

# dPA

defensor del  
pueblo Andaluz

---

## **Reflexiones en torno al reto de garantizar un derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada para toda la ciudadanía**

Conferencia de clausura de la Jornada sobre el Derecho a la Vivienda  
Sevilla, 6 de noviembre de 2007

---

**José Chamizo de la Rubia  
Defensor del Pueblo Andaluz**

## ÍNDICE GENERAL

<u>1. Los poderes públicos como garantes del Estado Social.....</u>	<u>3</u>
<u>2. Las Administraciones Públicas responsables de garantizar el derecho reconocido en el art. 47 CE.....</u>	<u>9</u>
<u>3. La articulación de un derecho de acceso a la vivienda digna para toda la ciudadanía.....</u>	<u>12</u>
<u>4. Medidas para garantizar el derecho de acceso a una vivienda para toda la ciudadanía.....</u>	<u>18</u>
<u>La conveniencia de un pacto político y local y de la concertación empresarial. ...</u>	<u>19</u>
<u>La necesidad de diseñar planes de vivienda y suelo flexibles.....</u>	<u>20</u>
<u>La creación de un gran parque de viviendas protegidas en alquiler de iniciativa pública y privada.....</u>	<u>21</u>
<u>La apuesta por la rehabilitación de inmuebles y de manera singular para destinarlos al alquiler.....</u>	<u>23</u>
<u>El desarrollo de políticas de suelo para destinarlas a viviendas protegidas.....</u>	<u>24</u>
<u>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.....</u>	<u>25</u>
<u>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....</u>	<u>26</u>
<u>Las políticas de fomento del alquiler.....</u>	<u>27</u>
<u>La adaptación de los Planes de Vivienda y Suelo a las nuevas realidades de la composición de los hogares españoles .....</u>	<u>27</u>
<u>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.....</u>	<u>28</u>
<u>La creación de un registro municipal de solicitantes de vivienda integrado a nivel de Comunidad Autónoma.....</u>	<u>30</u>

La creación de una ventanilla única par la información y el acceso a la vivienda protegida en Andalucía.....30

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.....31

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

### 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*”<sup>1</sup>.

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**<sup>2</sup>.

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 educación<sup>3</sup>-, 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 salud<sup>4</sup>, que pese a no poseer la naturaleza de derecho fundamental, está siendo

---

<sup>1</sup> Marcuse, H., *El final de la Utopía*, Ed. Ariel, 2ª edición, 1981, ISBN 8434406578, pág. 11.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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*.

<sup>4</sup> 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.”.

garantizado en la actualidad para toda la ciudadanía nacional o extranjera con residencia en nuestro país<sup>5</sup>. 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.

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

---

<sup>5</sup> 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.

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**<sup>6</sup>, 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 andaluz<sup>7</sup>.

Todo ello acontece en un estado **definido constitucionalmente como “democrático y social de derecho”**, en el que se reconoce, en su art. 47<sup>8</sup>, 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

---

<sup>6</sup> 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, IGEI, desarrollado por la Fundación de Estudios Financieros (FEF), le otorgaba en el 2007 el mismo lugar.

<sup>7</sup> Fuente Instituto Nacional de Estadística (INE). Contabilidad regional de España. Base 2000. Cuentas de renta de los hogares. Serie 2000-2004

<sup>8</sup> 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.

art. 9.1, establece que sus preceptos vinculan no sólo a los poderes públicos, sino a toda la sociedad.

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 adecuada<sup>9</sup>, 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*"<sup>10</sup>, 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 técnicamente insuficiente para absorber el impacto de los

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> Este informe se encuentra publicado en la página web de la Asociación Hipotecaria Española, [www.ahe.es](http://www.ahe.es).

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 globalizada<sup>11</sup>; la existencia de una, al menos, cierta sobrevaloración de los inmuebles<sup>12</sup>, el ligero repunte de la morosidad en las hipotecas<sup>13</sup>, que no hacen sino añadir 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 m<sup>2</sup> requería 3,4 veces el salario medio de ese año, mientras que en el año 2004 era preciso destinar 8,2 veces el salario para poder ejercitar la compra<sup>14</sup>. Así las cosas, **una persona joven debería cobrar un 121,13 más de lo que actualmente es su**

---

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> 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 Justicia*, 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.

<sup>13</sup> 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.

**remuneración para comprar una vivienda libre de 90 m<sup>2</sup> en España.** La superficie máxima tolerable para jóvenes con un salario anual de 16.071,55 euros, al año, sería de 45,2 m<sup>2</sup> 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 asumible<sup>15</sup>.

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. 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<sup>a</sup>,** relativa a «*La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad 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 Constitucional<sup>16</sup>, 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 CE<sup>17</sup>, para declarar ajustada a derecho en

---

<sup>14</sup> Según el informe elaborado por Comisiones Obreras, *Precio y accesibilidad de la vivienda en España en el periodo 1987-2004*.

<sup>15</sup> 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 los y las jóvenes a la vivienda libre y protegida”, publicado en la página web del Consejo de la Juventud [www.cje.org](http://www.cje.org).

<sup>16</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional 52/1988, de 20 de Julio, y 59/1995, de 17 de Marzo.

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 ...».<sup>18</sup>

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**<sup>19</sup>.

Sin perjuicio de ello, es **momento de reflexionar sobre si Andalucía puede, con base en la normativa que conforma el bloque de constitucionalidad**<sup>20</sup>, **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,

---

<sup>17</sup> El art. 148.1 CE establece que «Las Comunidades Autónomas podrá asumir competencias en las siguientes materias (...) 3º. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

<sup>18</sup> 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».

<sup>19</sup> En este sentido se ha manifestado STC 152/1988, de 20 de Julio, ya citada en la nota 14.

<sup>20</sup> 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.

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 constitucionales<sup>21</sup> en esta materia, ni tampoco introduce novedad alguna con respecto a la situación existente.

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

---

<sup>21</sup> 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](http://www.defensor-and.es)), dentro del apartado de Legislación y Jurisprudencia, Estatuto de Autonomía, Aportaciones a la Reforma del Estatuto.

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».

### **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<sup>22</sup>**, 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<sup>23</sup>, 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,

<sup>22</sup> 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 denunciarnos en nuestro Informe Especial al Parlamento de Andalucía *Vivir en la calle, la situación de las personas sin techo en Andalucía*.

<sup>23</sup> 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*).

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, 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<sup>24</sup>**, 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

---

<sup>24</sup> 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 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](http://www.newsmatic.e-pol.com.ar/equipofederaldetrabajo), [www.opsi.gov.uk/legislation/scontland/acts2003](http://www.opsi.gov.uk/legislation/scontland/acts2003) y [www.habitat.org](http://www.habitat.org).

vivienda o el alojamiento se garantiza en función del perfil y localización más adecuada según las necesidades familiares o personales de los solicitantes.

**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**<sup>25</sup>. 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** –algunas de cuyas quejas les hemos referido al principio de mi intervención–.

---

<sup>25</sup> 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.

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**<sup>26</sup>. 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.

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.

---

<sup>26</sup> 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.

● **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 sí 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 altas<sup>27</sup>, 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 necesitaran 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.

#### **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 derecho<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> 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.

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.

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:**

***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

<sup>28</sup> 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.

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 privados<sup>29</sup>.

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 nacionales<sup>30</sup>. Esta demanda se centrará, sin lugar a dudas y fundamentalmente, hacia la vivienda protegida en régimen de propiedad o en alquiler.

### ***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.

---

<sup>29</sup> 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).

<sup>30</sup> 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».

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.

### ***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**<sup>31</sup>. 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 demanda<sup>32</sup>.

No desconocemos las ventajas, y por ello mismo, que la demanda mayoritaria de la ciudadanía se orienta a las viviendas en propiedad<sup>33</sup>. Ahora bien, **la obligación de los poderes públicos**, a la hora de garantizar los objetivos del art. 47 CE, **no es contribuir a la formación de patrimonios privados basados en la propiedad de la**

---

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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](http://www.estudios.lacaixa.es)

<sup>33</sup> 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.

**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 oferta<sup>34</sup>.

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.

***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**

---

<sup>34</sup> 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.

**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 ultimo 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.

### ***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 LOUA<sup>35</sup> 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

---

<sup>35</sup> 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».

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 Autonómica.

**¿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 Autonómica, 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 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**<sup>36</sup>.

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**

---

<sup>36</sup> El art. 37 LOUA establece los supuestos en los que, preceptivamente, hay que proceder a la revisión de los Planes Generales de Ordenación Urbanística.

**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.

***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 titulo 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 publica, 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 las administraciones propietarias de los inmuebles. Ello, con la consecuencia de que, a medio o largo plazo, dar una respuesta publica 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 publico, permitirían **una renovación completa que incluso implicara su sustitución por nuevos edificios en los que se pudieran realizar un numero 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 publico ofrece, a nuestro juicio, unas oportunidades que, por diferente 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 publica, habida cuenta de los efectos tan favorables que tienen, con un coste pequeño, para dignificar la vida de los residentes en ellos.

***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.**

***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 local<sup>37</sup>.

**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

---

<sup>37</sup> 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.

conveniencia de crear un fondo autonómico de garantía para avalar los alquileres protegidos en nuestra Comunidad Autónoma.

### ***La adaptación de los Planes de Vivienda y Suelo a las nuevas realidades de la composición de los hogares españoles***

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 Caixa<sup>38</sup>, 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 m<sup>2</sup>, frente a los 85,3 m<sup>2</sup> de las viviendas españolas<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> 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](http://www.estudios.lacaixa.es)

<sup>39</sup> 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](http://www.estudios.lacaixa.es)

***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 autonómica<sup>40</sup>, 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 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.

---

<sup>40</sup> La autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad. STC 41/1981 de 2 de Febrero.

### ***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 vivienda<sup>41</sup>, 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 datos<sup>42</sup>.

### ***La creación de una ventanilla única par 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**<sup>43</sup>, a nivel de toda la Comunidad Autónoma, en la que todas las 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.

---

<sup>41</sup> El Plan Estatal 2005-2008 contiene una previsión en cierta medida semejante, pero todavía no ha sido desarrollada en nuestra Comunidad Autónoma.

<sup>42</sup> Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (BOE núm. 298, de 14-Diciembre-1999)

<sup>43</sup> En el art. 80 del 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, 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.

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*<sup>44</sup>, 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.

***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 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

---

<sup>44</sup> 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](http://www.defensor-and.es)), dentro del apartado de Informes y Publicaciones, Informes Especiales.

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.