. 32/39	



mayores de 65 años, que también son personas que acceden a su primera vivienda, por lo que debe darse una nueva redacción al precepto que relaciona los "colectivos prioritarios en el acceso a la vivienda".

6.- Artículo 12.1.a). Dispone el artículo: "1. La Consejería competente en materia de vivienda promoverá y habilitará los mecanismos oportunos para el desarrollo de la colaboración público-privada para la construcción de viviendas asequibles, la rehabilitación de vivienda y la mejora del medio urbano, mediante los siguientes medios: a) Concesiones administrativas o derechos de superficie para la construcción de viviendas protegidas o asequibles en función de su calificación urbanística, en suelo de titularidad de las Administraciones Públicas".

Como ya dijera el Gabinete Jurídico, las concesiones administrativas o derechos de superficie que pueda otorgar la Consejería no pueden tener por objeto "suelo de titularidad de las Administraciones Públicas", del que sólo pueden disponer sus titulares, sino sólo suelo que forma parte del patrimonio de la Junta de Andalucía.

7.- Artículo 29, letra e). Dispone el precepto: "La concesión de distintivos de calidad y el fomento de los mismos para que tanto a las viviendas como a cualquier agente interviniente en el proceso de edificación de las viviendas y prestación de los servicios de habitar, les pueda suponer el otorgamiento de ayudas o el reconocimiento en premios y concursos".

El precepto resulta de difícil comprensión, por lo que se le debe dar otra redacción.

8.- Artículo 48. Si contrastamos el párrafo primero y el segundo de este precepto, resulta que en el primero se refiere a la prestación de servicios [de los agentes inmobiliarios] en la *adquisición de viviendas en propiedad, derecho real de uso y disfrute o alquiler*; sin embargo, en el segundo amplía la prestación, además de a los

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 33/39	



tres negocios jurídicos anteriores, a *la permuta o cesión* de bienes inmuebles con uso residencial.

Es necesario que se hagan concordar ambos apartados, ya que en la redacción actual los Agentes Inmobiliarios Especializados del Sector Residencial quedarían excluidos de las operaciones de permuta o cesión de inmuebles con uso residencial.

9.- Artículo 49, apartado 3. Es del siguiente tenor literal: "El Registro de Agentes Inmobiliarios Especializados del Sector Residencial de Andalucía tiene naturaleza administrativa y *carácter voluntario*, público y gratuito".

Pero de la interpretación sistemática del texto legal no se deduce que la inscripción en dicho registro pueda ser voluntaria, sino obligatoria.

Así se desprende del artículo 48.1 del Anteproyecto, donde al definir la figura del Agente Inmobiliario Especializado del Sector Residencial de Andalucía exige que la persona que ejerza esa actividad "se encuentre inscrita en el registro que se creará al efecto por la Consejería competente en materia de vivienda". Es decir, sin inscripción ante la Administración no hay consideración de Agente Especializado. A esta misma conclusión llegamos desde una interpretación finalista de la norma, ya que los artículos 51 y 52 exigen una serie de rigurosos requisitos para la inscripción y obligación de constitución de garantía, respectivamente, para el ejercicio de esa especialización profesional, lo que no se comprendería si no fuese obligatoria la inscripción.

Finalmente, ese mismo criterio de obligatoriedad de la inscripción es el vigente en la actualidad, así exigido en la disposición adicional octava de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, introducida por la Ley 1/2018, de 26 de abril.

Dicha Ley especifica en su Preámbulo que: "Asimismo, se considera necesario abordar una normativa reguladora de la gestión e intermediación inmobiliaria en aras

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 34/39	



de la seguridad jurídica precontractual, en defensa de las personas consumidoras antes de llegar a la transacción inmobiliaria notarial y registral. Por ello, mediante la modificación de la citada Ley 1/2010, de 8 de marzo, se contempla la regulación de la intermediación en el ámbito objetivo de la normativa sobre el derecho a la vivienda, de forma que exista un control administrativo en pro de la calidad del servicio, *exigiéndose la inscripción en un registro público*, con indudables ventajas en la protección de los consumidores y usuarios. Consecuentemente, también se contempla la existencia de un régimen sancionador, para que se aplique a las personas que se dediquen a la actividad sin estar inscritas en el registro correspondiente o incumplan las obligaciones que se les imponen."

"Disposición adicional octava. El agente inmobiliario.

1. A los efectos de la presente Ley, son agentes o agencias inmobiliarias las personas físicas o jurídicas que se dedican de forma habitual y retribuida, dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a prestar servicios de mediación, asesoramiento y gestión en transacciones inmobiliarias, referidos a las operaciones de compraventa, opción de compra, alquiler, permuta o cesión de bienes inmuebles y los derechos relativos a tales operaciones, incluida la constitución de garantías, quienes quedarán sujetos al régimen jurídico y disciplinario establecido en esta Ley y sus normas de desarrollo, sin perjuicio de lo que determine la normativa sectorial específica.

2. Los requisitos para el ejercicio de la actividad se regularán reglamentariamente, incluyendo la necesidad de inscripción en un registro administrativo, que se creará a fin de garantizar la transparencia y la protección de las personas. Para dicha inscripción se requerirá el cumplimiento de los siguientes requisitos: (...)."

Debe, por tanto, exigirse con carácter imperativo la inscripción en el registro.

10.- Artículo 71.1.b). Se establece en el precepto la necesidad de comunicar a la Administración la adquisición de cualquier otra vivienda protegida, quedando prohibido

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 35/39	



ser titular del derecho de propiedad de más de una vivienda protegida *en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, sujetándose a la obligación de transmitir una de ellas en los plazos que se establezcan reglamentariamente.

Pero el artículo 55.2.e) de la propia Ley, así como también el artículo 73.1.d), exigen que la persona no sea titular de otra vivienda protegida sin acotarlo al hecho de que ésta se ubique en territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza. En términos semejantes el artículo 4.2 de la vigente Ley 13/2005, prohíbe que quien sea titular de una vivienda protegida, sin distinguir el lugar de situación de la misma, adquiera o promueva para su uso otra vivienda protegida.

En coherencia con todo lo anterior, y por razones de seguridad jurídica, sería conveniente que quedase claro si la exigencia viene referida únicamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía o a todo el territorio nacional.

11.- Artículo 83. Se establece plazo de 60 días para el ejercicio del retracto a contar desde el día siguiente a la comunicación de la transmisión.

Sin embargo, no se especifica el plazo para el ejercicio del derecho de tanteo, que es anterior a dicha transmisión, y que en la actual Ley 13/2005 es de 60 días naturales desde que se ha producido la comunicación a la Administración de la intención de transmitir (art. 12.2). Debe recogerse esta previsión en el precepto.

12.- Artículo 86 apartado 1. Al describir la constitución del Parque Público de Vivendas de Andalucía es preciso sustituir la expresión "de titularidad de la comunidad autónoma andaluza o de municipios de su territorio" por "titularidad autonómica o de municipios del territorio andaluz", ya que la comunidad autónoma andaluza hace referencia más al territorio que a la institución que puede ostentar la titularidad de tales viviendas.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 36/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El **apartado 2** de este artículo, además de ser reiterativo del apartado 1, no se corresponde con el contenido de este último al no incluir los inmuebles de otras Administraciones radicadas en Andalucía pero gestionadas por entes territoriales de la Comunidad Autónoma. Debe sopesarse la supresión de este apartado.

13.- Artículo 92. Procede denominarse derechos, deberes y prohibiciones (...) a tenor del contenido del mismo. Igualmente debieran separarse en párrafos diferenciados el único derecho de los deberes y, en su caso de las prohibiciones.

14.- Artículo 105, apartado 5. Se indica en el mismo que: "Las sanciones por infracciones cometidas por las sociedades y entidades disueltas se transmitirán a quienes sucedan a las mismas en los términos previstos en la legislación reguladora de aquellas".

Dado que también se hace responsable en el apartado 1 del citado artículo a "las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad jurídica o un patrimonio separado", se ha de prever igualmente la transmisión de las sanciones que pudieran imponerse a estas comunidades, herencias yacentes y figuras sin personalidad una vez se disuelvan.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo (**FJ I**).

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las legalmente previstas (**FJ II**).

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 37/39	



III.- En cuanto al contenido del Anteproyecto, se formulan las siguientes observaciones, de las que se distingue:

A) Por razones de **seguridad jurídica**, debe atenderse la siguiente observación: **Artículo 71.1.b) (Observación III.10).**

B) Por las razones que se indican **debe modificarse el siguiente precepto por ser contrario a Derecho: Artículo 1.1 (Observación III.4). Esta observación se hace extensiva al Artículo 5.**

C) Por las razones que se indican **deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa: (1) Observación general sobre modificación de normas reglamentarias (Observación III.1). (2) Artículo 4 (Observación III.5). La observación se hace extensiva al apartado 7. (3) Artículo 12.1.a) (Observación III.6). (4) Artículo 29, letra e) (Observación III.7). (5) Artículo 48 (Observación III.8). (6) Artículo 49, apartado 3 (Observación III.9). (7) Artículo 83 (Observación III.11). (8) Artículo 86 (Observación III.12). (9) Artículo 105, apartado 5 (Observación III.14).**

D) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan, además, las siguientes **observaciones de técnica legislativa: (1) Observación general sobre el carácter programático del texto (Observación III.2). (2) Observación general de redacción (Observación III.3). (3) Artículo 92 (Observación III.13).**

De conformidad con el artículo 4.3 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, el presente dictamen no podrá ser remitido ulteriormente para informe a ningún órgano u organismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debiendo comunicar a este Consejo Consultivo la correspondiente publicación **en el plazo de 15 días de la disposición general consultada**, a tenor de lo dispuesto en el

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 38/39	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

artículo 10.2 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 273/2005, de 13 de diciembre.

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María A. Linares Rojas

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE FOMENTO, ARTICULACIÓN DEL TERRITORIO Y VIVIENDA.- SEVILLA

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	25/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 39/39	