

ACTUALI

34 2008



El caracter social de la política de vivienda en Andalucía. Aspectos jurídicos

EL CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES ES UNA ENTIDAD DE CARÁCTER CIENTÍFICO Y CULTURAL, SIN ÁNIMO DE LUCRO, ADSCRITA A LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

EL OBJETIVO ESENCIAL DE ESTA INSTITUCIÓN ES FOMENTAR CUANTITATIVA Y CUALITATIVAMENTE UNA LÍNEA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS QUE CONTRIBUYAN A UN MÁS PRECISO Y DETALLADO CONOCIMIENTO DE ANDALUCÍA, Y DIFUNDIR SUS RESULTADOS A TRAVÉS DE VARIAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS.

EL CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES DESEA GENERAR UN MARCO ESTABLE DE RELACIONES CON LA COMUNIDAD CIENTÍFICA E INTELLECTUAL Y CON MOVIMIENTOS CULTURALES EN ANDALUCÍA DESDE EL QUE CREAR VERDADEROS CANALES DE COMUNICACIÓN PARA DAR COBERTURA A LAS INQUIETUDES INTELLECTUALES Y CULTURALES.

LAS OPINIONES PUBLICADAS POR LOS AUTORES EN ESTA COLECCIÓN SON DE SU EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD.

© Diciembre 2008. Fundación Centro de Estudios Andaluces

Bailén 50, 41001 Sevilla.

Tel.: 955 055 210. Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Depósito Legal: SE-1688-05

I.S.S.N.: 1699-8294

Ejemplar Gratuito. Prohibida su venta.



El carácter social de la política de vivienda en Andalucía. Aspectos jurídicos

**Contexto constitucional, histórico y político de
la regulación de las viviendas de protección
oficial**

MIGUEL AGUDO ZAMORA
Centro de Estudios Andaluces

**El Plan Concertado Andaluz de Vivienda y Suelo
2008-2012**

MARÍA DOLORES MONTERO CARO
Centro de Estudios Andaluces

Vivienda y Defensor del Pueblo Andaluz

SUSANA MÉRIDA DÍAZ
Centro de Estudios Andaluces



Contexto constitucional, histórico y político de la regulación de las viviendas de protección oficial

MIGUEL AGUDO ZAMORA
Centro de Estudios Andaluces

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| 1. El derecho a la vivienda..... | 7 |
| 2. Antecedentes legislativos de la “vivienda protegida”..... | 7 |
| 3. El Plan Estatal 2005-2008..... | 10 |
| 4. La regulación andaluza en materia de vivienda de protección oficial..... | 11 |
| 5. Notas..... | 13 |

1. El derecho a la vivienda

A finales del siglo XX, la mayoría de los Estados democráticos occidentales optaron por incluir un listado de derechos sociales en los textos de sus normas jurídico-políticas fundamentales, al objeto de dotarles de una mayor garantía y protección y con vistas a disminuir el impacto que pudiera producir el devenir político y económico en la política social desarrollada por los gobiernos.

Así, el constitucionalismo europeo se hizo eco de la doctrina social de los textos internacionales y profundizó en los límites del desarrollo del Estado social de Derecho.

En este contexto nace la Constitución Española de 1978 que, en comparación con el resto de sistemas constitucionales europeos, dedica un amplio número de artículos a los principios y derechos, de carácter programático, relacionados con el Estado Social, y que aparecen residenciados en el Capítulo III del Título I, denominado “De los principios rectores de la política social y económica”.

Con la afirmación de la dimensión social o pública de la propiedad, el derecho de acceso a la vivienda se incluye como uno de los derechos sociales que conforman el Estado social de Derecho, consecuencia ésta de la superación del concepto de vivienda como objeto de propiedad privada, esfera hasta entonces inaccesible para el Estado intervencionista. De este modo, pasa a ser considerada una de las necesidades humanas fundamentales, razón suficiente para constituirse en objeto de protección por parte de los poderes públicos, hasta el límite de integrarse en las agendas como uno de los principales problemas que acucian a la sociedad contemporánea y, en concreto, a determinados grupos dignos de especial atención.

En este sentido, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, tal y como se plasma en el artículo 47 CE, requiere de una política activa por parte de los poderes públicos estatales, autonómicos e incluso locales, para alcanzar su efectividad.

Ciertamente, la Comunidad Autónoma de Andalucía como poder público es uno de los sujetos afectados por el mandato constitucional y, por ello, eleva

al Estatuto su compromiso de realizar promociones públicas de viviendas y de orientar sus actuaciones hacia el uso racional del suelo¹.

El artículo 25 EAA establece que “la ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten”. Igualmente, el artículo 37.1.22º señala como principio rector de las políticas públicas el uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas.

Por ello, existen determinados colectivos que reciben una especial atención en la política andaluza de vivienda, al ser grupos sociales con especiales dificultades, como los jóvenes, los mayores, las personas con discapacidad, las víctimas del terrorismo, las familias monoparentales, los procedentes de situaciones de rupturas de unidades familiares, las víctimas de la violencia de género y los emigrantes retornados².

En la actualidad, el Plan Estatal 2005-2008 (aprobado por el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio) y, para Andalucía, el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 (aprobado por el Decreto 395/2008, de 24 de junio) recogen las líneas orientativas de las políticas de vivienda oficial.

2. Antecedentes legislativos de la “vivienda protegida”

El Instituto Nacional de la Vivienda, creado en 1939, inauguró el régimen de las viviendas protegidas y se erigió en el organismo encargado de fomentar la construcción de esta nueva categoría de viviendas y asegurar su mejor aprovechamiento. Pero, para poder llevar a cabo sus funciones era necesario definir qué debe entenderse por “vivienda protegida”, concepto que se va delimitando en el tiempo, a través de la numerosa legislación elaborada al efecto, como veremos a continuación:

| LEGISLACIÓN | DEFINICIÓN | BENEFICIOS QUE PUEDEN CONCEDERSE |
|--|--|---|
| <i>Ley de 19 de abril de 1939</i> , por la que se establece un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y crea un Instituto Nacional de la Vivienda (INV) encargado de su aplicación (derogada). | <p>Deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reunir las condiciones higiénicas, técnicas y económicas determinadas en las ordenanzas comarcales que se dicten al efecto; - construirse con arreglo a proyectos oficialmente aprobado por el INV; - incluirse en los planes generales formulados por el INV. <p>Su protección alcanza al taller familiar, al granero y establo y a los edificios destinados a escuelas y capillas.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - exenciones tributarias; - anticipos sin intereses, reintegrables a largo plazo; - primas a la construcción; - derechos de expropiación forzosa de terrenos edificables. |
| <i>Decreto 2131/1963, de 24 de abril</i> , por el que se aprueba el Texto Refundido de la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial (derogado), desarrollado reglamentariamente por el <i>Decreto 2114/1968</i> , de 24 de julio (normativa complementaria). | <p>Deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> - construirse con arreglo a proyectos aprobados por el INV; - dentro del Plan Nacional de Vivienda y de los programas de actuación. <p>Su uso, conservación y aprovechamiento regirán durante 50 años.</p> <p>Su protección alcanza a los locales de negocio, edificaciones y servicios complementarios, terrenos y obras de urbanización.</p> <p>Clasificadas en dos grupos, uno para las que no reciben ningún tipo de beneficio y otro para las que son objeto de alguno o varios.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - exenciones y bonificaciones tributarias; - préstamos con interés; - anticipos sin intereses, reintegrables a largo plazo; - subvenciones y primas a fondo perdido; - derecho a la expropiación forzosa de terrenos. |
| <i>Real Decreto-Ley 12/1976, de 30 de julio</i> , sobre inversión en vivienda, desarrollado por el <i>Real Decreto 2278/1976</i> , de 16 de septiembre (derogados). | Establece la categoría de “vivienda social”, como viviendas del grupo dos (de las VPO), incluidas las de construcción directa. | |
| <i>Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre</i> , por el que se aprueba el Texto Refundido de la legislación de Viviendas de Protección Oficial (normativa complementaria). | <p>Deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> - construirse con arreglo a las condiciones que se señalan en las normas de desarrollo de la ley; - dentro de los Planes Generales de Vivienda y programas de actuación. <p>Su uso, conservación y aprovechamiento regirán durante 50 años.</p> <p>Su protección alcanza a los locales de negocios, edificaciones y servicios complementarios, terrenos y obras de urbanización.</p> <p>Clasificadas en dos grupos.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - exenciones y bonificaciones tributarias; - préstamos con intereses; - cantidades para complementar la amortización y pago de intereses de los préstamos que las entidades de crédito, bancos y cajas de ahorro otorguen a los adquirentes de viviendas sociales o para financiar su construcción; - subvenciones y primas a fondo perdido; - derecho a la expropiación forzosa de terrenos. |
| <i>Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre</i> , sobre Política de Vivienda de Protección Oficial, desarrollado por el <i>Real Decreto 3148/1978</i> , de 10 de noviembre (normativa básica). | <p>Deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> - estar dedicadas a domicilio habitual y permanente; - tener una superficie útil máxima de 90 metros cuadrados; - cumplir las condiciones, especialmente de precio y calidad, que se señalen en normativa de desarrollo; - ser calificadas como tales por el Estado o por otros entes públicos territoriales, a los que se atribuya esta competencia. <p>Su uso, conservación y aprovechamiento durará 30 años, a partir de su calificación.</p> <p>Existe una única categoría.</p> <p>Su protección alcanza a los locales de negocio, a los talleres de artesanos y los anejos de viviendas de labradores, ganaderos y pescadores, a las edificaciones, instalaciones y servicios complementarios, garajes, trasteros, terrenos y obras de urbanización.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - ayudas económicas personales, que pueden adoptar la modalidad de préstamo, con o sin intereses para la adquisición, y de subvención para el arrendamiento; - exenciones y bonificaciones tributarias; - préstamos cualificados para la promoción y adquisición de viviendas de protección oficial. |

La legislación reguladora de la actuación del Estado en materia de vivienda se ha alimentado de una pluralidad de normas creadoras de diferentes sistemas de fomento y protección. A este carácter responden los diferentes planes nacionales de vivienda dictados desde 1944, el Texto Refundido de la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial, aprobado por el Decreto 2131/1963, de 24 de julio, el Real Decreto-Ley 12/1976, de 30 de julio, sobre inversión en vivienda o el Texto Refundido de la legislación de Viviendas de Protección Oficial (Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre).

A finales de los años setenta, la multiplicidad de regímenes aplicables, la minuciosa regulación sobre los distintos tipos de viviendas y la ausencia de un sistema financiero que respaldase los intentos legislativos, determinaron un deterioro progresivo de la oferta de viviendas de protección oficial, entre otras circunstancias, que llevó al Gobierno a dictar una serie de disposiciones de carácter coyuntural, articuladas en el *Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre*, al objeto de luchar por la reactivación del sector. Todo ello sin olvidar que la finalidad perseguida es la de desarrollar una política de vivienda que se fundamenta en criterios de simplificación administrativa, de máxima liberalización del mercado, de fomento de la construcción y oferta de viviendas, y ayuda estatal a las familias con bajos niveles de rentas, constatado el hecho del aumento desorbitado de los precios, a pesar de la Ley del Suelo de 1956.

El Gobierno ha desarrollado una política social intervencionista articulada en planes estatales, donde se delimitan las actuaciones protegibles y se establece su delimitación temporal y territorial

El desarrollo reglamentario viene recogido en el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, y se mantiene la vigencia del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Vivienda de Protección Oficial (Decreto 2131/1963) y del Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la legislación de Viviendas de Protección Oficial.

Por su parte, el Real Decreto 2076/1979, de 20 de julio, es elaborado en un intento de hacer frente a la situación transitoria en la que se encuentran los proyectos de edificación cuyas obras estén ya iniciadas o terminadas, y que quieran obtener la calificación provisional (y posteriormente la definitiva) de viviendas de protección oficial, quedando así sometidas al régimen regulado en el Real Decreto-Ley 31/1978 y en su normativa de desarrollo.

La distribución de competencias entre las distintas Administraciones públicas, la nueva normativa sobre financiación de las actuaciones protegibles (Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre) y el transcurso del tiempo evidencian la necesidad de emprender una serie de reformas, especialmente en materia de precios, que se plasman en el Real Decreto 1958/1980, de 20 de junio, sobre fijación de los precios de venta en las viviendas de protección oficial acogidas al Real Decreto-Ley 31/1978, adecuándolos a las fases de construcción de las obras; y en el Real Decreto 727/1993, de 14 de mayo, en el campo de los precios de las viviendas de protección oficial de promoción privada, en segundas y posteriores transmisiones.

Mención aparte merece el Real Decreto 2028/1995, de 22 de diciembre, por el que se establecen las condiciones de acceso a la financiación cualificada estatal de viviendas de protección oficial promovidas por cooperativas de viviendas o comunidades de propietarios al amparo de los Planes Estatales de Vivienda.

Teniendo presente el acervo normativo expuesto, el Gobierno ha ido haciendo uso de sus competencias en materia de vivienda para desarrollar una política social intervencionista articulada en planes estatales para periodos concretos, donde se delimitan las actuaciones protegibles y se establece su delimitación temporal y territorial.

3. El Plan Estatal 2005-2008

Actualmente, el *Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, aprueba el Plan Estatal 2005-2008*, para favorecer el acceso de los ciudadanos a una vivienda asequible que constituya su residencia habitual y permanente, cuando no puedan satisfacer, mediante un esfuerzo razonable, sus necesidades de una vivienda adecuada, accesible, de calidad y sostenible, en una ciudad habitable que permita el ejercicio de sus derechos de ciudadanía.

Para ello se estipulan las siguientes actuaciones protegibles:

- La promoción de viviendas protegidas de nueva construcción destinadas a la venta, el arrendamiento, o el uso propio, incluidas las promovidas en régimen de derecho de superficie o de concesión administrativa. Con esto se pretende que la vivienda protegida amplíe su peso en el conjunto de los mercados de viviendas, como instrumento para la mejor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos que no pueden acceder, mediante esfuerzos razonables, a los mercados de vivienda libre.

- La promoción, en régimen de cofinanciación, de las viviendas calificadas o declaradas como viviendas protegidas de promoción pública para alquilar. El fundamento de esta medida se explica al objeto de contribuir a un mayor equilibrio entre las distintas formas de tenencia, impulsando el alquiler hacia una equiparación con la propiedad y promoviendo la movilización del parque de viviendas desocupadas para el alquiler; ello, a través del apoyo a quienes pongan en arrendamiento viviendas usadas y libres o del apoyo económico a los inquilinos.

- Impulsa, como parte fundamental de la política de vivienda, un conjunto de acciones en materia de suelo edificable destinado preferentemente a viviendas protegidas y favorece la rehabilitación, distinguiendo las áreas de rehabilitación integral, las de rehabilitación de centros históricos y la rehabilitación aislada de edificios y viviendas.

- Atiende, de manera especial, a grupos sociales que tienen necesidades específicas por sus circunstancias personales, tales como las familias numerosas y las monoparentales, los mayores de 65 años, las personas con discapacidad y sus familias, los jóvenes (Programa de vivienda para jóvenes: ayudas destinadas a la compra y al alquiler de viviendas), así como las personas víctimas de la violencia de género y del terrorismo.

- La promoción de la mejora de la calidad y de la sostenibilidad de la edificación y del parque residencial existente.

Cabe resaltar, además, el hecho de que el plan estatal acoge una definición de “viviendas protegidas” que apenas se diferencia de la concebida en la regulación coetánea a la Constitución Española, y la concretiza en base a características del tipo de: han de cumplir con los requisitos establecidos en el Real Decreto y ser calificadas por el órgano competente de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla; o que pueden destinarse a la venta o al arrendamiento, pero, en todo caso, han de constituir el alojamiento habitual y permanente de sus ocupantes.

Hasta el momento, la Administración General del Estado no disponía de un sistema de control organizado y estructurado sobre las ayudas concedidas en virtud de los planes estatales de vivienda, que permitiera un tratamiento conjunto y sistemático de la información recibida en el Ministerio de la Vivienda. A tal fin, el Plan Estatal 2005-2008 autoriza la creación del Registro de Viviendas Protegidas (Orden VIV/3149/2006, de 3 de octubre), en el que se incluirán, al menos, los promotores de las viviendas protegidas de nueva construcción y los beneficiarios de las ayudas económicas directas estatales.

Por último, y antes de comenzar el estudio de la legislación autonómica vigente en materia de viviendas protegidas, nos parece interesante resaltar la participación de los agentes sociales y económicos, no sólo en la elaboración del texto del plan estatal, sino también, y en virtud de la Orden VIV/2668/2006, de 27 de julio, en la evaluación y seguimiento del mismo, en el marco del Consejo del Plan Estatal de Vivienda.

4. La regulación andaluza en materia de vivienda de protección oficial

Desde el entendimiento del urbanismo como una función pública, la *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía* avanzó en los mecanismos de intervención pública en el mercado del suelo, mediante la regulación de diversos instrumentos a fin de facilitar la disponibilidad de suelo para las políticas públicas de viviendas y de agilizar los procesos de transformación del suelo.

En este sentido, recoge no sólo la necesidad de que los Planes de Ordenación Urbanística de todos los municipios contengan las disposiciones que garanticen el suelo suficiente para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, exigiendo para los municipios de relevancia territorial una reserva de, al menos, el treinta por ciento del aprovechamiento objetivo en suelo residencial, sino que, con el objetivo de dotar a las Administraciones de suelo para desarrollar las políticas urbanísticas públicas, regula, entre las finalidades de los patrimonios públicos de suelo, la de garantizar una oferta suficiente con destino a la ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, y fija en el máximo permitido por la legislación estatal la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, mediante la cesión de suelo correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento ya urbanizado.

Al objeto de reforzar y ampliar el esfuerzo realizado por la Administración autonómica que, hasta ahora, se había servido de la normativa estatal y de varios decretos autonómicos, de trascendencia mínima, se promulga la *Ley 13/2005, de 11 de noviembre*, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, desarrollada por el *Decreto 149/2006, de 25 de julio*, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La finalidad de la Ley, según su artículo 1, consiste en definir “el régimen jurídico de determinadas actuaciones públicas en materia de vivienda protegida y suelo con la finalidad de facilitar el acceso de las vecinas y los vecinos de Andalucía a una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con el artículo 47 de la Constitución, estableciendo medidas específicas para la producción de suelo con destino a vivienda protegida

y otros fines de interés social, y para el control y prevención del fraude en materia de vivienda protegida y suelo.”

En orden a la consecución de la finalidad pretendida se aborda una completa regulación de la que destacamos los siguientes aspectos:

- Se entiende por vivienda protegida, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, “la que, sujeta a un precio máximo de venta o alquiler, se destine a residencia habitual y permanente, tenga la superficie útil o construida establecida para cada programa en los correspondientes planes de viviendas y cumpla los restantes requisitos previstos en las disposiciones que resulten de aplicación, y sea calificada como tal por la Consejería competente en materia de vivienda”.

En líneas generales, se puede afirmar que se mantienen los rasgos fundamentales y los denominadores comunes que han caracterizado, hasta la promulgación de la presente Ley, el régimen jurídico de la vivienda protegida:

a) El beneficiario de una vivienda protegida, tanto en régimen de propiedad como en régimen de alquiler, debe destinarla a residencia habitual y permanente.

b) Para determinar el derecho a la vivienda, en función del programa, la familia ha de tener unos ingresos limitados para poder acceder a ellas y percibir ayudas.

c) El precio máximo de venta o la renta máxima del alquiler siempre han de estar fijados por la Administración.

- El régimen jurídico de la vivienda protegida es regulado con el fin de reforzar la acción pública para garantizar su función social. En este sentido, se establecen los mecanismos de calificación de la vivienda protegida, los criterios de selección de las personas adquirientes o arrendatarias, las condiciones para la titularidad de la propiedad, los precios máximos de venta y renta.

- Determina los derechos y las prerrogativas de la Administración en materia de vivienda protegida (derechos de adquisición preferente sobre las viviendas protegidas de protección privada, derechos de tanteo y retracto, expropiación forzosa en caso de incumplimiento de la función social de las viviendas protegidas y el desahucio administrativo y su procedimiento).

- Contempla, igualmente, la creación de las Juntas Arbitrales en materia de vivienda, como órganos especializados para la resolución de conflictos en relación con los contratos de arrendamientos y de otros tipos.

- En ejercicio de la competencia urbanística, procede a modificar y completar determinados aspectos de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía con la finalidad de garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la promoción de viviendas protegidas, lo cual pasa por extender a todos los municipios la obligación de reservar, al menos, el treinta por ciento de la edificabilidad residencial de cada área o sector con uso residencial para su destino a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. Con esta nueva regulación se pretende obtener una doble consecuencia: de una parte, que la reserva suficiente de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública venga objetivada en función de los nuevos aprovechamientos residenciales que se prevean en cada municipio, con independencia de que sea o no de relevancia el territorio, y, de otra, clarificar los cálculos previstos en la norma y así facilitar su aplicación en la gestión urbanística.

- Así mismo, crea el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, en el seno de la Función Pública andaluza, que se integra en el Grupo A y considerado imprescindible ante la complejidad técnico-jurídica de unas disciplinas como éstas y la extensión geográfica sobre la que se proyectan.

Por su parte, la Ley ofrece el marco normativo en el que se integra toda la regulación reglamentaria que posteriormente se ha ido dictando, al objeto de desarrollar algunos aspectos o nuevas situaciones merecedoras de la acción legislativa autonómica. Sirva de ejemplo la Instrucción de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, de 29 de diciembre de 2005, relativa a las segundas y posteriores transmisiones de las viviendas de protección oficial acogidas a regímenes anteriores al Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, en lo que hace referencia a las comunicaciones relativas a dichas transmisiones y la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de 20 de enero de 2006, que tienen por objeto establecer las reglas de aplicación para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto legal previstos en el artículo 12 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, en relación con las segundas y posteriores transmisiones inter vivos de la titularidad del derecho de propiedad o de cualquier otro derecho real de uso y disfrute, que tengan lugar a partir del 12 de diciembre de 2005 sobre las viviendas protegidas.

Al margen de estas medidas puntuales, cabe destacar la incidencia de los Planes de Vivienda y Suelo como eje fundamental de la política de vivienda desplegada por el Gobierno andaluz. El *Plan 2003-2007 de Vivienda y Suelo*, establecido por el Decreto 149/2003, de 10 de junio, modificado por los Decretos 463/2004, de 27 de julio, 180/2005, de 26 de julio y 81/2007, de 20 de marzo y desarrollado por la Orden de 10 de marzo de

2006, cuenta con el contenido y las determinaciones fundamentales relativas a la definición, la delimitación de los ámbitos territoriales, la financiación, el procedimiento y la gestión de programas en materia de vivienda y suelo, así como las disposiciones generales relativas a las viviendas protegidas y el patrimonio residencial de la Comunidad.

Los destinatarios prioritarios de las actuaciones del Plan Andaluz son las familias con recursos limitados, los jóvenes, los mayores, las familias numerosas y las monoparentales, las personas víctimas de la violencia de género o del terrorismo, las familias que cuenten con algún miembro afectado de discapacidad y aquellas otras personas con problemas sociales.

En definitiva, se busca la protección de grupos sociales dignos de especial atención, que, dadas sus circunstancias, encuentran más difícil, aún, el hecho de acceder a una vivienda digna y adecuada. Y es, por ello, por lo que se articulan una amplia gama de acciones encaminadas a facilitar el disfrute de un bien tan esencial como es la vivienda, entre las que se encuentran las actuaciones de viviendas en venta (en Régimen Especial en Venta, de Iniciativa Municipal y Autonómica, de precio general...); las de viviendas para el alquiler (de renta básica, de Iniciativa Municipal y Autonómica, para la Integración Social, bolsas de viviendas para alquiler...); las actuaciones de vivienda para jóvenes; las actuaciones de rehabilitación (Rehabilitación Autonómica, Singular, de Edificios...); las áreas de rehabilitación concertada, etc.

Como consecuencia inmediata de la aprobación del Decreto 149/2003, de 10 de junio, se constituye la Secretaría de seguimiento del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 (Órdenes de 8 de agosto de 2003 y de 17 de mayo de 2004), en calidad de observatorio permanente del mercado inmobiliario en la Comunidad, y en relación con el ámbito nacional, que contará entre sus funciones con la de seguimiento continuo de los diversos acuerdos de Suelo y Vivienda que se suscriban.

5. Notas

1. Para un estudio concreto sobre esta materia, puede consultarse AGUDO ZAMORA, M. y otros. *Informe sobre la situación jurídica y social de la vivienda en Andalucía*. Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2007, así como la bibliografía citada en el mencionado informe. También conviene consultar RUIZ-RICO RUIZ, G., "Derechos sociales y reforma de los Estatutos de Autonomía: el derecho a la vivienda" en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 2, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006, pp. 75-95.

2. Tal como se señala en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, "en la última década la población andaluza ha pasado de 7,2 millones a más de 8 millones de habitantes, lo que ha supuesto un crecimiento de 10,2% de la población. Este hecho sumado a que el acceso a la vivienda se ha venido produciendo en la última década con una mayor dificultad debida, fundamentalmente, al fuerte aumento del precio del suelo, ha provocado que amplios sectores de la población se hayan visto desplazados del mercado libre de la vivienda. Por esta creciente dificultad en el acceso, la vivienda es una de las preocupaciones sociales más importantes de los ciudadanos y ciudadanas andaluces. En el caso concreto de las y los jóvenes, en Andalucía hay 824.341 personas con edad comprendida entre los 18 y los 35 años y con empleo, que quieren emanciparse, pero cuyos ingresos económicos les dificulta o les imposibilita el acceso a la vivienda. También tienen dificultades para el acceso a la vivienda las familias andaluzas con características específicas, como son las familias numerosas, las monoparentales, las que tienen un miembro en situación de dependencia, y las que sean víctimas del terrorismo o de la violencia de género. Igualmente existen otros grupos sociales con la misma problemática en cuanto al acceso a la vivienda, como son las personas mayores de 65 años, las que proceden de rupturas familiares, los emigrantes retornados y otras familias en situación o riesgo de exclusión social".



El Plan Concertado Andaluz de Vivienda y Suelo 2008-2012

MARÍA DOLORES MONTERO CARO
Centro de Estudios Andaluces

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| 1. Aspectos generales del nuevo Plan Concertado Andaluz de Vivienda y Suelo 2008-2012..... | 17 |
| 2. Principales líneas de actuación..... | 18 |
| 2.1. Acceso a la vivienda de los ciudadanos y ciudadanas con residencia administrativa en Andalucía..... | 18 |
| 2.2. Conservación, mantenimiento y rehabilitación de las viviendas, y mejora de la ciudad existente..... | 20 |
| 2.3. Medidas en materia de Suelo con destino a la promoción de viviendas protegidas y con el objetivo de fomentar la disponibilidad de suelo urbano..... | 21 |
| 3. Conclusiones..... | 21 |
| 4. Notas..... | 22 |
| 5. Anexo..... | 23 |

1. Aspectos generales del nuevo Plan Concertado Andaluz de Vivienda y Suelo 2008-2012

El nuevo Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 (aprobado por Decreto 395/2008, de 24 de junio)¹ pretende dar respuesta a la que, sin duda, es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos y ciudadanas andaluces². No hay que olvidar que el acceso a la vivienda continúa siendo un hándicap para determinados colectivos, de ahí la importancia de la intervención de los poderes públicos, como garantes de la efectividad del derecho a la vivienda en el marco del Estado social de Derecho.

El Plan Concertado, PCVS en adelante, se inserta dentro del ejercicio de competencias exclusivas que, conforme al artículo 56.1.a) del Estatuto de Autonomía, posee Andalucía en materia de vivienda. Se fundamenta principalmente en el Pacto Andaluz por la Vivienda de 13 de diciembre de 2007, suscrito entre la Junta de Andalucía, la Confederación de Empresarios de Andalucía y los sindicatos más representativos de la Comunidad Autónoma: UGT y CC.OO. Asimismo, contó con la participación de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, así como con las diferentes entidades de crédito andaluzas, a través de sendos acuerdos con la Junta que han coadyuvado en el desarrollo del citado Pacto y, por ende, en la elaboración del Plan Concertado.

La inversión, tanto pública como privada, que recoge el PCVS alcanza los 12.000 millones de euros, cifra en la que se incluye la gestión por parte de la Junta de Andalucía de las ayudas estatales en materia de vivienda. El consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio, en su comparecencia

ante la Comisión correspondiente del Parlamento de Andalucía, informó que la puesta en marcha del Plan supondrá una generación de empleo que oscilará en torno a 15.000 personas³.

Entre los objetivos que pretende alcanzar el PCVS se encuentra la construcción de 132.000 viviendas protegidas para venta o alquiler en Andalucía, con vistas a que esta cifra aumente hasta lograr un total de 300.000 viviendas en el intervalo comprendido entre 2008 y 2017 —fecha relativa a la vigencia del Pacto Andaluz por la Vivienda—. De esta forma, se procura que la ratio de VPO suponga aproximadamente un 40% respecto al conjunto de viviendas terminadas; es decir, que 4 de cada 10 sean VPO; cifra que distaría del escaso 8% que representaban las mismas en el año 2007, tal y como señaló el consejero durante su comparecencia.

El artículo 4.2 del nuevo PCVS enumera la cantidad y tipología de viviendas protegidas⁴ que deberán construirse en el periodo comprendido entre 2008 y 2017. Se pretende hacer efectiva la ejecución de las 300.000 viviendas propuestas conforme a lo acordado en el Pacto Andaluz de 2007 celebrado, como antes se expuso, entre la Junta de Andalucía y los diferentes agentes económicos y sociales de la Comunidad Autónoma.

Es importante destacar la mención del propio articulado del texto sobre las competencias municipales en materia de ordenación, gestión y ejecución urbanística, así como las relativas a la planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial —artículo 92.2.a) y b) del Estatuto de Autonomía—. En este sentido, el Plan autonómico define qué cantidad de viviendas de cada tipo se construirán y la adecuación por parte de los Ayuntamientos a las necesidades de vivienda existentes en cada municipio, según su correspondiente Plan municipal de Vivienda⁵. La Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio financiará la elaboración de los Planes Municipales y, una vez finalizados, comprobará su validez antes de su aprobación.

La aspiración al máximo cumplimiento del actual Plan determinó la creación de dos órganos específicos:

- El Consejo de Participación: órgano colegiado encargado de velar por la efectiva participación de los agentes sociales en el desarrollo del Plan (sus integrantes deberán reunirse al menos una vez al año).
- Comisión de Seguimiento: integrado por los firmantes del Pacto Andaluz por la Vivienda. La principal función de este órgano radica, como sugiere su denominación, en velar por el efectivo cumplimiento del Plan, adoptando cuantas medidas sean necesarias para lograrlo.

No existe una diferencia significativa del nuevo Plan respecto al anterior en lo que a la extensión se refiere. No obstante, cabe destacar las continuas

referencias que efectúa el PCVS en la Exposición de Motivos al nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007. Idéntica mención al Estatuto realiza de manera más concreta el artículo 1 en el cual se establece que “El Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 tiene por objeto fomentar la promoción de viviendas protegidas y actuaciones en materia de vivienda y de rehabilitación, en cumplimiento del mandato que el artículo 47 de la Constitución y el artículo 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía dirigen a los poderes públicos para favorecer el ejercicio del derecho a una vivienda digna, de calidad y adecuada a la situación familiar, económica y social, del que son titulares las personas a las que se refiere el artículo 12 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

2. Principales líneas de actuación

El PCVS 2008-2012 establece en su artículo tercero las condiciones necesarias que deben reunir los sujetos para participar en alguna de las ofertas de viviendas protegidas reguladas en la normativa vigente. Se requiere, como requisito general, que los demandantes de alguno de los programas tengan residencia administrativa en Andalucía y que sus ingresos familiares anuales no excedan de 5,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, IPREM⁶ en adelante. Además se exige que la vivienda se destine a residencia habitual y permanente del inquilino.

Todos los destinatarios de viviendas protegidas podrán disfrutar de medidas de financiación cualificada conforme al planeamiento vigente estatal y autonómico. Los tres tipos de financiación que el PCVS establece son préstamos cualificados tanto al promotor como al destinatario del programa, subsidiaciones de las cuotas de amortización de los préstamos; y, por último, subvenciones y otras ayudas posibles.

Asimismo, el establecimiento de los precios máximos de venta y renta vendrán determinados, entre otras circunstancias, por el ámbito territorial donde se encuentre el municipio en cuestión. En este sentido, el artículo 12 diferencia tres ámbitos territoriales posibles en territorio andaluz:

a) **Ámbito Territorial Primero:** comprende aquellos municipios de mayor dimensión demográfica, grado de necesidad de vivienda y mayor dinamismo económico y de población.

b) **Ámbito Territorial Segundo:** comprende aquellos municipios no incluidos en el Ámbito Territorial Primero.

c) **Ámbito Territorial de precio máximo superior:** comprende los municipios del Ámbito Territorial Primero así declarados o que se puedan declarar de acuerdo con lo que disponga el correspondiente Plan estatal en materia de vivienda y suelo.

El derogado Plan 2003-2007 señalaba como destinatarios prioritarios unos determinados sectores poblacionales que, al sufrir ciertas carencias económicas, personales, laborales o sociales presentaban grandes dificultades para acceder al mercado inmobiliario. Entre ellos se encontraban: familias con recursos limitados, jóvenes menores de 35 años, ciudadanos mayores de 65 años, familias numerosas, familias monoparentales, mujeres víctimas de violencia de género, discapacitados y familias con riesgo de exclusión social. Aunque el abanico era bastante amplio, cabe destacar que el nuevo PCVS 2008-2012 protege a un número mayor de ciudadanos, creando nuevos sectores merecedores de protección social en materia de vivienda: víctimas del terrorismo, familias procedentes de rupturas familiares, familias en situación de dependencia y emigrantes retornados.

Son tres las principales líneas de actuación que establece el nuevo Plan Concertado en materia de vivienda y suelo⁷: acceso a la vivienda de los ciudadanos y ciudadanas con residencia administrativa en Andalucía, ya sea en régimen de propiedad o alquiler; rehabilitación del parque residencial existente; y, por último, medidas en materia de suelo con destino a la promoción de viviendas protegidas.

2.1. Acceso a la vivienda de los ciudadanos y ciudadanas con residencia administrativa en Andalucía

Para facilitar el acceso a una vivienda, el nuevo PCVS prevé un conjunto de ayudas económicas para los destinatarios. Se pretende así que el esfuerzo de pago que debe realizar el ciudadano o la ciudadana no supere el tercio de sus ingresos familiares anuales para la vivienda en propiedad⁸, límite que se reduce al 25% cuando se opta por la vivienda en alquiler.

La calificación de VPO podrá extenderse a los garajes y trasteros si éstos constan en la promoción, vinculando, siempre que sea posible, cada uno de ellos al conjunto de viviendas protegidas. En este sentido, el precio máximo de venta, adjudicación o de referencia por metro cuadrado, no podrá nunca exceder del 60% del precio máximo por metro cuadrado útil de la vivienda.

Se intenta, de esta manera, no contravenir el objetivo de evitar el endeudamiento de los andaluces por encima de un tercio de sus ingresos.

Son cuatro los programas que componen las actuaciones protegidas en materia de acceso a la vivienda, dependiendo de si se trata de acceso a la propiedad, acceso por medio de alquiler, viviendas destinadas para jóvenes o personas con riesgo de exclusión social.

Tabla 1

Acceso a la vivienda en propiedad (Capítulo III, Título I del PCVS)

| | Destinatarios | Superficie máxima |
|---|--|--|
| Vivienda de régimen especial | - Familias con ingresos \leq 2,5 IPREM; - Preferentes familias con ingresos \leq 1,5 IPREM; - Reserva del 70% de las viviendas para jóvenes; - Reserva del 5% de las viviendas para familias numerosas. | - Regla general: hasta 70 m ² - Familias en situación de dependencia: hasta 120 m ² - Familias numerosas: hasta 90 m ² |
| Vivienda de precio general | - Familias con ingresos \leq 3,5 IPREM; - Reserva del 5% de las viviendas para familias numerosas. | - Regla general: hasta 90 m ² - Familias en situación de dependencia: hasta 120 m ² - Familias numerosas: hasta 120 m ² |
| Vivienda de iniciativa municipal y autonómica | - Familias con ingresos \leq 5,5 IPREM; - Reserva del 5% de las viviendas para familias numerosas. | - Regla general: hasta 90 m ² - Familias en situación de dependencia: hasta 120 m ² - Familias numerosas: hasta 120 m ² |
| Adquisición de viviendas usadas | - Familias con ingresos \leq 5,5 IPREM; - Se registrará por lo establecido en el correspondiente Plan Estatal de Vivienda. | |
| Fomento de la adquisición de vivienda desde el alquiler | - Programa específico para adjudicatarios de una vivienda de promoción pública en alquiler que adquieran otra vivienda en propiedad; - Subvención = 9.000 euros; - Requisitos de los solicitantes: a) Al corriente del pago de las mensualidades. b) Renuncia al derecho de uso y disfrute sobre la vivienda en alquiler. c) Entrega de la vivienda en alquiler en buen estado a la Junta de Andalucía. | |

Elaboración propia. Fuente: BOJA, núm.130, de 2 de julio de 2008.

El fomento del alquiler ha sido una de las prioridades del Ministerio de Vivienda, así como de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio del Gobierno andaluz. Se pretende así impulsar un medio de acceso a la vivienda que en nuestro país se encuentra muy por debajo de la media europea. En este sentido, podemos destacar la renta básica de emancipación de 210 euros para jóvenes de entre 22 y 30 años, que entró en vigor en enero de 2008.

Los alojamientos se crean con la finalidad de cubrir aquellas necesidades temporales de vivienda que presentan determinados ciudadanos por razones coyunturales. Esta tipología es una fórmula intermedia entre la residencia colectiva y la vivienda en sentido estricto (Residencias de estudiantes, albergues, etc.).

Tabla 2

Viviendas en alquiler (Capítulo IV, Título I del PCVS)

| | Destinatarios | Superficie máxima | Duración |
|--|--|--|----------|
| Viviendas en alquiler de renta básica | - Familias con ingresos \leq 2,5 IPREM; - Reserva del 5% de las viviendas para familias numerosas. | - Regla general: hasta 70 m ² - Familias en situación de dependencia: hasta 90 m ² - Familias numerosas: hasta 90 m ² | 25 años |
| Viviendas en alquiler con opción a compra | - Familias con ingresos \leq 3,5 IPREM; - Reserva del 5% de las viviendas para familias numerosas. | - Regla general: hasta 70 m ² - Familias en situación de dependencia: hasta 90 m ² - Familias numerosas: hasta 90 m ² | 10 años |
| Alojamientos protegidos | - Familias con ingresos \leq 3,5 IPREM | | 25 años |
| Fomento del alquiler del parque residencial desocupado | Programa específico con la idea de incorporar al mercado de alquiler el parque residencial no protegido que se encuentre desocupado. Se establecen medidas de fomento específicas para: - Agencias de Fomento del Alquiler - Personas inquilinas y propietarias - Adquisición de viviendas existentes para destinarlas al alquiler | | |

Elaboración propia. Fuente: BOJA, núm. 130, de 2 de julio de 2008.

En la Exposición de Motivos del R.D. 395/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el PCVS 2008-2012, se recoge que: “[...] En el caso concreto de las y los jóvenes, en Andalucía hay 824.341 personas con edad comprendida entre los 18 y los 35 años y con empleo, que quieren emanciparse, pero cuyos ingresos económicos les dificulta o les imposibilita el acceso a la

Tabla 3

Viviendas para jóvenes (Capítulo V, Título I del PCVS)

| | Destinatarios | Superficie máxima |
|---|--|--|
| Viviendas protegidas joven en venta (propiedad) | - Familias con ingresos $\leq 2,5$ IPREM | - Hasta 70 m ² |
| Viviendas protegidas en alquiler con opción a compra para jóvenes | - Familias con ingresos $\leq 2,5$ IPREM | - Regla general: hasta 70 m ² |
| Alojamientos protegidos para universitarios | Programa específico destinado a la comunidad universitaria para facilitar la promoción de alojamientos protegidos de renta básica a veinticinco años. Requisitos de los solicitantes: a) Ingresos $\leq 2,5$ IPREM b) alojamientos promovidos por Universidades o promotores públicos c) La renta anual inicial que se fije será igual o inferior al 2,5% del precio máximo de referencia vigente en el momento de la calificación definitiva. | |

Elaboración propia. Fuente: BOJA, núm. 130, de 2 de julio de 2008.

Tabla 4

Viviendas para personas con riesgo de exclusión social (Capítulo VI, Título I del PCVS)

| | Destinatarios | Superficie máxima | Modalidad |
|--|--|--|--|
| Viviendas de promoción pública para integración social | - Familias con ingresos \leq IPREM; - Familias con ingresos superiores al IPREM pero en situación de exclusión social por imposibilidad de acceso a una vivienda; - Reserva del 30% de las viviendas para familias en riesgo de exclusión social y el resto a familias con ingresos $\leq 2,5$ IPREM; - Reserva del 5% para familias numerosas. | - Regla general: hasta 70 m ² - Familias en situación de dependencia: hasta 90 m ² - Familias numerosas: hasta 90 m ² | - Regla general: en régimen de alquiler a 25 años; - Excepcionalmente: en régimen de propiedad. |
| Alojamientos de promoción pública | - Familias con ingresos \leq IPREM; - Familias con ingresos superiores al IPREM pero en situación de exclusión social por imposibilidad de acceso a una vivienda; - En régimen de alquiler de renta básica a 25 años. | | |

Elaboración propia. Fuente: BOJA, núm. 130, de 2 de julio de 2008.

vivienda...". Por esta razón, el propio PCVS considera a los jóvenes como el principal colectivo merecedor de protección.

Además de todas las medidas establecidas en el PCVS para el acceso en propiedad, el mismo Plan recoge en su artículo 52 una ayuda de 1.200 euros destinada a los jóvenes para hacer frente a los gastos inherentes a la adquisición de la vivienda.

La protección de viviendas para personas con riesgo de exclusión social encuentra su razón de ser en la extensión del derecho a la vivienda para todos los ciudadanos, independientemente de su nivel de ingresos. Se pretende así "acometer una regulación que dé cumplimiento al principio de igualdad material en este ámbito tan consustancial a la consecución del libre desarrollo de la personalidad"⁹. De esta forma se da cumplimiento a uno de los objetivos recogidos en el artículo 10.3.14º del Estatuto de Autonomía.

2.2. Conservación, mantenimiento y rehabilitación de las viviendas, y mejora de la ciudad existente

El Capítulo VII y VIII del Título II del PCVS establece medidas que tienden a mejorar viviendas o edificios de viviendas existentes; como la habitabilidad para erradicar las condiciones de infravivienda y la mejora y conservación de las viviendas ya existentes —o sus elementos comunes en el supuesto de edificios.

El artículo 70 del PCVS establece: "Las obras de rehabilitación de viviendas y de los edificios habrán de tener alguna o varias de las siguientes finalidades:

- Alcanzar condiciones suficientes de seguridad estructural y constructiva, dotando a los elementos estructurales de condiciones adecuadas en cuanto a resistencia mecánica, estabilidad y aptitud de servicio.
- Mejorar la protección contra la presencia de agua y humedades.
- Mejorar la iluminación natural y la ventilación interior.
- Mejorar las instalaciones de los suministros de agua, gas, electricidad y saneamiento.
- Mejorar las condiciones de accesibilidad mediante la supresión de barreras arquitectónicas y la adecuación funcional a las necesidades de personas con discapacidad.
- Mejorar las condiciones de eficiencia energética.
- Mejorar el acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información.
- Mejorar la disposición y las dimensiones de los espacios interiores, en el caso de rehabilitación de viviendas.

- i) La instalación, renovación y mejora de los ascensores y sus condiciones de seguridad, en caso de rehabilitación de los elementos comunes de edificios”.

De este modo, se pretende conseguir una mayor integración social de los ciudadanos, a la vez que se evita el despoblamiento en determinadas zonas.

2.3. Medidas en materia de Suelo con destino a la promoción de viviendas protegidas y con el objetivo de fomentar la disponibilidad de suelo urbano

El primer nivel que hace posible la edificación de VPO es la urbanización del suelo. De este modo, no extraña que el PCVS contenga un Título específico sobre actuaciones protegidas en materia de suelo (Título III), con el fin de fomentar la disponibilidad de suelo urbano para destinarlo a la promoción de viviendas protegidas.

Las actuaciones protegidas en materia de suelo que recoge el PCVS son: Actuaciones Autonómicas de Suelo, Adquisición de Suelo para su incorporación a los Patrimonios Públicos de Suelo, Ayudas para la Gestión Pública Urbanística y Actuaciones Singulares de Suelo.

La puesta en marcha de cualquiera de estos programas requerirá:

- que al menos dos terceras partes de las viviendas protegidas de la actuación se destinen a familias con ingresos anuales no superiores a 2,5 veces IPREM o el porcentaje que determine el plan municipal.
- que como mínimo un 35% de las viviendas protegidas estén acogidas a alguno de los siguientes programas: régimen especial, alquiler para jóvenes con opción de compra o alquiler de renta básica.

3. Conclusiones

El análisis del Plan Concertado 2008-2012 permite vislumbrar su marcado carácter social, pues se trata de un Plan más orientado a la protección de determinados colectivos que a la mera promoción de viviendas. En este sentido, la Comunidad Autónoma andaluza ha mejorado las condiciones de acceso a la vivienda protegida, centrando su atención en los jóvenes, sin duda los más perjudicados por la situación del mercado inmobiliario.

La Junta de Andalucía aprobó el día 4 de noviembre de 2008 el anteproyecto de Ley del Derecho a la Vivienda como desarrollo legislativo del artículo 25 del Estatuto de Autonomía. De modo que tras su aprobación parlamentaria, prevista para febrero de 2009, será necesaria una adaptación del PCVS 2008-2012.

El anteproyecto de ley regula el acceso a una vivienda digna y de calidad, entendiéndose ésta como una edificación fija y habitable, provista de las dotaciones necesarias para el ciudadano, con un grado mínimo de calidad adecuada a la situación familiar, social y económica; en virtud, lógicamente, de parámetros de sostenibilidad y accesibilidad.

Entre las novedades más destacadas del anteproyecto de ley, se ha de subrayar el importante papel que desempeñarán los municipios a través de su colaboración con la administración autonómica. En este sentido, se establece la obligación de crear un registro de demandantes de VPO para aquellos municipios de más de 5.000 habitantes, con objeto de facilitar el conocimiento de las necesidades reales de vivienda en los municipios andaluces. Además, se requerirá que los planes municipales de vivienda satisfagan la demanda real de sus habitantes; al tiempo que se impone la obligatoriedad de someter a revisión el planeamiento municipal cada vez que sea necesario adecuarlo a la normativa autonómica.

La futura Ley de Vivienda autonómica responderá al carácter de derecho social que el Estatuto de Andalucía de 2007 otorga a la vivienda digna y adecuada en el artículo 25, incluyendo, como garantía del ejercicio de este derecho, la posibilidad de los ciudadanos de reclamar el cumplimiento de la ley ante los tribunales, a través de la vía contencioso-administrativa¹⁰.

4. Notas

1. BOJA, núm. 130, de 2 de julio de 2008.

2. En este sentido, a raíz de la visita a España del Relator especial sobre Derecho a una Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, cabe destacar el comunicado de prensa emitido por la ONU el 13 de diciembre de 2006 sobre la problemática española en materia de acceso a la vivienda : "Al final de su misión, el Relator Especial ha llegado a la conclusión de que España atraviesa una crisis en materia de vivienda debido a diferentes factores. [...] Tanto en materia de alquiler como de compra, las dificultades para soportar los gastos generados por la vivienda (*Affordability*) son un problema de primer orden para un vasto número de personas que viven en España. [...] España sufre una grave carencia de vivienda pública. Los programas de vivienda actuales no permiten satisfacer las necesidades de entre un 20% y un 25% de la población con menos ingresos. [...] El Relator Especial recibió testimonios e información que indican la existencia de diferentes factores de discriminación relacionados con la vivienda, incluida la *gentrificación* de las ciudades y, como consecuencia de ello, la segregación y los desalojos forzados. El Relator Especial se mostró especialmente conmovido por los testimonios y la información relativos a la violencia física y psicológica utilizada para expulsar a las personas de sus hogares, un fenómeno conocido como *mobbing*. [...] El Relator Especial considera necesario reconsiderar de manera profunda la actual política económica y social. [...] La vivienda debería ser reconocida como un derecho humano básico y no, como ocurre ahora, como una simple mercancía para vender y comprar. El gobierno debería reconocer en todas sus políticas y legislación el derecho a la vivienda y la función social de la propiedad. Asimismo, todos los sectores de la sociedad, incluidos los promotores, constructores, inmobiliarias, grupos de la sociedad civil y otros actores públicos y privados deberían comprometerse con la realización de este derecho humano básico".

3. Información extraída del Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, número 34/VIII Legislatura (4 de junio de 2008).

4. La distribución orientativa vendrá determinada por el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples), tanto en venta como en alquiler, quedando de la siguiente forma:

- a) 10.000 viviendas para personas destinatarias con ingresos inferiores al IPREM.
- b) 200.000 viviendas para personas destinatarias con ingresos entre 1 y 2,5 veces el IPREM.
- c) 40.000 viviendas para personas destinatarias con ingresos entre 2,5 y 3,5 veces el IPREM.
- d) 40.000 viviendas para personas destinatarias con ingresos entre 3,5 y 5,5 veces el IPREM.
- e) 10.000 alojamientos en alquiler para personas destinatarias que no puedan acceder por su nivel de ingresos y demás circunstancias personales y familiares a una vivienda.

5. Sobre el contenido mínimo que deben incluir los respectivos Planes Municipales de Vivienda, véase expresamente el artículo 7 del Decreto 395/2008.

6. El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) es el índice de referencia en España para el cálculo de ingresos. Fue introducido en 2004 en sustitución del Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Actualmente el IPREM es usado como referencia en la solicitud de ayudas para vivienda, becas y subsidios por desempleo, entre otros.

7. En relación a las líneas de actuación establecidas conviene destacar que el entramado del Plan Concertado recurre a éstas para fijar su estructura como texto articulado. El artículo 10 del Plan Concertado 2008-2012 enumera las diferentes actuaciones protegidas en materia de vivienda:

"1. Son actuaciones protegidas en materia de acceso a la vivienda protegida, los siguientes Programas:

A) Acceso en propiedad:

- a) Viviendas Protegidas de Régimen Especial
- b) Viviendas Protegidas de Precio General
- c) Viviendas Protegidas de Iniciativa Municipal y Autonómica
- d) Adquisición protegida de viviendas usadas

e) Fomento de la adquisición desde el alquiler

B) Para el alquiler:

- a) Viviendas Protegidas en Alquiler de Renta Básica
- b) Viviendas Protegidas en Alquiler con Opción de Compra
- c) Alojamientos Protegidos
- d) Fomento del Alquiler del Parque Residencial Desocupado

C) Para jóvenes:

- a) Viviendas Protegidas Joven en Venta
- b) Viviendas Protegidas en Alquiler con Opción de compra
- c) Alojamientos Protegidos para Universitarios

D) Para personas con riesgo de exclusión social:

- a) Viviendas de Promoción Pública para la Integración Social
- b) Alojamientos de Promoción Pública.

2. Son actuaciones protegidas en materia de conservación, mantenimiento y rehabilitación de las viviendas, los siguientes Programas:

- a) Transformación de la Infravivienda
- b) Rehabilitación Autonómica
- c) Rehabilitación Individualizada de Viviendas
- d) Rehabilitación de Edificios
- e) Rehabilitación Singular
- f) Adecuación Funcional Básica de Viviendas
- g) Actuaciones sobre Viviendas de Titularidad Pública.

3. Son instrumentos para la mejora de la ciudad existente, los siguientes Programas:

- a) Áreas de Rehabilitación de Barrios y de Centros Históricos
- b) Rehabilitación Concertada de Iniciativa Municipal.

4. Para cada programa se fija el objeto, las condiciones y los requisitos.

Las actuaciones protegidas acogidas a los programas de los planes estatales de vivienda deberán ajustarse, además, a lo previsto en los citados programas".

8. Actualmente gran parte de la población dedica más del 40% de su salario neto al pago de la hipoteca, pudiendo repercutir en un recorte en el goce de otros derechos.

9. AGUDO ZAMORA, M., "El impacto normativo del desarrollo estatutario", en *El Desarrollo del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, coord. M. Agudo Zamora, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2008, p. 15.

10. *El País*, 5 de noviembre de 2008. La Junta financiará los planes de vivienda local y los registros públicos.

5. Anexo: cuadros comparativos del Plan Andaluz de Vivienda 2003-07 y 2008-12

A) Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | TOTAL |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Viviendas en Venta | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 12.000 | 60.000 |
| Viviendas en Alquiler | 4.000 | 4.000 | 4.000 | 4.000 | 4.000 | 20.000 |
| Actuaciones de Rehabilitación | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 100.000 |
| TOTAL VIVIENDA | 36.000 | 36.000 | 36.000 | 36.000 | 36.000 | 180.000 |
| ACTUACIONES DE SUELO | 4.000 | 4.000 | 4.000 | 4.000 | 4.000 | 20.000 |
| RESERVA DE EFICACIA 20% | 10.000 | 10.000 | 10.000 | 10.000 | 10.000 | 50.000 |
| TOTAL ACTUACIONES | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 250.000 |

Fuente: BOJA, núm.117, de 20 de junio de 2003.

B) Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2008-2012

| | TIPO DE ACTUACIONES | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | TOTAL |
|---|---|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| VENTA | | 10.700 | 17.700 | 22.000 | 23.400 | 23.400 | 97.200 |
| | 1.1. Viviendas Nueva construcción | 9.800 | 16.800 | 21.000 | 22.400 | 22.400 | 92.400 |
| | 1.2. Adquisición de viviendas existentes | 900 | 900 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 4.800 |
| ALQUILER | | 5.200 | 8.200 | 10.000 | 10.600 | 10.600 | 55.500 |
| | 2.1. Viviendas de nueva construcción | 4.200 | 7.200 | 9.000 | 9.600 | 9.600 | 39.600 |
| | 2.2. Subvenciones Fomento al Alquiler AFA | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 5.000 |
| | Fomento alquiler. Ayuda inquilinos | 1.200 | 1.100 | 1.000 | 900 | 800 | 5.000 |
| | Fomento alquiler. Ayuda propietarios | 1.500 | 1.300 | 1.200 | 1.000 | 900 | 5.900 |
| REHABILITACIÓN | | 28.600 | 27.780 | 27.024 | 26.319 | 25.655 | 135.378 |
| | 3.1. Transformación Infravivienda | 1.080 | 1.060 | 1.040 | 1.020 | 1.000 | 5.200 |
| | 3.2. Rehabilitación Autonómica | 8.640 | 8.480 | 8.320 | 8.160 | 8.000 | 41.600 |
| | 3.3. Rehabilitación de Edificios | 5.400 | 5.300 | 5.200 | 5.100 | 5.000 | 26.000 |
| | 3.4. Rehabilitación Singular (Ascensores) | 6.480 | 6.360 | 6.240 | 6.120 | 6.000 | 31.200 |
| | 3.5. Adecuación funcional de viviendas | 4.320 | 4.240 | 4.160 | 4.080 | 4.000 | 20.800 |
| | 3.6. Rehabilitación individual de viviendas | 1.080 | 1.060 | 1.040 | 1.020 | 1.000 | 5.200 |
| | 3.7. Rehab. Vivienda Patrimonio Público Residencial | 1.600 | 1.280 | 1.024 | 819 | 655 | 5.378 |
| PROGRAMAS DE SUELO | | 4.250 | 7.250 | 8.250 | 9.500 | 10.750 | 40.000 |
| Ayudas a la Gestión Pública Urbanística | Reserva de Terrenos y/o expropiación | 215 | 370 | 420 | 470 | 525 | 2.000 |
| | Cambio a Cooperación o expropiación | 65 | 110 | 130 | 150 | 170 | 625 |
| | Intervención de Agente Urbanizador | 61 | 105 | 118 | 136 | 155 | 575 |
| Actuaciones Autonómicas de Suelo | <50% | 850 | 1.450 | 1.650 | 1.900 | 2.150 | 8.000 |
| | >-50% y <75% | 1.275 | 2.175 | 2.475 | 2.850 | 3.225 | 12.000 |
| | >-75% | 640 | 1.090 | 1.240 | 1.420 | 1.610 | 6.000 |
| | Suelo ya urbanizado | 425 | 725 | 825 | 950 | 1.075 | 4.000 |
| Adquisición e incorporación a | Patrimonio Municipal de Suelo | 209 | 355 | 402 | 484 | 550 | 2.000 |
| | Patrimonio Autonómico de Suelo | 425 | 725 | 825 | 950 | 1.075 | 4.000 |
| Act. Singulares | Actuaciones Singulares | 85 | 145 | 165 | 190 | 215 | 800 |

Fuente: BOJA, núm.130, de 2 de julio de 2008.

Nota: las previsiones hacen referencia, en el caso de las viviendas protegidas, al hito de concesión de la Calificación Provisional y resto de actuaciones a la resolución de concesión de la correspondiente subvención.

Las previsiones anuales correspondientes a las viviendas protegidas se han realizado teniendo en cuenta el desarrollo progresivo de los suelos destinados a este tipo de viviendas, de acuerdo con los instrumentos urbanísticos que le serían de aplicación y los plazos estimados para ello. En el resto de actuaciones, de acuerdo con las previsiones anuales estimadas.



Vivienda y Defensor del Pueblo Andaluz

SUSANA MÉRIDA DÍAZ
Centro de Estudios Andaluces

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| 1. Los comisionados parlamentarios..... | 29 |
| 2. El Defensor del Pueblo Andaluz..... | 30 |
| 3. El tratamiento de la vivienda en los informes del Defensor del Pueblo Andaluz..... | 31 |
| 3.1. Introducción..... | 31 |
| 3.2. Los informes del Defensor del Pueblo Andaluz..... | 32 |
| 3.3. Procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública..... | 33 |
| 3.4. El fomento del acceso a la vivienda..... | 34 |
| 3.5. Dilaciones en la entrega de la vivienda..... | 35 |
| 3.6. Las viviendas desocupadas y las ocupaciones sin título legal..... | 36 |
| 3.7. Integración de las personas con discapacidad..... | 37 |
| 3.8. Las infraviviendas y el chabolismo..... | 38 |
| 4. Notas..... | 39 |

1. Los comisionados parlamentarios

La figura de los comisionados parlamentarios que existen en los sistemas políticos contemporáneos encuentra su origen en el *Justitie Ombudsman*¹, que fue implantado a principios del siglo XIX por la Constitución de Suecia. No obstante, a pesar de su temprana instauración, no fue hasta más de un siglo después cuando Dinamarca, en su Constitución de 1953, acogió la figura mimetizando los rasgos esenciales que en su día dibujaron la esencia del *ombudsman* sueco, como una institución fundada para supervisar la actuación de la Administración pública y del poder judicial, en pro de la defensa de los derechos de que gozaba la ciudadanía.

Este acontecimiento supuso el inicio e impulso a una masiva importación y a una adecuada adaptación de estos comisionados a las especialidades propias de cada uno de los regímenes jurídico-políticos para su perfecto encuadre dentro del sistema parlamentario en que debían operar, respetando, eso sí, algunos de los rasgos identitarios del comisionado escandinavo. Pero, no sería del todo acertado afirmar que los Estados sólo se fundamentaron en el principio de emulación para implantar este tipo de instituciones garantistas; antes al contrario, concurrieron algunas circunstancias que propiciaron la búsqueda de instrumentos con los que reforzar la protección de los derechos de la ciudadanía. Entre ellas se puede citar el desarrollo desmesurado que sufrió la Administración pública tras la II Guerra Mundial, el progreso en los postulados del Estado social, o la búsqueda de una vía alternativa al control administrativo interno (sometido al principio de jerarquía), al control judicial (complejo, gravoso, lento y, a veces, fuente de injusticias sociales), y al control parlamentario (insuficiente para la efectiva protección de los derechos subjetivos). Así, el *ombudsman* se concibe como un órgano, nombrado por el poder ejecutivo o por el legislativo, aunque independiente y apartidista en el ejercicio de sus funciones, con la misión de fiscalizar la actividad de la Administración, es decir, como un garante de los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con una excesivamente burocratizada Administración.

España, siguiendo la línea del constitucionalismo contemporáneo, incluyó en su Norma Fundamental la institución del Defensor del Pueblo², que, inspirada

en el *ombudsman* sueco, se configura como garantía extrajudicial³ para la defensa de los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución (que comprende, en síntesis, los derechos y las libertades fundamentales, los derechos y deberes de los ciudadanos y los principios rectores de la política social y económica) que se vean vulnerados en sus relaciones con la Administración pública.

Ahora bien, con la elaboración y promulgación de la Constitución de 1978, y en reconocimiento de los derechos de autogobierno de las Comunidades Autónomas, se da inicio a un proceso dinámico de descentralización a favor de las mismas conocido bajo el nombre de desarrollo del Estado de las Autonomías. Su evolución en los últimos treinta años ha suscitado la aparición, principalmente, de dos fenómenos diferenciados en el tiempo y que van a tener una incidencia directa en el devenir de los comisionados parlamentarios en España.

En primer lugar, las ansias de autonomía tuvieron su plasmación formal en la redacción, a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, de los Estatutos de Autonomía, a modo de normas institucionales básicas donde se contemplaron aspectos esenciales de la Comunidad como sistema político-jurídico de gobierno territorial⁴. Ocurrió que en la mayoría de los casos se contempló la creación de órganos similares al Defensor del Pueblo Estatal que, bajo nomenclaturas dispares (el Diputado del Común en Canarias, el Síndic de Greuges en Cataluña, el Justicia de Aragón, el Defensor del Pueblo Andaluz, etc.) venían a asumir parte de sus funciones, pero circunscritas al ámbito territorial y competencial de la Comunidad y, en suma, a fiscalizar la actividad de la Administración Autónoma y de las Administraciones locales. Con ello se añadía un elemento de complejidad que obligaba a los comisionados a la diligente coordinación en la gestión y remisión de las quejas que les presentaban los ciudadanos, atendiendo a los criterios competenciales propios de cada nivel de la Administración Pública. Esta coyuntura ya fue mencionada en la ley orgánica que reguló la figura del Defensor del Pueblo⁵ (artículo 12.2), pero que no fue acometida en profundidad hasta la promulgación de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre⁶, donde se esboza un sistema de colaboración institucional cimentado en los principios de coordinación⁷, en los ámbitos donde concurren ambas facultades competenciales, en orden a evitar duplicidades en las tramitaciones; y de cooperación, en aras de evitar las disfuncionalidades que podrían derivarse de la actuación separada de ambos órganos, dado el carácter independiente de los mismos.

Toda vez que este problema parece solventado, y supeditando el funcionamiento del sistema a la buena voluntad de los comisionados en su quehacer diario, es momento de abordar el segundo de los fenómenos que, decíamos, incidían no ya en la esencia del Defensor del Pueblo Estatal —que queda

irremediamente vinculado a la vigilancia y protección de los derechos relacionados en el Título I CE— sino en el ámbito competencial de los comisionados de las Asambleas Legislativas autonómicas, debido a la reformulación que han padecido algunos textos estatutarios tras el proceso de reforma iniciado en la VIII Legislatura (años 2004 a 2008). Esta afirmación tiene fácil explicación si partimos de varias premisas. En primer lugar, algunas Comunidades Autónomas como Cataluña, Andalucía, Baleares, Aragón, Valencia y, más recientemente, Castilla y León han tomado parte en el proceso de reforma estatutaria y se han dotado de nuevos textos, más amplios y complejos que los anteriores. En general, estos textos se caracterizan por un marcado carácter social, que, de hecho, ha venido impregnando el desarrollo y profundización del Estado de las Autonomías, y que en esta etapa se ha materializado en la estatutarización de nuevas categorías de derechos sociales y en el reconocimiento explícito de un conjunto de derechos de corte socio-prestacional, de similar contenido que los principios rectores de la política social y económica recogidos en el Capítulo III del Título I de la CE. En segundo lugar, al reformular los preceptos dedicados al diseño básico de los órganos autonómicos similares al Defensor del Pueblo Estatal los legisladores autonómicos han incluido en su ámbito garantista todos aquellos derechos reconocidos en los Estatutos, al margen de la debida protección de los contemplados en el Título I CE. Por tanto, en la medida en que se admita que los Estatutos de Autonomía pueden crear nuevas categorías de derechos, diferentes a los contemplados constitucionalmente, donde antes había plena coincidencia, ahora los comisionados autonómicos ven ampliada su esfera de actuación, por cuanto se erigen en garantes de derechos que no se mencionan en la CE, pero que sí son enunciados por los Estatutos de Autonomía, siempre que su establecimiento pueda derivarse de un título competencial propio. Este incremento competencial es un fenómeno que probablemente se dejará sentir con el paso del tiempo y, sobre todo, atendiendo al desarrollo legislativo que reciban cada uno de los derechos en cada una de las Comunidades Autónomas en cuestión.

No obstante, adelantaremos que para el ámbito territorial —la Comunidad Autónoma de Andalucía— y la materia —la vivienda— que tratamos en este trabajo es un fenómeno que no tiene actualmente especial trascendencia por cuanto que sólo contamos con un informe (el informe para el año 2007) que resume las gestiones del Defensor del Pueblo Andaluz en el primer año de vigencia del nuevo Estatuto andaluz, lo cual nos ofrece un término cuantitativo insignificante para extraer valoraciones que se basen en una evidencia fehaciente y, por otra parte, en términos cualitativos, el nuevo texto estatutario aborda el derecho a la vivienda de una forma tangencial, como el derecho de los ciudadanos a que los poderes públicos realicen promociones públicas de viviendas; sin embargo, no ofrece indicio o medida alguna a partir del cual

el ciudadano pueda considerar que no están satisfaciendo su derecho estatutario a la vivienda. Y, de ahí, la pregunta un tanto extrema: ¿bastaría con algunas promociones públicas al año, o se debería promover de conformidad a la demanda?

Sea como fuere, es cierto que en estos años, los poderes públicos andaluces han mantenido una actitud activa en la promoción pública de viviendas y en el fomento de promociones privadas y que, como veremos más adelante, el Defensor del Pueblo Andaluz se ha encargado de velar por que el principio de igualdad haya imperado en los procedimientos de adjudicación de las viviendas de protección oficial que se han construido en nuestra Comunidad.

2. El Defensor del Pueblo Andaluz

Como hemos mencionado anteriormente, el Defensor del Pueblo Andaluz es la denominación que recibe el *ombudsman* en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Su creación tuvo lugar en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 (artículo 46) y posteriormente fue regulado en la Ley 9/1983, de 1 de diciembre⁸. Recientemente con la reforma del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo⁹, sus ideas basilares han quedado plasmadas en dos preceptos, el artículo 41 (enmarcado en el Título I “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”, dentro del capítulo destinado a las garantías de los derechos enunciados en dicho título); y el artículo 128 que, ubicado en el Título IV “Organización institucional de la Comunidad Autónoma”, se le reconoce dentro de las otras instituciones de autogobierno, al mismo nivel que órganos tan importantes como el Consejo Consultivo, el Consejo Audiovisual, el Consejo Económico y Social o la Cámara de Cuentas.

En virtud del artículo 128, el Defensor del Pueblo Andaluz “es el comisionado del Parlamento, designado por éste para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución y en el Título I del presente Estatuto, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones públicas de Andalucía, dando cuenta al Parlamento. 2. El Defensor del Pueblo Andaluz será elegido por el Parlamento por mayoría cualificada. Su organización,

funciones y duración del mandato se regularán mediante ley. 3. El Defensor del Pueblo Andaluz y el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales colaborarán en el ejercicio de sus funciones". De la lectura de este precepto se pueden extraer varios rasgos definitorios que vamos a apuntar brevemente para facilitar la comprensión de algunos de los entresijos que rodean la figura y su forma de actuar ante las Administraciones públicas de la Comunidad.

a) Es un comisionado del Parlamento. El hecho de utilizar esa denominación permite constatar que se trata de un órgano unipersonal, no siendo viable la posibilidad de crear defensores especializados por ámbitos materiales¹⁰. Mas no existe traba alguna para que el Defensor se rodee de un grupo de personas¹¹ que le auxilien y asistan en el desarrollo de su función tuitiva de los derechos fundamentales y estatutarios.

b) La designación proviene del Parlamento autonómico, para un periodo de cinco años prorrogables. De hecho, los dos titulares con que hasta ahora ha contado la Defensoría en los cinco mandatos que se han sucedido desde su puesta en marcha a finales de 1984 han repetido en el cargo, una vez en el caso de Manuel Conde-Pumpido Ferreiro y José Chamizo de la Rubia, en dos ocasiones.

c) Otro de los atractivos que rodean esta institución es la gratuidad de sus servicios; de manera que, cualquier persona natural o jurídica sólo tiene que trasladarle el contenido de su queja para que, automáticamente, una vez determinada su competencia y admisibilidad, se inicien una batería de investigaciones y peticiones de información ante la Administración conducentes al esclarecimiento de los hechos. Como límites a destacar: desde la perspectiva temporal, el ciudadano tiene como máximo un año, desde que tuvo conocimiento del asunto, para presentar la queja ante el Defensor, y, si el asunto se encuentra *sub iudice*, es decir, pendiente de una resolución judicial, deberá suspender las actuaciones que hubiera emprendido o, en su caso, denegar su admisión a trámite¹².

d) El presupuesto indispensable que da vía libre a su actividad fiscalizadora es la vulneración o conculcación de los derechos de los ciudadanos por parte de los poderes públicos autonómicos. Por tanto, es inadmisibile negarle la naturaleza de órgano de control que, en palabras de Carballo Armas, "verifica si el comportamiento de la Administración ha sido adecuado a unos parámetros previamente establecidos". De modo que se configura como un control jurídico o de legalidad, realizado a posteriori y que posibilita a su vez el ejercicio de otros controles, tales como el control político del Parlamento o el de los medios de comunicación y la opinión pública¹³. Obviamente, la institución del Defensor del Pueblo Andaluz, y esto puede predicarse también de su homónimo estatal y del resto de comisionados autonómicos, no rompe el tradicional juego de los tres poderes, aun cuando se erija en la idea de control de la Administración

Pública, ya que ha de entenderse enmarcada en el poder legislativo (como una extensión del Parlamento) y en el legítimo control que éste despliega sobre el poder ejecutivo (Gobierno y Administraciones Públicas). El nexo que pone de manifiesto la interconexión entre el Parlamento y el Defensor del Pueblo Andaluz se hace patente en la rendición de cuentas a que está obligado este último a través de los informes anuales que ha de presentarle en el periodo ordinario de sesiones. En dicho informe, el Defensor "dará cuenta del número y tipo de quejas presentadas; de aquellas que hubiesen sido rechazadas y sus causas, así como de las que fueron objeto de investigación y el resultado de la misma, especificando las sugerencias o recomendaciones admitidas por la Administración" (artículo 32.1 de la LDPA).

Concretamente, estos informes, junto a algunos de carácter especial, circunscritos a las quejas relacionadas con la vivienda, son el objeto de estudio de este trabajo, a fin de conocer qué cuestiones han preocupado a la ciudadanía andaluza y cómo la intervención de este órgano tuitivo ha propiciado su resolución en uno u otro sentido.

3. El tratamiento de la vivienda en los informes del Defensor del Pueblo Andaluz

3.1. Introducción

En la primera parte de este estudio se ofrece un recorrido por la normativa estatal y autonómica que ha marcado la posición de los poderes públicos ante la problemática relacionada con la vivienda.

Antes de comenzar el análisis pormenorizado de la actuación del Defensor del Pueblo Andaluz ante los problemas que se le presentaban en relación con la vivienda, creemos conveniente traer a colación un conocido planteamiento que ya ha sido objeto de numerosas disquisiciones por parte de la doctrina, y que se circunscribe a la exigibilidad o la falta de la misma de los principios rectores de la política social y económica reconocidos en el Capítulo III del Título I CE, frente a la tutela inmediata de que gozan los derechos y libertades fundamentales.

El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), enmarcado en el mencionado capítulo, no está categorizado como un derecho subjetivo por cuanto que el artículo 53.3 CE le dota de un carácter meramente programático, en el sentido de que informará “la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, y supeditando su exigibilidad ante los Tribunales ordinarios “de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”. Con lo cual, se deja a la voluntad de los legisladores, estatal y autonómicos, la definición del contenido mínimo del derecho y de los instrumentos que articulen de forma efectiva su garantía y tutela.

Es por ello que el ámbito competencial del DPA en relación a la vivienda se ajusta, en la mayoría de los casos, a un control de legalidad de la actuación de las Administraciones públicas, de conformidad con los textos normativos vigentes y a la adecuada observancia de los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho y sirviendo con objetividad los intereses generales (art. 103 CE).

Al margen de la legislación nacional —y dicho sea de paso, su poca generosidad— es preciso apuntar que si nos remitimos a la normativa internacional la actitud es ciertamente diferente. Vemos cómo de manera pionera, la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1948, incluía la vivienda como uno de los derechos prioritarios que deben gozar todas las personas. De forma similar, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 12 de diciembre de 1966, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, en el que incluyen: alimentación, vestido y vivienda adecuados. La lista no acaba aquí, pero no se trata de enumerar los textos internacionales que han hecho acopio de la vivienda como necesidad básica para la vida, sino de valorar este fenómeno como un bien y un derecho que encuentra su fundamento último en la dignidad de la persona y que cobra especial relevancia por su imbricación con derechos subjetivos tan importantes como el derecho a la intimidad personal y familiar, el derecho a la libertad de residencia, y de elección de domicilio o el derecho a la salud.

3.2. Los informes del Defensor del Pueblo Andaluz

Como ya hemos indicado anteriormente, en este trabajo abordaremos algunas de las cuestiones relacionadas con el fenómeno de la vivienda que ha movilizado las inquietudes del Defensor del Pueblo Andaluz, dentro de su marco competencial, y que han marcado el devenir de la tutela del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada desde el inicio de su andadura.

En los primeros años de funcionamiento del DPA, el desconocimiento por parte de la ciudadanía de los límites funcionales de la institución les llevaba a plantearles cuestiones del ámbito jurídico-privado o asuntos que todavía no habían obtenido una respuesta previa de la Administración (especialmente a través de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y de las Entidades Locales), lo cual obligaba al DPA a no admitirlas a trámite, al margen de una diligente orientación que conferían a los interesados. No obstante, una vez superado este período transitorio, han llegado a manos del DPA una tipología de asuntos que han ido repitiéndose *grossa modo* año tras año en los informes que presentaban ante el Parlamento de Andalucía, estando relacionados principalmente con el procedimiento de adjudicación de promociones públicas de las viviendas de protección oficial; las necesidades de rehabilitación de viviendas individuales e incluso de edificios y barriadas completas; la aparición de deficiencias en la construcción de viviendas que dificultan la habitabilidad, los casos de desahucio y de ocupación ilegal de viviendas, y las medidas de fomento para facilitar el acceso a la vivienda, entre otras.

No se pretende un examen exhaustivo de toda la casuística investigada por el DPA, sino poner el acento sobre algunas que hemos considerado de especial relevancia. En este sentido, a sabiendas, hemos dejado sin tratar cuestiones notables como las deficiencias y los vicios en la construcción de viviendas de protección oficial de promoción pública y, sobre todo, privada, cuyas reparaciones no son suficientemente atendidas por la empresa constructora o la inmobiliaria; las dilaciones en el pago de los justiprecios y de los intereses devengados en los expedientes expropiatorios; la contravención a las normas de protección de los consumidores y usuarios cuando se disminuye la cuota de participación de los propietarios en los elementos comunes sin dar cuenta a los interesados; las quejas en que se cuenta cómo, siguiendo las instrucciones de la Administración Pública, en las permutas de viviendas de nueva adjudicación, el beneficiario realiza una doble aportación inicial provisionalmente y, tras el oportuno requerimiento, no le devuelven el importe de la primera aportación; o aquellas en que los ciudadanos trasladaron su descontento con la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo¹⁴, en lo que ellos consideraban un atentado al derecho de propiedad, al quedarles limitadas temporalmente sus facultades para enajenar en el

mercado libre las viviendas adquiridas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley, etc.

El resultado de las investigaciones y valoraciones del DPA se ha materializado en forma de recomendaciones, sugerencias o recordatorios de los deberes legales, cuyos destinatarios han sido los poderes públicos, centrales o territoriales, que a su juicio concurrieron en vulneración de los derechos de los ciudadanos, teniendo estas recomendaciones o recordatorios un efecto disuasorio del mantenimiento de la actitud que propició la tramitación de la queja. Así, en muchas ocasiones, se puede concluir que, mediando la intervención de la institución resultan plenamente observados los principios y el régimen normativo pertinente a la casuística concreta. No obstante, no todas las veces el DPA se ha encontrado con una actitud colaboradora, viéndose forzado, tras reiteradas interpelaciones, a la declaración de actitud entorpecedora y su correspondiente inclusión en los informes anuales que remite al Parlamento de Andalucía. Porque, permítannos una expresión coloquial, mal que nos pese, y mal que le haya pesado a muchos ciudadanos a lo largo de los más de veinte años de funcionamiento, la Defensoría al carecer de *auctoritas*, no tiene arma alguna que obligue a la Administración a no desviarse de la letra legal y a actuar con discrecionalidad, más allá del descrédito y del desprestigio que implica no apoyar a esta institución en tan noble objetivo.

De la lectura de los informes anuales y especiales que han enfrentado la problemática de la vivienda, ya sea directa o indirectamente, se podrían extraer muchas conclusiones y se podrían suscribir muchas de las reflexiones del DPA. Aunque el fundamento último de este problema se pueda reducir, partiendo de una visión simplista, a una simple operación matemática: pese a los esfuerzos del sector público, existe mayor demanda que oferta o, mejor dicho, mayor demanda que oferta asequible a los recursos económicos individuales; detrás, en el trasfondo del problema y, desde una perspectiva más humanitaria, se encuentran muchas historias de vida desgarradoras y extremas. Infraviviendas, hacinamiento, chabolismo, sin techo, viviendas provisionales, todos estos conceptos nos remiten a un escenario de nuestro tiempo y de nuestra sociedad, a un escenario que reclama espacios habitables donde desarrollar libremente nuestra personalidad, espacios que son acreedores de una movilización social en pro del acceso universalizado a la vivienda, y acreedores de una política pública activa y transversal, que favorezca e impulse el acceso mediante la implementación de programas multisectoriales: socio-prestacionales, de integración laboral, de liberación de suelo, de inclusión de personas inmigrantes, de educación social sobre la convivencia vecinal...

No obstante, es de justicia reconocer, vista la evolución de la política de vivienda, que existen ciertas tendencias que consideramos esenciales para alcanzar altas cotas en la cobertura de este preciado bien. De una parte, la

apuesta decidida por el régimen de arrendamiento es loable, dadas las conocidas ventajas en orden a aliviar el desembolso inicial. Y, de otra parte, los poderes públicos están dando respuesta a las nuevas realidades que se derivan de la complejidad misma de la sociedad del siglo XXI, que origina la diversificación de los modelos familiares y de los colectivos más expuestos a la carencia o pérdida de vivienda. Esta realidad demanda programas singularizados que los poderes públicos están implementando en forma de cupos propios o de actuaciones singularizadas.

Veamos, a continuación, la casuística pormenorizada.

3.3. Procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública

Bajo esta rúbrica el DPA ha sistematizado una diversidad de quejas que van a ser objeto de un análisis individualizado:

a) Exclusión del procedimiento de adjudicación

Los perjudicados interesan la intervención del DPA porque han sido excluidos de las listas de adjudicatarios de viviendas de promoción pública, habiendo solicitado en tiempo y forma su inclusión (quejas 245/85; 730/85; 832/85; 94/18; 96/1245; 97/4199). Entre las causas de exclusión destaca la valoración de los poderes públicos, sobreponiendo preferentemente los criterios de justicia social sobre los normativos, con la inseguridad jurídica que tal acción implica.

b) Infracciones en el procedimiento de adjudicación

En este apartado se ha incluido una problemática diversa derivada de la aplicación práctica de la normativa reguladora del proceso de adjudicación. En todos los informes se suceden las reivindicaciones de los ciudadanos en relación a la puntuación obtenida en la baremación. A partir de las indagaciones del DPA se conoce la raíz del problema: las comisiones creadas al efecto en los Ayuntamientos para la tramitación de las solicitudes anejas a una promoción pública de vivienda de protección oficial no aplicaban correctamente el régimen normativo, separándose de las previsiones contenidas en el baremo, guiándose por criterios discrecionales y teniendo en especial consideración el informe procedente de los servicios sociales, causando perjuicio a los solicitantes. Ello comportaba la quiebra del principio de legalidad e incluso la vulneración del principio de igualdad y, en definitiva, de los derechos de los ciudadanos implicados (queja 784/88; 52/91; 92/2094; 93/1252; 93/2581; 94/1527; 01/3001). Estos problemas se repitieron bajo la vigencia de sendos decretos¹⁵ que, en la primera década de funcionamiento, marcaron el régimen legal del procedimiento de adjudicación. En 1993, ante las frecuentes irregularidades

se incoó de oficio la queja 93/3004¹⁶ (y en 1998 la queja 98/4341), mediante la cual se hizo llegar a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda una proposición de modificación del Decreto 413/1990, de 26 de diciembre, regulador del procedimiento de adquisición de viviendas de promoción pública. El núcleo central en que giran las reivindicaciones de reforma se basa en la idea de incluir en la baremación una puntuación diferenciada respecto del informe elaborado por los servicios sociales, a fin de atender adecuadamente a la diversidad de situaciones socio-económicas que tan difícil encaje pueden tener a veces en las previsiones legales del procedimiento de adjudicación.

Otra de las vicisitudes con la que se ha enfrentado el DPA tiene lugar en el seno de las Comisiones Provinciales de Vivienda, responsables de la aprobación de las listas definitivas remitidas desde los Ayuntamientos, que en muchas ocasiones han limitado su actuación a la simple ratificación de la lista, obviando el deber de revisar y ponderar la documentación adjunta, con lo que incurrían en los mismos errores y desigualdades que traían causa del acuerdo municipal.

Con la promulgación del Decreto 149/2003, de 10 de junio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007¹⁷ se deroga el Decreto 413/1990, de 26 de diciembre y con ello todas las disfunciones indicadas, dando inicio a una nueva etapa en el régimen jurídico de la selección de los adjudicatarios de las viviendas protegidas. Toda vez que los aspirantes reúnen los requisitos exigidos legalmente para ser destinatarios de viviendas protegidas, el promotor es el responsable de la selección, usando para ello preferentemente el método del sorteo ante fedatario público. Este sistema ha sido posteriormente perfeccionado por el Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se establece el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹⁸ y, en su desarrollo, por los Reglamentos propios que las Entidades Locales se han preocupado de formular.

Ahora bien, el que hablemos de un nuevo sistema de selección, aparentemente menos susceptible de originar valoraciones discrecionales, no implica la desaparición de esta tipología de quejas en los informes pertenecientes al periodo 2003-2007. Esto adquiere sentido si pensamos que ahora la responsabilidad del procedimiento recae íntegramente en el actor público que asume el rol de promotor y que, normalmente han sido los Ayuntamientos quienes han protagonizado este papel, instrumentalizando el servicio a través de los institutos o empresas municipales creadas al efecto, lo cual ha traído a colación una casuística diferente, que podemos ejemplificar a través de la queja 05/3241. En ella se denuncia la falta de motivación de los escritos con que una empresa municipal de vivienda comunicaba la no adjudicación al interesado, alegando estar excluida del ámbito de aplicación de la legislación de procedimiento administrativo, error de interpretación que, al fin y a la postre, conculcaba los derechos de los ciudadanos. Debe quedar claro, y así

lo explica el DPA, que la descentralización de funciones, en este caso municipales, en entes instrumentales no empece la observancia de los principios y régimen normativo que competen a las entidades implicadas en la prestación de servicios públicos y que dichas entidades se encuentran indudablemente incluidas en el concepto de Administración en sentido amplio y, por tanto, sometidas a los principios constitucionales previstos en el artículo 103 CE.

c) Viviendas en segunda adjudicación

Por otra parte, el supuesto de hecho de la queja 00/1029 ejemplifica una de las materias constantes que ha sido objeto de estudio: el quebrantamiento del régimen legal de segunda adjudicación de viviendas de promoción pública al crear la Administración competente un procedimiento paralelo propio mediante el que se selecciona a los adjudicatarios de las viviendas que van quedando vacías. En estos casos se veían perjudicados individuos o familias en situaciones muy sensibles; hablamos de personas que vivían en condiciones de hacinamiento, o inmersas en un proceso de desahucio, o habitaban en viviendas inadaptadas a su discapacidad o en la de algún familiar, carentes de las condiciones mínimas de salubridad e higiénico-sanitarias... todas ellas situaciones extremas que hacen más perentoria la necesidad de vivienda digna, adecuada y asequible.

3.4. El fomento del acceso a la vivienda

Otra de las materias que se ha tratado constantemente en los informes anuales del Defensor del Pueblo Andaluz ha sido la relacionada con las subvenciones otorgadas a título personal, al objeto de facilitar el acceso a las viviendas de protección oficial con la intención de aliviar el peso de las aportaciones iniciales a cuenta del precio total de la vivienda en cuestión.

Especialmente merece destacar que la gestión y tramitación de las subvenciones para la adquisición de viviendas que traían causa del Plan de Vivienda 1984-1987¹⁹ han provocado la interposición de numerosas quejas hasta mediados de la década de los noventa. El patrón común de las mismas se puede resumir en las dilaciones excesivas que sufrían los beneficiarios en el cobro de las cantidades subvencionadas que llegaban cuando el desembolso inicial ya estaba realizado, perdiendo el sentido para el que fueron otorgadas: facilitar la adquisición, puesto que eran abonadas con varios años de retraso. Pero, las pérdidas no sólo se dejaban sentir en términos cualitativos, sino que se convertían en cantidades devaluadas desde el momento en que no contemplaban el pago de intereses por demora.

Unido a esto se indicaba, además, que la práctica habitual entre los promotores era subrogarse en lugar del adquirente y descontar el importe de la subvención

correspondiente con la condición de suscribir un efecto timbrado. Si en la fecha de vencimiento de la letra, la subvención no había sido desembolsada —supuesto más común— el comprador debía abonar la cantidad de la subvención. Y cuando la Administración definitivamente ingresaba la subvención en la cuenta del promotor, éste se negaba a devolverla a su legítimo adjudicatario. Así, tanto por la corresponsabilidad de la Administración estatal y autonómica en la gestión de las subvenciones como por la mala fe de los promotores, el sistema destaca por su falta de funcionalidad y, a tal efecto, fue objeto de un análisis completo por parte del DPA en la queja de oficio 2411/92.

Posteriormente, y bajo la vigencia de los planes estatal y autonómico 1992-1995, se continúa en la misma línea, siendo muy numerosas aún las quejas recibidas por motivo de las dilaciones en el pago de las subvenciones. En aquellos años el escenario se complicó con la previsión de subvenciones con cargo a los presupuestos de la Comunidad, unidas a las que procedían de las dotaciones presupuestarias estatales. Esto añadía cierta dosis de complejidad: dilucidar dónde se producía el retraso: en la gestión estatal o en la autonómica.

Como supuesto de hecho diferente al anterior encontramos los casos en que la Administración autonómica revisa las condiciones y requisitos de otorgamiento de préstamo cualificado y deniega la prórroga del mismo, incurriendo en error en la valoración de datos, error que sólo es aceptado y solventado gracias a la oportuna intervención del DPA. De tal manera que, a pesar de la interposición de los correspondientes recursos administrativos, el ciudadano encuentra en esta institución su garante más efectivo y menos costoso, ya que la otra opción es iniciar un largo proceso de litigios en el orden contencioso-administrativo.

Además, en este apartado se han estudiado las subvenciones públicas concedidas para la rehabilitación de las viviendas. De entre las quejas que a este respecto se han puesto en conocimiento del DPA destacan, por su número, las relacionadas con el retraso en el cobro del total o parte de lo concedido y, por su sustrato humanitario, las que se refieren a casos extremos en que el deficiente estado de conservación de las viviendas las coloca en situaciones de posible derrumbamiento.

Todavía en 1995 las subvenciones que se solicitaban traían causa de un decreto de 1985 que diseñaba el programa de municipios declarados de actuación preferente en materia de rehabilitación, cuya relación era concretada anualmente mediante órdenes de la Consejería de Obras Públicas y Transportes; junto a los programas municipales de rehabilitación del parque de viviendas. Actualmente, los programas de rehabilitación de mayor entidad se contemplan en los planes plurianuales de actuación sobre la vivienda y el suelo (estatales y autonómicos) bajo la rúbrica “Programa de Rehabilitación Autonómica”,

“Programa de Rehabilitación singular” o similares. Sea cual sea la denominación que reciba el programa, hay que estimar favorablemente esta actuación y concebirla como una de las posibles estrategias a seguir, no ya para solventar el problema de la falta de vivienda acorde a la demanda existente, pero sí para aliviar el acuciante escenario que vivimos, sobre todo si lo pensamos desde la perspectiva del progresivo envejecimiento de la población y del consecuente incremento de personas que soliciten la adecuación de sus hogares a la movilidad propia de la tercera edad. Asimismo, debemos considerar que uno de los factores que puede provocar una débil política de conservación y mantenimiento del parque residencial y, consecuentemente, la degradación de las barriadas, es la marginación social y el deterioro únicamente soslayable con el oportuno derrumbe de las edificaciones, cuestiones un tanto costosas social y económicamente. Como podemos apreciar, son varios los factores que abogan por el fortalecimiento de una política activa y multinivel de rehabilitación del parque inmobiliario en Andalucía.

3.5. Dilaciones en la entrega de la vivienda

Año tras año llegan a la institución noticias relacionadas con dilaciones injustificadas en la construcción y/o entrega de viviendas de protección oficial, de promoción pública y privada, que provocan el inicio de oficio de investigaciones al objeto de esclarecer las razones que subyacen en cada proceso. A veces tienen como fundamento la suspensión de las obras por orden de la empresa adjudicataria o la quiebra de ésta (queja de oficio 92/1215; queja 03/933; queja 97/2674; y queja 99/824); la modificación en el proyecto inicial (queja 98/94); o una ineficaz gestión administrativa por parte de los poderes públicos implicados (queja de oficio 1121/91 y 96/698).

Son situaciones que encontrarían buen término con la plena observancia de los principios de celeridad y eficacia en la resolución de los conflictos que rodean las construcciones —sobre todo visto en la perspectiva de las coyunturas económicas que sufre la sociedad andaluza y española en la década de los 90 y a principios del siglo XXI—. De tal suerte que evitaríamos suscitar situaciones de ocupaciones ilegales, deterioro en las viviendas cerradas y un ambiente de nerviosismo y de inquietud en la sociedad, sobre todo cuando los adjudicatarios habitan, hasta el momento de la entrega, en chabolas o viviendas prefabricadas (queja de oficio 95/3280).

Queríamos destacar especialmente la queja 02/1772 por lo representativo del planteamiento que se expone en la misma. Se trata de un caso en que se producen dilaciones en la entrega de llaves de una promoción pública de viviendas de protección oficial, que conlleva consecuentemente una gran indefensión en los adjudicatarios dada la falta de información que recibían al respecto. Ocurre que el contrato de compraventa carecía de la explícita

indicación de la fecha de finalización de las obras y de la entrega de las viviendas a los adjudicatarios; aspecto que contraviene lo previsto en el Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas²⁰, que a tal efecto establece: “en el caso de que la vivienda o las zonas comunes o elementos accesorios no se encuentren totalmente edificados se hará constar con toda claridad la fecha de entrega y la fase en que en cada momento se encuentra la edificación”. Sorprende que la misma Administración pública sea la que omita cláusulas de este tipo que, al fin y a la postre, no son más que garantías que protegen al consumidor y procuran seguridad jurídica.

De todos es sabido que en toda construcción es factible, y admisible, cierto retraso en la ejecución de los plazos inicialmente previstos. Sin embargo, conocedores de la necesidad de viviendas, no podemos tolerar que las dilaciones se deban a la pasividad o falta de coordinación de los poderes públicos, porque son ellos quienes han de demostrar mayor celo en el cumplimiento del compromiso que constitucionalmente han adquirido.

3.6. Las viviendas desocupadas y las ocupaciones sin título legal

En este apartado se suceden anualmente las quejas en que los interesados denuncian la existencia de viviendas ocupadas ilegalmente o desocupadas sin causa legal justificativa —a pesar de haber sido inicialmente adjudicadas—; o bien es el mismo ocupante ilegal quien pretende la regularización de su posesión²¹. Por tanto, se distinguen dos fenómenos diferenciados íntimamente relacionados que deben dar lugar a la apertura del expediente de desahucio.

En primer lugar, partimos de la consideración de que si una vivienda se encuentra ocupada sin título legal o desocupada injustificadamente denota serias disfunciones en la gestión y control que, como titulares del patrimonio público de viviendas, le corresponde a las Administraciones Públicas autonómicas, que pueden resolverse mediante la mayor adscripción de medios personales y materiales a esta función o el apoyo en los recursos de las Entidades Locales instrumentados en convenios específicos de colaboración. Porque la consecución de los objetivos de la política de vivienda es acreedora de una coordinación eficaz entre las distintas Administraciones públicas que instrumentalice el objetivo constitucional para el que son construidas las viviendas de protección oficial: procurar el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda que sea utilizada como alojamiento habitual y permanente, y merecedora de los calificativos “digna y adecuada”.

El DPA ha puesto de manifiesto de forma temprana la necesidad de que los poderes públicos vigilen esta práctica de las ocupaciones sin título legal, sobre todo en los casos en que se produce masivamente y circunscrita a barriadas

determinadas, por el peligro que conlleva de degradación y marginación social y de creación de guetos, especialmente en las aglomeraciones urbanas (queja 99/3866). Pero, considerando sólo los supuestos en que se produce individualmente o en números más reducidos, desde el momento en que la Administración conoce la situación y la tolera, podemos alegar que se está incurriendo en incumplimiento de preceptos legales, porque resulta beneficiada una persona o familia que no ha concurrido a un procedimiento de adjudicación en condiciones de igualdad; por tanto, pueden verse perjudicados derechos de terceros que se encuentren en peores condiciones económicas y personales.

Suele ser habitual que la mayoría de estas quejas deriven en la incoación del procedimiento de segunda adjudicación, ya que los interesados que promueven las denuncias suelen ser sujetos de escasos recursos económicos que no pueden acceder a una vivienda de renta libre y que acuden a la institución manifestando la necesidad de ser beneficiarios de una vivienda digna. Ante esto, el DPA siempre ha dejado claro que la denuncia que efectúan con la queja no otorga un derecho de adquisición preferente sobre la vivienda denunciada, antes al contrario, el interesado deberá someterse al procedimiento de segunda adjudicación y concurrir con el resto de solicitantes de viviendas, momento en el que ha de comprobarse que reúne los requisitos exigidos para ser adjudicatario de una vivienda de protección oficial, al tiempo que se barema y valora su solicitud junto a la del resto de candidatos.

El mencionado procedimiento de segunda adjudicación también ha sido motivo singularizado de quejas que revelan, de nuevo, falta de colaboración entre la Administración municipal (encargada de proponer de forma no vinculante la lista de adjudicatarios de las viviendas desocupadas) y la Administración autonómica (recepciona la proposición y procede a adjudicar directamente las viviendas vacías). Asimismo, la tendencia a reformar el diseño del procedimiento que ha defendido la institución ha ido encaminada continuamente en el sentido de clarificar y agilizar la tramitación de las segundas ocupaciones, en aras a la adecuada configuración de una lista donde queden priorizados los candidatos según sus circunstancias socio-económicas, en consonancia con los requisitos legales indispensables para adquirir una vivienda de protección oficial.

3.7. Integración de las personas con discapacidad

A lo largo de su trayectoria institucional, el DPA ha dedicado especiales esfuerzos para mejorar la sensibilización y el tratamiento jurídico y social en orden a procurar la integración de las personas con discapacidad en los diferentes aspectos de la vida. Para ello se ha servido de los informes anuales y de estudios concretos, redactados en forma de informes especiales que presentaba ante el Parlamento.

Recientemente el Estado español ha ratificado la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad²², elaborada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, instrumento donde se aborda el compromiso de los Estados firmantes de promover la participación plena e independiente en la sociedad de las personas con discapacidad, y se reconoce especialmente el derecho a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados.

Sin embargo, en nuestra trayectoria jurídico-pública, sin llegar a una afirmación explícita del derecho a una vivienda, sí es innegable que la lucha por la adecuación de las viviendas a las condiciones personales de las personas discapacitadas ha sido una de las principales preocupaciones de los poderes públicos, que se ha visto reflejada en la implementación de programas creados *ad hoc* en los sucesivos planes estatales y autonómicos de vivienda y suelo que se han puesto en marcha en los últimos tiempos.

A este respecto, y tomando como referencia la Ley andaluza de atención a las personas con discapacidad de 1999, el DPA se ha visto impelido a la investigación de quejas en las que se ponía de manifiesto cómo multitud de personas discapacitadas no veían satisfecho su derecho a una vivienda adecuada a sus necesidades. Por ejemplo, a principios de la década de los 90 se constata cómo en los proyectos de construcción de viviendas de protección oficial, el cupo reservado a las personas con discapacidad no contemplaba la diversidad de composiciones familiares en que podía encontrarse cada persona en concreto; de tal manera que ofertaban viviendas unidimensionales que no respondían satisfactoriamente a la demanda existente (queja 1279/90 y 1182/92). Junto a este tipo de problemática destacan aquellas situaciones en que las viviendas de promoción pública adolecen de falta de adecuación, debido principalmente al paso del tiempo y al deterioro o mal funcionamiento de sus elementos comunes, como puede ser el ascensor, provocando dificultades de movilidad a personas con discapacidad física, enfermedad o de edad avanzada (quejas 01/1448; 01/720; 01/1448; y 06/732). A este respecto, no debemos olvidar que en las promociones de viviendas de protección oficial, la Administración promotora es la garante última del mantenimiento y conservación del parque público de viviendas, así como la responsable de la tutela y defensa de las mismas. Así que si un

individuo se encuentra en el supuesto descrito, y ante la inoperancia de la Comunidad de Propietarios, está en su derecho a reclamar a la Administración que interceda en su calidad de titular del parque inmobiliario.

Por otra parte, en los casos en que la falta de adecuación se debe a una incapacidad sobrevenida, observamos que la ausencia de una regulación autonómica respecto al régimen de las permutas, unida a la escasez de oferta de viviendas adaptadas provoca realidades extremas como la expuesta en la queja 96/1356, en que el interesado relataba que él y su esposa, aquejada de una enfermedad e incapacidad grave, vivían en un piso alto y sin ascensor, por lo cual había solicitado una vivienda de promoción pública. Pasado el tiempo y sin obtener una vivienda por esta vía, había optado por solicitar una permuta que el Ayuntamiento aún no había podido conceder por carecer de viviendas vacías en planta baja.

A veces, situaciones como la descrita se ven agravadas por encontrarse la vivienda sometida a un contrato de arrendamiento de escasa cuantía, hecho que propicia una confluencia de intereses: por una parte, el arrendatario tiene derecho a reclamar las reparaciones en el inmueble al objeto de procurar su mantenimiento y conservación; y, por otra parte, el arrendador, guiado por el ánimo de lucro, encuentra en las condiciones de inhabilitación y, en el consiguiente impago de las cuotas, un pretexto para resolver un contrato que en nada le conviene económicamente.

Decíamos al principio que el DPA había dedicado algunos informes especiales a esta materia y que inciden, con mayor o menor extensión, en el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada a sus necesidades. Concretamente, en 1994, abordó el informe “Las barreras en Andalucía: la accesibilidad y la eliminación de las barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en Andalucía”, donde se estudia el grado de observancia del Decreto 72/1992, de 5 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas para accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte; en 2003 publicó los informes “Veinte años de intervención del Defensor del Pueblo Andaluz en defensa de los derechos de las personas con discapacidad en Andalucía”, de carácter más general, y “Personas prisioneras en sus viviendas”, donde se analizan las barreras arquitectónicas a que se enfrentan las personas discapacitadas en sus propias viviendas, en el acceso a las mismas y en el exterior. A tal efecto, consideramos necesario transcribir parte del apartado de las conclusiones generales para trasladarles la severidad y extensión de este problema que “afecta a todas las edades, con una incidencia singular en el tramo situado entre 19 y 64 años, seguido del colectivo de mayores de 65 años; se trata de una persona que vive sola o en compañía de otros familiares con problemas de distinta índole; su círculo de integración, cuando existe, gira en torno a familiares y relaciones de vecindad; posee un

grado de discapacidad alto, siendo su situación económica precaria. En la mayoría de los casos, no han solicitado ayudas para suprimir las barreras, pero cuando las han solicitado, al menos en un 50% de los casos, las han obtenido, siquiera parcialmente. Son personas que, para desplazarse, mayoritariamente utilizan silla de ruedas, siendo conscientes de sus limitaciones. En un porcentaje importante, tienen serios problemas de integración y, en todo caso, demandan una mayor intervención pública en todos los ámbitos. Mayoritariamente desean continuar viviendo en su vivienda y entorno, sólo excepcionalmente se han decantado por el ingreso en residencia, como solución de sus problemas. Por tanto, la prestación de servicios de ayuda externa, la supresión de barreras y unas mayores cuotas de integración social parecen ser sus necesidades más perentorias”²³.

3.8. Las infraviviendas y el chabolismo

Abordaremos por separado estos dos fenómenos a semejanza del tratamiento que reciben en los informes anuales del DPA, que se singulariza a finales de la década de los noventa. Ello no quiere decir que con anterioridad el DPA no les haya prestado atención sino que es a partir del informe de 1998 cuando su análisis ocupa apartados completos de los mismos. Concretamente, en 2005, se llevó a cabo un profundo estudio que fue publicado bajo el título “Chabolismo en Andalucía”.

Se trata principalmente de quejas en que los vecinos denunciaban la consolidación de asentamientos chabolistas (queja 06/4032) o en que el DPA conoce mediante los medios de comunicación social, de asentamientos o de viviendas infrahumanas que le instan a incoar de oficio las investigaciones oportunas.

En una sociedad avanzada como la nuestra, la actuación que como ciudadanos debemos exigir respecto de los poderes públicos, al margen de la plausibilidad de todas las actuaciones socio-sanitarias que se lleven a cabo sobre las familias que componen el asentamiento, se limita exclusivamente a la implementación de programas de erradicación del chabolismo, de lo contrario estaríamos tolerando la habitabilidad y permanencia de un grupo de personas en unas condiciones indignas e insalubres y, en el otro lado de la balanza, la exaltación/excitación de un sentimiento de inseguridad e inquietud en los barrios colindantes al asentamiento de chabolas o de infraviviendas.

Además, la sensibilidad de estos fenómenos también adquiere importancia cuando se ponen en marcha los planes de realojo (bajo criterios de reubicación dispersa) de personas o familias procedentes de asentamientos en otros barrios de la ciudad, porque pueden llegar a alterar la convivencia entre los residentes en el edificio y en el barrio en sí (queja 03/3026). Por ello son bien recibidos por la ciudadanía los programas de tutela social, responsabilidad

de los Ayuntamientos, y que se centran en facilitar la adaptación con el entorno de las familias objeto de realojo.

No querríamos terminar este apunte sin destacar que la lectura de las reflexiones del DPA y de las recomendaciones que envía a los poderes públicos relativas a cómo afrontar el fenómeno del chabolismo y la infravivienda otorgan en gran medida las claves necesarias para erradicar el problema (queja 01/3616). Sin duda alguna el Parlamento de Andalucía tiene en esta institución una fuente innegable de soluciones acertadas que debe reflejar el espíritu de la legislación de que él emane y sobre las que educar a una Administración pública y a una ciudadanía, en muchos aspectos, inactivas.

4. Notas

1. En adelante, nos referiremos a él simplemente como "*ombudsman*". Este término ha sido traducido por "*persona que da trámite*" o "*persona que tramita*". La doctrina admite que su inmediato antecesor es el *Konungens Högste Ombudsmän*, que dependía funcionalmente del rey. Para conocer más acerca de los orígenes del ombudsman nos remitimos a CARBALLO ARMAS, P. (2003), *El defensor del pueblo. El ombudsman en España y en el Derecho Comparado*, Tecnos, Madrid, pp. 27-36.
2. Para conocer más acerca de la configuración de la figura del Defensor del Pueblo Estatal nos remitimos a MERIDA DÍAZ, S. (2008), "*La protección del medio ambiente desde la perspectiva del Defensor del Pueblo Andalúz*", en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 4, Instituto Andalúz de Administración Pública, Sevilla, pendiente de publicación.
3. Dentro de nuestro orden jurídico-político se traza un sistema de garantías diseñado en torno a la distinción entre garantías judiciales y garantías extrajudiciales. Entre las judiciales encontramos el sistema internacional residenciado en el Consejo de Europa, Naciones Unidas y la Unión Europea y, en el ámbito nacional, la tutela jurisdiccional ordinaria recogida en el artículo 53.2 CE, basada en los principios de preferencia y sumariedad, así como el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Por otra parte, entre las garantías extrajudiciales destacan las normativas, articuladas a través del principio de eficacia jurídica inmediata de los derechos fundamentales y del principio de reserva de ley; y las garantías institucionales: el Defensor del Pueblo (art. 54 CE) y el Ministerio Fiscal (art. 124 CE).
4. A este respecto, en el artículo 147.2 CE se preveía un contenido mínimo obligatorio que debía abordarse en el texto de los Estatutos de Autonomía: "a) la denominación de la Comunidad que mejor correspondiera a su identidad histórica; b) La delimitación de su territorio; c) La denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias. Y d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas". Aspectos todos ellos que fueron suficientemente abordados por los textos finalmente aprobados en aquellos momentos.
5. Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, publicada en el BOE núm. 57, de 6 de marzo de 1992.
6. Es la ley por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, publicada en el BOE núm. 271, de 12 de noviembre de 1985.
7. La coordinación es posible entenderla, además, bajo el prisma de una relación de superioridad, en que a un órgano se le dota de facultades directivas sobre uno o varios órganos. Esta concepción no es factible aplicarla a las relaciones entre Defensores estatal y autonómicos puesto que no existe entre ellos una relación de jerarquía, lo cual se sustenta, por ejemplo, en el mismo comportamiento desarrollado a lo largo de los más de 20 años de funcionamiento del Defensor del Pueblo, aun cuando el artículo 24.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de 6 de abril de 1983 le atribuya el ejercicio de "la alta coordinación entre sus propias competencias y las atribuidas a los órganos similares que puedan constituirse en las Comunidades Autónomas".
8. Publicada en el BOJA núm. 100, de 9 de diciembre de 1983 y en el BOE núm. 20, de 24 de enero de 1984. En adelante, LDPA.
9. Publicada en el BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007.
10. Como regla excepcional, se creó el Defensor del Menor de Andalucía, cargo que se acumula al de Defensor del Pueblo Andalúz.
11. Actualmente, el Defensor se apoya en cuatro adjuntos y un grupo de asesores responsabilizados de la gestión, tramitación y resolución de las quejas que acceden a la institución.
12. A esto hay que añadirle como causas de inadmisibilidad, de conformidad con el artículo 17 LDPA: que el asunto haya sido objeto de resolución judicial; que la tramitación cause perjuicio a terceros; las quejas que adolezcan de falta de fundamento o en que se advierta mala fe; y las quejas que no tengan identificación del interesado que promueve la misma (quejas anónimas).

13. CARBALLO ARMAS, P. (2003), *El defensor...*, op. cit., pp. 150-155.

14. Publicada en el BOJA núm. 227, de 21 de noviembre de 2005 y en el BOE núm. 300, de 16 de diciembre de 2005.

15. El decreto 237/85, de 6 de noviembre, sobre adjudicación de viviendas en promoción pública en Andalucía fue derogado por el Decreto 413/1990, de 26 de diciembre, que vino a superar algunas de las deficiencias que la práctica había puesto de manifiesto. A tal efecto, se ampliaron los plazos de vigencia de la lista de espera y se redujo el tiempo mínimo de ocupación de edificios cuyos fines no eran propiamente residenciales, para la presunción de la condición de habitabilidad deficiente.

16. Posteriormente, en 1998, se inició de oficio la queja 98/4341 con el mismo objetivo que la 93/3004.

17. Publicado en el BOJA núm. 117, de 20 de junio de 2003.

18. Publicado en el BOJA núm. 153, de 08-08-2006.

19. Son subvenciones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 224/1989, que marcó una diferencia procedimental trascendental: a partir de su entrada en vigor el trámite se centralizó en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, y antes eran los Servicios Centrales quienes recibían de ellos la documentación y, con excesivas dilaciones, se encargaban del pago de las subvenciones.

20. Publicado en el BOE núm. 117, de 17 de mayo de 1989.

21. Como ejemplo: queja 596/86; 607/87; 597/87; 1328/92; 93/1831; 94/1847; 95/2769; 95/3172; 97/2473; 98/4170; 02/850; 05/4443 y 06/5128.

22. Instrumento de ratificación, de 23 de noviembre de 2007, publicado en el BOE núm. 96, de 21 de abril de 2008.

23. Extraído del Informe especial del Defensor del Pueblo Andalúz (2003), "Personas prisioneras en sus viviendas", p. 204. Página web: <http://www.defensor-and.es>. Fecha de consulta: octubre de 2008.



Bibliografía

Bibliografía

AGUDO ZAMORA, Miguel (2008)

"El impacto normativo del desarrollo estatutario", en *El Desarrollo del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, coord. M. Agudo Zamora, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, , pp.15-16.

AGUDO ZAMORA, Miguel y MÉRIDA DÍAZ, Susana (2007)

"Situación jurídica de la vivienda en Andalucía", en *Situación Jurídica y Social de la Vivienda en Andalucía*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, pp. 2-68.

BURÓN CUADRADO, Javier (2006)

"El impacto del artículo 47 de la Constitución en la normativa vasca de vivienda", en *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, año nº 40, nº 230, Montecorvo, pp. 163-205.

CARRASCO PERERA, Ángel; CORDERO LOBATO, Encarna y GONZÁLEZ CARRASCO, Carmen (1997)

Derecho de la construcción y la vivienda, Diles, Madrid.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2006)

"El proyecto de ley del suelo de 14 de julio de 2006 en la evolución del ordenamiento urbanístico y territorial español", en *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, Año nº 40, nº 230, Montecorvo, pp. 11-78.

GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa (2006)

La intervención administrativa de la vivienda en España 1938-2005, Montecorvo, Madrid.

IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe (2000)

Administración Pública y vivienda, Montecorvo, Madrid.

MORILLO, Juan (2007)

"La producción controlada de viviendas en Andalucía", en *La vivienda y el espacio residencial en las áreas metropolitanas*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, pp. 83-99.

MUÑOZ CASTILLO, José (2000)

El derecho a una vivienda digna y adecuada: eficacia y ordenación administrativa, Colex, Madrid.

PONCE SOLÉ, Julio (2007)

"Las políticas públicas dirigidas a facilitar el derecho de acceso a la vivienda: análisis y propuestas, con especial referencia al derecho comparado francés y anglosajón", en *Revista Vasca de Administración Pública*, Instituto Vasco de Administración Pública, nº 79 (II), pp. 173- 234.

PORRAS NADALES, Antonio (2007)

"Derechos sociales y políticas públicas", en *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, coord. M. Agudo Zamora, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, pp. 113-114.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo (2006)

"Derechos sociales y reforma de los Estatutos de Autonomía: el derecho a la vivienda" en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 2, Instituto Andaluz de Administración Pública, pp. 75-95.

VICENTE GIMÉNEZ, Teresa (2006)

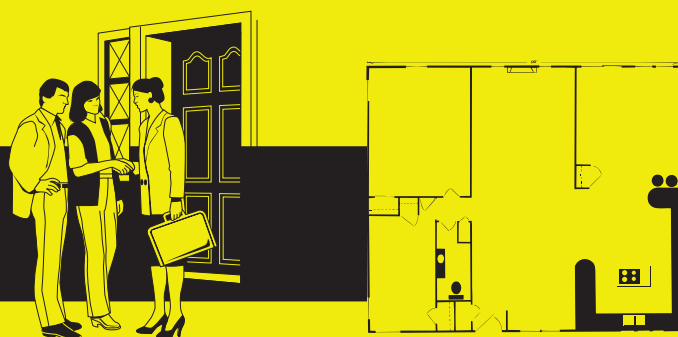
La exigibilidad de los derechos sociales, Publicacions Universitat de Valencia, Tirant lo Blanch.

... 29 30 31 32 33 34

NÚMEROS PUBLICADOS

- 01: Aportaciones para entender el efecto de la inmigración en Andalucía
- 02: Cómo entender el debate de la Financiación Autonómica
- 03: La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: contexto e inicio
- 04: Valores democráticos de la II República
- 05: El gasto y el endeudamiento en las familias españolas
- 06: ¿Es viable el copago en el sistema de financiación sanitaria?
- 07: La brecha digital de Andalucía
- 08: Dependencia en personas mayores en Andalucía
- 09: La política en Andalucía desde una perspectiva de género
- 10: Propuestas para el uso racional del agua en Andalucía
- 11: La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: la proposición parlamentaria
- 12: La evolución del bienestar en Andalucía
- 13: Los andaluces y la Unión Europea
- 14: Aproximación a la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía
- 15: Economía política de los gobiernos locales. Una valoración del funcionamiento de los municipios
- 16: Entrada a la maternidad: efecto de los salarios y la renta sobre la fecundidad
- 17: Elecciones municipales andaluzas de 27 de mayo de 2007: continuidades y cambios
- 18: La ciudadanía andaluza hoy
- 19: Comentarios a la Ley para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres
- 20: Preocupaciones sociales sobre la infancia y la adolescencia
- 21: La inversión en formación de los andaluces
- 22: Poder Judicial y reformas estatutarias
- 23: Balance de la desigualdad de género en España. Un sistema de indicadores sociales
- 24: Nuevas Tecnologías y Crecimiento Económico en Andalucía, 1995-2004
- 25: Liderazgo político en Andalucía. Percepción ciudadana y social de los líderes autonómicos
- 26: Conciliación: un reto para los hogares andaluces
- 27: Elecciones 2008 en Andalucía: concentración y continuidad
- 28: La medición del efecto de las externalidades del capital humano en España y Andalucía. 1980-2000
- 29: Protección legislativa del litoral andaluz frente a las especies invasoras: el caso Doñana
- 30: El valor monetario de la salud: estimaciones empíricas
- 31: La educación postobligatoria en España y Andalucía
- 32: La pobreza dual en Andalucía y España
- 33: Jubilación y búsqueda de empleo a edades avanzadas
- 34: El carácter social de la política de vivienda en Andalucía. Aspectos jurídicos

IDAD



El golpe. Cultura del entorno



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA