



**DICTAMEN 3/2016 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE
REGULA EL PLAN DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN DE ANDALUCÍA
2016-2020**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 22 de julio de
2016*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**



I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece en su artículo 4.1 la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decreto que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 29 de junio de 2016 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 sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020.

La solicitud de dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 29 de junio de 2016, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales, a fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el acuerdo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía.



II. Contenido

El Proyecto de decreto a dictaminar tiene por objeto regular el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, como instrumento utilizado por la Administración Pública para hacer efectivo el derecho fundamental a una vivienda digna y adecuada mediante la planificación sectorial en materia de vivienda y suelo.

El derecho a la vivienda, como derecho básico de las personas, se encuentra reconocido por la legislación internacional (*Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.1*), europea, española y andaluza.

Así, la Constitución Española establece en su artículo 47 que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, ordenando a los poderes públicos promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. Asimismo, los artículos 148 y 149 prevén que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de vivienda, otorgando al Estado la competencia exclusiva en el establecimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que lo habilita para elaborar un Plan Estatal de la Vivienda.

En lo que respecta a nuestra Comunidad, el Estatuto de Autonomía para Andalucía dedica los artículos 25 y 37.1, al *reconocimiento del derecho de una vivienda digna y adecuada, y al uso racional del suelo*. Además, el artículo 56.1.a) establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, incluyendo las funciones de planificación, ordenación, gestión, inspección y control; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento por parte de las administraciones públicas de Andalucía, y la adopción de las medidas necesarias para su consecución.

El proyecto de Decreto se enmarca en la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, que en su artículo 12 dispone que *“la Administración de la Junta de Andalucía elaborará el correspondiente Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, que será el instrumento encargado de concretar las políticas de vivienda y suelo de la Comunidad Autónoma establecidas en esta Ley, para el período de vigencia al que se refiera”*.

Siendo la planificación sectorial en materia de vivienda y suelo uno de los instrumentos utilizados por las administraciones públicas para hacer efectivo el

derecho fundamental a una vivienda digna y adecuada, hemos de reseñar que nuestra Comunidad Autónoma tiene una consolidada tradición en planes de vivienda (desde 1992 se han sucedido cinco planes autonómicos), siendo el último de ellos el *Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012*, aprobado mediante Decreto 395/2008, de 24 de junio (*modificado por Decreto 266/2009, de 9 de junio*).

El Plan se orienta a priorizar tres fines fundamentales, facilitar el acceso a la vivienda a la ciudadanía en condiciones asequibles y evitar la exclusión social, incentivar la rehabilitación y la promoción de viviendas como medios de fomento de la recuperación económica, y facilitar el cambio hacia un modelo de ciudad accesible y sostenible.

Para lograr dichos objetivos el Plan define una serie de programas y líneas de actuación diferentes a los contemplados en anteriores planes, en coherencia con lo establecido en otros instrumentos de planificación, como el vigente Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2013-2016; el Plan de Intervención Social en Andalucía, que promueve una intervención integral en el parque residencial destinado a unidades familiares con unas circunstancias socioeconómicas más vulnerables; o el Plan Integral de Fomento de la Construcción y Rehabilitación Sostenible en Andalucía, aprobado en el Consejo de Gobierno de 27 de enero de 2015.

El texto normativo consta de una parte expositiva y una parte dispositiva con ciento dos artículos repartidos en tres títulos, dieciséis disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, cuatro disposiciones finales y tres anexos. Su estructura es la siguiente:

TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (artículos 1 a 21)

En el capítulo I se determinan el objeto, los fines, el desarrollo y los principios orientadores del Plan; asimismo, define los grupos de especial protección y recoge la relación del Plan con otros instrumentos de planificación. También contempla el seguimiento y evaluación del plan, su financiación y la actividad inspectora en la materia.

Por su parte, el capítulo II está dedicado al Sistema Andaluz de Información y Asesoramiento Integral en Materia de Desahucios, que en la triple vertiente de

prevención, intermediación y protección, atenderá a las personas en riesgo de pérdida de su vivienda habitual y permanente.

Por último, en el capítulo III, se establecen los instrumentos técnicos de apoyo y colaboración para fomentar entre la ciudadanía el cumplimiento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación de sus viviendas, ayudar a los municipios andaluces para la elaboración, aprobación y revisión de los planes municipales de vivienda y suelo, así como para la creación y mantenimiento de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, y, por último, para fomentar la constitución de cooperativas de viviendas protegidas.

El título se estructura de la siguiente forma:

Capítulo I. Normas comunes (artículos 1 a 11)

Capítulo II. Sistema Andaluz de Información y Asesoramiento Integral en Materia de Desahucios (artículos 12 a 16)

Capítulo III. Instrumentos de apoyo y colaboración (artículos 17 a 21)

Sección 1ª. Programa de apoyo técnico a la rehabilitación y asesoramiento en materia de vivienda (artículos 17 a 19)

Sección 2ª. Acciones de fomento de la rehabilitación edificatoria y urbana (artículos 20 y 21)

TÍTULO II. DISPOSICIONES EN MATERIA DE VIVIENDA (artículos 22 a 60)

Regula, en el capítulo I, las viviendas y alojamientos protegidos calificados conforme al presente Plan y los acogidos a anteriores planes de viviendas, destacando las ayudas a adquirentes de vivienda protegida y a las personas promotoras de viviendas para el alquiler.

El capítulo II se ocupa del fomento del alquiler a través de diversos programas que incentivan este régimen de tenencia.

Asimismo, como medidas de carácter habitacional, el capítulo III contempla un programa para viviendas protegidas en régimen de autoconstrucción y otro de permutas protegidas de vivienda y bolsa de oferta de viviendas.

Finalmente, el capítulo IV se dedica al parque público residencial de la Comunidad Autónoma, así, prevé la aprobación de un Plan de mejora y mantenimiento de dicho parque con el fin de mantener en todo momento las viviendas que lo integran en un estado digno y adecuado; y establece el Programa de incorporación de viviendas, procedentes de entidades financieras de crédito, entidades gestoras de activos inmobiliarios u otras entidades públicas o privadas, al parque público para su cesión de uso, posibilitando su ocupación preferente por personas en situación de emergencia habitacional.

La configuración del título es la siguiente:

Capítulo I. Vivienda protegida (artículos 22 a 37)

Sección 1ª. Viviendas y alojamientos protegidos calificados conforme al presente Plan (artículos 22 a 32)

Sección 2ª. Viviendas y alojamientos protegidos acogidos a anteriores planes de vivienda (artículos 33 a 37)

Capítulo II. Fomento del alquiler (artículos 38 a 43)

Sección 1ª. Programa de fomento del parque público de viviendas en alquiler o cesión de uso (artículos 38 a 40)

Sección 2ª. Medidas de fomento del parque residencial de viviendas en alquiler (artículos 41 a 43)

Capítulo III. Medidas de carácter habitacional (artículos 44 a 52)

Sección 1ª. Programa de viviendas protegidas en régimen de autoconstrucción (artículos 44 a 48)

Sección 2ª. Programa de permutas protegidas de vivienda y bolsa de oferta de viviendas (artículos 49 a 52)

Capítulo IV. Parque público residencial (artículos 53 a 60)

Sección 1ª. Parque público residencial titularidad de la Comunidad Autónoma (artículos 53 a 55)

Sección 2ª. Programa de incorporación de viviendas al parque público para su cesión de uso (artículos 56 a 60)

TÍTULO III. DISPOSICIONES EN MATERIA DE REHABILITACIÓN (artículos 61 a 102)

El capítulo I se ocupa de los programas tendentes a la eliminación de la infravivienda, mediante la financiación de actuaciones de rehabilitación para la mejora de la funcionalidad, seguridad y habitabilidad y actuaciones públicas para la eliminación de situaciones de infravivienda de especial gravedad.

Respecto de la rehabilitación residencial, el capítulo II incluye programas y actuaciones para el fomento de la rehabilitación autonómica de edificios, la rehabilitación autonómica de viviendas, la adecuación funcional básica de viviendas, la rehabilitación energética del parque público residencial y la rehabilitación singular.

Por su parte, el capítulo III, para la rehabilitación de la ciudad orientada hacia un modelo de ciudad sostenible, contempla instrumentos como las Áreas de Rehabilitación Integral, la regeneración del espacio público o la rehabilitación de edificios públicos.

El título se estructura como sigue:

Capítulo I. Medidas para la eliminación de la infravivienda (artículos 61 a 71)

Sección 1ª. Disposiciones generales (artículos 61 y 62)

Sección 2ª. Programa de transformación de infravivienda (artículos 63 a 67)

Sección 3ª. Programa de actuaciones públicas convenidas para la eliminación de infravivienda (artículos 68 a 71)

Capítulo II. Rehabilitación residencial (artículos 72 a 88)

Sección 1ª. Programa de rehabilitación autonómica de edificios (artículos 72 y 77)

Sección 2ª. Programa de rehabilitación autonómica de viviendas (artículos 78 a 82)

Sección 3ª. Programa de adecuación funcional básica de viviendas (artículo 83)

Sección 4ª. Programa de rehabilitación energética del parque público residencial (artículos 84 a 87)

Sección 5ª. Rehabilitación singular (artículo 88)

Capítulo III. Rehabilitación urbana (artículos 89 a 102)

Sección 1ª. Áreas de Rehabilitación Integral (artículos 89 a 94)

Sección 2ª. Regeneración del espacio público (artículos 95 a 98)

Sección 3ª. Rehabilitación de edificios públicos (artículos 99 a 102)

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. Publicidad institucional.

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

Tercera. Ingresos familiares.

Cuarta. Referencias al precio o módulo básico estatal.

Quinta. Actualización del precio de la vivienda protegida a efectos de segundas y terceras transmisiones.

Sexta. Plazos para la obtención de calificación definitiva.

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

Octava. 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.

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

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

Undécima. Declaración de zonas de actuación del Programa de transformación de infravivienda.

Duodécima. Ayudas para la rehabilitación y mejora de las dotaciones e instalaciones de los elementos comunes de los edificios residenciales plurifamiliares.

Decimotercera. Actuaciones del programa regional de espacios públicos.

Decimocuarta. Actuaciones del programa de rehabilitación de edificios públicos de interés arquitectónico.

Decimoquinta. Actuaciones de rehabilitación en casas-cueva.

Decimosexta. 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. Contenido del Informe de Evaluación del Edificio.

Quinta. Actuaciones de rehabilitación autonómica y para la adecuación funcional básica, y ayudas a adquirentes de viviendas protegidas.

Sexta. Ayudas a personas inquilinas del programa de fomento del alquiler y a personas promotoras de viviendas y alojamientos protegidos en alquiler.

Séptima. Ayudas a agencias de fomento del alquiler de los programas de fomento del alquiler de anteriores Planes andaluces de vivienda.

Octava. Otras actuaciones acogidas a planes anteriores.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. Derogación normativa.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Municipios de precio máximo superior.



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

Tercera. Habilitación para el desarrollo reglamentario.

Cuarta. Entrada en vigor.

ANEXO I. Glosario de conceptos utilizados en este Decreto.

ANEXO II. Previsión objetivos Plan Autonómico de Vivienda y Rehabilitación 2016-2020.

ANEXO III. Proyección financiación Plan Autonómico de Vivienda y Rehabilitación 2016-2020.



III. Observaciones generales

Este Consejo, comparte la necesidad de que Andalucía cuente con un Plan que oriente la política de vivienda de nuestra Comunidad Autónoma, si bien hay que señalar que se trata de una norma largamente esperada, ya que han transcurrido casi cuatro años desde que concluyó el anterior Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012.

Dicho Plan Concertado se sustentaba en la concertación social manifestada en el Pacto Andaluz por la Vivienda, suscrito por los agentes sociales y económicos, pero su desarrollo y ejecución se ha visto inmerso en la crisis económica y financiera sin antecedentes a nivel mundial, con la especificidad de la crisis inmobiliaria española de 2008 que han sufrido directamente las familias, especialmente en los sectores de la población con más dificultades económicas, que se han visto en riesgo de perder su vivienda habitual por impago de la hipoteca o de rentas de alquiler, generando un notable incremento del desempleo en el sector de la construcción, así como la desaparición de muchas empresas. Desde entonces, la adquisición, financiación y uso de la vivienda han sido los temas que más han impactado en la sociedad, tanto desde el punto de vista económico como social.

Y así se ha venido reclamando por los diferentes agentes sociales y económicos en los distintos ámbitos de negociación y concertación, un nuevo Plan de Vivienda como instrumento eficaz y válido, que apueste por un nuevo modelo de planificación en el que encuentren amparo no solo las disposiciones, actuaciones y programas recogidos en el presente proyecto de decreto objeto de dictamen, sino también otras disposiciones normativas directamente relacionadas con esta materia, como las establecidas en el Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

Por ello, debemos insistir en la utilidad y eficacia de la experiencia negociadora de los agentes e interlocutores sociales y económicos, plenamente consolidada en la consecución de objetivos de interés general, en este caso en materia de vivienda, ya que ha conseguido reorientar las políticas de vivienda desde una perspectiva más social e integradora, donde el cumplimiento del derecho a la vivienda a favor de las personas más desfavorecidas ha sido una de sus prioridades y, así lo reconoce el nuevo Plan, en tanto en cuanto incorpora gran



parte de las propuestas y aportaciones realizadas por parte de los representantes empresariales, sindicales, consumidores y usuarios, entes locales, y demás agentes y operadores que han intervenido.

En términos generales, el CES de Andalucía valora positivamente esta nueva versión del Plan de Vivienda y Rehabilitación, y el nuevo enfoque con que se aborda la problemática que tiene que ver con el uso y disfrute de una vivienda digna, la satisfacción del derecho de acceso a dicho bien, y el planteamiento que hace en coherencia con las nuevas circunstancias económicas, financieras y sociales. En este sentido, los programas que diseña suponen un cambio en el modelo que ha caracterizado la política de vivienda protegida, que dirigía la mayor parte de los esfuerzos y recursos económicos, en términos de financiación cualificada, a facilitar a los beneficiarios el acceso mediante compra.

Ahora, los objetivos se centran en facilitar el acceso a la vivienda de la ciudadanía en condiciones asequibles, evitando la exclusión social, incentivar la rehabilitación y la promoción de viviendas en régimen de alquiler, de alquiler con opción a compra y como medio de fomento de la recuperación económica, mejorando la ciudad consolidada, las barriadas, repoblando los cascos históricos y en definitiva, facilitado el cambio hacia un modelo de ciudad sostenible y accesible, a través de la vertebración y cohesión social de las ciudades, indisolublemente ligada al reto europeo de la mejora energética y de la reducción de emisiones.

En este sentido se advierte por este Consejo que, en la parte expositiva, al tratar los tres fines fundamentales del nuevo Plan, no se menciona la promoción de viviendas en régimen de alquiler y alquiler con opción de compra, como medio para evitar la exclusión social y facilitar el acceso a la vivienda, ni las actuaciones de rehabilitación, como medio de fomento de la recuperación económica del sector, para reactivar la creación y mantenimiento de empleo estable en el mismo, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 2.

Por todo ello, valoramos y coincidimos en la importancia social de dicho objetivo general del nuevo Plan ofreciendo por un lado, soluciones a las personas con dificultades para acceder a una vivienda digna y adecuada o aquellas que corran el riesgo de perderla por circunstancias sobrevenidas, íntimamente relacionadas con la persistente crisis económica que venimos sufriendo, y por otro,

intentando adaptar el enfoque de este Plan a las nuevas circunstancias económicas y financieras completamente distintas a las de planes anteriores.

Así entre las novedades que presenta el nuevo Plan podemos destacar:

- La previsión de convocar ayudas económicas destinadas a la elaboración, revisión y adaptación de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo, en función de las disponibilidades económicas existentes.

- La delimitación de los grupos de especial protección (artículo 5), que incorpora *“a las personas en situación de desempleo, cuando la misma lleve riesgo de exclusión social, las familias con ingresos por debajo del umbral de pobreza y las que se encuentren en situación o riesgo de exclusión social”*.

- La creación del Sistema Andaluz de Información y Asesoramiento integral en materia de Desahucios, al que se le encomienda la función de atender de forma prioritaria y singularizada a los grupos antes citados del artículo 5, cuya gestión y ejecución se atribuye a las Delegaciones Territoriales competentes en materia de vivienda.

- La incorporación del Programa de viviendas protegidas de precio limitado (artículo 22.3) para aquellas unidades familiares cuyos ingresos anuales no superen 5 ' 5 veces el IPREM, que responde a la idea de conseguir viviendas con un precio contenido, que no tasado.

- La previsión de que se incorporen cláusulas sociales en la contratación pública de las actuaciones contempladas en el Plan.

Este Consejo tiene presente el Dictamen 3/2015, emitido con fecha 17 de marzo de 2015, sobre el proyecto de Decreto por el que se regulaba el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2015-2020, texto inmediatamente anterior al que se nos presenta e imprescindible para la valoración del nuevo Plan.

Y así encontramos, tal y como se solicitó, y a diferencia del borrador del Plan Marco anterior, que el nuevo Plan que ahora se formula, parte de un análisis del grado de cumplimiento de las actuaciones realizadas durante la vigencia del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, de cuyo resultado se da cumplida información en la parte expositiva, lo que sin duda constituye un buen punto de

partida para valorar la idoneidad de los programas y tipologías de las actuaciones protegibles que se proponen, su adecuación a las circunstancias personales y económicas de las familias andaluzas, y qué medidas son las idóneas para dar cumplida satisfacción a sus necesidades de acceso a una vivienda digna, así como su encaje con el marco económico y presupuestario para su financiación.

Este balance se completa con un breve diagnóstico de la problemática actual de la vivienda, tanto desde la óptica social como económica, que evidencian una situación grave en todo el país, y también en Andalucía, del número de desahucios ejecutados, de manera que el resultado conjunto del análisis y diagnóstico se constituye en el soporte para definir los objetivos que sintonizan con las necesidades más acuciantes que arroja la información proporcionada por los Registros Públicos de Demandantes de Vivienda, en cuanto a las necesidades existentes y dificultades de acceso y disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Por ello, se valora la inclusión de actuaciones integrales de rehabilitación en zonas urbanas degradadas (programa de transformación y eliminación de infravivienda y medidas de carácter habitacional mediante la elaboración de un mapa urbano de infravivienda en Andalucía) al objeto de recuperar la urbanización de barrios y mejorar la habitabilidad y confort de los edificios.

En el mismo sentido, y en relación con el objetivo de facilitar el acceso 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 estos años, y poder llevar a cabo, en caso necesario, una política de adaptación de precios de las viviendas protegidas en Andalucía.

En cuanto a la financiación, aspecto fundamental de cualquier instrumento de planificación y programación, el Plan que se formula representa un avance respecto del documento anterior, recogida en el artículo 9 y en los Anexos II y III, y se valora positivamente el hecho de que incorpore una programación de actuaciones así como una previsión de contenido económico y presupuestario acerca de las ayudas que se asignan a los distintos programas. En este sentido, el artículo 9 recoge el compromiso de financiación que se concreta en el Anexo III en relación con los objetivos que se figuran en el Anexo II. No obstante, la estimación que se hace, y que se cifra en la cantidad de 440 millones de euros para todo el plazo inicial de vigencia, así como el número de actuaciones cuyo desarrollo y ejecución prevé, nos parece tremendamente insuficiente en comparación con



planes anteriores (recordemos que la financiación del anterior Plan Concertado se proyectó en 9.500 millones de euros) y las necesidades actuales.

Consideramos que el Plan debe venir acompañado de los instrumentos financieros y recursos económicos en cantidad suficiente para hacerlos viables, tanto en los 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 Unión Europea.

Se solicita a la Consejería de Fomento y Vivienda una mayor dotación económica para el Plan que se presenta, a fin de poder cumplir con garantías la totalidad de los objetivos cuantificados en el Anexo II.

También preocupa a este Consejo, las consecuencias que en este Plan, tendrá el fin de la vigencia del Plan Estatal actual, así como la formulación, en su caso, de un nuevo Plan Estatal, sobre los que no se facilita ninguna previsión.

Así mismo, a este Consejo le preocupa la cuantía que se va a destinar a los programas puestos en marcha con anterioridad, y en que medida ello puede comprometer la financiación de las nuevas actuaciones previstas en el Plan. En aras al principio de seguridad jurídica, sería conveniente una mayor información sobre la previsión económica referida.

En lo que se refiere a las competencias municipales, debe tenerse en cuenta que los municipios tienen competencias propias, según el artículo 92.2 del Estatuto de Autonomía, sobre la planificación, programación y gestión en materia de vivienda, así como su participación en la planificación de la política de vivienda de protección oficial, de ahí el papel destacado de los planes municipales de vivienda y suelo y de los Registros Públicos de Demandantes de Vivienda como instrumentos básicos del nuevo Plan.

En consonancia con todo lo anteriormente expuesto, hay que destacar, por su importancia, el impulso decidido y la puesta en valor que hace el nuevo Plan por la rehabilitación en todas sus vertientes, llamada a desempeñar un papel relevante, en el cambio de modelo productivo de la construcción residencial, tan castigado en estos ocho años de crisis: las actuaciones en rehabilitación demandan mano de obra intensiva, de mejor formación y mayor cualificación

profesional, y facilitan la dinamización de la actividad por parte de las PYMES con una dilatada implantación local, más ligada al territorio y a la demanda de oficios.

Este mayor protagonismo está en línea con las directrices de los instrumentos estratégicos diseñados a nivel comunitario, nacional y andaluz, para la mejora de la eficiencia energética, así como de las condiciones de accesibilidad, de habitabilidad y de funcionalidad de los edificios y viviendas (véase el programa de apoyo técnico a la rehabilitación y asesoramiento en materia de vivienda; acciones de fomento de la rehabilitación edificatoria y urbana; programa de transformación de la infravivienda; programa de rehabilitación autonómica de edificios y de viviendas; ...). En este sentido, el Plan se alinea con los objetivos prioritarios de los programas de ayudas de la Unión Europea, caso del Programa operativo FEDER de Andalucía 2014-2020, y con las líneas básicas de actuación previstas en el Plan Integral para el Fomento de la Construcción y Rehabilitación Sostenible de Andalucía.

Es muy importante dar a conocer la coordinación e interrelación de los diferentes instrumentos de planeamiento que a día de hoy han surgido y pueden continuar surgiendo (como en el seno de la Mesa de la Construcción y Rehabilitación Sostenible de Andalucía, a través del Plan Integral de Fomento de la Construcción y Rehabilitación Sostenible en Andalucía) con las actuaciones que contempla este Plan.

Además, la rehabilitación se concibe como una apuesta encaminada a la gradual y progresiva transformación del sector de la construcción y de la actividad industrial vinculada con la fabricación de materiales, el diseño y desarrollo de nuevos procesos constructivos.

También debemos resaltar la rehabilitación relacionada con la regeneración y renovación de la ciudad existente y, más concretamente, de aquellos espacios urbanos que presentan un elevado grado de obsolescencia y degradación, tanto por el deficiente estado de conservación de las edificaciones y de la urbanización, como por la carencia de espacios y áreas libres, zonas verdes, dotaciones y equipamientos, operaciones cuyo desarrollo es de capital importancia para que la vertebración y cohesión de la ciudad sea una realidad desde el punto de vista social y económico.

En este punto recordar la necesidad de un marco normativo que ofrezca mecanismos tanto urbanísticos como económicos y financieros, que aseguren su ejecución (adaptación de la LOUA a las determinaciones de la ley conocida como de las tres RRR; la adaptación de los instrumentos de planeamiento general para la delimitación de las áreas susceptibles de tales intervenciones; agilizar el proceso de los planes municipales de vivienda y suelo, para identificar dichos ámbitos).

Todo ello unido a que la rehabilitación se encuentra entre los objetivos prioritarios de los programas de ayudas de la Unión Europea, como el Programa operativo FEDER de Andalucía 2014-2020, siendo conscientes de la necesidad de rehabilitación y renovación del parque de viviendas de Andalucía para superar deficiencias básicas vinculadas a la eficiencia energética y la accesibilidad de los edificios.

Este Consejo considera imprescindible una campaña de comunicación y difusión dirigida a los Ayuntamientos y demás Administraciones Públicas, instituciones y organizaciones sociales, profesionales y empresariales, y en especial a la ciudadanía, a fin de dar a conocer el contenido íntegro del Plan que nos ocupa, sus programas y actuaciones (fomento del alquiler, rehabilitación residencial, planes municipales, etc.).

Otro aspecto que centra la atención del Plan tiene que ver con los mecanismos de cooperación y de colaboración que diseña para asegurar y reforzar la participación de los agentes sociales y económicos en el seguimiento y evaluación de los objetivos previstos, entre los que cabe citar la creación de una Comisión de Seguimiento del Plan, la constitución del Observatorio de la Vivienda de Andalucía y los asociados a la redacción de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo.

En relación con los Planes Municipales de Vivienda y Suelo, y su consideración como instrumentos básicos y esenciales para determinar las necesidades de vivienda de las familias residentes en los municipios, se valora de forma positiva la iniciativa de prever ayudas económicas que faciliten su elaboración, revisión y adaptación en el plazo de un año, que junto a la previsión de que pueda operar como criterio de priorización en la concesión de las ayudas, pueden y deben ser determinantes en orden al cumplimiento de la exigencia establecida en la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.



En este sentido, este Consejo recuerda que desde el año 2012 los Ayuntamientos tienen la obligación de elaborar y aprobar sus correspondientes planes municipales de vivienda y suelo, y que pese al tiempo transcurrido son pocos los municipios que cuentan con el referido instrumento.

Por ello, y ante la necesidad de superar esta situación, consideramos positivo el nuevo plazo dado de un año que regula la disposición adicional segunda, sin perjuicio de que se prevea la articulación de otros medios que aseguren el cumplimiento de los deberes que la ley determina para la Administración municipal, de elaborar y actualizar, en su caso, los planes municipales de vivienda y suelo, salvaguardando la efectividad del derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada.

Por otro lado, se observa que el Plan que se formula no aborda la cuestión relativa a la revisión de las condiciones de los suelos adquiridos para el desarrollo de Programas contemplados en el anterior Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, por lo que sería oportuno su toma en consideración en el correspondiente desarrollo reglamentario.

Desde el punto de vista procedimental, este Consejo Económico y Social quiere llamar la atención acerca de la necesidad de dar cumplimiento riguroso a las previsiones normativas en materia de información a los diversos órganos de representación con posibilidades de intervención en el proceso normativo. En particular, y por lo que respecta al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, le faculta para “conocer con carácter previo cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias, e informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias, pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y oportunidad que en ningún caso tendrán carácter vinculante”; asimismo precisa el artículo 57.5 de la mencionada ley que “cuando se rechacen las observaciones o reparos formulados por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, deberá mediar información expresa y detallada”. La norma reglamentaria específica que tal pronunciamiento expreso deberá remitirse por el órgano promotor de la iniciativa a la Consejería competente en régimen local, que habrá de darle traslado al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (artículo 5 Decreto 263/2011, de 2 de agosto, que aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos



Locales). Teniendo en cuenta la materia regulada en el Anteproyecto objeto de dictamen y su incidencia en competencias propias de las entidades locales, tales preceptos deberían haber sido aplicados, no constando, sin embargo, en el expediente administrativo del Anteproyecto de ley esa “información expresa y detallada” que debe trasladarse al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en el supuesto, como es el que ha concurrido en este caso, de que se rechacen sus observaciones y reparos. En este sentido, es necesario recordar la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), r.c. nº 4135/2014, que, en aplicación del mencionado artículo 57 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, anuló el Decreto 357/2010, de 3 de agosto, de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética, al entender que había estado ausente el trámite previsto en el apartado 2 del citado precepto y que, por ende, la ausencia de dicho trámite determinaba la vulneración del artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por último y en línea con lo que se ha venido manifestando, el CES de Andalucía solicita a la Administración de la Junta de Andalucía, el cumplimiento inmediato del ambicioso Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020 que se nos presenta, con una eficaz gestión de los recursos para los programas y líneas de actuación que recoge, sin más aplazamientos ni demoras, dadas las necesidades existentes en la ciudadanía en materia de vivienda, así como en el sector económico de la construcción.

IV. Observaciones al articulado

Artículo 8. Plan de intervención social

Apartado 1

Este Consejo entiende que no hace falta especificar el carácter público o privado del promotor, cuando lo importante es su participación y colaboración en el Plan de Intervención social. Se propone la eliminación de la alusión a estos, quedando el apartado como sigue:

“Al objeto de promover una intervención integral en el parque residencial destinado a unidades familiares con unas circunstancias socioeconómicas más vulnerables, se propicia la implicación y participación de los colectivos sociales, así como de otros sectores de la Administración autonómica y local cuyas materias se encuentren relacionadas en determinados Programas recogidos en este Plan, mediante la elaboración, por parte del promotor de un Plan de Intervención social, en aquellas actuaciones que así se señalen.”

Apartado 2

Se propone incluir una nueva letra con la siguiente redacción:

k) “Sostenibilidad y respeto medioambiental .”

Estos conceptos están íntimamente ligados con los fines prioritarios del presente Plan, especialmente con la rehabilitación.

Artículo 10. Inspección

Se propone eliminar la discrecionalidad que genera la expresión *“deberá valorar y en su caso incluir”* por la de *“incluirá”*, a fin de dar mayor firmeza a las actuaciones inspectoras de los distintos Programas, quedando con la siguiente redacción:

*“La Consejería competente en materia de vivienda, dentro de la planificación de la actividad inspectora en dicha materia, **incluirá** aquellas*



actuaciones inspectoras cuya planificación sea necesaria en relación con los distintos Programas que se contienen o sean desarrollo del Presente Plan”.

Artículo 11. Seguimiento y evaluación

Apartado 2

Dado que la norma se restringe al ámbito autonómico, al tratarse de un Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, este Consejo no entiende la participación de la representación de las organizaciones empresariales y sindicales de nivel estatal, ignorando lo dispuesto en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y lo dispuesto en la disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Se propone la siguiente redacción para las letras b) y c), limitando la representación al ámbito autonómico:

“b) Dos en representación de las organizaciones empresariales más representativas de Andalucía.”

“c) Dos en representación de las organizaciones sindicales más representativas de Andalucía.”

Por otro lado, este Consejo considera importante la participación en la Comisión de Seguimiento de los representantes de los gobiernos locales. Al respecto, se recuerda la competencia propia de los municipios andaluces en la elaboración y gestión de los planes de vivienda y suelo de carácter autonómico, recogida en la LAULA, artículo 9.2.b).

Así mismo y, en consonancia con lo dispuesto en el Decreto 171/2014, de 9 de diciembre, por el que se regula el Observatorio de la Vivienda de Andalucía, que dispone en el artículo 6, apartado 5º, que formará parte de la composición del Consejo *“ Una en representación de la asociación de municipios y provincias de mayor implantación en Andalucía.”*, se propone una nueva letra, con el mismo contenido:

“h) Una en representación de la asociación de municipios y provincias de mayor implantación en Andalucía.”

Apartado 8

Dentro de las funciones encomendadas al Observatorio de la Vivienda de Andalucía, este Consejo considera importante incluir la posibilidad de establecer medidas correctoras, quedando la redacción de la letra e) como sigue:

*“e) Proponer nuevas actuaciones para su inclusión **así como medidas correctoras.**”*

Artículo 16. Convenios de colaboración y cooperación

Se propone añadir al final del párrafo *“dirigidos a la atención gratuita de la ciudadanía en materia de desahucios”*, reforzando así el carácter gratuito del asesoramiento a la ciudadanía en materia de desahucios, que se recoge en el artículo 14. Quedaría como sigue:

*“Para el logro de los objetivos previstos en el Sistema Andaluz de Información y Asesoramiento Integral en Materia de Desahucios, la Consejería competente en materia de vivienda podrá suscribir convenios de colaboración o cooperación con entidades locales, así como con otras entidades públicas y privadas o agentes sociales que persigan fines análogos, **dirigidos a la atención gratuita de la ciudadanía en materia de desahucios.**”*

Artículo 25. Duración del régimen de protección

El anterior Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008/2012, tan solo establecía la obligación de un período mínimo en su artículo 18, al decir que *“el plazo de duración del régimen legal de viviendas protegidas acogidas al programa de viviendas de iniciativa municipal y autonómica, concluirá al transcurrir totalmente el período de amortización del préstamo cualificado sin que dicho plazo pueda ser inferior a 15 años.”*

No se justifica esta ampliación del régimen de protección a 30 años que se recoge en el artículo, sin tener en cuenta determinados supuestos o promociones específicas de viviendas protegidas, cuando además, en la actualidad se han suprimido desgravaciones fiscales en el IRPF, ayudas económicas directas, así como subsidiaciones a préstamos, por falta de disponibilidad presupuestaria.

Artículo 36. Ayudas a adquirentes de vivienda protegida

Nuevo apartado 2

Dado que el principal problema que ha suscitado el drama de los desahucios viene motivado por la imposibilidad de hacer frente al pago de los préstamos hipotecarios contraídos para la compra de vivienda, ya sea ésta libre o protegida, unido a la bajada en el salario medio de nuestro país en estos años de crisis, se hace necesario garantizar que la unidad familiar pueda hacer frente al pago de la cuota. Para ello se propone un nuevo apartado 2:

“La ayuda tendrá carácter anual y tenderá a garantizar que las cantidades que hayan de satisfacerse por la unidad familiar para el pago de la cuota del préstamo no supere la tercera parte de sus ingresos.”

Apartado 4 (con la inclusión del nuevo apartado 2 este pasaría a ser el 5)

Asimismo, se considera que este apartado debe quedar como sigue:

“Los requisitos exigibles a las personas beneficiarias serán los que se deriven de la normativa en materia de vivienda protegida, sin perjuicio de que las convocatorias que se efectúen prioricen el acceso conforme a los ingresos, a la composición y a las circunstancias de la unidad familiar de las personas solicitantes, en el momento de la presentación de la solicitud.”

Artículo 38. Objeto (fomento del alquiler)

Apartado 2

Se estima que el contenido de la letra c) se correspondería con un nuevo apartado, al no tener sentido en relación con la letra a) y b).

También se solicita aclaración en cuanto a qué reservas se pueden modificar por los planes municipales de la vivienda y suelo; si se refiere a los límites de las unidades familiares (*1,2 veces el IPREM/2 ' 50 veces el IPREM*) o a los porcentajes (*al menos la mitad de las viviendas/ el resto de las viviendas*).

Apartado 5

Se propone sustituir el demostrativo “estas” por el artículo “**las**”, al no hacer referencia el precepto a ningún régimen de ayudas en concreto.

Artículo 40. Cuantía de las ayudas (fomento del alquiler)

Apartado 2

Se propone sustituir la expresión “*podrá establecer mediante orden*” por el de “**establecerá mediante orden**”, para mayor garantía de cumplimiento. Quedando el párrafo como sigue:

*“En función a las disponibilidades presupuestarias y a fin de garantizar el cumplimiento con lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, la Consejería competente en materia de vivienda, **establecerá** mediante orden, ayudas a fin de garantizar que la renta de las familias no supere la cuarta parte de sus ingresos.”*

Sección 2ª Programa de incorporación de viviendas al parque público para su cesión de uso. Artículos 56 a 59

Respecto a este Programa, el CES de Andalucía considera conveniente que, de igual forma que se hace con el resto de los Programas del Plan, se detalle en los Anexos II y III, la previsión de los objetivos, así como la proyección financiera del Programa de incorporación de viviendas al parque público para su cesión de uso.

Artículo 59. Destino de las viviendas

Apartado 4

Sin perjuicio del desarrollo que se pueda hacer de dicho Programa, mediante la orden correspondiente, por la que se determinen y relacionen los servicios complementarios al uso de la vivienda y su coste, este Consejo entiende que el incremento de la contraprestación por otros servicios complementarios, como energía, agua o telecomunicaciones, debe hacerse por el consumo real que de los mismos realice cada persona arrendataria, y no por el acceso a los mismos,

debiéndose tener en cuenta, además, que los precios de la renta no pueden exceder de los límites establecidos. Por todo ello, se propone la supresión de dicho apartado.

Artículo 63. Objeto

Apartado 4

Entre los criterios prioritarios que establezcan las convocatorias para la selección de actuaciones, se propone añadir uno más, quedando como sigue:

“e) Las destinadas a garantizar la accesibilidad en las viviendas destinadas a personas con discapacidad.”

Artículo 65. Requisitos y limitaciones

Apartado 2

Para la letra a) se propone una nueva redacción más coherente, quedando así:

*“No estar calificadas urbanísticamente como fuera de ordenación o en situación de asimilado **en régimen** de ordenación, según lo previsto....”*

En la letra c) y como garantía de que las infraviviendas objeto de actuación tengan las condiciones de seguridad estructural y constructivas necesarias para dicha intervención, proponemos que estén avaladas por un informe técnico. La redacción quedaría como sigue:

“c) Presentar unas condiciones de seguridad estructural y constructivas, avaladas por el correspondiente informe técnico, que garanticen la viabilidad de la intervención, salvo que las adquieran como resultado de la actuación.”

Disposición adicional décima

Se propone la reducción del plazo de identificación de zonas en el mapa urbano de infravivienda en Andalucía a 6 meses, dada la importancia que el Plan



reconoce al mapa urbano de la infravivienda, al reconocerlo como el instrumento de información, estudio y análisis de la presencia urbana de la infravivienda, y correspondiéndole su desarrollo al Observatorio de la Vivienda de Andalucía, que cuenta para ello con la colaboración de los Ayuntamientos a través de la información que contienen los planes municipales de vivienda y suelo. Entendemos que esta información puede y debe hacerse en el menor tiempo posible, ya que cuentan con los instrumentos de apoyo y colaboración previstos en el Plan y que es el soporte básico para la puesta en marcha de los programas de transformación y eliminación de las infraviviendas. Quedaría como sigue:

*“Se establece el plazo de **seis meses**, a partir de la fecha de publicación del presente Plan, para la identificación en el mapa urbano de la infravivienda en Andalucía de las zonas urbanas caracterizadas por la concentración de infraviviendas referidas en el artículo 62.2.”*

Disposición transitoria octava

Se solicita una mejora en la redacción de la disposición, al no quedar suficientemente claro el contenido de la misma.



V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida en que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020.

Sevilla, 22 de julio de 2016

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE
ANDALUCÍA

VºBº

EL PRESIDENTE DEL CES DE
ANDALUCÍA



Fdo. Angel J. Gallego Morates



Fdo. Alicia de la Peña Aguilar