

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL DE VIVIENDA DE VALORACIÓN DE LAS OBSERVACIONES DEL DICTAMEN 610/2025 DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE ANDALUCÍA (BORRADOR 6)

Con fecha 7 de julio de 2025 se solicitó dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía en relación al anteproyecto del de Vivienda de Andalucía, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 17.2 y 25 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía en relación con los artículos 63 y 64 del Reglamento Orgánico del mismo, aprobado por el Decreto 273/2005, de 13 de diciembre, para su consideración por la Comisión Permanente y emisión del dictamen que proceda.

Al amparo de lo previsto en el artículo 28 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, se solicitó su emisión por urgencia, dada la relevancia y el impacto social del anteproyecto de ley de Vivienda de Andalucía, así como la necesidad de dar cumplimiento a los plazos previstos para su tramitación administrativa y legislativa.

Recibido con fecha 25 de julio el dictamen aprobado por el Pleno en la sesión celebrada con fecha 24 de julio, de acuerdo con el artículo 4.4 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, oído el Consejo Consultivo se realiza la siguiente valoración de las observaciones expuestas:

FUNDAMENTO JURÍDICO II

En relación a la tramitación, se expone que no consta en el expediente remitido el informe del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA en adelante).



RESPUESTA: Se informa que el mencionado informe se requirió con fecha 26/07/2024, según lo dispuesto en artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el artículo 30 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través del aplicativo BandeJA, sin que se haya recibido respuesta a dicha petición.

No obstante, antes de la remisión al Consejo Consultivo, se puso en conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros, para lo cual, con fecha 23/06/2025 se adelantó a todas las consejerías el anteproyecto de ley de Vivienda. Con fecha 03/07/2025 se recibió por correo electrónico una observación del IECA, sugiriendo que en el anteproyecto se considerara el aspecto de la información estadística no solamente en el marco de la colaboración pública-privada (artículo 13.4), sino también en relación con la necesaria colaboración entre los órganos estadísticos públicos. A tal respecto, el anteproyecto de ley podría recoger que los ayuntamientos notificarán a la Consejería de la Junta de Andalucía competente en materia de vivienda las licencias que se otorguen bajo el régimen de protección pública en sus propios municipios.

En este sentido, y tal como se contestó en el “Informe de valoración de las consideraciones realizadas por las consejerías en relación a la valoración del anteproyecto de ley de vivienda de Andalucía en la Comisión General de Viceconsejeros” de fecha 02/07/2024, no se aceptó dicha consideración tal como se expone a continuación:

“Se informa que la calificación provisional, tal como establece el artículo 35 del Reglamento de Vivienda Protegida (incluida la redacción en la modificación del mismo operada por la Disposición Final Tercera) debe ser comunicada por el Ayuntamiento a la Consejería, y esta calificación provisional se integra en el procedimiento de licencia. Por otra parte, el Registro de la Propiedad deberá remitir a la Consejería competente en materia de vivienda y al Ayuntamiento certificación de haberse procedido a la anotación preventiva de la



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	ALICIA MARTINEZ MARTIN	31/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/13	



calificación definitiva. Por todo ello, se considera que la Consejería cuenta con toda la información necesaria a efectos estadísticos.”

FUNDAMENTO JURÍDICO III

El Consejo Consultivo considera que el texto sometido a dictamen el mismo se ajusta al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de lo cual se formulan las siguientes observaciones:

III.1.- Observación general sobre modificación de normas reglamentarias

El anteproyecto de ley sometido a dictamen incluye, en sus disposiciones finales tercera y cuarta, la modificación de normas reglamentarias: concretamente, 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.

Desde una perspectiva técnico-jurídica, resulta cuestionable que una ley modifique directamente normas de rango reglamentario a través de sus disposiciones finales, dado que ello desdibuja la jerarquía normativa y puede generar confusión respecto al rango de las disposiciones afectadas. Aunque el Tribunal Constitucional ha admitido que una ley puede regular materias previamente desarrolladas por reglamentos, ello implica que tales materias pasan a tener rango legal. En cambio, en el caso que nos ocupa, el legislador pretende introducir modificaciones reglamentarias manteniéndolas con ese mismo rango, lo que supondría una invasión de la potestad reglamentaria atribuida al poder ejecutivo, contraviniendo el principio de separación de poderes.

La disposición final quinta del anteproyecto intenta paliar esta situación al prever que las normas reglamentarias modificadas podrán ser posteriormente alteradas mediante disposiciones reglamentarias de rango correspondiente. Sin embargo, esta fórmula no evita que, en la práctica, el legislador esté asumiendo competencias propias del Consejo de Gobierno.

El Tribunal Constitucional ha admitido en algunas ocasiones la inclusión de disposiciones de contenido reglamentario en normas con rango de ley, siempre que exista una justificación suficiente basada en la urgencia o en la necesidad técnica de garantizar una aplicación inmediata y coherente de la norma legal. No obstante, en este caso, al tratarse de un anteproyecto de ley ordinaria, no de decreto-ley, la justificación de dicha necesidad debe ser especialmente rigurosa y explícita.

Por tanto, las disposiciones finales tercera, cuarta y quinta del anteproyecto deben ser objeto de análisis detallado, a fin de valorar si la inclusión de estas modificaciones reglamentarias en una norma legal respeta el principio de separación de poderes consagrado en los artículos 66, 97 y 106.1 de la Constitución Española, así como en los artículos 108 y 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

RESPUESTA: Se comparten las consideraciones generales relativas a la necesidad de respetar la jerarquía normativa y la reserva reglamentaria del poder ejecutivo. No obstante, concurren en este caso circunstancias específicas que justifican de manera excepcional la incorporación de determinadas modificaciones reglamentarias en las disposiciones finales del anteproyecto, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha admitido esta técnica siempre que exista una justificación suficiente basada en la urgencia o en la necesidad técnica de garantizar la aplicación inmediata, eficaz y coherente del nuevo marco legal.

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	ALICIA MARTINEZ MARTIN	31/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/13	



En este sentido, las modificaciones reglamentarias previstas responden a una doble finalidad:

1. Garantizar la aplicabilidad inmediata de aspectos esenciales del texto legal, sin los cuales resultaría inviable su ejecución desde el mismo momento de su entrada en vigor.
2. Evitar la contradicción normativa en materias de procedimiento y gestión, que comprometería la eficacia de políticas públicas prioritarias, como la adjudicación, calificación y descalificación de viviendas protegidas.

A continuación se justifican las razones por las que los preceptos reglamentarios han de ser modificados. Estas modificaciones no suponen un uso indebido del rango legal ni congelan los preceptos afectados, como se aclara expresamente en la disposición final quinta, que preserva la potestad del Consejo de Gobierno para adaptar o desarrollar reglamentariamente dichas materias en el futuro. El rango legal actúa así como una solución técnica, de carácter transitorio, orientada a garantizar la operatividad del nuevo marco normativo desde su entrada en vigor, sin alterar el reparto competencial ni contravenir el principio de separación de poderes.

- En relación con el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio (en adelante Reglamento VP), se informa que las modificaciones se refieren a procedimientos directamente conectados con nuevas figuras legales incorporadas por la ley (como la convocatoria específica o el nuevo régimen de autorización de transmisiones), cuya aplicación no puede diferirse sin poner en riesgo la coherencia del sistema normativo ni la seguridad jurídica de los ciudadanos afectados.

Atendiendo a diversas alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia y exposición pública, que planteaban el excesivo contenido reglamentario de algunos preceptos del anteproyecto (Borrador 1), concretamente del título relativo a la vivienda protegida, se optó por incluir en una Disposición Adicional la modificación parcial del Reglamento de Viviendas Protegidas, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio, desplazando a la mencionada Disposición los preceptos que inicialmente se habían incluido en borradores anteriores del anteproyecto, con la finalidad de garantizar la efectividad inmediata de las actuaciones y procedimientos contemplados en el nuevo texto legal desde su entrada en vigor.

A la vista de las consideraciones realizadas en el informe del Gabinete Jurídico, se ha optado por reducir los preceptos modificados del Reglamento VP a los estrictamente necesarios y trasladar dicho contenido a una disposición final. Así se disminuye el número de preceptos afectados pasando de treinta y cuatro a cinco, en los que se regula el procedimiento de selección de los adjudicatarios de vivienda protegida, el procedimiento de calificación y el de descalificación de vivienda protegida, así como el régimen de comunicaciones.

- Concretamente se modifica el artículo 12 relativo al procedimiento de selección de los adjudicatarios de vivienda protegida, dado que resulta imprescindible para poder dar cumplimiento a la introducción en el artículo 60 del anteproyecto de ley de la convocatoria específica.
- También se modifica el artículo 28 sobre el régimen de comunicaciones que pasa a denominarse “Autorización para las segundas o posteriores transmisiones de viviendas protegidas en régimen de venta” y que es necesario modificar para poder dar cumplimiento de la necesidad de esta autorización cuyo régimen se introduce en el artículo 74 del anteproyecto de ley corrigiendo la técnica jurídica empleada y dotando el procedimiento de mayor claridad.
- Se refunden el “artículo 35. *Solicitud de la calificación provisional*” con el “artículo 36. *Otorgamiento de la Calificación Provisional*” del Reglamento de VP, resultando un único <<artículo 35. Calificación Provisional>>, y se modifica el “artículo 37. *Comunicación de la calificación e inicio de las obras*”, que

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	ALICIA MARTINEZ MARTIN	31/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/13	





pasa a ser el <<artículo 36. Calificación Definitiva>>, para coordinarlo con el procedimiento establecido en el anteproyecto de ley en su “artículo 65. Procedimiento para la calificación de viviendas protegidas”, y simplificar el procedimiento, armonizándolo con el trámite de licencia urbanística.

- Finalmente, por coherencia con las determinaciones establecidas en el artículo 84 del anteproyecto de ley, resulta necesario modificar el “artículo 44. Descalificación de las viviendas protegidas” del Reglamento de VP, de forma que sea posible la aplicación inmediata de un procedimiento que garantice el control administrativo adecuado y, en su caso, la devolución de las ayudas percibidas.
- En relación con la modificación del Reglamento 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 (Reglamento LISTA en adelante), se informa que las modificaciones propuestas obedecen a la necesidad de garantizar la aplicación inmediata y coordinada de las nuevas previsiones legales en materia de vivienda protegida, evitando disfunciones que puedan comprometer la transformación efectiva del suelo y generar inseguridad jurídica en su gestión. Estas adaptaciones no afectan a elementos estructurales del Reglamento ni implican un desarrollo general de la Ley 7/2021, sino que inciden únicamente en aspectos puntuales necesarios para garantizar la aplicación coherente y sin demora de las previsiones legales. Su inclusión en el anteproyecto se justifica, por tanto, en atención al principio de necesidad técnica y operatividad inmediata, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional.
 - La modificación del artículo 83 del Reglamento LISTA deriva directamente de la reforma del artículo 61.5 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, con la que mantiene una evidente conexión normativa. Esta modificación reglamentaria resulta necesaria para asegurar una regulación coherente, sistemática y armonizada de la reserva de vivienda protegida en los instrumentos de ordenación urbanística y territorial. Dado que el artículo 83 desarrolla operativamente los criterios establecidos por la norma legal, su adaptación inmediata resulta imprescindible para evitar contradicciones internas en el sistema normativo y garantizar la eficacia del nuevo marco regulador.
 - Por otra parte, se incorpora al anteproyecto de ley la modificación del artículo 195.4 del citado reglamento, al tratarse de una medida instrumental clave para garantizar la producción efectiva de suelo urbanizado con destino a vivienda protegida, que constituye la materia prima imprescindible para alcanzar el objetivo prioritario de esta ley: facilitar el acceso a una vivienda a precio asequible. Su modificación permite cerrar coherentemente el sistema normativo que articula la generación de suelo apto para vivienda protegida, evitando desfases entre la ley y su desarrollo reglamentario que comprometerían su ejecución práctica. Esta modificación no afecta a elementos estructurales del Reglamento ni implica un desarrollo general de la Ley 7/2021, sino que incide únicamente en un aspecto puntual necesario para garantizar la aplicación coherente y sin demora de las previsiones legales. Su inclusión en el anteproyecto se justifica, por tanto, en atención al principio de necesidad técnica y operatividad inmediata, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional.

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

El Consejo Consultivo señala que una parte relevante del texto legal presenta un carácter excesivamente programático, con preceptos de difícil comprensión jurídica y un uso recurrente de expresiones como "fomentar", "promover" o "impulsar", que carecen de fuerza vinculante. Se advierte que la acumulación de principios y objetivos genéricos puede desnaturalizar el papel ordenativo de la ley, restándole eficacia normativa y generando inseguridad jurídica. Sin cuestionar la legitimidad de incorporar principios rectores en normas con fuerte contenido social, se recomienda simplificar y clarificar aquellos preceptos cuyo contenido pueda resultar meramente declarativo o inoperante desde el punto de vista jurídico.

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	ALICIA MARTINEZ MARTIN	31/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/13	



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

RESPUESTA: En relación con la advertencia formulada sobre el uso de disposiciones de carácter programático en el texto sometido a dictamen, debe señalarse que el enfoque adoptado en la ley responde al carácter marcadamente social y transversal de la política pública en materia de vivienda, enmarcada en el mandato constitucional de asegurar el derecho a una vivienda digna y adecuada, y reforzada por lo establecido en el Estatuto de Autonomía para Andalucía. En este contexto, la incorporación de principios rectores y objetivos estratégicos resulta coherente con la función de ordenación general que corresponde a una ley de estas características, necesaria para orientar y dar coherencia a la acción pública en esta materia.

En todo caso, el texto legal propuesto no se limita a la proclamación de intenciones, sino que articula una estructura normativa que ordena el conjunto de competencias en materia de vivienda, y establece los instrumentos de planificación adecuados para la ejecución de dichas políticas. En particular, el plan autonómico de vivienda y suelo, expresamente contemplado en la ley, constituye el principal mecanismo operativo para la aplicación efectiva de las políticas públicas en materia de vivienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en coordinación con las demás estrategias autonómicas y políticas públicas sectoriales, permitiendo su adaptación a las necesidades socioeconómicas de cada momento y a las circunstancias territoriales y demográficas de Andalucía.

Asimismo, se concretan estrategias clave, como la colaboración público-privada, el fomento de la rehabilitación o la planificación integrada del territorio, con el fin de asegurar la eficacia de la intervención pública y avanzar en el cumplimiento del derecho a la vivienda.

Desde esta perspectiva, se considera que el texto mantiene un adecuado equilibrio entre el contenido normativo y la formulación de principios orientadores, y que la inclusión de estos últimos responde a una función estructural y articuladora en el diseño y ejecución de las políticas de vivienda.

III.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 -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.
- Se advierte 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. 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.

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	ALICIA MARTINEZ MARTIN	31/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/13	



RESPUESTA: Se acepta. Se revisa el texto normativo y se corrige atendiendo a las advertencias realizadas.

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.

RESPUESTA: No se acepta. Si bien se considera que la norma debe ser clara en los términos y expresiones empleadas, se informa que la utilización de un lenguaje no sexista viene presidida en nuestra Comunidad Autónoma por la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, cuyo artículo 4.10 establece como uno de los principios generales de actuación de los poderes públicos de Andalucía para la consecución del efectivo derecho de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres: "La adopción de las medidas necesarias para eliminar el uso sexista del lenguaje, y garantizar y promover la utilización de una imagen de las mujeres y los hombres, fundamentada en la igualdad de sexos, en todos los ámbitos de la vida pública y privada".

Asimismo, y de forma específica, el artículo 9.10 de la citada Ley relativo al "Lenguaje no sexista e imagen pública", establece: "*Las Administraciones públicas de Andalucía garantizarán un uso no sexista del lenguaje y un tratamiento igualitario en los contenidos e imágenes que utilicen en el desarrollo de sus políticas, en todos los documentos, titulaciones académicas y soportes que produzcan directamente o bien a través de personas o entidades. Todas las publicaciones y emisiones en las que la Junta de Andalucía participe garantizarán un tratamiento inclusivo y no discriminatorio de las mujeres*".

Con anterioridad, la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras en su Instrucción de 16 de marzo de 2005, recoge y sistematiza una serie de recursos para evitar un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía y establece el uso del masculino genérico solo en los supuestos de que no sea posible jurídica o técnicamente el empleo de otras posibilidades.



En la elaboración del anteproyecto de ley se han valorado las opciones y optado por la redacción más clara siempre que garantizase la representatividad y visibilidad de las mujeres en cumplimiento de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre. Por ello, entendemos que la claridad y la concisión que toda norma debe perseguir no se ve perjudicada por el uso de un lenguaje no sexista que por otra parte no hace más que cumplir un mandato legal.

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

RESPUESTA: No se acepta. En relación al uso de terminología alternativa a la empleada, se considera oportuno mantener la redacción dada en el texto legal por las siguientes razones:

En primer lugar, tanto *circularidad* como *usabilidad* son conceptos plenamente aceptados y consolidados en el ámbito técnico, jurídico y normativo, especialmente en materias vinculadas al urbanismo, la edificación, el medio ambiente y la sostenibilidad.

El término *circularidad* se enmarca en el paradigma de la economía circular, impulsado tanto por la Unión Europea como por múltiples marcos estratégicos estatales y autonómicos, y alude no solo a la reutilización de materiales, sino a un enfoque integral que incluye el ecodiseño, la reducción del impacto ambiental y la optimización de los recursos a lo largo del ciclo de vida de los edificios y los entornos construidos.

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	ALICIA MARTINEZ MARTIN	31/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/13	



Por su parte, *usabilidad* es un concepto ampliamente extendido en disciplinas como la arquitectura, el diseño urbano, la tecnología y la accesibilidad, y se refiere a la facilidad de uso, comprensión y aprovechamiento funcional de los espacios y recursos por parte de las personas. Su uso no se limita al ámbito digital, como podría pensarse en un enfoque restringido, sino que ha sido incorporado con normalidad en documentos técnicos y marcos normativos relacionados con la calidad del entorno construido.

Además, estos términos permiten expresar de forma precisa conceptos complejos que no se reducen únicamente a "reutilización" o "aprovechabilidad", por lo que su sustitución podría empobrecer el contenido conceptual de la norma. En consecuencia, se estima conveniente mantenerlos en el texto legal, reforzando con ello su adecuación técnica y alineación con el lenguaje normativo contemporáneo.

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

RESPUESTA: Se acepta. Se modifica el artículo habiendo tomado en consideración la observación III.13, como se expondrá más adelante.

Observaciones al articulado

III.4.- Artículo 1.1., extensible al artículo 5. El Consejo Consultivo advierte que la redacción del artículo 1.1, y su desarrollo en el artículo 5, podría interpretarse como el reconocimiento de un derecho subjetivo de acceso a la vivienda, en contradicción con la naturaleza jurídica que la Constitución (art. 47) y el Estatuto de Autonomía para Andalucía (art. 25) otorgan a este ámbito. Recuerda que el derecho a la vivienda se configura como un principio rector de la política social y económica, y no como un derecho fundamental ni subjetivo directamente exigible ante los tribunales.

Según la doctrina constitucional reiterada (STC 152/1988, 41/2020, 32/2019 y 79/2024), los poderes públicos deben favorecer el ejercicio del derecho mediante medidas de promoción y regulación, pero no están obligados a garantizar su satisfacción plena o individualizada. Por tanto, el Consejo recomienda revisar la redacción del artículo para ajustarla a esta interpretación y evitar equívocos sobre la naturaleza jurídica del derecho reconocido.

RESPUESTA: Se acepta. La expresión utilizada en el anteproyecto no pretendía reconocer un derecho subjetivo en los términos advertidos, sino recoger el doble fundamento constitucional y estatutario del derecho a una vivienda, como principio rector que debe orientar la acción pública en esta materia.

No obstante, con el fin de evitar interpretaciones equívocas, se procederá a ajustar la redacción de los artículos 1.1 y 5 para recoger con mayor precisión el papel de los poderes públicos como garantes del acceso a la vivienda en condiciones de igualdad, conforme a lo previsto en el artículo 25 del Estatuto y al marco constitucional.

III.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 l). 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

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	ALICIA MARTINEZ MARTIN	31/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 7/13	



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 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".

RESPUESTA: Se acepta y se modifican los siguientes aspectos con la finalidad de mantener un marco jurídico flexible y coherente, alineado con la evolución de las políticas públicas y adaptable a distintas realidades sociales:

- Se cambia la denominación del artículo suprimiendo "conceptos".
- Se unifica el apartado 1 y el 16 para evitar duplicidad.
- Asimismo, en cuanto a la observación del Consejo Consultivo relativa a la falta de concreción de un umbral de edad para definir el concepto de "joven", se considera más adecuado mantener una definición abierta, sin fijar una edad concreta. El concepto de "joven" en materia de políticas públicas no es uniforme y varía según el contexto, sector y momento económico-social. Los distintos Planes y Programas de Vivienda, tanto estatales como autonómicos, definen la edad de acceso a las ayudas a jóvenes de forma cambiante (por ejemplo, hasta los 35 años, 40 años, o incluso 45 años en determinados casos), lo que aconseja no anclar en la norma un criterio rígido que pueda quedar desfasado o ser menos favorable que el establecido por las políticas activas de vivienda. La inclusión de una referencia numérica obligaría a modificar la norma cada vez que se adaptaran los programas públicos a nuevas realidades, dificultando su aplicación práctica.

Por tanto, se mantiene la redacción "jóvenes" sin umbral de edad, dejando su delimitación a la normativa de desarrollo, que podrá adaptarse a las prioridades socioeconómicas vigentes.

- Por coherencia, en el apartado 2 también se elimina el umbral de edad de las personas mayores y se mejora la redacción permitiendo una mayor flexibilidad y adecuación a futuras reformas del sistema de pensiones así como se evita establecer un límite que pueda excluir a personas en situación de vulnerabilidad relacionadas con la tercera edad, cubriendo supuestos como la jubilación anticipada, la incapacidad permanente absoluta u otras figuras que implican la salida del mercado laboral por edad o circunstancias equiparables.
- En relación al apartado 7, se completa su redacción en consonancia con lo establecido en el artículo 132.5 de la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía, que establece que "5. Las personas menores que se encuentren bajo la tutela de la Junta de Andalucía, una vez alcanzada la mayoría de edad, hasta los veinticinco años, se podrán beneficiar como destinatarios preferentes de las prestaciones de carácter contributivo o no contributivo y de empleo, ayuda al alquiler y al acceso a la vivienda, con el fin de complementar estos programas de preparación para la vida independiente."
- Finalmente, también se suprime "conceptos" en el párrafo 2 del apartado III de la exposición de motivos.

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	ALICIA MARTINEZ MARTIN	31/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 8/13	



III.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.

RESPUESTA: Se acepta y se modifica el apartado.

III.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.

RESPUESTA: Se acepta y se modifica el precepto con una redacción más clara que incluye a todos los perfiles implicados (constructores, promotores, proyectistas, técnicos, gestores, proveedores de servicios...).

III.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 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.

RESPUESTA: Se acepta y se modifica lo establecido en el artículo 48.1 para poner de manifiesto el carácter voluntario de la inscripción en el Registro establecido en el artículo 49, dado que dotará de una distinción avalada por la Junta de Andalucía a aquellos agentes inmobiliarios que cumplan los requisitos previstos en los artículos 51 y 52 con la finalidad de acreditar la profesionalización de los agentes inscritos voluntariamente en aras a favorecer la seguridad jurídica, la transparencia, la calidad en el proceso de intermediación y la protección de los consumidores.

III.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*".

A pesar de ello, el Consejo considera que del conjunto del articulado se desprende una obligatoriedad implícita de la inscripción para ejercer como Agente Inmobiliario Especializado, especialmente a la vista de la redacción del artículo 48.1, que condiciona dicha consideración a la inscripción en el Registro. Además, señala que los artículos 51 y 52 regulan requisitos y obligaciones cuya exigencia carecería de sentido si la inscripción fuera meramente voluntaria. Finalmente, recuerda que el régimen vigente en la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, introducido por la Ley 1/2018, de 26 de abril,

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	ALICIA MARTINEZ MARTIN	31/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 9/13	



por la que se establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía, mediante la modificación de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, y se modifica la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, establece la obligatoriedad de la inscripción en el Registro, lo que genera contradicción con la nueva propuesta.

RESPUESTA: Se acepta parcialmente. Se justifica que se mantiene el carácter **voluntario** de la inscripción en el Registro de Agentes Inmobiliarios Especializados del Sector Residencial de Andalucía por los siguientes motivos:

1. Por exigencia expresa del informe de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, emitido durante la tramitación del anteproyecto. En dicho informe se advertía que el establecimiento de una obligación de inscripción para el ejercicio de la intermediación inmobiliaria podría suponer una barrera de entrada al mercado contraria a la libertad de empresa, y, por tanto, una posible infracción de la normativa sobre competencia y unidad de mercado. En coherencia con este pronunciamiento, el anteproyecto configura el Registro como una figura voluntaria y no como un requisito habilitante para ejercer la actividad.
2. El Registro no constituye una habilitación para el ejercicio general de la intermediación inmobiliaria, sino una especialización voluntaria, dirigida a quienes quieran acogerse a un marco regulado y cualificado en el ámbito residencial. El Registro tiene como finalidad actuar como distintivo de calidad y profesionalización, reconociendo a aquellas personas físicas o jurídicas que voluntariamente acrediten el cumplimiento de una serie de requisitos en materia de formación, garantías financieras, seguros de responsabilidad civil y buenas prácticas, generando confianza en las personas consumidoras. Esta inscripción permite visibilizar públicamente a quienes ejercen la actividad conforme a estándares reforzados de transparencia y seguridad jurídica.
3. A diferencia del régimen establecido en la disposición adicional octava de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, introducida por la Ley 1/2018, de 26 de abril, que sí imponía con carácter general la inscripción obligatoria para todo ejercicio profesional de intermediación, el presente anteproyecto opta por una nueva configuración jurídica, en la que no se prohíbe ni limita el ejercicio de la intermediación inmobiliaria general, pero se reconoce y acredita un distintivo de profesionalidad, el de Agente Inmobiliario Especializado del Sector Residencial, al que se accede voluntariamente tal como se ha expuesto anteriormente. Esta ley innova el ordenamiento jurídico con respecto a la Ley 1/2010, de 8 de marzo, para adaptarse a la normativa existente en materia europea fundamentado conforme a lo establecido en la Directiva de Servicios y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, según se desprende del informe emitido por la Agencia de la Competencia y Regulación Económica de Andalucía.

Por otra parte, con el fin de aclarar el carácter voluntario del Registro y garantizar la coherencia interna del texto legal, se han modificado los artículos 48 y 49 del anteproyecto y el párrafo 16 del apartado III de la exposición de motivos. Las modificaciones introducidas persiguen:

- Armonizar los apartados del artículo 48, ampliando el catálogo de operaciones inmobiliarias consideradas para los agentes especializados.
- Reforzar expresamente la voluntariedad de la inscripción en el Registro, en coherencia con el informe de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, subrayando que su finalidad es actuar como distintivo de calidad para los profesionales que opten por acreditar el cumplimiento de estándares superiores en el ejercicio de la intermediación inmobiliaria residencial.

Estas modificaciones permiten una mayor claridad normativa, evitan interpretaciones contradictorias y refuerzan la seguridad jurídica tanto para los profesionales del sector como para las personas consumidoras.

III.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 ser titular del derecho de propiedad

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	ALICIA MARTINEZ MARTIN	31/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 10/13	



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, de 11 de noviembre, 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.

RESPUESTA: Se acepta, y en el artículo 71.1.b) se elimina la referencia al territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

III.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, de 11 de noviembre, 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.

RESPUESTA: Se acepta y se completa coordinadamente con la redacción dada en el artículo 28 del Reglamento de Viviendas Protegidas que desarrolla los plazos y condiciones en los que puede ejercerse el ejercicio de tanteo.

III.12.- Artículo 86 apartado 1. Al describir la constitución del Parque Público de Viviendas 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.

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.

RESPUESTA: Se acepta y se modifica la redacción del artículo.

III.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.

RESPUESTA: Se acepta y se modifica la redacción del artículo.

III.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

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	ALICIA MARTINEZ MARTIN	31/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 11/13	



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.

RESPUESTA: Se acepta y se modifica la redacción del apartado 5 de dicho artículo.

CONCLUSIONES

Analizadas las cuestiones planteadas en el dictamen del Consejo Consultivo al anteproyecto de ley de Vivienda de Andalucía (Borrador 6), se concluye lo siguiente:

- A) De acuerdo con el Consejo Consultivo, se ha atendido la observación al Artículo 71.1.b) (Observación III.10), por razones de **seguridad jurídica**.
- B) De acuerdo con el Consejo Consultivo, se ha atendido la observación al **Artículo 1.1** (Observación III.4), extensiva al **Artículo 5**, por ser **contrario a Derecho**.
- C) En relación a las **objeciones de técnica legislativa** se informa lo siguiente:
- 1) **Observación general sobre modificación de normas reglamentarias** (Observación III.1). Oído el Consejo Consultivo, se justifican las razones por las que los preceptos reglamentarios han de ser modificados. Estas modificaciones suponen un mínimo indispensable para la aplicabilidad del texto legal en materias muy concretas, que no pueden demorarse con una aprobación posterior de una norma reglamentaria. Todo ello sin que implique una congelación a nivel de ley como se aclara en la Disposición final quinta.
 - 2) **Artículo 4** (Observación III.5). La observación se hace extensiva al **apartado 7**. De acuerdo con el Consejo Consultivo, se acepta parcialmente la consideración realizada y se modifican los apartados 1, 2 y 7 con la finalidad de mantener un marco jurídico flexible y coherente, alineado con la evolución de las políticas públicas y adaptable a distintas realidades sociales.
 - 3) **Artículo 12.1.a)** (Observación III.6). De acuerdo con el Consejo Consultivo se modifica el apartado.
 - 4) **Artículo 29, letra e)** (Observación III.7). De acuerdo con el Consejo Consultivo se modifica el precepto con una redacción más clara que incluye a todos los perfiles implicados (constructores, promotores, proyectistas, técnicos, gestores, proveedores de servicios...).
 - 5) **Artículo 48 (Observación III.8)**. De acuerdo con el Consejo Consultivo se completa el apartado 1.
 - 6) **Artículo 49, apartado 3** (Observación III.9). Oído el Consejo Consultivo se justifica el carácter **voluntario** de la inscripción en el Registro de Agentes Inmobiliarios Especializados del Sector Residencial de Andalucía. Por ello, con el fin de aclarar el carácter voluntario del Registro y garantizar la coherencia interna del texto legal, se han modificado los artículos 48 y 49 del anteproyecto. Las modificaciones introducidas persiguen una mayor claridad normativa, evitan interpretaciones contradictorias y refuerzan la seguridad jurídica tanto para los profesionales del sector como para las personas consumidoras.
 - 7) **Artículo 83** (Observación III.11). De acuerdo con el Consejo Consultivo se completa el artículo coordinadamente con la redacción dada en el artículo 28 del Reglamento de Viviendas Protegidas que desarrolla los plazos y condiciones en los que puede ejercerse el ejercicio de tanteo.
 - 8) **Artículo 86** (Observación III.12). De acuerdo con el Consejo Consultivo se *modifica la redacción del artículo*.
 - 9) **Artículo 105, apartado 5** (Observación III.14). De acuerdo con el Consejo Consultivo se modifica la redacción del apartado.

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	ALICIA MARTINEZ MARTIN	31/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 12/13	



- D) En relación a las **observaciones de técnica legislativa** se informa lo siguiente:
- 1) **Observación general sobre el carácter programático del texto** (*Observación III.2*). Oído el Consejo Consultivo se informa que la inclusión de disposiciones programáticas en la ley se justifica por el carácter social y transversal de la política de vivienda, alineada con la Constitución y el Estatuto de Autonomía andaluz. El texto no se limita a intenciones, sino que establece una estructura normativa clara y mecanismos de planificación como el plan autonómico de vivienda y suelo. Además, promueve estrategias como la colaboración público-privada, el fomento de la rehabilitación o la planificación integrada del territorio, logrando un equilibrio entre normas y principios orientadores para garantizar el derecho a una vivienda digna.
 - 2) **Observación general de redacción** (*Observación III.3*).
 - a) **Sobre la redacción del Anteproyecto de Ley**. De acuerdo con el Consejo Consultivo se revisa el texto normativo y se corrige atendiendo a las advertencias realizadas.
 - b) **Sobre lenguaje de género**. Oído el Consejo Consultivo se informa y justifica que se han seguido el uso de lenguaje no sexista en Andalucía responde al mandato de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía. En el anteproyecto de ley se ha cuidado la redacción para cumplir esta norma sin afectar la claridad del texto.
 - c) **Evitar expresiones como "circularidad" o "usabilidad"**. Oído el Consejo Consultivo se informa y justifica que se ha empleado terminología plenamente aceptada y consolidada en el ámbito técnico, jurídico y normativo, especialmente en materias vinculadas al urbanismo, la edificación, el medio ambiente y la sostenibilidad.
 - 3) **Artículo 92** (*Observación III.13*). De acuerdo con el Consejo Consultivo se modifica la redacción del artículo.

LA SECRETARIA GENERAL DE VIVIENDA
Fdo.: Alicia Martínez Martín

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	ALICIA MARTINEZ MARTIN	31/07/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 13/13	