

El derecho a la vivienda en Andalucía. Afecciones sobre el planeamiento general.

*No quiero una hipoteca, quiero vivir en una vivienda.*

Víctor José Muñoz

## Introducción

La vivienda se ha constituido en uno de los temas centrales de la planificación urbana y se ha de tener en cuenta cuando las ciudades se ven desbordadas por la población que emigraba desde el medio rural hacia el urbano.

Peter Hall define la ciudad surgida de la primera revolución industrial como “la ciudad de la noche espantosa”, y no era para menos, tal era la preocupación por la vivienda y por las condiciones higiénicas y de hacinamiento que en 1887 se podían leer estudios donde se hacían las siguientes observaciones:

*“Las ciencias naturales modernas han demostrado que los llamados «barrios insalubres», donde están hacinados los obreros, constituyen los focos de origen de las epidemias que invaden nuestras ciudades de cuando en cuando. [...] La clase capitalista dominante no puede permitirse impunemente el placer de favorecer las enfermedades epidémicas en el seno de la clase obrera, pues sufriría ella misma las consecuencias, [...]”*

*Friedrich Engels. “Contribución al Problema de la Vivienda” 1887.*

La vivienda se instituye por los distintos estados como uno de los derechos que garantizaba el estado de bienestar de la población, sirviendo además como una de las fórmulas para garantizar la distribución de la riqueza desde las clases más favorecidas hacia aquellas que gozaban de menos oportunidades.

Este derecho se materializa como uno de los pilares sobre los que ha de asentarse la declaración universal de los derechos humanos, artículo 25.1, que termina calando en el ordenamiento jurídico de la mayoría de los países occidentales como parte de los derechos fundamentales hacia los que deben guiarse sus políticas.

España no iba a ser menos y lo recoge en el artículo 47 de la Constitución, sin embargo se trata como un derecho de segunda clase al incluirlo dentro del capítulo III del título I, en lo que se dio en denominar como principios rectores de la política social y económica. Esto indica que este derecho, aun siendo inherente al individuo, es el resultado de la incidencia que tengan las políticas del estado en su configuración, o lo que es lo mismo, precisan de una fuerte partida presupuestaria para su consecución.

Esta política se materializó en los planes de vivienda, tanto estatales como autonómicos, cuyo principal instrumento fue la vivienda protegida, complementados con programas de subvenciones y exenciones fiscales a la adquisición de la primera vivienda.

Su finalidad era que aquellas capas menos favorecidas de la sociedad pudieran tener acceso a una vivienda digna, sin estar expuestas a los vaivenes del mercado libre, en unas mejores condiciones, tanto en el coste final como en las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios.

En teoría se pretendía que existiera un parque de viviendas que estuviera libre de la ley de la oferta y la demanda, y que este fuera lo suficientemente grande como para poder incidir en el mercado de vivienda libre bajando el precio de esta última, sin embargo, los últimos 20 años han supuesto un duro revés para estas políticas y su resultado final ha puesto de manifiesto la auténtica desconexión entre lo que pasaba en el mercado de vivienda libre y el de vivienda protegida. No hay más que ver las estadísticas oficiales para constatar la diferencia entre los fines buscados y los resultados obtenidos.

La situación acaecida en la última década se ha caracterizado por un crecimiento exponencial del número de viviendas

libres respecto a la protegida, así como la escalada de precios del mercado libre. Esta realidad genera una alarma social cuando se constata que existiendo un parque de viviendas libres terminadas muy superior a la demanda real, las condiciones de acceso a estas son cada vez más difíciles, sobre todo en las grandes ciudades, imponiendo unas condiciones draconianas a aquellos que pretendían el acceso a la propiedad de la misma, derivando en la imposibilidad material de emancipación buena parte de la población joven: principal demandante de vivienda.

Inmersos en este paisaje desolador, las administraciones estatales y autonómicas comienzan a impulsar normas y modificaciones legales que permitan revertir estas situación, imponiendo cupos mínimos de VPO en los nuevos desarrollos urbanos, impulsando otros tipos de vivienda: todavía se recuerda a la ministra de vivienda planteando como solución la vivienda de 30 metros cuadrados; y otras medidas que pretendían hacer efectivo el acceso a una vivienda digna a todos los ciudadanos.

La ley 1/2010, de 8 de mayo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía (LRDVA), se redacta en este momento convulso, a fin de establecer una norma que pudiera dar respuesta a una obligación de la Junta de Andalucía para con sus administrados.

El artículo que aquí se introduce tiene como finalidad exponer los resultados del estudio realizado sobre la incidencia de esta ley en los planes generales de ordenación urbana.

## **Fuentes legales. Compromisos que impone el derecho a la vivienda**

Las fuentes legales que sirven de salvaguarda de este derecho dimanar del artículo 47 de la Constitución, y del artículo 25 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, sin embargo se han venido aceptando varios tratados y documentos ratificados por la ONU, que sirven de herramientas para delimitar dicho derecho.

Sin establecer una relación de todos los documentos y normas que tienen incidencia sobre la configuración del derecho a la vivienda, se resumen unas características mínimas que han de cumplirse por:

1. La vivienda en si misma, debe contar con unas condiciones mínimas de habitabilidad, salubridad y asequibilidad económica para el titular del derecho. Debe también adecuarse culturalmente a la población, siendo un reflejo de las diferencias culturales de quien la va a habitar.
2. El medio urbano en que inserta debe contar con una buena red de servicios básicos e infraestructuras, así como la posibilidad de concurrir en igualdad condiciones a un puesto trabajo y a todos los productos y servicios que se ofertan en la ciudad.
3. El sistema de protección legal tiene que defender este derecho para evitar los desalojos o prácticas de acoso que han estado siempre ligados a procesos especulativos dentro de medio urbano.

Hay que tener presente otro hecho, para no ver la vivienda como un simple bien material, sino como apoyo a otros derechos, como el del trabajo, a la seguridad, a la intimidad.

Lo que difícilmente puede darse si uno no tiene un techo donde desarrollarlos: imaginen que quieren buscar trabajo y no tiene una dirección donde poderles localizar.

Estos serán los mimbres que servirán para calibrar qué actuación es acorde con el derecho a la vivienda o por el contrario lo socava. Serán los criterios que dirija la interpretación que se da de la norma.

## El PGOU y los Planes de Vivienda en Andalucía

La LRDVA establece una serie de instrumentos cuya finalidad es garantizar la efectividad del derecho a la vivienda, estos son:

1. Las determinaciones del planeamiento urbanístico en materia de vivienda, gran parte de las cuales se recogen dentro de los PGOU.
2. Los planes de vivienda y suelo, distinguiendo entre los de ámbito autonómico (PAVS) y los de ámbito municipal (PMVS).
3. Las actuaciones supramunicipales e intermunicipales de vivienda y suelo, instrumento este de índole territorial.

Todos estos instrumentos precisan de un sistema de relaciones que establezcan la jerarquía de estos en aquellos ámbitos donde se concurren varios de estos instrumentos, y como se debe de proceder en el caso de que se establezcan contradicciones entre ellos. Es la propia LRDVA, la que manda que el planeamiento urbanístico municipal se realizará

en coherencia con el contenido de los planes municipales de vivienda y suelo.

Para evitar complejizar la exposición se ha optado por representar en un esquema las relaciones entre los planes y las actuaciones que entran en juego y su incidencia en el planeamiento general y de desarrollo, sin embargo sí que es necesario resaltar que, aparte de la coherencia antes referida, todo el planeamiento en materia de vivienda y suelo, aparte del contenido propio, se proyectan sobre el planeamiento general modulando las determinaciones en materia de vivienda y suelo.

Este será el tema principal de este artículo, cómo lo que se concreta en los planes en materia de vivienda y suelo, y principalmente en los de ámbito municipal (PMVS) modifican y ajustan la ordenación, tanto estructural como pormenorizada, de los PGOU.

Aviso a navegantes: lo que a continuación se expone son las posibilidades que proporciona la ley, y en qué medida es posible mejorar el acceso a una vivienda digna, sin embargo lo recogido en los PMVS sólo precisa de la aprobación de un pleno municipal y su contenido viene impulsado por la voluntad política del mismo y por sus posibilidades económicas.

## Actuaciones que inciden en la planificación en materia de vivienda

La LRDVA define los fines que, bajo el punto de vista del legislador, garantizan la efectividad de este derecho, que son:

- a) *El ejercicio de las potestades de planeamiento urbanístico, de manera que posibiliten el acceso a la vivienda de promoción libre para aquellas personas que tengan recursos económicos suficientes.*
- b) *El ejercicio de las potestades de planeamiento urbanístico, la promoción y acceso a una vivienda protegida, en propiedad o en alquiler, a los titulares del derecho que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 5 de la presente Ley.*
- c) *El favorecimiento del alojamiento transitorio.*
- d) *La promoción de la rehabilitación y conservación del parque de viviendas existente.<sup>1</sup>*

Sin embargo se echa de menos el establecimiento de técnicas que permitan su consecución, dejando un amplio grado de discrecionalidad en la elección de las vías a adoptar, y lo que es peor, la adopción de medidas en base a creencias ampliamente asumidas pero que carecen de estudios serios que lo avalen, como puede ser el de autorregulación del mercado libre.

El sistema que se construye consta de los instrumentos de planificación expuestos y los fines que se han tratado en este punto, sirviendo estos los que conducen las determinaciones recogidas en los diversos instrumentos de planificación, sin embargo, no hay indicaciones de cómo han de conseguirse.

---

1. Artículo 4 de la LRDVA.

## **El PGOU y su adecuación al derecho a la vivienda**

La obligación de coherencia entre el PGOU y el planeamiento en materia de vivienda y suelo, tiene su mayor incidencia cuando se debe a lo que se determine en el Plan Municipal de Vivienda y Suelo (PMVS), y en el contenido específico de este último, tal y como se recoge en el art. 13.2 de la LRDVA.

### LOS GRANDES NÚMEROS DEL PGOU

El PMVS está obligado a determinar las necesidades de vivienda del municipio a ordenar, tanto en régimen libre como protegida, así como la localización de estas últimas, y esto debe ser asumido por el PGOU como mínimos irrenunciables. Este mínimo debe ser asumido por los sectores de suelo urbanizable ordenado y de suelo urbano no consolidado, así como la actuaciones en suelo urbano consolidado, debido a que el período en que el PMVS está vigente, y por tanto ejecutar, es de 5 años. Este hecho afecta a la clasificación del suelo, en cuanto al establecimiento de mínimos.

Aunque el POTA establece límites al crecimiento de los municipios, no se establecen desde la LRVA ningún tipo de limitación máxima al número de viviendas, en función a las necesidades reales, es decir, no se han planteado la pregunta siguiente: ¿Hasta que punto un excedente de vivienda no es contraproducente en la salvaguarda al derecho a la vivienda?; máxime cuando hemos asistido a una diarrea edificatoria que no ha resultado efectiva para solucionar las necesidades de habitación de amplios sectores de la población.

La vivienda de VPO es otro de los elementos capitales, puesto que es el PMVS quien define los mínimos, y estos deben cumplirse, sin embargo el planeamiento general se puede encontrar con los siguientes casos:

1.- Que las necesidades que imponen el PMVS sea superior al 30% de las reservas impuestas por la LOUA.

El aumento de la reserva destinada a vivienda protegida supone un incremento de costes para los sectores que han de desarrollarse, puesto que a igual inversión los ingresos por la venta serán mucho menores, lo que puede llevar a:

- Desaparición de la iniciativa privada dispuesta a desarrollar los nuevos suelos con reservas superiores al 30%.
- Ampliación de los sectores para hacer que estas actuaciones protegidas lleguen al 30% de la edificabilidad residencial total, con el problema de resultar inviable al superar las limitaciones al crecimiento impuestas por el POTA.
- Que el instrumento de planeamiento determine que dichos sectores han de desarrollarse por medio de la iniciativa pública, con el coste social que esto supone.
- Subida de precios de viviendas en el mercado libre si la iniciativa privada desarrolla estos suelos, puesto que de este modo se propicia la rentabilidad económica de estos sectores sobrecargados de actuaciones protegidas. Aspecto indeseable ante el mandato de la LOUA de intervenir en el mercado de la vivienda para hacerla asequible, con el consiguiente efecto perverso de dificultar, o incluso impedir, el acceso a la vivienda a una parte de la población al solucionar las dificultades habitacionales de los más desfavorecidos.<sup>1</sup>

2.- Que las necesidades que impone el PMVS se resuelvan con el 30% de las reservas impuestas por la LOUA. En este caso obvia decir que no hay conflicto

3.- Que las necesidades que establece el PMVS sean menores que el 30% de las reservas impuestas por la LOUA. Evidentemente si mantenemos estas reservas cumplimos que lo que se exige desde el PMVS, pero cabe preguntarse si no sería más razonable que las reservas no se eleven hasta lo exigido por la LOUA cuando lo preciso para solventar estas necesidades es menor.

La respuesta jurídica es clara, ya que si es ese límite impuesto por la LOUA, se debe cumplir sin más discusión, pero no parece razonable impulsar unos sectores sobrecargados de VPO, que no se necesitan, que inciden sobre el precio final de la vivienda libre.

### UNA NUEVA DOTACIÓN: LOS ALOJAMIENTOS TRANSITORIOS

Los alojamientos transitorios son considerados como un nuevo equipamiento público, artículo 20.4 de la LRDVA, siempre que sean de promoción pública y se ubiquen en suelos de equipamientos públicos, y es potestativo de los PMVS definir sus necesidades y situación.

Esto obliga al PGOU a introducir este nuevo equipamiento en cada una de las clases de suelo, en virtud de los mecanismos que para ello plantea la LOUA y el Reglamento de Planeamiento, sin embargo, no se acompaña de medidas que hagan viable su introducción sin que ésta suponga la reduc-

---

2. Este mandato de que la generación de actuaciones protegidas y la obtención de suelos para ellas dependa de la iniciativa urbanística privada supone problemas graves cuando el mercado inmobiliario se ralentiza o paraliza, puesto que dificulta el cumplimiento de garantizar un derecho al disfrute de una vivienda digna.

Ante este panorama sería aconsejable pensar medidas que propicien que la administración no dependa del mercado de la vivienda libre para garantizar las actuaciones protegidas.

ción del resto de equipamientos: docente, sanitario,...; puesto que los estándares urbanísticos no se modifican, sino que se pretenden que se incluyan dentro del mismo paquete de servicios públicos.

Este equipamiento se dirige a colectivos en riesgo de exclusión social o que cuentan con dificultades para resolver sus necesidades habitacionales, aunque también se puede considerar como un elemento que solvente problemas puntuales, debido a desalojos para la supresión de infravivienda o catástrofes naturales que incidan sobre el parque de viviendas existente.

Otro aspecto importante es la caracterización que se hace por parte de la LRDVA, al pronunciarse en los siguientes términos:

*2. El alojamiento podrá satisfacerse mediante edificaciones que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva.*

Dejando a la elección del redactor del PMVS que ha de considerarse alojamiento transitorio, lo que podría desembocar en la introducción de viviendas en suelos dotacionales, hecho este de dudosa coherencia con el sistema de planeamiento español, donde las dotaciones eran un elemento que daba servicio a los sectores residenciales, y a las viviendas de los mismos. ¿Cuál es ahora la consigna: viviendas que dan servicio a viviendas?

## EL SUELO URBANO Y LA LRDVA

La LRDVA afecta al **suelo urbano consolidado** tanto en su ordenación estructural como en la pormenorizada, la primera se ve afectada en tanto que debe asumir la introducción

de las áreas de reforma interior destinadas a la supresión de infravivienda o a operaciones de redotación del medio urbano existentes.

En el caso de la ordenación pormenorizada, el PGOU deberá adaptar ésta para acoger las actuaciones de VPO que haya previsto el PMVS en este tipo de suelo, así como los alojamientos transitorios planeados por el mismo.

En el **suelo urbano no consolidado** la afección es de mayor calado. Su ordenación estructural puede verse influida en tanto que puede haber sectores directamente delimitados por el PMVS o que se excluyan, entrando en conflicto con aquellos que determine el PGOU, pongamos dos situaciones a modo de ejemplo:

1.- El PMVS puede establecer un sector que sirva para la regularización de viviendas, que no cuentan con todas las dotaciones, que tienen un alto grado de consolidación y que están destinadas en su mayor parte a primera residencia. Esto sectores han de ser asumidos por el PGOU.

2.- El PMVS puede evidenciar la existencia que viviendas que no cumplen con las condiciones mínimas de habitabilidad y que su situación impone una serie de riesgos para sus habitantes que excede lo razonable: viviendas localizadas en terrenos con fuertes pendientes y que tienen peligro de deslizamiento, cerca de cauces de ríos o en sus llanuras de inundación sin las obras hidráulicas que garanticen su seguridad,... En este caso, los PMVS pueden vetar la existencia de estas viviendas, lo que debe reflejarse en dos actuaciones, por un lado la imposibilidad de calificar este sector como suelo urbano no consolidado y por otro plantear nuevos sectores o soluciones de viviendas en medio urbano que den cabida a la población afectada.

En la ordenación pormenorizada, los PMVS puede modificar la delimitación de estos sectores, en la posición y cuantía de las actuaciones de VPO, la definición de los objetivos principales de estas áreas, sobre todo si van destinadas a la supresión de infravivienda, la disposición de las dotaciones cuando introducen en una de estas áreas los alojamientos transitorios y podrían incluso modificar las áreas de reparto, en pos de que a todas la viviendas se le repercute en la misma medida la justa distribución de beneficios y cargas.

### EL SUELO URBANIZABLE Y LA LRDVA

La incidencia de los PMVS se restringe al **suelo urbanizable ordenado**, puesto que como ya dijimos se ocupa de resolver las necesidades de vivienda impuestas junto con el suelo urbano consolidado, por lo tanto, limita el mínimo exigible de suelo esta clase, afectando este modo a la ordenación estructural.

La ordenación pormenorizada se ve afectada de forma similar a como hemos descrito para el suelo urbano no consolidado, localizando y cuantificando las actuaciones de VPO y definiendo la localización de los alojamientos transitorios.

### **El Planeamiento Territorial en Materia de Vivienda y Suelo**

La LRDVA establece dos instrumentos que se superponen al marco municipal del PMVS y PGOU, cuyo ámbito va desde el comarcal en el caso de las Actuaciones Supramunicipales e Intermunicipales, regulada en el artículo 14 de la LRDVA, hasta el autonómico con los sucesivos Planes Autonómicos de Vivienda y Suelo, definido en el artículo 12 de la LRDVA.

Su incidencia en los PGOU es indirecta, puesto que este tipo de planeamiento se proyecta como marco de referencia en el que deben redactarse los PMVS, y es este último el que termina incidiendo en el planeamiento urbanístico.

### **Conclusiones**

I.- Los diferentes aspectos de la LRDVA con incidencia en el planeamiento urbanístico general son:

1.-La LRDVA establece una serie de planes que inciden de forma importante en el planeamiento urbanístico general, obligando a la mayor parte de ellos a su revisión debido a la incidencia en todas las determinaciones del planeamiento urbanístico en materia de vivienda. Estas determinaciones establecen importantes aspectos de la ordenación estructural, así como de la pormenorizada: ya se preceptiva o potestativa.

2.-La reservas de suelo establecidas legalmente para la VPO en un porcentaje del 30%, tienen poco sentido cuando se establece un documento cuya misión es la de establecer las necesidades reales de vivienda, ya sean protegidas o en régimen libre.

3.-La introducción de la figura de las actuaciones municipales y supramunicipales plantea dudas en cuanto a la pertinencia de la misma, puesto que las necesidades de vivienda se fijan en función de estudios estadísticos de población y en ellos ya se incluyen los flujos migratorios entre diversas partes del territorio, flujos que los incluyen tanto el planeamiento urbanístico como el planeamiento en materia de vivienda y suelo. Su uso debe basarse en la excepcionalidad de la intervención y no en estudios territoriales que vinculen estas a flujos migratorios.

4.- Se incluye la figura de los alojamientos transitorios como una nueva dotación a incluir dentro del PGOU, en las dotaciones que obligatoriamente le exige la LOUA, pero su introducción se hace a costa de reducir otras.

II.- Todo lo dicho tiene escasa incidencia si no hay voluntad política y medios económicos, sin los cuales es inviable el desarrollo serio en materia de vivienda y suelos, quedando la ley y los instrumentos aprobados en una mera declaración de intenciones.

III.- Hay un excesivo interés en la vivienda protegida, y la incidencia de los registros de demandantes en la determinación de las necesidades de viviendas, de tal modo que hay un colectivo de población se ve abocado a recurrir al régimen de vivienda libre, donde no se establecen mecanismos de control por parte de la ley, lo que genera no pocas críticas hacia las políticas que en este sentido ha ido desarrollando la administración autonómica.

IV.- A la vista de lo sucedido en estos años en que la LRD-VA ha estado vigente, se constata:

1.- La escasa incidencia de esta ley en la planificación en materia de vivienda por parte de los ayuntamientos, a fecha de 15 de febrero de 2012, sólo Córdoba, Sevilla y Jerez de la Frontera ha redactado y aprobado sus correspondientes PMVS.

2.- Un marcado descenso en la promoción de vivienda protegida, debido en gran parte a la crisis inmobiliaria y a la excesiva dependencia de la materialización de estas en el desarrollo de los sectores por parte de la iniciativa pública.

3.- La imposibilidad de influir en el precio de la vivienda libre, siendo algo digno de estudio como tras cinco años de crisis inmobiliaria el precio no ha bajado lo que hubiera sido razonable, como ocurrió otros países de Europa ante crisis de este sector. Como la oferta está secuestrada por las entidades financieras, que han preferido quedarse con las viviendas en sus balances a precios inflados, antes que asumir las pérdidas y ponerlas en el mercado para que los precios se estabilicen, encontrándonos con la situación paradójica de existir una demanda efectiva de vivienda y que éstas se quedan vacías antes que venderlas a menor precio.