

**DICTAMEN 3/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA AL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL
DERECHO A LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada
el día 4 de marzo de 2009*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**

I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre del Consejo Económico y Social de Andalucía, en su artículo 4.1 establece la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de Leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 10 de febrero de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen al Anteproyecto de Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

En la sesión de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, celebrada el día fecha 16 de febrero de 2009, se acordó su traslado a la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales.

II. Contenido

El Anteproyecto de Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía sobre el que este Consejo Económico y Social de Andalucía emite Dictamen viene a regular el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada para los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía.

La Constitución en su artículo 47, en el Capítulo que establece los principios rectores de la política social y económica, reconoce el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y para hacer efectivo este derecho encarga a los poderes públicos la promoción de las condiciones y la aprobación de las normas necesarias, así como la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para evitar la especulación.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, dentro del Título I, que recoge los derechos sociales, deberes y políticas públicas, para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, establece que los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda, y que la ley regulará tanto el acceso a ésta en condiciones de igualdad, como las ayudas que lo faciliten. Además, el artículo 37.1.22º establece como uno de los principios rectores hacia los que los poderes de la Comunidad Autónoma orientaran sus políticas públicas, el uso racional del suelo, adoptando para ello las medidas necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a las viviendas protegidas.

Como garantías para el ejercicio de este derecho, el Estatuto prevé que el Parlamento andaluz apruebe las correspondientes leyes de desarrollo, y establece la protección jurisdiccional ante los actos de los poderes públicos de la Comunidad que vulneren el ejercicio del derecho.

Este Anteproyecto de Ley que dictaminamos desarrolla el contenido esencial del derecho a una vivienda digna y adecuada, haciéndolo accesible para los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía, y lo hace en el ejercicio de las competencias exclusivas en materia de vivienda asumidas en el artículo 56 del Estatuto de Autonomía.

El texto normativo consta de 25 Artículos, estructurados en un Título Preliminar, cinco Títulos, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales, precedido todo ello de la Exposición de Motivos.

El contenido de cada título y de las disposiciones es el siguiente:

TÍTULO PRELIMINAR. “DISPOSICIONES GENERALES”
(Artículos 1 a 4)

En él se define el objeto de la Ley, siendo este el desarrollo, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, del derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada; recogiendo lo que este derecho comporta para sus titulares y las actuaciones que corresponden a las Administraciones Públicas para hacer efectivo su ejercicio tanto por quienes tienen recursos económicos suficientes para el acceso a vivienda de promoción libre, como por quienes carecen de tal posibilidad y han de acceder a una vivienda protegida en propiedad o alquiler.

Además establece lo que se entiende por vivienda digna y adecuada, en cuya construcción se deberán incorporar parámetros de sostenibilidad y eficiencia. Asimismo, remite el establecimiento de las calidades mínimas de las viviendas a un posterior desarrollo reglamentario, que en cualquier caso se ajustará a la normativa que en esta materia resulte de aplicación.

TÍTULO I. “DEL DERECHO A LA VIVIENDA” (Artículos 5 a 8)

En este Título se establece quienes son los titulares del derecho a una vivienda digna y adecuada; y los requisitos que han de reunir para el ejercicio del derecho a acceder a una vivienda protegida en propiedad o en alquiler, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario; así, entre otros, fija como requisito obligatorio la previa inscripción en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida.

También dispone que los Planes Autonómicos de Vivienda y Suelo regularán las diferentes modalidades de vivienda protegida en función de los ingresos y necesidades de las unidades familiares, para su acceso en

propiedad o alquiler. A los mismos deberán ajustarse los correspondientes Planes Municipales de Vivienda.

Por último recoge como los Ayuntamientos, en el marco del régimen jurídico establecido por la Comunidad Autónoma para cada tipo de vivienda, y de acuerdo con los criterios generales establecidos por la Consejería competente en vivienda, establecerán el procedimiento para la selección y adjudicación de las viviendas.

TÍTULO II. “LOS INSTRUMENTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANDALUZAS” (Artículos 9 a 17)

Aquí se enumeran y regulan los medios con los que las Administraciones Públicas han de favorecer el ejercicio del derecho a la vivienda de los andaluces y andaluzas.

Contiene una serie de determinaciones del planeamiento urbanístico en materia de vivienda, con el objeto de promover la cohesión social en las ciudades y pueblos andaluces, y de cubrir las necesidades de vivienda establecidas en los Planes Municipales de Vivienda y Suelo.

Regula la elaboración y el contenido mínimo de los Planes Autonómicos y de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo, debiendo estos últimos de elaborarse y aprobarse en coherencia con el planeamiento urbanístico general. Además, prevé actuaciones supramunicipales e intermunicipales, y la posibilidad de que la Administración de la Junta de Andalucía de manera justificada, establezca reservas de suelo para viviendas.

Por último, establece la obligación de los Ayuntamientos de crear los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, con ello se conocerán las necesidades reales de vivienda protegida en Andalucía.

TÍTULO III. “DE LA CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO Y REHABILITACIÓN DE LAS VIVIENDAS”(Artículos 18 a 20)

Este Título contempla, por un lado, como medida de promoción de la efectividad del derecho a la vivienda digna y adecuada, la actuación prioritaria de la Administración Pública Andaluza dirigida al fomento, conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas, y por otro, que los propietarios tienen la obligación de velar por el mantenimiento a su costa de las viviendas en condiciones de calidad dignas y adecuadas.

TÍTULO IV. “DE LOS ALOJAMIENTOS” (Artículo 21)

Recoge la posibilidad de que las Administraciones Públicas andaluzas favorezcan el alojamiento de manera transitoria a quien no pueda acceder a una vivienda protegida, estableciendo los requisitos y condiciones básicas que deberán cumplir este tipo de alojamientos.

TÍTULO V. “LAS GARANTÍAS DEL DERECHO A LA VIVIENDA” (Artículos 22 a 25)

Establece las garantías para conseguir la efectividad del derecho a la vivienda digna y adecuada, determinando tanto las obligaciones económicas de la Administración, como el ejercicio de las acciones en vía administrativa y jurisdiccional de los ciudadanos.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA

Derogación normativa.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Desarrollo Reglamentario.

Segunda. Eficacia de los Planes de Vivienda y Suelo.

Tercera. Entrada en vigor.

III. Observaciones generales

El presente Anteproyecto de Ley encuentra fundamento en varios preceptos del Estatuto de Autonomía para Andalucía. De manera principal en el artículo 25, que bajo el título “Vivienda”, dentro del Capítulo II “Derechos y Deberes”, del Título I “Derechos sociales, Deberes y Políticas Públicas”, establece que: *“Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten”*.

Asimismo, el artículo 37.1.22º configura como principio rector *“el uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas”*. Además, el artículo 56, establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda.

Por último, el artículo 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que los poderes públicos están obligados a crear las condiciones necesarias para el efectivo ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada para lo cual una ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten. Teniendo en cuenta además que con arreglo al artículo 56 del Estatuto, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencias exclusivas en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas, la Administración Autonómica pretende con este instrumento legal dar cumplimiento al mandato constitucional y estatutario, regulando no sólo dicho derecho de las personas físicas con vecindad administrativa en Andalucía, sino también estableciendo las medidas que se consideran necesarias para facilitar su ejercicio.

El análisis de la realidad andaluza en este campo nos muestra como, a pesar del fuerte dinamismo en la construcción de viviendas en estos últimos diez años, se ha venido produciendo una mayor dificultad en el acceso a la misma, donde amplios sectores de la población con recursos económicos medios y bajos se han visto desplazados del mercado de

vivienda libre y con muchas dificultades para acceder a la vivienda protegida, dada la escasa, y en muchos casos testimonial, oferta de vivienda protegida.

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

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

Es por ello, por lo que la Constitución española en su artículo 47 reconoce a todos los españoles el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Además, este precepto encomienda a los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias y el establecimiento de las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

Asimismo, y dando cumplimiento a este mandato constitucional, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 25 profundiza en su definición, y reconoce 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. En este mismo artículo se establece que mediante una norma con rango de ley se regulará el acceso a la vivienda de los ciudadanos andaluces en condiciones de igualdad y las ayudas necesarias para facilitar dicho acceso.

Así también, desde una perspectiva económica, la vivienda constituye un bien que moviliza importantes recursos y repercute en el crecimiento de múltiples actividades productivas de la economía andaluza. Partiendo de este análisis, atender a las necesidades sociales de vivienda,

además de contribuir al bienestar social es una oportunidad para el crecimiento económico a través de la creación de nuevos hogares y por la actividad que genera.

Sin embargo, para lograr el impulso definitivo de puesta en marcha de este derecho constitucional y estatutario, fue necesario conjugar esfuerzos e iniciativas por parte del gobierno andaluz y de los agentes económicos y sociales. Fruto de ello, fue el “Pacto Andaluz por la Vivienda”, firmado el 13 de diciembre de 2007, y suscrito por el Presidente de la Junta de Andalucía, y los Agentes Económicos y Sociales firmantes del VI Acuerdo de Concertación Social, junto con la Federación de Municipios y Provincias y Entidades Financieras. Así también, el 14 de enero de 2008, las organizaciones de consumidores firman el Acuerdo para la efectividad del Pacto con el Gobierno andaluz, para asegurar la calidad de las viviendas en todos sus aspectos, tanto técnicos como en los que se refiere a la información, publicidad y garantías de la compra y arrendamiento de las mismas.

Con la firma de este gran Pacto se perseguían dos objetivos principales y comunes a los distintos intereses de todos los firmantes. En primer lugar, garantizar el acceso, real y efectivo, a una vivienda digna y adecuada, con particular atención a los colectivos con especiales dificultades de acceso. Y, en segundo lugar, lograr reactivar el sector de la construcción residencial, especialmente teniendo en cuenta la importancia del mismo en términos de aportación al PIB andaluz y de generación de empleo.

Este Pacto ha sido respaldado desde todos los ámbitos políticos, económicos y sociales, porque desarrolla un mandato constitucional, además de un derecho constitucional.

Este consenso ha tenido continuidad en el “Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012” y en las actuaciones normativas que desarrollan el derecho a la vivienda recogido en el artículo 25 del Estatuto de Autonomía.

El Anteproyecto de Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía es junto con los demás instrumentos, uno de los elementos directores para alcanzar los objetivos del Pacto.

Este es el marco donde hay que situar el Anteproyecto de Ley que se nos presenta y que viene a consagrar el derecho de los ciudadanos andaluces al disfrute de una vivienda digna y adecuada, a través de la exigencia a las Administraciones Públicas de que cumplan sus deberes de promoción y remoción de obstáculos que hagan posible la realidad del derecho a la vivienda. Esta norma se elabora con el fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda de los ciudadanos y ciudadanas andaluces.

La política de vivienda y suelo es uno de los elementos esenciales para garantizar la cohesión social, pero así mismo se configura como elemento fundamental para mejorar la calidad de las ciudades a través de un crecimiento sano y ordenado de las mismas.

La complejidad e importancia de los problemas que se han de afrontar exige la conjunción de esfuerzos entre todos los agentes que han de intervenir en la solución: Administraciones Públicas competentes, organizaciones empresariales y sindicatos, ciudadanía y resto de organizaciones civiles, en el marco de un modelo de planificación y gestión de las políticas de cohesión y bienestar social consensuado, eficazmente administrado, que favorezca la inversión, y se oriente a la generación de empleo y riqueza en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Con la presente norma, se quiere garantizar el derecho a la vivienda a aquellos titulares que acrediten estar en disposición de llevar una vida económica independiente, con el suficiente grado de autonomía, que tengan su residencia en un municipio andaluz, no sean titulares de la propiedad o de algún derecho real sobre una vivienda existente, y que no puedan acceder a una vivienda en el mercado libre de vivienda por razón de sus ingresos económicos.

Como garantía del cumplimiento efectivo del derecho a la vivienda digna y adecuada, en el Anteproyecto de Ley se definen los instrumentos que las Administraciones Públicas han de poner en marcha y ejecutar, entre

ellos, los Planes Autonómicos de Vivienda y Suelo, los Planes Municipales de Vivienda y los Registros Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas.

Por otra parte, el Anteproyecto de Ley apuesta por la cooperación y coordinación con las administraciones locales, así como con los agentes sociales y económicos que operan en el sector de la vivienda para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la misma.

Así también, es destacable, la regulación que el artículo 25 del Anteproyecto de Ley hace de las acciones que pueden utilizar los titulares del derecho para exigir de la Administración Pública el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada. Es, sin duda alguna, este precepto un avance en la consecución del derecho a la vivienda como un derecho social reclamable y exigible a los poderes públicos.

No obstante, a pesar de todo lo anteriormente expuesto, consideramos que el texto que se nos remite para su Dictamen presenta una serie de cuestiones que deben ser revisadas y tenidas en cuenta por el Consejo de Gobierno con vistas a mejorar el texto definitivo de la futura Ley.

Entre dichas cuestiones, observamos que en el texto existe una excesiva remisión a un posterior desarrollo reglamentario de la norma. Esta remisión reglamentaria se hace sobre elementos que, a nuestro juicio, es esencial que queden regulados por la Ley, ya que de otra forma, entendemos se desnaturaliza este derecho constitucional y estatutario. De igual forma, entendemos conveniente para no restar eficacia a la norma, que se establezca un plazo para el desarrollo reglamentario de la misma.

Del mismo modo, entendemos que la norma debería ser revisada ya que contiene abundantes expresiones indeterminadas y términos ambiguos que podrían generar inseguridad jurídica. A título de ejemplo, se cita el artículo 2.1 (satisfacciones de las necesidades habitacionales), el artículo 6.b), el artículo 19.3 d) (...que impulse el proceso de rehabilitación) el

artículo 21.2 (mediante ayudas específicas) y el artículo 21.3 (zonas comunes).

Por otra parte y en el mismo sentido, observamos que en la exposición de motivos de la Ley, sería conveniente incluir una referencia al análisis y diagnóstico sobre la situación actual de la vivienda en Andalucía, la evolución del mercado de la vivienda, el acceso a la misma de la población andaluza, en definitiva, el diagnóstico social y económico que se ha realizado en materia de vivienda y que sirve de justificación para esta iniciativa legal, así como para el diseño de una estrategia integral que facilite y garantice el acceso a la vivienda.

Asimismo, consideramos importante destacar en la exposición de motivos, el valor de la Concertación Social en la formulación y desarrollo de políticas públicas, y en este sentido, mencionar el consenso y el diálogo social como objetivos básicos y principios rectores de las políticas públicas (artículos 10.3.20º y 37.1.12º del Estatuto de Autonomía para Andalucía), y reconocer la función relevante de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía para la defensa y promoción de los intereses sociales y económicos (artículo 159 del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

También, consideramos conveniente clarificar y unificar la terminología utilizada para evitar confusiones, como es el caso de los artículos 12.1, 13.1, 13.2 y 14, ya que en ellos se utiliza en unas ocasiones la denominación “Planes de Vivienda y Suelo” y en otras “Planes de Vivienda”.

Por otra parte, dado el carácter social de la Ley, sería conveniente que todas las actuaciones normativas de desarrollo de la misma sean sometidas a consulta de este Órgano.

De igual modo, se considera necesario activar y seguir manteniendo en todo el desarrollo de este derecho, el amplio consenso social alcanzado con las distintas organizaciones sociales y económicas.

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

IV. Observaciones al articulado

Exposición de motivos

Apartado II

Se propone completar este apartado con el siguiente texto:

“Finalmente, el Estatuto de Autonomía para Andalucía recoge en sus artículos 10.3.20º, 37.1.12º y 159 el valor del consenso y el dialogo social como un objetivo básico a desarrollar dentro de los principios rectores de las políticas públicas, y en ese sentido esta Ley surge del acuerdo en el marco de la Concertación Social andaluza”.

Apartado III

Proponemos la inclusión de un apartado III, pasando el actual a ser el IV:

“Por otra parte, al protagonismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la garantía del derecho de los andaluces y andaluzas a la vivienda digna se suma el papel que le corresponde en el tejido económico, adoptando las medidas necesarias para la promoción de la actividad económica en el territorio de la Comunidad. En desarrollo de lo previsto en el artículo 58 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, las políticas públicas en garantía del derecho a la vivienda digna permitirá ayudar a las empresas y trabajadores del sector de la construcción de la Comunidad.

De la misma manera, la opción por la construcción de viviendas en Andalucía de acuerdo con parámetros de sostenibilidad y eficiencia, contribuirá a que el parque de viviendas se convierta en un mecanismo que contribuya a la reducción del consumo energético, coherente con la política medioambiental.”

Artículo 1. Objeto de la Ley

Apartado 2

Proponemos completar el texto, introduciendo el término “*calidad*”:

*“Las Administraciones Públicas Andaluzas promoverán el acceso a una vivienda digna y adecuada a través de una política de actuaciones en materia de vivienda protegida y suelo y de apoyo a la conservación, mantenimiento, rehabilitación y **calidad** del parque de viviendas existente, sean o no protegidas.”*

Artículo 13. Planes de vivienda de ámbito autonómico

Apartado 2 a)

Proponemos completar este apartado, entendiendo que con ello se obtiene una mayor precisión:

*“Un análisis y evolución del sector de la vivienda en Andalucía, con expresión de los resultados habidos en los planes precedentes, **teniendo en cuenta los objetivos marcados.**”*

Apartado 2 b)

Consideramos, que en los contenidos del Plan de Andaluz de Vivienda, junto con los objetivos en materia de vivienda protegida y su distribución territorial, deberían figurar también los de materia de suelo, quedando el apartado con el siguiente literal:

*“Los objetivos y prioridades establecidas en materia de vivienda protegida y **suelo**, así como su distribución territorial.”*

Artículo 18. La conservación, mantenimiento y rehabilitación como instrumento para promover el derecho a la vivienda

Apartado 1

Proponemos completar este precepto, incluyendo la previsión de que se puedan apoyar medidas de rehabilitación dirigidas a mejorar la accesibilidad de las viviendas, con lo que el texto completo quedaría del siguiente tenor:

*“Para promover la efectividad del derecho a la vivienda digna y adecuada, la actuación prioritaria de las Administraciones Públicas Andaluzas irá dirigida al fomento de la conservación, mantenimiento, rehabilitación y **accesibilidad** del parque de viviendas.”*

Artículo 21. Situaciones de alojamiento transitorio

Apartado 1

Se propone completar el precepto para que las medidas encaminadas al alojamiento transitorio, consecuentemente, no sólo vayan dirigidas a las personas con riesgo de exclusión social sino también para aquellas que se encuentren en dicha situación. El texto completo del apartado sería el siguiente:

*“Las Administraciones Públicas andaluzas favorecerán el alojamiento transitorio de las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía que no puedan acceder a una vivienda protegida, con riesgo de exclusión social **o en situación de exclusión** y respecto de las cuales quede acreditada su necesidad habitacional a través de los correspondientes servicios sociales de los Ayuntamientos en los que residen.”*

V. Conclusiones

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

Asimismo, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley.

Sevilla, 4 de marzo de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez