

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN ANDALUCIA

Nahum ALVAREZ BORJA

*Jefe de Servicio. Delegación Territorial de Granada de Fomento y Vivienda.
Junta de Andalucía*

SUMARIO:

1. Introducción: La regulación legal.
2. El derecho a la vivienda.
 - 2.1. Normativa internacional.
 - 2.2. Regulación constitucional.
 - 2.3. La regulación en el Estatuto de Autonomía.
3. La Ley 1/2010, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía.
4. La vivienda protegida, marco legal y actuaciones administrativas.
5. Situaciones del mercado inmobiliario en España y Andalucía.
6. El censo de viviendas en España y Andalucía.
7. Políticas y normativa que regulen el mercado inmobiliario.
8. Planes de viviendas.
9. La incentivación del mercado de alquiler y la rehabilitación de viviendas.
 - 9.1. El mercado de alquiler.
 - 9.2. La rehabilitación de viviendas y edificios.

1. INTRODUCCIÓN: LA REGULACION LEGAL

La actual situación del mercado inmobiliario con el estallido de la denominada burbuja inmobiliaria ha establecido un nuevo panorama socioestructural en muchos municipios que afecta a miles de ciudadanos. El problema de los desahucios por impago de hipotecas debido a la mala situación económica que están atravesando cientos de familias está a la orden del día. Tanto el legislador autonómico andaluz como el estatal han establecido normas para atajar en parte la situación creada. El Parlamento de Andalucía ha aprobado la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (BOJA 8 de octubre 2013). Esta Ley reproduce y modifica en parte el Decreto-Ley 6/2013 de 9 de abril que aprobó el Gobierno andaluz. A su vez desarrolla la Ley 1/2010 de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, que modifica también parte del articulado de la Ley 13/2005 de 11 de noviembre de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo. Por su parte el legislador estatal aprobó el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de

medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. (BOE 10 de marzo) y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. (BOE 15 de mayo). Ambas legislaciones tienen un propósito común, la defensa de las personas que están siendo afectados por el impago de la hipoteca de su vivienda habitual y se encuentran en una situación personal y familiar lamentable. En este ámbito también se han aprobado leyes que afectan indirectamente esta materia al regular aspectos del mercado inmobiliario como son la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas (BOE 5 de junio) y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (BOE 25 de junio).

Analizaremos toda esta nueva normativa y las consecuencias prácticas para las entidades locales y sus entes o sociedades instrumentales, tanto en lo que puede afectar al ámbito jurídico administrativo, como el de trabajo social.

Abordaremos también las diversas formas de colaboración entre las administraciones públicas a través de las oficinas en defensa de la vivienda o de asesoramiento de los deudores hipotecarios.

En España nos encontramos por un lado con un parque de vivienda muy grande que cubre con crece las necesidades de la población de nuestro país y de los millones de visitantes y turistas que vienen anualmente a pasar una temporada en nuestra tierra. A la vez constatamos como en nuestro país hay miles de viviendas vacías, muchas de ellas de nueva promoción. Un importante sector de la población dispone de más de una vivienda. Además de la vivienda habitual ubicada en el lugar de trabajo o de residencia nos encontramos con segundas viviendas en zonas rurales y en lugares de esparcimientos para el disfrute de tiempo de ocio y de vacaciones. Por otro lado la actual crisis económica está impidiendo la emancipación de miles de jóvenes y que puedan acceder a su propia vivienda. Esta misma crisis está provocando un verdadero drama social al perder miles de familias sus viviendas hipotecadas al no poder afrontar la misma con los escasos recursos económicos disponibles. El drama de los desahucios y lanzamiento de vivienda se ha convertido en un problema de dimensiones políticas importante. ¿Qué respuesta pueden dar las administraciones para paliar esta situación? A lo largo del texto iremos analizando la normativa legal y algunas medidas que desde algunas administraciones se están llevando a cabo.

La política en materia de vivienda ha dado un giro de ciento ochenta grados. Si analizamos los diversos planes de viviendas, tanto estatales como andaluces podemos ver como el foco de las actuaciones se centraba en la promoción de vivienda nueva y de forma especial el régimen de compraventa. En los nuevos textos legales que iremos analizando podemos comprobar ese giro. Los puntos fuertes de la nueva política de vivienda son un verdadero fomento de la vivienda en alquiler con una especial atención al alquiler social, para cubrir las demandas y necesidades de un gran número de ciudadanos empobrecidos por causa de la actual crisis económica. También es necesario y ahí se están centrando los nuevos planes de vivienda, el apoyo a la rehabilitación de edificios. El parque de vivienda español necesita en parte un apoyo a la rehabilitación

para cumplir por un lado con el mandato de vivienda digna adaptada a las exigencias del siglo XXI y por otro lado a las políticas medioambientales que requieren unos edificios eficientes desde el punto de vista energético y accesibles para todas las personas con movilidad reducida o dificultades sensoriales. Estas medidas se aportan como una alternativa a la crisis que sufre el sector de la construcción y evitar la continua destrucción de empleo.

2. EL DERECHO A LA VIVIENDA

No vamos a entrar en discusiones dogmáticas sobre el encuadre del derecho a la vivienda digna dentro de los derechos humanos. Algunos autores han hecho una división en función de los tres principios proclamados de la Revolución francesa: “liberté, égalité fraternité”. Sin lugar a dudas no es un derecho civil o político proclamado en las primeras revoluciones burguesas y consignado en los primeros textos constitucionales de Estados Unidos o Francia, cuyas principales normas querían consagrar los derechos de libertad en todas sus facetas. Es un derecho encuadrado para algunos en los denominados de segunda generación que recogen los derechos económicos, sociales y culturales y por lo tanto dirigidos a conseguir el principio de igualdad, sin embargo, para algunos el derecho a la vivienda es mas un derecho de tercera generación, es decir, dentro del ámbito del tercer principio de la revolución francesa, la fraternidad o solidaridad, cuyos objetivos son fomentar el progreso social y humano y aumentar las condiciones de vidas de la humanidad. El desarrollo del derecho a la vivienda al haber surgido tras la Segunda Guerra Mundial no está tan desarrollado normativamente como lo están otros derechos que hemos denominado de primera generación y que llevan siglos vigentes en algunos países. Tampoco vincula la invocación de este derecho a los Estados y a sus órganos, especialmente los jurisdiccionales, de la misma manera que otros derechos. Aunque en este último aspecto ha habido en los últimos años ciertos avances como es la propia Ley andaluza reguladora del derecho a la vivienda que analizaremos con detalle.

El derecho a la vivienda adecuada y digna está consagrado en las constituciones de algunos países, por ejemplo en la de Argentina. En la mayoría de los países, sobretodo de aquellos cuyas constituciones datan después de la Segunda Guerra Mundial no aparece de forma explícita este derecho. Algunos estados han aprobado leyes específicas para regular este nuevo derecho. Lo verdaderamente importante es que se establezca en la norma la posibilidad de exigir jurídicamente ante los tribunales competentes por los ciudadanos a las administraciones públicas el cumplimiento de este derecho. El derecho a la vivienda cuando no se recoge de manera específica e los textos legales puede deducirse directamente del cumplimiento de derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, dado que forma parte de lo que son condiciones humanas de vida digna. En el caso de España podemos deducirlo de la propia Constitución.

Obviamente no basta con la consagración de estos derechos en textos legales si no se dispone de medios económicos para hacerla factible o las políticas económicas no

resuelven estos problemas como paradigmáticamente ocurre con el derecho al trabajo recogido en nuestra constitución que no ha impedido que el nivel de desempleo en nuestro país sea de lo más elevado de los países de la Unión Europea, aunque en las constituciones de alguno de estos ni siquiera aparezca mencionado este derecho.

2.1. Normativa internacional

Tras la Segunda Guerra Mundial y en pleno proceso de guerra fría entre el Este y el Oeste por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), celebrada el 10 de diciembre de 1948 en París es aprobado por amplia mayoría la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)¹. Se trata de un documento declarativo, pero con una relevancia política cada vez mayor y que es la base para la elaboración de la tabla de los derechos individuales, políticos y sociales de todas las constituciones que se han aprobado posteriormente. En esta Declaración se recogen en sus 30 artículos los Derechos Humanos considerados básicos, a partir de la Carta de San Francisco de 1.945. Es una importante fuente de interpretación jurídica para los diversos tribunales y órganos judiciales y forman parte del ordenamiento normativo de los países que se han adherido y que obligan a los estados firmantes de estos pactos. Este compendio de normas son los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y sus Protocolos que comprende lo que se ha denominado la Carta Internacional de Derechos Humanos. En el caso de España hay un reconocimiento explícito de esta declaración en nuestra Constitución y así lo establece el artículo 10 apartado 2.

“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España”

Esta Declaración obliga a los poderes públicos a interpretar los derechos constitucionales conforme a este importante texto jurídico, por lo que no podemos desdeñar su importancia, también en lo que al derecho de la vivienda se refiere.

El preámbulo la DUDH establece en su tercer considerando:

“Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”

El Artículo 25.1 de la DUDH establece.

*“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene*

¹ http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”

Este es el primer texto legal donde se recoge explícitamente el derecho a la vivienda conjuntamente con otros derechos de carácter social, como son los de seguridad social, salud y alimentación.

Con posterioridad la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos². Es un tratado multilateral general que reconoce Derechos civiles y políticos, además se establecen mecanismos para su protección y garantía, para que no queden en una simple declaración de intenciones. No entró en vigor hasta el 25 de marzo de 1976 y es ratificado por España en 1977.³ Este Pacto fue acordado a la par que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ambos se les conocen con el nombre de Pactos Internacionales de Derechos Humanos o Pactos de Nueva York. Estos Pactos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, comprenden lo que se conoce como la Carta Internacional de Derechos Humanos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴ es también un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos, sociales y culturales y también establece mecanismos para su protección y garantía. Como hemos indicado fue aprobado a la vez que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976, un poco antes que el pacto por los derechos civiles y sociales. Los firmantes se comprometen a la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas en sus respectivos países. En estos derechos están incluidos los derechos laborales, los derechos a la salud, alimentación, la educación y el derecho a un nivel de vida adecuado. La inmensa mayoría de los países que conforman las Naciones Unidas lo han ratificado. España lo firmo en septiembre de 1976 y lo ratifico el 27 de abril de 1977, es decir, que conforma nuestro ordenamiento jurídico incluso antes de la entrada en vigor de nuestra Constitución.

Estos derechos tienen un carácter progresivo, es decir que existe un compromiso de los estados por aplicarlos, pero que por las circunstancias socioeconómicas o de otra índole del país, no pueden aplicarse de una forma tan directa como pueden ser los derechos civiles y políticos (cuyo coste económico es mucho menor). Esto no significa como indica el Comité que se "prive a la obligación de todo contenido". Hay cierta flexibilidad en su aplicación porque no se pueden aplicar de forma literal en el corto plazo pero los Estados deben comprometerse para conseguir el objetivo de que sea un

² <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

³ <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-10733>

⁴ <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1966-PactoDerechosEconomicosSocialesyCulturales.htm#A11>

derecho humano real, pleno y efectivamente aplicable. Los Estados firmantes se comprometen a "proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo" y esto bajo la supervisión o bajo el control del Comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas⁵ creado en 1985.

El Derecho a una vivienda adecuada viene recogida en el Artículo 11 apartado 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales junto con el Derecho a la alimentación, el derecho al vestido o el derecho al agua. Forman el conjunto del derecho a un nivel de vida adecuado. También los estados firmantes se obligan para trabajar conjuntamente para erradicar el hambre en el mundo.

Artículo 11

*1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*

El derecho humano a la vivienda se va concretando en esta Declaración con el añadido del adjetivo "adecuada". La vivienda es adecuada si está de acorde con unos mínimos de dignidad humana. Esto debe significar un espacio habitable con techo, que garantice la privacidad, la seguridad de las personas y tener suficiente iluminación y ventilación que satisfaga las necesidades humana mínimas.

La ONU reconoce que aun existiendo este derecho humano, en torno a mil millones de personas en el mundo no tienen una vivienda adecuada. Este organismo ha elaborado un folleto informativo⁶ donde define concretamente que debe entenderse por un derecho a una vivienda adecuada. "Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte".

Según las conclusiones generales este derecho abarca aspectos como:

- La protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar;
 - El derecho de ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia; y
 - El derecho de elegir la residencia y determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación.
- El derecho a una vivienda adecuada contiene otros derechos.

⁵ <http://www.derechoshumanos.net/ONU/ComiteDerechosEconomicosSocialesCulturales-CESCR.htm>

⁶ Naciones Unidas. Derechos Humanos. Folleto N° 21 El derecho a un a vivienda adecuada http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

Entre ellos figuran:

- La seguridad de la tenencia
- La restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio
- El acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada
- La participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad.

En este folleto se define el desalojo forzoso como *“el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”*.

Es importante comprobar como esta organización internacional analiza el tema de los desalojos o desahucios, asunto de plena actualidad en nuestro país y que mas adelante examinaremos. Por su importancia para el tema que abordaremos y sin comentarios voy a transcribir una parte de lo que se establece en este folleto oficial al respecto:

“Independientemente de su causa, los desalojos forzosos pueden considerarse una violación grave de los derechos humanos y una violación prima facies del derecho a una vivienda adecuada. Los desalojos en gran escala pueden justificarse generalmente sólo en las circunstancias más excepcionales y si se los lleva a cabo de conformidad con los principios aplicables del derecho internacional.

Salvaguardias en casos de desalojo

Si el desalojo puede estar justificado debido a que el locatario persistentemente no cumple con el pago del alquiler o daña el inmueble sin causa razonable, el Estado debe asegurar que se lo efectúe de manera lícita, razonable y proporcionada, y de conformidad con el derecho internacional. Las personas desalojadas deben tener acceso a reparaciones y recursos jurídicos efectivos, incluida una indemnización adecuada por el patrimonio real o personal afectado por el desalojo. Los desalojos no deben tener como resultado dejar sin hogar a las personas o exponerlas a otras violaciones de los derechos humanos. En general, las normas internacionales de derechos humanos exigen que los gobiernos exploren todas las alternativas viables antes de proceder a ningún desalojo, para poder evitar o al menos minimizar la necesidad de utilizar la fuerza. Cuando se llevan a cabo los desalojos como último recurso, las personas afectadas deben recibir garantías procesales eficaces, que pueden tener un efecto disuasivo sobre los desalojos previstos”.

La Comisión de Derechos Humanos por resolución del 17 de abril de 2000 crea la figura del relator especial⁷. El derecho a una vivienda adecuada es un elemento

⁷ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx>

integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Para el relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda: *“el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”*. Para poderla calificar de digna debe garantizarse un estándar mínimo de habitabilidad espacial. Adecuada es la vivienda si se adapta a los niveles de desarrollo social de la población tanto económicamente como culturalmente, lo estándares de este calificativo por lo tanto son variables en función de los países o zonas geográficas. El derecho a la vivienda se ha de adaptar a las necesidades y demandas sociales que en cada momento históricos se estimen adecuadas para garantizar una fórmula habitacional aceptable que garantice la dignidad humana.

En el ámbito europeo también hay una serie de instrumentos jurídicos que recogen y amplían estos derechos fundamentales. Nos referimos en primer lugar a la Carta Social Europea del Consejo de Europa, fechada en Turín, 18 de octubre de 1961. España la ratificó el 29 de abril de 1980 y entró en vigor el 5 de junio de 1980. En el artículo 16 viene recogido como derecho específico la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades familiares.

“Artículo 16. Derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica.

Con miras a lograr las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, célula fundamental de la sociedad, las partes contratantes se comprometen a fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia, especialmente mediante prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales, apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, ayudas a los recién casados o por medio de cualesquiera otras medidas adecuadas.”

La Carta Social europea revisada el 3 de mayo de 1996 en Estrasburgo recoge de forma expresa y clara en el artículo 31 el derecho a la vivienda. Pero curiosamente España que firmó el acuerdo el 23 de octubre de 2010 no ha ratificado este importante tratado europeo aún.

Más reciente a nivel europeo y con entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 tenemos la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea⁸.

La Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se aprueba el Tratado de Lisboa regula en su artículo 2 lo siguiente:

“A tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 10 de la Constitución española y en el apartado 8 del artículo 1 del Tratado de Lisboa, las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán también de conformidad con lo dispuesto en la Carta de los Derechos

⁸<http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/europa/CDFUE/CartaDerechosFundamentalesUnionEuropea-v2007.htm#a34>

Fundamentales publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 14 de diciembre de 2007."

Esto significa que los derechos fundamentales de ámbito europeo son básicos y están al mismo nivel que los consagrados en la propia Constitución española.

El derecho a la vivienda se regula en esta Carta en el

“ARTÍCULO 34.- Seguridad social y ayuda social

1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.

2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales”.

A diferencia de otros derechos que se concretan en otros textos legales, el derecho a la vivienda, salvo las expresiones y compromisos establecidos en el texto que hemos citado no tiene mayor desarrollo normativo en el ámbito comunitario. Existen algunas iniciativas para que al menos a nivel jurisprudencial se avance en el desarrollo de este derecho.⁹ La verdad es que la justicia europea se ha prodigado poco en la regulación de esta materia. El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH) a pesar de admitir implícitamente el derecho a una vivienda digna ha rechazado pronunciarse directamente sobre la obligación positiva impuesta al Estado de fomentar viviendas adecuadas de carácter social. Admite este tribunal el margen de apreciación que tienen los Estados para no hacer del derecho a una vivienda digna y adecuada un real y verdadero derecho fundamental en el contexto europeo. Ciertamente, cuando el TEDH hace referencia al derecho a la vivienda, lo hace en la mayoría de los casos en el marco de lo establecido en el artículo 8 (respecto a la vida privada y familiar) del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

No obstante, hay una lenta evolución de los tribunales europeos de ir ampliando los derechos de los ciudadanos e ir avanzando en una verdadera carta de derechos fundamentales europeos directamente exigibles y un reconocimiento explícito de un

⁹ Housing Rights Watch www.feantsa.org/spip.php?action=acceder_documento...cle..

derecho humano a una vivienda digna y adecuada. Una sentencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de ejecución hipotecaria sobre vivienda ha tenido una importante repercusión en nuestro país, lo veremos en un capítulo aparte.

2.2. Regulación constitucional

El Artículo 47 de la Constitución española consagra el derecho a la vivienda

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

Es un derecho social y se integra dentro del Capítulo III ("De los principios rectores de la política social y económica") del Título I (De los derechos y deberes fundamentales) de la Constitución, disponiendo el artículo 53.3 de la Constitución que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el mencionado capítulo *“informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”*.

Como principio perteneciente a la cláusula de Estado social, se le confiere el valor de principio rector vinculante, de configuración social. Por lo tanto no es un derecho exigible de una forma directa sino que dichos principios sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen (artículo 53.3 de la Constitución), de ahí la importancia del desarrollo legal de este derecho que ha ejercido el Parlamento Andaluz. En esta materia el Tribunal Constitucional es bastante restrictivo en su interpretación constitucional pero cabría una interpretación de este derecho a través del amparo constitucional, alegando una potencial vulneración del artículo 14 de la Constitución (principio de igualdad) e ir incorporando elementos del derecho social en la interpretación de estos principios. Si examinamos la jurisprudencia constitucional podemos apreciar la instrumentalización a favor de otros derechos y principios constitucionales, a los que este derecho sirve y en los que se apoyan pretensiones constitucionales que no encajan exactamente en lo regulado en el artículo 47 de la Constitución.

Podemos concluir que no hay un derecho constitucional a una vivienda digna directamente exigible. Aunque algunos autores consideren el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo, sin embargo para otros es un mero principio rector de la política social que solo será exigible si este precepto es desarrollado por Ley en consonancia con la opinión mayoritaria del mayor interprete de la Constitución, que es el Tribunal Constitucional.

La materialización de un derecho a la vivienda no se ha concretado en ninguna sentencia del Tribunal Constitucional. Sobre unos hechos concretos que afectan a la política de vivienda y por lo tanto pueden tener consecuencia sobre este derecho, este

Tribunal manifiesta. *“Lo recurrentes se limitan a afirmar que el incremento del tipo de gravamen del impuesto sobre actos jurídicos documentados implica un encarecimiento del coste de la vivienda, puesto que la mayoría de los hechos imposables de este impuesto afectan al proceso constructivo. Ahora bien, de esta premisa no se sigue la consecuencia de que se ponga en riesgo el derecho de los ciudadanos a acceder al disfrute de una vivienda digna y adecuada”* STC 7/2010 de 27 de abril.¹⁰

El artículo 148.1.3ª Constitución atribuye a las comunidades autónomas la competencia sobre la *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*.

En el artículo 149 no hay reserva de esta competencia a favor del Estado. Esto significa que los diversos estatutos de Autonomía, entre ellos el de Andalucía se ha atribuido como competencia exclusiva la legislación y la ejecución de las materias relacionadas con la vivienda. No obstante, se ha de tener en cuenta la competencia exclusiva del Estado en cuanto a la regulación de las condiciones básicas para asegurar la igualdad en el ejercicio de los derechos (Art. 149.1.1º CE), que afecta directamente al derecho a la propiedad reconocido por el artículo 33 de la Constitución. Amparándose en el derecho a la vivienda del transcrito artículo 47 de la Constitución, el Estado ha justificado el llevar a cabo determinadas actuaciones en materia de vivienda, tanto a nivel legislativo (como veremos posteriormente) como en el desarrollo de las políticas de viviendas (planes de vivienda estatal que fijan un cierto marco de actuación para las comunidades autónomas que quieran acogerse a estos planes). Y esto pese que las comunidades autónomas han asumido competencia exclusiva en materia de vivienda y urbanismo.

El Estado invocando el artículo 149.1 1ª de la Constitución (regulación de las condiciones básicas de garantía de la igualdad), la 8ª (legislación civil), la 13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), la 18ª (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa, legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas) o la 23ª (legislación básica sobre protección del medio ambiente) asume competencias de ordenación de materia que afectan a la política de vivienda más allá de las competencias legislativas y de ejecución que le son reconocidas estatutariamente a las Comunidades Autónomas.

Como recuerda la sentencia del Tribunal Constitucional 7/2010, de 27 de abril, FJ 7º, *“el principio rector previsto en el artículo 47 CE, párrafo primero, constituye un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (Administración General del Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales) en el ejercicio de sus respectivas competencias, a fin de promover las condiciones necesarias para que todo español pueda disfrutar de una vivienda digna y adecuada”*.

La jurisprudencia ha tenido más en cuenta el principio rector relativo a la vivienda que ostenta el Estado en base a las competencias atribuidas recogidas en el

¹⁰ Publicado en el BOE suplemento 27 de mayo 2010

Artículo 149.1.1ª, que las competencias en exclusiva que recogen diversos Estatutos de Autonomía.

La “política de vivienda, junto con su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el artículo 47 de la Norma Fundamental, siendo así que uno y otro aspecto –el económico y el social se revelan difícilmente separables. [...] Por lo que se refiere al artículo 149.1.1, este faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito” (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2º).

Esta sentencia distinguió varios aspectos en los que cabe admitir la competencia estatal de fomento en materia de vivienda: la definición de las actuaciones protegidas; la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas (créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones); el nivel de protección; y, la aportación de recursos estatales. Por lo que en consecuencia, «la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el Art. 149.1.13 CE». Sin embargo, «ello no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos... Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos». STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 4º)

Es curioso que el Tribunal Constitucional haya visto más asuntos relacionados con la materia competencial de viviendas que sobre el derecho a la vivienda en si. La Comunidad de Madrid recurrió ante el Tribunal Constitucional la renta básica de emancipación de los jóvenes aprobada por el Gobierno de la Nación. Por sentencia 129/2010 de 29 de noviembre el TC estimó en parte las pretensiones de la Comunidad de Madrid declarando que algunos preceptos de este Decreto que regulan ayudas al fomento de la vivienda de alquiler para jóvenes invadían competencia autonómicas¹¹. Otro fallo reciente es el planteado también por la Comunidad de Madrid contra determinados preceptos del plan estatal de viviendas en la cual una vez más el TC aun

¹¹ Publicada en el BOE, suplemento 5 de enero de 2.011

reconociendo a la comunidad las competencias en materia de vivienda manifiesta: “Sin duda el Estado puede ejercer actividades de fomento en el mercado inmobiliario, por la evidente conexión de este sector con la economía nacional. Según declaramos en la STC 152/1988, la competencia autonómica en materia de vivienda se halla limitada por esa competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (STC 139/2013 de 8 de julio)¹²

También los municipios españoles incluyen la materia urbanística y vivienda entre sus competencias, como así lo establece el artículo 25.2.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril¹³, de bases de régimen local.

“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) *Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación”*

Con estos elementos normativos y jurisprudenciales se aprecia la necesidad de una coordinación en políticas de viviendas entre los tres niveles administrativos y políticos, el Estado, la Comunidad y el Municipio.

2.3. La regulación en el Estatuto de Autonomía

La competencia en materia de vivienda según el Artículo 148 de la Constitución es una de las competencias atribuibles a las Comunidades Autónomas con las limitaciones que anteriormente hemos mencionado y que se han ido modulando por el Tribunal Constitucional como hemos visto.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo de reforma del estatuto de Andalucía) refrendado por los andaluces establece las competencias en materia de vivienda a favor de la Comunidad Autónoma.

En el Estatuto de Autonomía de Andalucía se recoge explícitamente el derecho a la vivienda, reflejado dentro del Capítulo II (derechos y deberes) del título I (derechos sociales, deberes y políticas públicas) concretamente en el:

“Artículo 25. Vivienda.

Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten”.

¹² Publicada en el BOE , suplemento 1 de agosto de 2.013

¹³ En la redacción de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE 30 de diciembre 2013)

Es un mandato a los poderes públicos a la vez que una consagración del derecho a una vivienda digna y adecuada conforme a los estándares internacionales y deja la concreción en el marco de una ley que desarrolle este derecho.

En el Capítulo II (Competencias) del Título II (Competencias de la Comunidad Autónoma) se concretan en el:

Artículo 56 Vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso:

a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

b) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.

2. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable, respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.

4. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, en el marco de la legislación estatal.

5. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre

emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental.

6. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo.

7. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de planificación, construcción y financiación de las obras públicas en el ámbito de la Comunidad, siempre que no estén declaradas de interés general por el Estado.

8. La Comunidad Autónoma de Andalucía participará en la planificación y programación de las obras públicas de interés general competencia del Estado a través de los órganos y procedimientos multilaterales a que se refiere el apartado 1 del artículo 221 de este Estatuto. La Comunidad Autónoma emitirá informe previo sobre la calificación de obra de interés general del Estado. En el supuesto de las obras calificadas de interés general o que afecten a otra Comunidad Autónoma, podrán suscribirse convenios de colaboración para su gestión, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título IX.

9. La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado emitirá informe previo sobre la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Andalucía.

10. La calificación de interés general del Estado respecto de obras públicas titularidad de la Comunidad Autónoma requerirá informe previo de la misma y se ejecutarán, en todo caso, mediante convenio de colaboración.

Administrativamente conforme al Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de mayo, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, corresponden a la Consejería de Fomento y Vivienda las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de vivienda, suelo, arquitectura e inspección en

materia de vivienda. Mediante Decreto 150/2012, de 5 de junio, se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Vivienda¹⁴.

3. LA LEY 1/2010 REGULADORA DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA¹⁵

En la exposición de motivos de la Ley se recoge:

“para asegurar la realización del derecho a la vivienda como derecho social, se ha previsto en el Estatuto de Autonomía un sistema general de garantías, que obligan al Parlamento andaluz a aprobar las correspondientes leyes de desarrollo que incluyan las prestaciones vinculadas para su ejercicio, a la vez que expresamente se establece la protección jurisdiccional ante los actos de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma que vulneren el ejercicio de tal derecho.”

Es una ley única y singular dentro del panorama legislativo español y que el Parlamento andaluz ha desarrollado en virtud de sus competencias exclusivas en esta materia con el objetivo de que el mandato constitucional del artículo 47 pueda ser eficaz, garantizando en nuestra comunidad la efectividad de ese derecho. Hay leyes autonómicas del derecho a la vivienda en Castilla y León¹⁶, Extremadura¹⁷, Cataluña¹⁸, Navarra¹⁹ así como en el País Vasco, donde se ha acordado recientemente una proposición parlamentaria para tramitar una Ley de vivienda²⁰. Estas leyes regulan básicamente aspectos de carácter técnico o de gestión administrativa o regulan el acceso a vivienda protegida. Algunas de ellas realizan una definición del derecho a la vivienda o establecen como objetivo de la acción política el hacer efectivo este derecho a una vivienda digna y adecuada, establecido por la Constitución y los Estatutos. La regulación o la definición de este derecho en estas leyes autonómicas no llegan al nivel de lo establecido en la ley andaluza.

El título de la ley andaluza es también singular al incluir la palabra “reguladora” del derecho a la vivienda en el título de la misma. Es decir ya se aprecia un claro objetivo en el propio título, no solo definir ese derecho, sino sobretudo el establecer los cauces jurídicos necesarios para ordenar y por lo tanto, acceder a un derecho efectivo. De una manera novedosa se regula de forma explícita la protección jurisdiccional de este derecho conforme a las leyes procesales, exigiendo de “las Administraciones

¹⁴ BOJA 13 de junio 2012

¹⁵ BOJA 19 de marzo 2010

¹⁶ Ley del derecho a la vivienda en Castilla y León, Ley 9/2010 de 30 de agosto

¹⁷ Ley 3/2001 de 26 de abril, de la Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura (BOE 26 junio 2001)

¹⁸ Ley 18/2007, de 28 diciembre del derecho a la Vivienda de Cataluña 2007 (BOE 27-2-2008)

¹⁹ Ley 10/2010 de 10 de mayo del derecho a la Vivienda en Navarra (BOE 18-07-2010)

²⁰ Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.(BOE 4 febrero 2012)

Públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada, en los términos establecidos en la presente Ley” (Art. 24.1).

La Ley obliga a las administraciones públicas (Junta y Administración local) a promover el acceso a una vivienda digna y adecuada valiéndose como instrumento la promoción de vivienda protegida y las políticas de suelo y apoyando la rehabilitación (Art 1.2).

Hasta esta fecha las Administraciones Públicas, tanto autonómicas como locales actuaban fundamentalmente solo en el marco de la vivienda protegida. Esta ley tiene como objetivo básico regular el derecho a la vivienda, es decir, que los poderes públicos regulen tanto el mercado de la denominada vivienda libre como el de la protegida. La vivienda no puede ser un bien jurídico que opere solo en los márgenes de las relaciones privadas y regulado por el derecho civil. Si la vivienda es algo más que un producto de consumo regulado por las leyes del libre mercado, y constituye uno de los derechos fundamentales del hombre, los distintos poderes públicos deben actuar conforme a los objetivos que establecen las diversas normas nacionales e internacionales que anteriormente hemos expuesto. Andalucía y posteriormente otras comunidades con competencia en materia de vivienda, como Navarra, así lo han visto. El Parlamento andaluz haciendo uso de sus competencias ha legislado en esta materia más allá de la mera proclamación de este derecho o de la regulación de acceso a viviendas protegidas.

La Ley 4/2013 de 1 de octubre²¹ que sustituyó al Decreto/Ley 6/2013 de 9 de abril incluye en este primer artículo dos nuevos párrafos que establecen de forma clara la orientación política actual en materia de vivienda.

3. *“Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística “*

5 *“El ejercicio de las potestades de inspección y sanción de las infracciones tipificadas en materia de vivienda se constituye en garantía legal del efectivo cumplimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada. La Consejería con competencia en materia de vivienda ejercerá, en lo que se refiere a viviendas deshabitadas, las potestades de declaración, inspección y sanción a fin de garantizar el derecho a la vivienda y el efectivo uso residencial de aquéllas”.*

El primer apartado añadido, el apartado 3, que establece como parte esencial del derecho de propiedad de vivienda el destinarla al uso habitacional y el mantener y conservar la vivienda, ha sido recurrido por el Gobierno de la Nación al Tribunal Constitucional, que lo ha admitido a trámite por providencia de fecha 14 de Enero 2014,

²¹ Ley 4/2013 de 1 de octubre de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (BOJA 8 de octubre)

por lo que queda en suspenso provisionalmente durante seis meses hasta que dicho Tribunal se pronuncie.²²

El derecho de propiedad de vivienda conlleva unas limitaciones al derecho de propiedad que se recogen de forma clara en la propia norma, que es la de destinar las viviendas para cubrir necesidades habitacionales de la población por lo que la vivienda no debe ser un bien especulativo dentro del libre mercado, de ahí también la obligación de rehabilitación, mantenimiento y ocupación de la vivienda que recae sobre sus propietarios. En esta línea se refuerza la potestad de policía (inspección y sanción) que tiene la administración para hacer cumplir estos objetivos, residenciando la misma en la Consejería de Vivienda.

La Ley andaluza sobre vivienda protegida²³ ya preconizaba la función social de la vivienda protegida. Esta función social se hace extensiva a todas las viviendas en Andalucía de acuerdo con el derecho a la vivienda consagrada en la normativa internacional de derechos fundamentales, en la constitución y en el propio texto legal andaluz.

Los vecinos de Andalucía tienen reconocido un derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada (Art.2), este derecho se traduce en la satisfacción de las necesidades habitacionales. A nivel legal se define lo que es una vivienda digna y adecuada con los siguientes estándares mínimos (Art.3):

- a) *Que se trate de una edificación fija y habitable, constituyendo, a efectos registrales, una finca independiente.*
- b) *Que sea accesible, particularmente las destinadas a titulares con necesidades especiales.*
- c) *Que sea una vivienda de calidad,*

Los niveles de calidad de las viviendas se establecerán reglamentariamente, pero deben reunir requisitos básicos de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y accesibilidad.

Una forma específica de viviendas son los alojamientos transitorios²⁴ que vienen regulados en la Ley (Art.20) que se destinan “para las personas físicas con riesgo o en situación de exclusión social y vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que no puedan acceder a una vivienda protegida y respecto de las cuales quede acreditada su necesidad habitacional a través de los correspondientes servicios sociales de los ayuntamientos de los municipios en los que residan”. Todas las Administraciones públicas deben favorecer alojamientos para estos destinatarios para de ese modo cubrir las necesidades habitacionales de estos colectivos.

²² BOE de fecha 17-1-2014

²³ Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo (BOJA 21-11-2005)

²⁴ El encaje legal de esta figura ha sido planteada como una cuestión de inconstitucionalidad por un Jugado de lo contencioso-administrativo de Granada (BOE 22-01-2013)

La actividad de las administraciones públicas andaluzas (autonómicas y locales) según se recoge en el ampliado artículo 4 de la Ley deben dirigirse para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna mediante:

- Instrumentos de planeamiento urbanístico para acceder a vivienda libre o a promociones protegidas
- Favoreciendo alojamientos transitorios
- Promocionando la rehabilitación y conservación del parque público de vivienda
- Ejerciendo potestad de inspección y sancionadora
- Actuaciones de fomento para evitar viviendas vacías

Esta Ley también recoge el derecho de acceso a vivienda protegida, que fue anteriormente establecido y desarrollado por una Ley específica y que veremos en el capítulo siguiente.

Como instrumento político para asegurar el derecho consagrado en esta Ley se establecen los planes de vivienda y suelo, debiendo actuar la Junta, pero respetando la competencia municipal en esta materia. Aunque no de forma exhaustiva se señalan en la Ley a título de ejemplo las siguientes modalidades de fomento de esta actividad:

- Préstamos cualificados.
- Subsidiaciones de los préstamos.
- Ayudas para facilitar el pago de las cantidades entregadas anticipadamente a la adquisición de la vivienda.
- Ayudas para facilitar el pago del precio de la vivienda o de la renta del alquiler.
- Ayudas específicas a los jóvenes u otros colectivos con especial dificultad para el acceso a la vivienda.
- Ayudas a las personas promotoras.
- Ayudas para fomentar la oferta de viviendas en régimen de alquiler y el arrendamiento con opción de compra, dando prioridad para el acceso a estas modalidades a las unidades familiares con rentas más bajas.
- Medidas para el desarrollo del suelo residencial con destino a viviendas protegidas. Se fomentarán especialmente las actuaciones de los promotores públicos
- Incentivos para la salida al mercado de viviendas desocupadas.
- Oferta de viviendas en régimen de arrendamiento.
- Ayudas a la rehabilitación de viviendas y edificios.

- Medidas para el desarrollo del suelo residencial.
- Medidas de intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas que garanticen su efectiva ocupación.
- Aseguramiento de riesgos que garanticen el cobro de la renta, los desperfectos causados y la defensa jurídica de las viviendas alquiladas.
- Las medidas fiscales aprobadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Subvenciones para propietarios, arrendatarios y entidades intermediarias

La actividad de fomento de vivienda no puede verse aislada de todo el planeamiento urbanístico, de ahí la obligatoriedad que en todos los instrumentos de ordenación urbana y territorial deban establecer las medidas necesarias para cubrir las necesidades en materia de vivienda, estableciendo las reservas de suelo necesarios para vivienda protegida. Los planes de ordenación urbana deben adecuarse a las determinaciones de lo que establezcan los planes andaluces de vivienda y suelo, teniendo que emitir la Consejería de Vivienda un informe preceptivo al respecto, también se pronunciará cuando la ordenación sea sobre detalles de áreas o sectores. La Junta podrá establecer reserva de suelo con destino preferente a viviendas protegidas en cualquier clase de suelo, obligando a los ayuntamientos a que incorporen en su caso los terrenos al instrumento de planeamiento aplicable (Art.15).

La planificación en esta materia se realizará a través de la aprobación de planes de vivienda y suelo (Art. 11). En la elaboración de esos planes se fomentará la participación social (agentes económicos, asociaciones profesionales, vecinales y consumidores).

El artículo 12 de esta Ley habilita a la Consejería de Vivienda para elaborar el plan andaluz de vivienda y suelo que debe ser revisado al menos cada cinco años. Este es el instrumento para concretar las políticas de viviendas. En la actualidad existe un borrador de un nuevo plan de viviendas para Andalucía,²⁵ dado que el anterior 2008-2012 está caducado aunque estuvo prorrogado en el 2.013.

Los ayuntamientos están obligados a elaborar y aprobar sus planes municipales de vivienda y suelo (Art.13) que tendrán también que revisarse cada cinco años. En la disposición final segunda se daba un plazo de dos años a los ayuntamientos para elaborarlo, que finalizó el 20 de marzo de 2.012. A partir de esta fecha cualquier ciudadano con un interés legítimo podrá reclamar a su ayuntamiento que apruebe este plan o que ejecute lo programado si lo tiene aprobado. (Art.24.2).Muy pocos son los ayuntamientos que han cumplido el mandato legal de aprobar los planes. En la provincia de Granada solo el ayuntamiento de la capital ha cumplido con esta norma y ha aprobado dentro del límite temporal el plan municipal de vivienda²⁶. Del

²⁵http://www.cfv.junta-andalucia.es/fomentoyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/vivienda/Borrador_Plan_marco/borrador_documento_plan_marco_vivienda_y_rehabilitacion_de_andalucia.pdf

²⁶ BOP de Granada 30 de mayo de 2012

incumplimiento generalizado por parte de los ayuntamientos de este mandato legal lo prueba que un mes antes del vencimiento del plazo solamente tres municipios de los 771 municipios andaluces habían aprobado el plan municipal de vivienda. Esta inobservancia sistemática puede ser la causa de la propuesta recogida en el borrador del nuevo plan andaluz de viviendas donde se establece que para acogerse a los programas contemplados en el plan, el municipio debe contar con un Plan Municipal de Vivienda.

Los planes municipales de vivienda y suelo recogerán los siguientes aspectos:

- La determinación de las necesidades de vivienda de las familias residentes en el municipio, al objeto de concretarla definición y cuantificación de actuaciones protegidas que se deban promover y las soluciones e intervenciones públicas que se deban llevar a cabo.
- Las propuestas de viviendas de promoción pública y su localización.
- Los alojamientos transitorios que se consideren necesarios y la determinación de los equipamientos que se deben reservar a tal fin.
- Las propuestas de actuaciones dirigidas a fomentar la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas y que mejoren la eficiencia de uso de dicho parque de viviendas.
- Las medidas tendentes a la progresiva eliminación de la infravivienda.
- Las propuestas de cuantificación y localización de las viviendas protegidas, en sus diferentes programas.
- El establecimiento de los procedimientos de adjudicación.
- Las medidas necesarias para el seguimiento y aplicación del Plan.
- Las restantes medidas y ayudas que se consideren necesarias para garantizar la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada.

La pretensión legal es muy ambiciosa y establece a mí entender una carga excesiva para la mayoría de los ayuntamientos que tienen que elaborar este complejo plan, no disponiendo la mayoría de ellos de medios materiales y humanos para poder cumplir con los requisitos exigibles. Entiendo que por parte de la Consejería de Vivienda se podrían establecer planes municipales de vivienda marco adaptado a las necesidades de los pequeños municipios y los municipios rurales, que son la gran mayoría de los municipios granadinos. Estos planes marcos servirían de guía orientativa para la aprobación de estos planes municipales de vivienda y suelo en cada municipio. No es suficiente con la elaboración de una “*Guía metodológica para la elaboración de los PMVS*” que en su momento elaboró la Consejería.

En esta Ley se articulan los Registros públicos municipales de demandantes de vivienda protegida (Art. 16) como el instrumento básico para la selección de las personas solicitantes de vivienda protegida y la adjudicación de las mismas. Los ayuntamientos están obligados a crear y mantener estos registros de forma permanente.

Su regulación será objeto de desarrollo reglamentario. En el siguiente capítulo analizaremos el funcionamiento de estos registros de una forma más detallada, dado que son claves en la política sobre vivienda protegida de la Junta. Al igual que hemos manifestado en cuanto a la obligatoriedad que pesa sobre los ayuntamientos de aprobar los planes municipales de vivienda y suelo, podríamos decir un tanto igual con esta nueva obligación que se impone a los ayuntamientos andaluces. Entendemos que el Registro es un elemento útil para los ayuntamientos que disponen de viviendas protegidas en su término municipal a la hora de regular la demanda y oferta de este tipo de viviendas, garantizando de esta manera la igualdad de acceso a la misma de todos los ciudadanos demandantes de este tipo de viviendas, pero no entendemos que se les imponga a todos los ayuntamientos el disponer de este instrumento que no tiene virtualidad alguna en la inmensa mayoría de los municipios rurales y ayuntamientos pequeños al no existir promociones de viviendas protegidas en su municipio. La Administración andaluza se compromete a establecer un sistema de ayuda a los municipios para poder cumplir con esta doble obligación que hemos señalado (elaboración de planes municipales de viviendas y creación y gestión del registro municipal de viviendas) (Art.23). El desarrollo de estas ayudas se determina reglamentariamente, cosa que si ha sucedido con las ayudas para la creación de los registros municipales, pero no para la elaboración de los planes municipales de vivienda y suelo cuyo desarrollo está aun pendiente.

Un título específico, el III de la Ley dedica tres artículos a la conservación, mantenimiento y rehabilitación de las viviendas. Las actividades de *“las Administraciones Públicas andaluzas irá dirigida al fomento de la conservación, mantenimiento, rehabilitación, accesibilidad, sostenibilidad y efectivo aprovechamiento del parque de viviendas”* (Art. 17), la Rehabilitación integral de barrios y centros históricos (Art. 18) se podrá realizar mediante convenios entre la Junta, los ayuntamientos y otras administraciones. La financiación de estas actuaciones, además de las aportaciones de los propietarios y de las administraciones públicas vendrán a través del *“porcentaje de ingresos del Patrimonio Municipal de Suelo que se determine en su Plan General de Ordenación Urbanística, en cumplimiento de lo especificado en el artículo 75 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía”* (Art.19).

La Ley creaba el Observatorio de la Vivienda en Andalucía (Disposición Adicional), que debería constituirse en el plazo de seis meses tras la entrada en vigor de la Ley. Este es otro de los preceptos legales incumplidos. La Ley 4/2013 de 4 de octubre reproduce esta disposición adicional, por lo que se vuelve a ampliar el plazo para crear este Observatorio hoy por hoy inexistente.

La Ley 4/2013 añade a la Ley 1/2010 tres nuevos títulos. El título VI comprende 23 artículos (Art.25-47) y aborda las nuevas normas para evitar la existencias de casas vacías. El siguiente título VII regula en 21 artículos (Art. 48-68) la potestad sancionadora en materia de vivienda. Al desarrollo de estos dos nuevos títulos dedicaremos una unidad de este curso.

Hay un nuevo Título en la Ley, el VIII (Sistema de información del Parque Público Residencial de Andalucía) con tres artículos (Art.69-71) que no venían regulado en el Decreto-Ley 6/2013 y que ha sido introducido en la tramitación parlamentaria de la Ley. El objetivo de este sistema de información es tener una base de información sobre las viviendas existentes en Andalucía, así como su efectiva ocupación habitacional. Se establece una obligación de colaboración a las personas físicas y jurídicas y a todas las administraciones que deben suministrar los datos reclamados para estos fines a demanda de la Consejería de Vivienda.

4. LA VIVIENDA PROTEGIDA, MARCO LEGAL Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

La política de viviendas de forma peculiar se ha ceñido básicamente al fomento de la denominada vivienda protegida o como popularmente se denomina vivienda de VPO (vivienda de protección oficial). Estas actuaciones tienen cierta tradición en nuestro país. Todos conocemos la construcción de grupos o promociones de VPO por los ministerios de vivienda de la Dictadura de forma directa o la posterior ampliación de esta actividad a otras administraciones públicas y promotores privados.

En toda la normativa reguladora de esta materia hay una clara dicotomía entre viviendas protegidas y las denominadas viviendas libres. Estas últimas, por su propia denominación, parece que están libres o no sujetas ningún tipo de normativa (salvo las que afectan a las normas técnicas de edificación o la normativa urbanística). No se les pone cortapisa a las viviendas libres y están dentro del juego del libre mercado sin más, el sacrosanto derecho a la propiedad privada sin límites. Esta idea se acentuó aún más con el boom inmobiliario por el que pasó nuestro país y cuyas secuelas las estamos hoy en día padeciendo. Los poderes públicos por lo tanto, se autolimitaban a regular una pequeña parcela del mercado inmobiliario, aquellas viviendas que recibían apoyo directo vía subvenciones o subsidiaciones en su construcción. En un principio fueron básicamente los promotores públicos quienes actuaban en las promociones de viviendas protegidas, el Estado con sus propias empresas, las Comunidades Autónomas con sus agencias y empresas públicas de viviendas y la administración local, muchos municipios y diputaciones crearon sus propias empresas municipales o provinciales de vivienda y suelo o gestionaron de forma directa las viviendas que promocionaban. Los distintos planes de viviendas han fomentado la inmersión de promotores privados en el mercado de la vivienda protegida. Por ello, junto a las promociones públicas que han levantado un parque residencial público de viviendas, nos encontramos con importantes promociones privadas que han construido miles de viviendas protegidas en nuestro país. La situación del mercado de la vivienda actual lo expondremos en el siguiente capítulo.

Si analizamos la legislación en esta materia veremos como gran parte de ella se dedica a regular las actuaciones de vivienda protegida, de hecho la legislación autonómica de algunas comunidades regulan casi en exclusiva estos aspectos.

Hoy por hoy, al menos en la ordenación positiva de la normativa andaluza, la vivienda protegida es solo una parte, aunque importante, de los instrumentos que deben utilizar todas las administraciones públicas, también los entes locales, para ir garantizando el derecho a una vivienda digna.

La regulación de esta materia es muy prolífica, por lo que vamos a dar unas pinceladas para tener un conocimiento somero de la misma. El primer texto legal andaluz en materia de vivienda fue la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.²⁷ En la exposición de motivo se dice *“Se aborda por primera vez en la Comunidad Autónoma, con rango de Ley, el régimen jurídico de la vivienda protegida con el fin de reforzar la acción pública para garantizar su función social.”* El estudio de esta normativa hay que ceñirla al tiempo de su elaboración, en plena burbuja inmobiliaria y diferencia de forma clara la regulación en materia de vivienda protegida, al que dedica el Título I de la Ley y 24 artículos, de la prolija modificación de la ley urbanística de Andalucía²⁸ que es la parte más sustancial de la Ley 13/2005. En aquel momento estas dos materias formaban parte de una única Consejería; en el gobierno andaluz actual Urbanismo y Vivienda se han disgregado en dos Consejerías distintas. Nosotros vamos a analizar la normativa sobre vivienda.

La Ley de 1985 ha sido parcialmente modificada por la Ley 4/2013 de aseguramiento de la función social de la vivienda y completada por la Ley 1/2010 Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía al introducir en el texto un título denominado “del derecho de acceso a la vivienda protegida”.

La finalidad de esta Ley viene recogida en su Artículo 1 *“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”*.

La Ley establece una definición de lo que debe entenderse por vivienda protegida remitiéndose a lo regulado en la propia Ley *“la que cumpla las condiciones de uso, destino, calidad, precio de venta o alquiler y, en su caso, superficie y diseño, establecidas en esta Ley y en las demás disposiciones que resulten de aplicación y sean calificadas como tales por la Consejería competente en materia de vivienda”* (Art.2), es decir se entenderá por vivienda protegida lo que se establezca, a estos efectos en las diversas normativas andaluzas y planes de vivienda.

El Reglamento de Vivienda Protegida²⁹ (Art. 2), si define la vivienda protegida en Andalucía según la modificación operada por el Decreto 2/2012³⁰.establece

²⁷ Publicada en el BOJA 21 de noviembre 2005

²⁸ Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía

²⁹ Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 8 de agosto 2006)

“Se entiende por vivienda protegida 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 vivienda y suelo y cumpla los restantes requisitos previstos en las disposiciones que resulten de aplicación, y sea calificada por el correspondiente ayuntamiento como tal de conformidad con la normativa vigente”.

Esto significa, que el estado puede tener y de hecho tiene otra consideración de lo que son viviendas protegidas, es decir, aquellas sobre los que recae unas limitaciones de disposición debido principalmente ha que han sido promocionadas o incentivadas con dinero publico de forma directa. También la administración local puede tener otras figuras de vivienda protegida municipal, estableciendo los órganos competentes los requisitos y limitaciones que consideren de aquellas viviendas que se han acogido exclusivamente a fondos públicos municipales. Tenemos por lo tanto distintos regimenes jurídicos en relación a las viviendas protegidas. Las condiciones que deben reunir, las limitaciones que deben soportar, están en función de la normativa que se aplique. Debemos entender por lo tanto la ley andaluza como un marco jurídico que regula las viviendas protegidas, pero cuyas normas solo tienen un carácter imperativo sobre aquellas viviendas que son fomentadas bien sean públicas o privadas con fondos autonómicos. Las regulaciones concretas de esta materia vienen reflejadas en los propios planes de viviendas. Podemos encontrarnos con tres planes de viviendas vigentes a la vez, el estatal, el autonómico y el municipal. El desarrollo de estos planes suele conveniarse entre las diversas administraciones para facilitar la gestión y ahí puede radicar también una fuente normativa para algunas actuaciones concretas. Daremos a continuación algunas pinceladas al respecto, porque esta materia es suficientemente extensa que requeriría un curso específico para desarrollarla adecuadamente.

Vamos a ver cuales son las principales características:

Una característica básica que define la vivienda protegida es establecer las particularidades de los destinatarios. Lo recoge el Artículo 5 de la Ley 1/2010:

- Carecer de unos ingresos económicos que, computados conjuntamente en su caso con los de su unidad familiar, les permitan acceder a una vivienda del mercado libre en el correspondiente municipio.
- Contar con tres años de vecindad administrativa en el municipio de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuyo Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida se encuentren inscritas, salvo que el ayuntamiento, motivadamente, exija un periodo de empadronamiento menor.
- No ser titulares del pleno dominio de otra vivienda protegida o libre o estar en posesión de la misma en virtud de un derecho real de goce o disfrute vitalicio.

³⁰ Decreto 1/2012, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Regulator de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida y se modifica el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 30 de Enero 2012)

- Acreditar que se está en situación económica de llevar una vida independiente con el suficiente grado de autonomía.
- Estar inscritas en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida.

Algunas de estas características, por ejemplo los ingresos se modulan reglamentariamente y en los distintos planes de viviendas. En función de la evolución del mercado inmobiliario en los diferentes planes de viviendas se han ampliado o restringido el máximo de ingresos económicos que puedan tener una unidad familiar para poder tener acceso a una vivienda protegida. Dependiendo los programas que recogen los distintos planes de viviendas, tanto estatales como andaluzas, los ingresos pueden ir desde una vez hasta cinco veces el IPREM. Esto significa que en un momento determinado y para algunos programas de vivienda, la inmensa mayoría de la población reunía los requisitos económicos para acceder a este tipo de vivienda.

Las viviendas protegidas solo pueden tener un destino, la vivienda habitual, no pueden dedicarse a segunda residencia o servir para comercializar con ellas. El incumplimiento de este destino es sancionado. Las personas jurídicas pueden tener viviendas protegidas destinadas a alquiler según se establezcan en los correspondientes programas.

No podrán acceder a esta vivienda si se es ya poseedor de una vivienda con las siguientes excepciones:

- Si acceden a una vivienda protegida en alquiler por tener que trasladarse de forma permanente por razones laborales. Este es un supuesto que se está dando últimamente con bastante frecuencia motivada por la crisis, tanto personas que salen de Andalucía y tienen que dejar su vivienda protegida como otras personas que cambian de localidad o vienen de otra comunidad y quieren acceder a una vivienda protegida, teniendo ya alguna en posesión
- Que sean personas destinatarias de alojamientos o realojos en alquiler como consecuencia de actuaciones en materia de rehabilitación o procedentes de situaciones catastróficas así declaradas o se encuentren en otras situaciones transitorias según el Plan de Vivienda.
- Que sean víctimas de violencia de género o terrorismo, y por dicha causa se vean en la necesidad de trasladar su residencia.
- Que sean personas que necesiten una vivienda adaptada a sus circunstancias familiares por causa de aumento de la composición familiar, discapacidad de movilidad reducida o dependencia sobrevenida.

En estos dos últimos supuestos (violencia genero, personas con movilidad reducida) los beneficiarios deben transmitir su vivienda protegida en el plazo de seis meses o renunciar a ella en ese plazo en el caso de vivienda en alquiler, pudiéndola poner a disposición de los Registros Públicos Municipales de Vivienda Protegida.

Para mitigar alguna situación injusta que se daba con la literalidad de la norma en su versión original, se introduce una modificación del Reglamento de Vivienda Protegida operada en enero del 2.012. No es impedimento para acceder a una vivienda protegida si solo se tiene el pleno dominio de una cuota máxima del 25% de la vivienda y esto no supone mas del 30% del valor del precio de venta máximo establecido para la vivienda. También pueden acceder a una vivienda protegida quienes sean titulares de vivienda declarada infravivienda o en ruina.

Los distintos planes de vivienda en función de los diversos programas establecen unos metros útiles máximos de construcción para que puedan calificarse como vivienda protegida. Reglamentariamente se establecen lo que deben considerarse como superficie útil y superficie construida a efectos de obtener la correspondiente ayuda.

No hay un plazo legal ni reglamentario de duración de régimen de la vivienda protegida. Durante ese tiempo perduran las limitaciones establecidas para este tipo de viviendas, aunque estas se van modulando con el transcurso del tiempo. El plazo de duración se establecerá en el correspondiente programa según el plan de vivienda al que se acoja.

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, contempla en su artículo 9, como competencia propia de los municipios andaluces, entre otras, *“la del otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica”*. Esta competencia estaba en mano de la administración autonómica y conllevó un cambio brusco e importante en la gestión administrativa en materia de vivienda que cogió con bastante sorpresa a muchos municipios y significó carga de trabajo inesperada.

Mayoritariamente se entiende que aquellos expedientes de calificación de vivienda protegida iniciados en la administración autónoma deben continuar tramitándose hasta la calificación definitiva o el archivo de los mismos. Algunos municipios consideran, sin embargo, que la calificación provisional y definitiva son actos administrativos singulares cada uno y por lo tanto el ayuntamiento puede asumir la competencia de la calificación definitiva aunque la Junta haya otorgado la calificación provisional. Desde la Consejería de Vivienda se entiende que el procedimiento de calificación es único y que tiene como objetivo la de otorgar la calificación definitiva de la vivienda, por lo que la calificación provisional de la vivienda es un mero instrumento y tiene unos efectos limitados. Se considera que los expedientes iniciados, aunque se haya concedido la calificación provisional, y que no han concluido se rigen por la normativa anterior y quedan residenciado en las delegaciones de vivienda de la Junta de Andalucía, aunque hay ayuntamientos como el de Granada que no comparten este criterio.

El otorgamiento de esta nueva competencia legal a los ayuntamientos fue uno de los motivos que obligaron a la modificación del Reglamento de Vivienda Protegida operada por el Decreto 1/2012 que cambia dieciocho artículos del Reglamento. Las calificaciones son actos administrativos. La calificación provisional declara que la citada vivienda, dentro de la promoción correspondiente, cumple los requisitos de

superficie útil o construida establecidos para cada programa en los correspondientes planes de vivienda y demás requisitos urbanísticos y constructivos. La calificación definitiva determina el régimen jurídico (arrendamiento, venta, uso propio). Esta tendrá lugar una vez finalizadas las obras y tras la concesión de la licencia de primera ocupación. Tras la solicitud por el promotor el ayuntamiento comprobará *“la adecuación de las viviendas al Reglamento de Vivienda Protegida, a la normativa técnica de diseño y al plan autonómico de vivienda y suelo vigente en su momento. Además, se comprobará la adecuación urbanística de la promoción, y la existencia de demanda adecuada a la promoción en base a los datos obtenidos del Registro Público Municipal de Demandantes, así como, en su caso, la reserva a determinados programas que puedan establecer los planes de vivienda y suelo municipales o autonómicos”*.

El plazo de resolución para otorgar la calificación provisional es de tres meses, opera el silencio administrativo positivo. Desde la fecha de la otorgación de la calificación definitiva tiene el promotor un plazo de 30 meses para ejecutar el proyecto y solicitar la calificación definitiva, salvo que en el planeamiento urbanístico se prevea un plazo distinto. Por causas justificadas se podrá ampliar el plazo a un máximo de 15 meses. La Ordenanza Municipal reguladora de Licencias, Obras y Actividades³¹ del Ayuntamiento de Granada establece en la Disposición Adicional Octava que en los procedimientos de licencias de obras de vivienda protegida se incluirán los de calificación provisional y definitiva. Amplia en esta disposición el plazo de otorgamiento de la calificación definitiva más allá de los 15 meses de prórroga que establece el Reglamento, dejándola sine die si no hubiese ninguna persona adquirente de una vivienda de esa promoción. Desde la Consejería de Vivienda se considera que este precepto de la ordenanza granadina modifica la norma reglamentaria andaluza y por lo tanto va más allá de la competencia en materia de ejecución que ahora tienen los ayuntamientos andaluces.

Los contratos de arrendamiento o de compraventa deben estar visados antes de solicitar la calificación definitiva. El Ayuntamiento, previamente al otorgamiento de calificación definitiva, verificará la adecuación de la obra realizada al documento técnico autorizado, y la obtención de licencia de primera ocupación y debe resolver motivadamente en el plazo de dos meses desde la solicitud, entendiéndose como negativa sino hay resolución en ese plazo. La resolución negativa faculta a los compradores de la vivienda a resolver el contrato, lo cual conllevará la devolución por la persona promotora de las cantidades entregadas a cuenta, incrementadas con el interés legal devengado desde el momento de la entrega de cada una de dichas cantidades hasta el momento de la resolución del contrato. Pueden optar solicitar ante el correspondiente Ayuntamiento, en el plazo de tres meses desde la fecha de la denegación de la calificación definitiva, la rehabilitación del expediente a su favor (los compradores), siempre que medie contrato de compraventa de la vivienda o cantidades entregadas a cuenta del precio de venta de la misma, y comprometerse, en su caso, a la terminación de las obras o a la subsanación de las deficiencias que impidieron la

³¹ BOP de Granada 13 septiembre de 2012

obtención de la calificación definitiva, dentro del plazo y con el presupuesto que a tal efecto sea fijado por el correspondiente Ayuntamiento.

Se informará a la Consejería de Viviendas de las calificaciones otorgadas tanto provisionales como definitivas.

La competencia en descalificación de viviendas protegidas continúa residenciado en la Administración autonómica. La descalificación procede cuando transcurre el plazo establecido para la protección de la vivienda. En los planes de vivienda se establecerán los requisitos necesarios que se debe cumplir para poder descalificar antes de transcurrido el plazo legal, por lo que no existen normas generales de aplicación en esta materia. Las viviendas protegidas calificadas antes de agosto del 2.006 podrán a solicitud del interesado descalificarse si han transcurrido 10 años desde la calificación definitiva, siempre que la vivienda haya constituido la residencia habitual y permanente de su titular, al menos, en los cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de descalificación y que la procedencia de los suelos en los que la vivienda está ubicada no impida la descalificación. Si procede la descalificación, se comunicará al interesado el importe global de las cantidades a reintegrar por la totalidad de los anticipos, préstamos, subvenciones y otras ayudas recibidas de la Administración. La descalificación significa que la vivienda pierde el régimen jurídico de protegida, no esta sujeta a ninguna limitación y es libre a todos los efectos.

Algo esencial característico de las viviendas protegidas es la regulación del precio máximo de venta o alquiler independientemente si son promociones públicas o privadas. Esto es básico para que determinados sectores de la población puedan acceder al mercado inmobiliario. Lógicamente estamos hablando de precio máximo, nada impide a los promotores venderlas o alquilarlas por un precio menor, sobretodo en la coyuntura actual donde los precios de viviendas en general han bajado y el precio máximo establecido resulta en muchos casos bastante elevado, dándose la paradoja que las viviendas libres pueden ser mas baratas que las protegidas.

El precio máximo esta regulado por el plan de vivienda en función del ámbito territorial (en los planes de viviendas se implantan los distintos ámbitos territoriales, estableciéndose variación de precios en función de estar incluido en uno u otro ámbito territorial). Cualquier sobrepeso es nulo de pleno derecho y conlleva la correspondiente sanción administrativa. A la hora de establecer el precio se tiene que considerar que el valor del suelo conjuntamente con las obras de urbanización no puede repercutir más del 15% en el precio de la vivienda.

El control de los precios se ejerce por la administración andaluza a través de los visados de los contratos de venta y alquiler, donde se refleja el precio de venta o de alquiler y se comprueba si efectivamente este no es sobrepasado y si se cumple con las condiciones de acceso a la vivienda, es decir los ingresos y si carece de otra vivienda. En el contrato aparece la obligación de que la vivienda se destine a residencia habitual y permanente. Se debe recoger la obligación de la entrega de la vivienda en el plazo de tres meses tras el otorgamiento de la calificación definitiva o la firma del contrato de compraventa o alquiler. Así mismo se recogerá en el contrato las limitaciones de la

obligación de disponer de la vivienda según el programa específico al que este acogido. En los contratos de alquiler además se fijara la prohibición del subarriendo total o parcial de la vivienda y la obligación de la persona arrendataria de ocupar la vivienda en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrega de la vivienda. En los contratos de compraventa se debe incluir además en el contrato, las limitaciones a la facultad de disponer en las segundas o posteriores transmisiones, la obligación del comprador de ocupar la vivienda en el plazo máximo de seis meses a partir de la elevación a escritura pública del contrato, así como el derecho que asiste al comprador a instar la resolución del contrato en el caso de denegación de la calificación definitiva de la vivienda.

La normativa andaluza ha regulado de forma muy minuciosa el sistema de selección de los solicitantes de viviendas protegidas. La propia Ley de Vivienda Protegida no establecía nada al respecto. En el Reglamento de desarrollo en su versión original los promotores tenían que pedir autorización a la Consejería para realizar la convocatoria de selección. La selección de las personas solicitantes de viviendas protegidas se debía realizar respetando los principios de igualdad, publicidad y concurrencia con algunas excepcionales y el sistema era el sorteo.

Es en el Decreto 266/2009, de 9 de junio, por el que se modifica el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 en el que se establece por primera vez la selección a través de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida. Mediante Orden de fecha de 1 de julio de 2009 se regula la selección de los adjudicatarios de viviendas protegidas a través de estos Registros Públicos. La Ley 1/2010 le da carta legal a estos registros estableciendo la obligación de su creación en todos los municipios andaluces, independientemente de su población. Ya hicimos el comentario de la inutilidad de estos registros en aquellos municipios que carecen de vivienda protegida pero por mandato legal están obligados a crearlos y mantenerlos.

Transcribo la norma legal:

“Artículo 16. Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida.

1. El Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida es el instrumento básico para la determinación de las personas solicitantes de la vivienda protegida. Su regulación será objeto de desarrollo reglamentario.

2. Los ayuntamientos están obligados a crear y a mantener el Registro de manera permanente, en las condiciones que se determinen reglamentariamente.

3. En la forma y con la periodicidad que reglamentariamente se determine, los ayuntamientos facilitarán información mediante copia electrónica del Registro a la Consejería con competencias en materia de vivienda, a efectos de su tratamiento estadístico.

4. El Registro tendrá la consideración de base pública de datos”.

Este Artículo se ha desarrollado a través del Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida aprobado por

Decreto 1/2012 de 10 de enero³². En la primera orden de creación se estableció de plazo hasta el 26 de diciembre de 2009 para que los ayuntamientos adaptasen los registros existentes a esta regulación. En el reglamento que lo regula se estableció indirectamente el 31 de diciembre de 2012 como el plazo máximo para que los municipios que aún no habían constituido este Registro Público Municipal, lo creasen. Hasta esa fecha los promotores de vivienda protegida podían realizar un sorteo para adjudicar las viviendas sino habían recibido la relación de personas interesadas a través del registro municipal de demandantes de viviendas. Podemos por lo tanto decir que actualmente no se puede adjudicar vivienda protegida alguna sino es a través del registro. Debido a la importancia de esta normativa para los municipios vamos a extendernos para conocerla más en detalle.

La creación y gestión de este registro es obligatoria para todos los municipios tengan o no vivienda protegida en su termino municipal. La corporación municipal debe aprobar unas bases reguladoras para el funcionamiento del mismo adaptadas a las normas del Reglamento³³ que deben ser informadas por la Consejería de Vivienda. La Consejería pone a disposición de los ayuntamientos una aplicación informática que contiene una base de datos para la gestión de este registro. La puesta en práctica de estos registros fue una actuación subvencionada en su momento mediante Orden de la Consejería³⁴. La gestión puede realizarse por el propio ayuntamiento o por el ente instrumental que se determine, en muchos casos es la empresa municipal que gestiona el suelo y la vivienda la responsable del Registro.

¿Quiénes pueden registrarse? Las unidades familiares con ingresos económicos determinados según se establezcan en los programas de los correspondientes planes de vivienda. Ningún miembro de la unidad familiar puede tener ninguna vivienda o en su caso debe haber una necesidad de una nueva vivienda por aumento de número de componentes de la familia, por movilidad reducida, por violencia de género o víctima de terrorismo o por motivos laborales. El concepto de unidad familiar se entiende según lo establecido en la normativa del IRPF, las bases municipales del registro podrán establecer alguna especificidad en cuanto a la unidad familiar.

Los solicitantes además de aportar los datos familiares y de ingresos económicos, deben indicar si han solicitado la inscripción en otros registros municipales (un máximo de tres), en este caso deberán indicar el orden de preferencia y una declaración responsable de no se titular de otra vivienda. Deberán indicar además si optan a una vivienda en régimen de compra o alquiler o alquiler con opción a compra y el número de dormitorios que demandan o si solicitan una vivienda adaptada. En dicha solicitud se incluirá la autorización para que el órgano gestor del Registro pueda verificar los datos necesarios ante las distintas administraciones.

³² BOJA de 30 de enero 2.012

³³ Como documentación complementaria se facilita una propuesta de bases reguladora para la creación de estos registros adaptada a la normativa actual

³⁴ Orden 25 de noviembre 2009 por la que se regula la Concesión de Subvenciones para la Constitución de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas y se efectúa convocatoria (BOJA 15 de diciembre 2009)

Las bases reguladoras aprobadas por el Pleno municipal podrán exigir otras condiciones como es el empadronamiento o la relación laboral en el municipio, o la residencia en determinadas barriadas o pedanías para otorgar preferencia en la adjudicación de la vivienda protegida, pero en ningún caso serán causas de exclusión del proceso de selección.

Verificados los datos se inscribe en el registro. Se establecerán grupos de acceso, ordenándolos en función de sus ingresos (IPREM), pertenencia a grupos de especial protección (jóvenes, exclusión social etc.) y preferencias sobre el régimen de tenencia (alquiler, compra). En la adjudicación se podrán establecer cupos por grupos de acceso. La inscripción en este registro tiene una validez de tres años, debiéndose actualizar los datos necesarios. En el caso de modificarse los ingresos se entiende que tienen que actualizarse si ha habido un incremento del 10% de lo declarado en el momento de la inscripción. En los tres últimos meses de vigencia de la inscripción los responsables del registro comunicarán a la persona inscrita el término del plazo para la renovación.

Procederá la cancelación de la inscripción en los Registros:

- A solicitud de la persona titular registral.
- Por la finalización del periodo de vigencia de la inscripción sin que se hubiere procedido a la renovación.
- Si se comprueba que con los nuevos datos aportados ya no reúne los requisitos para su inscripción
- Cuando la persona inscrita resulte adjudicataria definitiva de una vivienda protegida,
- Cuando habiendo resultado adjudicataria en los correspondientes procedimientos, haya renunciado voluntariamente en dos ocasiones a la vivienda o promoción para la que hubiesen sido seleccionadas.

En este último caso la persona excluida no podrá volver a ser inscrita hasta que transcurra, desde la última oferta que le fue presentada, el plazo que determinen las bases del Registro (Cada municipio podrá establecer el plazo de penalización que considere). A estos efectos se considerará que la renuncia no es voluntaria, al menos, en los siguientes casos (en las bases pueden establecerse otros supuestos):

1. Cuando las características de la vivienda para la que ha sido seleccionada no se corresponda con las solicitadas, que constan en la inscripción registral.
2. En caso de acceso en compraventa, cuando la persona seleccionada no pueda realizar la compraventa por no obtener crédito financiero o porque haya sufrido una situación de desempleo.

Además de las viviendas protegidas de nueva promoción y las segundas o siguientes cesiones de viviendas de alquiler deben ponerse a disposición del registro para su adjudicación las siguientes viviendas protegidas:

- Aquellas adjudicadas por ejecución judicial o por impago de deuda y cuyos propietarios no reúnan los requisitos para acceder a una vivienda protegida salvo que la ofrezca a su anterior propietario
- Aquellas que el inquilino haya renunciado a una adquisición preferente para acceder a la propiedad y se quiere transmitir la misma

Aparte de estas viviendas de adjudicación obligatoria a través de los registros podrán realizarse adjudicaciones de otras viviendas ofrecidas, cedidas o puestas a disposición del mismo, conforme al procedimiento que se establezca en las bases reguladoras. Aquí entrarían en juego tanto viviendas libres como otro tipo de viviendas públicas que no tienen carácter de protegidas según la definición legal, es decir, que no tienen tal calificación.

El sistema de adjudicación se establece en las bases reguladoras de cada municipio. El Reglamento recoge distintas formas de adjudicación como es la baremación, el sorteo o el orden antigüedad en el registro, pero cada municipio puede establecer la forma que considere más conveniente siempre que se respeten los principios de igualdad, publicidad, concurrencia y transparencia. Si para algunos programas se establecen requisitos preferentes para la adjudicación, estos se tienen que tener en cuenta por ejemplo, viviendas para jóvenes o grupos de especial vulnerabilidad o viviendas adaptadas etc. Cuando los Registros Públicos Municipales apliquen como criterio de preferencia para la adjudicación de la vivienda el empadronamiento o cualquier otra vinculación con el municipio, las personas víctimas de violencia de género o del terrorismo y las personas emigrantes retornadas estarán exentas de cumplir los requisitos para gozar de dicha preferencia en la adjudicación de la vivienda.

Detallamos el procedimiento de adjudicación:

1. El promotor titular solicita relación de demandantes que se ajusten a la promoción adjuntando la calificación provisional o definitiva de la promoción
2. El Registro le envía en el plazo de 30 días la relación priorizada que cumplan con los requisitos, si hay suficientes demandantes se enviarán el doble de lo solicitado
3. El Registro notifica a los seleccionados, le expedirá un certificado y lo comunica a la Consejería.
4. Si en el plazo de 30 días el promotor no recibe la relación se podrá dirigir a la Delegación de Vivienda que instará al Registro a que envíe esa relación
5. Si en el plazo de 15 días, contados desde la fecha de la comunicación de la persona promotora a la correspondiente Delegación Provincial, el Registro no facilita la relación solicitada, el promotor podrá adjudicar las viviendas, siempre que las personas adjudicatarias cumplan los requisitos establecidos para el acceso a las mismas y acrediten su inscripción en un Registro.

6. Si el seleccionado renuncia o no se presenta en el plazo de 30 días tras el requerimiento pasará al siguiente de la relación de la lista de suplente.

7. Si se agota la lista emitida por el Registro o esta es insuficiente, el promotor podrá solicitar nueva relación al registro o adjudicarlas entre quienes cumplan los requisitos establecidos para el acceso a la vivienda y se hallen inscritas en el Registro.

8. La persona promotora comunicará al Registro la adjudicación de las viviendas en el plazo de 10 días desde que la misma tenga lugar. Esta información será trasladada a la Consejería competente en materia de vivienda por quien sea responsable del Registro.

El Reglamento de Vivienda Protegida establece las excepciones de la adjudicación de viviendas protegidas a través del Registro, es decir se saltaría el procedimiento anterior. Lo regula el artículo 13 modificado por el Decreto 1/2012. Estas excepcionalidades son cada vez más frecuentes, debido sobretodo a la situación de necesidad y precariedad en la que están inmersas miles de familias andaluzas y la repercusión que esto está teniendo en el mercado inmobiliario con una mayor demanda de vivienda de alquiler bajo o tal como se conoce popularmente alquiler social. Transcribo este artículo por la importancia que tiene y debido a que es bastante desconocido entre los operadores inmobiliarios y gestores de registros.

“1. Se excepcionan de la obligación de adjudicación a través del Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, por ser adjudicaciones destinadas a atender situaciones en el marco de las prestaciones de los servicios de asistencia y bienestar social, las siguientes:

a) Las actuaciones que tengan como objeto el realojo permanente o transitorio motivado por actuaciones urbanísticas, de rehabilitación o renovación urbana. Podrán referirse a promociones completas o viviendas concretas.

b) La adjudicación de viviendas y alojamientos a unidades familiares en riesgo de exclusión social cuando se justifique su carácter de urgencia por los servicios sociales del ayuntamiento.

c) La adjudicación de viviendas calificadas en programas de alquiler a entidades sin ánimo de lucro para destinarlas al alojamiento de personas sin recursos o en riesgo de exclusión social.

2. Estas excepciones deberán ser autorizadas, en cada caso, por la persona titular del correspondiente Registro y comunicadas a la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de vivienda.

3. El correspondiente plan autonómico de vivienda y suelo podrá establecer otros procedimientos de selección distintos de los previstos en las bases reguladoras de los Registros Municipales para determinados programas, respetando los principios de igualdad, transparencia, publicidad y concurrencia”

Las principales excepciones se están dando actualmente por familias que se encuentran en riesgo de exclusión social. En estos casos se requiere que los servicios sociales municipales o comunitarios emitan el correspondiente informe, que debe tener un carácter de urgencia, para que el responsable del correspondiente registro proceda a emitir la autorización que facilite la adjudicación de una vivienda protegida para estas familias sin necesidad de intervención del registro municipal. Estas excepciones se comunicaran a la Delegación Provincial de Vivienda.

Al tratarse de un Registro Publico los responsables del mismo velarán de forma escrupulosa por la protección de datos, facilitando a los promotores solamente aquellos necesarios para cumplir con el objeto del mismo.

Las viviendas protegidas tienen legalmente limitaciones a la hora de disponer, que se podrán levantar en casos singulares, como puede ser la dación en pago que veremos de forma específica en el último capítulo. Estas limitaciones deben constar en la correspondiente escritura y en el asiento registral. Serán nulas de pleno derecho las transmisiones en las que las partes no hayan efectuado, en la forma y plazos previstos, las comunicaciones previstas legalmente.

Los/las titulares de viviendas protegidas tienen la obligación de comunicar la decisión de transmisión, indicando el precio, la forma de pago y las demás condiciones de la transmisión a la administración pública (Junta o Ayuntamiento). Al mismo tiempo, la persona interesada en la adquisición deberá comunicar al citado órgano competente sus datos e ingresos económicos anuales, así como los del resto de los miembros integrantes de su unidad familiar. Si se pone la vivienda a disposición del Registro Municipal de Vivienda Protegida se considera que se ha cumplido con la obligación de comunicación.

Las personas titulares de una vivienda protegida no podrán transmitirla inter vivos ni ceder su uso por ningún título durante el plazo mínimo de diez años, salvo que el programa prevea un plazo inferior. El plazo se cuenta desde la fecha del otorgamiento de la escritura pública o, en el supuesto de promotores individuales para uso propio, desde la fecha de la calificación definitiva. Por resolución motivada de la Delegación Territorial de Vivienda se podrá transmitir antes de este plazo en los supuestos siguientes:

- Motivos laborales
- Incremento de los miembros de la unidad familiar,
- Necesidad en un miembro de la unidad familiar mayor de 65 años.
- Ser algún miembro de la unidad familiar víctima del terrorismo o de la violencia de género.
- Otras situaciones sobrevenidas con incidencia en la unidad familiar, como son, entre otras, el fallecimiento o la discapacidad de alguno de sus miembros, o la nulidad, el divorcio o separación matrimonial o de uniones de hecho

inscritas en el Registro de Parejas de Hecho o tratarse de la transmisión de una cuota indivisa de la vivienda a favor de quien ya fuese cotitular

- Otras que establezca el correspondiente plan de vivienda.

En caso de una venta sin haber transcurrido dicho plazo estarán obligados a devolver las ayudas recibidas salvo si entran en alguno de los supuestos de justificación comentados o por dación en pago según viene regulado en las últimas regulaciones en materia e protección de deudores hipotecarios que analizaremos en el último capítulo.

En las transmisiones de viviendas protegidas se debe constatar que se destinan a vivienda habitual y que los adquirentes reúnen los requisitos de acceso a dicho tipo de viviendas, se requiere por lo tanto, la autorización de la administración autonómica. Las ventas de estas viviendas están sujetas a los precios máximos establecidos reglamentariamente. Una vez adquirida la vivienda, el adquirente en el plazo de un mes debe comunicar la transmisión a la Delegación Territorial, así como las condiciones en las que se ha producido la misma, debiendo enviar una copia de la escritura o documento donde se haya formalizado.

Los Notarios deben comunicar a las Delegaciones Territoriales la primera transmisión o adjudicación de viviendas protegidas o posteriores transmisiones del derecho de propiedad o de cualquier otro derecho real de uso y disfrute con el envío de una nota simple de las escrituras y los contratos de arrendamiento, así como de las escrituras de declaración de obra nueva en el caso del promotor individual para uso propio. Los Notarios para elevar a escritura pública la transmisión de la titularidad o, en su caso, de los derechos reales de uso y disfrute vitalicio de viviendas protegidas sujetas a los derechos de tanteo y retracto, exigirán que se acrediten por las respectivas personas transmitentes y adquirentes las comunicaciones al órgano competente. Los derechos de tanteo y retracto, así como el régimen de comunicaciones a la administración autonómica deberán constar expresamente en la correspondiente escritura pública y tendrán su reflejo en la respectiva inscripción registral. Para la inscripción registral de una vivienda protegida deberá acreditarse que se ha cumplido con el régimen de comunicaciones a la Consejería. A pesar de todas estas cautelas no siempre se realizan las correspondientes comunicaciones por las personas obligadas y se han dado supuesto donde aparecen adquirentes de vivienda protegida que no reúnen los requisitos para acceder a la titularidad de esos derechos y figuran como titulares en las escrituras y registros de propiedad. Evidentemente si todos cumplen con lo establecido se evitaría estas situaciones antijurídicas.

En los últimos tiempos se han incrementado las transmisiones forzadas, judiciales o extrajudiciales, de las viviendas protegidas. A estas les será de aplicación las normas de comunicación y anotaciones en la escritura y asientos registrales que al resto de transmisiones. Este tipo de transmisiones dado que afectan de lleno a la protección del derecho a la vivienda las veremos en el último capítulo. La Ley andaluza 4/13 para asegurar la función social de la vivienda ha añadido un nuevo apartado al artículo 10 que quiere corregir las disfunciones que se estaban dando en las ejecuciones hipotecarias sobre viviendas protegidas y obliga a

“Las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, deberán comunicar la adquisición, por cualquier título, de viviendas protegidas, a la Consejería competente en materia de vivienda, en el plazo de un mes desde la misma, con indicación de su ubicación, precio, fecha de adquisición y situación administrativa, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal.”

Además de estas limitaciones y controles en la transmisión de viviendas protegidas se han añadido otra serie de controles para evitar los fraudes. Los promotores de viviendas protegidas están obligados a comunicar al Ayuntamiento al solicitar la correspondiente licencia de ocupación, el carácter de viviendas protegidas de la promoción. Esta previsión legal es actualmente más controlable por la corporación municipal dado que es el propio ayuntamiento el que ahora tiene la competencia de calificación de viviendas protegidas. Para evitar transmisiones u ocupación de estas viviendas sin la preceptiva comunicación y autorización se establece que las compañías suministradoras de los servicios de agua, gas, electricidad y telecomunicaciones deberán comunicar a la Consejería competente en materia de vivienda los cambios de titularidad que se realicen en los contratos para el suministro de tales servicios en las viviendas protegidas. El problema radica que no siempre estas compañías tienen conocimiento de que se trata de una vivienda protegida.

La administración pública dispone de ciertas prerrogativas sobre las viviendas protegidas:

- La Administración de la Junta de Andalucía o, en su caso, el Ayuntamiento o la entidad pública podrán ejercer el derecho de adquisición preferente sobre las viviendas protegidas de promoción privada, está podrá ejercerse a partir de calificación provisional y se podrá ejercer sobre las viviendas vacantes.
- El derecho de tanteo podrá ejercitarse en las segundas y siguientes transmisiones que deben comunicarse a la Consejería.
- El derecho de retracto se puede ejercer en el caso de que quienes transmitan o adquieran una vivienda protegida no hubieran realizado las comunicaciones establecidas o de que tales comunicaciones sean incompletas o defectuosas o de que la transmisión se haya producido antes del transcurso del plazo señalado para el ejercicio del derecho de tanteo o de la notificación de la resolución comunicando la voluntad de no ejercerlo, o en condiciones distintas a las anunciadas.
- Expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas protegidas, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:
 - Dedicar la vivienda a usos no autorizados, o alterar el régimen de uso de la misma
 - No destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente o mantenerla deshabitada por un plazo superior a tres meses

- Utilizar los/las adquirentes otra vivienda construida con financiación pública
- Incurrir los/las adquirentes en falsedad de cualquier hecho que fuese determinante de la adjudicación en las declaraciones y documentación exigidas para el acceso a la vivienda.
- Incumplir las obligaciones, condiciones y requisitos establecidos para la enajenación en primera o posteriores transmisiones.
- Desahucio administrativo procede contra las personas beneficiarias, arrendatarias u ocupantes de las viviendas protegidas, o de sus zonas comunes, locales y edificaciones complementarias, que sean de titularidad pública en los siguientes supuestos: por falta de pago, por haber sido sancionado por infracción grave o muy grave, por no destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente, por la cesión total o parcial de la vivienda, local o edificación bajo cualquier título, destinar la vivienda, local o edificación complementaria a un uso indebido o no autorizado o por ocupar una vivienda o sus zonas comunes, locales o edificación complementaria sin título legal para ello.
- Sanciones administrativas, recogidas en un extenso título III de la Ley Las infracciones graves pueden sancionarse con multas de los 3.000 a los 30.000€ y las muy graves de 30.000 a 120.000€. La Ley 4/2013 ha introducido nuevos supuestos de infracciones muy graves consistente en la falta de comunicación de la adquisición de viviendas protegidas o la no puesta a disposición de los Registros públicos de viviendas, entre otros supuestos.

5. SITUACIÓN DEL MERCADO INMOBILIARIO EN ESPAÑA Y ANDALUCÍA.

Para analizar la situación del mercado inmobiliario actual en España y Andalucía es preciso que veamos como se ha llegado a esta situación presente, aportando una serie de datos que nos hagan comprender la misma. Vaya de antemano algunos datos. Mientras en el año 1.987, 0,8 millones de hectáreas de la superficie española estaban construidas, veinte años después se habían alcanzado 1,2 millones de hectáreas, dicho de otra manera un tercio del suelo construido en España a lo largo de toda su historia lo ha sido en los últimos veinte años. La construcción residencial duplicaba su peso en el Producto Interior Bruto, pasando del 4,7% en 1997 al 9,3% en 2007, de modo que nunca antes se había urbanizado ni construido tanto en nuestro país, siendo la construcción uno de los sectores más pujantes de nuestra economía. Tal y como se deduce del Sistema de Información Urbana y el Estudio de Sectores Residenciales en España 2011, ambos elaborados por el Ministerio de Fomento, España posee actualmente, si no se reactiva la demanda, suelo capaz de acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos cuarenta y cinco años.

La expresión burbuja inmobiliaria, que coloquialmente se utiliza, hace referencia a como se utilizó por el sector de la construcción la vivienda como un bien especulativo que hizo encarecer la misma de una forma artificial, sobrevalorándola. Aunque la burbuja empezó a gestarse a principios de la década de los ochenta, es en la década entre 1998 y 2008 cuando los precios del mercado inmobiliario se dispararon de una manera sensacional y llevaron al estallido de la misma. Las consecuencias personales que esto significó lo describe muy bien José Chamizo, entonces Defensor del Pueblo Andaluz en una conferencia³⁵ *“En un país en el que, en 1987, comprar una vivienda en propiedad de 90 m² requería 3,4 veces el salario medio de ese año, mientras que en el año 2004 era preciso destinar 8,2 veces el salario para poder ejercitar la compra. Así las cosas, una persona joven debería cobrar un 121,13 más de lo que actualmente es su remuneración para comprar una vivienda libre de 90 m² en España”*.

El sector inmobiliario tuvo una notable importancia a nivel mundial en la generación de la actual crisis económica, en España ha tenido una significación muy especial. La banca prestó para la adquisición de viviendas sin comprobar la solvencia de las personas. El sector financiero incentivaba los préstamos hipotecarios con una sobrevaloración en la tasación del producto inmobiliario, con la perversa realidad que la gran mayoría de las sociedades de tasación estaban en manos de los bancos, esta situación ha motivado una reciente modificación legal³⁶. En nada se asemejan el valor de la vivienda establecido en el préstamo hipotecario, del valor registral o del valor catastral, la especulación está generalizada y hay un control administrativo escaso que dejan en manos del mercado libre la autorregulación de los precios. La adquisición de viviendas se convirtió para muchos (la mitad de los compradores) en un componente de inversión más. El ladrillo auguraba suculentos beneficios a los inversores-especuladores, viendo el incremento constante de los precios que se producía.

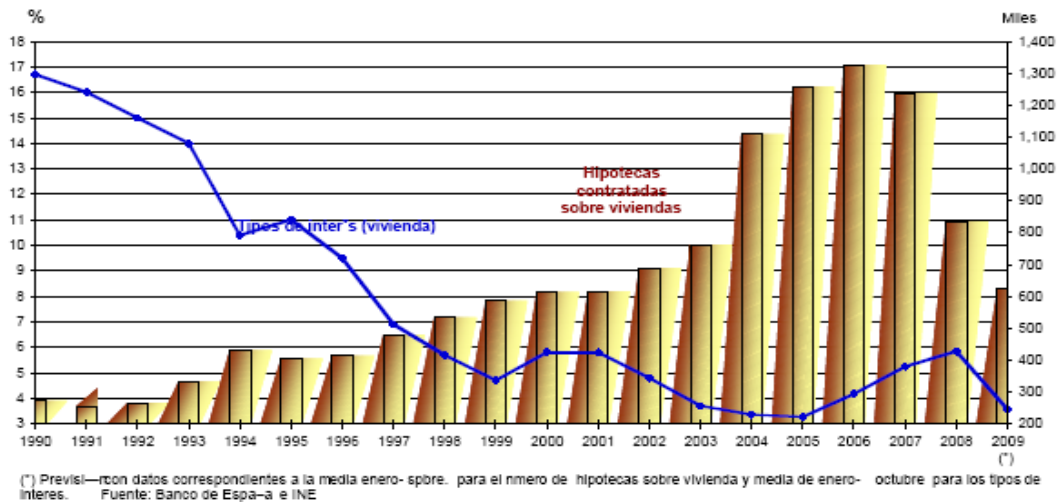
Los precios de la vivienda se incrementaron según el Banco de España en el periodo álgido de la burbuja entre 1997 y 2006 en un 100% en términos reales (un 150% si no tenemos en cuenta la inflación), para algunos analistas el incremento fue del 220%. Sea como fuere el incremento fue desorbitado y desde luego no obedece a las leyes del mercado libre, que establecen que a mayor oferta (construcción de viviendas) con una demanda establecida deberían haberse reducido los precios y no haberse disparado, lo que apunta que efectivamente hubo una burbuja inmobiliaria y una especulación con este bien fundamental. Alemania y Francia juntas tienen dos veces más territorio y tres veces más población que España, sin embargo entre el 2002 a 2007 se construyeron en España más viviendas que en esos dos países conjuntamente. En el 2006 se iniciaron la construcción de 900.000 viviendas: más que en Alemania, Francia e Italia juntas. Estos datos ya los predijo el Presidente del Gobierno cuando manifestó que en el 2004 se iban a construir 650.000 nuevas viviendas en España, más viviendas que

³⁵ José Chamizo. "Reflexiones en torno al reto de garantizar un derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada para toda la ciudadanía. Conferencia de clausura de la Jornada sobre el Derecho a la Vivienda, Sevilla, 6 de noviembre de 2007

³⁶ Ley 01/2013 de 14 de mayo de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, (BOE de 15/05/2013) Artículo 4

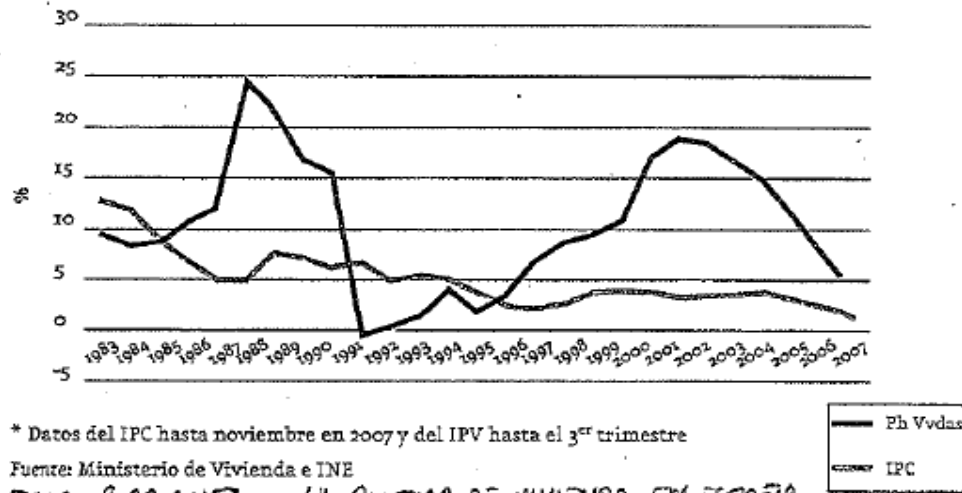
en Francia y Alemania juntas. En el año 2004 se vendieron un total de 295 000 y en el 2005, unas 336 000 viviendas nuevas y el record lo tenemos en el año 2006 que supera las 900 000 (nuevas y usadas). En el 2009 la venta de viviendas en España cae un 18%, pero todavía se contabilizan 462.747 operaciones.

Tipos de interés de los créditos a comprador de vivienda (medias anuales) y número de hipotecas contratadas sobre viviendas (totales anuales), 1990-2009. Figura 1



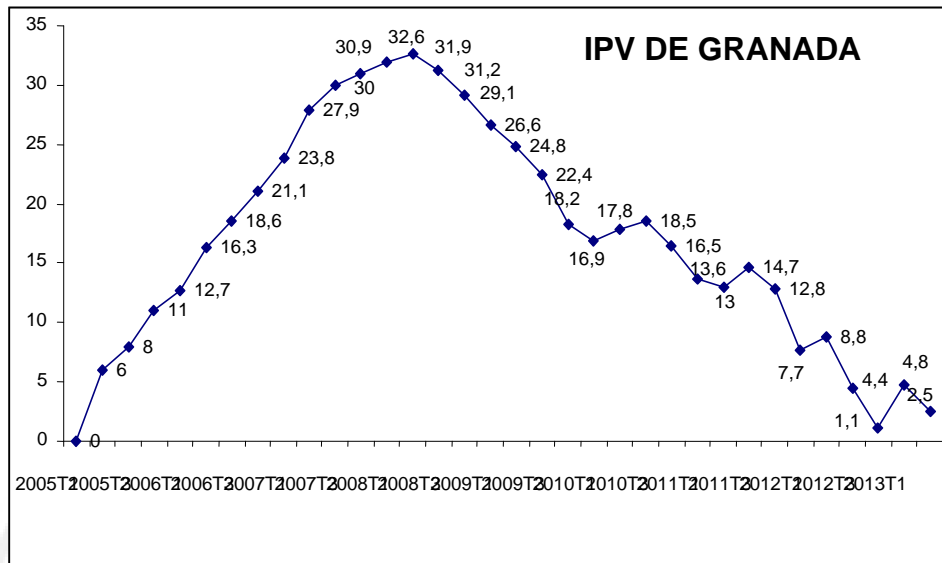
A partir del 2008 comienza un descenso en el precio de la vivienda con un 4,3% de media, continua en el 2009 con un 5,4%, al año siguiente la bajada fue menor un 1,9% para pegar un salto cuantitativo con un descenso del 11,2% en el año 2011, datos del INE. En el primer trimestre de 2012 respecto al mismo periodo del año anterior la vivienda libre se abarató de media un 12,6%, es el mayor descenso desde el año 1985 en el que se dispone de datos al respecto. Los gráficos que aportamos son suficientemente elocuentes sin necesidad de ninguna otra explicación.

Precios de la vivienda e Índice de Precios de Consumo.
Variaciones medias anuales. 1983-2007.



En el enlace a pie de página aparece un interesante artículo que recoge las cifras específicas para Granada.³⁷ Como datos a destacar señalamos que en la provincia de Granada actualmente la vivienda es un 2,5% más cara que en enero de 2005. En este periodo de tiempo el índice de precios al consumo (IPC) aumentó un 24,1%. El primer trimestre de 2007 marcó en Granada capital un máximo histórico del precio de la vivienda que alcanzó un 32,6% más cara que a principios de 2005. El precio estaba entonces en 3.127,30 €/m² en vivienda libre con menos de dos años de antigüedad. El precio medio de las transacciones inmobiliarias ha descendido un 30% desde el primer trimestre de 2008 hasta junio de 2013, esto quiere decir que el coste medio de operaciones inmobiliarias en la provincia de Granada ahora es de 112.000 euros, mientras que hace cinco años era de casi 160.000 euros.

³⁷ <http://granadaendatos.granadamedia.com/2013/11/15/el-precio-y-otras-verdades-de-la-vivienda-en-granada/>



El gráfico parte del índice de precio de la vivienda (IPV) en la provincia de Granada del primer trimestre del 2.005 (índice 0), alcanzando el máximo en el segundo trimestre del 2.008 (32,6) y de ahí en adelante se acusa un notable descenso hasta el cuarto trimestre del 2.012 (1,1), actualmente hay un ligero ascenso en el año 2.013.

Desde los máximos que alcanzó el índice del INE en el II Trimestre de 2007, la vivienda se ha abaratado como media a nivel nacional en un 25,6%. En el primer trimestre de 2013 el precio de la vivienda bajó un 6,6% de media y en tasa interanual - respecto al primer trimestre de 2012-, un 14,3%, datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) ³⁸. La Agencia Estándard and Poor's ³⁹ calcula que los precios de la vivienda en España descenderán un 8% en el 2013, para caer un 5% en 2014 y un 1% en 2015. Además, recuerda que desde marzo de 2008 los precios han descendido un 30,3%.

Para algunos economistas deben ajustarse aun más los precios de la vivienda, si tenemos en cuenta la renta disponible de las familias y el parque de viviendas vacías existente. Hay que considerar que el endeudamiento de las familias españolas se ha triplicado en los últimos diez años, gran parte motivada por los préstamos hipotecarios debido a la inversión inmobiliaria. Este endeudamiento estará hipotecando la economía familiar en las próximas décadas. Sobre esta situación ha alertado en varias ocasiones el Banco de España, aunque poco hizo en su momento para evitar la burbuja inmobiliaria. Algunos ya advirtieron de estas consecuencias del sobreprecio en el año 2.003 (en pleno boom inmobiliario) y también lo hicieron organismos internacionales, como la OCDE (2005). Las consecuencias de esta actividad para el sistema financiero la estamos padeciendo los españoles con el dinero invertido para rescate a la banca privada

³⁸ <http://www.ine.es/daco/daco42/ipv/ipv0113.pdf>

³⁹ El Mundo, <http://www.elmundo.es/economia/2013/11/04/5277c17863fd3d474b8b4575.html>

Según muchos analistas la nueva Ley del Suelo de España aprobada en 1998 junto con las facilidades de acceso al crédito hipotecario han sido las causas principales que nos ha llevado a la situación actual. Es imprescindible un mayor protagonismo de las administraciones públicas para evitar que esto se vuelva a repetir.

6. EL CENSO DE VIVIENDAS EN ESPAÑA Y ANDALUCÍA

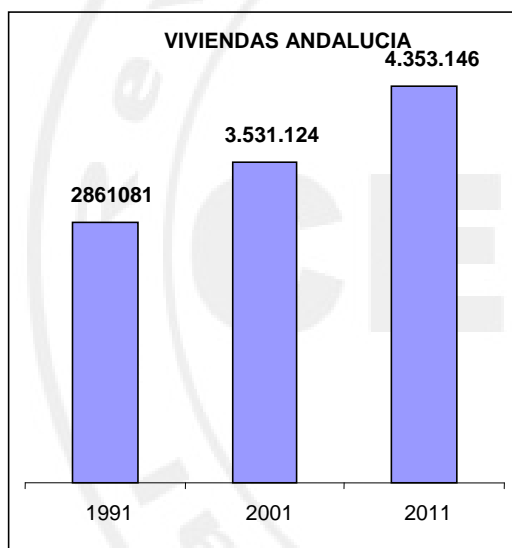
El Instituto Nacional de Estadística (INE)⁴⁰ publicó recientemente el censo de población y viviendas del año 2.011. Podemos ver la evolución de las viviendas y edificios en nuestro país en las últimas décadas con datos de municipios mayores de 2.000 habitantes. Aquí aparecen datos según el tipo de viviendas, principal o secundaria o si se encuentran vacías, también el año de la edificación y su estado. Vamos a detallar los datos que nos parecen de mayor utilidad. También otras entidades llevan un cierto control estadístico del que podemos extraer algún dato importante. Por ejemplo, según los visados expedidos por el Colegio de Arquitectos del 2003 al 2006 se proyectaron dos millones ochocientos mil viviendas, que se haya visado el proyecto no significa que al final se haya construido, pero apreciamos unas cifras astronómicas.

Según el INE entre los años 2002 y 2011 se construyeron 1.538.425 edificios en España. Los años de mayor actividad fueron 2005 y 2006, con el 14,6% y el 13,0% del total del decenio, respectivamente. Por el contrario, los últimos años de la década fueron los de menor actividad, con menos del 6% tanto en 2010 como en 2011. De las viviendas construidas en esos años el 67,6% de ellas están ocupadas, el 13,9% de ellas son viviendas secundarias y el 18,5% están vacías.

En España hay 25.208.623 viviendas. Ha habido un incremento en los últimos 10 años de 4.262.069, un 20,3%. Mientras la población se ha incrementado en un 14,6% en la última década.

Los edificios censados en 2011 tenían un número medio de plantas más elevado que hace 10 años. Así, el número medio de plantas ha pasado de 1,99 a 2,14. En cuanto a las instalaciones, los datos del censo 2011 muestran una mejora general respecto a los datos de 2001. En 2011 el 6,3% de los edificios disponían de ascensor, frente al 4,8% registrado en el anterior censo. Además, el 22,9% de los edificios eran accesibles (frente al 21,1% anterior) y el 34,7% de los edificios tenían garaje (frente al 27,3% del año 2001).

⁴⁰ INE, nota de prensa 18 de abril 2013

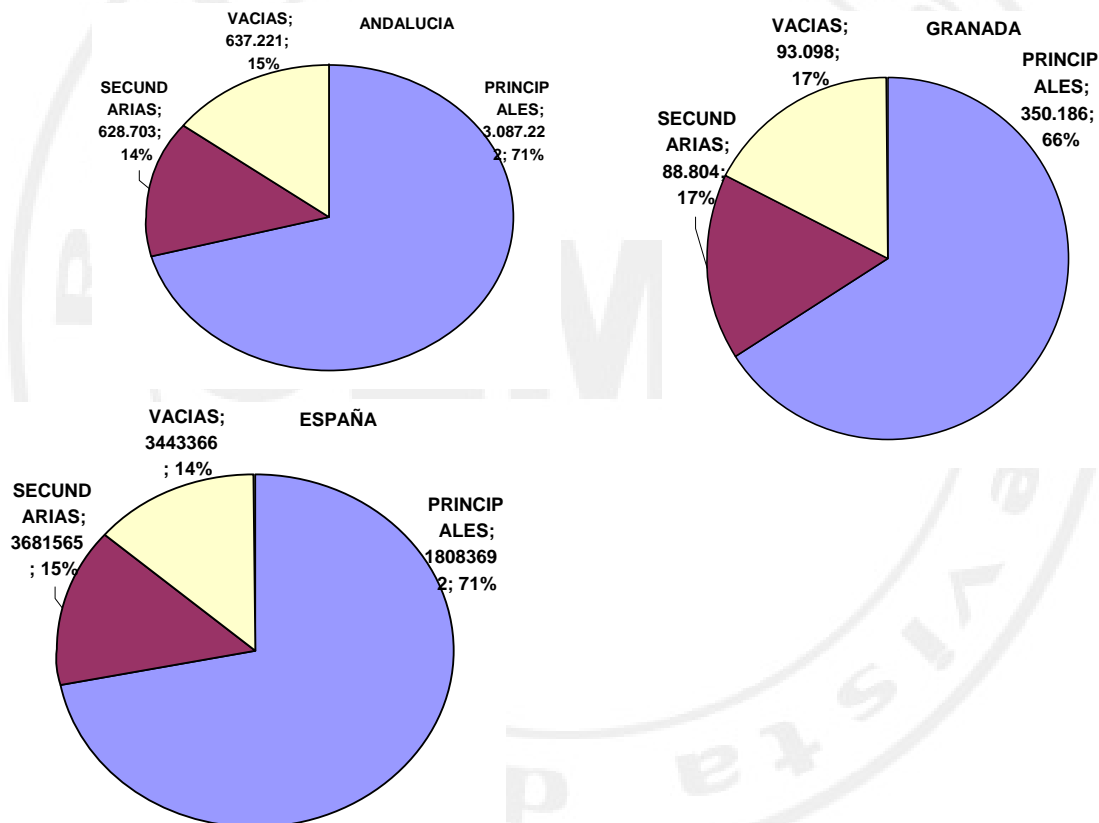


En Andalucía hay censadas 4.353.146 viviendas con un incremento en los últimos diez años del 23,3%, en cifras absolutas de 822.022 viviendas. El aumento del número de viviendas en Andalucía ha superado en un 3% el incremento medio a nivel nacional y se sitúa en el sexto lugar por Comunidades Autónomas. En la provincia de Granada se censaron en el año 2.011 un total de 532.088 viviendas, aumentando el parque de viviendas en 89.819 en diez años, con un incremento relativo del 17%.

La distribución entre viviendas principales, secundarias y vacías es la siguiente:

	ESPAÑA	ANDALUCIA	GRANADA
PRINCIPALES	18.083.692	3.087.222	350.186
SECUNDARIAS	3.681.565	628.703	88.804
VACIAS	3.443.366	637.221	93.098

Si vemos los números relativos que se muestra en el grafico podemos sacar algunas conclusiones:



El porcentaje de viviendas principales es similar a nivel de España y Andalucía, el 71%, sin embargo en la provincia de Granada baja al 66%. Por el contrario las viviendas vacías y secundarias en la provincia de Granada están entre dos y tres puntos porcentuales por encima de los datos a nivel nacional y de Andalucía.

Como hemos señalado anteriormente el incremento de viviendas ha sido notable en los últimos diez años según los datos del INE:

	ESPAÑA	ANDALUCIA	GRANADA
Incr.PRINCIPALES	3.896.523	670.043	68.629
Inc. SECUNDARIAS	28.602	63.427	4.975
Inc. VACIAS	336.943	88.552	16.215
TOTAL	4.262.068	822.022	89.819

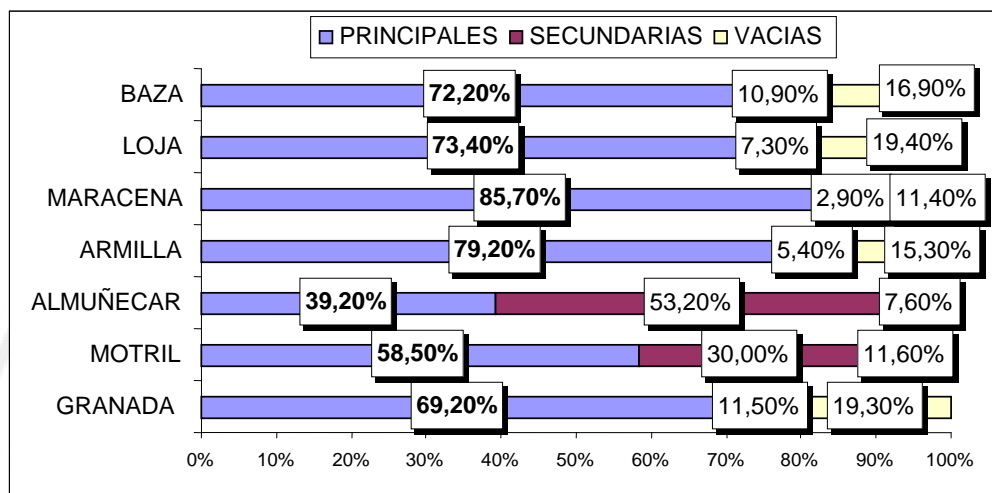
En cuanto a viviendas principales (Se definen como las que se encuentran ocupadas la mayor parte del año) el 15% son de nueva construcción (menos de 10 años), el 44% tiene menos de 30 años y el 80,5% menos de 50 años. El 5,6% de las viviendas principales no se encuentran en buen estado. El incremento en los últimos diez años del número de viviendas principales en Andalucía está a nivel de la media nacional (27,7%).

El 77,5% de las viviendas secundarias (las que solo se ocupan durante una parte del año) son posteriores a 1960 y casi la mitad de ellas (el 46,0%) tienen menos de 30 años. Apenas un 6,8% de viviendas secundarias no se encuentran actualmente en buen estado. Este porcentaje era del 8,3% hace diez años. En general, las provincias con menores cifras de población son las que tienen un porcentaje de viviendas secundarias más elevado. Esto se debe al número de viviendas que se mantienen en los municipios rurales y que se ocupan durante los periodos vacacionales.

Hay cerca de tres millones y medio de viviendas vacías en España, 637.000 en Andalucía y 93.000 en la provincia de Granada. Según datos del Ministerio de Fomento la vivienda nueva vacía asciende a 723.043 viviendas. Las políticas sobre viviendas vacías en otros países es muy variopinta, lo analizaremos en el próximo capítulo. Resulta interesante ver qué ha ocurrido con este tipo de viviendas en otros países de Europa. En Holanda, por ejemplo, la ocupación de viviendas que estén vacías desde hace más de un año es legal y solo se devuelve al propietario si demuestra que no volverá a estar vacía. Con este tipo de políticas, Holanda ha logrado mantener una de las tasas más bajas de desocupación de la Unión Europea, cercana al 2%.

El 21,4% de las viviendas vacías están en edificios construidos en los últimos diez años. El 40,4% de las viviendas vacías tiene menos de 30 años y el 70,3% menos de 50 años. El 29,7% de las viviendas vacías tienen, por tanto, 50 o más años. Un 15,1% de las viviendas vacías no se encuentran en buen estado. Granada se encuentra en el noveno lugar de las provincias españolas con mayor porcentaje de viviendas vacías, un 17,5%. Almería tiene un 18,6%, por contra Cádiz esta con un 12,6% en los últimos puestos de este ranking.

Vamos a facilitar los datos de la distribución del parque de viviendas en los principales municipios granadinos



La distribución de la distintas situaciones de la vivienda como podemos apreciar es muy dispar. Tenemos dos municipios, el de la capital y Loja con un elevadísimo número de viviendas vacías, cercano al 20%, Baza también tiene un importante número de viviendas deshabitadas (17%). Los municipios del área metropolitana, Armilla y Maracena disponen de un bajísimo porcentaje de viviendas secundarias. Los dos municipios situados en la costa, Motril y Almuñecar destacan por el elevado número de viviendas secundarias. Almuñecar con un 53,2% de viviendas secundarias se encuentra en el quinto lugar de los municipios españoles de más de 20.000 habitantes en este índice; sin embargo, este municipio está en el puesto 16 entre los 20 municipios mayores de 20.000 habitantes con menor crecimiento relativo del número de viviendas en la última década con un 6,2%. La población del cinturón de Granada con mayor número de viviendas vacías es Cijuela, con un 34% de viviendas deshabitadas, con niveles por encima del 30% están Láchar y Alhendín. El municipio metropolitano que menos viviendas vacías tiene es Peligros, con un 7,2%, seguido de Cúllar Vega con un 11,6%.

El Defensor del Pueblo⁴¹ de España realizó un estudio sobre viviendas protegidas vacías publicado en marzo 2013. Se encontró con un gran problema y es que por un lado no todas las comunidades autónomas que tienen competencias en materia de vivienda le aportaron los datos adecuados, sino que además no estaba tampoco claro

⁴¹www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Estudio_Viviendas_Protegidas_Vacias.pdf

la definición que cada comunidad tiene sobre lo que es vivienda protegida, por lo cual las conclusiones de este interesante estudio están bastante limitada.

El informe facilito estos datos:

- Hay más de 250.000 viviendas con algún tipo de protección pública (de promoción pública y privada), sin contar las que gestionan los ayuntamientos o las empresas públicas municipales
- Aproximadamente 13.504 viviendas están vacías, de las cuales pueden considerarse disponibles 9.752.
- Hay al menos 332.529 personas solicitantes de vivienda pública

Andalucía apporto los siguientes datos:

- Entre enero del 2.009 y mayo del 2.012 se calificaron definitivamente 29.251 viviendas,
- 11.996 eran de promoción privada (9.716 en régimen de venta y 2.280 en régimen de arrendamiento)
- 17.255 de promoción pública (12.780 en régimen de venta y 4.475 en régimen de arrendamiento).
- En el registro hay 86.646 solicitantes.

No se pueden hacer comparaciones con otras comunidades dado que los periodos de tiempo que cada comunidad ha facilitado los datos al Defensor del Pueblo difieren entre si. Además la definición de vivienda protegida varia, mientras algunas comunidades incluyen las viviendas de iniciativa municipal entre estas, otras solo contabilizan las del parque publico autonómico etc. Si para obtener los datos anterior nos encontramos con una inmensa disparidad, cuando se solicita los datos de viviendas protegidas vacías nos encontramos con situaciones totalmente opuestas según que comunidad. Varias comunidades entre ella la andaluza, no ofrecen datos. Andalucía se limita a señalar que no consta contrato de adquisición en el 8% de viviendas protegidas de nueva construcción y que el porcentaje es mayor en las destinadas a alquiler. Cataluña declara 3.264 viviendas vacías, el País Vasco o la Comunidad Valenciana declaran no tener viviendas protegidas vacías. Todos señalan la existencia de ocupaciones irregulares de alguna de estas viviendas.

Es una pena de que a pesar del esfuerzo que ha hecho esta institución no tengamos datos que puedan ser útiles para conocer la ocupación del parque de viviendas que han sido financiadas con fondos públicos. De la escasa actividad inspectora de la Junta de Andalucía en materia de vivienda protegida podemos darnos una idea con el siguiente dato: Desde 2008-2012 se han incoado 98 expedientes sancionadores (53 de oficio y 45 por denuncia), obviamente los resueltos con sanción han sido muchos menos. Si comparamos esto con los datos de una comunidad uniprovincial como Cantabria veremos la diferencia: Entre el 2009 y 2011 se han inspeccionado 2.596 viviendas y en 90 de ellas ha habido una sanción por encontrarse desocupada.

Si se pretende hacer una política activa en materia de vivienda es imprescindible poner el punto de mira en la actividad inspectora, máxime en un tiempo como el actual donde hay muchas personas que necesitan una vivienda mientras otras ocupan una o varias viviendas protegidas fraudulentamente y muchas otras se encuentran desocupadas.

7. POLÍTICAS Y NORMATIVA QUE REGULAN EL MERCADO INMOBILIARIO.

Todos estos datos nos dan una idea de lo que ha venido denominándose el boom inmobiliario o la política de ladrillo. Gran parte de la economía española en la última década giró en torno al ladrillo, en torno al sector de la construcción, no solo en el ámbito que nos ocupa, de construcción de viviendas, sino en todo tipo de obras e infraestructuras promocionadas por las distintas administraciones públicas. Esta circunstancia ha sido decisiva y explica en gran parte la situación actual de crisis del país. El estallido de la burbuja inmobiliaria ha sido provocada por la falta de financiación del sector bancario a este sector económico, que en su día fue pujante para la economía española, y que ha conllevado a su vez a un rescate del sector financiero español. Aquí se encuentra la causa de la situación actual en el mercado inmobiliario. Los distintos gobiernos ante la nueva situación no le quedan otra que la de un cambio de rumbo en la política de viviendas. Los diversos gobiernos independientemente del signo político contribuyeron con sus políticas a ese boom inmobiliario que termino con el estallido de la burbuja.

En este afán de fomento de la construcción se prometen en el año 2.004 que en el próximo plan se iban a construir 800.000 viviendas protegidas y que se iba a cargar con impuestos a las viviendas vacías. El plan aprobado fue más modesto y tampoco se gravó la vivienda vacía. En abril 2004 el gobierno recientemente elegido estrena un plan de choque⁴², aunque se queda corto frente a las expectativas que había generado.

El Plan estatal 2005-2008 reconocía en su preámbulo

“El crecimiento de la construcción residencial tampoco ha solucionado el problema social de acceso a la vivienda que afecta a multitud de ciudadanos, ni ha respondido a la creciente demanda y a las necesidades de vivienda de una parte importante de la población. La especulación ha dificultado aún más y en muchos casos, impedido, el acceso a la vivienda de un número elevado de personas.”

Se marcaba como objetivos prioritarios

”En primer lugar, el objetivo prioritario es que la vivienda protegida amplíe su peso en el conjunto de los mercados de vivienda, 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. En segundo lugar, contribuirá a

⁴² Real Decreto 1721/2004, de 23 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005

un mayor equilibrio entre las formas de tenencia, fomentando el alquiler hacia una equiparación con la propiedad, y promoviendo la movilización del parque de viviendas desocupadas para alquiler”.

El plan Estatal 2009-2012 parte del siguiente análisis

“La política de vivienda en España a finales del año 2008 está marcada por dos grandes frentes de atención; por un lado, por las todavía graves dificultades de acceso a la vivienda de una parte muy importante de la población, como resultado del largo período de alzas de precios de la vivienda (1996-2007) muy por encima de la inflación y, en consecuencia, por encima de la evolución de los salarios; y, por otro lado, por un severo escenario económico y financiero, una de cuyas manifestaciones más evidentes está siendo la retracción tanto de la demanda como de la oferta de viviendas.”

Aun sin reconocer la crisis del sector que ya en esta época se vislumbraba, se reconocía lo siguiente:

“Por el lado de la oferta el Plan se hace eco, tras un largo período en el que los volúmenes de producción de viviendas han estado muy por encima de las estrictas necesidades de alojamiento de la población, que hoy se produce un doble fenómeno: de acumulación de viviendas ya acabadas o en curso de construcción con dificultades de comercialización por retraimiento de la demanda, y el freno drástico de la nueva producción de viviendas”

Sin abordar un nuevo plan el gobierno reconoce la realidad de la crisis inmobiliaria y modifica el Plan⁴³ dándole una nueva orientación radicalmente distinta a los planes anteriores.

“La política de vivienda en España a finales del año 2010 gira en torno a dos ejes prioritarios: El fomento del mercado de viviendas en arrendamiento y la promoción de la rehabilitación del parque residencial existente. El fomento del arrendamiento intenta mejorar la situación de escasez y el elevado precio de las viviendas ofrecidas en este régimen de tenencia y facilitar así el acceso de los ciudadanos a viviendas en alquiler. La rehabilitación residencial, por su parte, tiende a racionalizar la existencia de un importante parque residencial en España. Además de su fuerte capacidad específica para generar empleo, constituye una alternativa parcial a la nueva construcción residencial, y de carácter más sostenible que ésta última. En general, ambas líneas de actuación contribuyen a dar respuesta a problemas de alojamiento de una parte de la población, aliviando la presión de la demanda de nuevas viviendas”.

Por su parte los planes andaluces en sintonía con los estatales establecían también sus objetivos en los preámbulos de los distintos planes. El plan andaluz de vivienda y suelo 2003-2007 hacia el siguiente diagnóstico:

⁴³ Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE 18-12-2010)

“El permanente incremento del precio de la vivienda, por motivos ajenos al mercado tradicional de oferta y demanda, está impidiendo el acceso a la misma, no solo a las familias de menores recursos sino también a los jóvenes en vías de emancipación y a las familias de rentas medias que ven como sus ingresos ya no son suficientes para acceder al mercado tradicional de vivienda libre.”

Por lo que se plantea el incentivar la construcción de viviendas y plantea como *objetivos del Plan:*

“Facilitar el acceso a la vivienda de familias que, con ingresos hasta de cuatro veces el salario mínimo interprofesional, tienen dificultades de acceso al mercado inmobiliario actual”

Se escribía en el preámbulo de este plan que en el plan anterior (1.992-2002) había conseguido:

“El Plan anterior, que supuso la puesta en el mercado de más de sesenta mil viviendas de nueva construcción y actuaciones en más de cien mil viviendas construidas con los Programas de rehabilitación y adquisición de viviendas existentes”

El plan de vivienda es modificado mediante el Decreto 463/2004, de 27 de julio⁴⁴ para adecuarlo al plan de choque que aprobó el Gobierno de la Nación cuyo objetivo radicaba en fomentar el alquiler de viviendas.

El Plan andaluz de 2008-2012⁴⁵ mantiene la línea de los anteriores planes, es decir el fomento o la incentivación de la adquisición de vivienda de forma específica para los jóvenes. Cuantifica los objetivos señalando:

“Los objetivos establecidos en el presente Plan Concertado se fijan en consonancia con los establecidos en el Pacto Andaluz por la Vivienda con la finalidad de hacer posible la construcción de las 300.000 viviendas protegidas que se recogen para el período de vigencia del referido Pacto 2008-2017”.

Los agentes políticos y sociales que firmaron el plan concertado ignoraron o no quisieron ver la realidad del mercado inmobiliario que por entonces ya se podía vislumbrar y establecieron unos objetivos inalcanzables a todas luces vistas.

Este plan se modifica⁴⁶ para adecuarse al plan estatal que se aprobó en diciembre del 2.008 para dar prioridad al fomento del alquiler de vivienda entre otras medidas que se adoptan en el mismo. Las modificaciones obligan a publicar un texto

⁴⁴ DECRETO 463/2004, de 27 de julio, por el que se modifica el Decreto 149/2003, de 10 de junio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 y se regulan las actuaciones contempladas en el mismo (BOJA 4-8-2004)

⁴⁵ DECRETO 395/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 (BOJA 2-7-2008)

⁴⁶ DECRETO 266/2009, de 9 de junio, por el que se modifica el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado por el Decreto 395/2008, de 24 de junio.(BOJA 30-6-2009)

integrado de ambos decretos⁴⁷ que podemos decir que ha estado vigente hasta el año 2.013.

En el informe anual del Defensor del Pueblo Andaluz de 2012⁴⁸ se dice

“En este sentido, es preciso recordar que en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 se hizo una previsión de construcción de vivienda protegida, en régimen de propiedad y de alquiler, de 132.000 viviendas de las que sólo se han construido en torno al 40% de ellas.

Es verdad que la crisis, que empezaba a hacer sentir sus efectos en ese primer año del Plan, se ha ido agravando en su entidad, complejidad y consecuencias, durante los años siguientes, con los efectos que ha tenido en las entidades financieras, en los particulares y, por supuesto, en los presupuestos públicos, pero creemos que ha podido influir también, en este incumplimiento de objetivos, el diseño de los propios productos ofertados en la política de vivienda, por supuesto la falta de liquidez del sistema financiero, el retraimiento de la iniciativa privada para poner en marcha estas promociones y la propia situación económica de los demandantes”.

Mas adelante en el mencionado informe el Defensor del Pueblo expone *“desde la Dirección General de Vivienda se nos ha informado (en oficio de 17 de Febrero de 2012) que, en los años de vigencia del Plan Concertado 2008-2012, se han calificado provisionalmente un total de 1.108 viviendas para la integración social (de las cuales el 30% se destina a colectivos en riesgo de exclusión social) y 174 alojamientos protegidos. De este número total, se tiene constancia por la Dirección General de Vivienda que han sido definitivamente calificadas 174 viviendas, significando lo siguiente: Aunque esta Institución no es ajena a las dificultades por las que están atravesando las Administraciones Públicas en nuestro país, singularmente las entidades locales, nos parece insuficiente el número de viviendas de esta naturaleza que se han promovido en nuestra Comunidad Autónoma durante los años 2009-2011, años en los que ha crecido especialmente la demanda de este tipo de viviendas, como consecuencia de los efectos de la crisis económica, de las crecientes tasas de desempleo y de las dificultades que las familias se están encontrando a la hora de acceder una vivienda digna y adecuada, ejercitando así un derecho previsto constitucional y estatutariamente”.* A estas palabras poco podemos añadir.

8. PLANES DE VIVIENDAS.

La política de vivienda se plasma en los diversos planes tanto estatales como autonómicos, pero también dentro de sus limitaciones en los planes municipales de vivienda. Como ya hemos comentado son muy pocos los municipios que han elaborado

⁴⁷ ORDEN de 7 de julio de 2009, por la que se publica el texto integrado del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado por el Decreto 395/2008, de 24 de junio, con las modificaciones introducidas por el Decreto 266/2009, de 9 de junio (BOJA 5-8-2010)

⁴⁸ <http://www.defensordelpuebloandaluz.es/content/informe-anual-2012>

este preceptivo plan. El Estado ha aprobado hasta la fecha diez planes de vivienda con una vigencia entre tres y cuatro años. Concretamente han sido los siguientes:

- Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre: Plan 1981-1983
- Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre: Plan 1984-1987
- Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre :Plan 1988-1992
- Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre: Plan 1992-1995
- Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre: Plan 1996-1999
- Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio: Plan 1998-2001
- Real Decreto 1/2002, de 11 de enero: Plan 2002-2005
- Real Decreto 801/2005, de 1 de julio: Plan 2005-2008
- Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre: Plan 2009-2012

El último plan aprobado es el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016 mediante Real Decreto 233/2013, de 5 de abril y publicado en el BOE el 10 de abril.

Por su parte el gobierno andaluz ha aprobado hasta la fecha cinco planes de viviendas:

- Decreto 119/1992: Plan 1992-1995
- Decreto 51/1996: Plan 1996-1999
- Decreto 166/1999: Plan 1999-2002
- Decreto 149/2003: Plan 2003-2007,
- Decreto 395/2008: Plan 2008-2012 (Modificado por Texto integrado Plan concertado vivienda y Suelo Orden de 7 de julio (BOJA 5 de agosto 2009)

A la fecha de redacción de este capítulo hay un borrador del decreto por el que se regula el plan marco de vivienda y rehabilitación en Andalucía que marcará la política de vivienda en la comunidad en los próximos años.

Todos los planes anteriores a 2012, tanto estatales como andaluces, han mantenido como objetivos el fomento de la construcción de un volumen creciente de viviendas, basándose en la ocupación de nuevos suelos y en el crecimiento desarrollistas de las ciudades. Estos planes iban orientados en mayor medida, aunque proclamasen otros objetivos en sus preámbulos, a incentivar el acceso a la vivienda bajo la forma de propiedad en detrimento del alquiler o arrendamiento. Esta incentivación se complementa con medidas fiscales que hacían más atractivo el mercado inmobiliario de compra de viviendas.

El propio gobierno central lo dice en el preámbulo del actual plan estatal

“Todos estos planes tienen elementos comunes: fomentan la producción de un volumen creciente de viviendas, se basan en la ocupación de nuevos suelos y en el crecimiento de las ciudades y apuestan, sobre todo, por la propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda y establecen unas bases de referencia a muy largo plazo, para unos instrumentos de política de vivienda diseñados en momentos sensiblemente diferentes de los actuales”.

El nuevo plan de viviendas requiere una reorientación o un giro de ciento ochenta grado y así se recoge en el preámbulo.

“La crisis económico-financiera que afecta a nuestro país y que se manifiesta con especial gravedad en el sector de la vivienda, pone hoy de manifiesto la necesidad de reorientar las políticas en esta materia. En efecto, tras un largo periodo produciendo un elevado número de viviendas, se ha generado un significativo stock de vivienda acabada, nueva y sin vender (en torno a 680.000 viviendas) que contrasta con las dificultades de los ciudadanos, especialmente de los sectores más vulnerables, para acceder a una vivienda, por la precariedad y debilidad del mercado de trabajo, a lo que se une la restricción de la financiación proveniente de las entidades crediticias.

En paralelo, el mercado del alquiler de vivienda en España es muy débil, sobre todo si se compara con el de los países de nuestro entorno. Según los datos del último censo disponible, el alquiler significa en España, el 17%, frente al 83% del mercado de la vivienda principal en propiedad. En Europa, en porcentajes medios, el mercado de la vivienda principal en alquiler representa el 38%, frente al 62% de vivienda en propiedad. La realidad económica, financiera y social hoy imperante en España, aconseja un cambio de modelo que equilibre ambas formas de acceso a la vivienda y que, a su vez, propicie la movilidad que reclama la necesaria reactivación del mercado laboral. Un cambio de modelo que busque el equilibrio entre la fuerte expansión promotora de los últimos años y el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario ya construido, no sólo porque constituye un pilar fundamental para garantizar la calidad de vida y el disfrute de un medio urbano adecuado por parte de todos los ciudadanos, sino porque además, ofrece un amplio marco para la reactivación del sector de la construcción, la generación de empleo y el ahorro y la eficiencia energética, en consonancia con las exigencias derivadas de las directivas europeas en la materia”.

Esta orientación coincide plenamente con la de algunos académicos que ya señalaban por donde debería ir la política de viviendas que hacían estas críticas al plan anterior.

“Finalmente, y teniendo en cuenta que solo el stock de viviendas nuevas sin vender alcanza los 1,3 millones de unidades, parece poco razonable seguir adelante con la idea de construir 150.000 viviendas de protección oficial cada año en los próximos 10 años como pretende el gobierno. Muy al contrario, es necesario comenzar a cambiar la estructura productiva de la economía española. Es necesario pensar fórmulas para dar salida a este stock de viviendas que no impliquen que el sector público pague precios especiales por las viviendas libres que no se puedan vender. Si el

gobierno no dejara en su empeño de seguir enladrillando España al menos se debería asegurar que las nuevas viviendas de protección oficial son todas de alquiler y no de propiedad (aunque el nuevo plan de vivienda solo reserve al alquiler el 40%). Si se hubiera adoptado esta política desde el año 1980 en la actualidad existiría un stock de viviendas sociales en alquiler superior a los 2 millones.”⁴⁹

9. LA INCENTIVACIÓN DEL MERCADO DE ALQUILER Y LA REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS

El Parlamento de España aprobó recientemente una Ley que modificaba la Ley de Arrendamientos Urbanos⁵⁰ con el objetivo señalado de “*flexibilizar el mercado del alquiler para lograr la necesaria dinamización del mismo, por medio de la búsqueda del necesario equilibrio entre las necesidades de vivienda en alquiler y las garantías que deben ofrecerse a los arrendadores para su puesta a disposición del mercado arrendaticio*”. Reforzando la libertad de pactos y dando prioridad a la voluntad de las partes y, reduciéndose la duración del arrendamiento de cinco a tres años en cuanto a la prórroga obligatoria y de tres a uno la prórroga tácita.

El primer objetivo que establece el Plan Estatal es “*Adaptar el sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la escasez de recursos disponibles, concentrándolas en dos ejes (fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbanas)*”.

Como hemos señalado anteriormente esos son los dos apartados en los que inciden tanto el plan estatal como el borrador del plan andaluz de viviendas. La orientación de la política de viviendas es clara. Vamos a ver con detalle en que consisten estas medidas.

9.1 El mercado de alquiler

Hemos señalado anteriormente como en España el régimen de vivienda en alquiler es la mitad que la media de los países de la Unión Europea, en España el 17% de las viviendas están en régimen de alquiler frente al 38% de media en Europa. En la tabla podemos ver la preeminencia de un tipo u otro de régimen de ocupación de vivienda de los distintos países.

⁴⁹José García Montalvo. “Los orígenes inmobiliarios de la crisis económica actual”

⁵⁰ Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas

ESTRUCTURACIÓN DEL MERCADO DE VIVIENDA			
Predominio muy fuerte de propietarios ocupantes (+ del 75%)	Predominio de propietarios ocupantes (del 51% al 75%) + parque de alquiler privado > parque de alquiler social	Predominio de propietarios ocupantes (del 51% al 75%) + parque de alquiler privado < parque de alquiler social	Predominio del parque de alquiler
Bulgaria Chipre España Estonia Hungria Irlanda Letonia Lituania Polonia Rumanía Eslovaquia Eslovenia	Bélgica Dinamarca Francia Grecia Italia Luxemburgo Malta Portugal Suecia	Austria Finlandia Países Bajos República Checa Reino Unido	Alemania

A pesar de las líneas políticas que marcaban los distintos planes de vivienda de fomentar el alquiler de viviendas, hasta la fecha los distintos programas desarrollados no han incidido de una forma decisiva en este mercado. En los diversos planes de viviendas tanto estatales como andaluces se recogían algunas medidas en este ámbito, pero la realidad es que no se ha conseguido incentivar este mercado suficientemente como lo demuestran las cifras anteriores. En Andalucía se favoreció la creación de Agencias de Fomento de Alquiler⁵¹ que colaborasen con la administración en la gestión del mercado de alquiler, tampoco esto ha dado su fruto. Medidas como la prevista en el plan andaluz 2005-2008 con ayudas directas a los propietarios de vivienda de alquiler de hasta 6.000€ por vivienda alquilada hicieron que se invertirán grandes cantidades de dinero y sin embargo apenas se cumplió el objetivo previsto.

España adolece de una normativa específica que garantice los alquileres sociales para personas con ingresos reducidos que garantice un verdadero derecho a la vivienda. En nuestro país se ha orientado en este aspecto la política de viviendas a favorecer las promociones de viviendas protegidas tanto de promociones privadas como publicas. Se

⁵¹ El Decreto 33/2005, de 15 de febrero, regula las Agencias de Fomento de Alquiler (AFA), las cuales fueron creadas por la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras. Por Orden de 8 de marzo de 2005 (BOJA 18 de marzo) se establece el procedimiento de registro de AFA

ha facilitado el acceso a viviendas protegidas muchas del parque público residencial a familias con un precio de alquiler establecido (precio máximo de vivienda protegida), pero en muchos casos no ha habido interés en hacer efectivo el pago de esas rentas o exigir una contraprestación a esas familias. Ese problema es abordado en el informe citado del Defensor del Pueblo.

Aunque se menciona en distintos textos el “alquiler social”, no hay ninguna norma que lo regule. El alquiler social es un concepto que liga el pago de la renta de la casa con los ingresos familiares, no pudiendo superar dicho pago un porcentaje de esos ingresos. Como línea de trabajo AVRA (Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, antigua EPSA) ha establecido que el alquiler social en las viviendas de su parque residencial no debe superar el 25% de los ingresos de la unidad familiar. En varios países de Europa, la vivienda social en alquiler es la principal acción pública tendente a solucionar el problema de acceso a la vivienda. Aunque ha habido una cierta desregulación en este ámbito con la liberalización progresiva de precios, una menor intervención pública, la privatización del parque público de viviendas pero ahora, debido a la crisis económica que padece Europa, vuelven a surgir posiciones más intervencionistas por parte de los Estados en casi todos los países para hacer frente a las crecientes demandas de vivienda que no se pueden canalizar a través de los mercados. Como botón de muestra podemos señalar algunos datos indicativos sobre el alquiler social en países europeos

Parque de alquiler social en los 27 Estados Miembros (2000-2005)				
	Parque de alquiler social	Por cada 1.000 hab	En % sobre el parque total de vivienda	En % sobre el parque de alquiler
Alemania	2.471.000	28	6%	11%
Austria	840.000	102	21%	53%
Bélgica	337.000	26	7%	23%
Bulgaria	110.000	14	2%	40%
Chipre	900	9	3%	14%
Dinamarca	543.000	102	20%	43%
España	141.000	3	1%	9%
Estonia	25.000	18	7%	44%
Finlandia	438.000	74	18%	52%
Francia	4.300.000	71	19%	43%
Grecia	0	0	0%	0%
Hungría	165.000	16	4%	66%
Irlanda	126.000	29	8%	38%
Italia	1.061.000	18	5%	26%
Letonia	1.200	5	1%	4%
Lituania	29.000	8	2%	66%
Luxemburgo	2.200	5	2%	8%
Malta	7.600	22	6%	23%
Países Bajos	2.400.000	147	35%	77%
Polonia	1.520.000	39	12%	47%
Portugal	160.000	15	3%	14%
Rep. Checa	867.000	85	20%	61%
Rumanía	178.000	8	2%	58%
Reino Unido	5.123.000	85	21%	68%
Eslovaquia	75.000	14	4%	80%
Eslovenia	47.000	23	4%	57%
Suecia	860.000	95	18%	40%

Los datos son suficientemente elocuentes. En ellos podemos constatar el escaso volumen de la vivienda social en nuestro país. Si ya de por sí el parque de vivienda en alquiler en España es reducido, lo es aún más en datos comparativos el parque de viviendas de alquiler que podemos llamar de alquiler social (el 1% sobre el total de viviendas). Este es un aspecto que obviamente debe ser a nuestro entender una prioridad de la actuación política en este ámbito en los próximos años si se quiere incidir en limitar las secuelas de las crisis en un número cada vez mayor de la población española y garantizar el derecho fundamental a una vivienda digna a muchas personas que han sido desahuciadas de su vivienda.

Un tercio de jóvenes (32%) declara disponer de la vivienda en alquiler (sobre todo quienes tienen entre 25 y 29 años). En torno a uno de cada diez (11%) reside en una vivienda propia totalmente pagada (más habitual entre los más mayores) y un 4% lo hace en una vivienda en propiedad por herencia o donación⁵².

El Gobierno anterior creó la Renta Básica de Emancipación⁵³ que es un conjunto de ayudas directas del Estado destinadas a facilitar a los jóvenes el acceso a una vivienda digna de alquiler que permitiera a su vez fomentar la movilidad laboral y una más temprana emancipación. Consisten en una ayuda mensual durante un periodo máximo de 48 meses que se podía recibir de forma interrumpida hasta los 30 años, un pago único de ayuda al aval y un préstamo reintegrable de ayuda a la fianza. Estas ayudas se han derogado⁵⁴. Con efectos desde el 1 de enero de 2012 no se conceden nuevas ayudas. Solo si tienen la ayuda reconocida por la Comunidad Autónoma podrán seguir disfrutándola. La Ley 4/2013 de 4 junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas en la disposición adicional segunda mantienen las ayudas que subsistan hasta que sean sustituidas por las ayudas de Fomento de Alquiler previstas en el Plan Estatal ((Real Decreto 233/2013 de 5 de abril) cuando estas sean efectivas, lo cual se prevé que sea en las próximas fechas.

El vigente Plan Estatal⁵⁵ tiene como hemos señalado como uno de sus objetivos principales, el fomento de alquiler. Este plan regula dentro de uno de sus programas la ayuda al alquiler de vivienda. El objetivo de este programa es el “facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos”.

Requisitos para percibir la ayuda:

- Mayor de edad
- Arrendar vivienda como vivienda habitual y permanente y no disponer de otra vivienda
- No sobrepasar unos ingresos determinados
- El precio máximo de alquiler de 600 euros mensuales

El arrendatario no puede tener parentesco en primer o segundo grado de consanguinidad o de afinidad con el arrendador de la vivienda, ni ser socio o participe de la persona jurídica arrendadora. El beneficiario no perderá el derecho a la subvención

⁵² Informe OBJOVI número 29 (cuarto trimestre de 2009), consultable en: www.cje.org

⁵³ Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, modificado por el Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo, y por el Real Decreto 1260/2010, de 8 de octubre.

⁵⁴ Disposición derogatoria primera del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, de 30 de diciembre y el artículo 36 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad

⁵⁵ Real Decreto 233/2013, de 5 de abril que aprueba el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016

por el cambio a otra localidad aunque sea de otra comunidad autónoma, siempre que con el nuevo arrendamiento se cumplan con todos los requisitos y que el nuevo contrato de arrendamiento de vivienda se formalice sin interrupción temporal con el anterior. En estos casos, se ajustará la cuantía de la ayuda a la del nuevo alquiler, debiendo ser igual o inferior a la que venía percibiendo.

Las Comunidades Autónomas podrán establecer requisitos adicionales y criterios de preferencia en la selección de los solicitantes siempre que no incrementen los límites de ingresos máximos para acceder a la subvención ni las cuantías máximas de la ayuda prevista en este programa. (Veremos lo previsto para Andalucía mas adelante).

La ayuda es hasta el 40% del alquiler con un límite máximo de 2.400 euros anuales por vivienda. Estas ayudas se abonarán mensualmente por el importe proporcional al montante anual que corresponda, y se concederán por un plazo de doce meses, prorrogables, siempre a solicitud del interesado, por sucesivos periodos de doce meses, hasta la finalización del Plan. En cualquier caso, la fecha límite para percibir esta ayuda será el 31 de diciembre de 2016. Como hemos comentado la entrada en funcionamiento de estas ayudas dejará sin efectos las ayudas de la renta básica de emancipación.

El límite máximo de ingresos de la unidad familiar (convivencia) no puede superar tres veces el IPREM, pero se priorizan las solicitudes que tengan menos ingresos según una fórmula⁵⁶ recogida en el texto legal.

El límite máximo de ingresos de la unidad de convivencia (LIUC) que permite el acceso a la ayuda, se expresará en número de veces la cuantía anual del IPREM, y se determinará conforme a las siguientes reglas:

- Si la unidad de convivencia está compuesta por una sola persona adulta: la cuantía del IPREM se multiplica por 1.
- Si la unidad de convivencia está compuesta por dos o más personas:
 - La primera persona adulta computa 1 vez el IPREM.
 - Cada persona adicional de 14 años o más computa 0,5 veces el IPREM.
 - Cada persona adicional menor de 14 años computa 0,3 veces el IPREM.

En todo caso la concesión de las subvenciones estará limitada por el crédito presupuestario que deberá incluirse en la convocatoria de la subvención.

Para la aplicación del Real Decreto 233/2013 por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas en Andalucía esta previsto la firma de un convenio de colaboración⁵⁷ que sería desarrollado por una correspondiente Orden. La tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y pago de las ayudas del plan, así

⁵⁶ IUC/CLIUC IUC = Ingresos, en euros, de la unidad de convivencia. LIUC = Cuantía, en euros, del límite máximo de ingresos de la unidad de convivencia que permite el acceso a la ayuda.

⁵⁷ Previsiblemente cuando lean esto ya este firmado el convenio y la correspondiente orden de desarrollo

como la gestión del abono de las subvenciones, una vez se haya reconocido, por éstas, el derecho de los beneficiarios a obtenerlas compete a las comunidades autónomas. *“Estas podrán además establecer requisitos adicionales y criterios de preferencia en la selección de los solicitantes siempre que no incrementen los límites de ingresos máximos para acceder a la subvención ni las cuantías máximas de la ayuda prevista en este programa. Regula también la posibilidad de abonar las ayudas a entidades colaboradoras para su aplicación al pago del alquiler mediante descuento. Todo ello previa suscripción de los correspondientes convenios de colaboración.”*

Las solicitudes podrán presentarse desde la publicación de la presente convocatoria y una vez suscrito el convenio para la financiación del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, y publicado la Orden a que se refiere la adicional décima del Real Decreto 333/2013, de 5 de abril, que aprueba dicho Plan, y hasta el 30 de junio de 2014.

Este programa definido se adapta a la realidad de Andalucía, en la que el 95 por ciento de los demandantes de vivienda protegida tiene ingresos inferiores a 2,5 veces IPREM y el 60 por ciento ingresos inferiores a 1 vez IPREM, con elevadas dificultades por tanto para el acceso al mercado libre del alquiler. La orden⁵⁸ de desarrollo regula dos líneas de ayudas, la primera dirigidas a personas inquilinas con ingresos limitados para el arrendamiento de una vivienda; la segunda, a familias en situación de especial vulnerabilidad e ingresos inferiores a 1 vez IPREM, para el alquiler de viviendas gestionadas por entidades públicas, en cuyo caso se necesita complementar las ayudas estatales.

Se establecen dos líneas de ayudas:

a) Ayudas a Personas Inquilinas.

Los requisitos y criterios son los establecidos en el plan de vivienda estatal, a financiar el mismo se destinarán parte de los fondos estatales que se reciban. Este programa será gestionado por la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA).

b) Ayudas a Personas Inquilinas en Situación de Especial Vulnerabilidad para el alquiler de viviendas gestionadas por entidades públicas.

Para este programa se destinan tanto fondos estatales como fondos andaluces. Podrán actuar como entidades colaboradoras, las Administraciones públicas, los entes instrumentales de ellas dependientes y las demás personas jurídicas públicas, con competencias en materia de vivienda.

La solicitud se realiza en nombre de las personas titulares de los contratos de arrendamiento, que serán las beneficiarias de la ayuda, e incluirá su consentimiento. Las personas beneficiarias dispondrán de informe social en el que se refleje su situación de especial vulnerabilidad en relación con su composición familiar, la necesidad de

⁵⁸ Pendiente de publicación

vivienda, los ingresos percibidos así como otras especiales circunstancias que deban tenerse en cuenta. Las viviendas se destinarán a residencia habitual y permanente de las familias beneficiarias de las familias en situación de especial vulnerabilidad. Los miembros de la unidad familiar no dispondrán de la titularidad o un derecho de uso sobre ninguna otra vivienda y tendrán ingresos inferiores a 1 IPREM. Dichos ingresos se calcularán como la suma de los ingresos brutos percibidos por cada miembro de la unidad familiar durante el ejercicio 2013, deduciendo de estos, las aportaciones a la Seguridad Social. Los requisitos del programa deberán ser cumplidos por la totalidad de los miembros de la unidad familiar. Se entiende como familia a estos efectos la persona que convivan, o tengan intención de convivir en una misma vivienda, existan o no lazos familiares. En ningún caso una misma persona podrá formar parte de dos unidades familiares distintas.

Las entidades públicas gestoras deberán descontar de la renta a abonar por las familias el importe subvencionado. La renta de referencia de las viviendas será el 3,5 por ciento del precio de las viviendas protegidas de régimen especial en ese municipio, regulada en el plan autonómico de vivienda vigente al inicio de la presente convocatoria. Este límite opera tanto para viviendas libres como viviendas protegidas en programa que permitan rentas superiores. La renta real a percibir por la entidad gestora de la unidad familiar, no podrá superar el 25 por ciento de los ingresos de la unidad familiar. La ayuda se destina a contribuir al pago de las mensualidades devengadas en 2014, incluso de contratos ya existentes, siempre que se cumplan los requisitos establecidos.

El importe de la ayuda podrá ser abonado en su totalidad con fondos autonómicos, o con fondos estatales, hasta el límite del 40 por ciento de la renta, y completado con fondos autonómicos.

Las entidades colaboradoras públicas de estas ayudas deberán realizar las siguientes gestiones:

1. Verificar las condiciones de las familias beneficiarias y emitir informe social en el que se refleje su situación de especial vulnerabilidad en relación con su composición familiar, la necesidad de vivienda, los ingresos percibidos así como otras especiales circunstancias que deban tenerse en cuenta.
2. Valorar las condiciones de las familias conforme lo establecido en la orden de desarrollo
3. Presentar la solicitud de la ayuda, incluyendo la relación priorizada a que se refiere el punto anterior.
4. Formalizar contratos de arrendamiento sobre viviendas de su titularidad o sobre las que tenga autorizada la gestión
5. Una vez obtenida resolución de la ayuda, descontar de la renta mensual el importe de la subvención, y en su caso, el resto de la cantidad para que el importe que efectivamente abone el beneficiario no supere el 25 por ciento de sus ingresos, sin

perjuicio de que si se cumple este requisito con anterioridad puedan abonarse rentas vencidas

6. Certificar la vigencia del contrato y su uso como vivienda habitual y permanente de la unidad familiar beneficiaria

7. Comunicar a las delegaciones provinciales de vivienda las incidencias producidas durante el periodo que comprende la convocatoria que afecten a las condiciones que han dado lugar a la concesión de la ayuda.

En el anteproyecto del Plan andaluz de vivienda ⁵⁹ se recoge que tendrán prioridad para el acceso a las ayudas al alquiler de viviendas *“las familias que hayan sido desahuciadas de sus viviendas, en régimen de tenencia en alquiler, por no haber podido hacer frente al pago de las rentas pactadas y encontrarse en riesgo de exclusión social”*

Por tener distinta finalidad, esta ayuda es compatible con los incentivos que puede recibir el arrendador de la vivienda conforme a la Orden de 17 de octubre de 2013⁶⁰, por la que se regula el Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler de Viviendas y el Programa de Cesión de viviendas para el alquiler a Entes Públicos, se establecen las normas reguladoras para la concesión de pólizas de seguros que den cobertura a los contratos de arrendamiento que se concierten dentro de dichos programas, y se efectúa su convocatoria. Estas ayudas las veremos con detalle en el siguiente capítulo, entendiendo que deben encuadrarse dentro de las medidas de fomento al alquiler.

El Plan Estatal establece un programa nuevo de fomento que pretende comprometer a las Administraciones públicas en la generación de un parque público de viviendas que pueda servir para crear una oferta en alquiler (Capítulo IV). El objeto de este programa es el fomento de la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública. Se considerarán prioritarias las actuaciones en las que la Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla, o el Ayuntamiento, comprometan cofinanciación, siendo preferentes aquellas en que sea mayor la financiación por vivienda, aportada por dichas Administraciones públicas. A tales efectos, se entenderá que forma parte de dicha financiación la puesta a disposición del suelo con carácter gratuito. Con la finalidad prevista en el apartado anterior, se firmarán los acuerdos correspondientes en el seno de las comisiones bilaterales de seguimiento.

⁵⁹ PaginaWeb http://www.cfv.junta-andalucia.es/fomentoyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/vivienda/Borrador_Plan_marco/borrador_decreto_plan_marco_vivienda_y_rehabilitacion_de_andalucia.pdf

⁶⁰ BOJA de 24 de octubre 2013

Las viviendas no podrán exceder de 90 m² y podrán ser de dos tipos:

a) Vivienda de alquiler en rotación, para ser alquiladas a unidades de convivencia con ingresos totales de hasta 1,2 veces el IPREM, teniendo en consideración los de todos los que vayan a residir habitual y permanentemente en la vivienda.

b) Vivienda de alquiler protegido, para ser alquiladas a unidades de convivencia con ingresos totales entre 1,2 y 3 veces el IPREM, sumando los de todas las personas que vayan a residir habitual y permanentemente en la vivienda.

Los promotores de las viviendas podrán obtener una subvención consistente en una ayuda directa, proporcional a la superficie de cada vivienda, hasta un máximo de 250 euros por metro cuadrado de superficie útil de vivienda. La cuantía máxima de esta subvención no podrá superar el 30% del coste subvencionable de la actuación, con un límite máximo de 22.500 euros por vivienda; todo ello, con independencia de la financiación complementaria que puedan aportar otras administraciones públicas.

El Plan andaluz prevé también este programa pero con la diferencia que los ingresos totales máximos que se establecen es 2,5 veces el IPREM y que al menos la mitad de las viviendas deben destinarse a unidades familiares con ingresos hasta el 1 del IPREM.

9.2 La rehabilitación de viviendas y edificios

Junto al fomento del alquiler la segunda línea fundamental de actuación en los actuales planes de viviendas es la rehabilitación de edificios. Ya hemos especificado datos sobre la antigüedad del parque de viviendas español. Es evidente la necesidad de adaptar muchos edificios a las actuales normas de edificación y de eficiencia energética también con el objetivo de cumplir los compromisos internacionales y específicos de la Unión Europea. El número de viviendas vacías en nuestro país es como hemos señalado muy elevado de ahí la prioridad de focalizar mucho más en el parque de vivienda construido, rehabilitarlo y adaptarlo a las necesidades de los ciudadanos que el fomentar la construcción de nuevas promociones que hoy por hoy serían en la mayoría de los municipios innecesarias.

Mientras en países como Alemania la rehabilitación alcanza el 56% de la actividad de la construcción, en España solamente el 28% de toda la actividad de la construcción en el año 2009 era de rehabilitación. Estamos muy lejos de la media europea que es del 41,7%. Este dato evidencia por un lado la escasa importancia que se ha dado a la rehabilitación de edificios en nuestro país y un dato más que apunta hacia la burbuja inmobiliaria que hemos señalado anteriormente. La rehabilitación consume menos energía y recursos materiales que la nueva construcción y genera más empleo. La crisis ha afectado de lleno a este sector con una notable pérdida de empleo. En el periodo de fuerte crecimiento de empleo se crearon 230.000 puestos en la construcción en Andalucía. Entre 2007 y 2011 se han perdido en nuestra comunidad 215.000

empleos en este sector, alcanzando el 51% de la destrucción de empleo de todos los sectores.

El 58% del parque de viviendas en España según el Ministerio de Fomento se construyó con anterioridad a la normativa básica de edificación de 1.979 que incluía las primeras regulaciones sobre eficiencia energética.

Por primera vez se aprueba en España una Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana⁶¹. En el preámbulo de la misma se reconoce el siguiente:

“La tradición urbanística española, como ya reconoció el legislador estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes. Tanto a corto, como a medio plazo, será muy difícil que los sectores inmobiliario y de la construcción puedan contribuir al crecimiento de la economía española y a la generación de empleo si continúan basándose, principalmente y con carácter general, en la transformación urbanística de suelos vírgenes y en la construcción de vivienda nueva.”

Según datos del Ministerio de Fomento 13.759.266 de parque edificado de viviendas, es anterior al año 1980 y casi el 21 % (5.226.133) cuentan con más de 50 años de antigüedad. A esto hay que añadir que casi el 58 % de nuestros edificios se construyó con anterioridad a la primera normativa que introdujo en España unos criterios mínimos de eficiencia energética: la norma básica de la edificación NBE-CT-79, sobre condiciones térmicas en los edificios.

Esta Ley esta en línea de los objetivos que se ha marcado la Unión Europea ha establecido una serie en el Paquete 20-20-20 «Energía y Cambio Climático» con dos objetivos obligatorios, la reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero y la elevación de la contribución de las energías renovables al 20 % del consumo, a este se añade el tercer objetivo de carácter indicativo que es el de mejorar la eficiencia energética en un 20 %. Estas actuaciones pueden contribuir significativamente a la reducción del consumo de energía y con ello a la rebaja de los gases de efecto invernadero y cumplir los compromisos internacionales de nuestro país.

Los objetivos de esta Ley son

“En primer lugar, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible.

En segundo lugar, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos

⁶¹ Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (BOE 27-06-2013)

de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas.

En tercer lugar, fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética”.

El Plan Estatal establece como uno de sus objetivos:

“Mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal, de su adecuación para la recogida de residuos y de su debida conservación”.

El plan establece distintos programas en relación a la rehabilitación de viviendas y edificios, incluso la regeneración urbana. Veámoslo singularmente:

- **El programa de rehabilitación edificatoria** tiene por objeto la financiación de la ejecución de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en las instalaciones fijas y equipamiento propio, así como en los elementos y espacios privativos comunes, de los edificios de tipología residencial colectiva. Debe tratarse de edificios anteriores a 1981 con al menos 70% de viviendas sobre rasante que constituyan domicilio habitual. Excepcionalmente se podrán incluir otros edificios que no reúnan esos requisitos si presenten graves daños estructurales o de otro tipo, que justifiquen su inclusión en el programa. Se podrán incluir actuaciones para su conservación, la mejora de la calidad y sostenibilidad o realizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad en la vivienda. Las viviendas deben tener el correspondiente informe de evaluación de edificios suscrito por técnico competente. La cuantía máxima de las subvenciones a conceder por edificio es de 11.000 euros por cada vivienda y por cada 100 m² de superficie útil de local. Esta cuantía máxima de las subvenciones a conceder por edificio no podrá superar el 35% del coste subvencionable de la actuación. No obstante y de manera excepcional en el caso de actuaciones para la mejora de la accesibilidad y sólo, en la partida correspondiente a la accesibilidad, se podrá llegar al 50% la subvención.
- **El programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas** tiene como objeto la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados. También serán subvencionables los costes de realojo temporal de los ocupantes y los gastos de los equipos y oficinas de planeamiento, información, gestión y acompañamiento social de actuaciones subvencionables. Las Comunidades Autónomas deberán remitir al Ministerio de Fomento las propuestas de

actuaciones que pretendan financiar con cargo al programa. La cuantía máxima de las ayudas se calculará multiplicando el número de viviendas por hasta 11.000 euros por cada vivienda objeto de rehabilitación o hasta 30.000 euros por cada vivienda construida en sustitución de otra previamente demolida. También se subvencionan hasta 2.000 euros por cada vivienda objeto de rehabilitación y hasta 4.000 euros anuales, por unidad de convivencia a realojar, durante el tiempo que duren las obras y hasta un máximo de 3 años y hasta 500 euros por vivienda rehabilitada o construida en sustitución de otra demolida, para financiar el coste de los equipos y oficinas de planeamiento, información, gestión y acompañamiento social.

- **Programa de apoyo a la implantación del Informe de evaluación de los edificios.** Este informe viene regulado en el artículo 4 de la ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Se establece la obligatoriedad⁶² de que todos los edificios residenciales de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años en el plazo máximo de cinco años dispongan de este certificado, así como los edificios que pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética. Las ayudas consistirán en una subvención, equivalente a una cantidad máxima de 20 euros por cada una de las viviendas de las que conste el edificio, y una cantidad máxima de 20 euros por cada 100 m² de superficie útil de local, sin que en ningún caso pueda superarse la cantidad de 500 euros, ni el 50% del coste del informe por edificio. El procedimiento básico para la certificación energética de los edificios se regula en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril⁶³. Según esta norma todos los edificios que se construyan, vendan o alquilen deberán disponer el certificado de eficiencia energética.
- **Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas** El objeto de este programa es la financiación de la ejecución de proyectos de especial trascendencia, se señala de forma específica las siguientes: Mejora de barrios, centros y cascos históricos, la renovación de áreas funcionalmente obsoletas, la renovación de áreas para la sustitución de infravivienda, los ecobarrios y zonas turísticas. La ayuda consistirá en una subvención para financiar un máximo del 40% del coste subvencionable de la actuación. La gestión de las subvenciones corresponderá a las Comunidades Autónomas. La actuación financiada en su conjunto deberá ejecutarse en el plazo máximo de tres años.

El proyecto del plan de vivienda andaluz establece también programas diversos en materia de rehabilitación de viviendas y edificios. Erige como prioritario la rehabilitación por encima de la construcción nueva de edificios y viviendas. Como

⁶² Disposición transitoria primera Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

⁶³ BOE del 13 de abril

objetivos se marca la reconversión del sector de la construcción hacia la rehabilitación. Veamos los programas del proyecto del plan andaluz que próximamente será aprobado:

- **Programa de erradicación de la infravivienda.** Para lo que se pretende elaborar un mapa urbano de la infravivienda en Andalucía por parte del Observatorio Andaluz de la Vivienda. El programa pretende subsanar las deficiencias estructurales, cubiertas..., instalaciones de saneamientos, abastecimientos de agua, luz y telecomunicaciones y adaptarlas a la normativa vigente, también la mejora de ventilación, espacios interiores etc. y la mejora de eficiencia energética y accesibilidad. El presupuesto máximo será de 30.000€ por vivienda, excluidos los honorarios profesionales que serán financiados por la Junta. Los ayuntamientos aportarán el apoyo social y las obras de urbanización necesarias. El ayuntamiento podrá actuar como sustituto legal de los beneficiarios si así lo pide estos. Se prevé además otras actuaciones convenidas con ayuntamientos para erradicar la infraviviendas donde estos asumen el 10% del coste de las actuaciones y el resto la Junta de Andalucía.
- **Programa de rehabilitación, accesibilidad y eficiencia energética de edificios** tiene por objeto el fomento de la rehabilitación de edificios residenciales de vivienda colectiva con deficiencias en sus condiciones básicas, mediante la financiación de actuaciones que resulten necesarias para subsanarlas y mejorar su accesibilidad y eficiencia energética. Los edificios deben haberse construido antes de 1981, tendrán una superficie útil mínima destinada a vivienda del 80% de la superficie útil total, excluidas del cómputo, en su caso, la planta baja cuando no se destine a vivienda y las superficies bajo rasante; al menos un 75% de sus viviendas han de estar ocupadas y constituir el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios y debe contar con el Informe de Evaluación del Edificio. Se financia la rehabilitación, accesibilidad y eficiencia energética de edificios con subvención de cuantía equivalente al 25% del coste total de las obras de rehabilitación, incluidos los honorarios profesionales y las tasas e impuestos municipales por licencia de obras, hasta un máximo de 2.500 euros por vivienda. Cuando además, al menos el 75% de los propietarios de las viviendas del edificio tengan ingresos familiares ponderados no superiores a 2 veces IPREM, esta subvención se incrementará hasta una cuantía equivalente al 35% del coste total de las obras de rehabilitación, incluidos los honorarios profesionales y las tasas e impuestos municipales por licencia de obras, hasta un máximo de 3.500 euros por vivienda. Estas ayudas son compatibles con las ayudas estatales establecidas.
- **Programa financiación informe evaluación de edificios** Podrán ser beneficiarias de las ayudas con destino a la financiación parcial de los gastos de honorarios profesionales para la emisión del Informe de Evaluación del Edificio, las comunidades de propietarios en las que, al menos, el 75% de los

propietarios de viviendas tengan ingresos familiares ponderados no superiores a 2,5 veces IPREM.

- **Programa de Rehabilitación autonómica y eficiencia energética de viviendas** tiene por objeto el fomento de la rehabilitación de viviendas con deficiencias en sus condiciones básicas, mediante la financiación de las actuaciones que resulten necesarias para subsanarlas y mejorar su eficiencia energética. Podrán ser beneficiarias de las ayudas de este programa, las personas promotoras de las actuaciones en las viviendas que constituyan su residencia habitual y permanente, siempre que sean propietarias de las mismas y tengan ingresos familiares ponderados no superiores a 2,5 veces el IPREM. Estas actuaciones se desarrollan en los municipios que se hayan declarado de rehabilitación autonómica previa convocatoria. Las viviendas deben tener una superficie útil mínima de 36 metros cuadrados y una antigüedad superior a 20 años, excepto si las actuaciones consisten en la mejora de las condiciones de accesibilidad o adecuación a las necesidades de personas con discapacidad. El presupuesto máximo para cada actuación será de 16.000 euros, entendiéndose por este el coste total de las obras de rehabilitación, excluidos los honorarios profesionales y las tasas e impuestos municipales por licencia de obras. La subvención de cuantía equivalente al 35% del coste total de las obras de rehabilitación, excluidos de éste los honorarios profesionales y las tasas e impuestos municipales por licencia de obras, hasta un máximo de 5.600 euros que puede incrementarse hasta 6.400€ o el 40% del presupuesto si parte de las actuaciones consisten en la mejora de la eficiencia energética. Cuando los ingresos familiares de la persona promotora de la rehabilitación no sean superiores a 2 veces el IPREM, esta subvención se incrementará hasta una cuantía equivalente al 45% del coste de la rehabilitación, hasta un máximo de 7.200 euros, si la finalidad es de mejora de la eficiencia energética la ayuda puede ser del 50% y máximo de 8.000
- **Programa de rehabilitación integral** tienen por objeto servir de instrumento para el fomento, la coordinación y el desarrollo de actuaciones de rehabilitación integral y reactivación urbana en ámbitos urbanos donde se concentran procesos de segregación urbana y graves problemas de carácter habitacional que afectan a sectores de población en riesgo de exclusión social, La ejecución de actuaciones en las Áreas de Rehabilitación Integral requerirá la previa delimitación territorial del ámbito de actuación y podrá contar con la colaboración de los Ayuntamientos y las distintas Consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía. Serán gestionadas por la Agencia de la Vivienda y Rehabilitación de Andalucía. Se financiará por recursos propios de la Comunidad, de AVRA, de otras administraciones públicas (Ayuntamientos, Estado), fondos FEDER y los particulares.
- **Programa para la Rehabilitación Urbana Sostenible** tiene por objeto el desarrollo y financiación de proyectos piloto, específicos e integrales, que

persigan la reactivación de las potencialidades y oportunidades de mejora sostenible de las condiciones urbanas, residenciales, sociales, económicas y ambientales de ámbitos urbanos, centrales o periféricos; con especial atención a aquellos afectados por procesos de obsolescencia o degradación. Los proyectos los elabora el ayuntamiento y lo selecciona previa convocatoria la Consejería, la ejecución la realizan los ayuntamientos, pudiendo solicitar asistencia técnica a AVRA. La Consejería financiaría entre un 30 y un 70% de las actuaciones y los ayuntamientos entre un 30 y un 70% y podrá complementarse con fondos del programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas previstas en el Plan Estatal.

- **Programa de rehabilitación de espacio público** tiene por objeto el desarrollo y financiación de actuaciones que persigan la regeneración de la ciudad consolidada mediante la reconversión urbana del espacio público hacia un modelo de ciudad más sostenible, fomentando la reactivación social y económica del tejido colectivo de la ciudad consolidada, entendido como equipamiento al aire libre y como patio colectivo. La ejecución de los proyectos de Rehabilitación de espacio público corresponderá a la Consejería de Fomento y Vivienda mediante convenio con los Ayuntamientos. La Consejería financiará con cargo a los recursos del presente Plan y de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias, entre un mínimo del 30% y máximo del 70% del presupuesto global de cada actuación de rehabilitación de espacio público seleccionado, de acuerdo a los criterios que se establezcan en la correspondiente normativa de desarrollo y los Ayuntamientos habrán de contribuir a la financiación de cada actuación de rehabilitación del espacio público seleccionado, con la aportación mínima del presupuesto global que se fije en la correspondiente normativa de desarrollo que podrá complementarse con financiación de otras administraciones y agentes intervinientes.
- **Programa para la rehabilitación de edificios públicos** tiene por objeto el desarrollo y financiación de actuaciones de rehabilitación y reactivación de edificios de interés patrimonial, para la puesta en uso de equipamientos públicos de carácter administrativo, social, cultural y turístico. Las condiciones de convocatoria y financiación son similares al programa anterior.
- **Programa de apoyo técnico a la rehabilitación** por el que se prestará por parte de los técnicos y personal de la Junta un servicio personalizado, integral, público y gratuito de información y asesoramiento con el objetivo de fomentar la realización de acciones preventivas y de intervención en los edificios residenciales y las viviendas con el objetivo de evitar la pérdida de sus condiciones de calidad.
- **Programas “La ciudad amable” y acciones de fomento de la cultura de la rehabilitación.** El fin de la ciudad amable es la sensibilización, formación y difusión sobre los valores y técnicas de intervención en el espacio público

como lugar de y para la colectividad, la movilidad y la accesibilidad sostenibles en la ciudad contemporánea, y en general, sobre la mejora de la calidad del espacio urbano y su activación social, cultural y económica. Fomentar de la manera más amplia posible una cultura de la rehabilitación que propicie y acompañe un cambio de modelo en la sociedad andaluza encaminado a la racionalización de las intervenciones urbanas y la reducción de su impacto medioambiental. Los programas y encuentros ofrecidos en cada convocatoria serán desarrollados por un equipo de personal cualificado y se habilitará un portal específico en la página WEB de la Consejería de Fomento y Vivienda que permita el acceso a la información y asesoramiento de manera telemática. Se pretende ofrecer información y asesoramiento sobre buenas prácticas, así como la normativa que afecta a la intervención y activación del espacio público. Dentro de las actuaciones se encuentra la colaboración con los Ayuntamientos y formación de técnicos municipales así como profesionales del sector con el objetivo de la intervención en el espacio público, en especial en su intersección con la movilidad sostenible y la participación ciudadana y también la colaboración con otros sectores y agentes que puedan compartir y ampliar estos objetivos y también la colaboración con otras Administraciones competentes en materia de educación para la formación y sensibilización en colegio y escuelas.