

DERECHO A LA VIVIENDA Y REFORMAS ESTATUTARIAS

Miguel Agudo Zamora

*Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Córdoba
Investigador Centro de Estudios Andaluces*

Recepción: 15 de mayo de 2010

Aceptación por el Consejo de Redacción: 8 de junio de 2010

RESUMEN:

A partir de la segunda mitad de los noventa ha tenido lugar una subida espectacular de los precios de la vivienda, lo que ha supuesto la imposibilidad de satisfacción del derecho social a disfrutar de una vivienda digna y adecuada por parte de la ciudadanía. La vivienda es una necesidad básica de las personas y, por tanto, los poderes públicos de un Estado Social como el nuestro deben promover las condiciones necesarias para cubrir dicha necesidad. Este artículo analiza la regulación en los nuevos Estatutos de Autonomía del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, centrándonos concretamente en la segunda parte del artículo en el análisis de la Ley 1/2010, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía.

Palabras clave: derecho a la vivienda; reformas estatutarias; estado social.

ABSTRACT:

From the second half of the nineties there has taken place a spectacular raise of the prices of the housing. This situation has led to the impossibility of satisfaction of the social right to enjoying a housing worthy by the citizenship. The housing is a basic need of the persons and, therefore, the public power of a Social State must promote the necessary conditions to cover the above mentioned need. This article analyzes the regulation in the new Estatutos de Autonomía about the constitutional and statutory law to a worthy and suitable housing. It is done also an analysis of the Law 1/2010, regulatory from the right to the housing in Andalusia.

Keywords: right to the housing; statutory reforms; social state.

Derecho a la vivienda y reformas estatutarias

Sumario : I. El derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada
 II. El derecho a la vivienda en los nuevos Estatutos de Autonomía. 1. El marcado carácter social de los nuevos Estatutos. 2. El reconocimiento estatutario del derecho a la vivienda. 3. El reconocimiento del derecho a la vivienda en el Estatuto de Autonomía de Andalucía
 III. La regulación andaluza del derecho a la vivienda. 1. Introducción. 2. Objeto de la ley. 3. Titulares del derecho a la vivienda recogido en la Ley. 4. Vivienda digna y adecuada. 5. Actuación de la Administración Autonómica y Local. 6. Conservación, mantenimiento y rehabilitación de las viviendas. 7. Alojamientos transitorios. 8. Garantías del derecho a la vivienda. IV. Conclusiones

I. EL DERECHO CONSTITUCIONAL A DISFRUTAR DE UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

El modelo de Estado social que se perfecciona en la segunda mitad del Siglo XX precisa que su contenido, en forma de valores y principios, se asegure, a través de cláusulas expresas en las Constituciones, y Estatutos de Autonomía en el caso de España, que hagan exigibles los derechos sociales. De este modo se evidencia la necesidad de sustraer determinadas cuestiones del contingente juego político y de las inevitables coyunturas económicas e integrarlas en las normas estructuradoras de los sistemas constitucionales¹. Con esta garantía se pretende asegurar el compromiso de los poderes en el mantenimiento y mejora de estas conquistas sociales, a través de las necesarias políticas públicas orientadas al sostenimiento de servicios sociales suficientes para la atención de personas y grupos y dirigidas al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación.

Por ello, el constitucionalismo europeo se ha hecho eco de esta doctrina social recogida también en los textos internacionales y ha profundizado en los límites del desarrollo del Estado social de Derecho. En este contexto nace la Constitución Española de 1978 que, en comparación con el resto de sistemas constitucionales europeos, dedica un amplio número de artículos a los principios y derechos, de carácter programático, relacionados con el Estado Social, y que aparecen residenciados en el Capítulo III del Título I, denominado “De los principios rectores de la política social y económica”.

¹ Para un estudio más profundo sobre la exigibilidad de los derechos sociales, pueden consultarse Abramovich, Victor y Curtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, D.L., Madrid, 2002; Vicente Giménez, Teresa, *La exigibilidad de los derechos sociales*, Publicacions Universitat de Valencia, Tirant lo Blanch, 2006; Agudo Zamora, Miguel, *Estado social y felicidad. La exigibilidad de los derechos sociales en el constitucionalismo actual*, Ediciones del Laberinto, Madrid, 2006; Contreras Peláez, Francisco J., *Derechos sociales: teoría e ideología*, Tecnos, Madrid, 1994.

Con la afirmación de la dimensión social o pública de la propiedad, el derecho a disfrutar una vivienda digna y adecuada se incluye como uno de los derechos sociales que conforman el Estado social de Derecho, consecuencia ésta de la superación del concepto de vivienda como objeto de propiedad privada, esfera inaccesible para el Estado intervencionista². De este modo, pasa a ser considerada una de las necesidades humanas fundamentales, razón suficiente para constituirse en objeto de protección por parte de los poderes públicos, hasta el límite de integrarse en las agendas en calidad de uno de los principales problemas que acucian a la sociedad contemporánea y, en concreto, a determinados grupos dignos de especial atención.

Paradójicamente, aún considerándolo una cuestión prioritaria, son escasas las referencias que al mismo se hacen en las normas fundamentales estructuradoras de los sistemas políticos. Algunas excepciones pueden encontrarse en la Constitución portuguesa de 1976 (artículo 65) o en la Constitución española, que por medio del artículo 47, acoge el derecho a la vivienda y lo integra entre los principios rectores de la política social y económica, con el siguiente tenor literal:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

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

Centrándonos exclusivamente en el primer párrafo se deduce que la formulación constitucional del derecho social que nos ocupa, no se ciñe a su reconocimiento, protección y garantía sin más apreciaciones; al contrario, la configuración de la que le dota el artículo 47 puede desgranarse en varios aspectos que conforman la naturaleza de este principio rector en particular y de todos en general.

En primer lugar, se habla del derecho a una vivienda digna y adecuada. No se reconoce el derecho a una vivienda, entendida exclusivamente como un bien inmueble, fruto de los ideales liberales acerca del derecho a la propiedad privada; por contra, se concibe como un espacio en el que deben concurrir una serie de elementos, tales como,

2 Para profundizar en el estudio de la intervención administrativa en la vivienda pueden consultarse, entre otras, las siguientes obras: Carrasco Perera, Ángel; Cordero Lobato, Encarna; González Carrasco, Carmen, *Derecho de la construcción y la vivienda*, Diles, Madrid, 1997; Gómez Jiménez, María Luisa, *La intervención administrativa de la vivienda en España 1938-2005*, Montecorvo, Madrid, 2006; Iglesias González, Felipe, *Administración Pública y vivienda*, Montecorvo, Madrid, 2000; Muñoz Castillo, José, *El derecho a una vivienda digna y adecuada: eficacia y ordenación administrativa*, Colex, Madrid, 2000.

Igualmente, son dignos de análisis los siguientes trabajos: Pisarello, Gerardo “El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales” en *Revista Catalana de Derecho Público*, nº 38, 2009 y García Macho, Ricardo “Los derechos sociales y el derecho a una vivienda”, en *Revista Catalana de Derecho Público*, nº 38, 2009.

instalaciones de saneamiento, acceso a agua potable, condiciones higiénicas y de salubridad, urbanización, seguridad, iluminación y ventilación...

Además, el concepto de vivienda digna y adecuada puede predicarse tanto de la vivienda en propiedad como de la vivienda en alquiler y es, por ello, por lo que se utiliza deliberadamente el término “derecho a disfrutar” y no “derecho a poseer” o “derecho a ser propietario de”. En este sentido, las medidas y la normativa pertinente que adopten los poderes públicos en orden a conseguir la efectividad de este derecho deben ir encaminadas también a promover el acceso de los ciudadanos a una vivienda en alquiler.

En lo que se refiere a la noción de poderes públicos en el ámbito específico de los principios rectores, la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre, se encarga de despejar todas las dudas acerca de los agentes públicos que puedan estar involucrados en su protección y promoción. Aparte de la Administración del Estado, para el Tribunal Constitucional “es evidente que entre esos poderes públicos se encuentran las Comunidades Autónomas y que la “legislación positiva” citada (en el artículo 53.3º) comprende tanto la legislación estatal como la emanada de los órganos legislativos de aquéllas”.

La mayoría de los principios rectores del Capítulo III quedan plasmados en el texto por medio de fórmulas lingüísticas impersonales del estilo de “los poderes públicos promoverán”, “los poderes públicos fomentarán” o “se reconoce el derecho a”. Esto puede observarse con respecto a la protección social, económica y jurídica de la familia (artículo 39 CE) y el derecho a la protección de la salud (artículo 43 CE), entre otros.

En otras ocasiones, se determina el sujeto activo mediante términos como “todos tienen derecho a” o “los ciudadanos tienen derecho a”, caso del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (artículo 45 CE) o el régimen público de la seguridad social (artículo 41 CE).

Como algo excepcional dentro del Capítulo III, el artículo 47 vincula el goce del derecho a disfrutar de una vivienda a la posesión de la nacionalidad española, negándole el carácter universal que impera en el resto de derechos sociales y que, por ende, le viene otorgado por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ambos ratificados por España.

Deficiencia que se subsana, al menos parcialmente, en la *Ley Orgánica 4/2002, de 11 enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* que establece que los extranjeros residentes en España pueden acceder al sistema público de ayudas en materia de viviendas en las mismas condiciones que los nacionales, por lo que la garantía del precepto que estudiamos hay que entenderla extendida a los extranjeros residentes.

Por otra parte, es de constatar el hecho de que los textos constitucionales contemporáneos muestran una seria resistencia al reconocimiento de una serie de derechos como derechos subjetivos exigibles frente a los distintos poderes públicos y accionables ante el poder judicial. En esa tendencia se enmarca nuestra Constitución Española al elegir

la ubicación del derecho a una vivienda dentro del Capítulo III. Por esa razón, no puede definirse como un derecho social en sentido estricto, ya que no confiere a los titulares del mismo una acción subjetiva que pueda ejercitarse ante el orden jurisdiccional o ante cualquier Administración Pública, con independencia de su ámbito territorial o funcional, protección que queda circunscrita al ámbito de los derechos fundamentales³. De modo que, tal y como establece el artículo 53.3 CE, sólo pueden ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen.

Como consecuencia de lo anterior, y dada su ubicación, se configura como un principio rector de la política social y económica, que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos, la legislación positiva y la práctica judicial, tal y como reconoce el ya citado artículo 53.3º CE y la STC 152/1988, de 20 de julio (F.j. 2).

La obligación que con esto impone el precepto indicado se constituye en única garantía procesal y sustantiva a todas luces insuficiente para alcanzar la efectividad de los derechos sociales.

En el segundo eslabón del bloque de constitucionalidad tiene lugar, también, como algo novedoso, la inclusión de un conjunto de derechos sociales de la misma naturaleza que los mandatos constitucionales contenidos en el Capítulo III del Título I en los recientemente aprobados nuevos Estatutos de Autonomía, que aparecen entrelazados con disposiciones programáticas de titularidad pública y con el enunciado mucho más escueto de algunos deberes.

Y es que, ya en sus orígenes, el Estado Autonómico adquiere un marcado carácter social, lo cual se debe, no sólo a que la Constitución española marca una serie de objetivos o fines de signo social, de obligado cumplimiento para todos los poderes públicos, incluidas las entidades autonómicas, sino también a que, debido a la fórmula abierta del texto constitucional, las Comunidades van a asumir un buen número de competencias vinculadas a los ideales del Estado de Bienestar.

II. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

1. El marcado carácter social de los nuevos Estatutos

Uno de los rasgos principales que definen los nuevos Estatutos⁴, que podríamos denominar *Estatutos del Siglo XXI*, es su marcado carácter social, que coloca a la

3 Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo, "Derechos sociales y reforma de los Estatutos de Autonomía: el derecho a la vivienda" en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 2, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006, pp. 75-95.

4 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (L.O.1/06), Estatuto de Autonomía de Cataluña (L.O.6/06), Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (L.O.1/07), Estatuto de Autonomía de Andalucía (L.O.2/07), Estatuto de Autonomía de Aragón (L.O.5/07) y Estatuto de Autonomía de Castilla y León (L.O.14/07).

ciudadanía en el centro de la acción política. Este protagonismo es el resultado de la evolución en el campo social, cultural y económico de los Estados democráticos occidentales en los últimos cincuenta años. Evolución que ha ido acompañada de la consecución de un importante número de logros por parte de las sociedades, muchos de los cuales, al encontrarse recogidos en los ordenamientos jurídicos, hacen realidad el contenido axiológico dimanante de la configuración constitucional del Estado Social.

La llamada crisis del Estado del Bienestar, motivada por los problemas de mantenimiento económico de los mecanismos de protección social, ha evidenciado, tal como hemos señalado previamente, la necesidad de sustraer determinadas cuestiones del contingente juego político y de las inevitables coyunturas económicas e integrarlas, a través de expresas inclusiones textuales, en las normas jurídico-políticas estructuradoras de los sistemas constitucionales. De este modo se las dota de una mayor garantía y se asegura el compromiso firme de los poderes públicos en el mantenimiento y mejora de estas conquistas sociales.

Resulta imprescindible, además, que las normas políticas estructuradoras de los sistemas políticos vinculen a los poderes públicos en el desarrollo obligatorio de todas las competencias en relación a estos ámbitos. Por ello, el reconocimiento de estos derechos ha de aparejar la existencia de políticas públicas, expresamente incluidas en los textos constitucionales o análogos (como es el estatutario), orientadas a la promoción y sostenimiento de sistemas públicos de servicios sociales suficientes para la atención de personas y grupos y dirigidas al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social.

Por lo tanto, en la medida en que los Estatutos registren nuevos derechos y amplíen los ya existentes, acometerán la consecución del fin último de los Estados, llamados de Bienestar: propugnar la calidad de vida de los ciudadanos, y en última instancia, su felicidad⁵. Más concretamente, la Constitución española propugna una serie de valores superiores de su ordenamiento, cuales son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, que comprometen a la Comunidad Autónoma como poder público, máxime cuando la Constitución le ha encomendado el encargo de “promover (en el ámbito de sus competencias) las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan

5 Sobre la evolución del Estado social en clave autonómica y regional, entre otros, puede verse: Aja, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed., Alianza, Madrid, 2003; Cámara, G., Cano, J (eds.), *Estudios sobre el Estado Social. El Estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, Tecnos, Parlamento de Andalucía, 1993; Vidal, J.M., García Herrera, M.A (eds.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Colex/INAP, Madrid, 2005; Scharpf, F., “Unione europea e welfare state nazionali”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.1, 1996; Porras, A. “Estado social y Estado Autonómico” en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Tecnos, Madrid, Vol. II, 1997; Sáenz Royo, E., *Estado social y descentralización política. Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Civitas, Madrid, 2003.

o dificulten su plenitud...” (art. 9.2 CE), valores estos que necesariamente alumbran el catálogo estatutario de derechos y deberes. Por lo tanto, en primer lugar, la regulación de este catálogo es materia reservada al Estatuto, en la medida que expresa el entramado de relaciones jurídicas y de poder entre la Comunidad Autónoma y sus propios ciudadanos, derivado éste de las competencias asumidas por aquélla. Y, en segundo lugar, porque la institución en el Estatuto de este marco fundamental de relaciones jurídicas entre los ciudadanos y los poderes públicos vincula de forma directa a éstos últimos en el momento de ejercer sus facultades normativas y de actuación.

Desde una perspectiva jurídica, la ubicación del catálogo de derechos sociales en las disposiciones que conforman el bloque de constitucionalidad proporciona un soporte de legitimidad constitucional innegable para la capacidad de intervención de los poderes públicos⁶; sin embargo, no solventa el problema de la escasa o nula eficacia jurídica de la que gozan para hacerlos exigibles ante los mismos⁷.

Actualmente, las diversas iniciativas reformadoras muestran una similitud en cuanto a la configuración del bloque de derechos sociales que será objeto de las políticas activas de los gobiernos autonómicos; así, podemos encontrar: la protección de la familia, los derechos de las parejas estables legalizadas, la protección social contra la violencia, especialmente, la violencia de género, la prevención y protección de la salud, el acceso a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales, la protección y atención integral de los menores, de las personas mayores y de las personas con discapacidad, la igualdad de género, la protección del medio ambiente, la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, los derechos de participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, los derechos y la atención social de los inmigrantes, etc.⁸

2. El reconocimiento estatutario del derecho a la vivienda

Pero además, dentro de esta amplia gama tiene cabida la vivienda, no sólo (como ocurría antes del proceso de reforma estatutaria) como materia competencial sobre la que

6 Intervención que se concreta además en la necesidad de aprobación de nuevas leyes. Véase, al respecto, Agudo Zamora, Miguel, “El impacto normativo del desarrollo estatutario”, en *El Desarrollo del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, coord. M. Agudo Zamora, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2008, pp.15-16.

7 Ruiz-Rico Ruiz, *op. cit.*, páginas 81-83

8 Para un estudio exhaustivo del Título I del Estatuto de Autonomía de Andalucía, pueden consultarse, entre otros: Porras Nadales, Antonio, “Derechos sociales y políticas públicas”, en *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Agudo Zamora, Miguel (coord.), Centro de Estudios Andaluces, 2007, pp. 62-73; Agudo Zamora, Miguel, “Derechos sociales, deberes y políticas públicas” en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Muñoz Machado S. y Rebollo Puig, M. (coords.), Ed Aranzadi, 2008. Págs. 263-305; Terol Becerra, Manuel (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009; Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* coordinados por Ortiz Sánchez, M. y Carrasco López, I. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

se proyecta una atribución exclusiva de las Comunidades Autónomas, condicionada por el Estado, sino también, como derecho social que informa las políticas públicas⁹, en una maniobra que responde al ánimo de reforzar las garantías del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada recogido en el artículo 47 de la Constitución Española.

La siguiente tabla muestra la regulación que de la vivienda, ya sea como derecho o como principio rector, se ha realizado en los Estatutos reformados recientemente:

Tabla: Regulación estatutaria del Derecho a la Vivienda

ESTATUTO	RECONOCIMIENTO COMO DERECHO	RECONOCIMIENTO COMO PRINCIPIO RECTOR
Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo)	<p>- Capítulo II del Título I. Derechos y deberes: Artículo 25. Vivienda</p> <p>“Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten.”</p>	<p>- Capítulo III del Título I. Principios rectores de las políticas públicas: Artículo 37. Principios rectores</p> <p>“1. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores:</p> <p>22. El uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas.”</p>

9 Sobre esta cuestión, véase, por ejemplo, Burón Cuadrado, Javier, “El impacto del artículo 47 de la Constitución en la normativa vasca de vivienda”, en *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, Año nº 40, nº 230, Montecorvo, 2006, pp. 163-205.

<p>Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril)</p>		<p>- Capítulo II del Título I. Principios rectores de las políticas públicas: Artículo 24. Protección personal y familiar</p> <p>“Los poderes públicos aragoneses orientarán sus políticas de acuerdo con los siguientes objetivos: f) Favorecer la emancipación de los jóvenes, facilitando su acceso al mundo laboral y a la vivienda.”</p> <p>- Capítulo II del Título I. Principios rectores de las políticas públicas: Artículo 27. Vivienda</p> <p>“Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán de forma efectiva el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados.”</p>
<p>Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero)</p>	<p>- Título II. De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears: Artículo 22. Derecho de acceso a una vivienda digna</p> <p>“Las Administraciones públicas de las Illes Balears garantizarán el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos de las Illes Balears. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente a favor de los jóvenes, de las personas sin medios, de las mujeres maltratadas, de las personas dependientes y de aquellas otras en cuyo caso estén justificadas las ayudas.”</p>	<p>- Título I. Disposiciones Generales: Artículo 12. Principios rectores de la actividad pública</p> <p>“3. Las instituciones propias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para cumplir las finalidades que les son propias y en el marco de las competencias que les atribuye este Estatuto, deben promover, como principios rectores de la política económica y social, el desarrollo sostenible encaminado a la plena ocupación, la cohesión social y el progreso científico y técnico de manera que asegure a toda la ciudadanía el acceso a los servicios públicos y el derecho a la salud, la educación, la vivienda, la protección social, el ocio y la cultura.”</p>

<p>Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio)</p>	<p>- Capítulo I del Título I. Derechos y deberes del ámbito civil y social: Artículo 26. Derechos en el ámbito de la vivienda</p> <p>“Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine.”</p>	<p>- Capítulo V del Título I. Principios rectores: Artículo 40. Protección de las personas y de las familias</p> <p>“4. Los poderes públicos deben promover políticas públicas que favorezcan la emancipación de los jóvenes, facilitándoles el acceso al mundo laboral y a la vivienda para que puedan desarrollar su propio proyecto de vida y participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social y cultural.”</p> <p>- Capítulo V del Título I. Principios rectores: Artículo 47. Vivienda</p> <p>“Los poderes públicos deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados.”</p>
<p>Valencia (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril)</p>	<p>Título II. De los derechos de los valencianos y valencianas: Artículo 16</p> <p>“La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos.</p> <p>Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas.”</p>	

<p>Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre)</p>		<p>Título I. Capítulo IV: Principios Rectores d ellas políticas públicas de Castilla y León. Art. 16: “Los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos:</p> <p>12) La plena integración de los jóvenes en la vida pública y en la sociedad, facilitando su autonomía, en especial mediante el acceso a la formación, al empleo y a la vivienda.</p> <p>14) El acceso en condiciones de igualdad de todos los castellanos y leoneses a una vivienda digna mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los grupos sociales en desventaja”.</p>
--	--	--

Tabla elaborada por María Dolores Montero Caro

La técnica escogida por los legisladores autonómicos se reduce, por un lado, al reconocimiento del acceso a una vivienda digna como un derecho de los ciudadanos, prestando especial atención a los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas dependientes...(caso de Baleares, Valencia y Cataluña); y, por otro lado, lo acogen en su articulado en forma de principio que ha de informar las políticas públicas que lleven a cabo, ya sea a favor de todos los ciudadanos (Baleares y Valencia), ya sea prefiriendo a los colectivos más necesitados como sujetos pasivos de las medidas políticas de protección y promoción (Aragón y Cataluña).

3. El reconocimiento del derecho a la vivienda en el Estatuto de Autonomía de Andalucía

Atendiendo a la regulación prevista en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se proclama el derecho a la vivienda en el artículo 25 entre los derechos estatutarios del Título I. Si bien es cierto que aparece sistematizado junto a derechos de naturaleza prestacional, esto no le dota del ansiado carácter social universalizado y cuya exigibilidad no queda subordinada a un desarrollo legislativo posterior. La realidad es otra, su alcance se limita a los procesos de adjudicación de viviendas de promoción pública y su mandato hacia los poderes públicos es irrefutable: regular el acceso en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten.

Y es que, además, puede llamar la atención el hecho de que el acceso a este bien jurídico no encuentre mención expresa dentro del artículo 10 del Estatuto como uno de

los objetivos básicos de la Comunidad, aún cuando sea posible entenderlo incluido en el de “mejora de la calidad de vida, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente... junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas” (art. 10.3.7.º)¹⁰; o en el de “la cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social” (art. 10.3.14.ª).

No obstante, no terminan aquí las referencias estatutarias, puesto que el artículo 37 del nuevo Estatuto incluye el acceso a la vivienda entre los principios rectores de las políticas públicas, a semejanza de la Constitución española, adquiriendo así la categoría de derecho tutelado por los poderes públicos autonómicos, donde se distinguen como beneficiarios preferentes a los colectivos más necesitados¹¹.

No hay que olvidar el hecho de que el Estatuto de Autonomía para Andalucía determina como destinatarios de las políticas públicas y titulares de los derechos y deberes contenidos en el Título I, a las personas con vecindad administrativa en la región (artículos 5 y 12 EAA), ya sean españoles o extranjeros, y que los derechos recogidos en el Capítulo II, entre los que se encuentra el artículo 25, vinculan, no sólo a la Administración autonómica, sino también, al resto de poderes públicos andaluces (entidades locales, universidades...) y a los particulares, en función de la naturaleza de cada derecho (art. 38 EAA)¹².

III. LA REGULACIÓN ANDALUZA DEL DERECHO A LA VIVIENDA

1. Introducción

La ley 1/2010, de derecho a la vivienda en Andalucía, aprobada por el Parlamento de Andalucía el 18 de febrero de 2010, regula el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada. Este derecho, en las Comunidades Autónomas cuyos

10 Ruiz-Rico, *op. cit.*, págs. 89-92.

11 Porras, *op. cit.*, 2007, págs. 65-70.

12 Para el estudio de diferentes aspectos de la regulación del derecho a la vivienda en Andalucía pueden consultarse: Agudo Zamora, Miguel, “Contexto constitucional, histórico y político de la regulación de las viviendas de protección oficial”, en *El carácter social de la política de vivienda en Andalucía. Aspectos jurídicos*, Revista Actualidad nº 34, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2008; Agudo Zamora, Miguel y Mérida Díaz, Susana, “Situación jurídica de la vivienda en Andalucía”, en *Situación Jurídica y Social de la Vivienda en Andalucía*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2007, pp. 2-68; Montero Caro, María Dolores, “El Plan Concertado Andaluz de Vivienda y Suelo 2008-2012”, en *El carácter social de la política de vivienda en Andalucía. Aspectos jurídicos*, Revista Actualidad nº 34, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla 2008; Mérida Díaz, Susana, “Vivienda y Defensor del Pueblo Andaluz”, en *El carácter social de la política de vivienda en Andalucía. Aspectos jurídicos*, Revista Actualidad nº 34, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2008.

estatutos han sido reformados, ha sido regulado, por ejemplo, en Cataluña a través de la Ley 18/2007¹³.

El texto aprobado por el Parlamento de Andalucía recoge el conjunto de derechos y deberes de sus titulares, así como las obligaciones de las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda. Asimismo, y como novedad en la legislación española, se establece la posibilidad de los ciudadanos de acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento de las obligaciones propias de las Administraciones y de este modo hacer efectivo su derecho.

La Ley cuenta con el dictamen favorable del Consejo Económico y Social de Andalucía (CES) y del Consejo Consultivo de Andalucía. El primero de ellos fundamenta su decisión en la relevancia que supone la regulación del derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada en el contexto actual de dificultad de acceso a la misma por parte de los andaluces y andaluzas. Por otro lado, el Consejo Consultivo de Andalucía calificó como favorable el texto legal en su fase de anteproyecto de ley destacando la adecuación de su procedimiento de elaboración con las previsiones legales, así como las competencias que tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía confieren a nuestra Comunidad Autónoma en materia de vivienda.

La Ley se estructura en un Título Preliminar, cinco Títulos que constan de un total de 24 artículos, una disposición Adicional, cuatro disposiciones Finales y una Derogatoria. Se trata por tanto de una Ley breve pero con un contenido muy concreto, a diferencia de otras leyes de vivienda autonómicas, enumerando las obligaciones que le corresponden a las Administraciones Públicas reduciendo de este modo la discrecionalidad político-administrativa que siempre ha caracterizado la actuación de las mismas con respecto a su actuación en el favorecimiento del acceso a la vivienda.

2. Objeto de la ley

El Título Preliminar de la Ley define el objeto de la Ley como la regulación del conjunto de derechos y deberes de los titulares del derecho a la vivienda, así como de las

13 Para Trilla Belart, Carme en “La ley del derecho a la vivienda: aspectos más destacados” en *Revista Catalana de Derecho Público* n° 38, 2009, la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda en Cataluña se inspira en seis principios concretos que constituyen los elementos que permiten entender el cambio de orientación política que ha tenido lugar en Cataluña en esta materia: primero, la transparencia en la descripción y el análisis de la realidad del problema (principio de profunda raíz democrática); segundo, la descentralización de las políticas de vivienda (para lo cual hace falta la colaboración necesaria de las administraciones locales, de manera que revierta en una mayor implicación municipal); tercero, un mayor alcance conceptual y competencial del ámbito de la vivienda; cuarto, la diversificación instrumental, que ha de permitir una actuación coordinada y coherente; quinto, un cambio cultural (en contraposición a la inhibición y la autarquía que dominaron este sector hasta el año 2003); y sexto, un incremento presupuestario suficiente, que no deje lugar a dudas respecto al máximo nivel de compromiso e implicación por parte de los dirigentes.

actuaciones que corresponden a las Administraciones Públicas Andaluzas y a las entidades públicas y privadas que actúan en el ámbito sectorial de la vivienda.

En la comparecencia del Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio, Juan Espadas, ante el Parlamento autonómico con motivo de la presentación del Proyecto de Ley reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía subrayó los objetivos que se pretenden cubrir con la Ley para, de esta manera, asegurar el contenido básico de este derecho:

- El mandato a las administraciones públicas de buscar soluciones adecuadas a las especiales necesidades personales o familiares en materia de vivienda de los beneficiarios del derecho, con independencia de la situación del mercado inmobiliario.
- Avanzar en la calidad de la construcción de una vivienda digna y adecuada y la garantía de ésta a lo largo de su vida, así como en la rehabilitación de aquellas que el deterioro convierte en inhabitables.
- Su posible exigencia ante los tribunales por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del texto de la Ley por parte de todas las Administraciones Públicas.
- Existencia de una oferta suficiente de viviendas a precio asequible en todos los municipios que atienda a los demandantes registrados que carecen de medios económicos para conseguir una en el mercado libre.
- Asegurar la disponibilidad de suelo para construir estas viviendas, mediante la elaboración de los planes municipales de vivienda, que deberán establecer las determinaciones que debe incluir obligatoriamente el planeamiento urbanístico para cubrir las necesidades de vivienda y la recuperación de los tejidos residenciales existentes.
- Seguimiento por los ciudadanos de la diligencia de los poderes públicos para facilitar el acceso a la vivienda mediante una programación de actuaciones con plazos.
- Asegurar que determinados ciudadanos con riesgo de exclusión social acreditado reciben una respuesta en régimen de alojamiento transitorio.
- Fortalecer la alianza entre el sector público y la iniciativa privada para la satisfacción del derecho a la vivienda a un precio asequible.
- Garantizar mecanismos para limitar el endeudamiento de las personas y familias a límites razonables a través de un sistema de ayudas públicas tales como: préstamos, subsidiaciones, ayudas a la entrada para compra o al pago de la renta en alquiler, entre otras.

3. Titulares del derecho a la vivienda recogido en la Ley

Según lo recogido en la presente Ley, los titulares del derecho a una vivienda digna y adecuada tienen que reunir los siguientes requisitos:

- a) Debe tratarse de una persona física
- b) Han de poseer vecindad administrativa en cualquier municipio andaluz
- c) Disponibilidad de unos ingresos económicos que computados para el conjunto de la unidad familiar se consideren insuficientes para acceder a una vivienda libre en su municipio.
- d) Mínimo de tres años de vecindad administrativa en el municipio andaluz donde se haya solicitado la inscripción en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida. No obstante, existe una excepción a este requisito del plazo en los casos que así lo establezca el municipio en cuestión, siempre y cuando esté suficientemente motivada la causa que haya llevado a exigir un menor tiempo de empadronamiento.
- e) No podrá ser titular de pleno dominio de otra vivienda libre o protegida o estar en posesión de la misma en virtud de un derecho real de goce o disfrute vitalicio.
- f) Deberá acreditar su situación económica de vida independiente con el suficiente grado de autonomía
- g) Y por último, y como novedad destacable, habrán de inscribirse en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida. Se trata del instrumento básico para determinar exactamente los solicitantes de vivienda protegida en un municipio, para en un futuro poder acomodar la oferta a la demanda real existente.

4. Vivienda digna y adecuada

La protección de la vivienda en nuestro país no debe concebirse como una mera política de ayuda que facilite el acceso al mercado inmobiliario, pues hay que recordar que el derecho a la vivienda se enmarca dentro de los derechos denominados “de prestación con carácter universal” entre los que se encuentran por ejemplo la salud, la educación y la seguridad social. En este sentido, la presente Ley confiere al derecho a la vivienda un carácter finalista, ya que pretende satisfacer las necesidades habitacionales de sus titulares y de quienes con ellos convivan. De ahí, que se regule igualmente, los requisitos mínimos que debe tener toda vivienda para considerarse digna y adecuada.

Nos encontramos ante otra de las novedades que esta Ley supone en la regulación en materia de vivienda en nuestra Comunidad, pues se atreve a definir lo que debe entenderse como “digna” y “adecuada”.

De esta forma, se entenderá que una vivienda es digna y adecuada cuando:

- Se trate de una edificación fija y habitable e independiente a efectos registrales que cumpla con los requisitos de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y accesibilidad.
- Deberá ser accesible, especialmente en los supuestos de viviendas destinadas a titulares con necesidades especiales.
- La vivienda tiene que cumplir con unos mínimos de calidad fijados reglamentariamente
- Y por último, deberá incorporar parámetros de sostenibilidad y eficiencia.

5. Actuación de la Administración Autonómica y Local

El texto legislativo que nos ocupa contiene un Título segundo dedicado a los *Instrumentos de las Administraciones Públicas Andaluzas* compuesto por nueve artículos, siendo así el Título más extenso de los que compone la Ley. La Administración Pública Andaluza deberá ejercer una serie de actuaciones con el objetivo de hacer efectivo el ejercicio del derecho a una vivienda digna y adecuada. El contenido de estas actuaciones se realizará mediante el ejercicio de sus competencias y la cooperación y coordinación con los entes locales, con pleno respeto a los principios de subsidiariedad y autonomía local, tal y como establece el artículo octavo de esta Ley.

Como ya hemos tratado en trabajos anteriores¹⁴, la Comunidad Autónoma posee competencia en materia de vivienda y suelo conforme a lo establecido en el artículo 148.1.3º de la Constitución y el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Sin embargo, especial relieve merecen las competencias que la Administración Local tiene también en este sentido y que no son recogidas expresamente en nuestra Carta Magna. De esta forma, no nos equivocamos al afirmar que el Título segundo de esta Ley de Vivienda Andaluza supone un avance en el reconocimiento de la planificación autonómica y local, especificando claramente cuáles son las competencias que en este ámbito corresponden a cada una de las Administraciones.

En líneas generales podemos decir que en el Plan Autonómico de Vivienda y Suelo se deben establecer las distintas modalidades y régimen jurídico de vivienda protegida en función de los ingresos y necesidades de las unidades familiares, así como las ayudas para garantizar que las cantidades mensuales a desembolsar no supongan más de la tercera parte de los ingresos de la unidad familiar en el supuesto de vivienda en propiedad o la cuarta parte de los mismos en el caso de acceso en régimen de alquiler¹⁵. Por otro lado, los Planes Municipales de Vivienda y Suelo deberán ajustarse a las modalidades de vivienda

14 Véase Agudo Zamora, M. y Mérida Díaz, S. *op.cit.* págs.12-23.

15 Para un análisis más profundo sobre el contenido de los Planes Autonómicos de Vivienda y Suelo véase Montero Caro, M^a.D., “El Plan Concertado Andaluz de Vivienda y Suelo 2008-2012”, en *El carácter social de la política de vivienda en Andalucía. Aspectos jurídicos*, Revista Actualidad nº 34, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla 2008.

protegida establecidas en el plan autonómico, siendo los Ayuntamientos los encargados de fijar el procedimiento para la selección y adjudicación de las distintas modalidades de vivienda protegida a favor de las personas solicitantes que reúnan los requisitos exigidos, conforme a los criterios de igualdad, publicidad y concurrencia.

El siguiente cuadro muestra el contenido mínimo que deben contener los Planes de Vivienda y Suelo Autonómicos y Municipales así como los Planes Supramunicipales e Intermunicipales en su caso.

	PLANES DE VIVIENDA Y SUELO
ADMINISTRACION AUTONOMICA	<p>Contenido mínimo:</p> <p>a) Un análisis y evolución del sector de la vivienda en Andalucía, con expresión de los resultados habidos en los planes precedentes.</p> <p>b) Los objetivos y prioridades en materia de vivienda protegida y suelo, así como su distribución territorial.</p> <p>c) La definición de las distintas actuaciones públicas en materia de vivienda, suelo y rehabilitación</p> <p>d) La previsión de financiación y modalidades de ayudas autonómicas que correspondan, así como la gestión de las ayudas estatales.</p> <p>e) Las condiciones de acceso a las actuaciones protegidas en materia de vivienda, suelo y rehabilitación que se recogen en el Plan.</p> <p>f) Las medidas complementarias que resulten necesarias para alcanzar los objetivos contemplados en el Plan.</p> <p>g) Las medidas para el seguimiento y aplicación del Plan.</p>

ADMINISTRACION LOCAL	<p>Contenido mínimo:</p> <p>a) La determinación de las necesidades de vivienda de las familias residentes en el municipio, al objeto de concretar las viviendas protegidas que se deben promover.</p> <p>b) Las propuestas de viviendas de promoción pública y su localización.</p> <p>c) Los alojamientos transitorios que se consideren necesarios y la determinación de los equipamientos que se deben reservar a tal fin.</p> <p>d) Las propuestas de actuaciones dirigidas a fomentar la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas.</p> <p>e) Las medidas tendentes a la progresiva eliminación de la infravivienda.</p> <p>f) Las propuestas de cuantificación y localización de las viviendas protegidas, en sus diferentes programas.</p> <p>g) El establecimiento de los procedimientos y aplicación del Plan.</p> <p>h) Las medidas necesarias para el seguimiento y aplicación del Plan.</p> <p>i) Las restantes medidas y ayudas que se consideren necesarias para garantizar la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada.</p>
ACTUACIONES SUPRAMUNICIPALES	<p>Posibilidad de elaboración de Planes Supramunicipales o Programas de Actuación en materia de vivienda con el fin de atender a intereses supramunicipales. Para ello es necesario el acuerdo entre la Administración Autónoma y los Ayuntamientos de los municipios afectados.</p>
ACTUACIONES INTERMUNICIPALES	<p>Posibilidad de elaboración de Planes Intermunicipales o Programas de Actuación en materia de vivienda con el fin de atender a intereses de varios municipios. Para ello es necesario el acuerdo entre la Administración Autónoma y las respectivas Corporaciones Locales, suscribiendo a su vez lo convenios de colaboración necesarios.</p>

Cuadro elaborado por M^a D. Montero Caro

6. Conservación, mantenimiento y rehabilitación de las viviendas

Sin duda alguna, carecería de sentido una Ley Autónoma de Vivienda que defendiera como objeto de la misma el derecho a una vivienda digna y de calidad sin introducir un apartado referente a la conservación y rehabilitación de las mismas. Pues, no se trata de una ley que fomente exclusivamente el acceso a la vivienda, puesto que la protección de este derecho constitucional comprende tanto el momento de adquisición del inmueble como el tiempo que dure el disfrute del mismo por parte de su titular.

Por todo ello, la actuación de las Administraciones Públicas Andaluzas irá dirigida al fomento de la conservación, mantenimiento, rehabilitación, accesibilidad y sostenibilidad del parque de viviendas, teniendo preferencia las personas o unidades familiares cuyos ingresos no superen el mínimo establecido en el correspondiente Plan Andaluz de Vivienda y Suelo. Para poder hacer frente a estas actuaciones, los Ayuntamientos destinarán el porcentaje de ingresos del Patrimonio Municipal del Suelo que se determine en su Plan General de Ordenación Urbanística, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 75 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Las Administraciones Públicas Andaluzas, en el marco de sus competencias, podrán delimitar áreas de rehabilitación integral en barrios y centros históricos, circunstancia que conllevaría la declaración de utilidad pública de las actuaciones y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios afectados a los fines de expropiación y de imposición de servidumbres o de ocupación temporal de los terrenos.

7. Alojamientos transitorios

El artículo 20 de la Ley de Vivienda Andaluza hace mención a la obligación de regular los programas de actuación que se correspondan con las situaciones de alojamiento en los correspondientes Planes de Vivienda y Suelo tanto autonómicos como locales. Así pues, en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo Andaluz 2008-2012 ya se recoge el concepto de alojamiento ateniendo al programa de actuación protegida en materia de vivienda en el que se encuadre.

<p>ALOJAMIENTOS PROTEGIDOS Viviendas en alquiler (Capítulo IV, Título I del PCVS)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Familias con ingresos $\leq 3,5$ IPREM • Duración máxima = 25 años
<p>ALOJAMIENTOS PROTEGIDOS PARA UNIVERSITARIOS Viviendas para jóvenes (Capítulo V, Título I del PCVS)</p>	<p>Programa específico destinado a la comunidad universitaria para facilitar la promoción de alojamientos protegidos de renta básica a veinticinco años.</p> <p>Requisitos de los solicitantes:</p> <p>a) Ingresos $\leq 2,5$ IPREM</p> <p>b) alojamientos promovidos por universidades o promotores públicos</p> <p>c) La renta anual inicial que se fije será igual o inferior al 2,5% del precio máximo de referencia vigente en el momento de la calificación definitiva.</p>

<p>ALOJAMIENTOS DE PROMOCIÓN PÚBLICA</p> <p>Viviendas para personas con riesgo de exclusión social</p> <p>(Capítulo VI, Título I del PCVS)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Familias con ingresos \leq IPREM • Familias con ingresos superiores al IPREM pero en situación de exclusión social por imposibilidad de acceso a una vivienda. • En régimen de alquiler de renta básica a 25 años.
--	---

Elaboración propia. Fuente: BOJA, núm.130, de 2 de julio de 2008

Los alojamientos se crean con la finalidad de cubrir aquellas necesidades temporales de vivienda que presentan determinados ciudadanos por razones coyunturales. Esta tipología es una fórmula intermedia entre la residencia colectiva y la vivienda en sentido estricto.

Los requisitos que deben reunir las personas beneficiarias del alojamiento transitorio se regularán reglamentariamente. No obstante, deberán tratarse en todo caso de personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma Andaluza que no puedan acceder a una vivienda protegida, con riesgo de exclusión social o en situación de exclusión, que acrediten suficientemente su necesidad habitacional a través de los correspondientes servicios sociales de los Ayuntamientos.

8. Garantías del derecho a la vivienda

Tal como señala el Preámbulo de la Ley, en el Título V se disponen un conjunto de medios para lograr la efectividad del derecho, desvinculando las obligaciones económicas de la Administración de los mecanismos individuales al alcance de las personas titulares del derecho para hacerlo efectivo). En este sentido, se reconocen las acciones que procedan para exigir el cumplimiento de los deberes que la Ley determina para cada Administración Pública. Con ello se dota la presente Ley de una fuerza material y no solamente formal, en la medida en que se articulan los mecanismos procedimentales para su efectiva aplicación

IV. CONCLUSIONES

Vivimos un año especialmente complicado en la reciente historia de nuestro país. Pero la coyuntura económica en la que se encuentra España y Andalucía no debe conllevar una reducción de derechos sociales. Dentro de éstos, el derecho a la vivienda es uno de los que precisan un compromiso fehaciente de los poderes públicos para hacerlo realidad. Indudablemente, dado el carácter prestacional de este derecho, una situación económica negativa afecta necesariamente a los tiempos y modos de realización efectiva de este derecho. Pero las innovaciones legislativas deben ir avanzando aunque su plasmación en medidas concretas deban lógicamente adecuarse a la coyuntura económica. Por eso, era necesaria la aprobación de la Ley reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía.

Esta norma regula el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada y recoge el conjunto de derechos y deberes de sus titulares, así como las obligaciones de las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda.

Asimismo, y como novedad en la legislación española, se establece la posibilidad de los ciudadanos de acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento de las obligaciones propias de las Administraciones y de este modo hacer efectivo su derecho. En este sentido, la ley del derecho a la vivienda andaluza es pionera a nivel nacional puesto que esta opción de acudir a los tribunales para exigir el derecho a la vivienda no existe en ninguna otra comunidad.

A partir de la segunda mitad de los noventa ha tenido lugar una subida espectacular de los precios de la vivienda en Europa, siendo este crecimiento mucho mayor en nuestro país. Esta situación ha llevado a la imposibilidad de satisfacción de un derecho social por parte de la ciudadanía y a la especulación continuada por parte del mercado inmobiliario. La vivienda es una necesidad básica de las personas y, por tanto, los poderes públicos de un Estado Social como el nuestro deben promover las condiciones necesarias para cubrir dicha necesidad.

Entre las novedades más destacadas de la ley, se ha de subrayar el importante papel que desempeñan los municipios a través de su colaboración con la administración autonómica, mediante la obligación de crear un registro público municipal de demandantes de VPO con objeto de facilitar el conocimiento de las necesidades reales de vivienda en los municipios andaluces. Asimismo, se requiere que los planes municipales de vivienda satisfagan la demanda real de sus habitantes contenida en sus registros correspondientes; a la vez que se impone la obligatoriedad de someter a revisión el planeamiento municipal cada vez que sea necesario adecuarlo a la normativa autonómica. Con todo ello, se pretende alcanzar una coherencia entre oferta y demanda, evitando así la especulación del mercado inmobiliario y la proliferación de viviendas vacías.

Igualmente, y fruto del debate parlamentario, el texto de la Ley se ha enriquecido en relación al Proyecto presentado por el Gobierno de Andalucía con distintas incorporaciones como es la creación, en el plazo de seis meses, del Observatorio de la Vivienda de Andalucía, cuyas funciones deberán desarrollarse reglamentariamente. Su objetivo es la planificación, el estudio y el análisis de la realidad social y económica andaluza que caracteriza al sector de la vivienda. Será un órgano participado por organizaciones sociales y empresariales, por colectivos y agentes del sector de la vivienda que manifiesten interés en colaborar en las tareas que se establezcan.

De igual forma, se han ampliado los conceptos de sostenibilidad y calidad, asociándolos a aspectos concretos como la reducción del ruido, la gestión adecuada de los residuos generados, el ahorro y uso eficiente del agua y la energía y el impulso de energías renovables.

Por todo ello, la Ley de Vivienda de Andalucía responde de modo eficaz al carácter de derecho social que tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía de Andalucía otorga a este derecho.