

JORNADA SOBRE EL
DERECHO A LA VIVIENDA

JORNADA SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA

EL PAPEL DE LOS PODERES
PÚBLICOS COMO GARANTES DEL
DERECHO CONSTITUCIONAL Y
ESTATUTARIO A ACCEDER A UNA
VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

**JORNADA ORGANIZADA POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ,
EN COLABORACIÓN CON CAJASOL,
CELEBRADA EN SEVILLA EL 6 DE NOVIEMBRE DE 2007**

ABRIL
2008

1ª Edición

Tirada: 1.400 Ejemplares

Edita: Defensor del Pueblo Andaluz

C/ Reyes Católicos, 21

41001 Sevilla

Tlfno.: 954 21 21 21 Fax: 954 21 44 97

Internet: <http://www.defensor-and.es>

Correo electrónico: defensor@defensor-and.es

ISBN: 978-84-89549-99-9

Depósito Legal: SE-XXXX-08

Maquetación e Impresión: A.G. Servigraf, S.L.

ÍNDICE GENERAL

1. PRESENTACIÓN	11
2. PONENCIAS	15
2.1. LA GARANTÍA DEL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA PARA TODA LA CIUDADANÍA EN LA LEGISLACIÓN FRANCESA.....	17
2.2. REFLEXIONES EN TORNO AL RETO DE GARANTIZAR UN DERECHO SUBJETIVO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA PARA TODA LA CIUDADANÍA.	23
2.2.1. LOS PODERES PÚBLICOS COMO GARANTES DEL ESTADO SOCIAL.	23
2.2.2. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS RESPONSABLES DE GARANTIZAR EL DERECHO RECONOCIDO EN EL ART. 47 CE.	30
2.2.3. LA ARTICULACIÓN DE UN DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA PARA TODA LA CIUDADANÍA.	33
2.2.4. MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A UNA VIVIENDA PARA TODA LA CIUDADANÍA.	39
2.2.4.1. La conveniencia de un pacto político y local y de la concertación empresarial.	40
2.2.4.2. La necesidad de diseñar planes de vivienda y suelo flexibles.....	42
2.2.4.3. La creación de un gran parque de viviendas protegidas en alquiler de iniciativa pública y privada.	42
2.2.4.4. La apuesta por la rehabilitación de inmuebles y de manera singular para destinarlos al alquiler. .	44
2.2.4.5. El desarrollo de políticas de suelo para destinarlas a viviendas protegidas.	45
2.2.4.6. La apuesta por el patrimonio público de vivienda: control e inversión en el mantenimiento y conservación; nuevas formas de gestión para poner en valor los inmuebles de titularidad pública.	47

2.2.4.7. Creación de una línea de inversión destinada a la adquisición de inmuebles de titularidad privada y de los adscritos a fundaciones y otras entidades benéficas cuando su patrimonio presente síntomas de descapitalización o gestión irregular.	48
2.2.4.8. Las políticas de fomento del alquiler	48
2.2.4.9. La adaptación de los Planes de Vivienda y Suelo a las nuevas realidades de la composición de los hogares españoles	49
2.2.4.10. La necesidad de establecer una normativa básica, en lo que concierne a los requisitos de selección de beneficiarios de estas viviendas, que vincule a todos los agentes públicos y privados que intervienen como promotores de viviendas sometidas a algún régimen de protección.....	50
2.2.4.11. La creación de un registro municipal de solicitantes de vivienda integrado a nivel de Comunidad Autónoma	51
2.2.4.12. La creación de una ventanilla única para la información y el acceso a la vivienda protegida en Andalucía.	52
2.2.4.13. La necesidad de considerar como irrenunciables algunos de los derechos contemplados en la LAU cuando el contrato de arrendamiento esté sometido al régimen de protección oficial.	53
2.3. INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL MERCADO INMOBILIARIO. ANÁLISIS DE LAS DIFICULTADES ECONÓMICAS DE LAS FAMILIAS ESPAÑOLAS Y ANDALUZAS A LA HORA DE OBTENER FINANCIACIÓN PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA Y DE ASUMIR LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS.....	55
3. INTERVENCIONES EN LAS MESAS REDONDAS.....	65
3.1. MESA REDONDA: EL CONCURSO DE LAS INICIATIVAS PRIVADA Y PÚBLICA COMO OPCIONES NECESARIAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA	67

3.1.1. D ^a . MARÍA DOLORES MOLINA ÁLVAREZ.	67
3.1.2. D. SANTIAGO CIRUGEDA.	73
3.2. MESA REDONDA: EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: UNA OPORTUNIDAD PARA LA PUESTA EN VALOR DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA.....	77
3.2.1. D. EMILIO CARRILLO BENITO.	77
3.2.1.1. La vivienda, un derecho ciudadano ignorado.	78
3.2.1.2. El alquiler no ha sido hasta ahora una alternativa viable.	81
3.2.1.3. Una enorme bolsa de viviendas secundarias y desocupadas.	82
3.2.1.4. Competencias compartidas.	82
3.2.1.5. ¡Es el urbanismo!: El papel de los entes locales. .	83
3.2.1.6. Grandes líneas de la política de vivienda y suelo del Ayuntamiento de Sevilla.	85
4. COMUNICACIONES	89
4.1. EL DERECHO SUBJETIVO A LA VIVIENDA EN EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA.	91
4.1.1. DIMENSIÓN OBJETIVA O AXIOLÓGICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA.	91
4.1.2. DIMENSIÓN SUBJETIVA DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA	94
4.1.2.1. Naturaleza jurídica.	94
4.1.2.2. Contenido.	95
4.1.2.3. Titularidad.	97
4.1.2.4. Garantías.	97
4.2. EL ACCESO A LA VIVIENDA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA POR LOS COLECTIVOS SOCIALES MÁS DESFAVORECIDOS.	99
4.3. DEL APEGO A LA VIVIENDA ESPAÑOL AL “CERTIFICATE OF AGAING IN PLACE” NORTEAMERICANO COMO MECANISMO JURÍDICO DE RESPUESTA A LA INADECUACIÓN FUNCIONAL DE LAS VIVIENDAS DE NUESTROS MAYORES EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA.	109

4.3.1. PROTECCIÓN EDIFICATORIA Y ADECUACIÓN DE VIVIENDA PARA LA TERCERA EDAD: DEFINIENDO EL “AGING IN PLACE” O EL APEGO A LA VIVIENDA.	109
4.3.2. LA APUESTA DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE PROMOTORES Y CONSTRUCTORES NORTEAMERICANA POR LA FORMACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN EN ADECUACIÓN FUNCIONAL Y EL CERTIFICADO DE ADECUACIÓN FUNCIONAL BÁSICA DE LA VIVIENDA AL MAYOR.	111
4.3.3. PROPUESTA DE SU INCLUSIÓN EN EL REGLAMENTACIÓN TÉCNICA DE EDIFICACIÓN	112
BIBLIOGRAFÍA.	112
4.4. LA REGULACIÓN DEL CONCEPTO DE VIVIENDA DESOCUPADA: UNA CUESTIÓN PENDIENTE DE RESOLVER.	113
4.4.1. INTRODUCCIÓN	113
4.4.2. BREVE REFERENCIA AL TRATAMIENTO DE LAS VIVIENDAS VACÍAS EN EUROPA.	114
4.4.3. LA DEFINICIÓN DE VIVIENDA DESOCUPADA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL	116
4.4.3.1. Legislación estatal	116
4.4.3.2. Legislación autonómica	118
4.4.4. REFLEXIONES ACERCA DE UNA REGULACIÓN GENERAL DEL CONCEPTO DE VIVIENDA DESOCUPADA	119
4.4.5. CONCLUSIONES.....	121
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES UTILIZADAS	122
5. ANEXOS.....	125
ANEXO I. LA GARANTÍA DEL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA PARA TODA LA CIUDADANÍA EN LA LEGISLACIÓN FRANCESA	127
ANEXO II: DOCUMENTACIÓN RELATIVA A LA LEY DEL GOBIERNO FRANCÉS NÚM. 2007-290, DE 5 DE MARZO, QUE CONSTITUYE EL DERECHO A LA VIVIENDA OPONIBLE Y QUE CONTIENE VARIAS MEDIDAS A FAVOR DE LA COHESIÓN SOCIAL.....	131
II.1.PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY	131
II.2.ADOPCIÓN POR EL PARLAMENTO	133

II.3.	EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY QUE INSTITUYE EL DERECHO A LA VIVIENDA OPONIBLE Y QUE CONTIENE VARIAS MEDIDAS A FAVOR DE LA COHESIÓN SOCIAL.	137
II.4.	LEY N° 2007-290, DE 5 DE MARZO DE 2007, QUE INSTITUYE EL DERECHO A LA VIVIENDA OPONIBLE Y QUE CONTIENE VARIAS MEDIDAS A FAVOR DE LA COHESIÓN SOCIAL (DIARIO OFICIAL N° 55, DE 6 DE MARZO DE 2007, PAG. 4190, TEXTO N° 4)	145
II.5.	DECRETO N° 2007-295 DE 5 DE MARZO DE 2007 QUE INTITUYE EL COMITÉ DE SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA OPONIBLE (DIARIO OFICIAL N° 55 DE MARS DE 2007 - TEXTO N° 10)	200
	ANEXO III. HOMELESSNESS ETC (SCOTLAND) ACT 2003.	203

1. PRESENTACIÓN

1. PRESENTACION

El pasado 6 de Noviembre de 2007, la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz organizó una jornada en torno a una cuestión que concierne, y mucho, a la ciudadanía andaluza “El papel de los poderes públicos como garantes del derecho constitucional y estatutario a acceder a una vivienda digna y adecuada”.

En el curso de la misma se realizaron diversas intervenciones a través de ponencias, mesas redondas y por parte del público.

En la publicación que ahora presentamos, hubiera sido nuestro deseo incluir todas estas intervenciones, dado su interés pero, al no haber recibido los textos escritos de algunos de los intervinientes, unido a la dificultad de transcribir las cintas gravadas, nos hemos visto limitados a que la presente edición sólo comprenda los textos enviados por los ponentes.

A ellos hemos añadido, también por su interés, las comunicaciones facilitadas por algunos de los participantes en la Jornada.

En todo caso, queremos agradecer la participación y colaboración, para el buen desarrollo de la Jornada, a todos los presentes en la misma y, de manera singular, al Ilmo.Sr.D. Jean-Louis Sabatié, Cónsul General de Francia en Sevilla, en representación de la Excmá.Sra.D^a. Christine Boutin, Ministra de Vivienda y Ciudad de Francia; a la Excmá.Sra.D^a. Concepción Gutiérrez del Castillo, Consejera de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y a D. Francisco Javier Romero Álvarez, Subdirector General Institucional de Presidencia de CAJASOL.

Asimismo, deseamos agradecer la colaboración de los participantes en las dos Mesas Redondas que se organizaron. En primer lugar, la que se reunió con el título

El concurso de las iniciativas privada y pública como opciones necesarias para garantizar el acceso a una vivienda digna, en la que intervinieron D. Juan Carlos de León Castillo, Presidente de la Asociación de Promotores Públicos de Vivienda y Director Gerente de EMVISESA; D. Emilio Corbacho Domínguez, Secretario General de la Federación Andaluza de Promotores Públicos Inmobiliarios, FADECO; D^a. María Dolores Molina Álvarez, responsable de la Sección de Vivienda y Urbanismo de FACUA Andalucía y D. Santiago Cirugeda, Arquitecto. La segunda la titulamos El planeamiento urbanístico: una oportunidad para la puesta en valor del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, y de ella formaron parte los Ilmos.Sres. D. Emilio Carrillo Benito, Teniente-Alcalde Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, D. Manuel Díaz Girado, Concejal de Urbanismo y Desarrollo Sostenible del Ayuntamiento de Málaga y D. Andrés Ocaña Rabadán, Teniente-Alcalde Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Córdoba.

Por último, queremos hacer extensivo este agradecimiento a las personas que nos han enviado comunicaciones relacionadas con el contenido de la Jornada: D. Abraham Barrero Ortega, D. Miguel Ángel Blanes Climent y D. Andrés Molina Jiménez, D. Rubén García López y, por último, D^a. María Luisa Gómez Jiménez.

Por otro lado, queremos agradecer de forma singular la extraordinaria colaboración que nos ha prestado la entidad CAJASOL, que ha sido imprescindible para el desarrollo de la Jornada.

Esperamos que la información que se recoge en este texto pueda ser útil para aportar ideas en torno a la configuración legal de un derecho constitucional, como es el de la vivienda digna y adecuada, cuya garantía efectiva está, todavía, lejos de ser una realidad en la sociedad andaluza.

2. PONENCIAS

2. 1. LA GARANTÍA DEL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA PARA TODA LA CIUDADANÍA EN LA LEGISLACIÓN FRANCESA.

Ilmo.Sr.D. Jean-Louis Sabatié¹

Señora Consejera, Señoras y Señores,

Voy a leerles el discurso de la Señora Ministra de la vivienda y de la ciudad, Christine BOUTIN, quien lamenta mucho no poder estar con Ustedes en el día de hoy debido a su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Nacional.

Sé que Ustedes llevan a cabo políticas ambiciosas para mejorar el funcionamiento del mercado de la vivienda y he conocido con interés la aportación de España en la reunión de los ministros responsables de la política ciudadana celebrada en Leipzig el pasado mes de mayo.

Como ministra de la vivienda y de la ciudad, he sido encargada por el Presidente de la República y el Primer ministro de preparar e implementar la política del Gobierno en los ámbitos de la vivienda y de la construcción, de la ciudad y, por fin, de la lucha contra la precariedad y la exclusión.

¹ Cónsul General de Francia en Sevilla, en representación de la Excm.a Sra.D^a. Christine Boutin, Ministra de Vivienda y Ciudad de Francia. La ponencia aquí incluida es la traducción oficial de la que presentó el Cónsul General que nos la entregó en francés. Como Anexo, hemos incluido esta última.

En lo referente a la política de la vivienda, Francia está atravesando una crisis de la vivienda que se caracteriza por el disparo de los precios del suelo y una escasez de viviendas. Esta crisis afecta al conjunto de nuestra sociedad, desde las personas sin domicilio, obviamente, hasta los cuadros que tienen dificultades para alojarse, que tienen que pagar unos alquileres muy elevados o aceptar alojarse lejos de su lugar de trabajo. Ello crea un sentimiento de descategorización social, para todos aquellos que viven como un fracaso personal el hecho por ejemplo de ya no poder tener acceso a la propiedad, de estar obligados, aun siendo adultos, a vivir en casa de sus padres estando en pareja.

Esta crisis también representa un reto colectivo. Es por ello por lo que la política pública de la vivienda ya no sólo es cosa de los desheredados: se ha transformado en la de todos los franceses. Esta política tiene como objetivo especial dar a cada ciudadano la autonomía y sobre todo la elección de ser propietario, en particular entre las clases populares, ya que es anormal que tan sólo el 56% de los franceses sean propietarios, contra el 84% de los españoles.

Así es como, por ejemplo, prevemos desarrollar la venta de viviendas sociales a aquellos inquilinos que las ocupen para que puedan ser propietarios de su alojamiento. El objetivo será la venta de 40.000 viviendas anuales, a través de acuerdos firmados con los organismos de vivienda protegida (HLM). De manera más amplia, queremos ayudar a todos aquellos que desean acceder a la propiedad pero que sólo disponen de ingresos irregulares. Al mismo tiempo, es imprescindible reflexionar acerca del lugar que ocupa la vivienda social en la sociedad francesa ya que, en la actualidad, casi un 72% de las familias francesas cumplen las condiciones de acceso a este tipo de vivienda, mientras que tan sólo el 22% de las mismas se benefician de ello y cuando se observa una tasa de rotación de sólo un 9% en el parque locativo social cada año.

Con todo, **el estancamiento de los circuitos residenciales afecta dramáticamente a los más pobres**. Por ello, mi ministerio tiene como objetivo darles un techo decente a todos los hombres, mujeres y niños de este país.

La **ley de 5 de marzo de 2007**, de la que fui relatora en la Asamblea Nacional, acaba de consagrar el derecho a la vivienda oponible (DALO). El derecho a la vivienda estaba previsto desde antiguo en el sistema francés y ya se realizaron esfuerzos para hacerlo efectivo. Además, este principio ha sido reconocido como un valor constitucional por el Consejo Constitucional.

Pero la ley de 5 de marzo consagra este derecho al permitir a sus beneficiarios interponer recursos jurisdiccionales para hacerlo respetar en lo que les afecta. En efecto, esta ley abre esta posibilidad para seis categorías de demandantes prioritarios a partir de finales del 2008, como pueden ser las personas que viven en una vivienda no digna o las personas desprovistas de cualquier tipo de alojamiento, así como a partir del 2012 todos los demandantes de vivienda

social que no hubieren recibido una propuesta de vivienda al cabo de un plazo anormalmente largo de espera de una vivienda social.

Estamos instituyendo las comisiones llamadas de mediación que serán las encargadas de examinar, en una primera instancia, los recursos amigables de personas pertenecientes a seis categorías previstas por la ley; éstas dirán para cada demandante si su situación justifica que se le atribuya una vivienda de forma prioritaria y urgente. Esta vivienda se encontrará en el parque social, pero también en el parque privado con vocación social, del que fomentamos su desarrollo incitando a los propietarios a poner de nuevo en alquiler las viviendas vacías y a arrendarlas bien directamente, bien a través de asociaciones, a personas desfavorecidas.

Si, en un cierto plazo (muy corto habida cuenta de la urgencia), el demandante, reconocido como prioritario por la comisión, no ha recibido una oferta de vivienda acorde a sus necesidades y a sus capacidades financieras, podrá apelar al juez – ésta es la gran novedad – quien podrá en el marco de un procedimiento acelerado, si confirma la decisión tomada por la comisión, ordenar al representante del Estado que tome las medidas oportunas para que se proponga efectivamente al demandante una vivienda y ello con carácter de apremio.

Disponemos de un Comité de seguimiento donde están representados los principales socios, inclusive las asociaciones que actúan en el ámbito de la vivienda para los desheredados o para su inserción, y personalidades cualificadas.

Esta reforma suscita expectativas que cabe no defraudar y la aplicación de este texto es mi prioridad. Pero, no se trata de otorgarse una “satisfacción de papel” creando unos derechos en unos textos para encaminarlos hacia un declive cierto. El derecho a la vivienda tiene que transformarse en hechos, lo que representa una tarea gigantesca, siendo el reto, de aquí en adelante, encontrar alojamientos actuando en todos los eslabones de la cadena de la vivienda.

Por supuesto, no lograremos satisfacer estas demandas justificadas si no aumentamos la oferta de viviendas. El legislador ha adoptado pues, dentro de la misma ley, unos objetivos muy importantes de construcción de viviendas, en especial viviendas sociales (120.000 viviendas sociales construidas cada año).

A tal efecto, hemos emprendido las siguientes acciones:

- Liberar el suelo público, porque el Estado dispone de terrenos y debe dar ejemplo en cuanto a su movilización;
- Abrir nuevas vías de participación del sector privado en la construcción de viviendas sociales, ayudar a los alcaldes que impulsan la construcción de viviendas, en particular en las regiones que sufren tensiones como Ile-de-

France, con respecto a la cual es preciso plantear, por su importancia y su singularidad, un enfoque específico;

- Llevar a cabo un amplio despliegue en materia de vivienda social, en estrecha colaboración con el conjunto de las partes implicadas, en particular los organismos de HLM, repensando la organización del sistema de producción y de gestión del parque locativo social, procurando mejorar la participación de los políticos locales en la definición y la implementación de la política de la vivienda y desarrollando una política de ayuda a las personas más equitativa;
- Luchar contra la vivienda indigna permitiendo una respuesta in situ a las necesidades de las personas y aumentando la oferta de viviendas utilizables;
- Garantizar las relaciones entre arrendatarios e inquilinos mediante la instauración de una garantía universal contra el riesgo locativo que les permita a los arrendatarios precaverse contra los riesgos de impagos y también a las familias más modestas acceder rápidamente a una vivienda sin discriminación.
- Por fin, pretendo reorientar la política ciudadana que ha sido, en estos últimos años, más bien una “política de barrios” consistente en aportar más medios, según un principio de delimitación por zonas, a los organismos que actúan en los barrios difíciles. Mi objetivo es que la ciudad vuelva a ser el espacio de la movilidad y el lugar de aplicación del principio de mezcla social que hace la riqueza de nuestras ciudades y contribuye a su dinámica. El programa de renovación urbana iniciado en 2004 a favor de 530 barrios se mantendrá. Más de 40 mil millones de euros serán movilizados por el Estado, las autoridades locales, los interlocutores sociales y los arrendadores sociales. Pero se pondrá el acento en la necesidad de la concertación y la reconstrucción de viviendas previamente a las demoliciones.

La mirada sobre los «sin techo» ha de cambiar. El país en su totalidad está implicado. Están en juego la dignidad de la persona humana, la esperanza común y la confianza colectiva. El principio de “no entrega a la calle” ha sido adoptado en la ley de 5 de marzo de 2007: cualquier persona acogida en una estructura de alojamiento de urgencia podrá quedarse en el mismo hasta que se le proponga una orientación hacia un alojamiento estable. La población de los excluidos se compone de personas que tienen sus expectativas y sus reivindicaciones singulares. Es necesario por tanto fomentar una oferta de

alojamiento más diversificada y velar por la calidad y la fluidez entre los distintos tipos de acogida, desde el alojamiento de urgencia hasta la vivienda definitiva, pasando por viviendas de transición.

Los medios financieros necesarios a la implementación del derecho a la vivienda están previstos en el borrador de presupuesto del Estado para 2008. Pero más allá de la movilización de medios financieros, es indispensable hoy sensibilizar al conjunto de los actores sobre la necesidad de remediar la crisis de la vivienda. Esta es la tarea que he estado desempeñando firmando con la mayoría de los actores importantes convenios específicos e intensificando la acción de los servicios del Estado sobre el terreno.

Ésta es pues la gran ambición de Francia dentro de un contexto difícil donde es preciso también asumir otros retos de forma imperativa, como son el desarrollo sostenible y el control de nuestros gastos energéticos. Pero la voluntad política es fuerte y espero de verdad que consigamos dar a todos los ciudadanos una vivienda independiente y decente.

Muchas gracias.

2.2. REFLEXIONES EN TORNO AL RETO DE GARANTIZAR UN DERECHO SUBJETIVO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA PARA TODA LA CIUDADANÍA.

Excmo.Sr.D. José Chamizo de la Rubia²

2. 2. 1. Los poderes públicos como garantes del Estado Social.

En 1965, el filósofo y sociólogo Herbert Marcuse realizaba una intervención en la Universidad Libre de Berlín con un título, que parte de este auditorio recordará, **“El final de la utopía”**. En su texto, se incluía la siguiente reflexión: *“Apenas hay hoy, ni en la misma economía burguesa, un científico o un investigador digno de ser tomado en serio que se atreva a negar que con las fuerzas productivas técnicamente disponibles ya hoy es posible la eliminación material e intelectual del hambre y de la miseria, y que lo que hoy ocurre ha de atribuirse a la organización sociopolítica de la tierra”*³.

² Defensor del Pueblo Andaluz. Como anunció en su intervención, se ha incluido en esta publicación el texto completo que se había elaborado con motivo de esta Jornada, y del que en su día y por motivos de tiempo sólo se ofreció un resumen.

³ Marcuse, H., El final de la Utopía, Ed. Ariel, 2ª edición, 1981, ISBN 8434406578, pág. 11.

El mensaje, sin entrar en otras consideraciones que pueden ser bastante más discutibles del discurso filosófico del pensador de origen judío-alemán, era muy claro y, a nuestro juicio, mantiene completamente su vigencia: **la división infranqueable de la población entre los privilegiados y los excluidos de la sociedad**, que ha marcado durante siglos el escenario social de la historia de los pueblos, era y es posible romperla, al menos en los países denominados del primer mundo, **al existir los medios económicos y técnicos para garantizar un espacio de inclusión social para toda la ciudadanía.**

Esa creencia y la voluntad política de transformar la sociedad ha marcado, en gran medida, que las políticas públicas de los países occidentales apostaran por **el modelo llamado Estado de Bienestar.**⁴

Este modelo jurídico-político ha hecho posible que derechos que, hace apenas unas décadas, era difícil de prever que llegaran a tener la naturaleza jurídica de derecho fundamental con todo lo que ello implica -como ocurre en nuestro país con el derecho a la educación⁵-, en la actualidad tengan tal consideración; o que **derechos que eran meros principios rectores de la vida social y económica se configuraran con un carácter de universalidad en cuanto a su acceso**, como ocurre con el derecho a la protección de la salud⁶, que pese a no poseer la naturaleza de derecho fundamental, está siendo garantizado en la actualidad para toda la ciudadanía nacional o extranjera con residencia en nuestro país⁷. Ello, con la consecuencia de que no sólo se puede demandar la prestación derivada del derecho, sino acudir a los tribunales de justicia ante las posibles vulneraciones de tales derechos en aras a exigir su respeto.

⁴ Con esa denominación se hace alusión a un estado capaz de garantizar una protección social a toda la ciudadanía, concretada en el acceso al disfrute de los derechos constitucionales, cualquiera que sea su naturaleza, y a determinadas prestaciones sociales derivadas de estos.

⁵ El art.27 está incluido dentro de la Sección Primera del Capítulo Segundo de la Constitución, que lleva por título *De los derechos fundamentales y de las libertades públicas.*

⁶ El Art.42.1 que reconoce el derecho a la protección de la salud está encuadrado en el capítulo tercero del título primero CE, que lleva por rúbrica “De los principios rectores de la política social y económica.”.

⁷ El art. 12.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, reconoce el derecho a la asistencia sanitaria para los extranjeros que residan habitualmente en España en las mismas condiciones que los españoles. Y a todos, sean o no residentes, se les reconoce el derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia ante la contracción de enfermedades graves o accidentes, cualquiera que sea su causa, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica. Respecto de los menores, sean o no residentes, se les garantiza la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que a los españoles.

Pues bien, en lo que concierne a la cuestión que hoy nos ocupa, el derecho a la vivienda, **mes tras mes y año tras año estamos recibiendo en nuestra Institución quejas de ciudadanos del siguiente tenor:**

- * **Queja 06/526:** La interesada, de 27 años –tuvo su primera hija con 17 años-, nos indicaba que aunque había estado viviendo de alquiler, fue desahuciada por falta de pago. En aquellos momentos, su marido era drogadicto. Ella vivía, desde hacía ya dos meses, en un coche abandonado en la calle, sin trabajo, ni dinero para alquilar una vivienda y sus hijos estaban continuamente enfermos por el frío que pasaban. Una vecina les daba comida caliente y le permitía que bañara a sus hijos, para que pudieran ir al colegio.
- * **Queja 06/3711:** La reclamante nos exponía que, al poco de contraer matrimonio, a su esposo le fue diagnosticada una ataxia espinocerebelar. La unidad familiar –compuesta por el matrimonio, una hija de 17 meses y dos hijos de uniones anteriores, de 9 años- residía en una vivienda de alquiler, situada en una cuarta planta de un edificio sin ascensor. Habían solicitado al Ayuntamiento una vivienda que se adaptara a las nuevas circunstancias familiares; en aquellos momentos, percibían el subsidio de desempleo (675 euros), del que sólo quedaban 4 meses.
- * **Queja 06/5023:** La interesada indicaba que llevaba cuatro años viviendo con sus padres, en un piso pequeño de tres habitaciones y en el que habitaban 10 personas, donde no podían convivir todos: sus padres dormían con sus hermanos, dos de ellos con una discapacidad psíquica, y ella con sus cuatro hijos, en colchones en el salón debido a la falta de espacio.
- * **Queja 07/947:** La interesada, viuda desde hacía seis meses y con tres hijos de 18, 14 y 4 años, residía desde Noviembre de 2006 en un centro de acogida con el menor, pues los otros dos hijos residían en casa de su hermano. Lo estaba pasando muy mal porque sus hijos habían tenido desavenencias con su tío, preguntándose hasta cuándo podía durar esta situación.
- * **Queja 07/3758:** La interesada nos relataba que vivía con su madre en un piso muy pequeño, con sólo dos habitaciones, pues no tenía recursos económicos para poder alquilar una vivienda. En una de ellas dormía su madre, con una pierna amputada y trasplantada de corazón, y en la que también estaba el tendedero portátil, la silla de ruedas de su hijo y otros útiles de la familia. En la otra dormía ella y el niño, de dos años, pues su pareja tenía que dormir en casa de sus padres. A causa de ello, sufría crisis de ansiedad.

Podría continuar relatando infinidad de supuestos similares en los que **el denominador común** sería, de un lado, la descripción de una situación de exclusión social, enmarcada en una necesidad imperiosa de vivienda digna y adecuada y,

de otro, **la falta de respuesta de los poderes públicos para atender las pretensiones de los reclamantes.**

Dicho de otra manera, no hay viviendas en grado proporcional y suficiente para atender las necesidades de familias que viven en situaciones como las descritas en estas quejas. **El déficit de viviendas para los más desfavorecidos es permanente** y a la insatisfacción que a la persona que acude en queja a nuestra Institución le produce el resultado de la tramitación de ésta, se une la que nos crea a nosotros ver, una y otra vez, que nuestras actuaciones, recomendaciones y sugerencias, finalmente, no permiten la tutela del derecho constitucional a acceder a una vivienda digna y adecuada para toda ciudadanía, como reconoce el art. 47 CE.

Todo esto ocurre más de 40 años después de la intervención de Marcuse, a la que hemos hecho referencia al principio de mi intervención, en **un país que es la octava o novena potencia económica del mundo**⁸, con una renta disponible bruta de los hogares (per cápita) a nivel nacional, en el 2004 (última estadística que poseemos del INE) de 12.648 euros y de 10.171 en el ámbito andaluz⁹.

Todo ello acontece en un estado **definido constitucionalmente como “democrático y social de derecho”**, en el que se reconoce, en su art. 47¹⁰, no sólo el derecho de toda la ciudadanía a acceder a una vivienda digna y adecuada, sino, también, el compromiso de que las plusvalías que produce la acción colectiva de la comunidad quedarán afectadas a ésta para evitar la especulación. En fin, una Constitución que, en su art. 9.1, establece que sus preceptos vinculan no sólo a los poderes públicos, sino a toda la sociedad.

⁸ El dato se ha recogido en diversos medios de comunicación y, de manera singular, a partir de las declaraciones realizadas en Enero del 2007 por el Gobernador del Banco de España, Miguel Ángel Fernández Ordóñez. En el mismo sentido se han referido al lugar que ocupa nuestra nación en el ranking mundial distintas agencias e instituciones, entre otras la Agencia de Calificación Estándar Poros, o el Banco Mundial que, ya en su informe del 2005, consideraba que nuestro PIB era superior al de Canadá, hasta entonces octava potencia mundial. Asimismo, el denominado Índice de Gobierno de Economía Internacional, IGEL, desarrollado por la Fundación de Estudios Financieros (FEF), le otorgaba en el 2007 el mismo lugar.

⁹ Fuente Instituto Nacional de Estadística (INE). Contabilidad regional de España. Base 2000. Cuentas de renta de los hogares. Serie 2000-2004.

¹⁰ Diversas normas de derecho internacional, cuyos tratados han sido ratificados por España, reconocen este derecho. Entre otras, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de Diciembre de 1948, en su art. 25.1; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de Diciembre de 1966, en su art. 11; el proyecto de Constitución Europea, en su art. II-94.3. Asimismo, existen distintos documentos que reconocen este derecho, como la denominada Carta Europea de los Derechos Humanos, firmada en la ciudad de Saint Denis, el 18 de Mayo de 2000, etc.

El desencuentro entre las previsiones de nuestra Norma Suprema y la realidad social, **en lo que concierne a este derecho**, hace que **la garantía de su disfrute constituya**, a nuestro juicio, hoy por hoy, **uno de los mayores retos que tienen planteados los poderes públicos**.

El precepto constitucional que contempla este derecho, como Vds. conocen, **se encuentra recogido en el Capítulo III del Título Primero CE**, en el que se introdujo esa nueva generación de derechos sociales, con la denominación de Principios rectores de la vida social y económica. Con la inclusión de estos se pretendió, siguiendo los pasos del constitucionalismo europeo, sobre todo italiano y portugués, sentar las bases para construir un modelo social más justo y solidario y, al mismo tiempo, proteger diversos valores cuya tutela, en la medida en que reflejaba intereses colectivos y difusos, debía corresponder, en primer término a los poderes públicos.

El propio constituyente, consciente, sin duda, de los límites presupuestarios, de la necesidad de reconocer una libertad de configuración de esos derechos y de la dificultad de su concreción, **estableció en el art. 53** que «el reconocimiento, el respeto y la protección de estos principios informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos». Pero, **sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria «de acuerdo con lo dispongan las leyes que los desarrollen»**.

Así las cosas, **la responsabilidad de transformar** el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada¹¹, desde su naturaleza de **principio rector de la política social y económica, a su configuración como derecho subjetivo**, exigible ante los tribunales, es un cometido que corresponde, en primer término por vía normativa, a los Parlamentos y, en segundo en el ámbito de la potestad reglamentaria y ejecutiva, a las Administraciones Públicas según sus respectivas competencias.

La tarea, a la vista del escenario en el que actualmente se mueve el panorama inmobiliario y la sociedad española y andaluza, **parece urgente**, aunque no nuevo. De hecho, según el Informe de la Asociación Hipotecaria Española *“Radiografía de 15 años de evolución del nivel de esfuerzo”*¹², de Octubre de 2006, **en los últimos 15 años y hasta el 2005, el coste financiero de la deuda** (carga total de intereses), **en términos absolutos, se ha mantenido razonablemente estable y, en términos relativos, ha tenido una fuerte reducción de su peso en el esfuerzo total de financiación**. No obstante, el informe también reconoce que a partir de ese año, la evolución de la oferta financiera está resultando

¹¹ En torno al derecho a la vivienda, creemos que es de gran interés el artículo del catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén D. Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, y lleva por título *Derechos Sociales y Reforma de los Estatutos de Autonomía: El Derecho a la Vivienda*; Anuario Multidisciplinar para la Modernización de las Administraciones Públicas, Nuevas Políticas Públicas, núm. 2, 2006; Ed. IAAP (ISSN 1699-7018).

¹² Este informe se encuentra publicado en la página web de la Asociación Hipotecaria Española, www.ahe.es.

técnicamente insuficiente para absorber el impacto de los precios de la vivienda y para mantener estable el nivel de esfuerzo para el acceso a la propiedad.

Hoy, como ayer, **amplios sectores de la población están excluidos del mercado** de la vivienda, no sólo del que funciona **en régimen de plena libertad**, determinando el precio el mero acuerdo entre la oferta y la demanda, sino también en el mercado intervenido, como es el **protegido**, cuya oferta es notoriamente incapaz de absorber la demanda social de este bien básico.

Es verdad que en estos momentos, como ha ocurrido siempre que se está al término de un ciclo económico alcista, al menos en lo que concierne a los precios de vivienda y suelo, los efectos sobre la población son especialmente graves, pues amplios **sectores de ésta** pertenecientes a **la clase media están** siendo, **también, excluidos** del mercado libre de la vivienda, pasando a engrosar la demanda de vivienda que únicamente se puede satisfacer con la tutela de los poderes públicos.

Por lo demás, todo ello acontece en un **escenario en el que están apareciendo ciertos indicadores de incertidumbre**, sobre cuyos efectos, por supuesto, no existe unanimidad, pero que están ahí presentes: una tendencia alcista de los tipos de interés; un estancamiento de las ventas de inmuebles; la crisis de las hipotecas y sus efectos no sólo en los que contrataron préstamos hipotecarios, sino también en decenas de miles de inversores en títulos vinculados al mercado hipotecario en una economía globalizada¹³; la existencia de una, al menos, cierta sobrevaloración de los inmuebles¹⁴, el ligero repunte de la morosidad en las hipotecas¹⁵, que no hacen sino añadir

¹³ Tres grandes bancos, como Citigroup, UBS y Credit Suisse han admitido el impacto de la crisis «subprime» (los créditos hipotecarios de riesgo) en Europa, aunque el BBVA descartaba estos riesgos para España (Diario de Sevilla, 8 de Octubre de 2007). Según declaraciones del Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Rodrigo Rato, el efecto de la crisis de los mercados generada por las hipotecas de alto riesgo puede ser mucho más grave si ésta se prolonga (Diario El País, 8 de Octubre de 2007).

¹⁴ En diversos medios de comunicación y artículos de revistas especializadas se han publicado noticias y artículos en los que se habla y discute sobre si existe, o no, burbuja inmobiliaria en nuestro país. El premio Nóbel de Economía Joseph Stiglitz lo definía de esta manera *“Si el motivo por el que los precios son hoy caros es solamente que los inversores creen que el precio de venta será mayor mañana, cuando los factores fundamentales no parecen justificarlo, entonces existe una burbuja”*, texto extraído del artículo de Bartlett Castellà, Enric, El Derecho de Acceso a la Vivienda, publicado en la CJ Cuadernos, editada por Cristianisme i Justícia, núm. 144, en Diciembre de 2006. Se trata de un estudio bastante interesante, singularmente en lo que concierne a los factores económicos que inciden en este derecho.

¹⁵ Según noticias publicadas en diversos medios de comunicación, entre otros La Razón y el Diario Sur el 2 de Octubre de 2007, con base en los datos suministrados por la Asociación Hipotecaria Española.

inseguridad a gran parte de los que han accedido ya a disfrutar de este derecho, pero que están pendientes de pagar las hipotecas y no facilita, por los mismos motivos, el acceso para quienes todavía no poseen vivienda.

Además, todo esto ocurre 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 compra¹⁶. 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**. La superficie máxima tolerable para jóvenes con un salario anual de 16.071,55 euros, al año, sería de 45,2 m² en España. A estos efectos, se entiende por superficie máxima tolerable los metros cuadrados máximos que una vivienda libre debería tener para que su compra no superara el 30% de los ingresos de una persona. Este porcentaje es el que se considera como límite máximo de endeudamiento asumible¹⁷.

Ante la situación descrita en las páginas anteriores, debemos preguntarnos ¿cuál es el papel que deben desarrollar los poderes públicos para garantizar este derecho? y, aún más, ¿es posible configurar éste como derecho subjetivo?

2. 2. 2. Las Administraciones Públicas responsables de garantizar el derecho reconocido en el art. 47 CE.

La primera pregunta que nos hemos formulado, inevitablemente nos lleva a reflexionar sobre si, **dada la entidad de este derecho**, su configuración como un estándar mínimo garantizado para toda la ciudadanía y susceptible de ser exigible ante los tribunales de justicia, **no hubiera debido ser objeto de regulación por parte del Estado**. Esto, con independencia de que las Comunidades Autónomas pusieran en marcha políticas públicas para desarrollar, potenciar y completar ese derecho según el criterio y responsabilidad de cada uno de los gobiernos autonómicos.

Basamos esta reflexión en la naturaleza claramente transversal que posee la competencia exclusiva del Estado, a tenor de lo previsto en el art. 149 apdo. 1.1^a, relativa a «La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad

¹⁶ Según el informe elaborado por Comisiones Obreras, *Precio y accesibilidad de la vivienda en España en el periodo 1987-2004*.

¹⁷ Informe del Observatorio Joven de Vivienda en España (del Consejo de la Juventud de España), publicado en el Boletín 18 del primer trimestre del año 2007 “El acceso de las y las jóvenes a la vivienda libre y protegida”, publicado en la página web del Consejo de la Juventud www.cje.org.

de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes». Desde luego, uno de esos derechos necesitados de una protección básica es, a nuestro juicio, el derecho a una vivienda digna y adecuada y, además, es preciso garantizarlo conforme al tenor del precepto para toda la ciudadanía.

Un segundo título competencial, que posee carácter instrumental respecto del precepto citado y que podría haber justificado el que se hubieran dado pasos en esa dirección **es el que se desprende de la competencia atribuida con carácter de exclusiva, en el art. 149.1.13 CE al Estado**, para establecer las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Título éste competencial que, como saben, sirvió de justificación al Tribunal Constitucional¹⁸, no obstante reconocer la existencia de una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de vivienda, a tenor de lo previsto en el 148.1.3 CE¹⁹, para declarar ajustada a derecho en términos de constitucionalidad la competencia estatal para establecer su política de vivienda.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, en su Fundamento Jurídico 4, **manifiesta** que «**Por lo que se refiere al subsector económico de la vivienda, no cabe duda de que puede ser comprendida en la competencia del Estado a que se refiere el art. 149.1.13 de la Constitución**, la planificación básica de determinadas actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial, lo que justifica la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación en el ámbito definido como tal ...».²⁰

Sin embargo, hoy quizás ya no sea tiempo para el debate sobre si el reto de regular la garantía mínima de ese derecho debió de corresponder al Estado o a las Comunidades Autónomas. En todo caso, sabemos, **de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ambas Administraciones no sólo poseen competencia para proporcionar la satisfacción del derecho** contemplado en el art. 47 CE, **sino que tales competencias deben ejercerse enmarcadas en los principios de coordinación, colaboración, solidaridad y en una exigible actitud de lealtad constitucional**²¹.

¹⁸ Sentencias del Tribunal Constitucional 52/1988, de 20 de Julio, y 59/1995, de 17 de Marzo.

¹⁹ El art. 148.1 CE establece que «Las Comunidades Autónomas podrá asumir competencias en las siguientes materias (...) 3º. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

²⁰ La STC 59/1995, de 17 de Marzo, manifestaba, de forma muy clara en su Fundamento Jurídico 4, que «la tarea estatal de fomento en materia de vivienda, por más que el art. 9.9 EAC la atribuya a la competencia exclusiva de la Generalidad sin sujeción a competencia alguna del Estado, se encuentra, en este caso, respaldada por el título competencial a que se refiere el art. 149.1.13 CE».

Sin perjuicio de ello, **es momento de reflexionar sobre si Andalucía puede, con base en la normativa que conforma el bloque de constitucionalidad²², garantizar ese derecho** y articularlo materialmente a través de las políticas de vivienda y suelo de la propia Comunidad, debidamente coordinados con los planes de vivienda y suelo del Estado, así como con la implicación de las Corporaciones Locales y la necesaria y vital concurrencia de la iniciativa privada.

Pues bien, en lo que concierne al derecho a la vivienda, es verdad que aunque la Comunidad Autónoma posee competencias exclusivas en este ámbito, **la redacción del precepto estatutario que contempla este derecho, con tal denominación, es, cuando menos, poco afortunada.** En efecto, al art. 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía, BOE 68, de 20-3-2007) se limita a decir que «para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La Ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo facilite».

La redacción finalmente aprobada no responde a las expectativas que se esperaban de la regulación estatutaria de este derecho y no supone un avance respecto a las previsiones constitucionales²³ en esta materia, ni tampoco introduce novedad alguna con respecto a la situación existente.

²¹ En este sentido se ha manifestado STC 152/1988, de 20 de Julio, ya citada en la nota 14.

²² La expresión se acuñó por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 250/1988, de 20 de Diciembre, al integrar la LOFCA, en el denominado bloque de constitucionalidad a los efectos del art. 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional. Se trata de una doctrina, construida a partir de la existencia en Francia, en el Consejo Constitucional, de la denominada «bloc de constitutionnalité». Esta doctrina permite, a la hora de delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tener en cuenta no sólo los principios y preceptos constitucionales, sino también los de los Estatutos de Autonomía y otras leyes.

²³ Arts. 47, en relación con los arts. 14, 103.1 9.3 CE. La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz propuso, para la redacción del derecho estatutario de acceso a la vivienda, el siguiente texto. «1. La Comunidad Autónoma de Andalucía, con objeto de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de contenido social reconocidos a los ciudadanos y ciudadanas, promoverá las políticas y adoptará las medidas necesarias para alcanzar los siguientes fines: 4º. El acceso a la vivienda fomentando la adopción de medidas adecuadas para atender su protección y la aplicación de los medios necesarios para asegurar su efectivo disfrute». El contenido íntegro de las propuestas que realizó la Institución para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como de la Intervención ante la Comisión de Desarrollo Estatutario, pueden encontrarse en la página web de la Institución (www.defensor-and.es), dentro del apartado de Legislación y Jurisprudencia, Estatuto de Autonomía, Aportaciones a la Reforma del Estatuto.

Sin embargo, a lo largo del texto del Estatuto de Autonomía para Andalucía se contienen principios y se definen objetivos suficientes para concluir que **los poderes públicos andaluces deben asumir el compromiso de facilitar el acceso a este derecho, con distintos niveles de garantía según los casos, para toda la ciudadanía.**

Así, y por citar algunos de estos preceptos, podríamos traer a colación **el art. 56.1.a)** que, después de declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma **la competencia exclusiva en materia de vivienda**, establece que en ésta se incluye, entre otras, «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 medidas necesarias para su alcance (...); la promoción pública de viviendas (...) y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación».

Por su parte, **el art. 10**, entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, fija, en su aptdo. 1, el de promover «**las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas**», debiendo remover -el precepto está redactado en términos imperativos- «los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud».

En fin, debemos resaltar, también, que entre los principios rectores que han de presidir las políticas públicas (art. 37.1) para garantizar y asegurar los derechos estatutarios y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el citado **art. 10** se prevén, entre otros, los siguientes: **el acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente (punto 3º)**, la especial **protección de las personas** en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida (**4º**), **la atención social a personas que sufren marginación, pobreza o exclusión** y discriminación social (**7º**), **la integración de los jóvenes en la vida social y laboral**, favoreciendo su autonomía personal (**8º**), **la integración laboral, económica y social y cultural de los inmigrantes (9º)**, el impulso de la **concertación con los agentes económicos y sociales (12º)**, el uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y **promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas (22º)**.

A modo de conclusión de cuanto llevamos dicho, a nuestro juicio la normativa constitucional y la estatutaria, ofrecen un marco normativo razonable para que, aquí y ahora, **la ciudadanía pueda exigir a los poderes públicos que adopten, como reza el art. 40.2 EAA «las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios**, mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas».

2. 2. 3. La articulación de un derecho de acceso a la vivienda digna para toda la ciudadanía.

El derecho que nos ocupa, al igual que ocurre con el resto de los que contempla la Constitución, **se reconoce para toda la ciudadanía**; pero como pasa en la mayoría de los derechos sociales, **no está garantizado su disfrute**. Se trata de un derecho respecto al que una parte de la ciudadanía puede acceder por sus propios medios, mientras que otra parte necesita, en mayor o menor medida, según los casos, de la tutela de los poderes públicos.

A la vista de ello, **consideramos que se debe regular el acceso a la vivienda como un derecho para toda la ciudadanía**, pero **estableciendo distintos niveles de garantías**, según las circunstancias económicas, personales, familiares y sociales de los solicitantes.

Para ello, **partimos de que se debe facilitar una vivienda o un alojamiento**²⁴, según los casos, a **todas aquellas personas que acrediten estar necesitadas** de ser alojadas en un techo digno y adecuado a sus necesidades y demuestren que **no poseen medios suficientes para acceder**, por sí mismos, a un inmueble de estas características o que no puedan seguir manteniendo el que disfrutaban con anterioridad.

En este sentido, **compartimos el criterio que mantiene el art. 1 de la Ley núm. 2007-290**²⁵, de 5 de Marzo del presente año, de la República Francesa, a la que esta mañana el representante de la Administración Francesa se ha referido ampliamente, que establece la garantía del Estado para facilitar el disfrute de una vivienda a cualquier persona residente habitual en el territorio francés «que no estuviere en condiciones de acceder a la misma por sus propios medios o de mantenerse en ella».

Como señalaba el Ministro francés de Empleo, de la Cohesión Social y del Alojamiento, Jean-Luis Borloo, al presentar el proyecto de Ley que reconocía este derecho **“el Estado es responsable, como en la Educación, como en la Sanidad,**

²⁴ En nuestra Comunidad Autónoma, además de la escasez acusada de vivienda disponible para atender las necesidades sociales, la infraestructura de albergues y otros alojamientos temporales es notoriamente insuficiente para atender mínimamente las necesidades de las personas sin techo, tal y como denunciábamos en nuestro Informe Especial al Parlamento de Andalucía *Vivir en la calle, la situación de las personas sin techo en Andalucía*.

²⁵ Nos referimos a la Ley núm. 2007-290 de 5 de Marzo del 2007, que instituye el derecho a la vivienda oponible y contiene distintas medidas a favor de la cohesión social (Diario Oficial núm.55 de 6 de Mayo de 2007, página 4190 Texto núm. 4) (Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale NOR: SOCX0600231L, J.O n° 55 du 6 mars 2007 page 4190).

del hecho que cada persona pueda tener una vivienda decente, en función de sus recursos". Este derecho ampara tanto el acceso a una vivienda, como a un alojamiento, por ejemplo un albergue, cuando ésta sea la alternativa más aconsejable para atender las necesidades de un techo digno de los ciudadanos.

En esta normativa se prevé, además, que para el caso de que, en el momento de realizar la propuesta de adjudicación por la Comisión encargada de evaluar la necesidad de vivienda, no existiera un inmueble disponible, la Administración está obligada a facilitar un establecimiento, o alojamiento transitorio, un alojamiento-hogar o una residencia hotelera de carácter social. En fin, **durante la tramitación de la ley se introdujo una enmienda destinada a que toda persona alojada por motivos de urgencia puede quedarse en el inmueble hasta que se proponga un alojamiento estable.**

Junto a la norma francesa, debemos mencionar también, como precedente de la misma, la **aprobación por Escocia, en el año 2003, de la Homelessness Scotland Act**²⁶, cuyo objetivo final es garantizar una vivienda a las personas que se encuentren en la situación descrita en el comentario que he dedicado a la Ley Francesa en el horizonte del año 2012.

Por otro lado, **los municipios también deben garantizar**, con la lógica colaboración de la Administración regional, el alojamiento en albergues de carácter temporal **cuando, por las características de la persona necesitada de un techo digno**, ésta sea la solución más idónea.

La norma contempla una medida parecida a la francesa de ya comentada, ya que **ningún municipio puede rechazar una petición por falta de vinculación con el mismo, si no está en condiciones de enviar al solicitante a otro municipio que se haga cargo de éste.** Además, tanto en la norma escocesa como en la Ley Francesa, la vivienda o el alojamiento se garantiza en función del perfil y localización más adecuada según las necesidades familiares o personales de los solicitantes.

²⁶ Desde 1977 existía ya una normativa que preveía, no sólo para Escocia sino para todo el Reino Unido (el Housing Act de ese año), la obligación de facilitar una vivienda para todos los necesitados, siempre que cumplieran determinados requisitos. El paso importante de la Homelessness Scotland Act[26] de 2003, es fundamentalmente que a un plazo fijo que concluiría en 2012, los municipios tienen la obligación de facilitar una vivienda a todos los que tengan necesidad de ella. Por supuesto, es preciso hacer una serie de estudios previos sobre necesidades de la población y se contemplan distintas vías para asegurar este derecho. Además de la obligación de establecer una programación seria y una estrategia por parte de los municipios y un control sobre resultados, se han creado líneas de ayuda con cargo a los presupuestos de la Administración Regional. Adicionalmente se adoptan otras medidas encaminadas a que se incorporen al mercado inmobiliario viviendas privadas para destinarlas al alquiler, se ha impulsado la rehabilitación del parque existente para destinarlo a este fin etc. Información consultada en www.newsmatic.e-pol.com.ar/ equipofederaldetrabajo, www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2003 y www.habitat.org.

En lo que concierne a nuestro País y, más concretamente, a nuestra Comunidad Autónoma, respecto de la dificultad para el acceso a la vivienda, podríamos, aún a riesgo de hacer una simplificación excesiva, **contemplar a la población dividida en tres segmentos, en modo alguno estancos entre sí**²⁷. Como sabemos, a la hora de elaborar programas de ayuda en cualquier ámbito de la vida social, la línea que reconoce, restringe o excluye a los posibles beneficiarios de ellas nunca es fácil de trazar, ni por motivos económicos, ni de índole familiar o social.

Tres segmentos, además, que son muy permeables, pues la pertenencia a cada uno de ellos es cambiante y depende de diversos factores, algunos ajenos a la voluntad de la persona necesitada de vivienda, tales como el empleo, el número de miembros de la unidad familiar, la existencia de alguna incapacidad importante en algún miembro de ésta, las cambiantes circunstancias económicas, el desahucio por la imposibilidad de pagar una renta de alquiler, el hecho de que un edificio acabe en ruina aunque ésta no se declare formalmente, etc. Hechas estas matizaciones, que nos parecen imprescindibles para abordar esta cuestión, nos detendremos en cada uno de estos supuestos.

- En primer lugar, se encuentra ese sector de la población en el que se podrían encuadrar **unidades familiares que están materialmente sufriendo el problema de no poseer un techo digno y sin opción alguna para salir de esta situación**

²⁷ Aunque no pretendemos, en modo alguno, reconducir los tres grandes segmentos en los que hemos pretendido agrupar a la población según su dificultad para acceder a la vivienda, la normativa actual, en cierta medida los contempla. Así, la renta es un referente para ser acreedor de una prestación de vivienda, según el Decreto 2/1999, de 12 de Enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad, que en su art. 9 establece que «1. A las unidades familiares beneficiarias del Ingreso Mínimo de Solidaridad que no dispusieran de vivienda se les aplicará el procedimiento especial de adjudicación singular o de segunda adjudicación establecido para las viviendas de promoción pública en régimen de alquiler. Estas viviendas serán subvencionadas en su renta hasta el 90%. 2. Cuando la vivienda de que disponga la unidad familiar no reúna las condiciones mínimas de habitabilidad, se podrá disponer la aplicación del procedimiento anterior o la inclusión en un programa de rehabilitación que se esté ejecutando o se vaya a acometer en su municipio de residencia».

Por otro lado, el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda (BOE 166, de 13 de Julio de 2005), prevé un límite de ingresos para acceder a las viviendas protegidas de precio general o de vivienda usada 5,5 veces el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples). Este límite llegará hasta 6,5 veces el IPREM para las denominadas viviendas protegidas de precio concertado y a los ingresos que no excedan de 2,5 veces el IPREM para viviendas protegidas de régimen especial. El Plan Andaluz, aprobado por Decreto 149/2003, de 10 de Junio, por el que se establece el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 (BOJA 165, de 24 de Agosto de 2005) prevé como límite máximo de ingresos 5,5 IPREM. A partir de estos ingresos, los ciudadanos tienen acceso a la vivienda a través del mercado libre.

En fin, los ciudadanos que no pueden acreditar ingresos para ser beneficiarios de algunas de estas ayudas tendrán que acceder a la vivienda en el mercado libre, sin perjuicio de algún tipo de ayudas, como las desgravaciones fiscales, que puedan obtener del sector público.

—algunas de cuyas quejas les hemos referido al principio de mi intervención—. Son los excluidos del mercado de la vivienda, tanto libre como protegida, y que sólo se pueden incorporar a él mediante una prestación directa consistente en facilitarle una vivienda de carácter social en régimen de alquiler, adaptada a sus necesidades y posibilidades de pago.

Situación de exclusión que, en modo alguno, cabe confundir con la marginalidad social, pues siendo cierto que ésta suele conllevar vivir en inmuebles que no reúnen las características para ser considerados dignos, o, **en muchos casos pertenecer al colectivo de los “sin techo”**, no lo es que muchas de las familias que han sido completamente excluidas del mercado de la vivienda sean marginales, **si no que se trata de personas normalizadas que se encuentran en una situación de pobreza que determina su alojamiento en este tipo de inmuebles.**

Respecto de estos ciudadanos, la garantía de acceso a la vivienda o un alojamiento debe configurarse como una obligación legal que los poderes públicos deben cumplir, una vez que se compruebe que el solicitante reúne los requisitos que justifican la concesión directa de una vivienda.

En el caso de que su petición sea desestimada, y no se le ofrezca una alternativa de alojamiento temporal, **porque no quede una vivienda o un alojamiento vacante digno y ajustado a sus necesidades, debe arbitrarse legalmente la posibilidad de exigir ese derecho ante los tribunales de justicia.**

Por el contrario, **si** una vez que ha resultado adjudicataria de una vivienda, la persona, o la unidad familiar, **mejorara su situación hasta el punto de que ya no reuniera los requisitos para ser acreedor de este derecho**, ponderando siempre la situación, **se le daría un plazo prudencial para que pudiera buscar una vivienda ajustada a sus nuevas posibilidades**, pudiendo intervenir como mediadora a través de agencias de alquiler, bajo tutela pública, la propia Administración .

En todo caso, rechazamos de plano que la prestación en especie, consistente en la entrega de una vivienda, se conceda gratuitamente. Creemos que se es sujeto de derechos en la medida en que se es, también, sujeto de obligaciones. Cuestión distinta es que **el precio del alquiler y el que se debe destinar al mantenimiento de los inmuebles sea adecuado a la capacidad de pago del beneficiario de la vivienda**²⁸. Éste, a su vez, siempre podrá asumir esa financiación con cargo a su trabajo y, si no lo posee, a las ayudas de distinta naturaleza a las que pueda acogerse.

²⁸ Así, por ejemplo, el art. 9 del Decreto 2/1999, de 12 de Enero, citado anteriormente, prevé subvenciones de hasta el 90% de la renta de alquiler. Esta previsión nos parece adecuada al criterio que hemos expresado.

Por otro lado, precisamente por que con la entrega de una vivienda normalizada se trata, además de mejorar la situación de las unidades familiares más desfavorecidas, y de facilitar, **en los casos de marginalidad, la inclusión social, es imprescindible que el acceso a la vivienda se efectúe vinculado a medidas de acompañamiento social.** Si no, inevitablemente, el objetivo de facilitar la integración fracasará.

- **Existe un segundo segmento de población muy amplio**, cuya situación económica ha venido **encuadrada** en los planes de vivienda **por no superar el tope máximo de ingresos** establecido por los Planes de Vivienda y Suelo del Estado y de la Comunidad Autónoma y que, actualmente, y desde hace años, llega hasta el 5,5 SMI para las viviendas protegidas y el 6,5 IPREM, para las denominadas viviendas protegidas sin precio concertado.

Lo que caracteriza a este segmento de población es **que no tiene posibilidad** o posee una gran dificultad de acceder a una vivienda digna y **adecuada** (siempre resaltamos los dos adjetivos, por la importancia que revisten ambos) **para atender a sus necesidades en el mercado libre** (de lo contrario, su demanda se debe canalizar a través de éste), **pero si puede satisfacer su derecho constitucional en el mercado protegido** (si existiera una oferta adecuada); es decir, si recibe ayudas públicas que complementen la capacidad económica necesaria para satisfacer este derecho.

Se trata de ayudas tanto financieras como no financieras. Entre las primeras, cabe citar los préstamos convenidos -es decir, los acogidos a los convenios de colaboración entre la Administración actuante y las entidades de crédito colaboradoras- y las ayudas de carácter directo, como son los subsidios de los préstamos, las subvenciones y otras ayudas económicas destinadas a facilitar el pago de la entrada para el primer acceso a la vivienda en propiedad.

Por lo que se refiere a las ayudas de carácter no financiero, podemos citar el establecimiento de precios máximos de venta, adjudicación y renta de las viviendas protegidas; la generación de suelo edificable, con unos precios máximos de repercusión que permitan la promoción y existencia de viviendas protegidas de nueva construcción, y la fijación de aranceles notariales y registrales reducidos para la transmisión de viviendas protegidas.

Todo ello, con independencia de los beneficios fiscales que pudieran corresponder a los destinatarios de las viviendas así calificadas.

Respecto de este sector de población, **la obligación** de los poderes públicos es garantizar que, efectivamente, se va a **generar un mercado de la vivienda protegida ajustado a las necesidades de la población** y se va a configurar una diversidad de ayudas a la vivienda en función de sus circunstancias económicas, personales y familiares, para que cualquier persona o unidad familiar que no

pueda ser encuadrado en el primer segmento, o que no pueda alquilar o adquirir una vivienda en el mercado libre (tercer segmento), pueda acceder, con sus propios medios y la complementariedad de las ayudas públicas, al inmueble adecuado para satisfacer sus necesidades.

En el primer supuesto, hablamos de una garantía consistente en el reconocimiento de un derecho subjetivo para exigir el cumplimiento de una obligación, como es la puesta a disposición de una vivienda social en alquiler o a un alojamiento digno. En el segundo, la garantía del poder público, para la efectividad del derecho constitucional que a todo ciudadano se le reconoce, no consiste, para nosotros, en aprobar, como hasta ahora se viene haciendo, los planes de vivienda y suelo que, en todo caso, han tenido efectos muy positivos a la hora de facilitar a miles de familias el acceso a un inmueble digno, sino **en dimensionar la demanda y generar, en un plazo prudencial, una oferta de viviendas protegidas**, ya sean en propiedad o alquiler, suficiente **para dar una respuesta adecuada a las necesidades existentes**.

En las últimas décadas, **no ha habido Gobierno, estatal o autonómico, que no haya contribuido a la construcción de miles de viviendas protegidas**, pero ese esfuerzo debe ser proporcional a la demanda que se genere en cada momento si se quiere actuar en la dirección exigida por la normativa constitucional y estatutaria.

- En fin, hay **un tercer segmento de población que puede acceder por sus propios medios** a una vivienda en propiedad o en alquiler en el mercado libre. Su entidad será mayor o menor en función de los precios de la vivienda, tipo de interés en los préstamos hipotecarios, del empleo, etc. Respecto de este sector de la población, creemos que es conveniente mantener las actuales ayudas, salvo para rentas muy altas²⁹, sobre todo las desgravaciones fiscales o, de lo contrario, si el esfuerzo financiero es superior al porcentaje de sus ingresos que, como máximo, puede destinar a vivienda, salvo que sus ingresos tengan gran entidad, terminarán siendo excluidos de este mercado pasando a ser demandantes de viviendas de protección oficial.

Por lo demás, los **tres segmentos de población necesitarán siempre de una intervención pública para tutelar los derechos de consumidores y usuarios**, la transparencia del tráfico mercantil e hipotecario y demás derechos de orden civil aplicables al tráfico jurídico de inmuebles.

²⁹ Creemos que cuando las rentas son muy elevadas, este tipo de medidas se comportan más como una ayuda a la inversión en patrimonio familiar que en la adquisición de una vivienda digna y adecuada en los términos del art. 47 CE.

2. 2. 4. Medidas para garantizar el derecho de acceso a una vivienda para toda la ciudadanía.

De acuerdo con todo lo manifestado hasta ahora, lógicamente **la conclusión no puede ser otra que la Comunidad autónoma de Andalucía posee competencia y debe asumir la responsabilidad constitucional y estatutaria, de articular normativamente un derecho de acceso a la vivienda para toda la ciudadanía**, como ya hemos dicho anteriormente con distintos niveles de garantía.

Con independencia de si ese reconocimiento debe realizarse en el marco de una Ley General de vivienda o a través de una Ley específica ad hoc, lo que esta claro para esta Institución, si de verdad se quiere garantizar un derecho subjetivo de acceso a la vivienda para los excluidos, **será preciso que en la norma se establezcan los supuestos en los que se generaría ese derecho** y la correlativa obligación del poder público, el procedimiento y posibles recursos en vía administrativa y judicial para dirimir las controversias que se susciten con motivo de las solicitudes de vivienda y, por supuesto, el establecimiento de una fecha límite a partir de la cual se ejercería ese derecho³⁰.

Sabemos que, **recientemente, la Consejería de Obras Públicas y Transportes ha elaborado un anteproyecto de Ley del Derecho a la Vivienda**, que será enviado, primero, al Consejo de Gobierno y, una vez que adopte la forma de proyecto de ley, al Parlamento de Andalucía para su tramitación. Lógicamente, desconocemos cuál será el resultado final del mismo, una vez que siga los oportunos trámites legales.

Para esta Institución, **si no se establecen los requisitos antes mencionados, no podríamos considerar que se ha reconocido un derecho subjetivo de acceso a la vivienda, ni siquiera para los excluidos de la sociedad**.

Para el segundo segmento de población, no creemos que se produzca un cambio radical en el posicionamiento de los poderes públicos, si no se realiza **una evaluación global y rigurosa de necesidades** y no se establece una estrategia a medio plazo, con una fecha de referencia, para atenderla.

³⁰ Cuestión distinta es que al igual que se ha hecho en la normativa escocesa y francesa, se establezcan, dentro de ese plazo máximo dos fechas. En un primer periodo, se atendería a todos aquellos que encontrándose en una situación de exclusión, desde la perspectiva de este derecho, poseen además y por algún motivo una especial necesidad de vivienda (discapacitados, violencia de género, desahucios de viviendas, etc.); en un segundo periodo, cuyo final coincidiría con la fecha límite para el reconocimiento del derecho, podrían ser beneficiarios del mismo todos los que reunieran los requisitos establecidos en la norma.

A nuestro juicio para llevar termino esos objetivos son necesarias una serie de medidas que exterioricen el compromiso de los poderes públicos con el reconocimiento de ese derecho. Entre otras, desde nuestra Oficina proponemos las siguientes:

2. 2. 4. 1. La conveniencia de un pacto político y local y de la concertación empresarial.

Desde hace años, venimos solicitando, una y otra vez, que la elaboración de las políticas públicas, en los ámbitos estatal, autonómico y local, se centre en **el conocimiento profundo de las necesidades de quienes se pretende sean sus destinatarios**, que se dimensione según su demanda efectiva y, de manera singularizada, según necesidades. Es la mejor garantía para trazar políticas públicas coherentes con sus objetivos y respetuosas con el destino que se debe dar a los ingresos públicos.

Una vez que se obtenga esa información y se evalúen con rigor las necesidades de la población, las directrices de la nueva política pública debe establecerse con el consenso de las fuerzas políticas al menos con representación parlamentaria y si ello no es posible, es preciso llegar a acuerdo con las **Administraciones Locales**, singularmente los Ayuntamientos, y **la iniciativa privada. El pacto local y la concertación empresarial** con el sector inmobiliario y las entidades financieras son dos referentes imprescindibles a la hora de establecer una estrategia que permita, con algunas posibilidades de éxito, afrontar estos problemas.

No es posible crear, a medio plazo y con una fecha límite, un parque de vivienda sociales en alquiler y de alojamientos temporales para responder a las necesidades de las familias en situación de exclusión social y que, por tanto, no tienen ninguna posibilidad de acceder a una vivienda ni siquiera en régimen de alquiler, si no se establece una **estrategia previa de financiación estatal y autonómica y suelo municipal**, entre otras medidas, para conseguir ese objetivo.

Asimismo y para garantizar a más largo plazo, pero también con una fecha de referencia, un parque de viviendas protegidas en régimen de propiedad y de alquiler proporcional que satisfaga las necesidades de la población que no se encuentra en esa situación de exclusión, es preciso, además de **un fortalecimiento de las fuentes de financiación estatal y autonómica, la creación de las reservas de suelo para vivienda protegida que prevé la legislación urbanística y la incorporación del sector empresarial**, en unos momentos en los que, ante el estancamiento de la vivienda libre, si se les garantiza un beneficio razonable, la vivienda protegida

puede ser un motor de extraordinario interés para la construcción y para la intervención de los promotores privados³¹.

En este sentido, no se puede eludir que junto a los demandantes nacionales, **en la actualidad más de cuatro millones de inmigrantes, la mayoría con residencia en nuestro país**, tienen reconocido, en la normativa sobre extranjería, el derecho a acceder a las ayudas públicas de vivienda en igualdad de condiciones que los nacionales³². Esta demanda se centrará, sin lugar a dudas y fundamentalmente, hacia la vivienda protegida en régimen de propiedad o en alquiler.

2. 2. 4. 2. La necesidad de diseñar planes de vivienda y suelo flexibles.

En primer lugar, es obligado recordar que las políticas de vivienda y, por supuesto, las de suelo, han estado, y van a estar siempre, **muy condicionadas por la coyuntura económica**, lo que exige a medio plazo su revisión.

Por tanto, **no afrontar las adaptaciones**, o incluso reformas integrales, de las políticas públicas cuando la realidad social y económica lo demanda, **aunque se mantengan los objetivos finales**, o diseñar políticas excesivamente influenciadas por la coyuntura del momento, **trae como consecuencia** el que las medidas de protección de los derechos constitucionales estén muy condicionadas por **la inercia** o, a veces, por **el mero oportunismo** que dilapida presupuestos públicos con un resultado de eficacia muy limitada.

Por tanto, creemos que tales políticas deben configurarse teniendo en cuenta **la situación del momento pero**, también, **contemplando una cierta continuidad** en su programación y previendo mecanismos de flexibilización en su aplicación y revisión a corto y medio plazo.

³¹ El Presidente de Honor de la Federación Andaluza de Promotores Inmobiliarios, FADECO, Francisco Javier de Aspe García-Junco, en un artículo con el título El sector inmobiliario, estrategias de futuro, manifestaba que "... existe una gran demanda embolsada de vivienda asequible por lo que es necesario trasvasar la producción a este tipo de casas. No es razonable seguir construyendo inmuebles para un mercado inexistente" (Revista Andalucía Inmobiliaria, núm. 81, Septiembre 2007, pág. 114).

³² De acuerdo con lo previsto en el art. 13 de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de Diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social «los extranjeros residentes tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles».

2. 2. 4. 3. La creación de un gran parque de viviendas protegidas en alquiler de iniciativa pública y privada.

La tercera propuesta que queremos hacer ha sido objeto de debate en **todos los foros de vivienda** que tienen lugar en nuestro país. Un debate que **suele terminar con la conclusión de que el parque de viviendas destinado al alquiler por diversos motivos -de todos conocidos- es de escasa entidad**. Pues bien, la insistencia del discurso público en la necesidad de ofertar más inmuebles en alquiler ha ido en paralelo con la aprobación, en la práctica, de planes de viviendas en los que se ofertan, de manera absolutamente preferente, ayudas para el acceso en régimen de propiedad.

Así, aunque nos hubiera podido servir de ejemplo cualquiera de los últimos planes de vivienda y suelo, en el último **Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007**, referido a las actuaciones del 2003-2006, nos encontramos con que se ofertaron ayudas para **40.050 viviendas en régimen de propiedad y sólo 9.781 al de alquiler**³³. Con ello observamos que el Plan Andaluz sigue básicamente la tónica del panorama inmobiliario existente en nuestro país: en torno al 86% de las viviendas se disfrutan en régimen de propiedad.

La situación es aún más grave si tenemos en cuenta que del 14% de viviendas en alquiler, el 12% se debería al alojamiento privado y **sólo un 2% al alquiler social**. Teniendo en cuenta que el porcentaje de alquiler social en Portugal es del 4%, en Francia del 17% y en Holanda del 35%, creemos que estamos muy lejos de poseer un parque de viviendas en alquiler medianamente proporcional a su demanda³⁴.

No desconocemos las ventajas, y por ello mismo, que la demanda mayoritaria de la ciudadanía se orienta a las viviendas en propiedad³⁵. Ahora bien, **la obligación de los poderes públicos**, a la hora de garantizar los objetivos del art. 47 CE, **no es**

³³ Según el Censo de Población y Vivienda de 2001, último realizado por el INE, de un total de 40.595.861, sólo 4.406.024 habitantes residían en viviendas de alquiler. En lo que concierne al régimen de tenencia de las viviendas, según este Censo, de un total de 17.736.376 viviendas, en 9.194.491 el régimen de tenencia era la propiedad, 1.780.695 el alquiler y a otras formas corresponderían 235.336 viviendas.

³⁴ Trilla, Carmen; *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*; Ed. Fundación La Caixa, Col. Estudios Sociales, núm. 9, 2001. La edición electrónica está disponible en la dirección www.estudios.lacaixa.es

³⁵ Entre otras ventajas los propietarios no tienen que pagar las cuotas mensuales, especialmente gravosas a las personas mayores, da cierta solvencia patrimonial a las familias, permite operaciones como las denominadas hipotecas inversas, por lo que han pasado a ser un activo patrimonial de cierto interés y garantiza, en principio, la continuidad sin límites de los miembros de la unidad familiar una vez que desaparece el titular del inmueble, etc.

contribuir a la formación de patrimonios privados basados en la propiedad de la vivienda, sino, desde unos recursos limitados y en una situación especialmente gravosa para un amplio sector de la ciudadanía, garantizar el acceso a este derecho y su disfrute efectivo, ya sea el régimen de tenencia de la vivienda, el de propiedad o en arrendamiento.

Por otro lado, la opción del alquiler, también creemos que ofrece bastantes ventajas, sobre todo si el mercado se potencia, lo que redundará, sin duda, en mejores precios y más calidad en la oferta³⁶.

Por lo demás, **la vivienda protegida en alquiler** permite a los jóvenes **diseñar una estrategia, a más largo plazo**, que les permitirá abandonar la vivienda en arrendamiento una vez tengan solvencia económica para acceder a una en propiedad, con lo que el inmueble vuelve a quedar libre para ser arrendado. También, dado su carácter más temporal, el arrendamiento facilita que se creen inmuebles muy adaptados a las necesidades de personas que viven solas, familias monoparentales, matrimonios y uniones sin hijos que pueden resolver su acuciante problema de vivienda sin necesidad de una inversión de entidad.

Lógicamente, con ello **no estamos demandando un cambio absolutamente radical** en la política de vivienda, **pero sí** creemos que se deben exigir modificaciones importantes que permitan **que la oferta de vivienda en alquiler tenga un mayor peso** del que, hasta ahora, ha tenido y sea coherente con el discurso político que, invariablemente, se mantiene sobre la necesidad de este cambio de orientación.

Ya hemos dicho que, por motivos obvios, ese nuevo planteamiento exigirá **un nuevo escenario de precios**, financiación y puesta a disposición de suelo o, de lo contrario, ni los promotores privados se incorporaran al proceso con toda la entidad que es necesaria, ni los promotores públicos podrán construir promociones en alquiler sin obtener una fuente de financiación que retroalimente su capacidad de promover viviendas, de las que van a obtener unos ingresos a veces muy limitados en relación con los costes de producción.

³⁶ Tales ventajas son, fundamentalmente, la innecesariedad de un desembolso inicial importante salvo en lo que concierne a la fianza, las cuotas mensuales bastantes más bajas que el préstamo hipotecario, el efecto de las ayudas públicas en forma de subvenciones al alquiler y, en su caso, desgravaciones fiscales, que son extraordinariamente beneficiosas para el que la recibe, habida cuenta de que las viviendas protegidas en alquiler poseen un límite máximo de precio. Además, tiene el efecto beneficioso para la economía y el mercado inmobiliario de que evita la tendencia alcista que inevitablemente tiene toda ayuda pública hacia el acceso a un bien, cuando éste no posee un precio máximo.

2. 2. 4. 4. La apuesta por la rehabilitación de inmuebles y de manera singular para destinarlos al alquiler.

Esta Institución viene valorando muy positivamente el cambio de dirección que desde hace ya algunos años se imprimió a los planes de vivienda y suelo al incluir una serie de medidas destinadas a la rehabilitación de vivienda. Sin lugar a dudas, **la apuesta por recuperar la ciudad heredada e, incluso si quieren, por reciclar la ciudad es uno de los grandes objetivos que, en plena coherencia con la necesaria sostenibilidad en el desarrollo urbano, deben alcanzar los planes de vivienda de acuerdo con las previsiones de los planeamientos urbanísticos.**

Por lo demás, las intervenciones en rehabilitación **suelen conllevar una cierta dispersión en las actuaciones**, lo que facilita –si los inmuebles se ofertan en alquiler o se facilitan los realojos- la cohesión social.

En este sentido, nos parece **de una importancia extraordinaria el que en el último plan Andaluz de vivienda y suelo exista una previsión de intervención en 133.328 viviendas**, pues conocemos que, a veces, con un presupuesto no excesivo, e incluso como ocurre en las adaptaciones funcionales, de escasa entidad, se consiguen unos resultados extraordinarios para garantizar la dignidad y adecuación de los inmuebles a las necesidades familiares y personales de quienes los ocupan.

No obstante ello, creemos que también en línea con lo manifestado anteriormente, es imprescindible que, de manera singular, las ayudas se potencien cuando el inmueble una vez rehabilitado se va a destinar al alquiler, ya sea de quienes ya venían utilizándolo antes de esa intervención (si éste era el régimen al estaba sometido el inmueble), ya para destinarlos a nuevos demandantes de vivienda. **Una política de fomento de alquileres a precios protegidos o tasados por los poderes públicos en los cascos urbanos consolidados de nuestra ciudad va a tener sin lugar a duda unos efectos positivos extraordinarios** a la hora de permitir que los moradores tradicionales de estos barrios continúen teniendo su residencia en ellos y, al mismo tiempo, va a facilitar la llegada de nuevos inquilinos, jóvenes en su mayoría, que van a ayudar con su presencia a la rehabilitación social, al mismo tiempo que a la arquitectónica y urbanística, de tales espacios.

2. 2. 4. 5. El desarrollo de políticas de suelo para destinarlas a viviendas protegidas.

Esta propuesta tiene mucho que ver con la alusión que, al principio de anunciarles estas medidas, hacíamos a la necesaria cooperación de la Administración Local. Dicho de otra manera, resulta más que conveniente llegar a lo que se ha llamado un pacto local por la vivienda, pero es necesario, además de que esa voluntad

llegue a buen termino, que se establezcan mecanismos complementarios para que las previsiones del legislador en materia de suelo protegido, destinadas a resolver este gran problema social en nuestra Comunidad Autónoma que es el déficit de vivienda protegida, se respeten.

No tiene sentido que la LOUA³⁷ establezca la obligación de que los municipios hagan una reserva del 30 de suelo de edificabilidad residencial para destinarlo a viviendas de protección oficial y **únicamente el 7%** de los municipios andaluces **tenga adaptado su planeamiento a las previsiones de la misma**. Es urgente que se establezca un plazo y unas consecuencias para los municipios que no cumplan con sus obligaciones.

Debemos desengañarnos, por mucho que se fortalezca la financiación de **las políticas públicas estatal y autonómica de vivienda** de protección oficial destinada a cubrir las necesidades de la población, **estarán condenadas al fracaso si no tienen apoyo en una política social de suelo que obligatoriamente tienen que asumir los municipios**, con independencia de las actuaciones que, asimismo, pueda llevar a cabo directamente, porque así lo permite la LOUA, la Administración Autónoma.

¿Alguien cree, a estas alturas, que los promotores privados pueden construir los centenares de miles de viviendas protegidas que se necesitan en suelo adquirido en el mercado libre en nuestras ciudades y municipios de mayor población?.

En definitiva, si las Administraciones del **Estado y de la Comunidad autónoma tienen la carga de financiar** una política de vivienda protegida proporcional a las necesidades de la población, **los municipios tienen que ofrecer el suelo necesario** en el que las propias administraciones y el sector privado empresarial puedan ejecutar esas viviendas.

Cuestión distinta es que, en **supuestos singulares** y debidamente justificados, la propia Administración Autónoma, a través de su **Empresa de Suelo y Vivienda**, pueda, e incluso deba, desarrollar suelo para atender a las necesidades de vivienda de la población, o cooperar con determinados ayuntamientos para producir suelo destinado a vivienda protegida. Ayuda que en muchos supuestos es imprescindible.

Ahora bien, el problema de partida es enorme pues todos conocemos los costes, el tiempo y las dificultades que entraña adaptar un plan a los imperativos

³⁷ Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), tras la modificación operada por la Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de Medidas para la Vivienda protegida y el Suelo, que establece la obligación, para todos los municipios, de que, con o sin PGOU, se incluya la determinación siguiente «en cada Área o sector con uso residencial, las reservas equivalentes, al menos, al 30 de la edificabilidad residencial de dicho ámbito para su destino a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública».

de una nueva Ley del Suelo. Además, con independencia de la mayor o menor dificultad técnica y financiera que cada municipio pueda tener en abordar esa tarea, a nadie se le escapa **el tiempo que transcurre desde que se toma la decisión de incluir en el avance de un plan, con todos los actos preparatorios que conlleva,** unas previsiones de clasificación y reservas de suelo en este caso para vivienda protegida, **hasta que los terrenos reúnen la condición de solar.**

Además, a nuestro juicio, **asumir las obligaciones de reserva de suelo** de la magnitud que exige la LOUA **cuando conlleven una alteración sustancial** de la ordenación estructural del PGOU, lo que será bastante frecuente, **exigirá que se afronte una revisión de tales planes generales**³⁸.

En definitiva, las grandes decisiones de creación de suelo residencial deben adoptarse de una forma integrada, social y territorialmente. **Dicho de otra manera, es preciso y urgente recuperar el tiempo perdido en este ámbito, pero no a cualquier precio,** pues los efectos negativos de una intervención de “choque” en materia de vivienda sobre la ordenación urbanística pueden ser tan importantes o más que los que está causando el problema que se intenta resolver. Esto ha ocurrido con frecuencia en el pasado y las consecuencias urbanísticas y, sobretodo, sociales han sido extraordinariamente graves y todavía perduran.

2. 2. 4. 6. La apuesta por el patrimonio público de vivienda: control e inversión en el mantenimiento y conservación; nuevas formas de gestión para poner en valor los inmuebles de titularidad pública.

Por otro lado, creemos que es importante el que las administraciones publicas pongan en valor su patrimonio inmobiliario. **No es un secreto que tenemos miles de viviendas que no están conservadas adecuadamente,** muchas de ellas ocupadas sin título legal con todo lo que ello implica, con arrendatarios o ocupantes de hecho que no asumen los gastos de conservación de los elementos comunes, pese a ser una obligación que se suele exigir en la mayoría de las viviendas de promoción pública, y que todo ello, muchas veces, se produce al poco tiempo, la Institución ha tenido ocasión de contrastarlo, de entregarse un bloque de viviendas completamente nuevo.

Digamos que, en estos casos, se crea una situación de indignidad e inadecuación de los inmuebles por omisiones de los propios arrendatarios y de

³⁸ El art. 37 LOUA establece los supuestos en los que, preceptivamente, hay que proceder a la revisión de los Planes Generales de Ordenación Urbanística.

las administraciones propietarias de los inmuebles. Ello, con la consecuencia de que, a medio o largo plazo, dar una respuesta pública a un sector de la demanda, **los beneficiarios vuelven a ser demandantes de viviendas de protección pública.**

En otros casos nos encontramos con inmuebles que, por su edificabilidad y ocupación de suelo público, permitirían **una renovación completa que incluso implicara su sustitución por nuevos edificios en los que se pudieran realizar un número mucho mayor de viviendas de promoción pública y mejor dotadas** que el actualmente existente. Además, muchos de ellos por su localización (la ciudad ha seguido creciendo en torno a ellos) una vez rehabilitados o construidos de nuevo, cumplirían sobradamente el requisito de cohesión social en términos territoriales.

Pero también el patrimonio público ofrece, a nuestro juicio, unas oportunidades que, por diferentes motivos, no se utilizan en su integridad. Así, es el caso de **las permutas que por distintas causas plantean los beneficiarios de estas viviendas** y que creemos se deben facilitar por razones de índole familiar, discapacidad, laboral, etc. a fin de dar una cierta movilidad a las familias y conseguir un aprovechamiento más óptimo del parque público de vivienda. En el mismo sentido, creemos que es preciso apostar más por la adaptación funcional de los inmuebles de promoción pública, habida cuenta de los efectos tan favorables que tienen, con un coste pequeño, para dignificar la vida de los residentes en ellos.

2. 2. 4. 7. Creación de una línea de inversión destinada a la adquisición de inmuebles de titularidad privada y de los adscritos a fundaciones y otras entidades benéficas cuando su patrimonio presente síntomas de descapitalización o gestión irregular.

Asimismo y en aras a **conseguir viviendas en alquiler para distintos fines** y, sobre todo, para facilitar alojamiento a quienes se encuentren en situación de exclusión social creemos que, al menos en los grandes núcleos urbanos, se debe llevar a cabo una política de adquisición de inmuebles en diversas zonas de la ciudad adecuados a la finalidad de vivienda social en alquiler.

Tales inmuebles se utilizarán para facilitar la integración y normalización, en los casos en que sea necesaria ésta, de las familias a las que se les adjudique este tipo de vivienda. Asimismo, sería más que conveniente que se impulsara una política dirigida a asumir la gestión, a través de los oportunos convenios, de **todos aquellos grupos de viviendas sociales** que actualmente están en manos de

fundaciones e entidades sin ánimo de lucro en aquellos supuestos en los que, **por su descapitalización** a través de los años, u otros casos, se encuentran en unas pésimas condiciones para gestionar su patrimonio de inmuebles.

Esta línea inversora podría cubrir también reservando un partida **presupuestaria anual para este fin las expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad.**

2. 2. 4. 8. Las políticas de fomento del alquiler.

Las Administraciones Públicas deben realizar una política eficaz de fomento del mercado del alquiler creando incentivos a los propietarios para que ofrezcan las viviendas que se encuentran desocupadas en régimen de arrendamiento. Creemos que, para ello, la medida más adecuada y posiblemente efectiva y que además necesita menos mecanismos de intervención pública, con los costes añadidos que ello conlleva, **es la de contemplar distintas desgravaciones fiscales para aquellos que tomen la decisión de ofrecer su inmueble en el mercado de alquiler.** Estas ayudas podrían afectar tanto a los impuestos directos sobre la renta, como a los impuestos indirectos de naturaleza local. Se trata de una medida a valorar que tendría sus costes en términos de corresponsabilidad fiscal al adoptarse en el marco de una política de vivienda que afectaría a los tres ámbitos de las administraciones públicas: estatal, autonómico y local³⁹.

Todo ello, sin perjuicio de las políticas ya puestas en marcha destinadas a la ayuda al alquiler, el mantenimiento y fomento de las agencias de alquiler como las que ya están funcionando. Con independencia de ello, tal vez sería aconsejable estudiar la conveniencia de crear un fondo autonómico de garantía para avalar los alquileres protegidos en nuestra Comunidad Autónoma.

2. 2. 4. 9. La adaptación de los Planes de Vivienda y Suelo a las nuevas realidades de la composición de los hogares españoles

³⁹ No faltan quienes proponen que se establezca un recargo sobre los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente de hasta el 50% de la cuota líquida del impuesto, conforme a lo establecido en el art. 72.4 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo. Con independencia de cualquier otra valoración, en la actualidad ello no sería posible al no haberse llevado a cabo el desarrollo reglamentario que prevé el precepto para establecer las condiciones que determinan que un inmueble se considere desocupado de manera permanente.

A la hora de establecer los programas de vivienda es imprescindible que se tengan en consideración las nuevas realidades de la ocupación de los hogares en España. En la actualidad, según el Instituto Nacional de Estadística y en base a los datos sobre el Censo de Población y Vivienda de 2001 (en convergencia con lo que está ocurriendo en Europa) **se están produciendo cambios estadísticamente importantes en la composición de los hogares españoles**. Así, en el decenio 1991 a 2001, nos encontramos con un claro aumento de los hogares unipersonales, ya que hemos pasado de casi 1,6 millones a 2,9; los jóvenes se emancipan cada vez más tarde, incluso antes del alza en el precio de la vivienda, ya que ésta se refiere a la década mencionada: entre los 25 y 34 años, el 37,7 vive aún con sus padres. En un completo estudio del Censo sobre vivienda, editado por la Fundación La Caixa⁴⁰, ofrecía el dato importante de que la ocupación media de los hogares españoles se ha reducido de 3,5 personas, en 1945, a 2,5 en el año 2000.

Los nuevos hábitos y formas de vida, la opción que muchísimos ciudadanos adoptan de vivir solos, las consecuencias de la longevidad en la población, las familias monoparentales, están exigiendo junto a la vivienda tradicional **un tipo de inmuebles adaptados a esa nueva demanda que ni se puede, ni se debe, ignorar a la hora de diseñar el tipo de vivienda protegida** que se va a ofertar, precisamente para atender las necesidades de la población.

Aquí también es conveniente que el discurso público que se mantiene en foros, reuniones y congresos de vivienda se vea reflejado luego en las promociones de inmuebles que se ofertan, pues, en la práctica, la gran mayoría de estas promociones no tienen en cuenta los cambios que se están produciendo en la composición de los hogares en nuestro país.

Queremos dejar claro que **cuando hablamos de viviendas dimensionadas a la composición de los hogares españoles**, y andaluces, **no estamos pensando en menos metros cuadrados por habitante**. En la actualidad, la media, en metros cuadrados, de una vivienda europea es de 87,1 m², frente a los 85,3 m² de las viviendas españolas⁴¹.

⁴⁰ Trilla, Carmen; *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*; Ed. Fundación La Caixa, Col. Estudios Sociales, núm. 9, 2001. La edición electrónica está disponible en la dirección www.estudios.lacaixa.es

⁴¹ Trilla, Carmen; *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*; Ed. Fundación La Caixa, Col. Estudios Sociales, núm. 9, 2001. La edición electrónica está disponible en la dirección www.estudios.lacaixa.es

2. 2. 4. 10. La necesidad de establecer una normativa básica, en lo que concierne a los requisitos de selección de beneficiarios de estas viviendas, que vincule a todos los agentes públicos y privados que intervienen como promotores de viviendas sometidas a algún régimen de protección.

No queremos dejar de hacer referencia a **nuevas cuestiones** que a nuestro juicio, **es preciso abordar habida cuenta de las consecuencias** que están teniendo para esa gran parte de la ciudadanía que no puede acceder a una vivienda protegida, ni en régimen de propiedad, ni de alquiler.

Entre ellas, tengo que hacer especial mención a la exigencia que muchos municipios están introduciendo, como **requisito** para acceder a las promociones de vivienda protegida, tanto de iniciativa pública como privada, **de poseer una serie de años de residencia en el municipio**. Podemos entender que, en la medida en que con los programas de vivienda de los municipios o de intervención en estos por parte de la Junta de Andalucía, **se pretendan resolver los problemas perentorios de la población**, que podría ser legítimo el que se estableciera un requisito de residencia a fin de evitar que, aún construyendo viviendas para atender a la demanda del término municipal, ese objetivo no se consiga en absoluto porque accedan a las viviendas mayoritariamente ciudadanos de otros municipios.

Es más, incluso municipios más comprometidos con el objetivo de garantizar el derecho constitucional del art. 47 CE, que hacen un esfuerzo de financiación y suelo, se podrían encontrar con un **“efecto llamada”**, precisamente por ser la Administración que más se preocupa de promover inmuebles protegidos. Por ejemplo, por haber cumplido sus deberes con las reservas de suelo protegido.

Ahora bien, creemos que ese requisito, **en tanto y en cuanto no esté contemplado normativamente, no pueden exigirlo los Ayuntamientos en base a una autonomía** que, como sabemos, sólo se puede ejercer en los ámbitos predeterminados por la norma estatal y/o autonómica⁴², que vincula necesariamente la actuación de las Corporaciones Locales.

De acuerdo con ello, creemos que es urgente que se regule la exigencia de este requisito que, además, se debe establecer con **criterios de igualdad y proporcionalidad** (es decir, con un mismo número de años de exigencia de esa residencia) en todo el territorio andaluz. Además, sin perjuicio de ello, pensamos

⁴² La autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad. STC 41/1981 de 2 de Febrero.

que siempre se debe dejar algún cupo abierto, o de lo contrario estaremos seccionando gravemente las posibilidades de facilitar la movilidad territorial de la ciudadanía por razones de empleo, familiares, o de decisión de libre instalación en cualquier punto de nuestro territorio.

2. 2. 4. 11. La creación de un registro municipal de solicitantes de vivienda integrado a nivel de Comunidad Autónoma.

Creemos que se deben diseñar registros públicos de demandantes de vivienda⁴³, con la finalidad de, sin perjuicio de las investigaciones que lleven a cabo a propia iniciativa las Administraciones Públicas, **dimensionar las necesidades de la población.**

Entre los requisitos, además de los datos identificativos, figurarían los niveles de ingresos, miembros de la unidad familiar y otros que se consideren de interés para evaluar esta demanda, todo ello sin perjuicio, lógicamente, de la observancia de las normas sobre protección de datos⁴⁴.

2. 2. 4. 12. La creación de una ventanilla única para la información y el acceso a la vivienda protegida en Andalucía.

Desde esta Institución, tenemos más que contrastado que **uno de los graves problemas que tienen los ciudadanos** a la hora de conocer sus posibilidades de acceder a una vivienda protegida, cualquiera que sea la naturaleza de ésta, **es la de obtener una información clara y completa sobre donde dirigirse**, qué promociones de vivienda protegida y donde se están ejecutando por parte del sector público y, sobre todo, del sector privado, qué tipo de requisitos se están exigiendo, etc.

En relación con esta cuestión, pensamos que no es complejo, ni mucho menos, aunque exija cierto plazo, **poner las TIC al servicio de la ciudadanía y crear una ventanilla única**⁴⁵, a nivel de toda la Comunidad Autónoma, en la que todas las

⁴³ El Plan Estatal 2005-2008 contiene una previsión en cierta medida semejante, pero todavía no ha sido desarrollada en nuestra Comunidad Autónoma.

⁴⁴ Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (BOE núm. 298, de 14-Diciembre-1999)

⁴⁵ En el art. 80 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal

promociones que estén en marcha que hayan tenido la clasificación provisional puedan ser conocidas por la ciudadanía, facilitándoles una información completa sobre localización, empresa que promueve, tipos y características de las viviendas que se ofertan, régimen jurídico de las mismas, requisitos, posibilidad de presentación de solicitudes, comunicación por correo electrónico del resultado de su solicitud el día que se efectúe la selección de los beneficiarios por cualquiera de los procedimientos habilitados en derecho, etc.

En la actualidad, apostar por **la transparencia en la información** en el acceso a la vivienda protegida consideramos que es una cuestión absolutamente prioritaria.

En el mismo sentido, creemos que debe facilitarse información clara y transparente sobre el planeamiento urbanístico en general, como recomendábamos en nuestro Informe Especial al Parlamento de Andalucía *Internet como instrumento de participación y garantía de transparencia en el ámbito urbanístico*⁴⁶, presentado en Octubre de 2002.

Pero creemos que es singularmente importante que exista una información centralizada en la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de libre acceso, **para conocer todo el suelo sometido a algún régimen de protección existente en la Comunidad Autónoma**, con la finalidad de facilitar la información para posibles inversiones en vivienda protegida de los promotores privados.

2. 2. 4. 13. La necesidad de considerar como irrenunciables algunos de los derechos contemplados en la LAU cuando el contrato de arrendamiento esté sometido al régimen de protección oficial.

En relación con las viviendas en régimen de alquiler, creemos que los poderes públicos deben afrontar **las modificaciones normativas necesarias para que el régimen de protección oficial de las viviendas en alquiler no quede debilitado**, en la práctica, por las exigencias de los arrendadores de que los arrendatarios

2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, se prevé subvencionar la creación de una ventanilla única, pero con independencia de que no se ponga en marcha esta medida, su alcance es más limitado.

⁴⁶ En el año 2002, el Defensor del Pueblo Andaluz presentó *Internet como instrumento de participación y garantía de transparencia en el ámbito urbanístico*, Informe Especial al Parlamento de Andalucía publicado en el BOPA 416, de 26/11/2002, VI Legislatura. El texto íntegro del mismo puede consultarse en la página web de esta Institución (www.defensor-and.es), dentro del apartado de Informes y Publicaciones, Informes Especiales.

renuncien a una serie de derechos previstos en la legislación de arrendamientos urbanos y que, habitualmente, se recogen en los contratos privados.

La política de la vivienda en alquiler no puede quedar reducida a una cuestión de precios máximos y, en su caso, desgravaciones fiscales. Es preciso, **cuando se trate de este tipo de viviendas, establecer algunas garantías «ex lege»** que, en la actualidad, están encuadradas dentro de la autonomía de las partes.

Pero junto a ello, también es preciso proteger al arrendador frente a los abusos de morosos, muchas veces cometidos de una manera sistemática y vulnerando la confianza de los arrendadores, para ello sería necesario afrontar las reformas procesales necesarias que, sin disminuir las garantías de las partes permitiera el dictar una resolución y ejecutarla en unos plazos más reducidos.

A lo largo de mi intervención, he querido trasladarles a Vds. algunas reflexiones en torno a la necesidad de regular un derecho de acceso a la vivienda que permita, con distintas garantías, hacer posible que pueda disfrutar del mismo toda la ciudadanía.

Sabemos, y a ello me he referido en otra parte de mi intervención, que algunos derechos –que en el pasado tuvieron la consideración de sociales o de meros principios rectores de la actuación de los poderes públicos- hoy son derechos subjetivos exigibles ante los tribunales.

En fin, también conocemos, recordando a Helder Cámara que “Cuando se sueña solo, es apenas un sueño, *Cuando soñamos juntos, es el comienzo de la realidad*”.

Esperamos, y deseamos, que este derecho, cuyo goce es un sueño para centenares de miles de personas, pueda ser una realidad en nuestra Andalucía. Muchas Gracias.

2. 3. INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL MERCADO INMOBILIARIO. ANÁLISIS DE LAS DIFICULTADES ECONÓMICAS DE LAS FAMILIAS ESPAÑOLAS Y ANDALUZAS A LA HORA DE OBTENER FINANCIACIÓN PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA Y DE ASUMIR LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS.

D. Francisco Javier Romero Álvarez⁴⁷

Cuando los economistas nos aproximamos a un tema de análisis solemos precisar, en primer lugar, si abordaremos la cuestión desde la perspectiva de la eficiencia o desde la óptica de la equidad. En el primer caso, nos preguntamos si a partir de unos recursos escasos obtenemos el máximo rendimiento. En el segundo, sobre postulados de equidad y justicia social, nos preocupa sobre

⁴⁷ Subdirector General Institucional de Presidencia de CAJASOL.

todo cómo se reparte la renta y la riqueza de una sociedad que, en una primera vuelta, le deja hacer al mercado.

Y, en principio, ambas dimensiones (eficiencia y equidad) parecen fluir por cauces independientes, sin más que unos inevitables pero mínimos puntos de contacto. O nos preocupamos por la eficiencia y si los resultados son óptimos, o ponemos el acento en la distribución que el mercado hace de los recursos, con la puerta siempre abierta a una posible intervención pública que la corrija.

En apariencia, uno tendería a pensar que el asunto que hoy nos congrega aquí (“Inclusión y exclusión social en el mercado inmobiliario”), pertenece a esta segunda órbita: la de la redistribución, la de la solidaridad social. Sin negar esta primera impresión, dedicaré mis primeros minutos a extender el análisis hacia los argumentos de eficiencia implicados en el tema del acceso a los mercados financieros de los más desfavorecidos. Quiero transmitirles el mensaje de que la eficiencia también importa en esta discusión.

En segundo lugar, acotaré brevemente las dimensiones de la exclusión social, con especial énfasis en la que podemos encontrar en nuestros pueblos y ciudades, además de aquella que la globalización y los medios de comunicación nos traen del Tercer Mundo.

Más adelante hablaré de la relevancia que la vivienda tiene en este contexto, con unas peculiaridades que trascienden el ámbito que nos ocupa hoy. En esencia, el tratamiento que les propongo consistirá en asimilar los problemas de acceso a la vivienda con los de la exclusión financiera.

No en vano, las consecuencias que la exclusión social tiene en el mercado inmobiliario son comunes a las de la exclusión financiera. Y, además, una perspectiva integral del problema del acceso a la vivienda exige pensar no solo en la financiación específica de la adquisición inmobiliaria sino también en la posibilidad de ayudar a los potenciales demandantes de vivienda a generar renta. Por abusar del conocido proverbio chino: no le regales el pescado, enséñale a pescar.

A continuación, pondré de manifiesto el papel que las entidades financieras, y en especial las Cajas de Ahorros, pueden jugar en la corrección de la indeseable exclusión social. Ello me llevará, al final de mi intervención, a sugerir una serie de recomendaciones de futuro que, a mi juicio, pueden resultar de utilidad para mejorar la situación actual.

Permítanme, pues, entrar en materia subrayando lo que ya les anticipé al principio: la exclusión social no solo es una cuestión de equidad sino también de eficiencia económica. Por ello, cuando pensamos en las causas y consecuencias

de la exclusión social, en cualquiera de sus dimensiones, no solo debemos referirnos a su trascendencia social sino al fallo del mercado que la genera. Con otras palabras, la eficacia de nuestra lucha contra la exclusión social va a depender, obviamente, de nuestra apelación a valores de solidaridad, pero también de la aplicación de la teoría económica al respecto.

Les ilustraré este punto de vista con el caso concreto de los microcréditos, muy relacionados como saben con la exclusión social, aunque en este punto referida a su vertiente financiera. Los microcréditos permiten acceder al mercado financiero a colectivos que, en ausencia de aquellos, no conseguirían financiar sus proyectos de inversión.

El carecer de garantías o avales o el no contar con un historial crediticio contrastado conllevaría el que cualquier institución financiera no prestase los recursos necesarios para acometer un proyecto que, posiblemente, estaría más que justificado en términos de rentabilidad esperada. La eficiencia económica, por su parte, tanto desde el punto de vista individual de los agentes implicados como desde una perspectiva social, invitaría a conceder financiación ajena a estos proyectos de inversión prometedores, aunque los emprendedores no contasen con las habituales garantías adicionales.

Esta situación en la que el mercado de capitales dice “No” y la eficiencia económica establece “Sí”, es un claro ejemplo de lo que conocemos como fallos del mercado. Y en este caso la causa reside en un evidente problema de información asimétrica, estudiado de forma solvente por economistas de la talla de Joseph E. Stiglitz, premio Nóbel de 2001.

La principal consecuencia de este fallo del mercado es el racionamiento del crédito hacia colectivos o individuos que, por otra parte, pueden ofrecer jugosas oportunidades de negocio. En definitiva, las entidades financieras pueden negar financiación a proyectos de inversión prometedores y solventes por carecer de toda la información relevante. Y apoyan esta decisión en señales imperfectas asociadas al emprendedor que les propone el proyecto.

Afortunadamente, la experiencia de los microcréditos, primero en los países en vías de desarrollo, y luego también en el mundo occidental, ha logrado abrir una brecha de singular importancia. En cierta medida, ha conseguido encontrar un nexo de unión entre imprescindibles postulados de solidaridad y realistas hipótesis de funcionamiento de los mercados. Con otras palabras, entre equidad y eficiencia económica.

No obstante, esta iniciativa de los microcréditos, ligada a otro economista Premio Nobel, en este caso de la Paz, Muhammad Yunus, todavía dista de ser todo lo eficaz que sería deseable. Para ello convendría corregir algunos de los errores de diseño y funcionamiento de los que todavía adolece. Dado que este

tema se aleja ya del objeto de mi intervención, pongo un punto y aparte que me lleva a abordar el siguiente bloque que les propuse: las dimensiones de la exclusión social.

Muchos de ustedes saben mejor que yo que la exclusión social es un fenómeno complejo y multidisciplinar. En una primera batida, uno puede poner el foco de atención en los graves problemas de desarraigo social y económico que padecen cientos de millones de personas en países de Asia, África y América Latina. La exclusión social en estas coordenadas, más que la excepción constituye la regla.

Esta comparativa respecto a países desarrollados como el nuestro no debe alimentar, sin embargo, la autocomplacencia de vivir en sociedades cuyas necesidades colectivas se encuentran razonablemente satisfechas. No es preciso entrar en una batería de datos y estadísticas para poner de manifiesto que importantes colectivos de nuestra sociedad no tienen acceso a bienes y servicios sociales considerados básicos. O, de forma alternativa, disponen de un acceso tan limitado que cuestiona seriamente el ejercicio efectivo de sus derechos como ciudadanos.

Sin ánimo de ser exhaustivo, podemos convenir que, a grandes rasgos, la exclusión social en las sociedades de los países desarrollados se despliega en tres dimensiones. La primera podemos situarla en el aprovechamiento que del sistema educativo realizan los colectivos menos favorecidos de la comunidad. Más allá de las tasas de alfabetización, a nadie se le escapa que fenómenos como el fracaso escolar, la segregación social y académica de muchos centros escolares en periferias urbanas deprimidas o la integración de los hijos de los inmigrantes, constituyen hoy en día retos indiscutibles para el Estado del Bienestar.

Una segunda dimensión de la exclusión social se manifiesta en el mercado de trabajo. Me estoy refiriendo en este caso a desempleados de larga duración, a los afectados por reconversiones económicas que cuentan con escaso margen de reciclaje y cualificación, a los inmigrantes con y sin permiso de residencia legal, a los trabajadores eventuales y con bajos salarios crónicos. Todos ellos son susceptibles de entrar en esa perversa dinámica de la exclusión social de la que cuesta tanto salir.

Y la tercera dimensión de la exclusión social es la que se concentra precisamente en la dificultad de acceso a la vivienda. En ésta me detendré algo más.

A mi juicio, los efectos más visibles de esta modalidad de exclusión social son los siguientes:

- Hacinamiento residencial de los inmigrantes extranjeros de escasos recursos. Los excesivos precios de la vivienda y del alquiler así como la situación de residencia ilegal en que se encuentran muchas de estas personas les empuja

hacia áreas residenciales deterioradas y con elevadas probabilidades de derivar hacia la aparición de guettos. Los pasados disturbios entre fuerzas del orden e inmigrantes (de segunda generación) en las afueras de París ofrecieron una triste muestra de este preocupante fenómeno.

- Jóvenes bloqueados a la hora de emanciparse del hogar familiar. En este caso, a la situación del mercado inmobiliario habría que añadir la existencia de importantes bolsas de empleo precario y mal retribuido (los mileuristas). Esta demanda insatisfecha de vivienda no solo posterga la puesta en marcha de proyectos personales y vitales sino que, precisamente como consecuencia de ello, tiene repercusiones negativas sobre la demografía y el sostenimiento del Estado de Bienestar.
- Recurso al chabolismo como solución última a la necesidad de vivienda. Esta situación suele desembocar también en la aparición de guettos de tipo étnico que poco favorecen la integración social de los recién llegados a nuestro país. Además, las pésimas condiciones de salubridad y de acceso a otros servicios básicos como la educación o la sanidad, agrava las nefastas consecuencias de la carencia de viviendas dignas.
- Aparición de poblados de infraviviendas para acoger a temporeros en el medio rural. A lo largo de los pasados meses hemos corroborado, a través de los medios de comunicación, los graves problemas de salubridad, habitabilidad y seguridad ciudadana, que este tipo de fenómenos ejerce en pequeñas localidades de la geografía nacional. Además, lejos de ser un problema en vías de solución, las medidas adoptadas hasta el momento solo conllevan un traslado geográfico del problema, desde unos pueblos a otros.
- Deterioro de cascos históricos y extensión de las infraviviendas a barrios del centro de las ciudades. Esta circunstancia está asociada a personas mayores de escasos recursos y a inmigrantes. De nuevo, el riesgo de formación de guettos surge de manera inequívoca al tiempo que se deprecia de forma adicional el valor de los activos inmobiliarios localizados en estas zonas, más allá del propio y acusado deterioro físico al que se encuentran sometidos. Ello limita considerablemente las posibilidades y la eficacia de la rehabilitación física de los inmuebles, dado que el precio de estas viviendas se ve fuertemente penalizado por el entorno en que se ubican.

A continuación, mi intervención tratará de ubicarles en las que, a mi juicio, son las principales cifras de la inclusión y exclusión social de la vivienda en España y Andalucía, con especial hincapié en su dimensión económica-financiera. Sobre la base de los datos disponibles, pretendo extraer información cualitativa con la

que configuraré algunos de los principales rasgos del tema que nos ocupa. Ello me permitirá, al final de mi ponencia, sugerir algunas propuestas a modo de recomendación.

En primer lugar, me gustaría constatar un hecho harto conocido, al tiempo que añadirle una matización adicional. Como todos ustedes saben, los españoles tenemos una fuerte preferencia por la vivienda en propiedad. Tanto en el conjunto nacional como en Andalucía, más del 80 por ciento de las viviendas principales están en régimen de propiedad; Andalucía, además, se encuentra 4 puntos porcentuales por encima del valor nacional.

Y esta inclinación por la propiedad no se reduce en hogares con rentas bajas, como cabría esperar. En efecto, nada menos que el 75 por ciento de los hogares con ingresos anuales inferiores a 9.000 euros tienen viviendas en propiedad. Ello puede indicar que la inclinación de los españoles hacia la compra de vivienda mantiene una pulsión que trasciende argumentos más convencionales como la renta familiar.

En segundo lugar, me gustaría destacar el notable contraste que supone un contexto como el actual, de elevada demanda social de vivienda al tiempo que existe un notable parque de viviendas vacías. Aproximadamente un 15 por ciento de las viviendas andaluzas se encuentran desocupadas. Si esta cifra la expresásemos en términos de vivienda no principal, alcanzaríamos casi un 50 por ciento, lo que en términos absolutos supone casi 700.000 viviendas en nuestra Comunidad.

En tercer lugar, atendiendo a las características de las viviendas que se compilan en la Encuesta de Condiciones de Vida y del Censo de Población y Viviendas del INE, unas 100.000 viviendas andaluzas carecen de agua caliente, 23.000 no tienen inodoro con agua caliente en el interior y unas 15.000 se encuentran en estado ruinoso. Estos valores, superiores a los respectivos porcentajes a nivel nacional, detectan un inequívoco problema de infravivienda.

En otro orden de cosas, y pesar del intenso proceso de construcción acaecido en los últimos años, el envejecimiento del parque de viviendas andaluz y español ha sufrido un incremento progresivo. En este sentido, el porcentaje de viviendas con una antigüedad superior a los 20 años ha crecido sustancialmente en ambos territorios en las últimas tres décadas.

En cuarto lugar, a nadie le sorprenderá escuchar que el precio de la vivienda ha crecido de forma extraordinaria en todo el país desde finales de los noventa. Desde 2001, este incremento ha sido superior en Andalucía que en el resto del país, aunque como bien saben el precio medio del metro cuadrado en nuestra región siempre se ha mantenido por debajo de la media nacional.

En relación a esto, más del 50 por ciento de los hogares andaluces que habitan viviendas en propiedad, pero con pagos pendientes de hipoteca, afirman que los gastos mensuales asociados a su vivienda suponen una carga pesada. Estos porcentajes de carga financiera subjetiva también se mantienen en torno al 50 por ciento en el caso de los alquileres. Solamente entre un 4 y un 8 por ciento de los hogares declara que los costes de la vivienda (en propiedad o alquiler) en su presupuesto mensual no suponen ninguna carga.

Finalmente, un último apunte que me gustaría mencionar, está relacionado con el fenómeno de la inmigración y su demanda de viviendas. Conviene tener presente aquí que, según el Instituto de Estudios Sociales Avanzados, casi el 80 por ciento de los inmigrantes vive en régimen de alquiler en Andalucía. Ello es debido principalmente, como pueden imaginar, al horizonte temporal de referencia con que estas personas toman sus decisiones de gasto e inversión y a su menor capacidad adquisitiva.

Preguntados acerca de cuáles son los principales problemas a los que se enfrentan en su búsqueda de vivienda, casi el 30 por ciento de los inmigrantes encuestados contestaba que el precio excesivo de las viviendas disponibles. El 36,7 por ciento de los inmigrantes en Andalucía declara que el principal problema es el rechazo de los propietarios.

Otra particularidad de las viviendas de los inmigrantes, ya comentada con anterioridad, es el hacinamiento. Fruto del elevado precio de la vivienda y de las dificultades para alquilar, durante las primeras etapas de la residencia en España, el 10 por ciento de los hogares compuestos por personas procedentes de América Latina está formado por 10 o más personas. Esta situación de hacinamiento se repite en el 8 por ciento de los hogares con nativos de África y Asia.

Entro ya en la recta final de mi intervención. Acabo de realizar una somera descripción de los problemas de la exclusión social asociados al acceso a la vivienda, al tiempo que he apuntado los rasgos más sobresalientes del mercado de la vivienda relacionados con este asunto. Si al principio de mi intervención quise poner de manifiesto la compatibilidad entre eficiencia y equidad en el acceso al mercado de capitales, ahora quiero situar esta discusión en una perspectiva integral.

Los sectores más desfavorecidos de la sociedad necesitan instituciones que canalicen ahorro hacia sus necesidades de financiación. Y que aquellas lo hagan sin perder un ápice de eficiencia económica y social. Estas necesidades de financiación pueden estar ligadas a la adquisición de vivienda o a la puesta en marcha de un pequeño proyecto empresarial.

Es más, cuestiones como las dificultades económicas para el acceso a la vivienda no deben desvincularse de estrategias de financiación más amplias, sobre

todo de las ligadas a formatos más o menos próximos al de los microcréditos. En definitiva, la compra o el alquiler de viviendas dignas pueden garantizarse tanto con líneas de financiación específicas al efecto (la típica hipoteca) como, de forma complementaria y hasta preferible en cierto modo, ayudando a los demandantes de vivienda a generar recursos.

En este sentido, y abordando el problema del acceso a la vivienda de colectivos desfavorecidos desde una perspectiva amplia, me permito sugerir varias iniciativas que, desde el sector financiero, se pueden poner en marcha con dicha finalidad.

Aunque muchas de las propuestas que en seguida les plantearé son susceptibles de ser acogidas tanto por bancos como por cajas de ahorros, sí debemos ser conscientes de que éstas últimas, bien por sus orígenes históricos, bien por el mandato que tienen encomendado, se encuentran en mejores de condiciones de adoptarlas.

En primer lugar, la exclusión financiera tiene una ineludible vertiente física. Uno de sus rasgos más primarios y a la vez más visibles puede ser la ausencia de puntos de atención, de sucursales próximas y adecuadas a potenciales clientes. Piénsese que en un 13 por ciento de los municipios españoles solo existen sucursales de cajas de ahorros. Las cajas son entidades con vocación minorista y se trata de que, precisamente por esta sensibilidad, atiendan a personas que por su edad, origen social o etnia, tienen dificultades para tratar con entidades financieras.

Quizás la forma más eficiente de atenuar la exclusión financiera en este terreno sea facilitar el acceso de estos grupos desfavorecidos al producto más básico que se les puede ofrecer: la cuenta corriente y la de ahorro. Ello permite insertar a estas personas en el primer eslabón de la intermediación financiera, además de ofrecerles servicios como la domiciliación de recibos, ingresos o transferencias.

Una segunda actuación para evitar la exclusión financiera, ya puesta en marcha en algunas entidades, es la de aliviar considerablemente las comisiones en la prestación de servicios tales como el reenvío de remesas de inmigrantes a sus países de origen. En un momento como el actual, en el que la tensión de los tipos de interés vuelve a generar ingresos por el margen financiero, podría relajarse la presión que muchas entidades han ejercido sobre las comisiones como fuente de ingresos en un contexto de tipos de interés en mínimos históricos.

La tercera actuación que les sugiero es avanzar en un mejor diseño e instrumentación de los programas de microcréditos. En cierta medida, se trata de ampliar el campo de beneficiarios desde los tradicionalmente excluidos hasta los emprendedores en general, que solo pueden garantizar los fondos recibidos con la rentabilidad de sus proyectos. Si bien el alcance de los microcréditos no impacta directamente sobre el acceso a la vivienda, sí que pueden proporcionar,

parcialmente, los recursos necesarios a hogares que están interesados en hacerse con una vivienda.

En esta dirección, la definición óptima de los periodos de carencia, el sistema de amortización a través de cuotas periódicas o el tratamiento efectivo de los impagos, constituyen al día de hoy vectores de actuación sobre los que caben mejoras de funcionamiento.

En cuarto lugar, sería de interés abordar una política pública de la vivienda que no se concentre exclusivamente en el aumento de los recursos disponibles a tal efecto. En particular, la eficacia de sus objetivos depende críticamente de la promoción real del mercado de alquiler, de la vigilancia en el acceso a la vivienda de protección oficial y en el cambio de circunstancias de los beneficiarios, o de encontrar un vínculo fluido entre alquileres públicos a bajo coste y posterior acceso en propiedad a dichas viviendas.

A mi juicio, las medidas más eficaces para facilitar el acceso a la vivienda serían profundizar en los cambios legislativos que reducen los aranceles notariales y registrales, proporcionar suficientes garantías legales para los potenciales propietarios de viviendas en alquiler, o definir con precisión y transparencia la política urbanística, a fin de neutralizar efectos perversos sobre la formación de precios.

De este modo, iniciativas como la subsidiar de forma generalizada la adquisición o el alquiler de viviendas, actúan más sobre los síntomas que sobre las causas del creciente esfuerzo financiero de las familias en materia de vivienda. Es cierto que desde 2004 hasta nuestros días, este esfuerzo financiero ha pasado desde el 24,6 por ciento al 36 por ciento de la renta familiar. Pero conceder ayudas directas a las familias por este concepto ceba aún más la bomba de una demanda insatisfecha.

Además, tal y como se están discutiendo estas medidas, el diseño elegido puede ser regresivo, al tratar por igual a hogares con niveles de renta relativamente dispares. De otro lado, la magnitud del esfuerzo presupuestario y de recursos públicos con que se prevé dotar a planes de este tipo, pueden hacer financieramente inviables propuestas de este tipo.

Acabo ya. A lo largo de mi intervención he tratado de vincular el fenómeno de la exclusión social en el mercado inmobiliario al de la exclusión financiera en sentido amplio. Sin negar las peculiaridades del mercado de la vivienda, lo que sí parece cierto es que ambas dimensiones comparten muchos puntos en común.

Precisamente desde este planteamiento complementario, el diagnóstico y las soluciones que propongo trascienden la convencional restricción de crédito que

sufren los colectivos sociales más desfavorecidos para hacerse con una vivienda. Esto es, no me he limitado al análisis del crédito hipotecario y sus condiciones.

Más bien al contrario, mi enfoque ha sido, primero, el de identificar el problema: el acceso a la vivienda supone una dificultad creciente para una parte significativa de la población, con riesgos de exclusión social. Y segundo, sugerir propuestas de solución que combinan iniciativas públicas y de entidades financieras y que pueden atenuar los fenómenos de exclusión financiera que complican el acceso a la vivienda. De este modo, eficiencia y equidad caminan en la misma dirección.

Muchas gracias.

3. INTERVENCIONES EN LAS MESAS REDONDAS

3. 1. MESA REDONDA: EL CONCURSO DE LAS INICIATIVAS PRIVADA Y PÚBLICA COMO OPCIONES NECESARIAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA.

3. 1. 1. D^a. María Dolores Molina Álvarez⁴⁸.

Desde FACUA Andalucía entendemos que se ha de abordar el problema del acceso a la vivienda y el urbanismo desde una **nueva perspectiva** y con la intención, por parte del Gobierno andaluz, de implicarse en este sentido contando con los Consumidores y Usuarios y creando instrumentos útiles para garantizar el derecho a una vivienda digna, adecuada y de calidad en nuestra Comunidad Autónoma.

⁴⁸ Responsable de la sección de Vivienda y Urbanismo de FACUA Andalucía. El texto recoge su intervención en la Mesa Redonda.

Para ello sería necesario un análisis de los resultados habidos o derivados hasta ahora de una serie de mecanismos y actuaciones que se han ido poniendo en marcha en estos últimos años con el objetivo de paliar el problema de acceso a la vivienda en nuestro país y en Andalucía; a título de ejemplo:

1. La creación del Ministerio de Vivienda.
2. El plan de choque de julio de 2004.
3. Plan Estatal de Vivienda y Suelo 2005-2008.
4. Creación de la Sociedad Pública de Alquiler.
5. Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007.
6. Agencias de fomento del alquiler en Andalucía.
7. Ley de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.
8. Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).
9. La Ordenación de Territorio Andaluz.
10. Reglamento que desarrolla la Ley de Medidas para la Vivienda Protegida.
11. Ley del Suelo Estatal.
12. Reciente regulación de la renta básica de emancipación de los jóvenes.

Esta necesidad viene derivada de que la realidad existente, a pesar de estos mecanismos y actuaciones ya ejecutados, se resume en las siguientes notas características:

1. Nunca como ahora se habían construido tantas viviendas en este país, pero tampoco nunca como ahora había sido tan difícil el acceso a la misma.
2. Insuficiente poder adquisitivo en sectores de la sociedad tales como jóvenes.
3. La subida de los tipos de interés que dificulta hacer frente a préstamos hipotecarios.
4. Las noticias de crecimiento desordenado, corrupción urbanística que han creado una alarma social.
5. Ciudades nada sostenibles.
6. Fracaso de las políticas de alquiler.
7. Críticas de los empresarios de los POTAS y la futura Ley de Vivienda en Andalucía.
8. El suelo como principal mecanismo de financiación de las entidades locales.

Por ello, echamos en falta un diagnóstico claro sobre elementos fundamentales, tales como:

1. El encarecimiento de la vivienda por la intermediación inmobiliaria.
2. Datos reales de la salud territorial de Andalucía como resultado de un estudio de la realidad territorial y urbanística. Existe una nefasta huella ecológica, una ocupación depredadora del territorio, aún a sabiendas de que el suelo no es un recurso ilimitado y que la ocupación del mismo es un proceso irreversible, mermando la ciudad dispersa la capacidad de futuras generaciones.
3. Datos sobre los motivos reales de retraso en la adaptación de los Planes urbanísticos a la LOUA. Los Planes Generales de Ordenación Urbanística (PGOU): las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal o las Delimitaciones de Suelo Urbano de los municipios de Andalucía deben adaptarse a la LOUA. La revisión de los mismos es un proceso largo y, a pesar de que según la Disposición Transitoria Primera de la LOUA el periodo de adaptación es de cuatro años desde su entrada en vigor, lo cierto es que sólo un 7% han aprobado definitivamente sus Planes, lo que permite disponer de suelo para 45.000 ó 50.000 viviendas protegidas, mientras que un 5% está en la fase de aprobación provisional, un 20% en la fase de aprobación inicial, un 29% en la fase de avance y un 18% en el inicio de trabajo.
4. Previsión, planificación y coordinación entre las diferentes administraciones públicas, la intervención a nivel regional y subregional a través de los POTAS Y POT'S y a nivel local para que no se consuma suelo indiscriminadamente y permita la disponibilidad de recursos para el futuro crecimiento de las ciudades.
5. De conflictos urbanísticos que elude la construcción de VPO horas antes de entrar en vigor las disposiciones de la LOUA que limitan el uso del suelo y que apura el plazo y recalifican en contra de lo preceptuado en la LOUA.
6. Motivos de fracaso de la política del alquiler dado que el alquiler sólo la tiene un 8% de la población.
7. Cumplimiento de los objetivos del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo: esta información es fundamental teniendo en cuenta que la política de vivienda de la administración se ha materializado en los objetivos de este Plan con actuaciones protegidas en viviendas para venta, en viviendas para alquiler, de rehabilitación y en suelo.

- FACUA Andalucía entiende que la Administración se debe a la sociedad. En este sentido necesariamente hemos de tomar como punto de partida el artículo

47 de la Constitución Española que establece que todos los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y que 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.

Además de los artículos del Estatuto de Autonomía para Andalucía mencionados en el documento de análisis hemos de traer a colación el artículo 56 ubicado en el Título II, Capítulo II, que refiere la competencia exclusiva de nuestra Comunidad en materia de Vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas.

Asimismo, hemos de hacer una apreciación importante en las pretensiones de la Junta de Andalucía con respecto a una futura Ley que regule el acceso a la vivienda en condiciones de igualdad. Esa propuesta supone asumir un cambio sustancial en la propia naturaleza del derecho a la vivienda tal y como existe hasta el momento en nuestro ordenamiento jurídico ya que, aunque ***la ley no va a regalar nada a nadie***, el derecho a la vivienda en la nueva Ley pasará a ser un auténtico derecho exigible frente a los poderes públicos y ante los tribunales de justicia.

Partiendo por tanto de lo manifestado anteriormente, y de las consecuencias de la futura Ley, FACUA Andalucía entiende que **garantizar el derecho a una vivienda debe ser entendido como un proyecto público.**

- Se debe cumplir en todo el territorio andaluz lo preceptuado en la LOUA y su refuerzo por La Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo que marcaron los siguientes objetivos:
- Disposición de suelo para viviendas protegidas.
- Aumentar tanto la reversión a la colectividad de la plusvalía derivada de la actividad urbanística y los medios de intervención directa de la Administración en el mercado de suelo.
- Facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento urbanístico.
- **Las políticas consorciadas en materia de vivienda y suelo entre Administración local y autonómica son una pieza fundamental.** La concertación de las administraciones es vital. El suelo no sólo depende de una legislación adecuada y de los planes de las comunidades autónomas. También depende de las políticas urbanas de las ciudades.

Los municipios deben tomar conciencia de esto. Uno de los objetivos prioritarios debe ser la constitución de Patrimonio Público de Suelo y la concertación con las

administraciones locales a través de la cual se adquirieran verdaderos compromisos y se “fuerce” su cumplimiento, logrando con ello que un gran porcentaje de los suelos públicos tengan como destino viviendas protegidas, evitando que las entidades locales sigan viendo el suelo como principal mecanismo de financiación.

Se deben centrar los esfuerzos en la formación de patrimonios públicos de suelo que permitan garantizar en un futuro el derecho de todos los andaluces a una vivienda con una planificación de ámbito supramunicipal y con una nueva visión del urbanismo, ejerciendo funciones de programación y gestión de grandes operaciones destinadas a viviendas protegidas y otras actuaciones protegibles.

La creación del Consorcio de Vivienda del Área de Sevilla sólo existe como experiencia piloto y que plasma como compromisos inmediatos los siguientes: la aceleración de los Planes municipales consorciados, garantizando las suficientes reservas de suelo para viviendas protegidas; la potenciación de los patrimonios municipales; la reinversión de las plusvalías derivadas al urbanismo; la agilización de la gestión del planeamiento y de los procesos de urbanización del suelo ya clasificado; el ofrecimiento de viviendas a familias con dificultades sociales y económicas; la reutilización de viviendas vacías y la rehabilitación de viviendas en mal estado; y con carácter general y central, la consecución de un modelo de ciudad sostenible.

- Se necesita **conciencia y compromiso social de todos los sectores implicados.**

Tiene que producirse un compromiso de todos los sectores implicados en la materia: promotores públicos, privados, administraciones públicas, entidades bancarias, intermediación inmobiliaria, notarios, registradores, juzgados, consumidores, etc. Dicho compromiso debe abarcar múltiples y variados aspectos tales como la disponibilidad de suelo, el control de sobrepuestos, la determinación del precio de venta y renta, el cumplimiento de las normas técnicas de la edificación, 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, la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación, el crecimiento ordenado de las ciudades, la eliminación de la infravivienda y adecuación y rehabilitación de viviendas, la información facilitada al consumidor y los contratos con los consumidores y usuarios como parte de la calidad de las viviendas, la transparencia en las adjudicaciones, etc.

El resultado de ese compromiso debe ser poner a disposición del ciudadano viviendas asequibles a sus niveles de renta, lo que implica que no destinen más

del 30% de sus ingresos al pago del precio o alquiler de las mismas, teniendo en cuenta la propia evolución socioeconómica.

Los precios de las viviendas libres están totalmente desvirtuados y con aumentos desproporcionados. (desde el año 2000 a la actualidad han subido un 148%, frente a los salarios que han subido un 30% en ese mismo periodo y que la vivienda está sobrevalorada en España en un 30%) entendemos que los precios de las viviendas protegidas no tienen que adaptarse necesariamente a la evolución de los precios de la vivienda libre. Deben ponderar también los intereses de los consumidores cuando se prevé el aumento del precio de la vivienda protegida y no sólo buscar que no desciendan los enormes beneficios empresariales en un mercado claramente sobrevalorado.

Se deben reforzar los mecanismos de concertación entre los agentes económicos y sociales, incluidas las organizaciones de consumidores y usuarios, y potenciar mecanismos de resolución de conflictos mediante procedimientos mediadores y arbitrales.

- **Desde FACUA Andalucía consideramos necesario un correcto cumplimiento de la legalidad**, dotándose de suficientes inspectores a la DIRECCIÓN GENERAL ESPECÍFICA DE INSPECCIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA para dar correcto cumplimiento de la legalidad y atender a lo preceptuado en nuestro Estatuto con prioridades, tales como la disposición de suelo para viviendas protegidas en todos los municipios y defendiendo el uso del suelo subordinado al interés general, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental.

- **La participación efectiva de los agentes económicos y sociales es fundamental:**

Los destinatarios de todas estas políticas de vivienda y urbanismo son los ciudadanos. Su participación es fundamental porque estas materias tienen un interés público. Por tanto, los mecanismos clave son información, participación y publicidad, que además deben ir necesariamente unidos.

Como derecho básico de los usuarios está la **participación efectiva** en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos que utilice la Administración pública en esta materia, con el fin de garantizar la transparencia, lo que incluye nuestra intervención en este Pacto.

FACUA Andalucía valora que es necesario que exista una nueva filosofía de entender la acción de los poderes públicos, reforzando la información, participación y publicidad e incorporando las aspiraciones e iniciativas de la sociedad civil, a través del marco de diálogo con los agentes sociales y económicos, con base en una información real.

Asimismo, los ciudadanos deben estar informados de las actuaciones que se van a realizar y de los derechos, deberes y ayudas que les correspondan mediante una publicidad eficaz y no sólo mediante procedimientos informáticos o telemáticos. Sino a través de mecanismos como la creación de un **Consejo Andaluz de la Vivienda** con participación de las asociaciones de consumidores y usuarios.

Deberían activarse mecanismos para la creación de consorcios de vivienda en otras áreas de Andalucía, constituyendo en su seno Consejos Consultivos como órganos de participación en los que estén presentes las asociaciones de consumidores y usuarios, en su condición de representantes legítimos de los usuarios.

- La asignación presupuestaria en estas materias también es vital: 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 necesitan de una asignación presupuestaria acorde con esta prioridad.
- La calidad de las viviendas es también un objetivo a perseguir, no sólo en la construcción sino en el tratamiento al consumidor, dado que también es calidad las garantías de adquisición de la vivienda y el arrendamiento, que recoja estas fases en el acceso a la vivienda: precontractual (una correcta publicidad e información), contractual (confección de los contratos de compraventa que garanticen el justo equilibrio de las contraprestaciones) siendo necesario también abordar la intermediación inmobiliaria que está provocando abusos y problemas a los consumidores, y postcontractual (incentivándose la solución de problemas a través de convenios con asociaciones de consumidores o sistemas de mediación o arbitrales).

3. 1. 2. D. Santiago Cirugeda⁴⁹.

¿Qué como va el tema de la vivienda en España? Pues mal, ya sabemos. Y no es por falta de planes de vivienda, reales decretos, normativas europeas, incentivos al arrendamiento, leyes del derecho a la vivienda y un número incesante de soportes normativos y legislativos, que esbozan una intención de los poderes públicos de dar solución, aunque sea de manera torpe, al acceso de la ciudadanía al disfrute de una vivienda, mejor, digna.

⁴⁹ Arquitecto. Hemos incorporado “la solución” que aporta el Sr. Cirugeda, como ampliación de su intervención y que lleva por título “Alquiler de azoteas”.

Y es que con comentarios como el del presidente de la asociación andaluza de promotores privados, diciendo: “necesitamos más suelo y mejor financiación, ... porque las dos muletas de la economía son el turismo y la construcción”, pues a uno le entra como escalofríos. ¿Donde está el dinero para investigación y desarrollo sostenible, nuevas tecnologías, creación de empresas?. Y es que es de torpes, o de otra cosa, el pretender agotar un recurso limitado como el territorio. Recordemos, somos el último país en Europa en I+D.

Sabido por todos, son las cientos de miles de casas vacías que hay, por abandono, ruina o por mera especulación. Obviamente deben ser objetivo principal de la intervención de la administración. Si a eso se le unen los miles de edificios equipamentales públicos, obsoletos y fuera de uso, que podrían ser base de estupendo proyectos de remodelación arquitectónica, conseguiríamos un número de metros cuadrados de vivienda, que paliarían dicho problema, a la vez de evitar la depredación de nuestros territorios.

Pero es que a veces los políticos no se enteran. Sobre el comentario de una alcaldesa sobre mi intervención en la mesa redonda, diciéndome que los mecanismos de creación de vivienda que yo proponía eran “muy europeos”, y poco aplicables a nuestra sociedad. Se refería a las cooperativas de gestión de viviendas públicas en alquiler (ver Cobijo y Sostre Cívico).

Yo le recordé que la mayoría de nuestros soportes legales vienen de Francia, y otros países europeos como Holanda y que estaba seguro de que se pueden aplicar algunas de estas soluciones “extranjeras”. La pena es que se haría muy poco a poco, porque el apoyo institucional es casi nulo.

Lo que sí se puede garantizar que la mayoría de población “acomodada al sistema de hipotecas”, ni siquiera le interesaría, pero que si hay una población que se animaría a implicarse en ello, si con ello pudieran acceder a su vivienda.

Ahí reside uno de nuestros grandes problemas sociales; es patético, pero nuestra sociedad carece de una masa crítica suficiente para hacer una verdadera presión.

Sólo tenemos que recordar las últimas manifestaciones por la vivienda, grupos minoritarios en la calle agotando sus fuerzas. Pero somos parte de ese “poder social” que intenta tener una presencia y protagonismo cada vez mayor en la opinión y decisiones de la vida social y cultural de las ciudades ...y eso no se puede abandonar.

Como estoy harto de quejarme, os doy una pequeña solución, de las muchas que se pueden de aplicar. Esta no aparece en mi recetario “situaciones urbanas” que publiqué hace un mes, pero se suma a varias de las allí descritas.

ALQUILER DE AZOTEAS

Instale apartamentos reversibles en la azotea de su edificio.

Una manera de crear vivienda en arrendamiento sin coste de suelo

Servicio de asesoría y construcción gratuito:

Incluye: Redacción del contrato de arrendamiento; estudios de sobrecargas e instalaciones; materiales y dirección del montaje; sin coste, ni inversión por parte de la propiedad; rentabilidad inmediata.

Consulte la web www.recetasurbanas.net

CONVENIO DE RÉGIMEN INTERNO

La comunidad de copropietarios, del inmueble situado en el número de la calle ..., y cuyos representantes: (listado), a partir de ahora, la comunidad, reunidos con :

D. ..., a partir de ahora el nuevo inquilino, y

D. Santiago Cirugeda, a partir de ahora el arquitecto, firman el presente convenio.

PRIMERO

La comunidad permitirá que el nuevo inquilino instale en la cubierta superior del ático una vivienda reversible, de obra seca, de acuerdo al proyecto del arquitecto Santiago Cirugeda, que se hace responsable de la estabilidad de la misma y de la azotea en la que se instala.

Dicha construcción se equipara al resto de ampliaciones de viviendas y trasteros que se pueden observar en numerosas edificaciones vecinas. En nuestro caso, nunca superará el 30% marcado por la ordenanza municipal, de la superficie donde se instala.

SEGUNDO

Que el nuevo inquilino correrá con los gastos de montaje, y evitará, en la medida de lo posible cualquier inconveniente a la hora del acopio y subida de materiales. El montaje, que no necesita maquinaria ruidosa, se hará en horas laborales, y fines de semana.

TERCER

Por el uso de dicha cubierta, el inquilino pagará un alquiler mensual de 200 euros, durante 5 años, que revertirá en beneficio de la comunidad.

Igualmente afrontará los gastos de comunidad que estén en vigor, por tiempo indefinido, durante el cual estará la vivienda instalada.

CUARTO

Las acometidas eléctricas y conexión con bajantes y tomas de agua, se realizarán a través del inmueble situado en el ático, pudiendo formalizarse con el propietario del mismo, el contrato de arrendamiento que justifique el ingreso a la comunidad, y el empadronamiento del inquilino.

QUINTO

No se podrá transmitir por venta, dicha vivienda. Quedando el uso reservado al inquilino en cuestión y la pareja del mismo. El régimen de convivencia será el mismo que asumen el resto de inquilinos, primando el respeto al descanso, y la buena convivencia entre los mismos.

SEXTO

Cualquier obra para facilitar el acceso a la azotea, así como cualquier daño que se pudiera generar en la misma, correrá a cargo del nuevo inquilino.

SÉPTIMO

Cualquier solicitud, por parte de la administración, que pueda ser requerida para la estabilización del inmueble, así como la constitución de la legalidad del mismo, será solucionada bajo la responsabilidad del Arquitecto.

Bueno, sólo animaros a hacer algo. Hasta pronto.

3. 2. MESA REDONDA: EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: UNA OPORTUNIDAD PARA LA PUESTA EN VALOR DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA.

3. 2. 1. D. Emilio Carrillo Benito⁵⁰

Quiero en primer lugar felicitar al Defensor del Pueblo Andaluz, D. José Chamizo de la Rubia, por la organización de este encuentro sobre “El Derecho a la Vivienda”, así como manifestarles mi agradecimiento por la invitación a participar en el mismo, una invitación que en definitiva significa tener la oportunidad reflexionar con todos ustedes sobre el papel de los entes locales de cara al ejercicio efectivo de este importante derecho ciudadano.

⁵⁰ Teniente-Alcalde Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla.

3. 2. 1. 1. La vivienda, un derecho ciudadano ignorado.

El acceso a la vivienda es un derecho de todos los españoles, como lo son la educación, la sanidad, la justicia o la seguridad, protegido por la Constitución, que forma parte del capítulo que instaura los principios rectores de la política social y económica que rigen en nuestro Estado.

En su Artículo 47 establece lo siguiente: «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».

Pocos reconocimientos de derechos y pocos mandatos a los poderes públicos aparecen tan explícitos y contundentes en la Norma Fundamental. Sin embargo, a la luz de los datos, hablar de vivienda en España es hacerlo de un derecho ciudadano ignorado y del incumplimiento rotundo de un deber por parte de los poderes públicos.

La vivienda es uno de los pocos asuntos en los que lejos de avanzar, la situación empeorado de modo notable.

No en balde, actualmente, los españoles tenemos que hacer un enorme esfuerzo económico para adquirir una vivienda; un esfuerzo muy superior al que teníamos que llevar a cabo a comienzos de los 80 y 90 y mucho mayor al que tienen que hacer nuestros conciudadanos europeos

Y ello a pesar de que la oferta de viviendas en los últimos años ha crecido a un ritmo que no se conocía desde la década de los setenta: En los cuatro últimos años en España se ha construido el 40% de todas las viviendas de la UE, a un ritmo de más de 500.000 viviendas iniciadas anualmente de media.

Por el contrario, y en contra de lo que cabalmente cabría esperar:

- El precio medio de la vivienda en nuestro país se ha multiplicado casi por tres (x 2,6) entre 1995 y 2005; mientras, el IPC se ha multiplicado en ese mismo periodo por 0,3 (ocho veces menos).
- A cierre del pasado año una familia media debía destinar 8,5 veces un salario anual íntegro para pagar la compra de la vivienda, la cuota más alta desde que se dispone de estadísticas precisas para obtener esta relación. Por lo que

respecta a los hogares de rentas más bajas, los 8,5 años de media pueden convertirse en 16,8 años para viviendas de menos de dos años o 17,3 años para las más antiguas.

- Para una familia estándar, la financiación de la compra de un piso absorbe entre un 39,5% y un 46% de la renta familiar, en función de que el plazo de amortización del préstamo sea de 20 ó 25 años. De esta forma, el esfuerzo financiero para comprar un piso (parte del salario que es preciso destinar a su adquisición a partir de su precio y las condiciones hipotecarias) supera en hasta 13 puntos porcentuales la máxima del 33% que las entidades bancarias estiman adecuada para garantizar la viabilidad financiera del comprador

Un incremento del precio que no se explica tampoco por las variables que en mayor medida determinan la demanda, como son:

- La recuperación del nivel de renta de los hogares desde mediados de la pasada década,
- el incremento del empleo y la incorporación cada vez mayor de las mujeres al mercado laboral, aportando una segunda renta,
- y el descenso de los tipos de interés, acompañada por unos niveles excepcionales de las condiciones de financiación.

La importancia de la vivienda hace que esta evolución alcista del precio resulte crucial por múltiples motivos, tanto económicos como sociales:

- En primer lugar porque la vivienda es la principal inversión que realiza una familia a lo largo de su vida. Por lo tanto, su encarecimiento provoca un fuerte endeudamiento de los hogares, que está siendo alertado por las autoridades monetarias, con creciente preocupación por su sensibilidad ante movimientos en los tipos de interés, la renta y los propios precios de la vivienda.
- Y, en segundo lugar, se están produciendo graves problemas de accesibilidad, sobre todo por parte de los jóvenes, que ven retrasada su emancipación, y también para aquellas familias con menores niveles de renta.

La dificultad de acceso a la vivienda afecta no sólo a familias de rentas bajas, sino también de rentas medias y se ceba con especial intensidad en los jóvenes, retrasando su emancipación (España tiene la edad de emancipación más tardía de la UE).

Sin embargo, el precio de la vivienda ha seguido subiendo. ¿Por qué? Porque se ha convertido en objeto del deseo de la especulación. Durante la última década

la vivienda en España ha sido mucho más una oportunidad de negocio que un derecho ciudadano para cubrir una necesidad básica.

Sin embargo, los expertos temen, con razón, que estalle la burbuja inmobiliaria - creada por la creciente especulación -, y que eso afecte a las familias que han comprado una vivienda y están endeudadas con plazos muy largos, incluso de más de treinta años, animados por las buenas condiciones de los créditos hipotecarios y convencidos de que su casa “cada día vale más”.

Si siguen subiendo los tipos de interés - cosa probable a medio plazo -, o empeoran las condiciones del mercado de trabajo, muchos ciudadanos - en particular, los más jóvenes - pueden tener serias dificultades para pagar sus hipotecas. Y también puede suponer una seria dificultad para los inversores que han apostado por el mercado inmobiliario, tan convencidos de aquello de que ‘los precios no bajan nunca’ o bien de que ‘el inmobiliario es la mejor inversión porque siempre habrá demanda’.

El Consejo Superior de Arquitectos ha advertido al respecto que en el caso de contraerse la demanda, el sector inmobiliario, la banca y el gobierno tendrán serias dificultades. La gravedad del asunto ha sido reflejada en informes de la OCDE (2005), el Banco de España, el Consejo Económico y Social, o el Defensor del Pueblo, que coinciden en señalar que una subida de los tipos de interés por parte del Banco Central Europeo podría provocar el desplome de los precios de la vivienda en los países de la Eurozona.

El mercado inmobiliario hasta ahora ha absorbido en beneficio propio esta evolución, pero no sin riesgo, como ya exponía en febrero de 2006 el propio Banco Central Europeo (Banco Central Europeo, 2006) en su boletín mensual, advirtiendo de la “existencia de riesgos crecientes de sobrevaloración en el mercado de la vivienda de la zona euro”, que en algunas áreas podría haber registrado “una evolución insostenible”, motivada fundamentalmente por la relajación de los criterios para la concesión de préstamos hipotecarios y tipos de interés históricamente bajos.

Este hecho también ha tenido un efecto negativo sobre la oferta de viviendas protegidas, ya que en momentos de fuertes subidas de precios, la rentabilidad de la construcción de esta tipología de viviendas resulta menos atractiva para los promotores.

3. 2. 1. 2. El alquiler no ha sido hasta ahora una alternativa viable.

Otra de las características de la tenencia de vivienda en España, es el tradicional escaso porcentaje de vivienda en alquiler, el 11% según el censo de 2001, muy por debajo de la media europea.

Las viviendas en alquiler han perdido peso paulatinamente desde mediados del siglo pasado, cuando suponían más del 50% del total de las viviendas principales. Aunque esta tendencia no es exclusiva del caso español, el bajísimo nivel alcanzado por la proporción de viviendas en alquiler en España resulta preocupante, y no se asemeja a ningún otro país.

Las argumentaciones que explican que la propiedad sea el régimen dominante en España son diversas, entre las que se destacan:

- Las legislaciones de control de alquileres impuestas en el pasado.
- El tratamiento fiscal favorable a la adquisición.
- Las excepcionales condiciones de financiación, que han mejorado respecto al pasado de forma considerable: Los acusados descensos de los tipos de interés, las mejoras en los aspectos financieros referidos a la relación préstamo-valor del crédito hipotecario, el alargamiento de los plazos de amortización, la ausencia de cualquier forma de racionamiento del crédito, la fuerte competencia entre las entidades financieras para captar una mayor cuota del mercado hipotecario con la introducción de gran variedad de nuevos productos y condiciones, explican que la capacidad de pago de los hogares españoles haya mejorado en los últimos años y ha contribuido al crecimiento del endeudamiento de las familias en la adquisición de vivienda.
- Y, por último, las ayudas concedidas en los sucesivos Planes de Vivienda desarrollados en nuestro país a la compra de vivienda

La suma de todo ello ha supuesto que la propiedad haya gozado de unos incentivos muy importantes, que han jugado en contra del régimen de alquiler.

Además, la demanda de vivienda como bien de inversión se ha visto favorecida por las expectativas de revalorización que las subidas en los precios han propiciado y en especial, a partir de los malos resultados del mercado bursátil. La adquisición se fundamentará en motivos especulativos, como consecuencia de la consideración de la vivienda como valor refugio. La inversión en “ladrillos”

se ha convertido así, tradicionalmente, en el activo más seguro ante la caída de los mercados de renta.

3. 2. 1. 3. Una enorme bolsa de viviendas secundarias y desocupadas.

Y si comparamos nuestra situación con la de otros países europeos inmediatamente aparecen otros dos elementos característicos del parque de viviendas español: la elevada proporción de viviendas secundarias y desocupadas.

Siguiendo con los datos proporcionados por los Censos de Población y Viviendas 2001, en España había un total de 20,9 millones de viviendas. De este total:

- 14,2 millones se destinaban a viviendas principales (un 67,7% del parque total)
- 3,4 millones a viviendas secundarias (16,0%)
- y el resto (3,3 millones) estaban vacías (14,8%)

La existencia constatada de este enorme número de viviendas desocupadas que potencialmente podrían suponer un aumento de la oferta, sobre todo dentro del mercado de vivienda en alquiler, pone de manifiesto lo que se ha venido denominando el “despilfarro inmobiliario español”. Sin embargo, la especial problemática del alquiler, consecuencia de la conjunción de los factores que hemos citado, hacen que no termine de despegar.

3. 2. 1. 4. Competencias compartidas.

La política de vivienda es una competencia compartida por la administración general del Estado, las comunidades autónomas, y los entes locales. Por lo tanto, la cooperación entre los distintos niveles de la administración pública española es un requisito imprescindible para hacer frente a esta situación.

Por ejemplo, el nuevo Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, además de las ayudas a la vivienda en propiedad, fomenta la tenencia de vivienda en alquiler, favoreciendo a los colectivos con menores rentas y con necesidades especiales, con particular atención a los jóvenes.

Las Comunidades Autónomas cuentan en sus respectivos ámbitos con amplias competencias para el diseño de las políticas urbanas y de vivienda, incluyendo capacidad para la aprobación de sus propias leyes urbanísticas. Dado que está prevista la presencia de la Consejera, no me extenderé en este punto.

Los Ayuntamientos participan igualmente en el diseño y puesta en práctica de estas políticas, y pueden impulsar políticas activas de vivienda y suelo sobre la base de los instrumentos de planeamiento territorial y urbano.

Y en este punto hay que hablar necesariamente del urbanismo

3. 2. 1. 5. ¡Es el urbanismo!: El papel de los entes locales.

Hay quienes se dedican a denostar el urbanismo, y quienes lo entendemos como una función pública imprescindible para construir ciudades más habitables, para resolver los problemas de los ciudadanos y mejorar su calidad de vida.

Hay quienes se conforman exclusivamente con promover el crecimiento, y quienes sabemos que el crecimiento en sí mismo no mejora la sociedad ni mejora las ciudades, que lo que necesitamos es un crecimiento sano y ordenado, y que para ello es de vital importancia impulsar la planificación – sí, la planificación – urbanística: Planes Generales Municipales y Planes de ámbito territorial supramunicipal contruidos sobre la base de la participación ciudadana.

Hay quienes, durante los años que tuvieron la oportunidad de gobernar, depositaron en el libre mercado la responsabilidad de dar respuesta al problema de la vivienda – con la impresionante escalada especulativa de precios que se derivó de esta decisión irresponsable, cuyas consecuencias aún hoy seguimos pagando – y quienes entendemos la vivienda no como una mercancía sino como un derecho ligado a la prestación de servicios públicos, y la política urbanística como la función pública que integra los cinco elementos básicos que los ciudadanos consideran determinantes de su calidad de vida: la vivienda, los servicios públicos, el transporte, el empleo y la seguridad.

Hay quienes han corrompido el urbanismo, en beneficio de ellos mismos o de unos pocos, y quienes estamos empeñados en desterrar la corrupción urbanística de la mano de la defensa del interés público y del cumplimiento de la ley.

Porque frente a esos que han mal utilizado el urbanismo para su propio beneficio, frente a los que buscan el crecimiento por el crecimiento, frente a esos para quienes la vivienda es tan solo una mercancía más, hay quienes estamos comprometidos – impulsando medidas concretas – en dar respuestas eficaces a los problemas de la vivienda:

- La oferta de viviendas protegidas depende de factores como la disponibilidad de suelo para edificar, el coste de los materiales y la mano de obra, la financiación, la fiscalidad y las expectativas, entre otros. La disponibilidad de suelo urbanizable listo para edificar VPO depende en gran medida de la normativa urbanística de cada municipio.

Pues bien, la ley andaluza obliga a que una de cada tres nuevas viviendas que se construyan en cualquier municipio andaluz en los próximos años deba ser protegida.

Para ello impone la obligación a los municipios de reservar suelo para vivienda protegida (30% de la edificabilidad residencial de los nuevos sectores), y la obligación de construirlas en los plazos establecidos en los planes, introduciendo incluso la posibilidad de expropiar el suelo reservado a vivienda protegida en caso de incumplimiento en el plazo previsto.

- Los entes locales también pueden impulsar cupos para la construcción de viviendas protegidas en alquiler.
- Además, los entes locales también pueden y deben exigir calidad de la vivienda protegida. Esto significa acreditar tanto el nivel de satisfacción de estándares en relación con los materiales, aislamiento acústico y térmico, impermeabilización, ahorro energético, dotación de telecomunicaciones, etc., como la garantía de suficiencia, proximidad y accesibilidad en un radio de 800 desde la vivienda a los servicios y equipamientos que el ciudadano necesita en su vida cotidiana (servicios educativos, culturales, comerciales, cívicos, sanitarios, deportivos, de ocio y entretenimiento, zonas verdes, entre otros) y, en su caso, la existencia de una red de transporte público adecuada y suficiente.
- Este compromiso por la calidad también puede extenderse a la calidad del desarrollo urbano: esto significa apostar tanto por la rehabilitación integral de los barrios y el centro de las ciudades, como por el desarrollo integral de los nuevos barrios.
- Los entes locales pueden y deben destinar las plusvalías urbanísticas a la reforma integral de los centros históricos y los barrios, incorporando a las viviendas existentes los estándares de calidad antes comentados para la vivienda nueva, y dotando a la ciudad con los servicios y equipamientos que demandan los ciudadanos del siglo XXI.

- Los entes locales pueden y deben acompañar la reforma de los centros y barrios existentes de incentivos / penalizaciones que favorezcan la salida al mercado de viviendas destinadas al alquiler.
- Y los nuevos desarrollos urbanos han de configurarse y desarrollarse como auténticos Barrios-ciudad, con todos los servicios que garanticen “el gusto por vivir en nuestro barrio”. Para ello, junto a la obligación legal de distribuir la vivienda protegida por toda la ciudad para obtener la necesaria cohesión social y evitar ghettos, entendemos imprescindible garantizar a los ciudadanos que, en los nuevos desarrollos urbanos, las viviendas, los servicios públicos y los equipamientos se van a construir de forma simultánea, lo que requiere el logro de amplios conciertos entre los Ayuntamientos y las distintas Administraciones Públicas competentes, y planes generales de ordenación urbanística que impulsen un adecuado desarrollo de estos conciertos.
- Y, por último, los entes locales pueden y deben hacer todo ello desde la transparencia, el control ciudadano, y la defensa del interés público en la gestión del urbanismo y la ordenación del territorio, como mejor forma de combatir el fraude, la especulación y la corrupción urbanística.

3. 2. 1. 6. Grandes líneas de la política de vivienda y suelo del Ayuntamiento de Sevilla.

Y ya en lo que respecta a las grandes líneas de la política de vivienda y suelo del Ayuntamiento de Sevilla, mi primera reflexión es que nuestra ciudad cuenta con un modelo de ciudad – también en materia de vivienda - hacia el que avanzar y sobre el que sustentar y ejecutar su desarrollo urbano, social, económico, cultural y territorial, tanto en el corto como en el medio y largo plazo.

Es un modelo bien definido, coherente, consistente, potente, ambicioso y, desde luego, participativo, por cuanto ha surgido de los amplios procesos de participación ciudadana acometidos durante la elaboración de lo que son los dos pilares fundamentales del propio modelo: el “Plan Estratégico Sevilla 2010” y el “Plan General de Ordenación Urbanística”.

Con la aprobación definitiva del nuevo Plan General de Ordenación Urbanística, el municipio de Sevilla se ha dotado del suelo que necesita para la construcción de viviendas protegidas, equipamientos e infraestructuras públicas básicas, y para las nuevas actividades productivas.

En materia de política de suelo, los principales ejes sobre los cuales estamos trabajando son dos:

- En primer lugar, eliminando la retención de suelo urbanizado impulsando la ejecución del planeamiento y, muy especialmente, los plazos de ejecución.
- Y en segundo lugar, potenciando el Patrimonio Público de Suelo. Consideramos que el Patrimonio Municipal de Suelo del Ayuntamiento de Sevilla constituye el instrumento básico de la política municipal de suelo y vivienda.

En materia de vivienda nuestro objetivo es garantizar una vivienda digna para todos los sevillanos.

Es sabido que actualmente en Sevilla estamos impulsado la mayor iniciativa pública en materia de vivienda en la historia de la ciudad: En los últimos cuatro años el Plan Municipal de la Vivienda 2003-2007 ha impulsado la construcción de más de 18.000 viviendas protegidas.

Pero esto no va a acabar aquí:

- El número total de viviendas que pueden edificarse en el período de vigencia normal del nuevo Plan General de Ordenación Urbanística (esto es 12 – 15 años), es de 63.386 viviendas, de las cuales, 26.211 tienen la calificación urbanística de vivienda protegida (41,3% del total).

Esto nos va a permitir proporcionar un amplio abanico de viviendas sometidas a algún grado de protección, suficientes para atender a todos los segmentos de la demanda, incluso para aquellas capas sociales intermedias que no puedan hacerlo a través de las ofertas públicas.

De hecho, de éstas, 18.288 viviendas protegidas están previstas en suelos urbanizables ordenados y sectorizados, y constituyen la oferta prevista en el Plan Municipal de Vivienda 2008-2011. En estos suelos las viviendas protegidas representan el 40,63% del total.

- Vamos a seguir fomentando actuaciones específicas para facilitar el acceso de los ciudadanos más jóvenes a un alojamiento digno, tanto mediante cupos específicos en los sorteos, como mediante actuaciones como la prevista en los suelos que ocuparon las antiguas cocheras de Tussam.
- El tema es complejo, y aun cuando existen factores en el mercado del alquiler que obviamente escapan del marco de competencias de los entes locales, vamos a perseverar en el impulso de una oferta suficiente de viviendas en

alquiler, tanto mediante instrumentos fiscales (fiscalidad municipal para las viviendas vacías) como potenciando el papel de las Agencias de Fomento del Alquiler para que éstas puedan incentivar a los propietarios de viviendas vacías para que las oferten en el mercado (implica instrumentar medidas de beneficio fiscal (p.e. bonificación en IBI).

- También es conocida nuestra Política activa de rehabilitación de viviendas y de las áreas del municipio más deterioradas, con mayor concentración de riesgos, especialmente los barrios más desfavorecidos y vulnerables.

La demarcación de Áreas de Gestión Integrada (principalmente con la finalidad de acometer actuaciones en rehabilitación y de intervención pública en materia de viviendas) en zonas como Polígono Sur, La Bachillera, San Luís Alameda, Santa Teresa, El Platanero en Torreblanca, o los Planes de Barrios, en los que hemos invertido más de 100 millones de euros en los últimos dos años, son buenos ejemplos de este tipo de actuaciones, que sin duda seguiremos impulsando, con más ambición si cabe, mediante un Segundo Plan de Barrios que duplicará al actual con una inversión total prevista de más de 200 millones euros en cuatro años.

- Estamos activando recursos municipales para hacer cumplir a los propietarios los deberes legales de uso, conservación y rehabilitación de inmuebles y el deber de edificar, y ayudando a las Comunidades de vecinos de edificios obsoletos o con graves problemas de mantenimiento (p.e. pinturas exteriores, actuaciones en urbanizaciones exteriores pertenecientes a la Comunidad de Propietarios, instalación de energías renovables, ascensores, sustitución de instalaciones obsoletas de suministros de agua, gas, etc.).
- Y además, mediante OTAINSA, vamos a seguir trabajando para fijar la población residente, sobre todo en el Centro Histórico, garantizando el realojamiento de las familias ocupantes de infraviviendas y viviendas deterioradas.
- En lo que respecta a los nuevos crecimientos urbanos previstos en el PGOU, estamos en condiciones de garantizar el desarrollo y ejecución simultánea de las viviendas y equipamientos, coordinando las actuaciones de Sistemas Generales de Equipamientos y de nuevas Viviendas en su planificación y ejecución.
- Y también trabajaremos en la implementando una componente tecnológica y de experimentación de nuevos tipos residenciales que se adapten a las nuevas formas de habitar que están surgiendo en la sociedad actual, (barrios @), como los previstos en la avenidas de Las Razas, en antiguos terrenos portuarios, junto al Campus de Reina Mercedes.

Como les decía al comienzo de mi intervención, estamos abordando la dirección estratégica de los nuevos objetivos de la ciudad, desde el liderazgo, la eficacia, la transparencia y la negociación con los agentes sociales y económicos locales y con las distintas administraciones. Las actuaciones a las que me he referido son buena muestra de ello.

Estamos impulsando una política de vivienda más rigurosa, sosegada y transparente; más ágil y eficiente; más comprometida con los problemas ciudadanos; más dialogante, coordinada y participativa.

En este empeño me gustaría seguir contando con todos ustedes.

4. COMUNICACIONES.

4.1. EL DERECHO SUBJETIVO A LA VIVIENDA EN EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA.

Trabajo presentado por D. Abraham Barrero Ortega⁵¹

4. 1. 1. Dimensión objetiva o axiológica del derecho a la vivienda

La Constitución proclama en su artículo 47: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”. A renglón seguido, añade que los poderes públicos están obligados a dictar “las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho”, así como a regular “la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”.

Este artículo 47 incorpora uno de los principios rectores de la política social y económica. Su ubicación jurídica, de segundo orden con respecto a los derechos fundamentales, viene siendo cuestionada o criticada, cada vez con mayor énfasis, por algunos sectores doctrinales. Se viene a considerar que esa ubicación no asegura su puesta en práctica. Desde una postura aún más crítica, se entiende

51 Profesor del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla.

que este artículo 47, como otros comprensivos de principios rectores, no son sino una demostración de cinismo y una notoria disociación entre lo que la Ley Fundamental propone y los poderes públicos disponen. Lo cierto es que, casi treinta años después de aprobarse la Constitución, no se dan las condiciones para que los ciudadanos puedan disponer de un techo digno y adecuado bajo el cual puedan desarrollar sus relaciones de convivencia, disfrutar de sus derechos y desarrollar, en suma, su personalidad. Nadie vive dignamente si no cuenta con un alojamiento decente y adecuado a sus circunstancias personales y familiares.

Jurídicamente, como digo, la naturaleza de los principios rectores del Capítulo III del Título I de la Constitución no se puede equiparar a la de los derechos fundamentales del Capítulo II. Son dos categorías diferentes. Si los derechos fundamentales son exigibles de forma directa e inmediata por la ciudadanía ante los tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional y vinculan al legislador (art. 53.1 CE), los principios: “Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen” (art. 53.3 CE). El legislador goza, por lo demás, de un amplio margen de libertad para definir el contenido de un principio rector.

La consecuencia de esta distinción de categorías es que la realización del derecho a la vivienda digna depende de las leyes que lo desarrollen. Se podrá criticar a los poderes públicos que no mueven un dedo para que sea efectivo ese derecho y decir que sus leyes lo desvirtúan. Pero los principios rectores se limitan a informar la legislación y a los tribunales que la interpretan. Eso no significa, en todo caso, que el legislador sea absolutamente libre para interpretar y hacer aplicación a su arbitrio de tales principios. Una declaración tan radical, que llevaría de hecho a la imposibilidad de controlar la acción del legislador, debería haber figurado como uno de los límites para declarar la inconstitucionalidad de las leyes. Y no ha sido así, aunque la situación es bastante compleja; el constituyente manifestó que tales principios no son derechos fundamentales que posean privilegiado tratamiento y directa atención judicial. Los principios, en definitiva, están dotados de una eficacia jurídica limitada que los hace normativos, pero connotados por marcados problemas interpretativos. Indudablemente, son parámetro para medir la legitimidad o constitucionalidad de las leyes, pero el legislador, insisto, tiene libertad para delimitar o concretar un principio rector.

Otros autores, en tal sentido, los definen directamente como principios programáticos o directrices políticas (L. Prieto Sanchís), cuya indeterminación no pesa sobre el supuesto fáctico, sino sobre la consecuencia jurídica. En el supuesto de hecho del artículo 47, las y los ciudadanos tienen un determinado derecho a disfrutar de una vivienda digna y los poderes públicos una obligación, no menos determinada, de construir una legislación al efecto. Pero la consecuencia jurídica de lo dispuesto está indeterminada y se somete a la discrecionalidad legislativa. Y ese principio al legislador no le obliga a desarrollar ninguna política concreta.

No cabe deducir, pues, unas pretensiones subjetivas a partir únicamente de las directrices constitucionales. Es lo que sucede en la vida real con el derecho a la vivienda. El derecho a la vivienda no goza ni de un contenido esencial ni de eficacia directa. Desde este enfoque, se suele denunciar su “debilidad normativa” .

Esta misma debilidad aqueja, sin duda, a las disposiciones estatutarias de contenido social-prestacional, en general, y a aquéllas que definen el acceso a la vivienda como un fin que ha de orientar la acción de los poderes públicos autonómicos, en particular . Debilidad que, en último extremo, suspende su potencial aplicación como parámetro de estatutoriedad a la espera de que ese fin sea desarrollado normativamente por el Parlamento correspondiente. También a nivel autonómico el principal problema que arrastran esas cláusulas sociales es la dificultad de otorgarles una eficacia jurídica que permita hacerlas exigibles ante las autoridades. Se sigue sin acertar a la hora de definir un estándar mínimo, un concepto de protección de la vivienda, que quede reconocido como derecho subjetivo, vincule a todos los poderes públicos y sea tutelable directamente ante los tribunales.

Frente a la debilidad normativa de los principios rectores, se van abriendo paso opiniones doctrinales que conciben el derecho a una vivienda digna y adecuada como un derecho subjetivo plenamente exigible a los Estados. Estas posiciones vienen asumiendo la necesidad de delimitar el contenido normativo del derecho y los deberes que su consagración conlleva para los poderes públicos y para los particulares. Y, a tal efecto, exploran diferentes estrategias normativas y jurisdiccionales de exigibilidad del derecho con un objeto preciso: mostrar que la ausencia de técnicas adecuadas de protección, sobre todo en el plano judicial y político-legislativo, no responde tanto a la naturaleza o estructura del derecho como a la falta de voluntad garantista de los operadores jurídicos . El derecho a la vivienda es fundamental en la medida en que lo es también la necesidad vital que se cubre con él. Y el acceso a una vivienda se ha convertido en uno de los principales problemas de nuestra sociedad.

En este contexto, creo que puede resultar de interés analizar una de las principales novedades que incorpora el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Me refiero a la inclusión, dentro de su parte dogmática, de lo que pudiera denominarse la protección y promoción pública de la vivienda. Nótese que no desaparece de la Ley Fundamental autonómica el principio rector que anima a los poderes públicos andaluces a velar por un uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas. Pero, amén de principio rector incluido en el Capítulo III, la protección y promoción pública de la vivienda aparece como uno de los derechos del Capítulo II del Título I consagrado a los Derechos y deberes de las personas con vecindad administrativa en Andalucía.

A decir verdad, no se trata de una novedad exclusiva del nuevo Estatuto de Andalucía. En términos muy similares, los reformados Estatutos de Autonomía para Valencia y Cataluña también aseguran la dimensión subjetiva de la protección y promoción pública de la vivienda. Diríase que, junto a una dimensión axiológica o principal del derecho a la vivienda, se afirma ahora otra dimensión subjetiva. Por razones de tiempo y espacio, en lo que sigue me centraré en la novedad andaluza.

4. 1. 2. Dimensión subjetiva del derecho a la vivienda en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía

El artículo 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EA) proclama, en efecto, que los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda para así favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada. “La ley –se añade a continuación– regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten”.

A partir de este enunciado, puede afirmarse que el legislador estatuyente considera el diseño de políticas públicas sobre vivienda, y más exactamente sobre las diferentes versiones de vivienda de promoción pública, como un instrumento necesario, jurídicamente exigible, para garantizar la satisfacción de un derecho ya consagrado ex Constitutione. Ciertamente es que cabría pensar que la remisión al legislador resta alcance o virtualidad al derecho que se reconoce, aunque no lo es menos que bien podría interpretarse, en un sentido más positivo, como una reserva de ley destinada a la regulación de la oferta suficiente de vivienda pública, de las ayudas y de la igualdad en el acceso a la misma. Es claro, de otra parte, que la interpositio legislatoris se entiende referida a las leyes del Parlamento autonómico; si bien la satisfacción del derecho dependerá igualmente de las medidas administrativas que se adopten para ejecutar las previsiones de carácter legislativo.

4. 1. 2. 1. Naturaleza jurídica

Descifrar la naturaleza jurídica del derecho enunciado en el artículo 25 EA requiere una comprensión sistemática de su enunciado y del de otras previsiones del Título I. El tenor literal del artículo 25 contiene indicios de su carácter social o prestacional: la satisfacción del derecho a una vivienda digna o adecuada requiere un dar o hacer del poder público, la promoción pública de vivienda y la previsión de ayudas para facilitar el acceso a la misma. Se trata de un derecho a obtener

una acción positiva fáctica (R. Alexy). Lo decisivo es que tras la realización de esa acción, el titular del derecho tiene acceso a una vivienda digna y adecuada. El que la realización del derecho derive de la intervención del legislador y de la Administración no altera en nada el carácter de derecho a una acción fáctica.

Desde este enfoque técnico-jurídico ha de interpretarse el mandato a los poderes públicos para favorecer el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, aunque en un marco que habrá de definir una ley de desarrollo. Para favorecer el ejercicio de un derecho subjetivo se afirma un deber público. Se configura así el derecho a la protección y promoción pública de vivienda como un derecho subjetivo de configuración legal, pero que deriva directamente de la norma suprema del ordenamiento autonómico, lo que permitiría su eventual utilización como parámetro para medir la adecuación estatutaria de las leyes que lo afecten o desarrollen. Un derecho, pues, con un contenido básico deducible del Estatuto y que vincula al legislador autonómico (art. 38). Y un derecho, en fin, que goza de tutela judicial directa, de suerte que los actos lesivos de los poderes públicos podrán ser objeto de recurso ante jueces y tribunales aun sin mediación legislativa (art. 39), a diferencia de lo que ocurre con los principios rectores que tienen una eficacia meramente informadora y sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. Se deduce, en suma, que el derecho a la protección y promoción pública de la vivienda es un derecho vinculante para los poderes públicos.

4. 1. 2. 2. Contenido

En tanto derecho de configuración legal, el derecho a la protección y promoción pública de la vivienda no es un derecho con una estructura jurídica infalible o que niegue cualquier margen de discrecionalidad del legislador autonómico a la hora de asegurar la satisfacción de los intereses jurídicamente protegidos que comprende. Sin embargo, eso no significa que carezca de un contenido básico con eficacia vinculante.

En mi opinión, y dando por supuesto que serán los distintos operadores jurídicos los que habrán de ir delimitando el contenido básico del derecho, la protección y promoción pública de la vivienda implica un mandamiento que fuerza a los poderes públicos a buscar soluciones adecuadas a las necesidades personales y familiares de los beneficiarios del derecho. Tal derecho, y el cumplimiento del mandato orientado a su satisfacción, pueden ser exigibles individualmente. Uno y otro se concretan en la necesidad de que exista una oferta suficiente de vivienda pública para cubrir las demandas de quienes carecen de medios económicos para conseguir una en el mercado libre. Ello exige, lógicamente, asegurar la disponibilidad de suelo reservado a esta clase de viviendas en cada municipio. Resulta igualmente conveniente prever plazos perentorios e ineludibles para

cumplir con los compromisos que la ley establezca. Determinados colectivos de ciudadanos, en situación de precariedad o socialmente vulnerables, tienen el derecho a exigir de los poderes públicos un alojamiento o una residencia estable.

Cuestión distinta, y aquí sí que cabe reconocer un margen de discrecionalidad al legislador, son las prestaciones y ayudas concretas destinadas a facilitar el acceso a la vivienda protegida. El derecho a un techo adecuado y digno puede satisfacerse bien con carácter provisional, siempre que ese tipo de vivienda reúna todos los requisitos de adecuación y diseño que exija la norma, o bien con carácter definitivo, ya sea, indirectamente, facilitando el pago de un alquiler, concediendo subvenciones personales, a través de la subsidiación de intereses, la rehabilitación de viviendas, o ya sea por dación directa, en régimen de alquiler o régimen de propiedad.

Una oferta suficiente de vivienda pública consolidaría, por otra parte, el entramado administrativo necesario a fin de articular el sistema de prestaciones o ayudas para el acceso a la misma. El reconocimiento de la protección y promoción pública de la vivienda aseguraría así el disfrute de determinadas prestaciones y ayudas frente al hipotético intento del legislador o de la Administración de suprimir algunas de ellas. Excluiría, además, determinadas opciones legislativas que, siendo legítimas desde el punto de vista del pluralismo político, quedarían proscritas ante la obligación de garantizar una serie de prestaciones. El retroceso en los estándares de protección o promoción alcanzados, en la medida en que esos estándares se entiendan incluidos dentro del contenido básico del derecho, tampoco sería admisible. O, si se prefiere, tan sólo cabría admitir la regresión en el sistema de prestaciones públicas cuando sean muy evidentes las dificultades de los poderes públicos para mantener la oferta de vivienda protegida.

Adviértase, por lo demás, que el artículo 25 recoge lo que pudiera llamarse una “especificación material” del principio de igualdad. Enuncia una versión del principio de igualdad, de modo que el acceso a las viviendas de promoción pública lo sea en condiciones de igualdad, esto es, sin trato normativo diferenciado injustificado o desproporcionado. Junto al mandato dirigido a los poderes públicos para facilitar el derecho a una vivienda digna y adecuada se consagra la igualdad en los procesos de adjudicación de viviendas protegidas.

Con todo, debiera precisarse que, desde una comprensión material de la igualdad, el Estatuto no prohíbe las acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas más desfavorecidas. Es más, resulta realista pensar que la programación de políticas públicas sobre vivienda de protección oficial obedece precisamente al interés de facilitar el acceso a la vivienda a aquellos grupos peor dotados social y económicamente. Queda, pues, fuera de toda duda la legitimidad estatutaria de las medidas de acción positiva en este ámbito.

4. 1. 2. 3. Titularidad

En atención a cuanto antecede, y si bien de una primera lectura del artículo 25 EA se desprende que titulares o sujetos activos del derecho subjetivo a la protección y promoción pública de la vivienda pueden ser todos los ciudadanos, se puede concluir que los titulares naturales de ese derecho son las personas que no disponen de recursos suficientes. Los beneficiarios del derecho a una vivienda protegida no son todos los ciudadanos, sino únicamente aquellos que se encuentran dentro de los niveles de la pobreza o carecen de recursos económicos suficientes para conseguir una donde cuidar a los hijos, a las personas discapacitadas a su cargo, son enfermos crónicos, menores de edad, mujeres que sufren violencia y un largo catálogo de circunstancias especiales que requieren una respuesta positiva, singular y prioritaria de los poderes públicos. El Derecho Comparado ofrece ejemplos significativos de titularidad limitada o condicionada del derecho.

4. 1. 2. 4. Garantías

Un mayor grado de indeterminación muestra, por último, el Estatuto en la definición de las garantías normativas y jurisdiccionales del derecho a la vivienda protegida. No puede afirmarse que a la condición de derecho reconocida en el artículo 25 le siga un diseño claro de su sistema de protección. A partir de lo dispuesto en el mismo artículo 25 y en el artículo 38, el Parlamento autonómico aprobará la correspondiente ley de desarrollo, que habrá de respetar, en todo caso, el contenido del derecho que se deduce del Estatuto, y determinará las prestaciones y servicios vinculados, en su caso, al ejercicio del derecho. Lo que no se aclara es a quién corresponde velar porque el legislador respete ese contenido básico y si, en caso contrario, ello comportaría la nulidad de la ley autonómica .

Más adelante, y a tenor del artículo 39, se establece que los actos de los poderes públicos de la Comunidad que vulneren el derecho a la protección y promoción pública de la vivienda podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, “de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado”. Podría así hablarse de un derecho en suspenso hasta tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial contemple la oportuna garantía jurisdiccional.

La indeterminación de la que se acaba de dejar constancia contrasta con la contribución más reseñable del nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña: el diseño de un sistema de tutela específico para salvaguardar el ejercicio de los derechos estatutarios. Un sistema de tutela articulado sobre una doble técnica de control de estatutoriedad, una en sede política y otra en sede judicial. La primera

corresponde al Consejo de Garantías Estatutarias, a partir del enjuiciamiento de los proyectos normativos con rango de ley. Y la segunda vía se residencia en el Tribunal de Justicia de Cataluña, de conformidad con el procedimiento que en su día contemple la Ley Orgánica del Poder Judicial. Cierta indeterminación también, pero menos.

4. 2. EL ACCESO A LA VIVIENDA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA POR LOS COLECTIVOS SOCIALES MÁS DESAFAVORECIDOS.

Trabajo presentado por D. Miguel Blanes Climent y D. Andrés Molina Giménez⁵².

El derecho a la vivienda, y su naturaleza como bien de primera necesidad de los ciudadanos, se reconoce expresamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en la Carta Social Europea de 1961.

A pesar del tiempo transcurrido desde entonces, todavía estamos muy lejos de conseguir que la aplicación y el ejercicio del derecho que todas las personas tienen a una vivienda digna sea real y efectivo, como dispone el art. 47 de nuestra Constitución: «Todos los españoles tienen derecho a 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

⁵² Asesores jurídicos del Área de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana.

comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

La Exposición de Motivos de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de Vivienda de la Comunidad Valenciana (LVCV), se refiere al disfrute de una vivienda digna y adecuada, no como un principio rector de la política social y económica, cual hace la Constitución Española, sino como -dice textualmente- “derecho fundamental de carácter social de todos los ciudadanos”.

Las Cortes Valencianas expresan de esta forma su voluntad de que la vivienda digna sea considerada, no como un mero principio rector de las políticas públicas, sino como un verdadero “derecho fundamental”.

Otro paso importante en la materialización efectiva del derecho a una vivienda digna lo constituye el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en cuyo art. 16 se dispone que “la Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente a favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en la que estén justificadas las ayudas”.

Por encargo de la Ponencia nombrada en el seno de la Comisión no permanente especial de estudio para una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno, creada por el Pleno de las Cortes Valencianas en su sesión de 28 de abril de 2004, el Sindic de Greuges elaboró en 2005 un informe especial en el que se proponía un precepto similar al que finalmente se adoptó, haciendo referencia precisamente a la necesidad de impulsar políticas de vivienda en relación con los colectivos más desfavorecidos.

Hoy nadie discute que la vivienda es un bien imprescindible con el que se cumplen un conjunto de necesidades sociales, a través de las cuales se plasman y desarrollan los procesos de integración y normalización en el seno de cada sociedad, posibilitando la satisfacción de unas determinadas exigencias humanas y el desarrollo de la familia u otras fórmulas de convivencia, que constituyen las estructuras más elementales de la sociedad.

Por ello, los poderes públicos deben adoptar las medidas adecuadas para garantizar el derecho al acceso, uso y disfrute de una vivienda digna por parte de las unidades familiares y las personas en función de las necesidades y de sus características socioeconómicas y culturales.

La complejidad del estudio y análisis de la vivienda se deriva de las propias características que definen su naturaleza: es un bien que tiene una evidente dimensión social, ya que su uso es necesario e imprescindible para los ciudadanos; una vertiente económica, pues es a la vez objeto de inversión y especulación, por

un lado, y producto de un sector, el de la construcción, que impulsa con fuerza a otros sectores productivos de la economía valenciana, por otro; y finalmente, la vivienda tiene una indiscutible trascendencia territorial, debido a su incidencia espacial en las ciudades –son necesarias unas infraestructuras apropiadas para una adecuada calidad de vida-, en el resto del territorio, en el medio ambiente y en el patrimonio cultural.

La mayor preocupación de los ciudadanos en materia de vivienda es cómo acceder a ella, especialmente, por parte de los sectores sociales más desfavorecidos como los jóvenes, las familias con escasos o sin recursos económicos, las mujeres, los inmigrantes, los discapacitados y las personas mayores.

Los elevados precios de la vivienda impiden a los segmentos de la población más desprotegidos el acceso a la misma en régimen de propiedad o alquiler.

Junto a la imparable escalada de precios, también hay que tener en cuenta otros factores importantes que agravan las dificultades para acceder a una vivienda digna:

- a) La escasa promoción pública o privada de viviendas de protección pública para atender la fuerte demanda existente en la actualidad.
- b) La nula intervención de los Ayuntamientos en el mercado del suelo a través de los Patrimonios Municipales de Suelo, cuyos bienes deben ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- c) La insuficiencia de las ayudas públicas, las cuales no pueden llegar a todos los ciudadanos necesitados.
- d) El tímido fomento del alquiler, frente a la propiedad, como forma de acceso a la vivienda.

Todas estas circunstancias justifican la necesidad de seguir profundizando en la búsqueda de soluciones a una problemática que afecta actualmente a la mayoría de los ciudadanos: desde las dificultades evidentes de los jóvenes –que se emancipan a la edad más tardía de la Unión Europea-, al creciente nivel de endeudamiento de la gran parte de las familias, pasando por los problemas específicos en materia de vivienda de amplios sectores de la población: inmigrantes, mujeres, familias monoparentales sin recursos, personas mayores y discapacitados.

En este contexto, el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, desde su privilegiada posición institucional de observación y fiscalización de la actividad

desplegada por la Administración Pública Valenciana, decidió iniciar de oficio una investigación para conocer de primera mano los problemas detectados y las soluciones desarrolladas por la Generalitat y las Entidades Locales en punto a facilitar a los colectivos más desprotegidos de la sociedad el acceso a una vivienda digna.

Finalizada la investigación, el Síndic de Greuges formuló las siguientes 30 recomendaciones referidas al fomento de las viviendas de protección pública, la inversión pública en vivienda, la intervención en el mercado del suelo y el impulso del alquiler de viviendas:

9.1. Fomento de las viviendas de protección pública.

-Recomendaciones dirigidas a la Administración Autonómica:

- 1ª.-** Impulsar el procedimiento de elaboración de un proyecto de ley que establezca la exigencia de que los Planes Generales Municipales contemplen entre sus determinaciones la reserva de un porcentaje mínimo de suelo residencial para atender la demanda de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, evitando la segregación social del espacio urbano y garantizando su cohesión.
- 2ª.-** Adoptar cuanto antes, según lo dispuesto en el art. 40.2 de la Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre, de Vivienda (en adelante, LVCV), las medidas pertinentes para crear reservas de suelo residencial con destino preferente a la construcción de viviendas de protección pública.
- 3ª.-** Establecer, al amparo de lo establecido en el art. 61 de la LVCV, líneas concretas de actuación con los colectivos sociales más desfavorecidos que permitan el cumplimiento de las políticas de inclusión y sostenibilidad social, potenciando, entre otras medidas, los convenios con distintas entidades públicas o privadas que supongan una garantía en la consecución del cumplimiento del mandato constitucional.
- 4ª.-** Revisar la normativa de las viviendas de protección pública para propiciar una mayor oferta y diversidad de tipos y tamaños, al objeto de adaptarla a la evolución de la sociedad actual, caracterizada, entre otros factores, por la aparición de nuevas formas de vida en familia y la transformación del modelo familiar tradicional, la disminución del tamaño de los hogares o la mayor movilidad geográfica.

- 5ª.-** Valorar, en el baremo de aplicación a las solicitudes de viviendas de promoción pública, la circunstancia de ser víctima de malos tratos.
- 6ª.-** Reforzar el cumplimiento de la obligación legal de reservar un porcentaje de las viviendas de protección pública de nueva construcción para las personas discapacitadas, facilitándoles, en todo momento, el acceso a una vivienda sin barreras arquitectónicas.
- Recomendaciones dirigidas a la Administración Autonómica y a los Ayuntamientos:
- 7ª.-** Incrementar notablemente la promoción autonómica y municipal de viviendas de protección pública, sobre todo, en aquellas localidades más afectadas por las dificultades de acceso al mercado libre de vivienda y con las características más demandadas, garantizándose en su construcción el respeto a la normativa vigente y evitando su desclasificación por incumplimiento. La importante escasez de viviendas de protección pública impide y dificulta más allá de lo razonable y aceptable el ejercicio del derecho constitucional de los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna, por lo que resulta de todo punto necesario que los poderes autonómicos y locales impulsen decididamente la promoción de viviendas de protección pública.
- 8ª.-** Asegurar que en la adjudicación de todas las viviendas protegidas, municipales o autonómicas, se respeten los principios de publicidad, igualdad, transparencia y concurrencia pública, y que la normativa autonómica o municipal reguladora de los procedimientos exija un mínimo común de requisitos sociales y económicos. Las listas de espera podrán ser consultadas en todo momento por los interesados, quienes tendrán derecho a conocer el lugar que ocupan en las mismas.
- 9ª.-** Adoptar las medidas necesarias para que la adjudicación y entrega de las viviendas protegidas se realice cuanto antes, evitando las dilaciones indebidas que repercuten negativamente sobre los ciudadanos.
- 10ª.-** Impedir que las viviendas protegidas se destinen a finalidades diferentes de las que motivaron su construcción y financiación, evitando su desclasificación por incumplimientos en la construcción y dotando a la calificación definitiva de vivienda protegida de una duración indefinida y permanente.
- 11ª.-** Garantizar una adecuada conservación de las viviendas protegidas en condiciones higiénico-sanitarias saludables y dignas para asegurar una buena calidad de vida.

12^a.- Potenciar los servicios de inspección y reaccionar con determinación ante conductas infractoras, como la percepción de sobrepagos, prima o cantidad en virtud de compraventa o arrendamiento de viviendas protegidas que supere los precios o rentas máximas establecidas legalmente, ejerciendo los derechos de tanteo y retracto cuando sea necesario y conveniente.

- Recomendación dirigida a la Administración Autonómica, a las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos:

13^a.- Garantizar el acceso a la vivienda de protección pública de los colectivos sociales más desfavorecidos que, por sus especiales circunstancias, precisan de una atención singular: jóvenes, mujeres maltratadas o con cargas familiares, personas mayores, discapacitados, inmigrantes, familias numerosas y con escasos recursos económicos. Estos grupos sociales tienen problemas específicos de renta y de integración social que deben ser atendidos con políticas eficaces de intervención autonómicas y locales.

9.2. Inversión pública en vivienda.

- Recomendación dirigida a la Administración Autonómica:

14^a.- Constituir un Registro Público Valenciano de Demandantes de Viviendas de Protección Pública, al objeto de conocer en todo momento el número real, características y necesidades de los solicitantes de vivienda en la Comunidad Valenciana, y garantizar su coordinación con el Registro Valenciano de Viviendas con Protección Pública, de reciente creación.

- Recomendaciones dirigidas a la Administración Autonómica, a las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos:

15^a.- Mantener e incrementar la inversión pública autonómica, provincial y municipal en ayudas económicas, aumentando progresivamente los créditos presupuestarios destinados a facilitar su acceso, garantizándose, en cualquier caso, el rápido abono de las prestaciones y ayudas reconocidas, así como la unidad de la normativa básica aplicable, para evitar la actual dispersión existente entre reglamentos autonómicos y municipales.

16^a.- Elaborar y aprobar estudios, planes o programas específicos –autonómicos y locales- que aborden, de forma concreta, las particulares necesidades y los problemas de vivienda respecto a cada uno de los colectivos sociales más desfavorecidos: número de personas afectadas, sus características, perfil, necesidades, demandas y recursos.

17^a.- Implantar y mantener Ventanillas Únicas de Vivienda para mejorar la información, tramitación y coordinación de las distintas ayudas ofrecidas por las diferentes Administraciones públicas y como apoyo a la gestión de actuaciones protegidas.

18^a.- Impulsar el diálogo, la negociación y la participación en el diseño, ejecución y seguimiento de la política de vivienda de todos los agentes económicos y sociales implicados.

- Recomendación dirigida a los Ayuntamientos:

19^a.- Aprobar ordenanzas municipales en aplicación de las bonificaciones fiscales previstas en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales para la construcción de viviendas de protección pública en el Impuesto Municipal de Construcciones, Instalaciones y Obras.

9.3. Intervención en el mercado del suelo.

- Recomendaciones dirigidas a la Administración Autonómica:

20^a.- Impulsar el procedimiento de elaboración de un proyecto de ley que potencie la figura de los Patrimonios Municipales del Suelo (PMS) mediante las siguientes medidas:

- Ampliando su ámbito a los bienes de otras Administraciones Públicas y Entidades de Derecho Público que sean clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable. Hablaríamos entonces de “patrimonios públicos del suelo”.

- Detallar y acotar legalmente las interpretaciones que se deban hacer del concepto jurídico indeterminado “otros fines/ usos de interés general/ social”, restringiéndolas de tal manera que quede garantizado, en todo caso, el destino básico y fundamental de los bienes integrantes de los Patrimonios Públicos del Suelo: la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

- Contemplar el concurso como único sistema de enajenación de los bienes inmuebles integrantes de los Patrimonios Públicos de Suelo.

21^a.- Promover el cumplimiento del deber legal que tienen los Ayuntamientos de destinar los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo a la construcción de viviendas de protección pública.

22^a.- Garantizar que un determinado porcentaje de los ingresos que obtienen los Ayuntamientos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento urbanístico correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico, queden afectos legalmente a la promoción de viviendas de protección pública.

- Recomendación dirigida a los Ayuntamientos:

23^a.- Respetar la obligación municipal de consignar cada año en los presupuestos una cantidad equivalente al 5% de los recursos ordinarios destinada a la conservación y ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo, en especial, a la construcción de viviendas de protección pública.

9.4. Impulso del alquiler de viviendas.

- Recomendación dirigida a la Administración Autonómica:

24^a.- Aprobar, cuanto antes, el reglamento autonómico regulador de los requisitos para acceder a la Bolsa de Viviendas vacías existentes en el mercado, fijando las características de las viviendas que se podrán alquilar a través de la Red Valenciana de Infovivienda Solidaria, así como los requisitos que deban cumplir los propietarios e inquilinos de las mismas, garantizando su publicación y pública difusión para su general conocimiento.

- Recomendaciones dirigidas a la Administración Autonómica y a los Ayuntamientos:

25^a.- Aumentar considerablemente la promoción directa por parte de las Administraciones públicas de viviendas destinadas al alquiler, así como el número de viviendas de titularidad pública, municipal o autonómica, cuya finalidad sea afrontar situaciones de especial necesidad y emergencia.

26^a.- Impulsar programas de rehabilitación de viviendas para su destino a alquiler en los centros urbanos y en los barrios periféricos, que vayan acompañados de medidas activas dirigidas a garantizar un entorno adecuado.

- Recomendaciones dirigidas a los Ayuntamientos:

27^a.- Interesar ayudas a la Administración Autonómica para la adquisición de viviendas libres con la finalidad de destinarlas a su arrendamiento.

28^a.- Solicitar a la Administración Autonómica el reconocimiento oficial de la condición de agente colaborador de la Red Valenciana de Infovivienda Solidaria.

29^a.- Valorar la aplicación de bonificaciones fiscales en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles para los propietarios de viviendas vacías que las alquilen.

- Recomendación dirigida a la Administración Autonómica, a los Ayuntamientos y a las Diputaciones:

30^a.- Incrementar las ayudas públicas para fomentar el alquiler de viviendas, al objeto de favorecer su acceso por los colectivos con menores rentas y necesidades especiales y contribuir a movilizar el parque de viviendas vacías y propiciar un uso más eficiente de los recursos naturales y económicos.

4. 3. DEL APEGO A LA VIVIENDA ESPAÑOL AL “CERTIFICATE OF AGING IN PLACE” NORTEAMERICANO COMO MECANISMO JURÍDICO DE RESPUESTA A LA INADECUACIÓN FUNCIONAL DE LAS VIVIENDAS DE NUESTROS MAYORES EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA.

Trabajo presentado por D^a. María Luisa Gómez Jiménez⁵³

4. 3. 1. Protección Edificatoria y adecuación de vivienda para la Tercera Edad: Definiendo el “Aging in Place” o el apego a la vivienda.

Un mismo problema afronta el ordenamiento jurídico español y norteamericano cuando atiende a las necesidades habitacionales de las personas mayores. Entendiendo consensuadamente por personas mayores a aquellas cuya edad rebasa los 65 años.

⁵³ Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga.

Las personas mayores desean envejecer en su entorno, no quieren abandonar ni su vivienda ni su entorno habitual de convivencia aunque éste ya no responda a sus necesidades y sea precisa una inversión económica importante para hacer de su vivienda una "unidad habitacional" digna y adecuada.

La cuestión no pasa desapercibida en el centro histórico de nuestras ciudades ni en las valoraciones que apuntan el importante y progresivo envejecimiento de la población que alcanzará en nuestro país para el año 2020 el elevado porcentaje del 13 % del total nacional,. Tampoco pasan por las mismas razones desapercibidas en Estados Unidos, donde, contradictoriamente a lo que pudiera pensarse el porcentaje de personas mayores propietarias de sus viviendas es similar al porcentaje de personas mayores propietarias de sus viviendas en nuestro país, esto es superior al 80 %. Y ello por cuanto, no es nuevo considerar España un país de propietarios, donde las iniciativas por incentivar el mercado del alquiler tardan en arrancar, pero si lo es calificar a este colectivo en otros países con un fuerte mercado de alquiler como es el mercado norteamericano.

El escenario que describen estas afirmaciones nos sitúan ante la necesidad de buscar soluciones que mejoren la calidad de vida de los mayores que no abandonan su domicilio aun cuando este no responde a sus necesidades. La adecuación funcional es costosa, y la atención social requerida no está por lo general conectada con la promoción inmobiliaria.

No hay, sin embargo, más allá del reconocimiento normativo operado en el artículo 47 de nuestra Constitución una específica referencia constitucional a las necesidades habitacionales de nuestros mayores en la Constitución. El artículo 50 de la Constitución que incorpora el principio rector de la política social y económica de la protección a la tercera edad menciona la palabra vivienda , pero ni en ese texto normativo ni en los desarrollos constitucionales de la política de vivienda se ha incorporado y definido con carácter unívoco cual deba ser el contenido del mandado a los poderes públicos en la promoción del acceso al bien vivienda cuando el recipiendario es una persona mayor de 65 años.

Lo único que sí se reconoce es que la atención al colectivo debe venir de la mano de la atención especializada en el sistema de servicios sociales, y por ello desconectada de manera directa del específico mandado al legislador respecto de la promoción de vivienda digna y adecuada para el colectivo.

La solución a las necesidades habitacionales de los mayores se han operado tomando en consideración la formación sociológica de los hogares. Así los datos que el Informe Personas Mayores en España 2006 , del IMSERSO. En este contexto, y en la dinámica de cambios que se esperan se produzcan en nuestro ordenamiento jurídico a resultas de la plena implementación de la Ley de promoción para la Autonomía personal y la Dependencia una nota destacada nos

viene a recordar la posibilidad de incentivar la mejora y adecuación funcional de las viviendas desde la iniciativa privada y desde las disposiciones edificatorias.

En España, dicha adecuación funcional de la vivienda debe operarse tomando en consideración las previsiones contenidas en el Plan de Vivienda respecto de la ayuda para la rehabilitación de vivienda para uso propio. (del artículo 66.2.b) del RD.801/2005, de 1 de julio, que aprueba el Plan Nacional de Vivienda y Suelo 2005-08. Ayuda cuya cuantía no supera los 3.200 euros, cuando los titulares de las viviendas tengan más de 65 años o se trate de una persona con discapacidad y las obras se destinen a la eliminación de barreras de todo tipo o a la adecuación de la vivienda a sus necesidades específicas.

En Estados Unidos dicha adecuación puede llevar pareja otra figura .Nos referimos, a la propuesta por la Asociación Nacional de Promotores y Constructores de Norteamérica respecto de una nueva certificación exigible en las nuevas promociones de vivienda destinadas a personas mayores: El certificado de adaptabilidad funcional del edificio a la persona mayor o dicho en otras palabras el Certificado de “Aging in Place”

4. 3. 2. La apuesta de la Asociación Nacional de Promotores y Constructores Norteamericana por la formación y especialización en adecuación funcional y el certificado de adecuación funcional básica de la vivienda al mayor.

La National Association of Homebuilders ha establecido de manera voluntaria una nueva especialización que aspira a convertirse en estándar de calidad de las promociones de viviendas para personas mayores que se edifiquen en el país. Nos referimos al certificado de especialista en “Aging in Place”, (o apego a la vivienda) que podríamos traducir como certificado de adecuación funcional básica de la vivienda al mayor. La iniciativa es significativa por cuanto pone de manifiesto la concienciación del sector por abordar la enorme demanda de adecuación y adaptación de viviendas a personas mayores, que tienen que afrontar los promotores privados.

Como es bien sabido, la rehabilitación sin embargo no tiene los mismos caracteres que se suceden en nuestro ordenamiento jurídico al calificarlas como de actuaciones protegibles incorporados a los correspondientes planes de vivienda estatales o autonómicos . Su integración debe venir pues de la mano de la iniciativa privada o en el caso de las viviendas publicas de los subsidios operativos del gobierno Federal para la mejora del parque

inmobiliario publico que en manos de agencias locales, carentes por lo general de suficientes recursos para este fin, dependen de las partidas presupuestarias Federales y estatales.

4. 3. 3. Propuesta de su inclusión en el Reglamentación Técnica de Edificación

El resultado es que el mercado permite la solución parcial, e incorpora figuras como las que describimos, cuya utilidad en nuestro sistema jurídico, entendemos sería elevada, para concienciar e incentivar la mejora y el control administrativo en la promoción publica de viviendas adecuadas a mayores así como en la promoción privada de viviendas adaptadas, o en los procesos de adecuación funcional.

Extrapolar instituciones entre ordenamientos jurídicos distantes es arriesgado, pero implementar soluciones que empiezan a despuntarse como validas en el nuestro, no lo es si se estima que la incorporación del certificado de adecuación funcional de la vivienda que proponemos no añadirá coste a la edificación residencial, y si permitirá por el contrario prepararnos para afrontar el desafío un disponer un parque inmobiliario adaptado y adecuado a las necesidades de nuestros mayores dependientes atendidos convenientemente por nuestro sistema publico de servicios sociales.

* Bibliografía

- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES DE INFORME LAS PERSONAS MAYORES EN ESPAÑA (2006)
- JAMES P. ZAIS AND THOMAS G. THIBODEAU(1983).: The Elderly and Urban Housing. The Urban Institute Press-Washington, D.C. Washington,
- STUART D. ZIMRING (2004): Housing Options for the Elderly: Oportunities and Challenges, Estate Planning, July; 31, 7
- II World Assembly on Ageing, April 2002. (URL: <http://www.imsersomayores.csic.es/estadisticas/informemayores/envejecerenespana/ageingspain.html>) (2002) Living Conditions: Housing, Workand Economic Situation, Chapter 4, by Lourdes Perez Orti, in Ageing in Spain. II World Assembly on Aging.

4. 4. LA REGULACIÓN DEL CONCEPTO DE VIVIENDA DESOCUPADA: UNA CUESTIÓN PENDIENTE DE RESOLVER.

Trabajo presentado por D. Rubén García López⁵⁴.

4. 4. 1. Introducción

El fomento del alquiler debe ser una de las piezas básicas de las políticas públicas dirigidas a garantizar el derecho constitucional de acceder a una vivienda digna y adecuada. Esta afirmación, comúnmente compartida, ya fue puesta de manifiesto de forma consensuada por todos los Comisionados Parlamentarios en el año 2003, en las conclusiones de las Jornadas anuales de Coordinación de Defensores del Pueblo, donde se propuso como uno de los ejes fundamentales de la intervención pública en materia de vivienda la promoción del régimen de arrendamiento .

Sin duda, el principal fundamento de aquella propuesta se encontraba en las especiales características del mercado de vivienda español, en cuanto al régimen de tenencia se refiere, ya que en el mismo el alquiler tiene un papel

⁵⁴ Asesor jurídico del Procurador del Común de Castilla y León.

mucho más reducido que en la mayoría de los países de nuestro entorno. Así, en el año 2006, las viviendas arrendadas suponían en España, aproximadamente, un 11 % del parque total de viviendas, dato muy inferior al de países como Alemania o Francia, donde el porcentaje de viviendas alquiladas se sitúa en torno al 55 y al 38 %, respectivamente.

Una de las causas de este escaso protagonismo del alquiler se sitúa tradicionalmente en el elevado número de viviendas vacías o desocupadas existentes. En este sentido, en el año 2001, de un total de 20.823.369 viviendas, un 30 % eran viviendas no principales, de las cuales un 14 % se encontraban desocupadas (3.091.596), y un 16 % eran viviendas secundarias (3.323.127). En el año 2006, según los datos del Ministerio de Vivienda, sólo un 68,4 % del parque de viviendas correspondía a viviendas principales.

Una rápida conexión entre la necesidad de promover el alquiler y la relevancia cuantitativa del número de viviendas desocupadas conduce a diagnosticar la conveniencia de poner en el mercado de alquiler una parte de estas viviendas vacías. En efecto, el aumento de la disponibilidad de viviendas en arrendamiento mediante un empleo más eficaz de los inmuebles deshabitados es un objetivo cuya inclusión en las políticas de vivienda en España ha sido solicitada por organismos internacionales como la ONU.

Sin embargo, surgen una serie de preguntas que es preciso responder antes de afrontar el reto de dinamizar el mercado de alquiler incrementando la oferta del mismo en la forma indicada: ¿Qué es una vivienda vacía o desocupada? ¿Cómo son tratadas las viviendas vacías en otros países europeos? ¿Existe en el Ordenamiento jurídico español una definición de vivienda desocupada? ¿Cuáles son las medidas más adecuadas para promover el alquiler de este tipo de viviendas? Plantear de forma adecuada estas cuestiones y ofrecer, de forma necesariamente breve, las pautas precisas para responder convenientemente a las mismas es el objetivo de la presente comunicación.

4. 4. 2. Breve referencia al tratamiento de las viviendas vacías en Europa

Ya se ha puesto de manifiesto que la escasa relevancia del alquiler en el mercado de vivienda español es una característica que no compartimos con otros países de nuestro entorno. Por este motivo, puede resultar especialmente interesante considerar la forma en la cual se aborda la problemática de las viviendas vacías en otros lugares de Europa.

En primer lugar, procede señalar que no existe una definición uniforme en los Estados de la Unión Europea acerca de lo que debe entenderse por una vivienda vacía, si bien, con carácter general, se incluyen dentro de aquel concepto a las viviendas que se encuentran desocupadas de forma habitual.

En cualquier caso, es relevante poner de manifiesto que no es infrecuente en muchos de estos Estados que las viviendas consideradas vacías sean objeto de medidas específicas dirigidas a promover su inclusión en el mercado de alquiler. Dentro de este grupo de países se encuentran, sin ánimo exhaustivo, Holanda, Suecia o Dinamarca. Nos vamos a referir aquí, de forma breve, a dos supuestos concretos: Francia y Reino Unido.

En primer lugar, en Francia existen tres medidas dirigidas a penalizar a los propietarios que mantengan sus viviendas desocupadas.

La primera de ellas se incluyó en la Ley contra la Exclusión Social de 1998, donde se creó un impuesto específico sobre viviendas vacías, denominado impuesto porcentual de alquiler. Este impuesto se aplica a aquellas viviendas que permanezcan cerradas durante más de dos meses en todas las poblaciones con más de 200.000 habitantes en las que se determine la existencia de una demanda real de vivienda. Se contemplan dos excepciones: que la vivienda se encuentre habitada al menos 30 días al año; o que esté en estado ruinoso.

Las otras dos medidas se prevén en el Código de la Construcción y de la Vivienda, y son la ocupación total o parcial de espacios habitacionales vacantes para asignarlos a personas sin alojamiento o que hayan sido desahuciadas, y la requisita de inmuebles desocupados durante más de 18 meses cuyo titular sea una persona jurídica.

Por su parte, en el Reino Unido (en concreto, en Inglaterra y Gales), el 18 de enero de 2005 entró en vigor la Housing Act 2004, norma jurídica que prevé una actuación administrativa que permite a la autoridad local competente encargarse de la gestión de un inmueble desocupado en determinadas circunstancias. En este sentido, para que sea aplicable la figura jurídica señalada es necesario, con carácter general, que la vivienda haya permanecido completamente desocupada durante seis meses, así como que no exista una perspectiva razonable de que se ocupe en un futuro.

En consecuencia, podemos afirmar que no es desconocido para otros países europeos, donde el alquiler como régimen de tenencia de vivienda tiene más presencia que en España, el tratamiento especial de las viviendas desocupadas con el fin de permitir la disponibilidad de las mismas para su arrendamiento.

4. 4. 3. La definición de vivienda desocupada en el Ordenamiento jurídico español

Como hemos señalado con anterioridad, a efectos estadísticos, el INE considera que son viviendas desocupadas aquellas que se encuentran disponibles para venta o alquiler, así como las que están simplemente abandonadas.

Ahora bien, cabe preguntarse si en la pluralidad de normas integrantes del Ordenamiento jurídico español se contiene alguna definición de vivienda desocupada, que sirva de presupuesto necesario para determinar el objeto de las medidas que se pretenda implementar con el fin de promover el alquiler, incentivando su oferta.

La estructura política e institucional de España exige, para ofrecer una respuesta, el análisis de la normativa estatal y autonómica.

4. 4. 3. 1. Legislación estatal

Una primera referencia a las viviendas desocupadas, si bien limitada al ámbito de las viviendas de protección oficial, se contenía en el artículo 1.1 de la Ley 24/1977, de 1 de abril, de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas de protección oficial. Este precepto, todavía vigente, señala que "existirá causa de interés social a efectos de la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad respecto de las viviendas de protección oficial (...) cuando se mantenga habitualmente deshabitada la vivienda, a no ser que la desocupación obedezca a justa causa".

Interesa destacar aquí que, en interpretación de este artículo, ha sido cuantiosa la jurisprudencia relativa a lo que debe considerarse como justa causa de la desocupación de una vivienda, pudiéndose extraer de la misma criterios útiles a la hora de abordar una definición general de vivienda vacía .

Sin embargo, la verdadera batalla acerca de la definición de vivienda desocupada se ha jugado en el campo del derecho tributario y, en concreto, en el ámbito de la regulación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

En efecto, en el año 2002 se aprobó la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Esta Ley proporcionó una nueva redacción al artículo 73 de la LRHL, previendo en el último de los párrafos del número 4 del mismo la posibilidad de que los ayuntamientos pudieran exigir un recargo de hasta el 50 % de la cuota

líquida del IBI, en el supuesto de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente .

Esta innovación legislativa, cuya finalidad era, tal y como se señalaba en el punto III de la Exposición de Motivos de la Ley, facilitar a los ciudadanos el disfrute de una vivienda digna y adecuada, remitía, sin embargo, a un posterior desarrollo reglamentario la elaboración del concepto de vivienda desocupada .

Por tanto, la posible aplicación por los ayuntamientos de la medida indicada, dirigida a incentivar la incorporación de viviendas vacías al mercado de alquiler penalizando la desocupación de inmuebles residenciales, se encuentra subordinada a la previa definición reglamentaria de lo que debe considerarse una vivienda desocupada.

Pues bien, hasta la fecha, esta definición no se ha producido, lo cual impide que los ayuntamientos puedan aplicar el recargo en el IBI indicado, no faltando ayuntamientos que han expresado su voluntad favorable a la adopción de esta medida (entre ellos, el de la Capital de España) .

La actividad parlamentaria, no obstante, nos muestra una constante inquietud en relación con esta ausencia de definición de las viviendas desocupadas a los efectos de poder aplicar el recargo del IBI señalado.

Destaca, en este sentido, la aprobación por la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados, en su sesión de 19 de octubre de 2005, de una Proposición No de Ley en la cual se instaba al Gobierno a “establecer, en el marco de la modificación de la Ley de Haciendas Locales, los requisitos adecuados para hacer efectivo el recargo del 50 por ciento, o el que se determine en la modificación, de la cuota líquida del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en aquellos de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente” .

Obsérvese que esta Proposición No de Ley introdujo una modificación sustancial, puesto que aquí los Grupos Parlamentarios de la Cámara consideraron que el rango de la norma jurídica en la cual se debía definir el concepto de vivienda desocupada debía ser legal y no reglamentario, como se prevé actualmente en la LRHL.

Sin embargo, lo cierto es que, a pesar de que han existido diversas iniciativas parlamentarias en relación con esta cuestión , en el momento actual no existe en la normativa estatal una definición de vivienda desocupada.

Los motivos de esta ausencia son, fundamentalmente, dos: las dificultades que implica abordar la elaboración de este concepto y las dudas (a pesar de lo expuesto aquí) que existen sobre la conveniencia de penalizar fiscalmente a los titulares de estas viviendas. A estas dos cuestiones nos referiremos en el punto IV de la presente comunicación.

4. 4. 3. 2. Legislación autonómica

A diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal, algunas Comunidades Autónomas, además de mostrar su voluntad favorable a la definición del concepto de vivienda desocupada, han procedido a establecer legalmente el mismo o se encuentran en proceso de hacerlo, como presupuesto previo a la aplicación de medidas dirigidas a reducir el número de viviendas que se encuentran en aquella situación. En concreto, dos Comunidades disponen ya de una regulación legal de la figura, y dos más tienen en proyecto una Ley donde se contiene una regulación de las viviendas vacías.

La primera Ley que recogió la figura de las viviendas desocupadas y que procedió a regular un impuesto sobre las mismas fue la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra . Ahora bien, no consta que se haya llegado a aplicar este impuesto por alguna Entidad Local de la Comunidad Foral de Navarra, aunque el Ayuntamiento de Pamplona ha procedido a regular esta materia a través de una Ordenanza Municipal.

Nueve años más tarde, la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de Protección Pública a la Vivienda en Navarra, procedió a establecer, en su artículo 42, una definición genérica de vivienda desocupada, relacionando diversos factores a considerar a efectos de prueba de la falta de ocupación de la vivienda y enunciando los mecanismos de colaboración precisos para determinar las viviendas vacías susceptibles de gravamen tributario por tal causa .

La segunda Comunidad Autónoma que cuenta con una definición legal de vivienda desocupada es La Rioja. En efecto, la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de la Rioja, contiene, en su disposición adicional segunda, una definición de pisos o viviendas desocupadas, que es un traslado literal de la establecida en el artículo 42 de la Ley Foral de Navarra, antes citado, excepción hecha de la referencia contenida en el tercer apartado de aquel a los efectos tributarios de la determinación de la desocupación de una vivienda.

Junto a las dos Comunidades Autónomas citadas, cabe señalar otras dos que, si bien aún no poseen una definición legal de vivienda vacía, han iniciado el procedimiento legislativo necesario para ello .

En primer lugar, nos vamos a referir al Proyecto de Ley del Derecho a la Vivienda de la Comunidad Autónoma de Cataluña , en consideración al avanzado estado de tramitación del mismo.

El artículo 3 d) del citado Proyecto contiene una definición de vivienda vacía , y regula, en su artículo 41, un procedimiento dirigido a calificar mediante

resolución administrativa como vacías aquellas viviendas que cumplan lo previsto en aquella definición. Esta calificación tiene importantes consecuencias, puesto que agotadas las vías de alquiler previstas en el artículo 42 del Proyecto, puede dar lugar a la polémica medida de expropiar el usufructo de la vivienda para alquilarlo a terceros .

Por último, también el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha hecho público un Anteproyecto de Ley de Garantía del Derecho Ciudadano a una Vivienda Digna donde se hace referencia a la cuestión que nos ocupa.

En efecto, el Capítulo I, del Título VI, del Anteproyecto señalado, cuya rúbrica es La vivienda vacía (artículos 89 a 102), se dedica a regular la utilización antisocial del parque de vivienda consistente en mantener desocupadas las viviendas integrantes del mismo. En concreto, la definición de vivienda vacía se contiene en el artículo 89 .

Al igual que ocurría en el caso de Cataluña, la definición de vivienda vacía constituye el presupuesto de la aplicación de una medida dirigida a penalizar a su propietario, en este caso a través de un canon que debe ser aplicado por los Ayuntamientos .

A modo de recopilación de lo hasta aquí dicho en este punto, se puede afirmar que, mientras en el ámbito estatal no existe una definición legal de lo que debe entenderse por vivienda desocupada (aunque ha sido patente la voluntad de proceder a regular este concepto en el marco de la normativa del IBI), en dos Comunidades Autónomas esta definición ya se encuentra contenida en normas de rango legal en vigor, y en otras dos se ha anunciado el inicio de la tramitación de textos legales que contienen una regulación de las viviendas vacías.

4. 4. 4. Reflexiones acerca de una regulación general del concepto de vivienda desocupada

Considerando lo expuesto en el punto anterior, cabe plantearse la conveniencia de establecer un concepto legal de vivienda vacía, en el marco del derecho tributario o en otro, que sea aplicable a todas las Administraciones con competencias en materia de vivienda.

En este sentido, la situación antes descrita, caracterizada por la existencia de algunos territorios dentro del Estado español que cuentan con una definición legal de vivienda vacía, con las consecuencias que se establecen en cada caso, y otros que no disponen de ella, es conveniente que sea superada, mediante el

establecimiento de un concepto legal de vivienda vacía o desocupada que sea aplicable con carácter general.

Esta definición legal de vivienda desocupada que, en cumplimiento de lo previsto por la Proposición No de Ley aprobada, con fecha 19 de octubre de 2005, por la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados, antes citada, puede tener lugar en el marco de una posible modificación de la normativa reguladora de las Haciendas Locales, tendría utilidades innegables.

La primera de ellas sería la posibilidad de establecer un diagnóstico común acerca del número de viviendas vacías cuya salida al mercado de alquiler sea deseable.

Una segunda utilidad relevante vendría dada por la unificación del objeto de las políticas de fomento del alquiler de vivienda, incentivando la disponibilidad de aquellas viviendas que, de acuerdo con la definición de la figura que se regule, se encuentren vacías y sea conveniente, por tanto, que salgan al mercado de alquiler. No es este el lugar adecuado para determinar cuáles deben ser las medidas que integren aquellas políticas dirigidas a reducir el número de viviendas desocupadas, pero, en cualquier caso, parece conveniente que las que tengan como contenido incentivar a los propietarios a proceder a su alquiler, deben ser prioritarias respecto a aquellas otras que persigan la penalización de la titularidad de este tipo de viviendas .

Ahora bien, como es obvio, establecer este concepto general de vivienda desocupada no está exento de dificultades.

La más evidente de ellas se encuentra relacionada con la propia construcción de una definición de vivienda vacía, comprensible únicamente de aquellas viviendas cuyo arrendamiento sea conveniente para incrementar la oferta en el mercado de alquiler, sin perjudicar los intereses de sus propietarios.

En este sentido, no puede ser trasladado al Ordenamiento jurídico de forma automática el concepto utilizado, a efectos estadísticos, por el INE, puesto que en el mismo no se fija un plazo temporal de desocupación, ni se prevén otro tipo de condiciones específicas.

Sin embargo, ya hemos visto como otros países y algunas Comunidades Autónomas han abordado la cuestión tratando de establecer, de un lado, excepciones a la desocupación cuando la misma se encuentre justificada, y, de otro, enumerando factores, muchas veces indiciarios, que deben ser considerados a los efectos de considerar acreditada la ausencia de ocupación de una vivienda .

Una segunda dificultad que debe solventar la regulación de un concepto general de vivienda desocupada, está íntimamente vinculada a la convivencia en nuestro sistema jurídico y político de diversas estructuras territoriales con personalidad propia, que exige, en no pocos casos, una adecuada coordinación entre todas ellas.

Sin perjuicio de la competencia estatal para regular esta figura, una cuestión como la que nos ocupa debe ser planteada y resuelta en un marco de coordinación entre todas las Administraciones implicadas, coordinación que, en el sector específico de la vivienda y a través de los mecanismos constitucionalmente previstos, se ha encargado de exigir el Tribunal Constitucional.

En fin, las evidentes dificultades que implica abordar una definición general de vivienda vacía no deben impedir que se afronte la cuestión con el fin de establecer un presupuesto común para la aplicación, por las diferentes Administraciones públicas, de medidas dirigidas a fomentar el alquiler de viviendas, promoviendo la oferta de aquellas que se encuentren desocupadas.

4. 4. 5. Conclusiones

1. El mercado del alquiler de viviendas en España se caracteriza por su escasa relevancia cuantitativa. Entre las medidas de fomento del alquiler que, de forma más eficaz, pueden contribuir a modificar esta situación, se encuentran las dirigidas a reducir el parque residencial desocupado, poniendo una parte del mismo a disposición de aquellas personas que desean arrendar una vivienda.
2. En numerosos países de nuestro entorno, es común que sus ordenamientos prevean mecanismos para incentivar el alquiler de viviendas vacías y/o para penalizar su titularidad, describiéndose, con carácter previo, las viviendas sobre las que pueden aplicarse aquellos.
3. En el Ordenamiento jurídico español no existe un concepto de vivienda desocupada de aplicación general. En efecto, en el ámbito estatal, aunque se encuentra prevista la regulación de esta figura en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, lo cierto es que aún no se ha perfilado lo que debe entenderse por vivienda vacía. Por el contrario, dos Comunidades Autónomas (Navarra y La Rioja) disponen de Leyes que establecen para sus territorios el concepto de vivienda desocupada,

y otras dos (Cataluña y País Vasco) han proyectado, de forma más o menos avanzada, normas de rango legal que contienen una regulación específica de esta figura.

4. La situación descrita conduce a afirmar la conveniencia de que se establezca, en un marco de coordinación, un concepto de vivienda vacía de aplicación general, que permita a las Administraciones competentes la adopción de medidas dirigidas a tratar de poner a disposición del mercado de alquiler viviendas que ahora se encuentran desocupadas, con preferencia de aquellas medidas que incentiven a los propietarios su arrendamiento sobre aquellas otras que penalicen fiscalmente su titularidad.

Bibliografía y fuentes utilizadas:

José MUÑOZ CASTILLO, "Constitución y Vivienda", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

Enric R. BARTLETT CASTELLÀ, "El derecho de acceso a la vivienda", Cristianisme i Justícia, Barcelona, 2006.

Rafael HERRANZ CASTILLO, "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución", Diario La Ley, nº 5823, 14 de julio de 2003.

Rosa MILÀ RAFEL y Ignacio MARÍN GARCÍA, "El alquiler forzoso de la vivienda desocupada", Revista para el Análisis del Derecho, Barcelona, mayo de 2007.

Onofre RULLÁN y Antoni A. ARTIGUES, "Estrategias para combatir el encarecimiento de la vivienda en España. ¿Construir más o intervenir en el parque existente?", IX Coloquio Internacional de Geocrítica "Los Problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales", Porto Alegre, 28 de mayo-1 de junio de 2007.

Raquel RODRÍGUEZ ALONSO, "Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias", Ciudades para un Futuro más Sostenible, Madrid, 20 de julio de 2004.

Carlos COLOMER FERRÁNDIZ, "Actuaciones para impulsar el mercado de alquiler de viviendas", Diario La Ley, nº 6352, 3 de noviembre de 2005.

Iñaki BILBAO CASTRO, “Problemas con el recargo en el IBI de las viviendas desocupadas”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 13, Madrid, 15 de julio de 2005.

Informe Anual del Defensor del Pueblo ante las Cortes Generales, Madrid, 2005.

Las Políticas Públicas de Vivienda Dirigidas a la Población Joven en la CAPV, Informe extraordinario de la Institución del Ararteko al Parlamento Vasco, abril de 2007.

Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral de España 2006, Consejo Económico y Social, Madrid, 2007.

Censo de Población y Viviendas 2001, del Instituto Nacional de Estadística.

5. ANEXOS.

ANEXO I. La garantía del derecho a una vivienda digna para toda la ciudadanía en la legislación francesa.

Ilmo.Sr.D. Jean-Louis Sabatié⁵⁵

Je vais vous lire le discours de Madame le Ministre du logement et de la ville, Christine BOUTIN, qui regrette vivement de ne pouvoir être parmi vous aujourd'hui en raison de son audition par la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Je sais que vous menez des politiques ambitieuses afin d'améliorer le fonctionnement du marché du logement et j'ai pris connaissance avec intérêt de la contribution de l'Espagne à la réunion des ministres responsables de la politique de la ville à LEIPZIG en mai dernier.

En tant ministre du logement et de la ville, j'ai été chargée par le Président de la République et le Premier ministre de préparer et de mettre en oeuvre la politique du Gouvernement dans les domaines du logement et de la construction, de la ville et, enfin, de la lutte contre la précarité et l'exclusion.

En ce qui concerne la politique du logement, nous connaissons en France une crise du logement qui se caractérise par l'envol des prix du foncier et une pénurie de logements. Cette crise traverse l'ensemble de notre société, des personnes sans domicile bien sûr jusqu'aux cadres qui ont des difficultés pour se loger, qui doivent payer des loyers très importants ou accepter de loger très loin de leur lieu de travail. Elle crée un sentiment de déclassement social, pour tous ceux qui vivent comme un échec personnel le fait par exemple de ne plus pouvoir accéder à la propriété, d'être contraints, à l'âge adulte, d'habiter chez leurs parents alors qu'ils vivent en couple.

Cette crise est aussi un enjeu collectif. C'est pourquoi la politique publique de l'habitat ne concerne plus uniquement les déshérités : elle est devenue celle de tous les Français. Cette politique a notamment pour objectif de donner à chaque citoyen l'autonomie et surtout le choix de devenir propriétaire, en particulier dans les milieux populaires, dans la mesure où il est anormal que seuls 56 % des Français soient propriétaires, contre 84 % des Espagnols.

C'est ainsi, par exemple, que nous prévoyons de développer la vente de logements sociaux aux locataires qui les occupent afin qu'ils puissent devenir propriétaires de leur logement. L'objectif sera de vendre 40 000 logements par an, par le biais d'accords conclus avec les organismes HLM. Plus largement, nous

[55] Cónsul General de Francia en Sevilla, en representación de la Excm. Sra. D^a. Christine Boutin, Ministra de Vivienda y Ciudad de Francia. La ponencia aquí incluida es la traducción oficial de la que presentó el Cónsul General que nos la entregó en francés. Como Anexo, hemos incluido esta última.

entendons soutenir tous ceux qui, souhaitant accéder à la propriété, ne disposent que de revenus irréguliers. Dans le même temps, il est indispensable de réfléchir à la place du logement social dans la société française puisque, actuellement, près de 72 % des ménages français remplissent les conditions d'accès à ce type de logement, alors qu'ils ne sont que 22 % à en bénéficier et que l'on constate un taux de rotation de 9 % seulement dans le parc locatif social chaque année.

Toutefois, la panne des parcours résidentiels frappe dramatiquement les plus pauvres. Aussi mon ministère a-t-il comme objectif de donner un toit décent à tous les hommes, les femmes et les enfants de ce pays.

La loi du 5 mars 2007, dont j'ai été rapporteur à l'Assemblée nationale, vient de consacrer le droit au logement opposable (DALO). Le droit au logement a été prévu de longue date dans le système français et des efforts ont déjà été consentis pour le rendre effectif. Ce principe s'est d'ailleurs vu reconnaître valeur constitutionnelle par le Conseil Constitutionnel.

Mais la loi du 5 mars consacre ce droit en permettant à ses bénéficiaires d'intenter des recours juridictionnels pour le faire respecter en ce qui les concerne. En effet, cette loi ouvre cette possibilité à six catégories de demandeurs prioritaires à compter de la fin 2008, tels que les personnes vivant dans un habitat indigne ou les personnes dépourvues de tout logement, ainsi qu'à compter de 2012 à tous les demandeurs de logements sociaux n'ayant pas reçu une proposition de logement au-delà d'un délai anormalement long d'attente d'un logement social.

Nous sommes en train de mettre en place les commissions dites de médiation qui seront chargées d'examiner dans un premier temps les recours amiables de personnes relevant des six catégories prévues par la loi et de dire pour chaque demandeur si sa situation justifie qu'un logement lui soit attribué de manière prioritaire et urgente. Ce logement est à trouver dans le parc social, mais aussi dans le parc privé à vocation sociale, dont nous encourageons le développement en incitant les propriétaires privés à remettre en location des logements vacants et à les louer soit directement, soit par l'intermédiaire d'associations à des personnes défavorisées.

Si, dans un certain délai (très court compte tenu de l'urgence), le demandeur, reconnu prioritaire par la commission, n'a pas obtenu une offre de logement correspondant à ses besoins et à ses capacités financières, il peut saisir le juge – c'est la grande nouveauté – qui pourra dans le cadre d'une procédure accélérée, s'il confirme la décision prise par la commission, enjoindre au représentant de l'Etat de faire en sorte qu'un logement lui soit effectivement proposé, et ce, sous paiement d'une astreinte.

Nous avons un Comité de suivi où sont représentés les principaux partenaires, y compris les associations qui oeuvrent dans le champ du logement des déshérités ou de leur insertion, et des personnalités qualifiées.

Cette réforme fait naître des attentes qu'il ne convient de ne pas décevoir et la mise en oeuvre de ce texte est ma priorité. Mais il ne s'agit pas de se donner une « satisfaction de papier » en créant des droits dans les textes pour conduire en fait à leur déclin. Il faut que le droit au logement entre dans les faits, ce qui représente un chantier gigantesque, l'enjeu étant désormais de trouver des logements en agissant sur tous les maillons de la chaîne de l'habitat.

Bien entendu, nous n'arriverons pas à satisfaire ces demandes justifiées si nous n'accroissons pas l'offre de logements. Le législateur a donc adopté dans la même loi des objectifs très importants de construction de logements, notamment sociaux (120 000 logements sociaux construits chaque année).

Pour cela, nous avons engagé les actions suivantes :

- libérer le foncier public, parce que l'Etat dispose de terrains et qu'il doit être exemplaire dans leur mobilisation;
- ouvrir de nouvelles voies pour faire participer le secteur privé à la construction de logements sociaux, aider les maires qui favorisent la construction de logements, notamment dans les régions sous tension comme l'Ile-de-France, pour laquelle il faut engager, en raison de son importance et de sa singularité, une démarche spécifique;
- mener un vaste chantier en matière de logement social, en étroite collaboration avec l'ensemble des parties prenantes, en particulier les organismes HLM, en repensant l'organisation du système de production et de gestion du locatif social, en veillant à mieux associer les élus locaux à la définition et à la mise en oeuvre de la politique de l'habitat et en développant une politique d'aide à la personne plus équitable ;
- lutter contre l'habitat indigne en permettant de répondre sur place aux besoins des personnes et en augmentant l'offre de logements utilisables ;
- sécuriser les relations bailleurs-locataires par l'instauration d'une garantie universelle du risque locatif qui permettra aux bailleurs de se prémunir contre les risques d'impayés et ainsi aux ménages les plus modestes d'accéder rapidement à un logement sans discrimination.
- Enfin, j'entends réorienter la politique de la ville qui a été davantage ces dernières années une « politique des quartiers » consistant à donner plus de moyens, suivant un principe de zonage, aux organismes oeuvrant dans des quartiers difficiles. Mon objectif est que la ville redevienne l'espace de la mobilité et le lieu de mise en oeuvre du principe de mixité sociale qui fait la richesse de nos villes et contribue à leur dynamique. Le programme de rénovation urbaine engagé en 2004 en faveur de 530 quartiers sera poursuivi.

Plus de 40 milliards d'euros sont mobilisés par l'Etat, les collectivités territoriales, les partenaires sociaux et les bailleurs sociaux. Mais l'accent sera mis sur la nécessité de la concertation et la reconstruction de logements préalablement aux démolitions.

Le regard sur les « sans abris » doit changer. Le pays tout entier est concerné. Sont en jeu la dignité de la personne humaine, l'espérance commune et la confiance collective. Le principe de « non remise à la rue » a été adopté dans la loi du 5 mars 2007 : toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence pourra y demeurer jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée vers un hébergement stable. La population des exclus est composée de personnes qui ont leurs attentes et leurs revendications singulières. Il est donc nécessaire d'encourager une offre d'hébergement plus diversifiée et de veiller à la qualité et à la fluidité entre les différents types d'accueil, allant de l'hébergement d'urgence au logement définitif, en passant par des logements de transition.

Les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre du droit au logement sont prévus par le projet de budget de l'Etat en 2008. Mais au-delà de la mobilisation de moyens financiers, il est aujourd'hui indispensable de sensibiliser l'ensemble des acteurs à la nécessité de remédier à la crise du logement. C'est ce à quoi je me suis employée en signant avec la plupart des acteurs qui comptent des conventions spécifiques et en dynamisant l'action des services de l'Etat sur le terrain.

Voilà la grande ambition de la France dans un contexte difficile où d'autres enjeux sont également à prendre en compte de manière impérative, tels que le développement durable et la maîtrise de nos dépenses énergétiques. Mais la volonté politique est forte et j'espère de tout cœur que nous parviendrons à donner à tous les citoyens un logement indépendant et décent.

Je vous remercie.

ANEXO II: DOCUMENTACIÓN RELATIVA A LA LEY DEL GOBIERNO FRANCÉS NÚM. 2007-290, DE 5 DE MARZO, QUE CONSTITUYE EL DERECHO A LA VIVIENDA OPONIBLE Y QUE CONTIENE VARIAS MEDIDAS A FAVOR DE LA COHESIÓN SOCIAL⁵⁶.

II.1. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.

Tras el informe del Alto Comité para la vivienda de las personas desfavorecidas remitido al Primer ministro el pasado 3 de enero, el Gobierno ha preparado un proyecto de ley. Este texto que instituye el derecho oponible a la vivienda y que contiene varias medidas en favor de la cohesión social ha sido presentado por Jean-Louis Borloo ante el Consejo de ministros el 17 de enero.

El proyecto de ley

El principio del derecho oponible a la vivienda es ofrecer una vivienda social a cualquier persona que resida en el territorio francés de forma estable y regular y que no disponga de los recursos suficientes para acceder a una vivienda decente e independiente o para mantenerse en la misma (los sin-techo, padres solos con hijos, por ejemplo). Se irá implantando progresivamente en un plazo de 5 años y situará a Francia como uno de los países más avanzados en materia de derechos sociales.

“El Estado es responsable, como en la Educación, como en la Sanidad, del hecho que cada persona pueda tener una vivienda decente, en función de sus recursos », subrayó Jean-Louis Borloo en una entrevista en France Info.

La garantía del Estado

Al otorgar al Estado un papel de garante del respeto al derecho a la vivienda, el proyecto de ley conlleva la posibilidad de un eventual recurso ante la jurisdicción administrativa. Éste podrá ejercerlo cualquier persona cuya petición de vivienda no haya recibido una respuesta acorde a sus necesidades y capacidades, toda vez

⁵⁶ Toda la documentación relativa a la Ley 2007-290, de 5 de Marzo, se entrega en castellano, habiendo llevado a cabo la traducción, por encargo de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, la empresa AZAC, S.L. (D. José Luis Bachero).

que haya sido considerada como prioritaria y urgente por parte de la comisión de mediación.

A partir del 1º de diciembre de 2008, el recurso queda abierto a dos nuevas categorías de demandantes más prioritarios (personas desprovistas de vivienda, matrimonio con hijos que vivan en viviendas indecentes o en situación de sobreocupación), además de las tres categorías referidas en la ley de compromiso nacional en materia de vivienda (personas amenazadas de expulsión sin realojo, alojadas temporalmente, alojadas en locales inadecuados para vivienda, insalubres o peligrosos).

A partir del 1º de enero de 2012, se hará extensible a todas las personas elegibles en materia de vivienda social que no hubieren recibido una respuesta a su petición de vivienda tras un plazo excesivamente largo.

Además, las categorías antes citadas ya podrán elevar de inmediato su caso a la comisión de mediación. Esta comisión designa a las personas cuya petición de vivienda ha de ser satisfecha con urgencia y examina los casos de las que solicitan una acogida en una estructura adaptada (hogar de acogida, residencia social, etc.)

La delegación a las autoridades territoriales

El uso del derecho oponible en materia de vivienda podrá delegarse a las autoridades voluntarias, los municipios o establecimientos públicos de cooperación intermunicipales (mancomunidades de municipios, núcleos urbanos...). El objetivo es facilitar una aplicación anticipada antes del 31 de diciembre de 2008.

Las autoridades que no deseen asumir dicha responsabilidad podrán desvincularse. En efecto, el recurso ante la jurisdicción administrativa tan sólo será ejercido contra la autoridad voluntaria.

Las medidas en favor de la cohesión social

Se implantará una retención social proporcional al volumen de negocios de los trabajadores independientes en micro-empresas. Se trata de evitar situaciones en que el sistema de cuota global haría que algunos trabajadores tengan que pagar más de lo que ganan.

Asimismo, se creará una prestación de ayuda a la reinserción familiar y social. Ésta afecta a los inmigrados que hayan vivido al menos durante quince años en Francia pero que no tengan ascendientes ni descendientes presentes en el territorio francés y cuyos ingresos sean modestos. Este dispositivo

permite a sus beneficiarios volver a su país de origen, compensándose de esta manera la pérdida de algunas prestaciones sociales mediante el pago de una ayuda específica.

Por fin, la ampliación del sistema de crédito tributario por servicios permitirá a las familias trabajadoras no imponibles acceder a más servicios, entre los cuales están los servicios de ayuda a las personas mayores y los de asistencia a las personas discapacitadas.

II.2. ADOPCIÓN POR EL PARLAMENTO.

Adopción por el Parlamento.

Jean-Louis Borloo y Catherine Vautrin se alegran de la adopción, tras la comisión mixta paritaria, del proyecto de ley sobre “el derecho a la vivienda oponible y distintas medidas de cohesión social” y de los avances significativos de este texto. El proyecto de ley, deseado por todos ha sido mejorado primero por los senadores y luego por los diputados.

« Estamos orgullosos de haber presentado y defendido este texto histórico que refuerza todavía más la cohesión social de nuestro país. Queremos subrayar la riqueza del debate democrático y el espíritu constructivo con el cual se ha elaborado esta ley apartado de las discordancias partidistas. Es prueba de que nuestra República siempre sabe unirse y que podemos trabajar juntos en cuestiones tan cruciales como la vivienda y la cohesión social”.

Este texto se basa en varios ejes fundamentales

“En aras de la continuidad de nuestra acción en favor del fomento de la vivienda, acabamos de votar la creación del derecho a la vivienda oponible, un avance histórico, deseado por todos.

La creación del fondo de garantía universal de los riesgos del alquiler, auténtico “aval” para el inquilino y el propietario, constituye un avance concreto y muy esperado que podrá entrar en aplicación desde ahora.

Dentro de la complementariedad de las acciones del plan de cohesión social, y de la ley de Compromiso Nacional para la Vivienda, se ha acordado una consolidación voluntaria y significativa en favor de la vivienda y del alojamiento urgente para los más desfavorecidos;

Por fin, varias disposiciones en favor de la cohesión social atañen en particular al desarrollo del acceso a la atención a la persona mediante la creación de un crédito tributario ampliado.

Me siento orgulloso de que la creación de la ayuda a la reinserción familiar y social de los antiguos inmigrantes haya sido votada por unanimidad. La medida en favor de los Chibanis me importaba muy particularmente ya que aporta respeto y dignidad a las personas que han participado en la reconstrucción de nuestro país.

Es con orgullo como, con Catherine VAUTRIN y Gérard LARCHER, clausuramos el periodo de sesiones parlamentario con un texto tan rico y fundamental para la cohesión social. Agradezco calurosamente a los parlamentarios y a todos los actores, así como a las asociaciones que nos han acompañado durante estos 5 años. Todos juntos, hemos participado y depositado 17 leyes. Cada cual desde su sitio, deseo que prosigamos la acción en favor de la cohesión social, del empleo, de la renovación urbana y de la vivienda. Este combate es permanente para cada uno de nosotros y para nuestra República”.

Derecho a la vivienda oponible

Se han introducido unas mejoras a los dispositivos de la comisión de mediación. Se ha consolidado la presencia de asociaciones en la comisión de mediación y se ha reforzado el acompañamiento social de las personas. En adelante, el demandante podrá ser asistido durante todo el proceso por una asociación habilitada. La decisión de la comisión de mediación ha de ser motivada y transmitida por escrito al demandante. Los prefectos deben informar por escrito a las personas a las que se les propone una vivienda de los dispositivos de acompañamiento social existentes en el departamento.

- **Se han introducido mejoras en el procedimiento del tribunal administrativo.** El demandante puede ser asistido por una asociación habilitada. El juez habrá de pronunciar su decisión antes de 2 meses.
- **Movilización del parque privado.** El prefecto tiene la posibilidad de proponer una vivienda del parque privado concertado con la ANAH: referente a la cual el arrendatario se ha comprometido con unas condiciones específicas de concesión en el marco de un programa social temático (PST); o ha cedido el arrendamiento a un organismo de vivienda social o a una asociación que pueda subarrendarla a públicos prioritarios.
- **Ampliación de los públicos prioritarios.** Asimismo, los diputados han ampliado la lista de los demandantes más prioritarios que pueden presentar un

recurso para conseguir una vivienda, alegando la minusvalía. En resumen, seis categorías de “demandantes más prioritarios” podrán en adelante pretender una vivienda a partir del 1º de diciembre de 2008: las personas desprovistas de vivienda, las amenazadas de expulsión sin realojo, las alojadas temporalmente, las alojadas en locales impropios de una vivienda, insalubres o peligrosos, o las personas cuya vivienda no sea decente o sea demasiado pequeña, las familias con un hijo menor. También es prioritaria una persona con discapacidad o una persona que viva con ella.

- **Domiciliación y acompañamiento social de los públicos en dificultad.** Se ha aprobado por unanimidad una enmienda de “no entrega a la calle”. Ésta dispone que una persona alojada en modo de urgencia pueda quedarse hasta que se le proponga un alojamiento estable. Asimismo, se ha introducido una nueva medida para facilitar, mediante el IVA y la contribución urbana, las inversiones necesarias para dar un carácter permanente a las plazas de hospedaje urgente.

Las medidas que afectan a los « sin techo fijo » se han ampliado a los “sin domicilio estable” para incluir a las personas alojadas por terceros o que viven en alojamientos precarios.

Desarrollar la oferta de viviendas, alojamiento o de estructuras adaptadas

Más allá de las medidas anunciadas a principios de enero que permiten aumentar el número de plazas de alojamiento financiadas, la ley prevé nuevas medidas para incrementar la oferta de viviendas.

- **Programación complementaria del Plan de cohesión social Alojamiento.** Los diputados han aprobado un aumento de casi 300 millones de euros de la partida del plan de programación en materia de alojamiento con carácter de urgencia (2005-2009) propuesta por Jean-Louis BORLOO y Catherine VAUTRIN. Los créditos previstos por la ley 2005 de programación para la cohesión social destinados a las acogidas de urgencia y plazas de invierno, a los centros de hospedaje y de reinserción social, a los centros de acogida de los demandantes de asilo, pasan por tanto de 3,938 millones de euros a 4,227 millones de euros en total para el periodo 2005-2009.
- **Programación complementaria del Plan de cohesión social en favor de la vivienda social.** Los objetivos del plan de cohesión social pasan de 500.000 viviendas a casi 600.000 viviendas. Los esfuerzos se realizan exclusivamente en la producción de las viviendas de alquiler más sociales (PLUS y PLAI), con una programación claramente señalada de al menos 20.0000 PLAI anuales. El objetivo pasa por tanto de 63.000 viviendas en PLUS y PLAI a 80.000 en 2007, y a 100.000 viviendas en 2008 y 2009.

- **Medidas fiscales.** CHRS La construcción y las obras de los centros de alojamiento y de reinserción social se benefician en adelante de un IVA reducido y de una exoneración de la contribución urbana.
- **Personas mayores y discapacitadas.** La construcción y las obras de los establecimientos sin ánimo de lucro y que sean elegibles con relación al préstamo de alquiler social que acojan a personas mayores dependientes (EHPAD) o a personas con discapacidad, se benefician en adelante de un IVA reducido y de una exoneración de la contribución urbana.
- **Viviendas hogares.** Los arrendamientos por parte de los arrendatarios sociales en favor de gestores de viviendas hogares serán en adelante exentos del IVA.
- **Asociación Contribución de la vivienda.** La asociación Contribución de la vivienda que participa en el plan de cohesión social se beneficiará en adelante de ventajas fiscales, en particular de un IVA reducido y de una exención de la contribución urbana para los edificios construidos desde hace 15 años o 25 años para las viviendas sociales de alquiler.

Protección y acompañamiento del inquilino o del residente

- **Lucha contra las discriminaciones en materia de vivienda.** Al objeto de luchar contra algunos abusos que puedan acarrear discriminaciones, se ha reducido y simplificado la lista de los documentos solicitados por el propietario al inquilino. En adelante, la evolución de los precios durante el periodo del contrato de las viviendas de alquiler amuebladas se ajustará al índice de referencia de los alquileres, como ya es el caso de los alquileres de viviendas vacías sometidas a la ley de 1989.
- **Balance de la puesta en marcha del número único de vivienda social.** El gobierno presentará cada año ante el parlamento un balance de la aplicación del número único de solicitud de vivienda social. Este balance presenta en particular una evaluación cifrada, la más precisa posible del número total de solicitudes de vivienda social en espera.
- **Creación del fondo de garantía universal contra los riesgos del alquiler.** Las autoridades locales pueden desde ahora aportar una contribución voluntaria que permita alimentar el fondo de garantía universal contra los riesgos del alquiler.
- **Ratificación de las ordenanzas vivienda indigna y oficinas públicas de la vivienda.** Este texto completa y refuerza los distintos dispositivos aplicados

en los últimos años en materia de lucha contra la vivienda indigna. Estos mecanismos innovadores se enmarcan dentro de la voluntad del Gobierno de implementar un derecho efectivo a una vivienda digna y decente para el conjunto de nuestros conciudadanos luchando contra las prácticas de los mercaderes de sueño que organizan su carencia y su insolvencia.

Otras disposiciones en favor de la cohesión social

Servicios personales para todos inclusive en adelante para los demandantes de empleo. Los diputados han hecho extensible el beneficio del crédito tributario para el empleo de un asalariado en casa, a los demandantes de empleo, ya que éstos pueden verse impedidos en su retorno a un empleo por la imposibilidad de conseguir que cuiden a sus hijos. Este crédito tributario ha sido instaurado por el colectivo presupuestario 2006 para el empleo de algunos asalariados en su domicilio (guarda de niños, apoyo escolar, clases). El texto sobre la vivienda oponible ha extendido las categorías de empleos en cuestión como por ejemplo la ayuda a las personas mayores.

- Prevención contra los gastos bancarios y los incidentes de pago. Los diputados han acordado en particular limitar el importe de los gastos bancarios en caso de incidente de pago: en adelante el importe de los gastos no podrá superar el de los incidentes de pago.
- Ayuda a la reinserción social y familiar de los antiguos inmigrantes mayores. El artículo 7 ha sido votado por mayoría en el senado y en la asamblea. Tiende a mejorar las condiciones de existencia de estos inmigrantes otorgándoles la posibilidad de efectuar con mayor facilidad viajes de ida y vuelta entre Francia y su país de origen.

II.3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY QUE INSTITUYE EL DERECHO A LA VIVIENDA OPONIBLE Y QUE CONTIENE VARIAS MEDIDAS A FAVOR DE LA COHESIÓN SOCIAL.

CAPÍTULO 1º. DISPOSICIONES RELATIVAS A LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA.

El derecho a la vivienda está inscrito en la ley desde 1989; reforzado por la ley de 31 de mayo de 1990 tendente a la aplicación del derecho a la vivienda, ha sido reconocido como objetivo de valor constitucional desde 1995. Sin embargo,

a día de hoy constituye más una obligación de medios que una obligación de resultados.

Al objeto de satisfacer las necesidades de vivienda de todos aquellos que residen habitualmente y de manera estable sobre el territorio francés y en particular de las personas o familias que, de buena fe, tienen dificultades particulares para alojarse a causa sobre todo de sus recursos insuficientes, conviene desarrollar a la vez una oferta de viviendas asequibles a las familias con rentas modestas y asegurar concretamente el acceso de dichas familias a unas viviendas que se adecuen a sus necesidades.

El plan de cohesión social lanzado por el Gobierno en 2004 constituye una respuesta ambiciosa a la insuficiencia de viviendas sociales acumulada a lo largo de estos últimos años. Prevé un incremento significativo de la oferta de viviendas de alquiler asequible, tanto en el parque social como en el parque privado, para el periodo 2005-2009. La ley de programación para la cohesión social refleja el compromiso del Estado previendo los medios financieros necesarios para la realización de 500.000 viviendas sociales de alquiler en cinco años y la constitución de una oferta privada de 200.000 viviendas de alquiler controlado durante el mismo periodo.

La ley de compromiso nacional para la vivienda (ENL) de 13 de julio de 2006 ya prevé medidas destinadas a facilitar el acceso de las personas desfavorecidas a una vivienda social de alquiler.

En primer lugar, estas personas ya tienen la posibilidad de recurrir a una comisión de mediación competente en cada departamento si su petición de vivienda social no ha recibido una respuesta al cabo de un plazo anormalmente largo con respecto al fijado por el prefecto. Asimismo, la comisión de mediación también puede recibir recursos, sin condiciones de plazo, procedentes de tres categorías de personas prioritarias. Estas personas que se encuentran en una situación particularmente difícil son las personas amenazadas de expulsión sin realojo, las que están alojadas temporalmente y las que viven en un tugurio o una vivienda insalubre. La Ley permite al prefecto receptor de un caso juzgado prioritario por la comisión, requerir a un arrendatario de vivienda social para que aloje en su parque de viviendas a la persona en cuestión. En caso de que se niegue el arrendatario el prefecto dictamina la atribución directa de una vivienda.

Por otra parte, la ley ENL prevé otras disposiciones para reforzar la importancia de las necesidades en materia de vivienda de las personas desfavorecidas, haciendo del plan departamental de acción para la vivienda (PDALPD) el instrumento central de coordinación de las atribuciones prioritarias de viviendas sociales.

Por fin, no sólo los prefectos sino también los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal (EPCI) competentes en materia de alojamiento y que

disponen de un programa local de alojamiento (PLH) pueden formalizar con los arrendatarios sociales convenios colectivos, departamentales o intermunicipales según el caso, que establezcan para cada organismo un compromiso anual cuantificado de atribución de viviendas a beneficio de las personas desfavorecidas.

Estas disposiciones de la ley ENL constituyen unos avances importantes en favor de la efectividad del derecho a la vivienda.

Hoy, los resultados obtenidos en el ámbito de la construcción de viviendas sociales y los trabajos del Alto comité para la vivienda de las personas desfavorecidas, presidido por el Sr. D. Xavier Emmanuelli, permiten ir más lejos y plasmar en la ley un derecho oponible a la vivienda garantizado por el Estado. Este derecho debe permitir que las personas desfavorecidas prioritarias en materia de atribución de una vivienda no sólo puedan recurrir ante la comisión de mediación sino también interponer un recurso ante la jurisdicción administrativa en caso de opinión favorable de la comisión que no surtiera efecto en un plazo razonable.

Los artículos 1° a 5 tienen como principales objetivos:

- 1° Garantizar por parte del Estado el derecho a la vivienda mencionado en el artículo 1° de la ley n° 90-449 de 31 de mayo de 1990 tendente a aplicar el derecho a la vivienda a cualquier persona que resida en el territorio francés de forma estable y regular y que no pueda acceder por sus propios medios a una vivienda digna e independiente o mantenerse en la misma (**Artículo 1°**);
- 2° Ampliar la posibilidad de recurrir directamente a la comisión de mediación a dos nuevas categorías de personas desfavorecidas: personas desprovistas de vivienda (los “sin techo”) y las familias con hijos menores alojadas en unas condiciones inaceptables por lo indecente del alojamiento o por sobre-ocupación del mismo. Estas dos categorías nuevas se agregan a los grupos de personas que, desde la ley ENL, pueden recurrir directamente ante la comisión de mediación: las personas alojadas temporalmente, las amenazadas de expulsión sin realojo, y por fin las personas que están alojadas en locales que presentan un carácter insalubre o peligroso.

La comisión designa a aquellos solicitantes declarados prioritarios cuya petición ha de satisfacerse de manera urgente.

La comisión examina igualmente el caso de las personas que solicitan una acogida en una estructura adaptada (hogar de acogida, residencias sociales, etc.) (**Artículo 2**);

- 3º** Ampliar la posibilidad de recurrir ante la jurisdicción administrativa a cualquier solicitante cuya petición ha sido reconocida prioritaria por la comisión de mediación y cuya petición ha de ser satisfecha de manera urgente, que no hubiera recibido una respuesta adaptada a sus necesidades y a sus capacidades (**Artículo 3**);

Este derecho al recurso jurisdiccional se contempla en dos tiempos:

- * A partir del 1º de diciembre de 2008 para las cinco categorías de solicitantes más prioritarios:
 - personas desprovistas de vivienda;
 - personas amenazadas de expulsión sin realojo;
 - personas alojadas temporalmente;
 - personas alojadas en locales impropios de una vivienda o que presentan un carácter insalubre o peligroso;
 - familias con hijos menores que no disponen de una vivienda decente o que sufren sobre-ocupación;
 - * A partir del 1º de enero de 2012 para las demás personas elegibles en materia de vivienda social que no hubieren recibido una respuesta a su petición de vivienda tras un plazo anormalmente largo;
- 4º** Incluir en los convenios de delegación del contingente prefectoral en favor de un municipio o de un establecimiento público de cooperación intermunicipal, firmados tras la publicación de la ley, la mención del recurso ante la jurisdicción administrativa de las cinco categorías de personas más prioritarias cuyas peticiones sean consideradas urgentes por la comisión de mediación, siempre y cuando estas personas lleven residiendo más de un año en el territorio de dicho municipio o establecimiento público y que no hayan recibido una respuesta adaptada a su petición de vivienda (**Artículo 3**);

Desde la publicación de la presente ley, la aplicación del nuevo derecho a la vivienda oponible podrá por tanto anticiparse localmente por parte de los municipios o los núcleos urbanos voluntarios a este respecto, que formalicen a tal fin un convenio de delegación del contingente prefectoral.

El recurso ante la jurisdicción administrativa se interpone contra el Estado. Lo examina un juez único que ha de resolver el caso de manera urgente y en última instancia; esta formulación no impide que, en su caso, y de

conformidad con la ley, el caso sea remitido a una formación colegiada, con presentación de las conclusiones por el comisario del Gobierno. En el caso de un convenio de delegación del contingente prefectoral, el recurso se interpone contra el delegatario.

Cuando el juez ordena con apremio el alojamiento, el realojo o la acogida en una estructura adaptada, el producto del apremio pagado por el Estado o, si procede, por el delegatario del contingente prefectoral, se ingresará en los fondos de ordenación urbana. Estos fondos, instituidos en cada región, pueden subvencionar cualquier acción de bienes raíces o inmobiliaria en favor de la vivienda social de alquiler (artículo 3).

El artículo 4 prevé que los convenios de delegación del contingente prefectoral mencionen la sustitución del Estado por el delegatario en calidad de autoridad garante del derecho a la vivienda.

Por fin, **el artículo 5** prevé que los convenios de delegación del contingente prefectoral a un municipio o a un establecimiento público de cooperación intermunicipal en vigor en la fecha de publicación de la presente ley caducarán el 1º de diciembre de 2008 si no prevén la posibilidad de un recurso ante la jurisdicción administrativa de las personas prioritarias cuya petición haya sido considerada urgente por la comisión de mediación.

El seguimiento de la aplicación del derecho oponible a la vivienda, y en particular el del dispositivo jurídico creado por la presente ley, será realizado por un órgano independiente cuya composición será fijada por un decreto que será publicado a la vez que la ley. Esta instancia será presidida por el Alto comité para la vivienda de las personas desfavorecidas. Cada año, ésta remitirá un informe al Presidente de la República y al Parlamento. El primer informe se remitirá el 1º de julio de 2007.

CAPÍTULO 2. DISPOSICIONES EN FAVOR DE LA COHESIÓN SOCIAL

El presente proyecto de ley activa mediante su **artículo 6** la creación de una cotización social proporcional al volumen de negocios para los autónomos en micro-empresas.

En continuidad con el plan de cohesión social, este artículo tiende a incrementar el empleo mediante la creación de empresas instaurando una mayor justicia social. Los trabajadores independientes con escasas remuneraciones deben en efecto abonar cotizaciones que pueden superar sus propios ingresos a causa del sistema de cotización al tanto alzado previsto durante los dos primeros años de actividad y a causa de las cotizaciones

mínimas duraderas cuyo importe es de 1.393€ anuales para un artesano y de 1.352€ anuales si se trata de una actividad comercial.

Estas reglas que se justifican plenamente con respecto a las modalidades de determinación de la base tributaria de las cotizaciones sociales de los autónomos y a los derechos de las que constituyen una contrapartida, pueden sin embargo resultar apremiantes durante los primeros años de la creación de la empresa, y para aquellas personas que deseen ejercer una pequeña actividad independiente para volver a trabajar o completar los ingresos de su hogar.

Por tanto, pueden constituir un freno a la iniciativa y a la inserción social y profesional de estos públicos, incluso servir de explicación al mantenimiento de la no-declaración de estas pequeñas actividades en detrimento de los artesanos y de los comerciantes que ejercen su oficio dentro de un marco legal.

Este artículo pretende quitar estos frenos instaurando con efecto inmediato una cotización proporcional al volumen de negocios para los autónomos afiliados al régimen de la micro-empresa, para que contribuyan a la financiación de su seguridad social de forma proporcional a sus medios: el importe de las cotizaciones a pagar no podrá por consiguiente superar el 14% o el 25% de su volumen de negocios (según la naturaleza de su actividad) a la vez que se les garantiza unos derechos equivalentes en términos de jubilación o de cobertura por enfermedad.

Además, al objeto de levantar los obstáculos administrativos que pueden a veces explicar la no-declaración de estas pequeñas actividades, se implantará a partir del 1º de julio de 2007 un dispositivo muy simple de declaración y de pago de las cotizaciones sociales sobre la base del volumen de negocios. Los públicos interesados podrán utilizarlo como máximo tres años, periodo durante el cual se beneficiarán de un acompañamiento personalizado para que contemplen una transición hacia el régimen de derecho común.

Esta medida es objeto de una compensación con relación a los regímenes de la seguridad social en cuestión a través del presupuesto del Estado en aplicación del artículo L. 131-7 del código de la seguridad social. Se realizará un balance de su aplicación antes de finales del año 2007.

El objeto del **artículo 7** es fomentar las estancias de larga duración en el país de origen de las personas inmigradas con escasos recursos.

La sociedad francesa en efecto está confrontada con un nuevo fenómeno en materia de inmigración; el del envejecimiento de los trabajadores inmigrantes llegados a Francia en los años setenta. Conviene adaptar el

modo de intervención con respecto a esta población que envejecerá in situ, y permitirles estancias más prolongadas en su país de origen, sabiendo que el 85% de estas personas tienen allí a su familia.

A tal efecto, se ha creado una ayuda a la reinserción familiar y social de los antiguos inmigrantes en su país de origen. Esta ayuda a la reinserción sólo puede concederse a aquellas personas que se comprometan a estancias de larga duración en su país de origen y es excluyente de las ayudas a la vivienda y mínimos sociales.

Esta ayuda va dirigida a personas extranjeras que vivan solas con recursos modestos, que no se benefician de una residencia gratuita ni ya adquirida (hospedaje o acceso concluido, por ejemplo), y beneficiarios de una ayuda a la vivienda. El importe de la ayuda será equivalente al de la ayuda a la vivienda de la que se beneficiaban, el subsidio será excluyente de cualquier ayuda personal a la vivienda, de forma que globalmente, no se afectará ninguna carga nueva al gobierno.

42.444 personas son elegibles de las que 37.143 llevan en Francia más de quince años. Estos extranjeros llegaron a Francia para trabajar y enviar una parte de sus ingresos a su familia que se quedó en su país. Estos hombres por tanto viven solos, sin los suyos. Pensaban regresar, como muy tarde al jubilarse. Más de la mitad no lee el francés, y si bien han estado muchos años en Francia, no hablan a pesar de todo nuestra lengua con soltura.

Sin embargo, estas personas no siempre tienen los recursos suficientes para efectuar estancias de larga duración en su país de origen y realizar un reagrupamiento familiar.

Por otra parte, la demanda de alojamiento en hogares para trabajadores inmigrantes y en residencias sociales es elevada y difícil de satisfacer, sobre todo en algunas regiones. Varios gestores de este tipo de hogar o residencia social están experimentando en la actualidad un sistema de alquiler en alternancia, que permite alojar alternativamente a cuatro personas en la misma habitación, durante tres meses cada una de promedio al año.

El gestor y el residente (el inquilino) firman pues un convenio-tipo. La generalización de este dispositivo podría ser una respuesta al deseo de muchos jubilados, y liberar plazas en los hogares.

Esta medida permite un reconocimiento de los sacrificios realizados por estos trabajadores en favor del desarrollo económico de Francia.

La Inspección general de los asuntos sociales y la Inspección general de las finanzas establecerán al cabo de tres años un balance de la aplicación

de este dispositivo de ayuda a la reinserción familiar y social de los antiguos inmigrantes en su país de origen.

El objeto del **artículo 8** es realizar unos ajustes redaccionales al dispositivo del crédito tributario para las familias no imponibles como así se derivará del artículo 70 de la ley de finanzas rectificativa para 2006 que modifica el artículo 199 sexto de la ley general tributaria.

Asimismo, este artículo tiende a ofrecer el crédito tributario a las personas que no recurren directamente a un empleado de servicios personales sino que recurren en particular a una empresa habilitada. Resulta esencial en efecto no condenar el recurso a estas empresas, que constituyen un vector principal de la profesionalización y de la modernización de estos sectores de actividad.

Por fin, este artículo tiende a ampliar el beneficio del crédito tributario al conjunto de actividades de servicios personales definidos en el artículo D. 129-35 del código laboral, como es el caso para las familias sometidas al impuesto sobre la renta.

El **artículo 9** implementa el artículo 24 de la directiva europea 2004/38/CE de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, según la cual los Estados miembros pueden no conceder el derecho a una prestación de asistencia social a los ciudadanos de la Unión que hubieran entrado en el territorio del Estado miembro anfitrión para buscar un empleo en el mismo durante el periodo de búsqueda de empleo.

Este artículo suprime el derecho a la obtención de algunas prestaciones (RMI, cobertura universal por enfermedad y prestaciones familiares) por parte de los interesados durante el periodo en que se benefician de su derecho de estancia debido a su búsqueda de empleo.

II.4. LEY N° 2007-290, DE 5 DE MARZO DE 1007, QUE INSTITUYE EL DERECHO A LA VIVIENDA OPONIBLE Y QUE CONTIENE VARIAS MEDIDAS A FAVOR DE LA COHESIÓN SOCIAL (DIARIO OFICIAL N° 55, DE 6 DE MARZO DE 2007, PAG. 4190, TEXTO N° 4).

La Asamblea Nacional y el Senado han adoptado,

El Presidente de la República promulga la ley cuyo contenido se expone a continuación:

Capítulo 1°. Disposiciones relativas a la garantía del derecho a la vivienda

ARTÍCULO 1

El título preliminar del libro III del código de la construcción y de la vivienda queda modificado de la siguiente forma:

- 1° El título queda redactado de la siguiente forma: « Disposiciones generales relativas a las políticas de la vivienda »;
- 2° Antes del capítulo 1°, se inserta un capítulo preliminar redactado de la siguiente forma:
 - Capítulo preliminar
 - Derecho a la vivienda
 - Art. L. 300-1. - El derecho a una vivienda decente e independiente, mencionado en el artículo 1° de la ley n° 90-449 de 31 de mayo de 1990 tendente a la implementación del derecho a la vivienda, está garantizado por el Estado para cualquier persona que, siendo residente habitual en el territorio francés y con unas condiciones de permanencia definidas por decreto en el Consejo de Estado, no estuviere en condiciones de acceder a la misma por sus propios medios o de mantenerse en ella.
 - Este derecho se ejerce mediante un recurso amigable, luego, si procede, mediante un recurso contencioso en las condiciones y según

las modalidades fijadas por el presente artículo y los artículos L. 441-2-3 y L. 441-2-3-1.”;

- 3° El título del capítulo 1° queda redactado de la siguiente forma: « Políticas de ayuda a la vivienda ».

ARTÍCULO 2

El artículo 21 de la ley n° 94-624 de 21 de julio 1994 relativa a la vivienda queda modificada de la siguiente forma:

- 1° El tercer apartado queda redactado de la siguiente forma:

“La capacidad a alcanzar es, como mínimo, una plaza por cada 2.000 habitantes para los municipios miembros de un establecimiento público de cooperación mancomunada cuya población sea superior a 50.000 habitantes y para los municipios cuya población sea al menos igual a 3.500 habitantes que estén comprendidos, de acuerdo con el censo general de la población, en un núcleo urbano de más 50.000 habitantes que contenga al menos un municipio de 10.000 habitantes. Esta capacidad se incrementa en una plaza por cada 1.000 habitantes en todos los municipios que estén incluidos en un núcleo urbano de más de 100.000 habitantes.”;

- 2° Después del tercer apartado se añaden tres apartados redactados de la siguiente forma:

“Los ayuntamientos y sus agrupaciones competentes en materia de vivienda remiten cada año al prefecto del departamento un balance de cumplimiento de las obligaciones referidas en el tercer apartado.

“A partir del 1° de enero de 2009, se extraerá cada año una cantidad de los recursos fiscales de los ayuntamientos y agrupaciones referidas en el tercer apartado.

“Dicha cantidad es igual al doble del potencial fiscal por habitante multiplicado por el número de plazas de alojamiento de urgencia faltantes de conformidad con las obligaciones referidas en el tercer apartado.”

ARTÍCULO 3

I. – El artículo 257 de la ley general tributaria queda modificado de la siguiente forma:

1° En el decimoprimer apartado del c del 7°, las palabras: “que se benefician de una ayuda del Estado” son sustituidas por las palabras: “que sean objeto de un convenio entre el propietario o el gestor de los locales y el representante del Estado en el departamento”;

2° La primera frase del 7° cuarto queda modificada de la siguiente forma:

a) Las palabras: “son financiados mediante una ayuda del Estado” son sustituidas por las palabras: “conciernen las estructuras de alojamiento temporal o de urgencia destinadas a las personas referidas en el punto II del artículo L. 301-1 del código de la construcción y de la vivienda que sean objeto de un convenio entre el propietario o el gestor de los locales y el representante del Estado en el departamento”;

b) Después de las palabras: “tareas de limpieza”, se suprime el final de la frase.

II. – En el 3 cuarto del I del artículo 278 sexto del mismo código, las palabras: “que se benefician de una ayuda del Estado” son sustituidas por las palabras: “que sean objeto de un convenio entre el propietario o el gestor de los locales y el representante del Estado en el departamento”;

III. - La primera frase del primer apartado del artículo 1384 D del mismo código queda modificada de la siguiente forma:

a) Las palabras: “con una ayuda del Estado para” quedan sustituidas por las palabras: “con el fin de”;

b) después de las palabras: “de urgencia”, se añaden las palabras: “que sean objeto de un convenio entre el propietario o el gestor de los locales y el representante del Estado en el departamento y”;

IV. – Los puntos I, II y III se aplican a los locales adquiridos, agenciados o construidos a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

ARTÍCULO 4

Cualquier persona acogida en una estructura de alojamiento de urgencia debe poder quedarse en la misma, siempre y cuando así lo desee, hasta que se le proponga otra orientación. Esta orientación se efectuará hacia una estructura de alojamiento de urgencia estable o una de atención, o hacia un alojamiento, adaptados a su situación.

ARTÍCULO 5

Después del artículo L. 441-2-3-1 del código de la vivienda, tal y como se deriva del artículo 9 de la presente ley, se incluye un artículo L. 441-2-3-2 redactado de la siguiente forma:

“Art. L. 441-2-3-2. – El representante del Estado en el departamento, en concertación con los organismos, las asociaciones y las autoridades públicas que concurren a la realización de los objetivos de la política de ayuda a la vivienda en el departamento, velará por el acceso de las personas referidas en el primer y segundo apartados del punto II del artículo L. 441-2-3 a las informaciones relativas a la aplicación del derecho a la vivienda.”

ARTÍCULO 6

En el primer apartado del artículo L.451-1 del código de la acción social y de las familias, las palabras: “de la cohesión social” quedan sustituidas por las palabras: “del derecho a la vivienda, de la cohesión social”.

ARTÍCULO 7

El artículo L. 441-2-3 del código de la construcción y de la vivienda queda modificado de la siguiente forma:

1° Los cuatro primeros apartados quedan sustituidos por quince apartados redactados de la siguiente forma:

- **1.-** En cada departamento se creará, antes del 1° de enero de 2008, dependiente del representante del Estado en cada departamento, una comisión de mediación presidida por una personalidad cualificada designada por éste.
- En las condiciones definidas por decreto en el Consejo de Estado, dicha comisión estará compuesta en partes iguales:

- *1° por representantes del Estado;
- *2° por representantes del departamento, de los establecimientos públicos de cooperación mancomunada referidos en el artículo L. 441-1.1 y de los ayuntamientos;
- *3° por representantes de organismos arrendatarios y organismos encargados de la gestión de una estructura de alojamiento, de un establecimiento o de una vivienda de transición, de una vivienda-hogar o de una residencia hostelera con vocación social, que opere en el departamento;
- *4° por representantes de las asociaciones de inquilinos y de las asociaciones habilitadas una de cuyas finalidades sea la inserción o el alojamiento de las personas desfavorecidas, que operen en el departamento.

•II.- Cualquier persona puede recurrir a la comisión de mediación toda vez que, cumpliendo con los requisitos reglamentarios de acceso a una vivienda social de alquiler, no haya recibido una propuesta adaptada como respuesta a su petición de vivienda dentro del plazo fijado en aplicación del artículo L. 441-1-4.

“El solicitante podrá recurrir a ella sin condiciones de plazo cuando, de buena fe, se halle desprovisto de alojamiento, amenazado de expulsión sin realojo, acogido o alojado temporalmente en un establecimiento o un alojamiento transitorio, alojado en locales impropios de una vivienda o que presenten unas condiciones insalubres o peligrosas. Asimismo, podrá el solicitante dirigirse a la misma, sin condiciones de plazo, cuando esté alojado en locales claramente sobreocupados o que no presenten las características de una vivienda digna, si tiene al menos un hijo menor de edad, si sufre alguna discapacidad según el artículo L. 114 del código de la acción social y de las familias o si tiene al menos una persona a su cargo con discapacidad.

“El solicitante puede recibir la ayuda de una asociación una de cuyas finalidades sea la inserción o el alojamiento de las personas desfavorecidas o la de una asociación de defensa de las personas en situación de exclusión, habilitada por el representante del Estado en el departamento.

“La comisión recibe en particular del o de los arrendatarios encargados de la solicitud todos los elementos de información sobre la calidad del solicitante y los motivos invocados para explicar la ausencia de propuesta.

“En un plazo fijado por decreto, la comisión de mediación designa a aquellos solicitantes que reconoce como prioritarios y a quienes es preciso conceder una vivienda con urgencia. Ésta determina para cada solicitante,

teniendo en cuenta sus necesidades y sus capacidades, las características de dicha vivienda. Notifica por escrito al solicitante su decisión que ha de ser motivada. Puede realizar cualquier propuesta de orientación de las solicitudes que no considera ser prioritarias.

“La comisión de mediación transmite al representante del Estado en el departamento la lista de los solicitantes a los que es preciso conceder una vivienda con carácter de urgencia.

“Tras la opinión de los alcaldes de los municipios interesados y habida cuenta de los objetivos de mixtura social definidos por el convenio colectivo intermunicipal o departamental, el representante del Estado en el departamento afecta a cada solicitante a un organismo arrendatario que disponga de viviendas que se correspondan con la demanda. El representante del Estado en el departamento define el perímetro dentro del cual deben situarse dichas viviendas. Fija el plazo en el cual el organismo arrendatario tiene que alojar al solicitante. Esta atribución se enmarca dentro de los derechos de reserva del representante del Estado en el departamento.

“El representante del Estado en el departamento también puede proponerle al solicitante una vivienda que sea objeto de un convenio mencionado en el artículo L. 321-8 toda vez que el arrendatario se haya comprometido con unas condiciones específicas de concesión o que la vivienda sea arrendada a un organismo público o privado en las condiciones previstas por el artículo L. 321-10.

“Las personas a las que se les haya remitido una propuesta de alojamiento recibirán por parte del representante del Estado en el departamento una información escrita relativa a los dispositivos y estructuras de acompañamiento sociales existentes en el departamento”;

2° Antes del último apartado, se incluyen cuatro apartados redactados de la siguiente forma:

•III.- Asimismo, cualquier persona puede recurrir a la comisión de mediación, sin condiciones de plazo, cuando tras solicitar ser acogida en una estructura de hospedaje, un establecimiento o un alojamiento transitorio, un alojamiento-hogar o una residencia hostelera de carácter social, no haya recibido ninguna respuesta adaptada a su solicitud. La comisión de mediación transmite al representante del Estado en el departamento la lista de los solicitantes para los que ha de preverse dicha acogida.

“En un plazo fijado por decreto, el representante del Estado en el departamento propone una plaza en una estructura de hospedaje, un establecimiento o un alojamiento transitorio, un alojamiento-hogar o una residencia hostelera de carácter social, a las personas designadas por la comisión de mediación.

“Las personas a las que se les haya remitido una propuesta de alojamiento recibirán por parte del representante del Estado en el departamento una información escrita relativa a los dispositivos y estructuras de acompañamiento sociales existentes en el departamento”;

•IV.- Cuando la comisión de mediación ha de actuar frente a una solicitud de alojamiento según las condiciones previstas en el punto II y si considera que el solicitante es prioritario pero que la oferta de vivienda no es adecuada, transmite al representante del Estado en el departamento dicha solicitud para la que procede proponer una acogida en una estructura de hospedaje, un establecimiento o un alojamiento transitorio, un alojamiento-hogar o una residencia hostelera de carácter social.”

3° Al comienzo del último apartado, se añade la mención: “V.-”.

ARTÍCULO 8

El artículo L. 321-10 del código de la construcción y de la vivienda se restablece de la siguiente forma:

Art. L. 321-10. - Las viviendas mencionadas en el artículo L. 321-8 podrán arrendarse a organismos públicos o privados con fines de subarrendamiento, amuebladas o no, a los solicitantes referidos en el artículo L. 441-2-3.”

ARTÍCULO 9

I. - A continuación del artículo L. 441-2-3 del código de la construcción y de la vivienda se inserta el artículo L. 441-2-3-1 redactado de la siguiente forma:

“Art. L. 441-2-3-1. - I. - El solicitante al que la comisión de mediación haya reconocido como prioritario y debiendo ser alojado con urgencia y que no hubiere recibido, en un plazo fijado por decreto, una oferta de alojamiento que tenga en cuenta sus necesidades y sus capacidades

puede presentar un recurso ante la jurisdicción administrativa al objeto de que se ordene su alojamiento o su realojo.

“El solicitante puede recibir la ayuda de una asociación una de cuyas finalidades sea la inserción o el alojamiento de las personas desfavorecidas o la de una asociación de defensa de las personas en situación de exclusión, habilitada por el representante del Estado en el departamento.

“Dicho recurso puede interponerse a partir del 1º de diciembre de 2008 para las personas mencionadas en el segundo apartado del punto II del artículo L. 441-2-3, y a partir del 1º de enero de 2012 para los solicitantes mencionados en el primer apartado del mismo punto II.

“En ausencia de una comisión de mediación en el departamento, el solicitante puede interponer el recurso mencionado en el apartado anterior si, tras dirigirse al representante del Estado en el departamento, no hubiera recibido una oferta de alojamiento que tuviera en cuenta sus necesidades y sus capacidades en un plazo fijado por normativa.

“El presidente del tribunal administrativo o el magistrado que éste designe resuelve el caso con urgencia, en un plazo de dos meses a partir de la interposición del recurso. Salvo remisión del caso a una formación colegiada, la vista se ve sin conclusiones del comisario del Gobierno.

“El presidente del tribunal administrativo o el magistrado que éste designe, cuando constata que la comisión de mediación ha reconocido la solicitud como prioritaria debiendo satisfacerse con urgencia y que no se le ha ofrecido al solicitante una vivienda que tenga en cuenta sus necesidades y sus capacidades, ordena el alojamiento o el realojo del mismo por cuenta del Estado pudiendo otorgar a su mandamiento carácter de apremio.

“El producto del apremio se ingresa en un fondo instituido en aplicación del último apartado del artículo L. 302-7 en la región donde se sitúe la comisión de mediación a la que ha recurrido el solicitante.

II. - El solicitante al que la comisión de mediación haya reconocido como prioritario y debiendo ser alojado en una estructura de hospedaje, un establecimiento o un alojamiento transitorio, un alojamiento-hogar o una residencia hostelera de carácter social y que no hubiese sido acogido, en un plazo fijado por decreto, en alguna de estas estructuras, puede presentar un recurso ante la jurisdicción administrativa al objeto de que se ordene su acogida en una estructura de hospedaje, un establecimiento o un alojamiento transitorio, un alojamiento-hogar o una residencia hostelera de carácter social .

“Dicho recurso puede interponerse a partir del 1º de diciembre de 2008.

“El presidente del tribunal administrativo o el magistrado que éste designe resuelve el caso con urgencia, en un plazo de dos meses a partir de la interposición del recurso. Salvo remisión del caso a una formación colegiada, la vista se ve sin conclusiones del comisario del Gobierno.

“El presidente del tribunal administrativo o el magistrado que éste designe, cuando constata que la comisión de mediación ha reconocido la solicitud como prioritaria debiendo satisfacerse con urgencia y que no se le ha ofrecido al solicitante una plaza en una estructura de hospedaje, un establecimiento o un alojamiento transitorio, un alojamiento-hogar o una residencia hostelera de carácter social, ordena la acogida del mismo en alguna de estas estructuras pudiendo otorgar a su mandamiento carácter de apremio.

“El producto del apremio se ingresa en un fondo instituido en aplicación del último apartado del artículo L. 302-7 en la región donde se sitúe la comisión de mediación a la que ha recurrido el solicitante.

III. - Cuando la jurisdicción administrativa recibe un recurso en las condiciones previstas en el punto I, puede ordenar la acogida en una estructura de hospedaje, un establecimiento o un alojamiento transitorio, un alojamiento-hogar o una residencia hostelera de carácter social.”

II. - El título VII del libro VII del código de justicia administrativa se complementa con un capítulo redactado de la siguiente forma:

Capítulo VIII. El contencioso del derecho a la vivienda

“Art. L. 778-1. – el juicio de los litigios relativos a la garantía del derecho a la vivienda previsto por el artículo L. 441-2-3 del código de la construcción y de la vivienda se rige a tenor del artículo L. 441-2-3-1 del mismo código.”

Artículo 10

So pena de caducidad, los convenios previstos por el artículo L. 441-1 del código de la construcción y de la vivienda acordados antes de la fecha de publicación de la presente ley se pondrán en conformidad con la presente ley a más tardar el día 1º de diciembre de 2008.

Artículo 11

A continuación del primer apartado del artículo L. 302-5 del código de la construcción y de la vivienda se inserta un apartado redactado de la siguiente forma:

“A partir del 1º de enero de 2008, estas disposiciones se aplicarán también, según lo dispuesto en el primer apartado, a los municipios miembros de un establecimiento público de cooperación intermunicipal con fiscalidad propia, de más de 50.000 habitantes y que comprendan al menos un municipio de más de 15.000 habitantes, cuya población alcance al menos 1.500 habitantes en Ile-de-France y 3.500 habitantes en las demás regiones y en las cuales el número total de viviendas sociales de alquiler represente, a día uno de enero del año anterior, menos de un 20 % de las residencias principales. La retención prevista en el artículo L. 302-7 será efectiva a partir del 1º de enero de 2014.”

Artículo 12

Antes del 1º de octubre de 2010, el consejo económico y social remitirá al Presidente de la República y al Parlamento un informe de evaluación relativo a la aplicación del capítulo 1º de la presente ley.

Artículo 13

Queda instituido un comité de seguimiento para la aplicación del derecho a la vivienda oponible.

Dicho comité integra, en las condiciones previstas por decreto, el Alto Comité para la vivienda de las personas desfavorecidas, las asociaciones representativas de los cargos electos locales y las asociaciones y organizaciones que actúen en el ámbito de la vivienda así como las que actúen en el ámbito de la inserción.

El comité de seguimiento para la aplicación del derecho a la vivienda oponible remite un informe anual al Presidente de la República, al Primer ministro y al Parlamento. El primer informe se remitirá el 1º de octubre de 2007.

Artículo 14

I. - A modo experimental y por un periodo de seis años, un establecimiento público de cooperación intermunicipal con fiscalidad propia que haya firmado el convenio referido en el artículo L. 301-5-1 del código de la construcción y de la vivienda puede firmar un convenio con el Estado, sus municipios miembros y los departamentos interesados para transformarse, en su territorio, en el garante del derecho a una vivienda decente e independiente según los términos del capítulo

preliminar del título preliminar del libro III así como los de los artículos L. 441-2-3 y L. 441-2-3-1 del mismo código.

El convenio prevé que se delegue en el presidente del establecimiento público de cooperación intermunicipal:

- todas o parte de las reservas de viviendas de las que se beneficia el representante del Estado en su territorio en aplicación del artículo L. 441-1 del código de la construcción y de la vivienda;
- la aplicación de los procedimientos de resorción de la insalubridad y de lucha contra la presencia de plomo respectivamente definidas en los artículos L. 1331-22 a L. 1331-30 y en los artículos L. 1334-1 a L. 1334-12 del código de la salud pública;
- la aplicación de los procedimientos de resorción de los inmuebles con riesgo de derrumbamiento referidos en los artículos L. 511-1 a L. 511-6 del código de la construcción y de la vivienda;
- la aplicación de los procedimientos de requerimiento según los capítulos 1º y II del título IV del libro VI del mismo código.

Asimismo, prevé que se delegue en el establecimiento de cooperación intermunicipal todas o parte de las competencias que, en materia de acción social, le corresponden al departamento en virtud de los artículos L. 121-1 y L. 121-2 del código de la acción social y de las familias.

II. - En un plazo de seis meses antes del término de la experimentación, el Gobierno remitirá al Parlamento un informe de evaluación con las correspondientes observaciones de los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal y las de las autoridades territoriales en cuestión.

Artículo 15

I. - El código de la construcción y de la vivienda queda modificado de la siguiente forma:

1º El décimo apartado del artículo L. 411-2 queda modificado de la siguiente forma:

- a)** Después de las palabras: “- la gestión”, se insertan las palabras: “o la adquisición al objeto de su reventa,”;
- b)** Después de las palabras: “que son objeto”, se insertan las palabras: “de un plan de salvaguarda en aplicación del artículo L. 615-1 o”;

2º En la segunda frase del 5º artículo L. 421-3, después de la referencia: “L. 615-1”, se insertan las palabras: “o de una operación programada de mejora

de la vivienda según el artículo L. 303-1 y dedicada a las copropiedades degradadas”;

3º En la segunda frase del decimocuarto apartado del artículo L. 422-3, después de la referencia: “L. 615-1”, se insertan las palabras: “o de una operación programada de mejora de la vivienda según el artículo L. 303-1 y dedicada a las copropiedades degradadas”;

II. - En el punto g del 1º del 5 del artículo 261 de la ley general tributaria, después de las palabras “misma ley”, se insertan las palabras: “o que sean objeto de una operación programada de mejora de la vivienda según el artículo L. 303-1 de la misma ley”.

Artículo 16

I. - La ordenanza nº 2007-137 de 1º de febrero de 2007 relativa a las oficinas públicas de la vivienda queda ratificada.

II. - Antes del último apartado del artículo L. 421-12 del código de la construcción y de la vivienda, se insertan dos apartados redactados de la siguiente forma:

“Es contratado con un contrato indefinido. Sin embargo, cuando el director general sea contratado por la vía de una comisión de servicios, la duración del contrato queda vinculada a la de la propia comisión. Un decreto del Consejo de Estado precisa las principales características del contrato y fija en particular las condiciones de ejercicio de las funciones y de remuneración, en su caso las ventajas anexas, así como la indemnización que proceda en caso de cesación de la función.

“Este decreto prevé además las condiciones en las que un funcionario en funciones en un establecimiento puede beneficiarse de una comisión de servicios cubriendo el puesto de director general.”

III. - El punto III del artículo 9 de la ordenanza nº 2007-137 de 1º de febrero de 2007 arriba mencionada se complementa con un apartado redactado de la siguiente forma:

“Sin embargo, los agentes no titulares que se benefician de un contrato indefinido pueden solicitar, en cualquier momento, adherirse al reglamento que fija las condiciones de empleo y de remuneración de los personales que no dependen del estatuto de la función pública territorial empleados en las oficinas públicas de la vivienda. Si se realiza dicha solicitud en el plazo de un año a partir de la fecha de la primera reunión del consejo de administración de la oficina pública de la vivienda, constituido según las disposiciones del artículo L. 421-8 del código de la construcción y de la vivienda, el director general del establecimiento debe autorizarlo.”

Artículo 17

En la primera frase del punto IX del artículo 4 de la ley nº 2006-872 de 13 de julio de 2006 sobre compromiso nacional en favor de la vivienda, después de las palabras: “en materia de vivienda”, se insertan las palabras: “y las de más de 1.500 habitantes pertenecientes a un núcleo urbano de más de 50.000 habitantes según el censo general de la población”.

Artículo 18

En el artículo 7 de la ley nº 2003-710 de 1º de agosto de 2003 sobre orientación y programación para la ciudad y la renovación urbana, el importe: “5 mil millones de euros” se sustituye por: “6 mil millones de euros”.

Artículo 19

El artículo L. 2122-22 del código general de las autoridades territoriales se complementa con un punto 22º redactado de la siguiente forma:

“22º De ejercer en nombre del municipio el derecho de prioridad definido en los artículos L. 240-1 y siguientes del código de urbanismo.”

Artículo 20

La ley nº 2005-32 de 18 de enero de 2005 sobre programación para la cohesión social queda modificada de la siguiente forma:

1º El artículo 81 queda modificado de la siguiente forma:

- a) En el primer apartado, el importe: “3.938 millones de euros” se sustituye por: “4.227 millones de euros”.
- b) La tabla queda modificada de la siguiente forma:

ANNÉES	2005	2006	2007	2008	2009
Accueil d'urgence et places d'hiver	164	164	214	195	195
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	461	467	508	544	544
Centres d'accueil des demandeurs d'asile	143	151	159	159	159
Totaux	768	782	881	898	898

(En millones de euros valor 2004)

- c) El último apartado se complementa con una frase redactada de la siguiente forma:

“Las nuevas capacidades de alojamiento se ven incrementadas con la transformación de 4.500 plazas de alojamiento de urgencia en plazas de centros de hospedaje y de reinserción social, así como por la transformación de 6.000 plazas de alojamiento de urgencia en plazas de estabilización.”;

- 2° El artículo 83 queda redactado de la siguiente forma:

“Art. 83. – Para financiar el mantenimiento de las capacidades y la creación de 12.000 plazas en casas albergue durante los años 2005 a 2007, los créditos abiertos por las leyes de finanzas de los años 2005 a 2009 quedan fijados en 195 millones de euros de acuerdo con la siguiente programación:

ANNÉES	2005	2006	2007	2008	2009
Montants des crédits	13	19	31	66	66

(En millones de euros valor 2004)

Artículo 21

La primera tabla del artículo 87 de la ley nº 2005-32 de 18 de enero de 2005 anteriormente mencionada queda redactada de la siguiente forma:

ANNÉES	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Logements financés par des prêts locatifs à usage social et des prêts locatifs aidés d'intégration	58.000	63.000	80.000	100.000	100.000	401.000
Dont prêts locatifs aidés d'intégration au moins			20.000	20.000	20.000	20.000
Logements financés par des prêts locatifs sociaux	22.000	27.000	27.000	32.000	32.000	140.000
Logements construits par l'association agréée prévue à l'article 116 de la loi de finances pour 2002 (nº 2001-1275 du 28 décembre 2001)	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	50.000
Totaux	90.000	100.000	117.000	142.000	142.000	591.000

Artículo 22

La segunda tabla del artículo 87 de la ley nº 2005-32 de 18 de enero de 2005 anteriormente mencionada queda redactado de la siguiente forma:

ANNÉES	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Autorisations d'engagement	442	482	687	798	798	3.207
Crédits de paiement	465	694	631	703	670	3.063

(En millones de euros valor 2004)

Artículo 23

El artículo 87 de la ley nº 2005-32 de 18 de enero de 2005 anteriormente mencionado se complementa con un punto II redactado de la siguiente forma:

“II. - En los departamentos de ultramar, en Mayotte y en Saint-Pierre-et-Miquelon, se crearán 37.500 viviendas sociales durante los años 2007 a 2009, según la siguiente programación:

ANNÉES	2005	2006	2007
Logement locatifs sociaux financés par l'Etat au titre de l'article R. 372-1 du code de la construction et de l'habitation	5.400	5.400	5.400
Logements en accession très sociale à la propriété	2.000	2.000	2.000
Logements sociaux réhabilités	1.500	1.500	1.500
Logements faisant l'objet d'une amélioration de l'habitat (propriétaires occupant)	2.400	2.400	2.400
Logements financés par des prêts locatifs sociaux prévus au chapitre II du titre VII du code de la construction et de l'habitation	1.200	1.200	1.200
Totaux	12.500	12.500	12.500

(En millones de euros valor 2004)

Artículo 24

I. - Después del artículo 66-1 de la ley n° 2005-781 de 13 de julio de 2005 sobre el programa que fija las orientaciones de la política energética, se inserta un artículo 66-2 redactado de la siguiente forma:

“Art. 66-2. - El artículo 66 también es aplicable a los nuevos lugares de consumo conectados con las redes de distribución o de transporte antes del 1° de julio de 2010.”

II. - El presente artículo entra en vigor el día 1° de julio de 2007.

Artículo 25

El Gobierno remitirá cada año al Parlamento un informe que evalúe el funcionamiento del sistema de registro departamental único mencionado en el artículo L. 441-2-1 del código de la construcción y de la vivienda.

Dicho informe establece en particular un balance cifrado de las peticiones de alojamiento de alquiler social no satisfechas.

Artículo 26

I. - El último apartado del artículo L. 351-3 del código de la construcción y de la vivienda queda sustituido por cinco apartados redactados de la siguiente forma:

“El baremo se revisará cada año el día 1° de enero. Esta revisión garantiza, con todas las medidas apropiadas, el mantenimiento de la eficacia social de la ayuda personalizada a la vivienda. Se actualizarán con respecto a la evolución del índice de referencia de los alquileres definido en el artículo 17 de la ley n° 89-462 de 6 de julio 1989 tendente a mejorar las rentas del alquiler y que modifica la ley n° 86-1290 de 23 de diciembre de 1986, los siguientes parámetros: “- los límites del alquiler;

“- los límites de las cargas de reembolso de los contratos de préstamo cuya firma sea posterior a la fecha de revisión del baremo; “- el importe global de las cargas;

“- las equivalencias de alquiler y de cargas de la vivienda.”

II. - El artículo L. 542-5 del código de la seguridad social se complementa con cinco apartados redactados de la siguiente forma:

“Los parámetros para el cálculo del subsidio de vivienda se revisarán cada año a 1° de enero. Se actualizarán con respecto a la evolución del índice

de referencia de los alquileres definido en el artículo 17 de la ley n° 89-462 de 6 de julio 1989 tendente a mejorar las rentas del alquiler y que modifica la ley n° 86-1290 de 23 de diciembre de 1986, los siguientes parámetros: “ – los límites del alquiler;

“- los límites de las cargas de reembolso de los contratos de préstamo cuya firma sea posterior a la fecha de revisión del baremo;

“- el importe global de las cargas;

“- las equivalencias de alquiler y de cargas de la vivienda.”

III. – Después del segundo apartado del artículo L. 831-4 del mismo código, se insertan cinco apartados redactados de la siguiente forma:

“Los parámetros para el cálculo del subsidio de vivienda se revisarán cada año a 1° de enero. Se actualizarán con respecto a la evolución del índice de referencia de los alquileres definido en el artículo 17 de la ley n° 89-462 de 6 de julio 1989 tendente a mejorar las rentas del alquiler y que modifica la ley n° 86-1290 de 23 de diciembre de 1986, los siguientes parámetros: “ – los límites del alquiler;

“- los límites de las cargas de reembolso de los contratos de préstamo cuya firma sea posterior a la fecha de revisión del baremo;

“- el importe global de las cargas;

“- las equivalencias de alquiler y de cargas de la vivienda.”

Artículo 27

I. - El artículo L. 313-20 del código de la construcción y de la vivienda queda modificado de la siguiente forma:

1° En el primer apartado, las palabras: “y en el 2° bis” se sustituyen por las referencias: “ , en el 2° bis y en el 2° ter”;

2° En el primer apartado, las palabras: “ , por una parte, de un fondo de intervención y, por otra parte, de un fondo de apoyo” se sustituyen por las palabras: “de un fondo de intervención, de un fondo de apoyo y de un fondo llamado fondo de garantía universal contra los riesgos del alquiler”;

3° Después del octavo apartado, se insertan cuatro apartados redactados de la siguiente forma:

“El fondo de garantía universal contra los riesgos de alquiler paga las compensaciones previstas en el punto g del artículo L. 313-1. Asimismo, puede pagar las garantías y cargas de alquiler previstas en el punto c del mismo artículo a los arrendatarios de los sectores de alquiler mencionados en los apartados tres a cinco del artículo 41 ter de la ley n° 86-1290 de 23 de diciembre de 1986 tendente a favorecer la inversión arrendataria, el acceso a la propiedad de viviendas sociales y el desarrollo de la oferta de bienes raíces, que no tengan suscritos contratos de seguro contra el riesgo de impagos de alquiler.

“Además de las cuotas de los socios recaudadores y de todos los recursos de la Unión de economía social de la vivienda, el fondo de garantía universal contra los riesgos del alquiler es alimentado por una fracción de las primas o cuotas que le abonan las compañías de seguro contra daños que proponen la suscripción de contratos de seguro contra el riesgo de impagos del alquiler respetando el pliego de condiciones social mencionado en el punto g del artículo L. 313-1. Asimismo, puede recibir cantidades del Estado en concepto de alquileres de los inquilinos a cargo de éste, según las condiciones fijadas por el convenio firmado entre el Estado y la Unión de economía social de la vivienda, así como aportaciones voluntarias por parte de las autoridades territoriales o de sus agrupaciones.

“Un decreto del Consejo de Estado, acordado tras consulta con la unión, fija las reglas de gestión y de funcionamiento del fondo de garantía universal contra los riesgos del alquiler.

“La Unión de economía social de la vivienda garantiza el equilibrio financiero de dicho fondo.”

II. - El cuarto apartado del artículo L. 310-12 del código de seguros se complementa con una frase redactada de la siguiente forma:

“Controla el fondo de garantía universal contra los riesgos del alquiler mencionado en el artículo L. 313-20 del código de la construcción y de la vivienda.”

Artículo 28

Los artículos L. 353-15-1 y L. 442-6-1 del código de la construcción y de la vivienda se complementan con un apartado redactado de la siguiente forma:

“Estas disposiciones son aplicables a las citaciones tendentes al fallo de una rescisión del contrato de arrendamiento debido a la existencia de un deuda de alquiler del tomador. También son aplicables a las contrademandas al objeto de atestado o de fallo de rescisión motivado por la existencia de un deuda de alquiler.”

Artículo 29

Después del artículo L. 313-26 del código de la construcción y de la vivienda, se inserta un artículo L. 313-26-1 redactado de la siguiente forma:

“Art. L. 313-26-1. – Cuando en el marco de un dispositivo de acceso social a la propiedad por medio de terreno previsto por un convenio firmado entre el Estado y la Unión de economía social de la vivienda, se firma un contrato de arrendamiento entre una persona jurídica designada por un socio de dicha unión y por una familia que acceda por primera vez a la propiedad de su residencia principal y que disponga de unos recursos inferiores a los límites fijados por normativa, los derechos derivados del contrato de construcción sólo pueden cederse en su totalidad y con la conformidad del arrendatario.

“Dicha conformidad se concede de pleno derecho si el beneficiario de la cesión accede por primera vez a su residencia principal, si dispone de recursos inferiores a los límites mencionados en el primer apartado y si destina la vivienda en cuestión para uso exclusivo de su residencia principal.

“En el caso contrario, la conformidad sólo se concederá si el beneficiario de la cesión se compromete a pagar un alquiler periódico fijado en el contrato de construcción o a cancelar la opción de promesa de venta relativa al terreno, según las condiciones previstas en el contrato de construcción y dentro de un plazo máximo de tres meses a partir de la fecha de la cesión.

“El presente artículo no se aplicará en caso de incumplimiento constatado del tomador con relación a un acreedor hipotecario que haya financiado la realización de las construcciones, en caso de venta amistosa con el acuerdo del acreedor o en caso de embargo a iniciativa del mismo.”

Artículo 30

El artículo L. 251-6 del código de la construcción y de la vivienda queda modificado de la siguiente forma:

1º Después del primer apartado, se inserta un apartado redactado de la siguiente forma:

“Sin embargo, cuando el contrato prevé una posibilidad de compra del terreno por el tomador en el marco de una operación de acceso social a la propiedad y que el tomador cancele la opción de conformidad con el cuarto apartado del artículo L. 251-1, los privilegios e hipotecas correspondientes al tomador inscritos antes de la cancelación de la opción no se extinguen con la extinción del contrato sino que conservan sus efectos, hasta su fecha de extinción, sobre el inmueble que ha pasado a ser propiedad del constituyente. Se extiende de pleno derecho al terreno y puede garantizar los préstamos concedidos para la adquisición de dicho terreno.”;

2º El segundo apartado queda modificado de la siguiente forma:

- a) Las palabras: “Sin embargo” quedan sustituidas por la palabra: “Además”;
- b) La palabra: “precedente” queda sustituida por la palabra: “primer(o)”;

3º Se suprime el último apartado.

Artículo 31

El último apartado del artículo L. 633-4 del código de la construcción y de la vivienda queda redactado de la siguiente forma:

“El consejo habrá de formarse a más tardar el 31 de diciembre de 2007.”

Artículo 32

I. - Después del cuarto apartado del m del 1º del artículo 31 de la ley general tributaria, se inserta un apartado redactado de la siguiente forma:

“Cuando es objeto de un convenio según el artículo L. 321-8 del código de la construcción y de la vivienda, el arrendamiento de la vivienda otorgado en las mismas condiciones a un organismo público o privado por el alojamiento o el hospedaje de personas físicas para uso de vivienda principal, con exclusión del propietario de la vivienda, de miembros de su familia fiscal o de sus descendientes o ascendientes, no constituye un obstáculo para beneficiarse de la deducción, siempre y cuando este organismo no facilite prestaciones hosteleras o para-hosteleras. Un decreto precisa las modalidades de apreciación de los alquileres y recursos del ocupante así como las condiciones de dicho arrendamiento.”

II - En el último apartado del mismo punto m, después de la referencia: “1”, se inserta la referencia: “, en el artículo 199 décimo I”.

III - Los punto I y II se aplican a los contratos de arrendamiento firmados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

Artículo 33

El artículo 1388 bis de la ley general tributaria queda modificado de la siguiente forma:

1º El segundo apartado del II se complementa con una frase redactada de la siguiente forma:

“También es aplicable a las tributaciones establecidas para los años 2008 y 2009 cuando se haya firmado o renovado un convenio en 2007.”

2º En el segundo apartado del II bis, el año: “2009” queda sustituido por el año: “2013”.

Artículo 34

El artículo 20-1 de la ley nº 89-462 de 6 de julio de 1989 tendente a mejorar las rentas del alquiler y que modifica la ley nº 86-1290 de 23 de diciembre de 1986 queda modificado de la siguiente forma:

1º Las dos últimas frases del primer apartado quedan redactadas de la siguiente forma:

“A falta de un acuerdo entre las partes o a falta de una respuesta del propietario en un plazo de dos meses, la comisión departamental de conciliación podrá ser requerida y pronunciar un dictamen según lo estipulado en el artículo 20. El recurso ante la comisión o su dictamen no constituyen una medida previa para que una u otra de las partes recurran ante el juez.”

2º El segundo apartado queda modificado de la siguiente forma:

a) La primera frase queda redactada de la siguiente forma:

“El juez requerido por una u otra de las partes determinará, en su caso, la naturaleza de las obras a realizar y el plazo de su ejecución.”;

b) Se añade una frase redactada de la siguiente forma:

“El juez podrá remitir al representante del Estado en el departamento la ordenanza o la sentencia que dictamina que la vivienda alquilada no cumple con las disposiciones de los apartados uno y dos del artículo 6.”

Artículo 35

Los apartados dos a cinco del artículo 22-2 de la ley n° 89-462 de 6 de julio 1989 antes mencionada son sustituidos por dieciséis apartados redactados de la siguiente forma:

“- fotografía de carné, exceptuando la del documento justificativo de identidad;

“- tarjeta de seguridad social;

“- copia de datos bancarios o de cuenta postal;

“- atestación de buen mantenimiento de estas cuentas;

“- atestación de ausencia de crédito pendiente;

“- autorización de cobro automático;

“- sentencia de divorcio, con excepción del párrafo que comienza con el enunciado: “Por estos motivos;

“- atestación del anterior arrendatario que indique que el inquilino ha finiquitado sus alquileres y cargas, toda vez que el propietario puede presentar otros justificantes;

“- atestación del empleador toda vez que pueden remitirse el contrato de trabajo y las últimas nóminas;

“- contrato matrimonial;

“- contrato de concubinato;

“- cheque de reserva de la vivienda;

“- expediente médico personal, salvo en caso de petición de vivienda adaptada o específica;

“- certificado de penales;

“- depósito en una cuenta bloqueada, de bienes, efectos, valores o de una cantidad de dinero que represente más de dos meses de alquiler como principal en ausencia de una fianza o de la suscripción de la garantía autónoma según el artículo 2321 del código civil;

“- entrega de más de dos balances para los trabajadores autónomos.”

Artículo 36

El tercer apartado del artículo L. 115-3 del código de la acción social y de las familias queda modificado de la siguiente forma:

- 1º En la primera frase, las palabras: “y los abastecedores de agua” y las palabras: “o de abastecimiento de agua” se suprimen;
- 2º Se añade una frase redactada de la siguiente forma: “Estas disposiciones se aplican a los abastecedores de agua para el abastecimiento de agua a lo largo de todo el año.”

Artículo 37

Al final del artículo L. 442-4 del código de urbanismo, las palabras: “o antes de la extinción del plazo de respuesta a la declaración previa” se suprimen.

Artículo 38

En el caso de introducción o de permanencia en un domicilio ajeno mediante maniobras, amenazas, vías de hecho o coacción, el propietario o el inquilino de la vivienda ocupada podrá solicitar un requerimiento del prefecto para que el ocupante desocupe la misma, tras poner una denuncia, demostrar que la vivienda constituye su domicilio y hacer constatar la ocupación ilícita por un oficial de la policía judicial.

El requerimiento consta de un plazo de ejecución que no puede ser inferior a veinticuatro horas. Se les notifica a los ocupantes y se publica mediante un anuncio en el ayuntamiento y en el lugar en cuestión. Si procede, se notifica al propietario o al inquilino.

Cuando no se cumple el requerimiento de abandono del lugar en el plazo fijado, el prefecto ha de proceder al desalojo forzado de la vivienda, salvo oposición del propietario o del inquilino, en el plazo fijado para la ejecución del requerimiento.

Artículo 39

El código de la acción social y de las familias queda modificado de la siguiente forma:

- 1º Después del artículo L. 311-9, se inserta un artículo L. 311-11 redactado de la siguiente forma:

“Art. L. 311-11. - Las disposiciones del presente capítulo se aplican sin perjuicio de las que figuran en el capítulo III del título III del libro VI del código de la construcción y de la vivienda.”;

2º Después del artículo L. 342-5, se inserta un artículo L. 342-6 redactado de la siguiente forma:

“Art. L. 342-6. - Las disposiciones del presente capítulo se aplican sin perjuicio de las que figuran en el capítulo III del título III del libro VI del código de la construcción y de la vivienda.”;

Artículo 40

Después del sexto apartado del artículo L. 443-11 del código de la construcción y de la vivienda, se inserta un apartado redactado de la siguiente forma:

“En los barrios situados en las zonas urbanas sensibles definidas en el artículo 42 de la ley nº 95-115 de 4 de febrero de 1995 de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio o en los territorios definidos en el artículo 6 de la ley nº 2003-710 de 1º de agosto de 2003 de orientación y programación para la ciudad y la renovación urbana, los organismos de vivienda protegida pueden, tras notificación del municipio de implantación, alquilar temporalmente locales de habitación situados en planta baja, para ejercer en los mismos actividades económicas. Tras el plazo de un mes, dicha notificación se considerará favorable.”

Artículo 41

Después del segundo apartado del artículo L. 632-1 del código de la construcción y de la vivienda, se inserta un apartado redactado de la siguiente forma:

“Cuando el contrato prevé la revisión del alquiler, ésta se efectuará cada año en la fecha acordada por las partes o, en su defecto, al término de cada año contractual. El aumento resultante no puede superar la variación del índice de referencia de los alquileres mencionado en el punto d del artículo 17 de la ley nº 89-462 de 6 julio de 1989 tendente a mejorar las rentas del alquiler y que modifica la ley nº 86-1290 de 23 de diciembre de 1986.”

Artículo 42

En la tercera frase del cuarto apartado del m del 1º del I del artículo 31 de la ley general tributaria, las palabras: “o, si éste” quedan sustituidas por las palabras: “, salvo con motivo de la renovación del contrato, o si la vivienda”.

Artículo 43

I. - En el 7º del II del artículo 150 U de la ley general tributaria, después de la palabra: “sociales”, se insertan las palabras: “, a la asociación mencionada en el artículo 116 de la ley de finanzas para 2002 (nº 2001-1275 de 28

diciembre de 2001), a las sociedades civiles inmobiliarias de las que dicha asociación posee la mayoría de las partes para las viviendas referidas en el 4º del artículo L. 351-2 del código de la construcción y de la vivienda”.

- II. - En el III del artículo 210 E de la misma ley, después de la palabra: “sociales”, se insertan las palabras: “, a la asociación mencionada en el artículo 116 de la ley de finanzas para 2002 (nº 2001-1275 de 28 diciembre de 2001), a las sociedades civiles inmobiliarias de las que dicha asociación posee la mayoría de las partes para las viviendas referidas en el 4º del artículo L. 351-2 del código de la construcción y de la vivienda”.

Artículo 44

- I. - El artículo 257 de la ley general tributaria queda modificado de la siguiente forma:

- 1º El c del 1 del 7º se complementa con un apartado redactado de la siguiente forma:

“de viviendas de alquiler construidas por la asociación mencionada en el artículo 116 de la ley de finanzas para 2002 (nº 2001-1275 de 28 diciembre de 2001), o por las sociedades civiles inmobiliarias de las que dicha asociación posee la mayoría de las partes, en los barrios que son objeto de un convenio según el artículo 10 de la ley nº 2003-710 de 1º de agosto de 2003 de orientación y programación para la ciudad y la renovación urbana y destinadas a ser ocupadas por familias cuyo total de recursos no supere el importe mencionado en el artículo R. 391-8 del código de la construcción y de la vivienda;”

- 2º en el duodécimo apartado del c del 1 del 7º, después de la referencia: “(nº 2001-1275 de 28 de diciembre de 2001)”, se insertan las palabras: “, o por las sociedades civiles inmobiliarias de las que dicha asociación posee la mayoría de las partes”, y las palabras: “cuando tiene” quedan sustituidas por las palabras “cuando tienen”;

- 3º El d del 7º bis se complementa con las palabras: “o por las sociedades civiles inmobiliarias de las que dicha asociación posee la mayoría de las partes”;

- 4º Después del 7º cuarto, se inserta un 7º quinto redactado de la siguiente forma:

“7º quinto Sin perjuicio de la aplicación del 7º, las prestaciones para uno mismo de obras de mejora, de transformación, de acondicionamiento o de mantenimiento, diferentes del mantenimiento de los espacios verdes y de las tareas de limpieza, realizados por la asociación mencionada en el artículo 116 de la ley de finanzas para 2002 antes mencionada o por las sociedades civiles inmobiliarias de las que dicha asociación posee la mayoría de las partes, y realizadas en viviendas de alquiler situadas en los barrios que son objeto de un convenio según el artículo 10 de la ley nº 2003-710 de 1º de agosto de 2003 arriba mencionada y destinadas a ser ocupadas por familias cuyo total de recursos no supere el importe mencionado en el artículo R. 391-8 del código de la construcción y de la vivienda;”

- II. - Después del 3º quinto del I del artículo 278 sexto del mismo código, se inserta un 3º sexto redactado de la siguiente forma:

“3º sexto Las ventas y aportaciones de viviendas de alquiler a la asociación mencionada en el artículo 116 de la ley de finanzas para 2002 antes mencionada o a sociedades civiles inmobiliarias de las que dicha asociación posee la mayoría de las partes, situadas en barrios que son objeto de un convenio según el artículo 10 de la ley nº 2003-710 de 1º de agosto de 2003 de orientación y programación para la ciudad y la renovación urbana y destinadas a ser ocupadas por familias cuyo total de recursos no supere el importe mencionado en el artículo R. 391-8 del código de la construcción y de la vivienda;”

Artículo 45

- I. - El artículo 257 de la ley general tributaria queda modificado de la siguiente forma:

- 1º El c del 1 del 7º se complementa con un apartado redactado de la siguiente forma:

“de locales de establecimientos mencionados en los 6º y 7º del I del artículo L. 312-1 del código de la acción social y de las familias, que actúen sin ánimo de lucro y cuya gestión sea desinteresada, cuando acogen a personas discapacitadas o, cuando acogen a personas mayores si éstas cumplen con los criterios de elegibilidad para el préstamo según el artículo R. 331-1 del código de la construcción y de la vivienda, y que sean objeto de un convenio entre el propietario o el gestor de los locales y el representante del Estado en el departamento.”;

2º Después del 7º cuarto, se inserta un 7º sexto redactado de la siguiente forma:

“ 7º sexto Sin perjuicio de la aplicación del 7º, las prestaciones para uno mismo de obras de mejora, de transformación, de acondicionamiento o de mantenimiento, diferentes del mantenimiento de los espacios verdes y de las tareas de limpieza, realizadas en locales de establecimientos mencionados en los 6º y 7º del I del artículo L. 312-1 del código de la acción social y de las familias, que actúen sin ánimo de lucro y cuya gestión sea desinteresada, cuando acogen a personas discapacitadas o, cuando acogen a personas mayores si éstas cumplen con los criterios de elegibilidad para el préstamo según el artículo R. 331-1 del código de la construcción y de la vivienda, y que sean objeto de un convenio entre el propietario o el gestor de los locales y el representante del Estado en el departamento. Estas disposiciones no son aplicables a las obras que se benefician del tipo reducido del impuesto sobre el valor añadido según lo dispuesto en el artículo 279-0 bis de la presente ley;”.

II. - En el 6 del artículo 266 y el segundo párrafo del d del 1 del artículo 269 de la misma ley, las palabras: “y en el 7º cuarto” y “y 7º cuarto” quedan sustituidas por las palabras: “, en el 7º cuarto, en el 7º quinto y en el 7º sexto”.

III. - El artículo 278 sexto de la misma ley queda modificado de la siguiente forma:

1º En el 2 del I, la palabra: “duodécimo” queda sustituida por la palabra: “decimocuarto”;

2º Después del 3 quinto del I, se inserta un 3 séptimo redactado de la siguiente forma:

“ 3º séptimo Las ventas y las aportaciones de locales a los establecimientos mencionados en los 6º y 7º del I del artículo L. 312-1 del código de la acción social y de las familias, que actúen sin ánimo de lucro y cuya gestión sea desinteresada, cuando acogen a personas discapacitadas o, cuando acogen a personas mayores si éstas cumplen con los criterios de elegibilidad para el préstamo según el artículo R. 331-1 del código de la construcción y de la vivienda, y que sean objeto de un convenio entre el propietario o el gestor de los locales y el representante del Estado en el departamento.”;

3º En el 4 del I, las palabras “y en el 7º cuarto” quedan sustituidas por las palabras:

“, en el 7º cuarto, en el 7º quinto y en el 7º sexto”.

IV. - En la primera frase del II del artículo 284 de la misma ley, después de la referencia: “3 quinto,”, se insertan las referencias: “3 sexto, 3 séptimo,”.

V. - Los I, II, III y IV se aplican a los locales adquiridos, acondicionados o construidos a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

Artículo 46

I. - Delante del 9º del 4 del artículo 261 de la ley general tributaria, se inserta un 8º bis redactado de la siguiente forma:

“8º bis Las prestaciones de servicios y las entregas de bienes que les estén estrechamente vinculadas, efectuadas en el marco de la guarda de niños por establecimientos contemplados en los dos primeros apartados del artículo L. 2324-1 del código de la salud pública y que se encarguen de la acogida de niños menores de tres años;”.

II. - El I entra en vigor el primer día del mes siguiente de la publicación de la presente ley.

Artículo 47

En el c del 4º del artículo 261 D de la ley general tributaria, las palabras: “por contrato de arrendamiento o convenio de cualquier naturaleza al titular de un establecimiento de hospedaje que cumpla con las condiciones fijadas en el a o el b” quedan sustituidas por las palabras: “al titular de un establecimiento de hospedaje que cumpla con las condiciones fijadas en el a o el b, con exclusión de las que se consientan al titular de un establecimiento mencionado en el artículo L. 633-1 del código de la construcción y de la vivienda cuya actividad no le otorgue derecho a deducción”.

Artículo 48

I. - A. – Después del I tercero del artículo 1384 A de la ley general tributaria, se inserta un I cuarto redactado de la siguiente forma:

“I cuarto. - Quedan eximidas de la contribución urbana sobre las propiedades construidas durante un periodo de quince años a partir del año siguiente al de su finalización las construcciones de viviendas de alquiler nuevas y utilizadas como vivienda principal pertenecientes a

la asociación mencionada en el artículo 116 de la ley de finanzas para 2002 (n° 2001-1275 de 28 de diciembre de 2001) o a las sociedades civiles inmobiliarias de las que dicha asociación posee la mayoría de las partes cuando son financiadas hasta más del 50% de las subvenciones pagadas en concepto de la participación de los empleadores en el esfuerzo de construcción y que se beneficien de las disposiciones de los 2 o 3 quinto del I del artículo 278 sexto. La duración de la exención se fija en veinticinco años para las construcciones que se benefician de una decisión de concesión de subvención tomada entre el 1° de marzo de 2007 y el 31 de diciembre de 2009.”

B. - El A se aplica a las construcciones para las cuales la decisión de subvención ha sido tomada a partir de la fecha de publicación de la presente ley.

- II. - La pérdida de ingresos para las autoridades territoriales queda compensada a su debido nivel mediante el incremento de la retención sobre los ingresos del Estado en concepto de la compensación de exenciones relativas a la fiscalidad local.

Artículo 49

El B del artículo 1594-0 G de la ley general tributaria se complementa con un punto j redactado de la siguiente forma:

“ j) Las cesiones de activos realizadas por la asociación mencionada en el artículo 116 de la ley de finanzas para 2002 (n° 2001-1275 de 28 de diciembre de 2001) o por las sociedades civiles inmobiliarias de las que dicha asociación posee la mayoría de las partes, en favor de regímenes de pensiones complementarias obligatorias de los asalariados del sector privado por reparto instituidos por la vía de convenios colectivos interprofesionales.”

Artículo 50

- I. - La ordenanza n° 2007-42 de 11 de enero de 2007 relativa al cobro de los créditos del Estado y de los municipios resultante de las medidas de lucha contre la vivienda insalubre o peligrosa queda ratificada.
- II. - El artículo L. 129-4 del código de la construcción y de la vivienda, en su redacción resultante del artículo 3 de la ordenanza n° 2007-42 de 11 enero de 2007 antes mencionada, se complementa con un apartado redactado de la siguiente forma:

“Los créditos que el municipio no haya podido recaudar se imputarán al Estado o, por subrogación de éste en sus derechos y obligaciones, a una persona pública que sustituya al mismo.”

Capítulo II. Disposiciones en favor de la cohesión social

Artículo 51

I. - El título VI del libro de la acción social y de las familias se complementa con un capítulo IV redactado de la siguiente forma:

« Capítulo IV. « Domiciliación

« Sección 1. « Derecho a la domiciliación

“Art. L. 264-1. - Para optar al servicio de prestaciones sociales legales, reglamentarias y convencionales, con excepción de la ayuda médica del Estado mencionada en el artículo L. 251-1, así como a la entrega de un título nacional de identidad, a la inscripción en las listas electorales o a la ayuda jurídica, las personas sin domicilio fijo deben elegir un domicilio bien dirigiéndose a un centro municipal o intermunicipal de acción social, bien a un organismo habilitado a tal efecto.

“El organismo competente para atribuir una prestación social legal, reglamentaria o convencional es el del ámbito del cual la persona ha elegido el domicilio.

“El departamento deudor del subsidio personalizado de autonomía, de la prestación de compensación por discapacidad y de la renta mínima de inserción referidos respectivamente en los artículos L. 232-1, L. 245-1 y L. 262-1 es el del ámbito del cual la persona ha elegido el domicilio.

« Sección 2. « Elección de domicilio

« Art. L. 264-2. - La elección del domicilio se concede por un periodo limitado. Es renovable por derecho y sólo puede finalizar según lo dispuesto en el artículo L. 264-5.

“Los centros municipales o intermunicipales de acción social así como los organismos habilitados remiten a los interesados una atestación de elección de domicilio que menciona la fecha de extinción de la misma.

“La atestación de elección de domicilio no podrá expedirse a una persona no miembro de un Estado miembro de la Unión Europea, de otro Estado parte en el acuerdo sobre el Espacio económico europeo o de la Confederación suiza, que no posea un título de residencia según lo dispuesto en el 1º del libro III del código de la entrada y de la estancia de los extranjeros y del derecho de asilo.

“Art. L. 264-3. - La ausencia de una dirección fija no es oponible a una persona para denegarle el ejercicio de un derecho, de una prestación social o el acceso a un servicio esencial garantizado por la ley, en particular en materia bancaria y postal, siempre y cuando disponga de una atestación válida.

“Art. L. 264-4. - Cuando los centros municipales o intermunicipales de acción social deniegan la elección de domicilio a las personas sin domicilio fijo que la solicitan, porque no ostentan ninguna relación con el municipio o la mancomunidad, deben motivar su decisión.

“El representante del Estado en el departamento puede firmar un convenio de asunción de las actividades de domiciliación con un organismo habilitado.

“Los organismos habilitados sólo podrán denegar la elección de domicilio en los casos contemplados por su convenio.

“Cuando uno de los organismos mencionados en el artículo L. 264-1 deniega la elección de domicilio, debe orientar al interesado hacia un organismo que pueda realizar su domiciliación.

“Art. L. 264-5. - El organismo que realice la domiciliación pondrá término a la misma cuando así lo solicite el interesado, cuando consiga un domicilio fijo o cuando ya no dé señal de vida.

« Sección 3. « Habilitación de los organismos que tramitan la elección de domicilio

“Art. L. 264-6. - La habilitación concedida a los organismos mencionados en el artículo L. 264-1 es otorgada por el representante del Estado en el departamento. Cada municipio del departamento pone a disposición del público la lista de los organismos habilitados en el departamento.

“Art. L. 264-7. - La habilitación tiene una duración limitada.

“Se otorga a cualquier organismo que se comprometa a respetar un pliego de condiciones determinado por el representante del Estado en el departamento, tras opinión del presidente de la diputación departamental, en las condiciones definidas por decreto, precisándose en particular la duración de existencia del organismo y su propósito.

“Este pliego de condiciones determina en particular las obligaciones de información, de evaluación y de control con las que debe cumplir el organismo, en particular con el Estado, el departamento y los organismos encargados del pago de las prestaciones sociales.

“Antes de cualquier renovación de la habilitación, debe realizarse una evaluación de la actividad del organismo habilitado con respecto a los compromisos contraídos en el pliego de condiciones.

“La habilitación puede determinar un número de elecciones de domicilio más allá del cual el organismo ya no tiene la obligación de aceptar nuevas elecciones. Puede autorizar al organismo a restringir su actividad de domiciliación a algunas categorías de personas o a algunas prestaciones sociales. En este último caso, las atestaciones de elección de domicilio expedidas por el organismo sólo son oponibles para el acceso a las prestaciones sociales mencionadas en la habilitación.

“Sección 4. “Control y evaluación

“Art. L. 264-8. - Los organismos mencionados en el artículo L. 264-1 comprobarán que la persona que elige domicilio está efectivamente sin domicilio fijo. Informarán con regularidad sobre su actividad de domiciliación al representante del Estado en el departamento.

“Art. L. 264-9. - El informe mencionado en el artículo L. 115-4 evalúa las condiciones de aplicación del presente capítulo y la efectividad del acceso a los derechos referidos en el artículo L. 264-1.

“Sección 5. “Disposiciones de aplicación

“Art. L. 264-10. - El presente capítulo no es aplicable a los procedimientos de domiciliación de los extranjeros que soliciten su admisión a residencia en virtud del asilo en aplicación del artículo L. 741-1 del código de la entrada y de la estancia de los extranjeros y del derecho de asilo.

“Las condiciones de aplicación del presente capítulo están determinadas por decreto, con excepción de las del artículo L. 264-4 que están determinadas por decreto en Consejo de Estado.”

II. - El mismo código queda modificado de la siguiente forma:

1º El último apartado del artículo L. 232-2 se suprime;

2º El último apartado del artículo L. 232-12 queda redactado de la siguiente forma:

“El subsidio personalizado de autonomía se abona a las personas sin domicilio fijo según lo estipulado en el capítulo IV del título VI del libro II.”;

3º El artículo L. 262-18 queda modificado de la siguiente forma:

a) La segunda y última frase del primer apartado así como el segundo hasta el último apartado se suprimen;

b) Se añade un apartado redactado de la siguiente forma:

“Las personas sin domicilio fijo deben elegir un domicilio según lo dispuesto en el capítulo IV del título VI del presente libro.”

III. - El tercer apartado del artículo L. 161-2-1 del código de la seguridad social queda redactado de la siguiente forma:

“Las personas sin domicilio fijo deben elegir un domicilio según lo dispuesto en el capítulo IV del título VI del libro II del código de la acción social y de las familias. Al objeto de simplificar los trámites para los interesados, los organismos de la seguridad social en cuestión y el departamento serán informados por el organismo habilitado de las decisiones de concesión o de denegación de las atestaciones de elección de domicilio según el artículo L. 264-2 del mismo código, en las condiciones definidas por decreto.”

IV. - El artículo L. 15-1 del código electoral queda modificado de la siguiente forma:

1º El primer apartado se complementa con las palabras: “según lo dispuesto en los artículos L. 264-6 y L. 264-7 del código de la acción social y de las familias”;

2º En el último apartado, las palabras: “una atestación” quedan sustituidas por las palabras: “La atestación mencionada en el artículo L. 264-2 del mismo código”.

V. - El artículo 79 de la ley n° 2002-73 de 17 de enero de 2002 de modernización social queda redactado de la siguiente forma:

“Art. 79. – Por derogación de las disposiciones del artículo 10 de la ley n° 69-3 de 3 de enero de 1969 relativa al ejercicio de las actividades ambulantes y al régimen aplicable a las personas que circulan por Francia sin domicilio ni residencia fija, las personas a las que se aplica la ley arriba mencionada pueden, si así lo desean, elegir un domicilio según lo dispuesto en el capítulo IV del título VI del libro II del código de la acción social y de las familias para beneficiarse de las prestaciones sociales mencionadas en el primer apartado del artículo L. 264-1 del mismo código.”

VI. - Al final de la segunda frase del último apartado del artículo 13 de la ley n° 91-647 de 10 de julio de 1991 relativa a la ayuda jurídica, las palabras: “el organismo de acogida elegido por él” quedan sustituidas por las palabras: “el organismo que le ha expedido una atestación de elección de domicilio según lo dispuesto en el capítulo IV del título VI del libro II del código de la acción social y de las familias”.

VII. - El presente artículo es aplicable a partir del 1° de julio de 2007.

Artículo 52

El artículo 142 de la ley n° 2006-1666 de 21 de diciembre de 2006 de finanzas para 2007 se complementa con un XI, un XII, un XIII y un XIV redactados de la siguiente forma:

“XI. – En los departamentos mencionados en el II y por un periodo de tres años, puede llevarse a cabo una experimentación según lo dispuesto en el artículo 37-1 de la Constitución para favorecer la vuelta al empleo de los beneficiarios del subsidio de solidaridad específico, del subsidio de padre o madre solo y del subsidio a los adultos con discapacidad, y simplificar el acceso al contrato de futuro instituido en el artículo L. 322-4-10 del código laboral y al contrato de inserción- renta mínima de actividad instituido en el artículo L. 322-4-15 del mismo código. El representante del Estado en el departamento está autorizado en el marco y en las condiciones previstas en el XIII a derogar por decreto:

“1° En el primer apartado del I del artículo L. 322-4-12 del código laboral, que define el contrato de futuro como un contrato temporal, para que los empleadores privados mencionados en los puntos 2°, 3° y 4° del artículo L. 322-4-11 del mismo código puedan concluir un contrato de futuro bajo

la forma bien de un contrato temporal, bien de un contrato fijo, bien de un contrato de trabajo temporal;

“2º En los primero y tercer apartados del II del artículo L. 322-4-12 y en el tercer apartado del I del artículo L. 322-4-15-6 del mismo código, que instituyen ayudas al empleador que haya firmado un contrato de futuro o un contrato de inserción- renta mínima de actividad y fijan las modalidades del mismo. El representante del Estado en el departamento implantará una ayuda regulable en función del número de horas efectuadas, de la categoría a la que pertenece el empleador, de las iniciativas tomadas en materia de acompañamiento y de formación profesional a favor del beneficiario, de las condiciones económicas locales y de la gravedad de las dificultades de acceso al empleo:

“3º En el artículo L. 351-10 del código laboral, así como en el tercer apartado del I del artículo L. 524-5 y en el artículo L. 821-7-2 del código de la seguridad social, en el caso en que se implemente una ayuda regulable en virtud del 2º del presente XI. El importe del subsidio pagado respectivamente a los beneficiarios del subsidio de solidaridad específico, del subsidio de padre o madre solo y del subsidio a los adultos con discapacidad que hayan firmado un de los contratos mencionados en el artículo L. 322-4-10 o en el artículo L. 322-4-15 del código laboral será entonces disminuido del importe de la ayuda pagada al empleador, dentro del límite de un importe igual al subsidio de renta mínima de inserción garantizado a una persona sola en aplicación del artículo L. 262-2 del código de la acción social y de las familias;

“4º En el tercer apartado del artículo L. 322-4-10 del código laboral, que encomienda al departamento o al municipio de residencia del beneficiario o, en su caso, al establecimiento público de cooperación mancomunada a la que pertenece el municipio, la aplicación del contrato de futuro. El Estado garantiza solo la aplicación de los contratos de futuro firmados por los beneficiarios del subsidio de solidaridad específico, del subsidio a los adultos con discapacidad y del subsidio de padre o madre solo en el marco de la experimentación y firma los convenios relativos a dichos contratos;

“5º En los duodécimo y decimotercero apartados del artículo L. 322-4-11 del código laboral, toda vez que fijan la duración mínima, el número de renovaciones y la duración máxima del convenio individual firmado entre el beneficiario del contrato de futuro y la autoridad pública encargada de la

aplicación de este contrato, así como en el primer y segundo apartados del I del artículo L. 322-4-12 del mismo código, toda vez que fijan la duración mínima y el número de renovaciones del contrato de futuro. Los contratos de futuro firmados en el marco de la experimentación tienen una duración mínima de seis meses. Cuando cobran la forma de un contrato temporal, son renovables en un límite de veinticuatro meses.

“Los convenios individuales de contrato de futuro tienen una duración mínima de seis meses y son renovables en un límite de veinticuatro meses;

“6° En el tercer apartado del artículo L. 322-4-15-2 del código laboral, toda vez que fija la duración máxima del convenio firmado entre la autoridad pública servidora de la prestación y el empleador del beneficiario del contrato inserción-renta mínima de actividad, y en el quinto apartado del artículo L. 322-4-15-4 del mismo código, toda vez que fija la duración máxima del contrato inserción-renta mínima de actividad cuando el mismo se firma con carácter temporal. Cuando cobra la forma de un contrato temporal, el contrato inserción-renta mínima de actividad es renovable en un límite de veinticuatro meses.

“Los contratos inserción-renta mínima de actividad son renovables en un límite de veinticuatro meses;

“7° En el quinto apartado del I del artículo L. 322-4-12 del código laboral, toda vez que éste fija en veinticuatro horas la duración semanal del trabajo de las personas contratadas en el marco de un contrato de futuro. El contrato de futuro firmado en el marco de la experimentación contempla una duración semanal de trabajo mínima de veinticuatro horas sin superar la duración prevista en el primer apartado del artículo L. 212-1 del mismo código y en el artículo L. 713-2 del código rural;

“8° En el segundo apartado del IV del artículo L. 322-4-12 del código laboral, que prevé los casos en los cuales el contrato de futuro puede rescindirse. Cuando el contrato de futuro se firma con carácter temporal, puede rescindirse, salvo en los casos ya contemplados en el mismo apartado, para que el beneficiario pueda realizar prácticas en empresa o misiones laborales temporales cuando éstas tienen una duración mínima de dos semanas;

“9° En el primer apartado del III del artículo L. 322-4-8 del mismo código, que define el contrato iniciativa-empleo como un contrato fijo o temporal,

para que los empleadores mencionados en el I del mismo artículo puedan formalizar un contrato iniciativa-empleo bajo la forma bien de contrato temporal, bien de contrato fijo, bien de contrato de trabajo temporal;

“10° En el segundo apartado del I del artículo L. 322-4-12 del mismo código, que define el contrato de acompañamiento en el empleo como un contrato temporal, para que los organismos de derecho privado sin ánimo de lucro y las personas jurídicas de derecho privado encargados de la gestión de un servicio público puedan formalizar un contrato de acompañamiento en el empleo bajo la forma bien de contrato temporal, bien de contrato fijo, bien de contrato de trabajo temporal;

“11° En el segundo apartado del III del artículo L. 322-4-88 y en el último apartado del artículo L. 322-4-7 del mismo código, que prevén los casos en los cuales el contrato iniciativa-empleo y el contrato de acompañamiento pueden rescindirse. Cuando el contrato iniciativa-empleo y el contrato de acompañamiento se firman con carácter temporal, pueden rescindirse, salvo en los casos ya contemplados en estos apartados, para que el beneficiario pueda realizar prácticas en empresa o misiones laborales temporales cuando éstas tienen una duración mínima de dos semanas;

“12° En el último apartado del I del artículo L. 322-4-12 del mismo código, que fija las reglas relativas a la duración máxima del convenio con respecto al contrato iniciativa-empleo y a la del contrato firmado para su aplicación, así como las reglas relativas a las condiciones de su renovación. Los convenios individuales y sus correspondientes contratos laborales, cuando tienen la forma de contrato temporal, tienen una duración mínima de seis meses y son renovables en un límite de veinticuatro meses. La duración de los convenios anteriormente mencionados no puede superar veinticuatro meses en caso de contratación con contrato fijo;

“13° En el tercer apartado del I del artículo L. 322-4-7 del mismo código, que fija las reglas relativas a la duración máxima del convenio con respecto al contrato de acompañamiento en el empleo y a la del contrato laboral firmado en aplicación de éste, así como las reglas relativas a las condiciones de su renovación. Los convenios individuales y sus correspondientes contratos laborales, cuando tienen la forma de contrato temporal, tienen una duración mínima de seis meses y son renovables en un límite de veinticuatro meses. La duración de los convenios anteriormente mencionados no puede superar veinticuatro meses en caso de contratación con contrato fijo;

“14º En el II de los artículos L. 322-4-7 y L. 322-4-8 del mismo código, que fija las reglas relativas al importe máximo de la ayuda pagada por el Estado para la contratación de personas con contrato de acompañamiento en el empleo o con contrato iniciativa-empleo, así como las condiciones en las que puede regularse. El representante del Estado en el departamento puede crear una ayuda regulable en función del número de horas laborales efectuadas, de la categoría a la que pertenece el empleador, de las iniciativas tomadas en materia de acompañamiento y de formación profesional en favor del beneficiario, de las condiciones económicas locales y de la gravedad de las dificultades de acceso al empleo;

“Los contratos firmados en el marco de la experimentación prevén obligatoriamente acciones de formación y de acompañamiento en beneficio de sus titulares. Adaptadas en función de la duración del contrato, éstas pueden realizarse durante el tiempo de trabajo o fuera del mismo.

“XII. - Al objeto de llevar a cabo un proyecto común de contrato único de inserción, el convenio de aplicación de la experimentación previsto en el IX puede prever las modalidades de acercamiento de las reglas determinadas por el Estado para los contratos de los que es responsable y de los que garantiza la financiación en virtud del XI, y de las reglas determinadas por el departamento para los contratos de los que es responsable y de los que garantiza la financiación según lo dispuesto en el IV.

“Estas Experimentaciones también pueden realizarse en una parte del territorio del departamento en que las personas en cuestión sufren dificultades de retorno al empleo de cierta importancia o de una naturaleza particular.

“XIII. El representante del Estado en el departamento remite para su visto bueno al ministerio del empleo un dossier con la descripción de las experimentaciones contempladas, los objetivos perseguidos, las disposiciones legislativas y reglamentarias que quiere derogar así como un protocolo de evaluación. Tras examen de estos expedientes, el ministro encargado del empleo determina un listado de departamentos en los cuales el representante del Estado en el departamento está autorizado a llevar a cabo la experimentación según lo dispuesto en el XI.

“Los representantes del Estado que lleven a cabo una experimentación fundamentándose en el punto XI elaborarán cada año un informe con las informaciones necesarias para su evaluación, en particular aquellos datos agregados relativos a las características de los beneficiarios y a las

prestaciones realizadas, así como los elementos relativos al impacto de estas medidas sobre el retorno al empleo.

“Antes de la finalización del periodo fijado para la experimentación, remitirán al ministro encargado del empleo un informe de evaluación de la experimentación. A tal efecto, pueden solicitar el apoyo del comité de evaluación mencionado en el X.

“Antes de la finalización de este mismo periodo, el Gobierno elevará al Parlamento un informe de evaluación sobre las experimentaciones llevadas a cabo en aplicación del presente artículo.

« XIV. - Un decreto determina las modalidades de aplicación del presente artículo.”

Artículo 53

I. – El artículo L. 131-6 del código de la seguridad social queda modificado de la siguiente forma:

1º Al comienzo de la primera frase del cuarto apartado, las palabras: “calculadas, cada año” quedan sustituidas por las palabras: “establecidas sobre una base anual. Son calculadas”;

2º El último apartado queda redactado de la siguiente forma:

“Por derogación de los cuarto y sexto apartados, los trabajadores no asalariados susceptibles de beneficiarse de los regímenes definidos en los artículos 50-0 y 102 tercero de la ley general tributaria pueden, para el año en el que comienzan su actividad profesional y los dos años sucesivos, solicitar que el conjunto de las cotizaciones y contribuciones de la seguridad social de las que es deudor se calculen trimestralmente aplicando al total de su volumen de negocios o de sus ingresos no comerciales efectivamente realizados durante el trimestre anterior la fracción referida en el artículo L. 131-6-2 del presente código. Este régimen sigue aplicable para el año civil durante el cual los límites del volumen de negocios o de los ingresos previstos por los artículos antes mencionados del código de los impuestos sean superados.”

II. - En el primer apartado del artículo L. 131-6-1 del mismo código, después de las palabras: “código laboral”, se insertan las palabras: “y cuando no se aplica el último apartado del artículo L. 131-6 del presente código”.

- III.** - Después del artículo L. 131-6-1 del mismo código, se inserta un artículo L. 131-6-2 redactado de la siguiente forma:

“Art. L. 131-6-2. - Las cotizaciones obligatorias de la seguridad social aplicables a los trabajadores no asalariados agrícolas impositivos a tenor del régimen estipulado en los artículos 50-0 o 102 tercero de la ley general tributaria son objeto de una exoneración igual a la diferencia, si ésta es positiva, entre el total de las cotizaciones y contribuciones sociales de las que es deudor y una fracción de su volumen de negocios o de sus ingresos no comerciales.

“Un decreto fija la fracción aplicable a las categorías de actividades afectadas al mismo umbral de tributación en virtud de los mismos artículos 50-0 o 102 tercero. Las fracciones aplicables a las distintas categorías de actividades se fijan de forma que no exista exoneración cuando el volumen de negocios de la empresa, en cada una de las actividades consideradas, alcanza un importe igual a los mínimos exentos fijados por estos mismos artículos 50-0 y 102 tercero.

“El presente artículo no es aplicable para los periodos durante los cuales los trabajadores no asalariados no agrícolas se benefician de las exenciones mencionadas en el primer apartado del artículo L. 161-1-1, en los artículos L. 161-1-2, L. 161-1-3, L. 756-2 y en el segundo apartado del artículo L. 756-5 del presente código, así como en el artículo 14 de la ley nº 96-987 de 14 de noviembre de 1996 relativa a la aplicación del pacto de reactivación para la ciudad y en el artículo 146 de la ley de finanzas para 2002 (nº 2001-1275 de 28 de diciembre 2001).”

- IV.** - El artículo L. 133-6-2 del mismo código se complementa con un apartado redactado de la siguiente forma:

“Por derogación del primer apartado, los trabajadores autónomos referidos en el último apartado del artículo L. 131-6 quedan exentos de la declaración sobre la renta del régimen de la seguridad social de los autónomos. Un decreto fija las obligaciones declarativas particulares que les son aplicables.”

- V.** - El artículo L. 136-3 del mismo código queda modificado de la siguiente forma:

1º Al comienzo de la primera frase del tercer apartado, las palabras: “la contribución es, a título provisional, fijada” quedan sustituidas por una frase y las palabras: “la contribución se establece sobre una base anual. Es fijada, a título provisional,”;

2º El último apartado queda redactado de la siguiente forma:

“Por derogación del tercer y cuarto apartados, el último apartado del artículo L. 131-6 es aplicable cuando los empleadores o los trabajadores autónomos han ejercido la opción prevista por dicho apartado.”

VI. El presente artículo se aplica por primera vez para el cálculo de las cotizaciones fijadas a partir de las rentas del año 2007.

VII. - El III del artículo L. 241-13 del código de la seguridad social se complementa con un apartado redactado de la siguiente forma:

“Este coeficiente máximo de 0,281 es igualmente aplicable a las agrupaciones de empleadores contempladas en el artículo L. 127-1 del código laboral para los asalariados exclusivamente puestos a la disposición, durante un mismo mes, de los miembros de estas agrupaciones que tengan una plantilla de diecinueve asalariados como máximo a tenor del artículo L. 620-10 del código laboral.”

Artículo 54

I. - A. - La ordenanza nº 2005-1529 de 8 de diciembre de 2005 que instituye un interlocutor social único para los autónomos queda ratificada.

B. - El artículo L. 611-20 del código de la seguridad social, en su redacción resultante del artículo 6 de la misma ordenanza, queda modificado de la siguiente forma:

1º En el primer apartado, después de las palabras: “el cobro”, se insertan las palabras: “y el contencioso”;

2º En el segundo apartado, la palabra: “libro” queda sustituida por las palabras: “título, inclusive”.

II. - A. - La ordenanza nº 2005-1528 de 8 de diciembre de 2005 relativa a la creación del régimen social de los autónomos queda ratificada.

B. - El IV del artículo 2 de la misma ordenanza se complementa con una frase redactada de la siguiente forma:

“Los artículos L. 614-2 et L. 614-3 quedan abrogados.”

C. - En el 4º del artículo L. 143-1 del código de la seguridad social, las palabras: “cajas de base del régimen social de los autónomos” quedan sustituidas por las palabras: “cajas regionales de seguro de enfermedad”.

D. - En el primer apartado del artículo L. 652-3 del mismo código, después de la palabra: “maternidad”, se insertan las palabras: “así como las cajas de seguro de vejez de las profesiones liberales,”.

III. - En la segunda frase del cuarto apartado del artículo L. 953-1 del código laboral, en su redacción resultante del III del artículo 16 de la ley nº 2005-882 de 2 de agosto de 2005 en favor de las pequeñas y medianas empresas, las palabras: “a más tardar el 15 de febrero” quedan sustituidas por las palabras: “añadiéndose al plazo provisional de las cotizaciones y contribuciones sociales del mes de febrero”.

Artículo 55

I. - En el 1º del I del artículo 32 de la ley nº 2006-339 de 23 de marzo de 2006 relativa al retorno al empleo y sobre los derechos y los deberes de los beneficiarios de mínimos sociales, la palabra: “dos” queda sustituida por la palabra: “tres”.

II. - En el primer apartado del artículo 1º de la ordenanza nº 2006-433 de 13 de abril de 2006 relativa a la experimentación del contrato de transición profesional, el año: “2007” queda sustituido por el año: “2008”.

III. - En el segundo apartado del artículo 2 de la misma ordenanza, el año: “2007” queda sustituido por el año: “2008”.

IV. - La última frase del último apartado del artículo 4 de la misma ordenanza queda sustituida por dos frases redactadas de la siguiente forma:

“Estos periodos también pueden cumplirse en el marco de contratos laborales temporales firmados en aplicación del artículo L. 124-2 del mismo código. No pueden superar una duración total de nueve meses.”

Artículo 56

I.- El primer apartado del artículo L. 314-9 del código de la acción social y de las familias queda sustituido por dos apartados redactados de la siguiente forma:

“Los importes de los elementos de tarificación relativos a los cuidados mencionados en el 1º del artículo L. 314-2 se regularán según el estado de la persona acogida mediante la tabla nacional mencionada en el artículo L. 232-2 y del referencial mencionado en el segundo apartado del III

del artículo 46 de la ley n° 2005-1579 de 19 de diciembre de 2005 de financiación de la seguridad social para 2006.

“Los importes de los elementos de tarificación relativos a la dependencia mencionados en el 2° del artículo L. 314-2 se regularán según el estado de la persona acogida mediante la tabla nacional mencionada en el artículo L. 232-2.”

II. - A partir del año 2007, la utilización del referencial mencionado en el III del artículo 46 de la ley n° 2005-1579 de 19 de diciembre de 2005 de financiación de la seguridad social para 2006 se aplica a los establecimientos que renueven el convenio plurianual mencionado en el I del artículo L. 313-12 del código de la acción social y de las familias y a los establecimientos cuyo valor medio ponderado del grupo iso-recursos es igual o superior a 800 puntos.

III. - El artículo L. 315-16 del código de la acción social y de las familias se complementa con un apartado redactado de la siguiente forma:

“Los establecimientos públicos sociales y médico-sociales pueden recurrir, si procede, contra los residentes, contra sus deudores y contra las personas referidas en los artículos 205, 206, 207 y 212 del código civil. Estos recursos son de la competencia del juez para los asuntos familiares.”

Artículo 57

I. - El artículo L. 443-12 del código de la acción social y de las familias queda abrogado.

II. - En el primer apartado del artículo L. 443-4 del mismo código, después de las palabras: “la habilitación”, se insertan las palabras: “o, si procede, la persona jurídica empleadora”.

III. - El título IV del libro IV del mismo código se complementa con un capítulo IV redactado de la siguiente forma:

“Capítulo IV. “Acogedores familiares empleados por personas jurídicas de derecho público o de derecho privado

“Art. L. 444-1. - Las personas de derecho público o de derecho privado pueden, tras aceptación del presidente del consejo general del departamento de residencia del acogedor familiar, ser empleadoras de los acogedores familiares mencionados en el artículo L. 441-1.

“Los acogedores familiares empleados por autoridades territoriales o por sus establecimientos públicos administrativos son agentes no titulares de estas autoridades. Los acogedores familiares empleados por establecimientos sociales o médico-sociales públicos son agentes no titulares de estos establecimientos.

“Las disposiciones particulares que les son aplicables son fijadas por vía reglamentaria.

“El presente capítulo no es aplicable a los acogedores familiares mencionados en el artículo L. 443-10 que tengan formalizado un contrato con un establecimiento o un servicio de atención para acoger a enfermos mentales en acogida familiar terapéutica.

“Art. L. 444-2. - Son aplicables a las personas referidas en este capítulo las siguientes disposiciones del código laboral:

“- la subsección 1 de la sección 1 y las secciones 2, 3, 4-2, 5, 5-1, 5-2, 7 y 8 del capítulo II del título II del libro I, así como el último apartado del artículo L. 123-1;

“- El título III así como los capítulos preliminares III, V y VI del título IV del libro I;

“- la sección 2 del capítulo II, la sección 2 del capítulo III, los capítulos V y VI del título II, así como el título IV del libro II;

“- la sección 1 del capítulo I del título V del libro III;

“- los títulos I, II, III y VI del libro IV;

“- los libros V y IX, con excepción del título VII.

“Art. L. 444-3. - Se firmará, para cada persona acogida, entre el acogedor familiar y su empleador un contrato laboral por escrito.

“Cualquier contrato laboral es objeto de un periodo de prueba de tres meses, eventualmente renovable tras acuerdo por escrito del asalariado.

“Para cada persona acogida, se firmará entre la persona acogida, el acogedor familiar y, si éste lo manifiesta, el empleador un contrato de acogida de conformidad con las estipulaciones de un contrato tipo establecido por la vía reglamentaria tras opinión de los representantes de los presidentes de las diputaciones departamentales.

“Art. L. 444-4. - Los acogedores familiares perciben una remuneración garantizada cuyo importe mínimo se determina con relación al salario mínimo interprofesional. El importe de la remuneración depende del número

de personas acogidas y de la duración del trabajo. Esta remuneración se complementa con las indemnidades mencionadas en los puntos 2º a 4º del artículo L. 442-1. Los importes de las indemnidades mencionadas en los puntos 2º y 4º del mismo artículo L. 442-1 están comprendidas entre un mínimo y un máximo fijados por decreto.

“El número de jornadas trabajadas no puede superar para cada empleado un techo anual de doscientos cincuenta y ocho días. Las modalidades de determinación de la duración y del seguimiento de la organización del trabajo se fijarán por convenio colectivo laboral o, en su defecto, por decreto.

“El empleador debe conservar a la disposición del inspector del trabajo, durante un periodo de tres años, el o los documentos que permitan contabilizar el número de jornadas laborales efectuados por el asalariado.

“Cuando el número anual de jornadas trabajadas, sin superar el techo legal arriba mencionado, rebasa el límite fijado mediante un convenio laboral colectivo, tras deducción, en su caso, de las jornadas computadas en una cuenta de ahorro-tiempo y de las vacaciones aplazadas según lo dispuesto en el artículo L. 223-9 del código laboral, el asalariado debe beneficiarse, durante los tres primeros meses del año siguiente, de un número de días adicionales de vacaciones igual al excedente observado y el límite de jornadas trabajadas imputadas para ese año se reduce debidamente en lo correspondiente.

“Art. L. 444-5. - Cuando, por parte de la persona acogida, se suspende provisionalmente la acogida de una o varias personas, en particular en caso de hospitalización o de estancia con la familia natural, el acogedor familiar tiene derecho a una indemnización cuyo importe y cuyas condiciones de pago son definidas por decreto.

“El empleador que no pueda remitir a un acogedor familiar el número de personas contemplado en el contrato, durante un periodo de cuatro meses consecutivos, tendrá que o volver a pagar la totalidad del salario al final de este periodo, o proceder al despido económico del acogedor familiar, motivado por dicha ausencia de personas a remitir, o a la modificación de un elemento esencial del contrato laboral.

“Art. L. 444-6. - Los acogedores familiares no pueden separarse del conjunto de personas a las que acogen durante los descansos semanales, días festivos, vacaciones retribuidas y permisos de formación sin la autorización previa de su empleador. El empleador tendrá que conceder

el periodo principal de vacaciones o permiso durante el periodo indicado en el tercer apartado del artículo L. 223-8 del código laboral. Tendrá que conceder otros permisos, a lo largo del año, cuya duración mínima está fijada por decreto.

“Durante las vacaciones de los acogedores, el empleador tendrá que prever las modalidades de acogida de las personas acogidas garantizándoles una acogida temporal de calidad por otro acogedor familiar o en un establecimiento social y médico-social.

“La formación inicial y continua prevista en el artículo L. 441-1 del presente código está a cargo del empleador que organiza y financia la acogida de la o las personas acogidas durante las horas de formación.

“Art. L. 444-7. - Cuando el acogedor familiar referido en el presente capítulo ejerza un mandato de delegado sindical, de representante sindical o de representante del personal, el empleador organizará y financiará, en su caso, la acogida de las personas que le son habitualmente remitidas durante los periodos correspondientes al ejercicio de dicha función.

“Art. L. 444-8. - En caso de suspensión de la habilitación, el empleador tendrá que proceder al despido cumpliendo las disposiciones legislativas y reglamentarias en vigor.

“El presidente de la diputación departamental informa a la persona jurídica que le emplea de la retirada o de la modificación del contenido de la habilitación de un acogedor familiar.

“Art. L. 444-9. - En caso de ruptura del contrato laboral a iniciativa del empleador, salvo en caso de falta grave o severa, así como en caso de ruptura a iniciativa del asalariado, las partes cumplirán los siguientes plazos de preaviso:

“1° Quince días en caso de una antigüedad comprendida entre tres y seis meses;

“2° Un mes en caso de una antigüedad comprendida entre seis meses y menos de dos años;

“3° Dos meses en caso de una antigüedad de al menos dos años.”

IV. - El II del artículo L. 241-10 del código de la seguridad social queda redactado de la siguiente forma:

“II. - Los particulares y personas jurídicas que han formalizado un contrato de conformidad con los artículos L. 442-1 y L. 444-3 del código

de la acción social y de las familias para la acogida por particulares en su domicilio, a título oneroso, de las personas mencionadas en a, c, d, y e del I del presente artículo quedan totalmente exentas, según lo dispuesto en el penúltimo apartado del mismo I, de las cotizaciones de seguros sociales, accidentes laborales y subsidios familiares debidas sobre la remuneración que pagan a estos acogedores familiares.”

Artículo 58

I. - Después del artículo L. 117-2 del código de la acción social y de las familias, se inserta un artículo L. 117-3 redactado de la siguiente forma:

“Art. L. 117-3. - Se crea una ayuda a la reinserción familiar y social de los antiguos inmigrantes en su país de origen. Esta ayuda es a cargo del Estado.

“Está abierta a los extranjeros no nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o parte en el acuerdo sobre el Espacio económico europeo, en situación regular, que vivan solos:

“- que tengan al menos sesenta y cinco años o sesenta años en caso de discapacidad laboral;

“- que justifiquen tener una residencia regular e ininterrumpida en Francia durante los quince años anteriores a su petición de ayuda;

“- que estén alojados, en el momento de la solicitud, en un hogar para trabajadores inmigrantes o en una vivienda de alquiler cuyos arrendatarios se comprometen a cumplir con ciertas obligaciones en el marco de convenios firmados con el Estado;

“- cuyos ingresos sean inferiores a un límite fijado por decreto en Consejo de Estado;

“- y que realicen estancias de larga duración en su país de origen.

“Su importe se calcula en función de los recursos del beneficiario. Su pago se efectúa cada año y se somete a revisión, en su caso, una vez al año, en función de la evolución de los precios exceptuándose el tabaco prevista en el informe sobre la situación y las perspectivas económicas, sociales y financieras de la Nación adjunto al proyecto de ley de finanzas del año.

“No está sometida al impuesto sobre la renta.

“La ayuda se suprimirá en cuanto se observe que ya no se cumple alguno de los requisitos exigidos para beneficiarse de la misma.

“El beneficio de la ayuda se suprimirá a petición de los beneficiarios, en cualquier momento, en caso de renuncia a efectuar largas estancias en su país de origen. En caso de renuncia al beneficio de esta ayuda, los beneficiarios recobrarán sus derechos vinculados a la residencia.

“La ayuda es cesible y recurrible en las mismas condiciones y dentro de los mismos límites que los salarios.

“Es pagada por la Agencia nacional de acogida de los extranjeros y de las migraciones.

“Es excluyente de cualquier ayuda personal a la vivienda y de todos los mínimos sociales.

“No constituye en ningún caso una prestación de la seguridad social.

“Las requisitos de residencia, de vivienda, de recursos y de duración de las estancias en el país de origen para beneficiarse de la ayuda, así como las modalidades de cálculo y de pago, son definidos por decreto en Consejo de Estado. Las demás modalidades de aplicación, relativas en particular al control de los requisitos, son definidas por decreto.”

II. - Antes del 31 de diciembre de 2009, el Gobierno presentará en el Parlamento un informe de evaluación del dispositivo instituido en el presente artículo.

Artículo 59

I. - Antes del último apartado del artículo L. 311-7 del código de la seguridad social, se inserta un apartado redactado de la siguiente forma:

“Por derogación del primer apartado y de cualquier disposición contraria, el beneficiario de la ayuda a la reinserción familiar y social de los antiguos inmigrantes prevista en el artículo L. 117-3 del código de la acción social y de las familias tendrá derecho, durante sus estancias en Francia, a beneficiarse de las prestaciones en especie de los seguros de enfermedad y de maternidad del régimen obligatorio de seguros de enfermedad y de maternidad a los que estaba afiliado en el momento de su salida o, en su defecto, del régimen general de la seguridad social.”

II. - Al comienzo del último apartado del mismo artículo, las palabras: “Las mismas disposiciones” quedan sustituidas por las palabras: “Las disposiciones del primer apartado”.

Artículo 60

I. - El artículo 199 decimosexto de la ley general tributaria queda modificado de la siguiente forma:

1º El 1 queda modificado de la siguiente forma:

- a)** En el a, las palabras: “o recurrir a una asociación o a una empresa habilitada por el Estado,” se suprimen;
- b)** El b se transforma en c;
- c)** Se restablece un b redactado de la siguiente forma:
“b) Recurrir a una asociación, a una empresa o a un organismo que haya sido habilitado por el Estado y que ofrezca los servicios mencionados en a;”

2º El primer apartado del 4 queda modificado de la siguiente forma:

- a)** Las palabras: “en 4º y 5º de” quedan sustituidas por la palabra: “en”;
- b)** Las palabras: « para el empleo de un asalariado en su residencia y pagadas mediante un cheque empleo-servicio universal según lo dispuesto en el artículo L. 129-5 del mismo código” quedan sustituidas por las palabras: “a título del empleo, en su residencia, de un asalariado o en caso de recurrir a una asociación, una empresa o a un organismo, mencionado en b o c del 1”;

3º En el a del 4, después de la palabra: “profesional”, se insertan las palabras: “o lleva inscrito en la lista de los demandantes de empleo contemplada en el artículo L. 311-5 del código laboral durante tres meses al menos”;

4º En el b del 4, las palabras: “que ejercen ambas una actividad profesional durante el año del pago de los gastos” quedan sustituidas por las palabras: “que ambas cumplen con una u otra de las condiciones indicadas en el apartado anterior”;

5º El b del 5 queda redactado de la siguiente forma:

“b) Las personas mencionadas en el 4 que han sufrido estos gastos en la residencia de un ascendiente.”

II.- En los artículos L. 129-3 et L. 129-15 del código laboral, las palabras: “la reducción de impuestos” quedan sustituida por las palabras: “la ayuda”.

III. - El presente artículo es aplicable a partir de la contribución de la renta del año 2007.

Artículo 61

En el 2º del artículo L. 129-5 del código laboral, la referencia: “en el artículo L. 227-6 del código de la acción social y de las familias” queda sustituida por las palabras: “las personas que organicen una acogida de niños escolarizados en la escuela infantil o primaria, limitada a las horas que precedan o sigan la clase”.

Artículo 62

I. - Las disposiciones de los artículos 44 octavo A y 1383 C bis de la ley general tributaria y del I sexto del artículo 1466 A de la misma ley aplicables a las empresas y establecimientos existentes a día 1º de enero de 2006 así como a los inmuebles adscritos en la misma fecha a estos establecimientos, en las zonas francas urbanas definidas en el segundo apartado del B del 3 del artículo 42 de la ley nº 95-115 de 4 de febrero de 1995 de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio, se aplican en las mismas condiciones a las empresas y establecimientos existentes a día 1º de enero de 2007 así como a los inmuebles adscritos en la misma fecha a estos establecimientos, en las partes de los municipios incluidas en las extensiones de las zonas francas urbanas mencionadas en el B del 3 del artículo 42 de la ley nº 95-115 de 4 de febrero de 1995 anteriormente mencionada y cuya lista figura en los I y I bis del anexo a la ley nº 96-987 de 14 de noviembre de 1996 relativa a la aplicación del pacto de reactivación para la ciudad resultante de las modificaciones de los límites de estas zonas intervenidas en 2007.

II. - Las empresas mencionadas en el I y que deseen beneficiarse de las disposiciones del I sexto del artículo 1466 A de la ley general tributaria para los años 2007 y 2008 deben solicitarlo, para cada establecimiento, antes del 31 de diciembre de 2007.

III. - Los deudores de la contribución urbana sobre las propiedades construidas a título de inmuebles mencionados en el I y que deseen beneficiarse de las disposiciones del artículo 1383 C bis de la ley general tributaria para los años 2007 y 2008 deben suscribir la declaración mencionada en B del III del artículo 29 de la ley nº 2006-396 de 31 de marzo de 2006 para la igualdad de oportunidades en el negociado de hacienda del lugar de situación de los bienes a más tardar el 30 de noviembre de 2007.

Artículo 63

I. - El último apartado del artículo L. 262-9-1 del código de la acción social y de las familias queda redactado de la siguiente forma:

“Los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad Europea y de los demás Estados partes en el acuerdo sobre el Espacio económico europeo, entrados en Francia para buscar un empleo y que se mantengan como tales, no se beneficiarán de la renta mínima de inserción.”

II. - El artículo L. 380-3 del código de la seguridad social se complementa con un 6° redactado de la siguiente forma:

“6° Los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad Europea y de los demás Estados partes en el acuerdo sobre el Espacio económico europeo, entrados en Francia para buscar un empleo y que se mantengan como tales.”

III. - El tercer apartado del artículo L. 524-1 del mismo código se complementa con una frase redactada de la siguiente forma:

“Los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad Europea y de los demás Estados partes en el acuerdo sobre el Espacio económico europeo, entrados en Francia para buscar un empleo y que se mantengan como tales, no se beneficiarán del subsidio.”

Artículo 64

El cuarto apartado del artículo L. 311-9 del código de la entrada y de la estancia de los extranjeros y del derecho de asilo se complementa con una frase redactada de la siguiente forma:

“Lo mismo se aplica al extranjero que tenga entre dieciséis y dieciocho años cumplidos que pueda aspirar a un título de estancia y acogerse a lo dispuesto en el artículo L. 314-12.”

Artículo 65

El artículo 108 de la ley n° 2004-809 de 13 agosto de 2004 relativa a las libertades y responsabilidades locales queda redactado de la siguiente forma:

“Art. 108. - Los funcionarios que soliciten su integración en la función pública territorial dependerán de la Caja nacional de pensiones de los agentes de las autoridades locales a partir de la fecha de

efecto de la integración. Cuando reúnan los requisitos previstos por la reglamentación de este régimen, podrán beneficiarse de una pensión que remunere los servicios efectivos realizados, inclusive para el Estado, antes de la integración. Como contrapartida, al objeto de garantizar una compensación financiera íntegra de las cargas abonadas de esta forma por cuenta del Estado, una fracción del impuesto sobre el valor añadido contemplada en el artículo 256 del ley general tributaria será afectada a la Caja nacional de pensiones de los agentes de las autoridades locales en las condiciones fijadas por una ley de finanzas.”

Artículo 66

El último apartado del III del artículo 2 de la ley n° 2000-108 de 10 de febrero de 2000 relativa a la modernización y al desarrollo del servicio público de la electricidad se complementa con las palabras: “o de la tarificación especial “producto de primera necesidad”.

Artículo 67

En el último apartado del III del artículo 28 de la ley n° 2004-803 de 9 de agosto de 2004 relativa al servicio público de la electricidad y del gas y a las compañías eléctricas y de gas, las palabras: “hasta la extinción de un plazo que no puede superar tres años a partir de la publicación de la presente ley” quedan sustituidas por las palabras: “hasta el 31 de diciembre de 2007”

Artículo 68

El Gobierno remitirá al Parlamento, antes del 1° de diciembre de 2007, un informe sobre la indemnización de los daños a los edificios causados por la sequía ocurrida durante el verano de 2003. Este informe establece en particular un balance, por departamento, de las solicitudes de indemnización presentadas, de los compromisos financieros y de los pagos efectuados en el marco del dispositivo previsto en el artículo 110 de la ley n° 2005-1719 de 30 de diciembre de 2005 de finanzas para 2006, así como la lista de los municipios que se han beneficiado de ello. Evalúa la adecuación de los medios financieros aportados para las necesidades expresadas, así como la pertinencia de los criterios de reconocimiento por el Estado de catástrofe natural. Formula propuestas con el fin de mejorar las condiciones de indemnización por catástrofes naturales.

Artículo 69

Al final del segundo apartado del artículo 111 de la ley nº 2004-1484 de 30 de diciembre de 2004 de finanzas para 2005, el importe: “3,2 millones de euros” queda sustituido por el importe: “6,2 millones de euros”.

Artículo 70

I. - La última frase del último apartado del artículo L. 131-73 del código monetario y financiero queda redactada de la siguiente forma:

“Los gastos percibidos por el librado no pueden superar un total fijado por decreto.”

II. - El artículo L. 312-1-1 del mismo código se complementa con un III redactado de la siguiente forma:

“III. - El importe de los gastos bancarios derivados de un incidente de pago distinto del rechazo de un cheque queda limitado dentro de lo dispuesto por decreto en función de la naturaleza y del importe del incidente, sin superar de cualquier modo éste último importe.”

Artículo 71

Después del artículo L. 331-3 del código del consumo, se inserta un artículo L. 331-3-1 redactado de la siguiente forma:

“Art. L. 331-3-1. - El recurso ante el juez al objeto de resarcimiento personal conlleva la suspensión de las vías ejecutivas, incluidas las medidas de expulsión de la vivienda del deudor, hasta la apertura del juicio.”

Artículo 72

El artículo L. 331-7-1 del código del consumo queda modificado de la siguiente forma:

1º Después de las palabras: “puede”, el final de la primera frase del primer apartado queda redactado de la siguiente forma: “bien recomendar la suspensión de la elegibilidad de los créditos que no sean alimentarios por un periodo que no puede rebasar dos años bien, mediante una propuesta especial y motivada, recomendar la eliminación parcial de los créditos.”

2º Después de la misma frase, se inserta una frase redactada de la siguiente forma:

“en tal caso, las medidas previstas en el artículo L. 331-7 podrán aplicarse toda vez que la eliminación parcial de los créditos las hace posibles.”;

- 3º La última frase del último apartado queda redactada de la siguiente forma:

“En el caso en que la comisión recomiende la suspensión de la elegibilidad de los créditos que no sean alimentarios, ésta reexaminará, al final del periodo de suspensión, la situación del deudor.”;

- 4º La tercera frase del último apartado se complementa con las palabras: “eventualmente combinado con las medidas del artículo L. 331-7.”

Artículo 73

- I. - El artículo L. 332-6 del código del consumo se complementa con un apartado redactado de la siguiente forma:

“No obstante cualquier disposición contraria, el juez puede obtener comunicación de cualquier información que le permita apreciar la situación del deudor y la posible evolución de la misma.”

- II. - En el d del artículo L. 334-5 del mismo código, las palabras: “En el último” quedan sustituidas por las palabras: “En el penúltimo”.

Artículo 74

El primer apartado del artículo L. 332-8 del código del consumo queda redactado de la siguiente forma:

“El juez resuelve las eventuales impugnaciones de créditos y dicta la liquidación judicial del patrimonio del deudor, de los que se excluyen los bienes inembargables enumerados en el artículo 14 de la ley nº 91-650 de 9 de julio de 1991 que reforma los procedimientos civiles de ejecución, así como los bienes cuyos gastos de venta fueran manifiestamente desproporcionados con respecto a su valor venal y los bienes no profesionales imprescindibles para el ejercicio de la actividad profesional del deudor.”

Artículo 75

La última frase del primer apartado del artículo L. 332-9 del código del consumo queda redactado de la siguiente forma:

“Cuando el activo conseguido resulte insuficiente para desinteresar a los acreedores, cuando el deudor no posea nada más que bienes muebles necesarios para la vida corriente y bienes no profesionales imprescindibles para el ejercicio de su actividad profesional, o cuando el activo sólo está constituido por bienes desprovistos de valor de mercado o cuyos gastos de venta fueran manifiestamente desproporcionados con respecto a su valor venal, el juez dicta la liquidación por insuficiencia de activo.”

La presente ley será ejecutada como ley de Estado

Hecho en París, a 5 de marzo de 2007.

Jacques Chirac

Por el Presidente de la República: El Primer ministro, Dominique de Villepin

El ministro de Estado, ministro del Interior y de ordenación del territorio,
Nicolas Sarkozy

El ministro del empleo, de la cohesión social y de la vivienda, Jean-Louis
Borloo

El ministro de economía, de finanzas et de la industria, Thierry Breton

El ministro de justicia, Pascal Clément

El ministro de la salud y de las solidaridades, Xavier Bertrand

El ministro de la agricultura y de la pesca, Dominique Bussereau

El ministro de la función pública, Christian Jacob

El ministro de ultramar, François Baroin

El ministro de las pequeñas y medianas empresas, del comercio, del artesanado
y de las profesiones liberales, Renaud Dutreil

El ministro delegado del presupuesto y de la reforma del Estado, portavoz del
Gobierno, Jean-François Copé

El ministro delegado del empleo, del trabajo y de la inserción profesional de
los jóvenes, Gérard Larcher

La ministra delegada de la cohesión social y de la paridad, Catherine Vautrin

El ministro delegado de las corporaciones territoriales, Brice Hortefeux

El ministro delegado de la seguridad social, de las personas mayores, de las
personas con discapacidad y de la familia, Philippe Bas

El ministro delegado de la industria, François Loos

II.5. DECRETO N° 2007-295 DE 5 MARZO DE 2007 QUE INSTITUYE EL COMITÉ DE SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA OPONIBLE (DIARIO OFICIAL N° 55 DE 6 MARS DE 2007 – TEXTO N° 10)

El primer ministro,

Con el informe del ministro del empleo, de la cohesión social y de la vivienda,

Considerada la ley n° 2007-290 de 5 de marzo de 2007 que instituye el derecho a la vivienda oponible y que contiene varias medidas en favor de la cohesión social, en particular su artículo 13;

Considerado el decreto n° 92-1339 de 22 diciembre de 1992 que crea un Alto Comité para la vivienda de las personas desfavorecidas;

Considerado el decreto n° 2006-672 de 8 de junio de 2006 relativo a la creación, a la composición y al funcionamiento de comisiones administrativas de carácter consultivo;

Considerado el decreto n° 2006-781 de 3 de julio de 2006 que fija las condiciones y las modalidades de pago de los gastos causados por los desplazamientos temporales de los personales civiles del Estado, Decreta:

Artículo 1

El comité de seguimiento de la aplicación del derecho oponible queda instituido a cargo del ministro encargado de la vivienda

Este comité tiene como misión formular cualquier propuesta oponible relativa a la aplicación del derecho a la vivienda oponible, instituido por la ley de 5 de marzo de 2007 susodicha.

Emite su opinión sobre cualquier asunto que le somete el Gobierno.

Elabora cada año un informe que remite al Presidente de la República, al Primer ministro y al Parlamento. El primer informe se remite el 1° de octubre de 2007.

Artículo 2

El comité comprende:

- a) Los miembros y el secretario general del Alto Comité para la vivienda de las personas desfavorecidas instituido por el decreto de 22 de diciembre susodicho;

- b)** Un miembro del Consejo económico y social;
- c)** Seis miembros que representan respectivamente a:
 - la Asociación de los alcaldes de Francia;
 - la Asociación de los departamentos de Francia
 - la Asociación de las regiones de Francia
 - la Asociación de los alcaldes de las grandes ciudades de Francia;
 - La Asamblea de las comunidades de Francia;
 - la Asociación de las comunidades urbanas de Francia;
- d)** Doce miembros que representan respectivamente a:
 - la Unión de economía social para la vivienda;
 - la Unión social para el alojamiento;
 - la Federación nacional de las sociedades de economía mixta;
 - la Agencia nacional del alojamiento;
 - la Unión nacional de la propiedad inmobiliaria;
 - la Federación nacional de los centros PACT-ARIM;
 - la Federación nacional alojamiento y desarrollo;
 - la Unión nacional interfederal de obras y organismos privados sanitarios y sociales;
 - la Federación nacional de las asociaciones de acogida y de reinserción social;
 - la Unión nacional de las asociaciones familiares;
 - la Unión nacional de los centros municipales de acción social;
 - la Federación de los comités y organismos de ayuda a los desempleados por el empleo.

Artículo 3

Los miembros mencionados en b, c y d del artículo 2 son nombrados, por designación del organismo que representan, por orden del ministro encargado de la vivienda. Son nombrados suplentes en número igual y en las mismas condiciones que los titulares.

El mandato de estos miembros titulares y suplentes es de cinco años.

Artículo 4

El comité es presidido por el Alto Comité para la vivienda de las personas desfavorecidas.

Artículo 5

Las funciones de presidente y de miembro del comité son gratuitas. Los gastos de desplazamiento son reembolsados en las condiciones previstas por el decreto de 3 de julio de 2006 susodicho.

Artículo 6

La secretaría del comité es asumida por la dirección general del urbanismo, del alojamiento y de la construcción.

Artículo 7

El ministro del empleo, de la cohesión social y de la vivienda está encargado de la ejecución del presente decreto, que será publicado en el Diario oficial de la República francesa.

Hecho en París, a 5 de marzo de 2007.

Dominique de Villepin

Por el Primer ministro: El ministro del empleo, de la cohesión social y de la vivienda, Jean-Louis Borloo

ANEXO III. HOMELESSNESS ETC (SCOTLAND) ACT 2003[57]

These notes relate to the Homelessness Etc (Scotland) Act 2003 (asp 10) which received Royal Assent on 9 April 2003

HOMELESSNESS ETC. (SCOTLAND) ACT 2003

EXPLANATORY NOTES

INTRODUCTION

1. These Explanatory Notes have been prepared by the Scottish Executive in order to assist the reader of the Act. They do not form part of the Act and have not been endorsed by the Parliament.

2. The Notes should be read in conjunction with the Act. They are not, and are not meant to be, a comprehensive description of the Act. So where a section or schedule, or a part of a section or schedule, does not seem to require any explanation or comment, none is given.

THE ACT: BACKGROUND AND OVERVIEW

3. The Homelessness etc. (Scotland) Act 2003 takes forward the proposals for legislative change incorporated in the final report of the Homelessness Task Force. The Act amends existing homelessness legislation, contained in the Housing (Scotland) Act 1987 (c.26) (“the 1987 Act”) and the Housing (Scotland) Act 2001 (asp 10) (“the 2001 Act”), and makes changes to repossession proceedings for houses let on assured tenancies, as currently set out in the Housing (Scotland) Act 1988 (c.43). The Act primarily affects local authorities in the carrying out of their homelessness functions. There are also implications for non-local authority landlords and security holders in respect of the provisions relating to repossession of property and for registered social landlords (“RSLs”) in assisting local authorities in complying with their new duties.

HOMELESSNESS: PRIORITY NEED FOR ACCOMMODATION

Section 1: Amendment of section 25 of the 1987 Act

4. This section amends section 25 of the 1987 Act to widen the definition of persons having a priority need for accommodation. The amended version of section 25(1)(c) substituted by subsection (2)(a) includes within the definition those vulnerable as a result of: old age; mental illness; personality disorder; learning or physical disability; chronic ill health; having suffered a miscarriage or undergone an abortion; having been discharged from a hospital, a prison, or the armed forces; or other special reason. Subsection (2)(b) adds further paragraphs

to section 25(1) to cover 16 and 17 year olds; certain young people between the ages of 18 and 20; a person who runs the risk of violence or is likely to be the victim of harassment because of their religion, sexual orientation, race, colour, or ethnic or national origins; and a person who runs the risk of domestic abuse. It also ensures in most circumstances that those residing with someone who is defined as having a priority need for accommodation are themselves within the definition. Subsection (3) sets out the circumstances in which a person aged 18 to 20 is defined as having a priority need. Subsection (4) amends section 25(2) (b) of the 1987 Act to ensure that the Scottish Ministers can amend or repeal the additional subsections of section 25 inserted by subsection (4) in the same manner as existing subsections. Subsection (5) revokes the Homeless Persons (Priority Need) (Scotland) Order 1997 (S.I. 1997/3049) as its terms are now incorporated into the 1987 Act by the amendments made by subsections (2)(b) and (3).

Section 2: Abolition of priority need test

5. This section sets out the process to be followed to provide for the eventual abolition of the priority need test. Subsections (1) and (2) allow the Scottish Ministers to abolish the test as soon as they are satisfied that local authorities will be able to carry out their duties in relation to homeless people without distinguishing between applicants on the basis of priority need. Subsections (3), (4) and (5) define the necessary powers and set out the procedures to be followed in the process of abolition.

Section 3: Statement on abolition of priority need test

6. This section requires the Scottish Ministers to publish a statement setting out an action plan for the abolition of the priority need test. Under subsection (1) the statement must be published by 31st December 2005 and must cover past, current and future action by Ministers and local authorities which contributes towards allowing local authorities to perform their homelessness duties without distinguishing between applicants on the basis of priority need. Subsection (2) requires that the statement include a target date, not later than 31st December 2012, for achieving the removal of priority need and also requires the statement to incorporate interim objectives which may, under subsection (3), include proposals to expand the definition in section 25 of the 1987 Act of those having a priority need for accommodation. Subsection (4) requires Ministers to keep the statement under review and allows for modification; subsection (5) requires Ministers to have regard to local housing and homelessness strategies prepared under the 2001 Act in the initial preparation of the statement and when modifying it; and subsection (6) deals with the consultation arrangements.

INTENTIONAL HOMELESSNESS

Section 4: Inquiries as to intentional homelessness

7. Section 28(2) of the 1987 Act currently requires local authorities to investigate whether a person applying to them for accommodation has a priority need and whether the person became homeless or threatened with homelessness intentionally. Section 24 of the 1987 Act defines when a person is homeless or threatened with homelessness, and section 26 defines when a person becomes homeless or threatened with homelessness intentionally. Subsection (1) of this section gives local authorities a discretion as to whether to investigate intentionality, in place of the current duty under section 28(2)(b).

8. Subsection (2) makes a consequential change to section 30(3)(a) of the 1987 Act, in order to ensure that the local authority is not under a duty to notify the applicant of their findings as to intentionality where they have not carried out an investigation.

Section 5: Accommodation for intentionally homeless people with priority need

9. This section sets out the provision to be made for households who are assessed as being intentionally homeless. Subsection (1) amends section 24(3) of the 1987 Act to ensure that people who are owed a duty under section 31(2A) and 31(2B)(a) of the 1987 Act are to be treated as being homeless if they are not provided with the accommodation to which they are entitled under those provisions. Subsection (2) amends section 31 of the 1987 Act to specify the accommodation and support to be provided to an applicant in priority need and intentionally homeless. This subsection refers to the new paragraph 5A of schedule 6 to the 2001 Act, inserted by subsection (5), and requires local authorities to secure a short Scottish secure tenancy is available to an applicant by virtue of that new paragraph (a “5A short SST”). This duty does not apply if the applicant has previously been a tenant in a 5A short SST which has been terminated within the preceding 12 months, or if the applicant or a person who will reside with him has been evicted on anti-social behaviour grounds in the last 3 years or is subject to an anti-social behaviour order (although a local authority is given discretion under subsection (2B)(a) to offer a further 5A short SST if it thinks fit).

10. Section 31(2B)(b), inserted by subsection (2), deals with the situation where a 5A short SST is not offered. In that case, the local authority is required to secure accommodation within the scope of regulations under section 7 of the 2001 Act for hostels and other short term accommodation and to provide, or to ensure the provision of, housing support services in terms of section 91(8) of the 2001 Act.

11. Subsection (3) amends section 36 of the 1987 Act to ensure that when a local authority secures accommodation under the 5A short SST, or secures accommodation where such a 5A short SST is not offered, then the local authority duty under section 36 of the 1987 Act to take reasonable steps to prevent or mitigate loss or damage of an applicant's moveable property will apply. Subsection (4) amends section 5 of the 2001 Act to ensure that an RSL's duty to provide accommodation extends to include accommodation for priority need applicants who are intentionally homeless.

12. Subsection (5) introduces the new paragraph 5A of schedule 6 to the 2001 Act. This extends the grounds on which a short Scottish secure tenancy may be granted, allowing this to take place when the local authority has a duty under section 31(2A) or (2B)(a) of the 1987 Act (i.e. where the local authority is satisfied the applicant has a priority need and became homeless intentionally). The local authority's duty is to secure that accommodation becomes available, so the landlord in a tenancy under the new paragraph 5A may be a body other than the local authority (e.g. an RSL). Subsection (5) also makes clear that the tenancy should be for a minimum of one year and should be temporary.

Section 6: Intentionally homeless persons: short Scottish secure tenancies

13. This section makes provision for the changed duties to an applicant who has a priority need for housing but is also found to be intentionally homeless. Subsection (1) modifies the application of paragraph 16 of schedule 2 to the 2001 Act as it relates to the 5A short SST to ensure that where repossession takes place under section 16(2)(b) or (c) of that Act the other suitable accommodation to be provided by the landlord must be accommodation secured by a further 5A short SST.

14. Subsection (2) inserts new subsections (7A), (7B) and (7C) into section 34 of the 2001 Act to set out the duties of the local authority, the landlord where that is not the local authority, and the tenant, that attach to the provision of a 5A short SST. Under new subsection (7A), the local authority must provide or ensure the provision of such housing support services as it considers appropriate with a view to enabling the tenancy to convert to a SST. The subsection also places a duty on the landlord to provide information to the authority on the operation of the tenancy and support services provided. Under new subsection (7C), the local authority, landlord and tenant must periodically review the tenant's compliance with the tenancy obligations and the obligations in relation to housing support services which will be set out in the tenancy agreement (new subsection (7B)). Subsection (3) gives Ministers powers to issue guidance on support services to be provided and on the procedures to be taken on review and any action to be taken. Subsection (4) provides for the automatic conversion of a 5A short SST to a SST after 12 months if the landlord has not served a notice for repossession.

LOCAL CONNECTION

Section 7: Application of section 27 of the 1987 Act to refugees

15. Section 27 of the 1987 Act sets out the meaning of “local connection” for the purposes of Part II of that Act. One element of the definition is that applicant is, or was, “normally resident” in the area “and his residence in it is or was of his own choice”. Circumstances in which residence is not of the applicant’s own choice are listed at section 27(2) of the 1987 Act - section 7 adds to the current list to include circumstances where the applicant was resident in accommodation provided in pursuance of the Immigration and Asylum Act 1999.

RESTRICTION OF POWER OF REFERRAL

Section 8: Power to modify section 33 of the 1987 Act

16. This section inserts sections 33A and 33B into the 1987 Act, giving the Scottish Ministers the power to restrict the operation of section 33 of that Act, which allows referral of a homeless applicant to another local authority in certain circumstances. Section 33A allows Ministers to prescribe that the power of a local authority to refer an applicant to another authority is not to be exercisable by, or in relation to, such local authorities as are specified in an order. This enables Ministers both to restrict a specified local authority from making referrals and/or other local authorities making referrals to it. An order under section 33A will not affect the operation of other provisions (e.g. section 34 of the 1987 Act) relating to cases where a referral has taken place prior to section 33 being disapplied. Section 33B requires Ministers to make a statement on the circumstances in which the power will be exercised and the criteria which will be used. This statement must be consulted on before being made or modified.

HOMELESS PERSONS: ACCOMMODATION

Section 9: Suitability of accommodation for homeless persons

17. Subsection (1) amends section 29 of the 1987 Act to require local authorities to provide interim accommodation to a household whom they have assessed as homeless until such a point as they have discharged their duty to secure accommodation under section 31 of that Act. It also gives Ministers the powers to specify, by statutory instrument, accommodation which cannot be provided as such interim accommodation, but allows for this to be subject to conditions or exceptions. Subsection (2) amends section 32(8) of the 1987 Act in order to make clear that accommodation provided, in pursuance of section 31 or 32 of that Act, for a person in priority need who has dependent children must be suitable for occupation by such children.

PERSONS AT RISK OF DOMESTIC ABUSE

Section 10: Persons at risk of domestic abuse

18. This section makes amendments to sections 20, 24 and 33 of the 1987 Act to replace references to domestic violence with references to domestic abuse. This enables consistency with the wording in section 25 and extends the references to include behaviour other than physical violence.

NOTICES TO LOCAL AUTHORITIES

Section 11: Notice to local authorities of proceedings for possession and enforcement of standard securities.

19. This section places a duty on landlords to notify the local authority when raising proceedings for possession of a dwelling house, unless the landlord is the local authority or is already required to notify the local authority under any other enactment. The schedule to the Act makes modifications to enactments for that purpose and also imposes a similar duty on creditors taking steps to enforce standard securities. Subsection (3) allows Ministers to prescribe in regulations the form of the notice and how it is to be given; the regulations will, under subsection (6), be subject to negative procedure. Subsection (7) extends the guidance powers of Ministers under section 79 of the 2001 Act to include guidance on the action to be taken by local authorities as a result of notification.

ASSURED TENANCIES: RECOVERY OF POSSESSION

Section 12: Assured tenancies: recovery of possession for non-payment of rent

20. Section 12 amends section 18 of the Housing (Scotland) Act 1988 to allow the sheriff discretion not to make an order for possession under Ground 8 of Schedule 5 to that Act in circumstances where the rent arrears are a consequence of a delay or failure in the payment of housing benefit. It also directs the sheriff to have regard to delay or failure in payment of housing benefit when considering whether it is reasonable to make an order for possession under Ground 11 or 12 of Schedule 5. References to delay or failure in a payment do not include circumstances where this is a result of any act or omission of the tenant.

GENERAL

Section 14: Commencement and short title

21. Subsections (1) to (3) allow the Scottish Ministers to set different dates to commence different provisions of the Act, and to make appropriate transitional, transitory and saving provisions.

PARLIAMENTARY HISTORY OF HOMELESSNESS ETC. (SCOTLAND) ACT 2003

The following table sets out, for each Stage of the proceedings in the Scottish Parliament on the Bill for this Act, the dates on which proceedings at that Stage took place, the references to the Official Report of those proceedings and the dates on which Committee Reports were published and the references to those Reports.

Proceedings and Reports

Reference

Introduction

16 September 2002 SP Bill 63 (Session 1)

Stage 1

(a) Social Justice Committee

18th meeting, 2002 30 October 2002, cols 3152-3167

19th meeting 2002 6 November 2002, cols 3206-3242

20th meeting 2002 13 November 2002, cols 3243-3286

21st meeting 2002 20 November 2002, cols 3287-3308

22nd meeting 2002 4 December 2002, cols 3314-3336

23rd meeting 2002 11 December 2002, minutes

11th Report 2002

(11 December 2002): Stage 1 Report on the Homelessness etc. (Scotland) Bill

SP Paper 716 – Volume 1 Report

SP Paper 716 – Volume 2 Evidence

(b) Finance Committee

21st meeting 2002 5 November 2002, cols 2300-2320

23rd meeting 2002 19 November 2002, col 2404 & minutes

(c) Subordinate Legislation Committee

33rd meeting 2002 26 November 2002, cols 1107-1108

34th meeting 2002 3rd December 2002, col 1115

(d) Local Government Committee

23rd meeting 2002 24 September 2002, col 3249 & minutes

(e) Consideration by Parliament

18 December 2002 Cols 16452-16509

Stage 2

Social Justice Committee

1st meeting 2003 15 January 2003, cols 3338-3368

Bill (as amended at Stage 2)

SP Bill 63A

Stage 3

(a) Subordinate Legislation Committee

7th meeting 18 February 2003, cols 1223-1224

8th meeting 25 February 2003, col 1243

20th Report 2003 (3 March 2003)

Report on Homelessness etc.

(Scotland) Bill as amended at Stage 2: Delegated Powers Scrutiny S P
Paper 808

(b) Consideration by Parliament

5 March 2003 Cols 19028-19041 & 19055

Royal Assent- 9 April 2003.

Homelessness etc. (Scotland) Act 2003

2003 asp 10

CONTENTS

Homelessness: priority need for accommodation

1. Amendment of section 25 of the 1987 Act
2. Abolition of priority need test
3. Statement on abolition of priority need test Intentional homelessness
4. Inquiries as to intentional homelessness
5. Accommodation for intentionally homeless persons with priority need
6. Intentionally homeless persons: short Scottish secure tenancies Local connection
7. Application of section 27 of the 1987 Act to refugees Restriction of power of referral
8. Power to modify section 33 of the 1987 Act Homeless persons: accommodation
9. Suitability of accommodation for homeless persons Persons at risk of domestic abuse
10. Persons at risk of domestic abuse Notices to local authorities
11. Notice to local authorities of proceedings for possession and enforcement of standard securities Assured tenancies: recovery of possession

12. Assured tenancies: recovery of possession for non-payment of rent
General

13. Interpretation

14. Commencement and short title

Schedule - Notice to local authorities of proceedings for possession and steps for enforcement of standard securities: modification of enactments

The Bill for this Act of the Scottish Parliament was passed by the Parliament on 5th March 2003 and received Royal Assent on 9th April 2003

An Act of the Scottish Parliament to make further provision about homelessness; to provide for the giving of notice to local authorities of proceedings for possession and enforcement of standard securities; to amend section 18 of the Housing (Scotland) Act 1988 in relation to recovery of possession of assured tenancies for non-payment of rent; and for connected purposes.

Homelessness: priority need for accommodation

1 Amendment of section 25 of the 1987 Act

(1) Section 25 (persons having priority need for accommodation) of the Housing (Scotland) Act 1987 (c. 26) (“the 1987 Act”) is amended as follows.

(2) In subsection (1)—

(a) for paragraph (c) substitute—

(c) a person who is vulnerable as a result of—

(i) old age;

(ii) mental illness;

(iii) personality disorder;

(iv) learning disability;

(v) physical disability;

(vi) chronic ill health;

(vii) having suffered a miscarriage or undergone an abortion;

(viii) having been discharged from a hospital, a prison or any part of the regular armed forces of the Crown; or

(ix) other special reason;”,

(b) at the end insert—

(e) a person with whom a person referred to in paragraph (c) or (d) resides or might reasonably be expected to reside;

(f) a person aged 16 or 17;

(g) a person aged 18 to 20 who satisfies either of the conditions specified in subsection (1A);

- (h) a person who, by reason of that person's religion, sexual orientation, race, colour or ethnic or national origins—
 - (i) runs the risk of violence; or
 - (ii) is, or is likely to be, the victim of a course of conduct amounting to harassment;
 - (i) a person who runs the risk of domestic abuse (within the meaning of section 33(3)).”
- (3) After that subsection insert—
- (1A) The conditions referred to in subsection (1)(g) are—
- (a) that, by reason of the circumstances in which the person is living, the person runs the risk of sexual or financial exploitation or involvement in the serious misuse of alcohol, any drug (whether or not a controlled drug within the meaning of the Misuse of Drugs Act 1971 (c. 38)) or any volatile substance;
 - (b) that, at the time when the person ceased to be of school age (within the meaning of section 31 of the Education (Scotland) Act 1980 (c. 44)) or at any subsequent time, the person was looked after by a local authority (within the meaning of section 17(6) of the Children (Scotland) Act 1995 (c. 36)) and the person is no longer being so looked after.
- (1B) In subsection (1)(h), the references to conduct, course of conduct and harassment are to be construed in accordance with section 8 of the Protection from Harassment Act 1997 (c. 40).”
- (4) In subsection (2)(b), at the end insert “, (1A) or (1B)”.
- (5) The Homeless Persons (Priority Need) (Scotland) Order 1997 (S.I. 1997/3049) is revoked.
- 2 Abolition of priority need test
- (1) From such day as the Scottish Ministers may by order made by statutory instrument appoint, the question whether an applicant has a priority need is to be left out of account in determining the duties of a local authority under—
- (a) section 31 (duties to persons found to be homeless), and
 - (b) section 32 (duties to persons found to be threatened with homelessness), of the 1987 Act.
- (2) The day to be appointed under subsection (1) is the earliest day on which, in the view of the Scottish Ministers, all local authorities can reasonably be expected to perform the duties under sections 31 and 32 of the 1987 Act as modified by that subsection.
- (3) An order under subsection (1) may make—

- (a) such modifications of Part II of the 1987 Act and any other enactment, and
 - (b) such incidental, supplemental, consequential, transitional, transitory or saving provision, as the Scottish Ministers think necessary or expedient in consequence or for the purposes of that subsection.
- (4) Except where subsection (5) applies, a statutory instrument containing an order under subsection (1) is subject to annulment in pursuance of a resolution of the Scottish Parliament.
- (5) No order under subsection (1) containing provisions which add to, replace or omit any part of the text of an Act is to be made unless a draft of it has been laid before, and approved by resolution of, the Parliament.
- 3 Statement on abolition of priority need test
- (1) The Scottish Ministers must, by 31st December 2005, prepare and publish a statement setting out the measures which they and local authorities have taken, are taking and intend to take for the purpose of ensuring that local authorities can reasonably be expected to perform the duties under sections 31 and 32 of the 1987 Act as modified by section 2(1) of this Act.
- (2) The statement must specify—
- (a) a target date (which must be no later than 31st December 2012) for the achievement of that purpose, and
 - (b) interim objectives towards the achievement of that purpose.
- (3) Those interim objectives may include proposals to specify, under section 25(2)(a) of the 1987 Act, further descriptions of persons as having a priority need for accommodation.
- (4) The Scottish Ministers—
- (a) must keep the statement under review,
 - (b) may from time to time modify the statement, and
 - (c) must publish any modified statement.
- (5) In preparing or modifying the statement, the Scottish Ministers must have regard to the homelessness strategies and local housing strategies prepared by local authorities under sections 1 and 89 respectively of the Housing (Scotland) Act 2001 (asp 10) (“the 2001 Act”).
- (6) Before preparing or modifying the statement the Scottish Ministers must consult—
- (a) such associations representing local authorities, and
 - (b) such other persons, as they think fit.
- Intentional homelessness
- 4 Inquiries as to intentional homelessness

- (1) In section 28(2) (further inquiries in cases of homelessness or threatened homelessness) of the 1987 Act, for the words from “shall” to “(b)” substitute—
- “(a) shall make any further inquiries necessary to satisfy themselves as to whether he has a priority need, and
- (b) may, if they think fit, make any further inquiries necessary to satisfy themselves as to”.
- (2) In section 30(3)(a) (notification of decision on intentional homelessness) of that Act, at the beginning insert “where they have made inquiries under section 28(2)(b),”.
- 5 Accommodation for intentionally homeless persons with priority need
- (1) In section 24 (definition of homelessness) of the 1987 Act, in subsection (3), after paragraph (e) insert “; or
- (f) it is not accommodation secured by—
- (i) a short Scottish secure tenancy granted in pursuance of paragraph 5A of schedule 6 to the Housing (Scotland) Act 2001 (asp 10), or
- (ii) a Scottish secure tenancy, in circumstances where, immediately before his occupation of it, a local authority had a duty under section 31(2A) or (2B)(a) in relation to him.”
- (2) In section 31 (duties to persons found to be homeless) of that Act, after subsection (2) insert—
- (2A) Where—
- (a) they are satisfied that he has a priority need and that he became homeless intentionally; and
- (b) he does not fall within subsection (2C), they shall secure that accommodation secured by a short Scottish secure tenancy granted in pursuance of paragraph 5A of schedule 6 to the Housing (Scotland) Act 2001 (asp 10) becomes available for his occupation.
- (2B) Where they are satisfied as mentioned in subsection (2A)(a) and he falls within subsection (2C), they shall—
- (a) if (but only if) they think fit, secure that accommodation secured by a short Scottish secure tenancy of the type referred to in subsection (2A) becomes available for his occupation;
- (b) in any other case—
- (i) secure that accommodation becomes available for his occupation on a basis to which section 7 (persons living in hostel and other short-term accommodation) of the Housing (Scotland) Act 2001 (asp 10) applies; and
- (ii) provide, or ensure the provision of, such housing support services (within the meaning of section 91(8) of that Act) as they consider

appropriate with a view to securing that he becomes entitled to accommodation in pursuance of paragraph (a) of this subsection, until either he becomes entitled to accommodation in pursuance of subsection (2A) or paragraph (a) of this subsection or he himself secures accommodation for his occupation.

- (2C) An applicant falls within this subsection if—
- (a) he has been the tenant in a short Scottish secure tenancy granted in pursuance of paragraph 5A of schedule 6 to the Housing (Scotland) Act 2001 (asp 10) which was, within the preceding 12 months, terminated by an order under section 16(2)(a) or 36 of that Act,
 - (b) an order for recovery of possession has, within the preceding 3 years, been made against the applicant, or a person who it is proposed will reside with him, in proceedings under any of the enactments mentioned in paragraph 1(a) to (f) of schedule 6 to that Act on the ground specified in relation to the enactment in question, or
 - (c) the applicant, or a person who it is proposed will reside with him, is subject to an anti-social behaviour order under section 19 of the Crime and Disorder Act 1998 (c. 37).”
- (3) In section 36(2) (protection of property of homeless persons and persons threatened with homelessness) of that Act, after “31(2)” insert “, (2A) or (2B)”.
- (4) In section 5 (duty of registered social landlord to provide accommodation) of the 2001 Act—
- (a) in subsection (1), after “31(2)” insert “, (2A) or (2B)”,
 - (b) in subsection (4), after “request” insert “made for the purposes of section 31(2) of the 1987 Act”,
 - (c) after subsection (5) insert—
- (5A) A registered social landlord complies with such a request made for the purposes of section 31(2A) or (2B)(a) of the 1987 Act only if it provides for the person concerned accommodation secured by a short Scottish secure tenancy granted in pursuance of paragraph 5A of schedule 6.”
- (5) In schedule 6 (grounds for granting short Scottish secure tenancy) to that Act, after paragraph 5 insert—
- “Accommodation for intentionally homeless persons with priority need
- 5A The house is to be let expressly on a temporary basis, for a period of not less than a year, to a person in fulfilment of a duty imposed on a local authority by section 31(2A) or (2B)(a) of the 1987 Act.”
- 6 Intentionally homeless persons: short Scottish secure tenancies
- (1) In section 34 (short Scottish secure tenancies) of the 2001 Act, after subsection (6) insert—

(6A) Where a tenancy is a short Scottish secure tenancy by virtue of paragraph 5A of schedule 6, paragraph 16 of schedule 2 applies with the substitution for sub-paragraph (a) of the following—

“(a) it consists of premises which are to be let by the landlord as a separate dwelling under a short Scottish secure tenancy granted in pursuance of paragraph 5A of schedule 6,”.”

(2) After subsection (7) of that section insert—

“(7A) Where a tenancy is a short Scottish secure tenancy by virtue of paragraph 5A of schedule 6—

(a) the local authority for the area must provide, or ensure the provision of, such housing support services as it considers appropriate with a view to enabling the conversion of the tenancy to a Scottish secure tenancy by virtue of section 37, and

(b) the landlord (if not that authority) must provide the local authority with such information as the authority may reasonably seek in relation to the operation of the tenancy and the housing support services provided in pursuance of paragraph (a).

(7B) The rights and obligations of the tenant in relation to housing support services to be provided in pursuance of subsection (7A)(a) must be included in the tenancy agreement.

(7C) The local authority, the landlord (if not that authority) and the tenant must from time to time jointly review the extent to which the tenant is complying with the obligations referred to in subsection (7B) and the tenant’s obligations under the tenancy agreement.”

(3) In subsection (8) of that section—

(a) after “to” insert— “(a)”,

(b) at the end insert “or (7A), and

(b) the procedure to be followed in relation to reviews under subsection (7C) and the action to be taken following such reviews.”

(4) In section 37(1)(a) (conversion to Scottish secure tenancy) of that Act, for the words “or 2” substitute “, 2 or 5A”.

Local connection

7 Application of section 27 of the 1987 Act to refugees In section 27(2)(a) (circumstances in which residence in a district is not of a person’s own choice) of the 1987 Act, after sub-paragraph (ii) insert “or

(iii) was resident in accommodation provided in pursuance of section 95 (provision of support for asylum-seekers and dependants) of the Immigration and Asylum Act 1999 (c. 33),”.

Restriction of power of referral

8 Power to modify section 33 of the 1987 Act

After section 33 (referral of application to another local authority) of the 1987 Act insert—

“33A Power to modify section 33

- (1) The Scottish Ministers may by order made by statutory instrument provide that, for so long as the order is in force, the power of a local authority under subsection (1) of section 33 to notify another local authority of the matters referred to in that subsection—
 - (a) shall not be exercisable by such local authorities or such descriptions of local authority as are specified in the order, or shall be exercisable by such local authorities or descriptions of local authority as are specified in the order only in such circumstances, or with such modifications, as are specified in the order;
 - (b) shall not be exercisable in relation to such local authorities or such descriptions of local authority as are specified in the order, or shall be exercisable in relation to such local authorities or descriptions of local authority as are specified in the order only in such circumstances, or with such modifications, as are specified in the order.
- (2) An order under this section may—
 - (a) provide for this Part to apply with such modifications, and
 - (b) make such transitional, transitory or saving provision, as the Scottish Ministers think necessary or expedient in consequence of the order.
- (3) A statutory instrument containing an order under this section is, if made without a draft having been laid before, and approved by a resolution of, the Scottish Parliament, subject to annulment in pursuance of a resolution of the Scottish Parliament.

33B Statement on exercise of power to modify section 33

- (1) The Scottish Ministers must, before the expiry of the period of 12 months beginning with the coming into force of this section, prepare and publish a statement setting out the circumstances in which, and the general criteria by reference to which, the power under section 33A is to be exercised.
- (2) The Scottish Ministers—
 - (a) must keep the statement under review;
 - (b) may from time to time modify the statement; and
 - (c) must publish any modified statement.
- (3) Before preparing or modifying the statement, the Scottish Ministers must consult—
 - (a) such associations representing local authorities; and
 - (b) such other persons, as they think fit.”

Homeless persons: accommodation 9 Suitability of accommodation for homeless persons

- (1) In section 29 (interim duty to accommodate) of the 1987 Act—
 - (a) in subsection (1), after paragraph (b) insert—
 - (c) where, by virtue of a decision referred to in paragraph (a) or (b), the authority have a duty under section 31 to secure that accommodation of a particular description becomes available for the applicant's occupation, until such accommodation becomes available.”,
 - (b) after subsection (2) insert—
- (3) In subsection (1), “accommodation”, in the first place where the expression occurs, does not include accommodation of such description as the Scottish Ministers may, by order made by statutory instrument, specify.
- (4) Such an order may—
 - (a) specify any description of accommodation subject to conditions or exceptions,
 - (b) make different provision for different purposes and different areas.
- (5) A statutory instrument containing an order under subsection (3) is subject to annulment in pursuance of a resolution of the Scottish Parliament.”
 - (2) In section 32(8) (duty to have regard to best interests of dependent children) of the 1987 Act, at the end insert “and shall, without prejudice to subsection (5) above and section 41, ensure that accommodation provided for such a person's occupation is suitable for occupation by such children, so far as consistent with their best interests”.

Persons at risk of domestic abuse

10 Persons at risk of domestic abuse

- (1) In section 20(2)(aa)(vi) of the 1987 Act (which provides that no account is to be taken, in the allocation of housing, of whether the applicant is resident in the area of a local authority or registered social landlord if the applicant runs the risk of domestic violence), for “violence” substitute “abuse”.
- (2) In section 24(3) of that Act (circumstances in which a person with accommodation is homeless)—
 - (a) in paragraph (b), for the words from “violence”, in the first place where it occurs, to the end substitute “abuse (within the meaning of the Protection from Abuse (Scotland) Act 2001 (asp 14))”,
 - (b) in paragraph (bb), for sub-paragraphs (i) and (ii) substitute “abuse (within the meaning of that Act)”.
- (3) In section 33 of that Act (referral of applications from homeless persons to another local authority)—
 - (a) in subsection (2)(c), for “violence” substitute “abuse”,
 - (b) in subsection (3)—

- (i) for “violence” in the first and third places where it occurs substitute “abuse”,
- (ii) for “violence” in the second place where it occurs substitute “abuse (within the meaning of the Protection from Abuse (Scotland) Act 2001 (asp 14))”,
- (iii) paragraph (b) and the word “or” immediately preceding it are repealed.

Notices to local authorities

11 Notice to local authorities of proceedings for possession and enforcement of standard securities

- (1) Where a landlord raises proceedings for possession of a dwellinghouse, the landlord must give notice of the raising of the proceedings to the local authority in whose area the dwellinghouse is situated, unless the landlord—
 - (a) is the local authority, or
 - (b) is required to give such notice to the local authority under any other enactment.
- (2) The schedule to this Act (which makes modifications of enactments for the purpose of requiring that local authorities are given notice of certain proceedings for possession of houses and of steps taken to enforce certain standard securities) has effect.
- (3) The Scottish Ministers may by regulations made by statutory instrument prescribe—
 - (a) the forms of notices to be given under subsection (1) and under the enactments specified in subsection (5) (which are the enactments modified by the schedule to this Act), and
 - (b) the manner in which such notices are to be given.
- (4) Such regulations may make different provision in relation to different such notices.
- (5) The enactments referred to in subsection (3)(a) are—
 - (a) section 19B(1) (notice to local authority of calling-up of standard security) of the Conveyancing and Feudal Reform (Scotland) Act 1970 (c. 35),
 - (b) section 24(3)(c) (notice to local authority of application to court for remedies on default of standard security) of that Act,
 - (c) section 12A(1) (notice to local authority of proceedings for possession of dwelling-house let on protected tenancy or subject to statutory tenancy) of the Rent (Scotland) Act 1984 (c. 58),

- (d) section 19A(1) (notice to local authority of proceedings for possession of house let on assured tenancy) of the Housing (Scotland) Act 1988 (c. 43),
 - (e) section 14(5A) (notice to local authority of proceedings for possession of house let on Scottish secure tenancy) of the 2001 Act,
 - (f) section 36(6A) (notice to local authority of proceedings for possession of house let on short Scottish secure tenancy) of that Act,
 - (g) section 4(4)(c) (notice to local authority of proceedings to eject proprietor in personal occupancy) of the Mortgage Rights (Scotland) Act 2001 (asp 11).
- (6) A statutory instrument containing regulations under subsection (3) is subject to annulment in pursuance of a resolution of the Parliament.
- (7) In section 79 (issue of guidance by the Scottish Ministers) of the 2001 Act, in subsection (2), after paragraph (b) insert—
- “(ba) the action which should be taken by local authorities on receipt of notices under—
- (i) subsection (1) of section 11 of the Homelessness etc. (Scotland) Act 2003 (asp 10),
 - (ii) the enactments specified in subsection (5) of that section.”.
- (8) In subsection (1)—
- “dwellinghouse” means any building, or part of a building, which is occupied or intended to be occupied as a separate dwelling, and in particular includes a flat,
- “proceedings for possession” means any proceedings in which decree of removing or warrant of ejection or other like order is sought.
- (9) This section binds the Crown.
- Assured tenancies: recovery of possession
- 12 Assured tenancies: recovery of possession for non-payment of rent
- (1) Section 18 (orders for possession) of the Housing (Scotland) Act 1988 (c. 43) is amended as follows.
- (2) In subsection (3), for “subsection (6)” substitute “subsections (3A) and (6)”.
- (3) After that subsection, insert—
- “(3A) If the sheriff is satisfied—
- (a) that Ground 8 in Part I of Schedule 5 to this Act is established; and
 - (b) that rent is in arrears as mentioned in that Ground as a consequence of a delay or failure in the payment of relevant housing benefit, he shall not make an order for possession unless he considers it reasonable to do so.”
- (4) After subsection (4) insert—

- (4A) In considering for the purposes of subsection (4) above whether it is reasonable to make an order for possession on Ground 11 or 12 in Part II of Schedule 5 to this Act, the sheriff shall have regard, in particular, to the extent to which any delay or failure to pay rent taken into account by the sheriff in determining that the Ground is established is or was a consequence of a delay or failure in the payment of relevant housing benefit.”
- (5) At the end insert—
- (8) In subsections (3A) and (4A) above—
- (a) “relevant housing benefit” means—
- (i) any rent allowance or rent rebate to which the tenant was entitled in respect of the rent under the Housing Benefit (General) Regulations 1987 (S.I. 1987/1971); or
- (ii) any payment on account of any such entitlement awarded under Regulation 91 of those Regulations;
- (b) references to delay or failure in the payment of relevant housing benefit do not include such delay or failure so far as referable to any act or omission of the tenant.”
- (6) In section 20 (extended discretion of court in possession claims) of that Act, in subsection (6), at the end insert “except Ground 8 in a case where the sheriff is satisfied as mentioned in section 18(3A) above”.

General

13 Interpretation

(1) In this Act—

“the 1987 Act” means the Housing (Scotland) Act 1987 (c. 26),

“the 2001 Act” means the Housing (Scotland) Act 2001 (asp 10).

- (2) Except where the context otherwise requires, any word or expression used in section 2 or 3 of this Act and in Part II of the 1987 Act has the same meaning in that section as it has for the purposes of that Part.

14 Commencement and short title

- (1) Except for section 13 and this section, the provisions of this Act come into force on such day as the Scottish Ministers may by order made by statutory instrument appoint.
- (2) Different days may be appointed under this section for different purposes.
- (3) An order under this section may contain such transitional, transitory and saving provision as the Scottish Ministers think necessary or expedient in connection with the provisions brought into force by the order.
- (4) This Act may be cited as the Homelessness etc. (Scotland) Act 2003.

SCHEDULE Notice to local authorities of proceedings for possession and steps for enforcement of standard securities: modification of enactments (introduced by section 11) Conveyancing and Feudal Reform (Scotland) Act 1970 (c. 35)

1 (1) The Conveyancing and Feudal Reform (Scotland) Act 1970 is amended as follows.

(2) After section 19A (notice to occupier of calling-up), insert—

“19B Notice to local authority of calling-up

(1) Where a creditor in a standard security over an interest in land used to any extent for residential purposes serves a calling-up notice, the creditor shall give notice of that fact to the local authority in whose area the security subjects are situated, unless the creditor is that local authority.

(2) Notice under subsection (1) shall be given in the form and manner prescribed under section 11(3) of the Homelessness etc. (Scotland) Act 2003 (asp 10).”

(3) In section 21 (notice of default), in subsection (2A)—

(a) for “Section 19A of this Act applies” substitute “Sections 19A and 19B of this Act apply”,

(b) for “it applies” substitute “they apply”.

(4) In section 24 (application by creditor to court for remedies on default)—

(a) in subsection (3)—

(i) at the end of paragraph (a), the word “and” is repealed, and

(ii) at the end insert “, and

(c) give notice of the application to the local authority in whose area the security subjects are situated, unless the creditor is that local authority.”,

(b) in subsection (4), for “(3)” substitute “(3)(a) or (b)”,

(c) after subsection (4), insert—

(4A) Notice under subsection (3)(c) above shall be given in the form and manner prescribed under section 11(3) of the Homelessness etc. (Scotland) Act 2003 (asp 10).”

Rent (Scotland) Act 1984 (c. 58)

2 After section 12 (extended discretion of court in claims for possession of certain dwelling-houses) of the Rent (Scotland) Act 1984, insert—

12A Requirement to notify local authority of proceedings for possession

(1) Where a landlord raises proceedings for possession of a dwelling-house which is let on a protected tenancy or subject to a statutory tenancy, the landlord shall give notice of the raising of the proceedings to the local authority in whose area the dwelling-house is situated.

(2) Notice under subsection (1) shall be given in the form and manner prescribed under section 11(3) of the Homelessness etc. (Scotland) Act 2003 (asp 10).”

Housing (Scotland) Act 1988 (c. 43)

3 After section 19 (notice of proceedings for possession of house let on assured tenancy) of the Housing (Scotland) Act 1988, insert—

“19A Requirement to notify local authority of proceedings for possession

(1) Where a landlord raises proceedings for possession of a house let on an assured tenancy, the landlord shall give notice of the raising of the proceedings to the local authority in whose area the house is situated, unless the landlord is that local authority.

(2) Notice under subsection (1) above shall be given in the form and manner prescribed under section 11(3) of the Homelessness etc. (Scotland) Act 2003 (asp 10).”

Housing (Scotland) Act 2001 (asp 10)

4 (1) The 2001 Act is amended as follows.

(2) In section 14 (proceedings for possession of house let on Scottish secure tenancy), after subsection (5), insert—

“(5A) Where a landlord raises proceedings under this section, the landlord must give notice of the raising of the proceedings to the local authority in whose area the house in question is situated, unless the landlord is that local authority.

(5B) Notice under subsection (5A) is to be given in the form and manner prescribed under section 11(3) of the Homelessness etc. (Scotland) Act 2003 (asp 10).”

(3) In section 36 (proceedings for possession of house let on short Scottish secure tenancy), after subsection (6), insert—

“(6A) Where a landlord raises proceedings under this section, the landlord must give notice of the raising of the proceedings to the local authority in whose area the house in question is situated, unless the landlord is that local authority.

(6B) Notice under subsection (6A) is to be given in the form and manner prescribed under section 11(3) of the Homelessness etc. (Scotland) Act 2003 (asp 10).”

Mortgage Rights (Scotland) Act 2001 (asp 11)

5 In section 4 (notices to debtors, proprietors and occupiers) of the Mortgage Rights (Scotland) Act 2001—

(a) in subsection (4)—

(i) at the end of paragraph (a), the word “and” is repealed,

(ii) at the end insert “, and

- (c) give notice of the commencement of the proceedings to the local authority in whose area the security subjects are situated, unless the creditor is that local authority.”,
- (b) in subsection (5), for “(4)” substitute “(4)(a) or (b)”,
- (c) after subsection (5), insert—
“(5A) Notice under subsection (4)(c) is to be given in the form and manner prescribed under section 11(3) of the Homelessness etc. (Scotland) Act 2003 (asp 10).”