



**DICTAMEN 3/2015 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE
SE REGULA EL PLAN MARCO DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN
DE ANDALUCÍA 2015-2020**

Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 17 de marzo de 2015

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Otras observaciones**
- V. Conclusiones**



I. Antecedentes

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 9 de enero de 2015 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen al proyecto de Decreto por el que se regula el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2015-2020.

Con fecha 13 de enero de 2015, el Consejo remitió escrito a dicha Consejería comunicándole que, según lo establecido en el Acuerdo de 22 de mayo de 2001 del Consejo de Gobierno (BOJA 68, de 16 de junio de 2001), la emisión del informe preceptivo de este órgano supone un acto administrativo independiente que se produce cuando el expediente esté completo y en el momento inmediatamente anterior a su debate en Comisión General de Viceconsejeros; y que en el expediente enviado no constaban todos los documentos necesarios para considerar que estaba completo, entendiéndose que no se había efectuado el trámite de consulta a este Consejo en tanto no se completara el expediente, tal y como establece el artículo 52.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía. La documentación necesaria para completar dicho expediente tuvo entrada en este Consejo el 26 de enero de 2015.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 26 de enero de 2015, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales, a fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el correspondiente acuerdo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo.

A propuesta de la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales, en base al artículo 6.2 de la citada Ley 5/1997, de 26 de noviembre, fue solicitada a la Consejería remitente la ampliación del plazo para la emisión del Dictamen, ampliación que fue concedida.

II. Contenido

El proyecto de Decreto a dictaminar regula el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2015-2020, documento en el que se concretan las políticas de vivienda y rehabilitación en la Comunidad Autónoma y que incorpora acciones y medidas destinadas a hacer real y efectivo el derecho universal a una vivienda digna y adecuada.

El Plan Marco es consecuencia de la obligación recogida en el artículo 12 de Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, que establece que la Administración de la Junta de Andalucía elaborará el correspondiente Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, instrumento encargado de concretar las políticas de vivienda y suelo de la Comunidad Autónoma para el periodo de vigencia al que se refiera.

Tiene como prioridades la rehabilitación y el alquiler, como herramientas para mejorar la ciudad consolidada, para repoblar los cascos históricos y mejorar la vida en las barriadas, indisolublemente ligada al reto europeo de la mejora energética y de la reducción de emisiones. Para esto, el contenido del Plan se orienta hacia los siguientes objetivos: una vivienda digna para los más vulnerables, un modelo europeo de ciudad sostenible y la reconversión del empleo del sector de la construcción a la rehabilitación.

Los anteriores objetivos se enmarcan en un gran objetivo general, ofrecer soluciones a las necesidades de las personas que no pueden acceder a una vivienda digna y adecuada o que corren riesgo de perderla, considerando el parque residencial existente como el soporte principal del derecho a la vivienda en Andalucía. Para lograr los objetivos descritos, el Plan Marco define unos programas y líneas de actuación diferentes a los contemplados hasta ahora, puesto que las circunstancias que definen la actual demanda y los problemas de acceso a la vivienda son distintos de los que caracterizaron, en su momento, la puesta en marcha de los anteriores Planes.

El texto normativo consta de una parte expositiva y una parte dispositiva que consta de noventa y cuatro artículos, trece disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, seis disposiciones finales y un anexo. Está estructurado como sigue:

TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES” (artículos 1 a 16)

Comprende, por una parte, las disposiciones comunes en las que se establece el objeto del decreto, los fines y prioridades del Plan Marco, las directrices generales de su financiación, los principios orientadores de la política pública en materia de vivienda que desarrollará la Administración de la Junta de Andalucía, y crea la Comisión de Seguimiento del Plan Marco.

Por otra parte, dedica el Capítulo II al Programa andaluz en defensa de la vivienda, como servicio de apoyo a la ciudadanía para hacer efectivo y real el derecho a la vivienda, atendiendo especialmente a los que puedan encontrarse en una situación de exclusión social como consecuencia de la pérdida de la vivienda.

El título se divide en los siguientes capítulos:

Capítulo I. Normas comunes (artículos 1 a 11)

Capítulo II. Programa andaluz en defensa de la vivienda (artículos 12 a 16)

TÍTULO II. “DISPOSICIONES EN MATERIA DE VIVIENDA” (artículos 17 a 52)

En este título se regulan determinados aspectos relacionados con la calificación de viviendas protegidas y alojamientos protegidos; por otra parte contempla una serie de medidas para el fomento del alquiler a través de un programa de fomento de un parque público de viviendas protegidas con destino al alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública, y de unos programas para fomentar el parque residencial de viviendas en alquiler.

Como medidas de carácter habitacional recoge los programas de fomento de las cooperativas de vivienda, de la autoconstrucción y de las permutas, en los que la ciudadanía autogestiona los procesos, eliminando intermediarios y favoreciendo el desarrollo de soluciones habitacionales diferentes a los modelos tradicionales. Por último, prevé medidas para la mejora, el mantenimiento y la conservación del parque público residencial de la Comunidad andaluza, con el fin de mantener en todo momento las viviendas en estado digno y adecuado a las nuevas condiciones de habitabilidad.

Este título consta de cuatro capítulos estructurados como sigue:

Capítulo I. Vivienda protegida (artículos 17 a 30)

Sección 1ª. Viviendas y alojamientos protegidos calificados conforme al presente Plan Marco (artículos 17 a 27)

Sección 2ª. Viviendas y alojamientos protegidos acogidos a anteriores planes de vivienda (artículos 28 a 30)

Capítulo II. Fomento del alquiler (artículos 31 a 37)

Sección 1ª. Programa de fomento del parque público de viviendas en alquiler (artículos 31 a 33)

Sección 2ª. Medidas de fomento del parque residencial de viviendas en alquiler (artículos 34 a 37)

Capítulo III. Medidas de carácter habitacional (artículos 38 a 48)

Sección 1ª. Programa de cooperativas de viviendas protegidas (artículos 38 y 39)

Sección 2ª. Programa de viviendas protegidas en régimen de autoconstrucción (artículos 40 a 44)

Sección 3ª. Programa de permutas protegidas de vivienda (artículos 45 a 48)

Capítulo IV. Parque público residencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículos 49 a 52)

TÍTULO III. “DISPOSICIONES EN MATERIA DE REHABILITACIÓN”
(artículos 53 a 94)

El título, dedicado a la rehabilitación, pone especial relieve en las comunidades con menos recursos, para ello se impulsan una serie de medidas para la financiación de actuaciones de rehabilitación y actuaciones públicas para la eliminación de situaciones de infravivienda de especial gravedad.

Por otra parte, incluye acciones para el fomento de la rehabilitación, accesibilidad y eficiencia energética tanto de edificios residenciales de vivienda colectiva como de las propias viviendas, en ambos casos con deficiencias en sus condiciones básicas; y prevé ayudas para la adecuación funcional de las viviendas que constituyan residencia habitual y permanente de personas mayores o con discapacidad.

Además, para la rehabilitación de la ciudad contempla instrumentos como las Áreas de Rehabilitación Integral, con actuaciones para la mejora de las condiciones de alojamiento de la población, a la vez que otros aspectos de carácter urbanístico, social, económico y ambiental; y el Programa de rehabilitación urbana sostenible, que pretende promover la cofinanciación de proyectos de ámbito municipal que persigan la reactivación de las potencialidades y oportunidades de mejora sostenible de las condiciones urbanas, residenciales, patrimoniales, sociales económicas y ambientales de ámbitos urbanos centrales o periféricos.

Por último, recoge medidas para apoyar y fomentar la rehabilitación que ayuden a la ciudadanía en el cumplimiento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación mediante acciones de asesoría y de difusión, entre las que está la iniciativa de La Ciudad Saludable.

El título se estructura de la siguiente forma:

Capítulo I. Rehabilitación y cohesión social (artículos 53 y 63)

Sección 1ª. La infravivienda: aspectos generales (artículos 53 y 54)

Sección 2ª. Programa de transformación de infravivienda (artículos 55 a 59)

Sección 3ª. Programa de actuaciones públicas convenidas para la eliminación de infravivienda (artículos 60 a 63)

Capítulo II. Rehabilitación residencial (artículos 64 a 75)

Sección 1ª. Programa de rehabilitación, accesibilidad y eficiencia energética de edificios (artículos 64 a 69)

Sección 2ª. Programa de rehabilitación autonómica y eficiencia energética de viviendas (artículos 70 a 74)

Sección 3ª. Programa de adecuación funcional básica de viviendas (artículo 75)

Capítulo III. Rehabilitación de la ciudad (artículos 76 a 88)

Sección 1ª. Áreas de Rehabilitación Integral (artículos 76 a 82)

Sección 2ª. Programa para la rehabilitación urbana sostenible (artículos 83 a 88)

Capítulo IV. Instrumentos de apoyo y fomento de la rehabilitación (artículos 89 a 94)

Sección 1ª. Programa de apoyo técnico a la rehabilitación (artículos 89 a 91)

Sección 2ª. Acciones de fomento de la rehabilitación edificatoria y urbana (artículos 92 a 94)

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. Referencias al precio o módulo básico estatal.

Segunda. Actualización del precio de la vivienda protegida a efectos de segundas y posteriores transmisiones.

Tercera. Ingresos familiares.

Cuarta. Publicidad institucional.

Quinta. Atribución a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía de la competencia para la expedición de certificaciones energéticas de las viviendas incorporadas al Programa de intermediación en el mercado del alquiler de viviendas.

Sexta. Cómputo del plazo para determinadas ayudas de adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida.

Séptima. Viviendas de iniciativa municipal y autonómica de planes anteriores.

Octava. Plazo para la identificación de zonas en el mapa urbano de infravivienda en Andalucía.

Novena. Delimitación como Áreas de Rehabilitación Integral de Áreas de Rehabilitación acogidas al Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012.

Décima. Plazo de aplicación de la obligatoriedad de disponer de plan municipal de vivienda y suelo.

Décimo primera. Plazos para la obtención de calificación definitiva.

Décimo segunda. Declaración de zonas de actuación del Programa de transformación de infravivienda.

Décimo tercera. Conceptos utilizados en este decreto.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Aplicación de la exención de devolución de ayudas relativas a viviendas protegidas.

Segunda. Municipios de precio máximo superior.

Tercera. Moratoria para determinadas actuaciones autonómicas de suelo.

Cuarta. Régimen de concesión de determinadas ayudas para actuaciones autonómicas de suelo.

Quinta. Actuaciones de transformación de la infravivienda.

Sexta. Contenido del Informe de Evaluación del Edificio.

Séptima. Actuaciones de rehabilitación autonómica.

Octava. Actuaciones en Áreas de Rehabilitación acogidas al Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012.

Novena. Otras actuaciones acogidas al Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Modificación de la Disposición Adicional Única del Decreto 149/2006, de 26 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Segunda. Municipios de precio máximo superior.

Tercera. Priorización de actuaciones de rehabilitación de elementos comunes de edificios residenciales.

Cuarta. Ayuda a inquilinos de viviendas acogidas al Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012.

Quinta. Habilitación para el desarrollo reglamentario.

Sexta. Entrada en vigor.

ANEXO I. Glosario de conceptos utilizados en este decreto.

III. Observaciones generales

Antes de entrar en el análisis del contenido del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2015-2020, este Consejo quiere llamar la atención sobre una serie de circunstancias y hechos relativos al proyecto de decreto, objeto del preceptivo informe.

La remisión del presente proyecto normativo al CES de Andalucía coincide con la convocatoria de un proceso electoral, tras el que se constituirá un nuevo Parlamento autonómico que encargará la formación de un nuevo gobierno. En este sentido, parece razonable pensar que habrá grandes dificultades para la aprobación del proyecto de Decreto en lo que resta de legislatura.

Por otra parte, conviene señalar que se trata de una norma largamente esperada; ya que han transcurrido más de dos años desde que concluyó el anterior Plan Concertado Andaluz de Vivienda y Suelo 2008-2012. Sin embargo, se solicita la emisión del correspondiente Dictamen el mismo día en el que se disuelve la Cámara legislativa andaluza.

No obstante y a pesar de estas circunstancias, este Consejo, dado que no hay motivos de procedimiento para la devolución del proyecto de decreto, acuerda realizar el preceptivo dictamen, con la incertidumbre razonable de cuál será el futuro de la norma, ya que no ha habido un pronunciamiento expreso por parte de los nuevos responsables del Gobierno andaluz respecto a este asunto. Elaboramos, por tanto, este dictamen con el Parlamento andaluz en funciones y con alta probabilidad de paralización de esta norma hasta tener un nuevo gobierno, que casi con toda seguridad modificará los contenidos en su totalidad o en parte.

Por consiguiente, la elaboración de un Plan de Vivienda y Rehabilitación será una de las medidas que tenga que acometer el próximo gobierno saliente del proceso electoral. En este supuesto, el CES de Andalucía cree conveniente solicitar que se reabra el proceso de negociación del futuro Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación 2015-2020 que, dotado con recursos suficientes, oriente las políticas en materia de vivienda y rehabilitación en los próximos años.

Así mismo, este Consejo cree oportuno destacar la utilidad y valía de la experiencia negociadora de los agentes e interlocutores sociales y económicos en temas de vivienda, ya que ha contribuido a reorientar las políticas de vivienda desde una nueva perspectiva más social e integradora, donde el cumplimiento del

derecho a la vivienda a favor de las personas con menores niveles de renta ha sido una prioridad en Andalucía

En este sentido, creemos que se debería reflexionar sobre el proceso de elaboración que se ha seguido con el presente Plan Marco de la Vivienda y Rehabilitación, ya que si bien ha habido una importante participación, dándose audiencia a un gran número de organizaciones, el resultado no ha sido satisfactorio debido a los escasísimos compromisos y acuerdos alcanzados. Por ello, en opinión de este Consejo, se ha fragmentado una larga trayectoria y experiencia en una materia de tanta importancia para la ciudadanía andaluza. Y no nos referimos, únicamente, al hecho de que haya desaparecido expresamente del título del plan el calificativo de “concertado”, sino a esta nueva filosofía de sortear el diálogo, el acuerdo y el compromiso con las organizaciones que representan a la sociedad.

Ante la situación que hemos expuesto, este dictamen va a tener una estructura diferente a la que normalmente se viene utilizando por este Consejo: se va a realizar un análisis general del Plan Marco, acompañado de unas conclusiones que tratan de servir de orientaciones y directrices sobre los principios y objetivos que, de forma consensuada, entendemos debe tener un plan de estas características en la situación social y económica actual, pero abierto a las adaptaciones necesarias, en función de los cambios que se puedan producir a lo largo de su periodo de vigencia.

El Proyecto de Decreto por el que se regula el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2015-2020, es la plasmación de la principal herramienta de planeamiento que establece la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, en concreto en los artículos 11 y 12; ley andaluza que da contenido al mandato estatutario y constitucional dirigido a los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a la vivienda.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Constitución, 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 Constitución configura el derecho a la vivienda como un principio rector de la política social y económica, de tal forma que su contenido prestacional exige la actuación positiva de todos los poderes públicos con competencias en la materia. Sin perjuicio de que el derecho se proclama respecto de todos los españoles, adquiere una especial significación respecto de quienes carecen de medios para acceder a una vivienda digna y adecuada en el mercado libre, cualificando el deber de las administraciones públicas competentes de generar aquellas «condiciones necesarias» que permitan el eficaz ejercicio del derecho a todos sus titulares.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía actualiza y adapta al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma este mandato constitucional, incluyendo el derecho a la vivienda en el Título I de “Derechos sociales, deberes y políticas públicas” refiriéndolo a todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía. En este marco, se concreta el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de «promover las condiciones necesarias» para la efectividad del derecho a la vivienda, a la vez que potencia su contenido prestacional y lo liga con el principio de igualdad en el acceso a la vivienda. Así, el artículo 25 recoge el deber de los poderes públicos de realizar la promoción pública de la vivienda, añadiendo que la ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten; y el artículo 37.1.22º establece, como principio rector de las políticas públicas, la promoción del acceso a la vivienda protegida de las personas que se encuentren dentro de los colectivos más necesitados.

La planificación sectorial en materia de vivienda y suelo es uno de los instrumentos utilizados por las administraciones públicas para hacer efectivo el derecho fundamental a una vivienda digna y adecuada. En este sentido, observamos cómo el plan que se somete a la valoración por este Consejo pretende ser ese instrumento eficaz y válido, que apueste por un nuevo modelo de planificación en el que encuentren amparo no sólo las disposiciones, actuaciones y programas que contempla el presente decreto objeto de dictamen, sino también otras disposiciones normativas como las establecidas en la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Sin embargo, en opinión de este Consejo el resultado es insatisfactorio por la falta de concreción de los distintos programas y por las generalidades que conforman este Plan Marco.

El CES de Andalucía valora positivamente los objetivos generales del Plan Marco, esto es, una vivienda digna para los más vulnerables, un modelo europeo

de ciudad sostenible y la reconversión del empleo del sector de la construcción a la rehabilitación, aunque considera que debería ser más conciso en cuanto a las actuaciones, y no simplemente remitirlas al correspondiente desarrollo normativo mediante órdenes, sin tan siquiera establecer un plazo para ello.

En cualquier caso, destacamos y coincidimos en la importancia social del gran objetivo general del Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación que no es otro que ofrecer soluciones a las necesidades de las personas que no puedan acceder a una vivienda digna y adecuada o corran el riesgo de perderla por circunstancias sobrevenidas y que están íntimamente relacionada con la persistente crisis económica que venimos sufriendo.

En este sentido, se valoran los aspectos sociales que contiene el Plan Marco, así como el intento de adaptar el enfoque de éste a las nuevas circunstancias económicas, financieras y sociales, dado que el momento en el que se gesta, éstas son radicalmente distintas de las de planes anteriores. Igualmente valoramos la introducción de actuaciones integrales de rehabilitación en zonas urbanas degradadas al objeto de recuperar la urbanización de barrios y mejorar la habitabilidad y confort de edificios.

No obstante lo anterior, el Plan Marco tiene más un carácter de decálogo de intenciones que de un verdadero plan. Observamos que no hay garantías ciertas de financiación de los distintos programas que contiene, al carecer de un escenario de financiación propio, además de carecer de una programación de las actuaciones previstas y de los objetivos concretos, que permitan evaluar su grado de cumplimiento.

Este Consejo comparte que la situación actual exige un replanteamiento de lo realizado hasta ahora, apostando por un modelo orientado hacia un desarrollo territorial que racionalice los crecimientos urbanos, reduciendo su impacto ambiental y recuperando la ciudad consolidada mediante el impulso decidido de la rehabilitación y el alquiler del parque residencial existente, para dar salida al importante parque de viviendas sin uso, incapaz de dar respuesta, hasta ahora, a la actual demanda insatisfecha.

No obstante, el CES de Andalucía considera que debemos avanzar hacia un modelo que propicie un equilibrio entre las distintas formas de acceso a la vivienda y que a su vez, permita la reactivación del sector de la construcción, la generación



de empleo, y el ahorro y la eficiencia energética, en consonancia con las exigencias derivadas de las directivas europeas en la materia.

Consideramos, también, que el proceso de abordaje de un nuevo Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación debería partir de un análisis en profundidad de la situación actual en cuanto a las necesidades existentes y dificultades de acceso a una vivienda digna, con un adecuado examen de los resultados de planes precedentes, en particular, respecto del Plan Concertado de Vivienda y Suelo, 2008-2012.

En este sentido, este Consejo quiere manifestar su preocupación por las casi 120.000 familias andaluzas inscritas en los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, que solicitan de las administraciones públicas soluciones a la necesidad de satisfacer un derecho básico, social y humano como es la vivienda. Todo ello, y a pesar de que, según datos de los Censos de Población y Vivienda 2011, se contabilizan en más de 630.000 las viviendas vacías existentes en Andalucía, de las cuales 80.000 tienen carácter público.

La preocupación de este Consejo se basa en el desconocimiento que tenemos de dónde se ubican estas viviendas, tipología y características. Por ello, consideramos prioritario que el Plan Marco determine la elaboración, en un plazo breve, de un mapa de localización de las viviendas vacías en Andalucía, que pueda identificar la localización y características de estas viviendas para la consecución del derecho a la vivienda.

Consideramos que para elaborar un nuevo plan de vivienda es prioritario realizar un diagnóstico riguroso de la situación actual de la vivienda en nuestra Comunidad, y de las necesidades sociales reales para acceder a una vivienda digna y adecuada. Y para ello, en nuestra opinión, el diagnóstico debe basarse en la información obtenida de los Planes Municipales de Vivienda que elaboren los municipios, y en los datos que ofrecen los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida.

Este diagnóstico debe servir de base para fijar y cuantificar los objetivos que deben cumplirse en la ejecución de las actuaciones y programas que integran el plan; objetivos que podrían fijarse en periodo anual o plurianual, y anexarse como parte del mismo, y como base necesaria para elaborar la memoria socioeconómica. Entendemos, también, que estos objetivos, programas y actuaciones deben ser revisados y evaluados periódicamente, por lo que es



necesario que se recojan en el plan mecanismos de seguimiento, evaluación y revisión.

Por otra parte, este Consejo advierte de una importante similitud, en cuanto a programas y líneas de actuación del Plan Marco con el “Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016”, aprobado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril. Así, son continuas y reiterativas las remisiones al plan estatal en lo que se refiere a criterios, requisitos, procedimiento, cuantías de ayudas, etc., tanto en disposiciones en materia de vivienda, como de rehabilitación. Pongamos como ejemplos el Programa de fomento del parque público de viviendas en alquiler, el Programa de fomento del parque residencial de viviendas en alquiler, el Programa de ayuda al alquiler de vivienda, el Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria y el Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas.

Para la ejecución y desarrollo de los programas del plan estatal, el 15 de septiembre del 2014, se firmó el Convenio de colaboración del Ministerio de Fomento con la Junta de Andalucía, para la ejecución del Plan Estatal de Fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016, que establece, entre otros, unos compromisos de financiación de programas de ambas administraciones.

Por otra parte, el Consejo valora la puesta en valor que hace el Plan Marco de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Esta ley sirve de inspiración al Plan Marco, destacando, entre otros, los fines y prioridades, los grupos de personas recogidas como de especial protección, o la inclusión de los aspectos sociales en la elaboración de los planes de vivienda, en especial el Plan de intervención social recogido en el artículo 8, o en el capítulo II del título I “Programa andaluz en defensa de la vivienda”.

En otro orden de cosas, entendemos que la financiación es un aspecto fundamental en cualquier Plan y que su plasmación en el texto resulta necesaria para la efectividad de los compromisos adquiridos por la Administración y la implementación de las actuaciones programadas, máxime cuando la experiencia pone de manifiesto la falta de liquidez respecto de compromisos establecidos en Planes anteriores, citando como ejemplo la Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz formulada en la queja 12/1566 dirigida a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA), relativa a importantes



retrasos en la tramitación y abono de solicitudes de subvención a las personas arrendatarias de viviendas no protegidas.

En ese sentido, consideramos que el Plan debe venir acompañado de los instrumentos financieros y recursos económicos que lo hagan viable, tanto en lo que se refiere a las correspondientes asignaciones presupuestarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como a los compromisos derivados del Estado y de la UE mediante fondos europeos.

Por tanto, creemos que este nuevo Plan Marco, como herramienta de ejecución de las políticas de vivienda, debe tener un cuadro de objetivos y previsiones presupuestarias anualizado que se anexe al mismo, y que el Gobierno de Andalucía debe provisionarlo con dotación presupuestaria suficiente para cumplir con los objetivos.

Por otra parte, no parece creíble que no se conozcan los recursos disponibles para realizar un presupuesto, ya que existe, como hemos recogido anteriormente, un convenio con el Gobierno de España, y en Andalucía hay, al menos, dos órdenes en vigor que están incluidas en las líneas de actuación de este plan, todas ellas con asignaciones presupuestarias anualizadas.

Además, este Consejo considera escaso el actual parque social de viviendas disponibles para personas en riesgo de exclusión social, por lo que se deberían priorizar y potenciar las medidas dirigidas a este colectivo, con el fin de aumentar la disponibilidad de viviendas del parque público y mejorar su estado de conservación.

De igual modo, se estima necesario concretar las medidas de apoyo a aquellas personas en situación de dificultad temporal en el pago de alquileres, por causas sobrevenidas y por desempleo, no dejando este aspecto pendiente de desarrollo mediante órdenes posteriores a la aprobación del presente plan.

Así mismo, valoramos que se haya introducido, en la parte expositiva del Plan Marco, la garantía del esfuerzo de renta familiar para el acceso al derecho a la vivienda protegida; sin embargo, en la parte dispositiva observamos un vacío al respecto, ya que nada se menciona, salvo en el programa de ayudas a las personas inquilinas pertenecientes a los grupos de especial de protección.



Recordemos que la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, establece el sistema de ayudas autonómicas para todas aquellas personas que accedan a una vivienda protegida en sus dos modalidades: propiedad y arrendamiento. En este sentido, entendemos que la razón principal del plan debe ser satisfacer las necesidades de vivienda de la ciudadanía andaluza y, para la consecución de este fin, debe prever el carácter finalista de las ayudas autonómicas que se fijan en la citada ley.

Así, es fundamental para garantizar el derecho ciudadano a una vivienda, que se arbitre un sistema de ayudas, económicas y de otra índole, de forma que quede garantizado, durante todo el tiempo de su uso o tenencia, el esfuerzo máximo de renta al que pueden hacer frente las familias para acceder a una vivienda. Con este sistema de garantías se intensifica la función social de la vivienda de una manera universal para todos los andaluces y andaluzas, evitándose muchos desahucios por impago ante causas sobrevenidas.

Por otra parte, entendemos necesario que el nuevo plan contemple líneas de actuación y ayudas a favor de las personas jóvenes menores de 35 años. Los datos de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, nos indican que el 90% son demandantes menores de 35 años con un perfil económico de ingresos inferiores a 2,5 veces el IPREM, siendo la opción preferente para acceder a la vivienda, la del alquiler con opción a compra.

En el mismo sentido, y en relación con el objetivo de garantizar el derecho a la vivienda, consideramos que habría que actualizar el módulo básico y el precio de referencia para ajustarlos a la situación que se está viviendo en los últimos años.

Los Planes Municipales de Vivienda y Suelo son, entre otros, los instrumentos básicos para determinar las necesidades de vivienda de las familias residentes en los municipios, al objeto de concretar las viviendas protegidas que se deben promover, los alojamientos transitorios necesarios para temporeros, las actuaciones y medidas para eliminar la infravivienda, y las dirigidas a fomentar la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas. Este Consejo recuerda la obligación legalmente impuesta a los municipios de elaborar y aprobar sus correspondientes planes. Recuerda igualmente que, para que dicha obligación pueda hacerse efectiva, en virtud del artículo 23 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, la Junta de Andalucía tiene la obligación de establecer un sistema de ayudas a los municipios



para la elaboración, aprobación y revisión de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo.

Para la elaboración de estos instrumentos, la ley andaluza establece un plazo de dos años que ha finalizado en 2012. Sin embargo, a pesar de este amplio plazo, son, lamentablemente, pocos los municipios que cuentan con estos planes. De los 771 municipios, tan sólo 8 tienen aprobados o pendientes de aprobación sus respectivos planes de vivienda

Conscientes de esta realidad y de la necesidad de superarla es por lo que, entendemos, el Plan Marco establece un nuevo plazo de un año para la aplicación de la obligatoriedad de disponer de plan municipal, comprometiendo en caso contrario el desarrollo y ejecución de los distintos programas contemplados en el propio plan andaluz.

Desde este Consejo valoramos la iniciativa del Gobierno andaluz de promover e intensificar los instrumentos de planificación en sus distintos niveles competenciales, reforzando la cooperación y coordinación entre la Administración de la Junta de Andalucía y los Entes Locales de forma que se haga efectivo el derecho a la vivienda, y, al mismo tiempo, exigiendo el cumplimiento de las obligaciones que las distintas administraciones públicas tienen dentro del diseño y desarrollo de las políticas de vivienda.

No obstante lo anterior, consideramos conveniente para el interés de la ciudadanía en general y, particularmente, para garantizar la protección del derecho de acceso a una vivienda protegida de las personas que reúnan las condiciones del artículo 5 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, que el Plan Marco prevea la articulación de otros medios que aseguren el cumplimiento de los deberes que la ley determina para la Administración municipal, sin perjudicar la efectividad del derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada.

Por último, este Consejo quiere insistir en la necesaria cuantificación de los objetivos del plan que se nos revela como una cuestión de transparencia y de ejercicio de rendición de cuentas a la ciudadanía. Es un instrumento necesario para la evaluación de las políticas y programas públicos, a la vez que se potencia la eficacia y eficiencia de los mismos.



IV. Otras observaciones

A lo largo del articulado se utiliza el término “ayuntamiento” de modo inapropiado. A este respecto, se propone revisar la terminología empleada, ya que los municipios son entidades locales y como tales ostentan competencias propias y mínimas, mientras que los ayuntamientos son sus órganos de gobierno. Por ello se considera que debe sustituirse el término “ayuntamientos” por el de “municipios”, o cuando en el contexto se utiliza “Administración autonómica”, debe utilizarse la expresión “Administración municipal”.



V. Conclusiones

Este Consejo, partiendo de la consideración del derecho a la vivienda como un derecho de la ciudadanía, entiende que el nuevo plan debe desarrollar y cumplir estrictamente los mandatos de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, con la puesta en marcha de todos los instrumentos que contiene, sin descartar ninguno, y que, a través de un diagnóstico riguroso sobre las situaciones de acceso a la vivienda, sirva para la programación de las actuaciones y medidas que tengan como fin la efectividad del derecho social a la vivienda.

El Plan Marco que se nos presenta para su valoración, si bien cuenta con aspectos positivos, y que así hemos valorado, también es cierto que se presenta con carencias importantes, necesitando medidas que podríamos denominar de “carácter paliativo”, que puedan servir para atender situaciones de emergencia a las que los poderes públicos están obligados a dar solución. El plan debe dar satisfacción al conjunto de los andaluces y andaluzas, a las personas trabajadoras y a quienes cuentan con menos recursos.

En este orden de cosas, este Consejo entiende que el Plan debe converger en tres puntos de apoyo imprescindibles:

- Coordinación y cooperación entre las diversas administraciones públicas implicadas en el marco de las competencias que legalmente tienen asignadas.
- Información, seguimiento y evaluación de los programas contemplados en el plan, para lo que es necesario establecer indicadores cuantitativos y cualitativos.
- Participación real y efectiva de la ciudadanía a través de las diferentes organizaciones sociales y económicas más representativas de aquella, junto al resto de administraciones y agentes implicados en el desarrollo, seguimiento y difusión de las distintas actuaciones programadas.

Por tanto, este Consejo interesa del Gobierno andaluz un plan que parta de un diagnóstico real de las necesidades de vivienda por tipología en nuestra Comunidad y sobre el que se elabore una estrategia que contenga objetivos, directrices, incentivos y requisitos para acceder a los mismos, y comprometa recursos durante la vigencia del plan. Necesidades de vivienda para las que los



Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida constituyen el instrumento básico de planificación municipal, y la principal herramienta de detección de necesidades, por tanto es imprescindible que el Plan de Vivienda, Rehabilitación y Suelo de Andalucía perfeccione estos registros a fin de dotarlos de mayor agilidad y control, e incorpore mecanismos de actualización permanente y de coordinación entre ellos que permitan cumplir con el fin para el que se crearon.

En línea con lo que se ha venido manifestando, se realizan las siguientes recomendaciones al Gobierno de la Junta de Andalucía:

- Abordar, cuanto antes, los trabajos que ayuden a conocer en profundidad el parque de viviendas de titularidad de la Junta de Andalucía. Por ello es necesario que desde la Administración se haga un inventario mediante el que podamos conocer el número de viviendas existentes, características, ubicación, etc., para desarrollar políticas positivas que cumplan con la función social de la vivienda en todas y cada una de ellas, contribuyendo a la vez al incremento del parque público.

- Realizar una provisión de viviendas protegidas destinadas, especialmente, a las familias con niveles de renta de hasta 2,5 veces el IPREM, así como una cuantificación de estas actuaciones en los cinco años de vigencia del plan.

- Respecto al alquiler de viviendas, proponer que se establezca un número suficiente de ayudas con dotación presupuestaria suficiente que garantice el cumplimiento legal del máximo de renta disponible para el pago de la renta del alquiler, es decir, hasta un 25%.

- Igualmente, recomendar que el nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación contemple líneas de actuación y ayudas a favor de las personas jóvenes, y más en las actuales circunstancias en las que se ha suprimido la ayuda estatal de la renta básica de emancipación.

- Por lo que respecta a la rehabilitación, desde este Consejo hacemos una apuesta clara y decidida por la rehabilitación y la regeneración urbana dirigida a mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente de los sectores más vulnerables, por las indudables ventajas que tiene y por la oportunidad de generar actividad productiva y empleo en estos momentos de profunda crisis, en respuesta a necesidades básicas de accesibilidad, eficiencia energética, etc.



Por ello, queremos aconsejar que los distintos programas de rehabilitación se doten con partidas presupuestarias suficientes que, además de atender a la mejora y/o conservación de las viviendas, a su accesibilidad o al ahorro energético, contribuyan a la generación de empleo en la Comunidad.

- Consideramos que debe hacerse una reflexión sobre la evolución en estos últimos años de los precios de las viviendas protegidas en Andalucía en comparación con la evolución de los precios de las viviendas libres en nuestro territorio.

Por ello, es necesario plantear la oportunidad y conveniencia de actualizar el módulo básico, así como los coeficientes aplicables a éste, a fin de poder llevar a cabo, en caso necesario, una política de adaptación de precios de las viviendas protegidas en Andalucía.

- Por último, este Consejo considera prioritario, para constituir una auténtica política de fomento de la vivienda en Andalucía, que el nuevo Plan Marco se dote con presupuesto suficiente para cumplir con los objetivos que se señalen en el mismo. La financiación del futuro plan de Andalucía debe contar con partidas presupuestarias y líneas de financiación propias con un marcado carácter andaluz, para atender de forma estable y permanente al desarrollo y ejecución de la competencia exclusiva que Andalucía tiene en materia de vivienda.

Por esta razón, entendemos que cualquier Plan de Vivienda, Rehabilitación y Suelo debe acompañarse de una memoria socioeconómica que refleje los presupuestos y la cuantificación de los objetivos, así como el impacto en la economía y en el empleo.

Sevilla, 17 de marzo de 2015

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE
ANDALUCÍA

VºBº

EL PRESIDENTE DEL CES DE
ANDALUCÍA



Fdo. Ángel J. Gallego Morales



Fdo. Alicia de la Peña Aguilar