

## OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS AL ANTEPROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE ANDALUCÍA

### *Comentarios sobre el diagnóstico de la situación actual y medidas generales que el borrador de Ley contempla*

Se obvia el efecto del turismo sobre el mercado la vivienda. En la exposición de motivos (solo en ese punto de la Ley) se expresa lo siguiente:

*El alojamiento en una vivienda habitual como modalidad de la industria del turismo supone en Andalucía un 3-4% del parque de viviendas principales, lo que pone de manifiesto que el problema de la falta de vivienda en alquiler persiste, independientemente de la vivienda de uso turístico.*

La realidad es que si hay un problema en la alta concentración de esa tipología de turismo en determinadas ciudades que han visto desplazarse usos y recursos de zonas urbanas enteras que quedan en modo de monocultivo (parques temáticos en centros históricos) produciendo fuerte perturbación local en el precio de venta y alquiler de larga temporada por una suerte de dopaje en las rentabilidades que produce. Ello por no hablar de la calidad del turismo que le es consustancial (en términos de rendimiento económico de los recursos invertidos por el resto de ciudadanos que sostienen los costes de los servicios públicos urbanos y que no se ven directamente beneficiados de los ingresos que generan las VUT), inversamente proporcional a la cantidad que se concentra poniendo en carga el territorio hasta un límite que parece no tener fin.

En la exposición de motivos se expresa los siguiente:

*Se considera oportuna una nueva ley, a partir de la revisión, actualización y unificación de los textos legales en materia de vivienda que aborde los asuntos y directrices establecidas en el acuerdo de gobierno de fecha 30/08/2023:*

- a) Impulso del derecho de acceso a la vivienda en Andalucía, especialmente de las personas jóvenes.*
- b) Actualización de la regulación de la vivienda protegida en Andalucía.*
- c) Establecimiento de los requisitos de habitabilidad y calidad de las viviendas, con el objetivo de impulsar el consumo casi nulo de energía, y la utilización de las energías renovables en el sector residencial en Andalucía.*
- d) Protección a los propietarios frente a las ocupaciones ilegales de viviendas.*
- e) Facilitar el derecho de los propietarios privados a alquilar sus viviendas, incentivando la rehabilitación de las mismas para su puesta en alquiler.*
- f) Promoción de viviendas para la constitución del Parque Público de viviendas de Andalucía, incluyendo las viviendas de titularidad de las distintas administraciones públicas, así como de privados que actúen en el marco de los programas del plan de vivienda.*
- g) Impulso para la aprobación de los Planes Municipales de Vivienda.*
- h) Activación de la regeneración de zonas de infravivienda y chabolismo y de barriadas.*
- i) Garantizar medidas alternativas para personas que son objeto de desahucio de su vivienda.*

*j) Impulso de la colaboración público-privada, para garantizar una oferta de vivienda adecuada.*

Sin embargo y en relación con las medidas que la administración puede directamente adoptar para la mejora del acceso a la vivienda paliando la escasez de la oferta (directrices a), f), g) y j) del acuerdo transcrito) en el articulado del borrador de Ley se describe el mismo sistema que ahora está vigente:

La planificación territorial y urbanística y la planificación de vivienda separadas en compartimentos estancos pero interdependientes y muy difíciles de coordinar (la primera proporciona la materia prima suelo-inmuebles a la segunda).

En los 14 años de vigencia de la Ley actual, este ha demostrado ser un sistema fallido, principalmente por encontrarse con dificultades de falta de operatividad, evolución imprevisible de los mercados que impulsan la promoción inmobiliaria (sobre los que se apoya la obtención de suelo), rigidez y falta de actualización de los Planes, lentitud en la aplicación de los mecanismos previstos para cumplir con lo previsto en los planes de vivienda (autonómico y municipal), etc.

El sistema adolece de un exceso de planificación: estatal, autonómico y local. Se pone el énfasis en dar publicidad a la tramitación y aprobación de Plane de vivienda, convirtiéndose en un fin en sí mismos pero las medidas contempladas en ellos tienen escasa aplicación.

Un motivo es el de la defectuosa financiación estructurada en pirámide (de la administración estatal hacia abajo) sin correspondencia con las competencias en materia de vivienda. Para hacer efectivas las inversiones estas deben encajar en los "tamices" establecidos por todos los estamentos, un sistema que se demuestra también fallido.

En el borrador de Ley se ha dejado de lado la problemática específica de a los pequeños municipios, también sujetos a problemas de acceso a la vivienda de distinto tipo. En los que se sitúan en proximidad a capitales dinámicas de zonas metropolitanas, la posibilidad de absorber población se frustra (entre otros) por las dificultades en la adecuación a los estándares actuales de vivienda digna del parque ya edificado. El patrimonio de viviendas existente en estos municipios, con dinámica de mercado inmobiliario más o menos activo, es enorme pero inviable en su rehabilitación y adaptación al uso por los recursos económico, legales y técnicos que requiere.

En otros municipios de peor accesibilidad el problema es de despoblamiento y consecuente pérdida irremediable de dicho patrimonio ya edificado. En esta situación se encuentran pueblos de comarcas enteras de la provincia de Málaga como la del Genal o la Sierra de las Nieves.

Tampoco se contemplan específicamente en la ley medidas para salvar el patrimonio histórico que suponen los cortijos y haciendas de Andalucía. En realidad, son el gran olvidado de la legislación de nuestra comunidad autónoma. Unos bienes cada vez más escasos que carecen de medidas de protección efectiva y de incentivos para su recuperación y vuelta a una puesta en uso que les asegure su conservación.

La dificultad de acceso a la vivienda provoca aumento de la infravivienda. En efecto, ha proliferado como solución una suerte de "neo-chabolismo" con casas prefabricadas, autocaravanas o contenedores de barco implantadas desordenadamente en el territorio. Así se puede describir la situación en que se encuentran grandes zonas del Valle de Guadalhorce en el área metropolitana de Málaga donde se acoge en

abigarradas parcelaciones en suelo rustico a todo tipo de construcciones más o menos prefabricadas al margen de la Ley que son destinadas a vivienda habitual.

Abogamos por volver a implantar programas de autoconstrucción que permitan encauzar esta actividad al amparo de cauces legales, contando con supervisión técnica, y dotando de a la construcción con estándares actuales.

La Ley no implementa un mecanismo de seguimiento para la realización efectiva de los programas de rehabilitación del envejecido parque de viviendas. La práctica revela que es necesario adoptar medidas de soporte a los beneficiarios de subvenciones hasta la obtención efectiva de la financiación de la obra. Esta es la causa fundamental que lastra o impide dar el dinamismo que sería deseable a dichas actuaciones en el marco de financiación europea actual. Podemos poner como ejemplo de la buena práctica al respecto el de la Dirección general de vivienda del gobierno de Navarra.

Por último, el borrador de ley no acierta en aclarar las medidas concretas con las que se va a producir el aumento del parque público de vivienda existente en la actualidad y su mantenimiento en el tiempo (sin descalificarlo), confinándose la mayor parte en esfuerzos a la iniciativa privada. Las medidas de fomento en el mercado inmobiliario (Titulo IV del borrador de la Ley) solo contemplan la iniciativa privada. Para conseguir este fin entendemos necesario que la Ley refleje una mayor asunción de responsabilidades por parte de la administración y un aumento de la inversión pública directa dedicada a esta finalidad.

***Artículo 4. Contenido esencial del derecho de acceso a la vivienda. Uso adecuado de la vivienda.***

El artículo expone:

*1. El contenido esencial del derecho de acceso a la vivienda digna y adecuada se conforma por las diferentes vías de su ejercicio y satisfacción, e incluirá:*

*(...) d) el mantenimiento, la conservación y la rehabilitación de la vivienda con los límites y condiciones que así establezcan el planeamiento, la legislación urbanística y otra normativa de aplicación, así como los instrumentos de colaboración público-privada que se establezcan.*

*3. El incumplimiento del contenido esencial dará lugar a la adopción de las medidas necesarias por las Administraciones Públicas con competencia en la materia, que serán proporcionadas y ajustadas para revertir la situación de incumplimiento existente.*

Se considera que lo anterior se encuentra ya regulado y es redundante con la legislación territorial y urbanística andaluza (actividad de la edificación).

***Artículo 5. Administraciones competentes en materia de vivienda y Artículo 6. Competencias de la Comunidad Autónoma.***

El articulado no refleja medidas concretas en cuanto a las competencias. Además, existe una aparente contradicción en la atribución de competencias y no se reconoce la potencia de la administración estatal como piedra angular del sistema: proporciona el grueso principal de la financiación y puede adoptar las principales medidas de fomento fiscales y económicas.

***Artículo 12. Otras fórmulas de colaboración público-privada.***

En este artículo se prevé que los colegios profesionales puedan colaborar con la administración, desarrollando nuevas funciones que requieren implementar y completar con otras como creación de bolsas de trabajo para la redacción de planes y proyectos contemplados en los programas de vivienda que estos implementen (como ya se hacía de manera informal con los programas de rehabilitación preferente), la firma de convenios que tengan por objeto la implantación de programas de autoconstrucción en determinadas áreas, la consolidación de oficinas de rehabilitación que tengan capacidad de seguimiento de las actuaciones cuya subvención gestionan en inicio, etc.

***Artículo 16. Relación con otros instrumentos de planificación en materia de vivienda.***

En pos de la mejor financiación posible, debería apostarse por coordinar (no complementar) el contenido del Plan autonómico con el estatal.

***Artículo 17. Planes Municipales de Vivienda y Suelo***

Adecuar la oferta en el Plan de vivienda a la proyección temporal de población en el municipio no refleja la demanda real existente.

Esta referencia a la inclusión de modificaciones del “planeamiento urbanístico municipal” y las posteriores del apartado 5 p) y 6 revelan el conflicto habitual en que la ordenación urbanística se encuentran frente a las necesidades de vivienda protegida que el instrumento externo que constituye el Plan de vivienda no ha sabido resolver adecuadamente.

***Artículo 20. Coordinación de las competencias en materia de vivienda y el planeamiento urbanístico.***

Sin entrar en el debate de la necesaria reducción del consumo del suelo como recurso natural finito, el mecanismo de promoción del desarrollo de las actuaciones de transformación urbanística de uso residencial no es efectivo a corto y medio plazo para solucionar los problemas que se identifican en la Ley. Los suelos calificados para vivienda protegida resultantes de las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico tienen dilatados plazos de tramitación y ejecución. Muchos sectores de los planes existentes están exentos de reserva de VP por aplicación de la disposición transitoria de la Ley urbanística anterior. Los que se obtengan por actuaciones de reforma interior, vista la inercia actual que tiene la iniciativa privada en promoverlas, en el mejor de los escenarios no van a aportar más que una pequeña cantidad a los patrimonios públicos de suelo.

Por otro lado, se hace caso omiso a la tramitación de los instrumentos de ordenación establecida y se define otro informe sectorial a los instrumentos de ordenación urbanística y sus revisiones sin que se precise a cuáles les es de aplicación (la redacción del artículo no es clara y puede generar dudas de interpretación)

***Artículo 22. Usos compatibles en los suelos calificados como equipamiento comunitario.***

Este artículo recoge lo ya regulado en la Ley 7/2021. Entendemos y esperamos que esta sea una medida transitoria para paliar la situación actual que no merme a futuro y permanentemente el necesario equilibrio de usos que se establece con la ubicación de dotaciones próximas al uso residencial

***Artículo 24. Fomento de la Calidad.***

Se establece que, en todas las obras de construcción y rehabilitación de viviendas, tanto de promoción pública como privada, se realizará el estudio geotécnico previo preceptivo. Es necesario aclarar o concretar esta exigencia para las obras de rehabilitación, dado que, si no se proyectan elementos de cimentación, lo que procedería sería una evaluación estructural del edificio existente, de acuerdo con el *Anejo D del DB-SE "Evaluación estructural de edificios existentes"*, que incluya la cimentación y la sustentación del edificio.

En cualquier caso, la obligatoriedad de realizar el estudio geotécnico viene impuesta por el CTE, si bien al tratarse de un código prestacional el proyectista o el director de obra pueden, bajo su responsabilidad y previa conformidad del promotor, adoptar soluciones alternativas, siempre que justifiquen documentalmente que el edificio proyectado cumple las exigencias básicas porque sus prestaciones son, al menos, equivalentes a las que se obtendrían por la aplicación de los DB. En este caso, tal y como está redactado este punto parece ineludible aportar dicho informe geotécnico de manera general para cualquier obra de construcción o rehabilitación de viviendas.

Se establece también, de forma general, la supervisión de la calidad del proyecto, de los materiales y de la ejecución de la obra y sus instalaciones, contando para ello con los laboratorios de ensayos para el control de calidad de la construcción y obra pública y las entidades de control de calidad de la construcción y obra pública. Actualmente, en los proyectos de edificación es obligatorio el visado colegial, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, donde se justifica que ha quedado acreditada la necesidad de que los trabajos de edificación estén sometidos obligatoriamente al visado colegial por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas, y su proporcionalidad por resultar el visado el medio de control más proporcionado, teniendo en cuenta los distintos instrumentos de control posibles.

***Artículo 26. Responsabilidades y obligaciones***

La ley debería incluir alguna referencia a la obligatoriedad de la información y sanciones concretas, al margen de lo establecido en el *Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios*, para aquellas empresas que publiciten la venta o alquiler de viviendas sin ofrecer datos concretos sobre la eficiencia energética, evitando el habitual "en trámite", que imposibilita la comparación entre viviendas a las personas interesadas.

### **Artículo 28. Libro del Edificio y Manual del Usuario de la Vivienda**

El punto 1 del artículo se ha redactado de la siguiente forma: *“El Libro del Edificio es un conjunto de documentación gráfica y escrita de la obra ejecutada, que permite conocer las características físicas y técnicas del edificio, cuyo contenido se regula en el artículo 7 de la Ley 38/99, de cinco de noviembre, de Ordenación de la Edificación. No obstante, se hará referencia expresa al nivel de eficiencia energética del edificio, acreditado mediante certificado.”*

Su contenido, no sólo queda regulado en la Ley 38/1999, también queda regulado por todas las normativas posteriores que han hecho referencia a él. En el caso concreto de la eficiencia energética por ejemplo, es el Real Decreto 390/2021 el que se ocupa del contenido en esta materia, de la siguiente forma: *“Los certificados de eficiencia energética estarán a disposición de las autoridades competentes en materia de eficiencia energética, de edificación o de cualquier otra con competencia sobre la materia que así lo exijan por inspección o cualquier otro requerimiento, bien incorporados al Libro del edificio, en el caso de que su existencia sea preceptiva, o en poder del propietario del edificio o de la parte del mismo, o del presidente de la comunidad de propietarios”.*

Se aclara que el promotor deberá entregar, con la documentación que legalmente se determine, el Libro del Edificio debidamente autorizado por la dirección facultativa, al adquirente de vivienda unifamiliar y a la comunidad de propietarios, cuando se trate de régimen de propiedad horizontal. En este punto se recuerda que la redacción del libro del edificio no es una obligación de la dirección facultativa, sino del promotor, y que la Ley 38/1999 sólo establece que, una vez finalizada la obra, el proyecto, con la incorporación, en su caso, de las modificaciones debidamente aprobadas, será facilitado al promotor por el director de obra para la formalización de los correspondientes trámites administrativos.

Se propone la creación de un registro único de libros del edificio y de manuales de vivienda, en formato electrónico, que permita el acceso a cualquier interesado, previa identificación, a toda la información. La tarea de mantener actualizado el libro del edificio a lo largo de la vida útil del edificio puede resultar complicada para los propietarios del edificio; que podrían necesitar de asesoramiento especializado para llevar a cabo un correcto seguimiento de las intervenciones que se realicen en los edificios. Se considera necesaria la participación de los administradores de fincas o de técnicos competentes para el mantenimiento de toda la información y actualizaciones necesarias en el libro del edificio.

### **Artículo 29. Energía y sostenibilidad ambiental y conectividad.**

En este artículo se debería incluir alguna referencia a la reducción de consumo de agua, tanto agua embebida en el proceso constructivo, como durante la vida útil del edificio. Y también a la reutilización de aguas pluviales y residuales.

Por otro lado, el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE) es un régimen voluntario creado por la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, que proporciona al sector empresarial la oportunidad y los medios de participar activamente en la lucha contra el cambio climático.

Los objetivos de reducción de emisiones se podrán alcanzar, parcialmente o en su totalidad, mediante la compensación de emisiones, que se materializará mediante la

entrega de unidades de absorción (UDA) generadas por la ejecución de proyectos de compensación o de autocompensación de emisiones.

Tal y como aparece recogido en la página web de la Junta de Andalucía, el SACE es un régimen voluntario mediante el que las **empresas** contribuyen a la lucha contra el cambio climático. El punto 3 del artículo 29 parece incorporar el sector residencial al SACE.

[https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/documents/20151/15394158/documento\\_sace.pdf/8f9bd784-bc57-9840-df3d-7a9469948b7a?t=1623657575992](https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/documents/20151/15394158/documento_sace.pdf/8f9bd784-bc57-9840-df3d-7a9469948b7a?t=1623657575992)

### ***Artículo 30. Accesibilidad universal y diseño para todas las personas en el uso residencial.***

Además de lo previsto para las promociones de vivienda protegida, la ley debería obligar a la reserva de viviendas en promociones privadas a partir de un número de terminado de viviendas, tal y como hacen algunas ordenanzas municipales de accesibilidad.

### ***Artículo 31. Rehabilitación de viviendas y edificios.***

En el punto 2 se deberían incluir, como obras de rehabilitación, las encaminadas a mejorar el edificio en relación con la protección de la salud de las personas, como la incorporación de sistemas de ventilación, la protección frente al gas radón o la eliminación de elementos que contengan amianto.

En el punto 4 se explica que la rehabilitación se extenderá a la rehabilitación de espacios libres, viales, e infraestructuras al servicio de las viviendas, así como la adecuación de edificios públicos o privados destinados al equipamiento social, cultural o educativo en las condiciones que se establezcan reglamentariamente. No se entiende que, pese a que estas actuaciones mejoran la calidad de vida de los ciudadanos, se incluya en una ley de vivienda.

### ***Artículo 38. Obras de redistribución y mejora en edificios de viviendas***

En el caso de redistribuciones, cuando estas propuestas se ubiquen en Áreas Prioritarias de Vivienda, podrán aumentar la densidad de vivienda hasta un 20%, estableciéndose una ratio de 70 m<sup>2</sup> por vivienda. Es necesario concretar si esa superficie incluye la parte proporcional de las zonas comunes o debe considerarse sólo la superficie privativa. Igualmente, es necesario aclarar si es superficie útil o construida, y el criterio de medición de la misma.

En cuanto a la “construcción de terrazas con soluciones constructivas”, se requeriría algún tipo de aclaración relacionada con el objetivo pretendido.

### ***Artículo 39. Libro del Edificio existente.***

En el caso de la realización de actuaciones de rehabilitación integral de edificios de uso vivienda, se deberá redactar un Libro del Edificio existente. En relación con esta exigencia, es necesario definir qué se entiende por rehabilitación integral, dado que la normativa vigente no incluye una definición sobre este concepto.

***Artículo 47. Derecho de la ciudadanía en materia de información sobre vivienda.***

Todos los agentes que operen en el sector de la edificación y rehabilitación de viviendas y la prestación de servicios inmobiliarios, deben cumplir en su actividad el deber de información en los términos previstos en la legislación estatal, en la legislación de defensa de consumidores y usuarios, así como en lo previsto en la presente Ley. Los colegios profesionales, como agentes de participación obligatoria de acuerdo con el Real Decreto 1000/2010, deben cumplir este deber.

***Artículo 114. Clasificación de las infracciones en materia de vivienda protegida.***

Se debería incluir como infracción tipificada el destino turístico de una vivienda protegida por parte del usuario o propietario de la misma, ya sea por habitaciones o completa.

***Disposición Final Primera. Modificación de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.***

Se modifica el apartado 5 del artículo 61

Se modifica el párrafo a del artículo 129.2

Disposición Final Segunda. Modificación del Reglamento de la Ley 7/2021

Se modifica el artículo 83

Se modifican tres artículos en total de la regulación territorial y urbanística. En nuestra opinión es una modificación insuficiente de dicho cuerpo regulatorio que no va a facilitar la necesaria coordinación entre los dos planes urbanísticos y los de vivienda.

Departamento de Asesoramiento y Formación  
Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga