



**INFORME JURÍDICO SOBRE DETERMINADOS
ASPECTOS A TOMAR EN CONSIDERACIÓN EN EL
ANTEPROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE
ANDALUCÍA**



En interés de **FADECO**

Madrid, a 25 de septiembre de 2024

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES	3
2. OBJETO DEL INFORME	3
3. INTRODUCCIÓN: DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA AL DERECHO A LA VIVIENDA (UN CAMBIO DE PARADIGMA)	4
4. LA EVOLUCIÓN NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE VIVIENDA.....	11
5. LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL ESTADO/COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA: LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	13
6. EL ÁMBITO ACTUAL DE ACTUACIÓN NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE VIVIENDA.....	21
7. LA REGULACIÓN URBANÍSTICA ACTUAL DE ANDALUCÍA Y LA URGENTE NECESIDAD DE VIVIENDA.....	25
8. LA NECESARIA REGULACIÓN DEL CONCEPTO DE “EMERGENCIA HABITACIONAL”	27
9. LA APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD (ESG) EN LOS AMBITOS DEL URBANISMO Y LA VIVIENDA	32
10. PROPUESTAS NORMATIVAS CONCRETAS DE FADECO A INTRODUCIR EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA VIVIENDA: PROPUESTA DE REDACCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE SU ENCAJE LEGAL .	46
11. CONCLUSIONES	68

1. ANTECEDENTES

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en sesión celebrada el 23 de julio de 2024, tomó conocimiento de la iniciativa legislativa del **Anteproyecto de Ley de Vivienda de Andalucía** (el “**Anteproyecto de Ley**”) presentada por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, acordando que prosiga su tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley.

El Anteproyecto de Ley tiene por objeto abordar la problemática de acceso a la vivienda desde distintas perspectivas, estableciendo las condiciones necesarias para garantizar este derecho, promover la emancipación de los jóvenes, garantizar la habitabilidad de las viviendas existentes y proteger a las personas con mayores dificultades. Se pretende realizar una revisión, actualización y unificación del marco legislativo de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de vivienda, rehabilitación y arquitectura - actualmente disperso, complejo y obsoleto- para dar solución y respuesta a los problemas de acceso a la vivienda, siendo su ámbito de aplicación toda la vivienda en Andalucía, libre, protegida, nueva o usada.

Mediante Resolución de 24 de julio de 2024, de la Secretaría General de Vivienda, se acordó someter al trámite de información pública el citado Anteproyecto de Ley (publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía o “BOJA”, nº 147, de 30 de julio de 2024), estableciéndose en la misma el plazo de dos meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, para formular las observaciones y aportaciones que se estimen de interés.

2. OBJETO DEL INFORME

En dicho contexto, la **Federación Andaluza de Empresarios de la Construcción (“FADECO”)** -que viene apostando por el desarrollo de suelo desde la perspectiva de la sostenibilidad, como herramienta para la generación de valor y la transformación urbana y social del territorio andaluz- ha solicitado a Rafael Fernández Valverde, Consejero del Despacho de Abogados Montero-Aramburu & Gómez-Villares Atencia, la emisión de un informe jurídico (el “**Informe**”) con la finalidad de fundamentar jurídicamente determinadas propuestas, que se concretarán más adelante, para su incorporación al citado Anteproyecto de Ley, bien antes de su transformación en Proyecto de Ley, bien durante su posterior tramitación parlamentaria.

En concreto, en este Informe se analizarán las siguientes cuestiones:

- Síntesis sobre el cambio de paradigma de la regulación de planificación urbanística y el Derecho a la vivienda.
- Referencia a la evolución normativa autonómica en materia de vivienda.

- Análisis de la delimitación competencial Estado/Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y vivienda. En particular, la doctrina del Tribunal Constitucional.
- Síntesis del ámbito actual de actuación normativa de las Comunidades Autónomas en materia de vivienda.
- Análisis de la regulación urbanística actual de Andalucía y la urgente necesidad de vivienda.
- La regulación del concepto de “emergencia habitacional”.
- La aplicación de los criterios de sostenibilidad o “ESG” en los ámbitos del urbanismo y la vivienda.
- Explicación y justificación de las propuestas normativas concretas de FADECO a introducir en el Anteproyecto de ley.
- Conclusiones.

3. INTRODUCCIÓN: DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA AL DERECHO A LA VIVIENDA (UN CAMBIO DE PARADIGMA)

La contemplación de la realidad urbanística española actual pone de manifiesto que, históricamente, nos encontramos ante un momento -urbanístico y medioambiental- que, desde una perspectiva normativa y jurisprudencial, aparece lejana y desconectada de lo que ha sido una sucesión de momentos históricos en los que el hilo conductor determinante de su evolución ha venido siendo la técnica de la planificación urbanística de las ciudades.

Así ocurrió en los años 1956, 1975/6, 1990/2 -en los que vieron la luz las normas estatales, de todos conocidas, reguladoras de esta materia urbanística y de su planificación-, así como en el año 1997 cuando el Tribunal Constitucional dictó la STC 61/1997, de 20 de marzo (a la que luego se añadirían las SSTC 164/2001, de 11 de julio y 54/2002, de 27 de febrero). Como es sobradamente conocido, a consecuencia de la citada resolución de 1997, en el siguiente año de 1998 se aprobaría, de conformidad con la doctrina competencial constitucional, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (“LRSV”) produciéndose desde entonces, con plena garantía constitucional y junto a una exigua normativa estatal, una dispersa y abundante normativa urbanística autonómica ya iniciada con anterioridad a la LRSV desde el principio de los años noventa.

Un hito especialmente significativo fue la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo,

de Suelo (“LS”) y, con posterioridad, la del Texto Refundido de la citada Ley, aprobado por Real Decreto 2/2008, de 20 de junio (“TRLS08”) que supuso una profunda renovación -plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales- que pretendió sentar unas bases comunes en las que la autonomía territorial y local pudiera coexistir con la igualdad:

(i) No se trataba de una ley urbanística, sino de una **ley referida al régimen del suelo y a la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados**. Por ello la ley prescindió, por primera vez, de regular técnicas específicamente urbanísticas como los tipos de planes o las clases de suelo distinguiendo, exclusivamente, como situaciones básicas del suelo entre suelo rural y suelo urbanizado.

(ii) Apuntaba la LS hacia un **urbanismo que debía atender a los requerimientos de un desarrollo sostenible**, minimizando el impacto del crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente, de conformidad con las recomendaciones de la Unión Europea en su Estrategia Territorial Europea o en la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano.

(iii) Uno de los aspectos más significativos de la nueva LS -que conviene subrayar- fue situar como una de sus finalidades **el derecho a la vivienda**. La Exposición de Motivos fue bien explícita: *“La Constitución de 1978 establece un nuevo marco de referencia para la materia, tanto en lo dogmático como en lo organizativo. La Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la **efectividad del derecho a la vivienda** y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47, de donde cabe inferir que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida”*. Tal finalidad se materializaba en el artículo 10.b) que imponía, como regla general, la obligación de *“destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización”*.

El siguiente hito normativo a nivel estatal fue la **Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas** (“LRRR”) que tomó en consideración -como punto de partida- la situación de crisis económico-financiera del país, pretendiendo contribuir a **resolver los problemas que se estaban produciendo en**

torno al mercado del suelo y de la vivienda en España. En síntesis, se situaba -como otras normas del momento- en el camino de la contribución a la recuperación económica, intentando una reconversión del sector inmobiliario y de la construcción en el marco de un modelo sostenible e integrador (ambiental, social y económico) y centrando todos sus esfuerzos en las actuaciones que constituyen el objeto esencial de la Ley: la rehabilitación de los edificios y la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes.

A diferencia de la normativa anterior, la **LRRR ya no sitúa en el centro regulatorio las determinaciones urbanísticas sino la vivienda**, tanto desde la perspectiva del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, como desde su consideración de mecanismo con incidencia esencial en la actividad económica del país. Esto es, en la situación de crisis económica del momento, el Estado interviene en el que denomina *“sector inmobiliario español”* sin afectar a las competencias autonómicas urbanísticas en materia de urbanismo y vivienda y en la línea marcada por la Unión Europea hacia un medio urbano sostenible, pretendiendo alcanzar los siguientes objetivos:

a) Potenciar la **rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas**, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible.

b) Ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la **reconversión y reactivación del sector de la construcción**, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas.

c) **Fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad**, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética.

También la Exposición de Motivos **resitúa el derecho a la vivienda** como un necesario desarrollo constitucional y como un objetivo a conseguir a través del desarrollo normativo urbanístico. Así se expresaba (Apartado II): *“No parece admitir dudas el dato de que el parque edificado español necesita intervenciones de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas que permitan hacer efectivo para todos, el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, así como la exigencia del deber de sus propietarios de mantener los inmuebles en adecuadas condiciones de conservación”*. Por su parte, en su Apartado III se añadía: *“Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de vivienda y urbanismo, el Estado no puede mantenerse al margen de la realidad del sector inmobiliario español, y con él, de nuestra economía, ni tampoco de los retos sociales y ambientales planteados, no sólo porque parte de las respuestas corresponden a su ámbito competencial, sino también porque muchas de las exigencias que se demandan en relación con un medio urbano sostenible, proceden en la actualidad de la Unión Europea o de compromisos*

internacionales asumidos por España”.

Previa habilitación legal¹ se aprobó el **Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana** (“**TRLS15**”) por medio del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en el que se integraban el anterior TRLS08 y las disposiciones relacionadas con el suelo contenida en la citada LRRR.

Conforme a lo dispuesto en la LRRR, en el artículo 20 del TRLS15 se establecen los “*Criterios básicos de utilización del suelo*”, señalando en su apartado 1 lo siguiente:

“1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

*a) **Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.***

*b) **Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.***

*Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, **los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado** que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.*

*No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir **excepcionalmente una reserva inferior o eximir las** para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social”.*

Con posterioridad, los parámetros del artículo 20, apartado 1.b, párrafo segundo del

¹ Esta habilitación se realizó mediante la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delegó en el Gobierno la potestad de dictar textos refundidos.

TRLIS15 serían **elevados, respectivamente, al 40 y 20 por ciento** mediante modificación introducida por la disposición final cuarta de la **Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (“LV”)**. Con anterioridad, la disposición final cuarta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio climático y transición energética (“**Ley de Cambio Climático**”) había modificado el apartado 1.c del mismo artículo, concretando los riesgos que debían ser tomados en consideración en la ordenación de los usos del suelo, atendiendo al principio de prevención de riesgos naturales y accidentes graves.

En este sentido, debe resaltarse la declaración de constitucionalidad llevada a cabo por la **STC 79/2024, de 21 de mayo**, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad formulado por la Junta de Andalucía contra la elevación de los citados porcentajes mínimos fijados el artículo 20.1.b) del TRLIS15. En la citada Sentencia del Tribunal Constitucional² se expresa:

*“Como en su momento concluyó el dictamen 609/2023 del Consejo Consultivo de Andalucía, esa elevación (del 30 por 100 al 40 por 100 en unos casos y del 10 por 100 al 20 por 100 en otros) **reduce más el margen de maniobra disponible para las comunidades autónomas y las entidades locales, pero respetando esos mínimos sigue siendo posible desarrollar un modelo urbanístico propio** [...] la posibilidad de que el legislador estatal fije este tipo de porcentajes de reserva para viviendas con régimen de protección fue declarada constitucional por este tribunal en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, sobre la base de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 y 13 CE. Esa sentencia validó unos determinados porcentajes que luego se modificaron con la normativa que ahora vuelve a modificarse, en un **porcentaje que este tribunal entiende proporcionado y coherente con la finalidad de la Ley 12/2023. La mera elevación cuantitativa, en los términos en que se realiza, no puede, sin otra argumentación, llevar a que se acoja la inconstitucionalidad pretendida y, por tanto, los mismos títulos competenciales respaldan el precepto impugnado, pues se incide, pero no se excluye, la adopción de una política autonómica propia**”.*

Es evidente que esta **LV** supone un giro radical en el desarrollo constitucional del “derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada” -previsto en el artículo 47 de la Constitución (así se reconoce desde la primera línea de su Preámbulo)- imponiendo “a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales y de establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el referido derecho”.

La potenciación, por la citada LV, del derecho a la vivienda, su respaldo constitucional y la obligación que expresamente se recuerda e impone a los poderes públicos, no puede ofrecer dudas a ningún intérprete jurídico.

² En el fundamento jurídico 7.B.c).

El Preámbulo de esta norma resulta suficientemente expresivo del indicado objetivo legal, del que se destaca lo siguiente:

- El derecho constitucional a la vivienda ***“incide en el goce del contenido de otros derechos constitucionales, declarados incluso fundamentales, como los relativos a la integridad física y moral (artículo 15 CE), a la intimidad personal y familiar (artículo 18 CE), a la protección de la salud (artículo 43 CE) y a un medio ambiente adecuado (artículo 45 CE); derechos, todos ellos, que guardan una relación estrecha con los valores de la calidad de vida –de la que habla el propio preámbulo de la norma fundamental– y del libre desarrollo de la personalidad en sociedad (artículo 10.1 CE)”***.
- ***“La vivienda resulta ser, así, un bien esencial de rango constitucional que presenta múltiples dimensiones. Desde esta perspectiva, el propio Tribunal Constitucional ha reiterado que no constituye un título competencial autónomo, sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es clara consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda”***.
- ***“La vivienda constituye, ante todo, un pilar central del bienestar social en cuanto lugar de desarrollo de la vida privada y familiar, y centro de todas las políticas urbanas. Pero también, desde el punto de vista de su soporte físico, es un bien que acota un sector económico dedicado a su producción, puesta en el mercado y su gestión. De hecho, en el conjunto de la edificación urbana, la vivienda ocupa el 80% del espacio construido y, como tal, es un factor determinante de la estructuración espacial”***.
- El mismo Preámbulo deja constancia de la ***“relevancia social”*** del derecho a la vivienda con apoyo en los numerosos textos internacionales y de la Unión Europea en los que tal derecho aparece recogido. De entre estos, debe destacarse la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (aprobada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000) que establece en su artículo 34.3 que ***“con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”***. De la abundante cita de las normas internacionales y europeas, el preámbulo extrae una importante conclusión: ***“Como consecuencia, sus postulados demandan un cambio de paradigma en la consideración jurídica de la vivienda, para reforzar su función como servicio social de interés general”***.
- Por último, debe señalarse el siguiente párrafo del Preámbulo: ***“El deber impuesto por el artículo 47 CE incumbe a todos los poderes públicos sin excepción, que están obligados a cumplirlo en el marco de sus respectivas esferas de***

competencia. *Esta ley debe entenderse, por tanto, en el contexto del cumplimiento por parte del Estado de la obligación que, en el marco de sus competencias constitucionales, le incumbe en la protección del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y a su disfrute...*, y *tras la aprobación de un buen número de normas autonómicas* que, de forma más coyuntural que estructural, han tratado de dar respuesta a las necesidades sociales de vivienda más perentorias. De hecho, una gran mayoría de dichas leyes son **de segunda generación**, es decir, han sido aprobadas estando vigentes las primeras o segundas leyes de vivienda de las respectivas Comunidades Autónomas”.

Por todo ello, el artículo 1.1 de la LV concreta, con precisión absoluta, el objeto esencial de la misma: *“Esta ley tiene por objeto regular, en el ámbito de competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles, atendiendo al cumplimiento de lo dispuesto en los instrumentos internacionales ratificados por España y respetando en todo caso las competencias de las comunidades autónomas y, específicamente, las que tienen atribuidas en materia de vivienda”*.

La jurisprudencia del **Tribunal Supremo**³ ha resaltado lo siguiente:

“[...] la presencia, y exigencia, de un urbanismo cambiante, que intenta adaptarse a las nuevas circunstancias, realidades y necesidades sociales, urbanísticas y medioambientales, y que, a tal fin, utiliza sus instrumentos de planificación urbanística para conseguir y alcanzar la inevitable transformación de las ciudades. Y, para tal fin, se encuentran legitimadas ---y obligadas--- las Administraciones públicas que cuentan con competencia en el ámbito material del urbanismo, especialmente Ayuntamientos y Comunidades Autónomas para alcanzar tal fin.

Y es, en este marco urbanístico ---en transformación--- en el que debemos proyectar el dilema jurídico sobre el que se nos plantea y exige un pronunciamiento jurisdiccional; se trata, pues, de buscar un punto de equilibrio entre la actual configuración ---fundamentalmente--- de las ciudades, en el marco de exigencia social y jurídica que hemos expuesto, y, por otra parte, las exigencias de la libertad de mercado y liberalización de servicios.

La planificación urbanística, que regula los asentamientos humanos y las ciudades, es una preocupación primordial para el Legislador. No solo es relevante para los poderes públicos nacionales, sino que adquiere un alcance internacional, como se refleja en la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y

³ Como resoluciones más recientes, destacan las siguientes: SSTS 1068/2024, de 17 de junio, RC 8754/2022, o 4/2023, de 9 de enero, RC 1509/2022.

Desarrollo Urbano Sostenible en diciembre de 2016. También mantiene su importancia en la Unión Europea, que, aunque ha evitado integrar los aspectos más específicos del urbanismo en su normativa, ha incorporado elementos básicos de la materia, tal como se observa en el Manual de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible y la Agenda Urbana para la UE fruto del Pacto de Ámsterdam, aprobado en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE, celebrada el 30 de mayo de 2016, y de la que deriva la Agenda Urbana Española documento estratégico, sin carácter normativo, y por tanto de adhesión voluntaria, que, de conformidad con los criterios establecidos por la Agenda 2030, la nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea persigue el logro de la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano. Constituye, además, un método de trabajo y un proceso para todos los actores, públicos y privados, que intervienen en las ciudades y que buscan un desarrollo equitativo, justo y sostenible desde sus distintos campos de actuación. Para los fines presentes, es suficiente referirse al artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aborda el contenido, finalidad y efectos de las potestades públicas de "regulación, ordenación, ocupación y transformación y uso del suelo". Mediante los instrumentos de planeamiento urbanístico se determinan, entre otras cuestiones, el régimen jurídico de los usos del suelo".

Como hecho destacable de actualidad, según la Presidenta Úrsula Von der Layen el nuevo Comisario de Energía y Vivienda de la Comisión Europea (el danés Dan Jorgensen) “*será el primer Comisario de Vivienda, prestando atención a todos los aspectos, desde la eficiencia energética hasta la inversión y la construcción*”.

4. LA EVOLUCIÓN NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE VIVIENDA

Las **Comunidades Autónomas han desarrollado una importante actividad legislativa en materia de vivienda** con el declarado propósito de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo ese derecho, de acuerdo con el artículo 47 CE. Siguiendo un orden cronológico, pueden citarse las siguientes normas, con especial atención a las reformas producidas en 2024 en las Comunidades autónomas de **Canarias, Madrid y Baleares**:

- La **Ley 2/2002**, de 7 de febrero, por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de viviendas de protección pública de **Castilla-La Mancha**⁴.

⁴ Modificada por la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Garantías en el Acceso a la Vivienda en Castilla-La Mancha (derogada por la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales) y por la Ley 1/2023, de 27 de enero, de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha.

- La **Ley 2/2003**, de 30 de enero, de Vivienda de **Canarias**⁵.
- La **Ley 8/2004**, de 20 de octubre, de la Vivienda de la **Comunidad Valenciana**⁶. Igualmente deben citarse la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana y la Ley 3/2023, de 13 de abril, de viviendas colaborativas de la Comunidad Valenciana.
- La **Ley 2/2004**, de 29 de octubre, de Medidas urgentes en materia de suelo y vivienda de **Asturias**.
- La **Ley 2/2007**, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de **La Rioja**.
- La **Ley 18/2007**, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda **Cataluña**⁷. Igualmente debe citarse la Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de Mejoramiento urbano, ambiental y social de barrios y villas.
- La **Ley 9/2010**, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de **Castilla y León**. Igualmente deben citarse las Leyes 10/2013, de 16 de diciembre, de Medidas urgentes en materia de vivienda y 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo.
- La **Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía**⁸. Continúa en vigor la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la vivienda protegida y el suelo, la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de Medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (que modificaba las anteriores) y la Ley 1/2018, de 26 de abril, por la que se establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía. Obviamente, debe citarse la **Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía**.
- Ley **Foral 10/2010**, de 10 de mayo, del Derecho a la vivienda en **Navarra**⁹.
- La **Ley 8/2012**, de 29 de junio, de vivienda de **Galicia**. Debe igualmente citarse la Ley 1/2019, de 22 de abril, de Rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de

⁵ Modificada por el Decreto Ley 24/2020, de 23 de diciembre, de Medidas extraordinarias y urgentes en materia de vivienda y, recientemente, por el Decreto Ley 1/2024, de 19 de febrero, de Medidas urgentes en materia de vivienda; por el Decreto Ley 2/2024, de 11 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja; y por la posterior Ley 4/2024, de 26 de julio, de idéntica denominación.

⁶ Modificada por las Leyes 7/2021, de 29 de diciembre y 8/2022, de 29 de diciembre.

⁷ Modificada por Ley 24/2015, de 29 de julio, de Medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética y por Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de Medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

⁸ Modificada por el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

⁹ Modificada por la Ley Foral 7/2023, de 9 de marzo, de Modificación de la Ley Foral 10/2010.

Galicia.

- La **Ley 8/2014**, de 26 de diciembre, de Vivienda protegida de **Cantabria**.
- La **Ley 6/2015**, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de **Murcia**¹⁰.
- La **Ley 3/2015**, de 18 de junio, de vivienda del **País Vasco**.
- La **Ley 5/2018**, de 19 de junio, de la Vivienda de las **Islas Baleares**¹¹.
- La **Ley 11/2019**, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de **Extremadura**.
- La **Ley 3/2024**, de 28 de junio, de Medidas urbanísticas para la promoción de viviendas protegidas de la **Comunidad de Madrid**¹². Continúan en vigor la Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección pública de la vivienda de la Comunidad de Madrid y la Ley 9/2003, de 26 de marzo de del Régimen sancionador en materia de viviendas protegidas de la Comunidad de Madrid.
- La **Ley 24/2003**, de 26 de diciembre, de Medidas urgentes de política de vivienda protegida de **Aragón**; Decreto-Ley 3/2015, de 15 de diciembre, de Medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda; **Decreto 128/2024, de 17 de julio**, por el que se aprueba la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas.

5. LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL ESTADO/COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE URBANISMO Y VIVIENDA: LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.1. Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la delimitación competencial en materia de vivienda

La delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (fundamentalmente desde la perspectiva de los artículos 148.1.3 y 149.1.1 y 10 de la Constitución) se ha ido perfilando a través de numerosas resoluciones del Tribunal Constitucional¹³ en las que se resolvían, en muchos de los supuestos, impugnaciones

¹⁰ Modificada por la Ley 3/2022, de 24 de mayo, por la que se establecen medidas de lucha contra la ocupación de las viviendas en la Región de Murcia.

¹¹ Modificada por el Decreto Ley 3/2020, de 28 de febrero, de Medidas urgentes en materia de vivienda; por el Decreto Ley 4/2021, de 3 de mayo, para impulsar y agilizar la tramitación de ayudas y otras actuaciones en materia de vivienda; por la Ley 3/2021, de 10 de noviembre, con idéntica denominación; por la Ley 3/2024, de 3 de mayo, de Medidas urgentes en materia de vivienda y por el Decreto Ley 3/2024, de 24 de mayo, de Medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears.

¹² Modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de **Madrid**, tras la publicación de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid.

¹³ Al margen de las tres Sentencias que se han destacado, se han realizado los siguientes pronunciamientos:

llevadas a cabo por parte del Estado respecto de las normas autonómicas relacionadas con la vivienda con base en lo que se consideraban vulneración de competencias estatales. Sin embargo, en el último de los pronunciamientos examinados (y en los que quedan pendientes) la situación es inversa pues, en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la ya citada **STS 79/2024, de 21 de mayo**, la posición procesal es distinta ya que es la Junta de Andalucía la que impugna una Ley estatal -la LV- en defensa de la competencia exclusiva autonómica en materia de urbanismo y vivienda. Otras cuatro Comunidades Autónomas también han impugnado esta norma mediante la interposición de otros tantos recursos de inconstitucionalidad, pendientes de resolverse por el Tribunal Constitucional.

En tal sentido, deben destacarse:

- **STC 93/2015, de 14 de mayo**, contra el artículo 1 y la disposición adicional segunda del **Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril**, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, por el que se daba nueva redacción a los artículos 1.3, 25 y 53.1 a) de la **Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía**.

-
- STC 16/2018, de 22 de febrero, en relación con varios preceptos de la Ley Foral 10/2010, del derecho a la vivienda en Navarra (en la redacción ofrecida por la Ley 24/2013).
 - STC 43/2018, de 26 de abril, sobre la Ley 2/2014, de 20 junio, de modificación de la Ley 2/2003 de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda.
 - STC 80/2018, de 5 de julio, sobre diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.
 - STC 97/2018, de 19 de septiembre, sobre la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.
 - STC 102/2018, de 4 de octubre, sobre la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley de vivienda y el estatuto de los consumidores y usuarios.
 - STC 106/2018, de 4 de octubre, sobre la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda.
 - STC 5/2019, de 17 de enero, sobre el Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.
 - STC 8/2019, de 17 de enero, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.
 - STC 21/2019, de 14 de febrero, sobre la Ley de las Cortes de Aragón 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda.
 - STC 16/2021, de 28 de enero, en relación con los Decretos-leyes del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y 1/2020, de 21 de enero, por el que se modifica el anterior, y el acuerdo del Parlamento de Cataluña de convalidación del Decreto-Ley 1/2020.
 - STC 8/2023, de 22 de febrero, en relación con determinados preceptos del Decreto-ley del Consell 6/2020, de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunidad Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto.
 - STC 9/2023, de 22 de febrero, en relación con determinados preceptos del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.
 - STC 15/2023, de 7 de marzo, en relación con determinados preceptos de este Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

- STC 32/2018, de 12 de abril, sobre la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de Medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (algunos de sus aspectos ya habían sido objeto de estudio por la STC 93/2015, de 14 de mayo, en recurso seguido contra el Decreto-Ley 6/2013, que daba nueva redacción a algunos preceptos de la Ley 1/2010 de 8 marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía).
- Por último, debe hacerse referencia a la reciente STC 79/2024, de 21 de mayo, en relación con diversos preceptos de la LV. Sobre esta misma Ley penden de resolución ante el Tribunal Constitucional los recursos de inconstitucionalidad 5514/2023, 5516/2023, 5518/2023 y 5580/2023.

5.2. La doctrina general sobre el deslinde competencial

Del examen de la línea jurisprudencial contenida en las anteriores resoluciones del Tribunal Constitucional pueden extraerse una serie de conclusiones en torno a la expresada delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, debiendo tomar especialmente en consideración –como llevaremos a cabo en los siguientes apartados- los razonamientos que se contienen en los tres pronunciamientos relacionados con normas procedentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como son los realizados en las SSTC 93/2015, de 14 de mayo, 32/2018, de 12 de abril y en la ya destacada 79/2024, de 21 de mayo.

Puede afirmarse, **con carácter general**:

a) Según doctrina constitucional consolidada¹⁴ **la vivienda “puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda (“económica” y “social”).**

b) Desde la perspectiva sistemática de la ubicación constitucional del artículo 47 CE el Tribunal Constitucional¹⁵ ha reiterado que **“no reconoce un derecho fundamental a la vivienda, ni constituye un título competencial autónomo en favor del Estado, «sino que enuncia, [como consecuencia de su ubicación constitucional] “un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos” (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias»”.**

c) El artículo 148.1.3 CE establece que las **Comunidades Autónomas** pueden asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y,

¹⁴ Por todas, STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3, STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4, y 79/2024, de 21 de mayo.

¹⁵ FJ 6 de la STC 32/2019, de 28 de febrero y las muchas que la misma cita.

al amparo de esta habilitación, todas ellas han asumido **competencias exclusivas** en estas materias como ya se ha puesto de manifiesto. En relación, en concreto, con la **vivienda** señala el Tribunal Constitucional que “[e]sta competencia faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia¹⁶”.

d) Partiendo de la anterior perspectiva el Tribunal Constitucional analiza **cómo se proyectan sobre la competencia exclusiva autonómica en materia de vivienda los títulos competenciales estatales** que se alegaban en los litigios planteados por el Estado y resueltos por las resoluciones citadas del Tribunal Constitucional. Con carácter general tales títulos son los que se enuncian en el artículo 149.1.1, 8 y 13 CE y, en relación con estos, se señalaba: *“Con carácter general, hemos señalado que el título competencial del art. 149.1.1 CE ha de ser objeto de un uso prudente para evitar que con ocasión de garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos se produzca una alteración del sistema constitucional de reparto de competencias. Es, por ello, que hemos venido [...] «el carácter finalista de esta competencia transversal, al servicio de la garantía de la igualdad, que por tanto no impone la uniformidad en la regulación de derechos y deberes constitucionales [...] ni se extiende materialmente a la ordenación de los sectores de actividad en los que esos derechos se ejercen, pero que sí permite fijar el régimen detallado en toda su extensión de esas determinadas condiciones básicas que se identifiquen como necesarias [...] el art. 149.1.1 CE más que establecer una reserva material exclusiva a favor del Estado, lo que le permite es introducir condicionamientos normativos vinculantes para las comunidades autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles”*.

e) Especial interés tiene el **cambio significativo** que el Tribunal Constitucional introduce en la STS 79/2024 (cuyo pronunciamiento se califica de “*pionero*” en la propia STC) a su **doctrina tradicional establecida para los supuestos de ausencia de actuación normativa estatal** sobre una materia desde la óptica del artículo 149.1.1 CE. Para estos supuestos, el Tribunal Constitucional recuerda que *“al controlar la legislación autonómica en la materia, hemos dicho que «[n]o habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el artículo 149.1.1 CE le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional»”*. Por ello, el Tribunal expresa: *“Esa situación de no ejercicio de las competencias estatales, manifestada en los pronunciamientos reseñados, finalizó con la aprobación de la Ley 12/2023. Según identifica su preámbulo, el Estado aborda esta tarea legislativa ex art. 149.1.1 [...] Cosa distinta es, lógicamente, la de determinar hasta dónde puede llegarse, teniendo en cuenta que la competencia estatal sobre la regulación de las «condiciones básicas» que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales, a*

¹⁶ STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2.

su vez, *«se limita al establecimiento de las condiciones básicas imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad, por lo que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho o deber de que se trate»*”.

f) Ante esta situación, el Tribunal Constitucional realiza, en la **STC 79/2024**, las siguientes consideraciones:

- El Tribunal recuerda que el artículo 149.1.1 CE *“permite al Estado atraer a su ámbito competencial una potestad normativa en relación con la función social de la propiedad sobre cualquier tipo de bienes y en virtud de cualesquiera intereses de carácter público, aun aquellos cuya definición y gestión no le está ya encomendada, de ello no cabría concluir sino que el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato –asimismo básica o esencial– de todos los españoles en el ejercicio (y en el contenido) de sus derechos de propiedad. Pero ello sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan dotarse, en el ámbito de sus respectivas competencias, de una legislación propia»*¹⁷”.
- Desde la perspectiva contraria recuerda la circunstancia de que *“las comunidades autónomas ostentan competencias sobre la concreción de la función social de la propiedad privada de la vivienda como legisladores sectoriales de la materia es algo que han reconocido, entre otras muchas, la STC 57/2022, de 7 de abril, y las allí citadas, pues se trata de una competencia autonómica ampliamente ejercida”*. Y para resolver sobre la constitucionalidad de la Ley por la vivienda estatal cuestionada la STC 79/2024 subraya que **tal competencia exclusiva autonómica “no puede impedir que el Estado ejerza también su competencia en materia de vivienda como hasta ahora no lo había hecho para «garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social» resultó avalada en la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 8, evidentemente con los límites que derivan del necesario respeto a las competencias autonómicas”**.
- Por todo lo anterior, el Tribunal Constitucional, una vez promulgada la primera norma sobre vivienda estatal, **se replantea el ámbito constitucional del artículo 47 CE**: *“Que sobre el art. 47 CE cabe proyectar el art. 149.1.1 CE es algo que hasta ahora no habíamos reconocido de forma abierta, por falta de oportunidad, habiéndose limitado nuestra doctrina a resaltar su contenido de principio rector y no de derecho fundamental [...] Ahora bien, que el art. 47 CE no contenga un derecho fundamental ni un título competencial, o que constituya un principio rector de la política social y económica, no es óbice para que al mismo tiempo se despliegue como derecho constitucional, con sus vertientes competenciales”*, llegando incluso a afirmar que *“[e]s, por tanto, posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE,*

¹⁷ STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 9.

mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución ... toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución ... pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex art. 149.1.1 CE”.

- Y situándose en la concreta materia de la vivienda, el Tribunal Constitucional recuerda su doctrina sobre el concepto de “condiciones básicas” del artículo 149.1.1 CE: *“Respecto al alcance de las «condiciones básicas», ya hemos señalado que «no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas". El art. 149.1.1 CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino solo el establecimiento –eso sí, entero– de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las comunidades autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho –como en el caso de la propiedad del suelo–, no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex art. 149.1.1 CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias» [...] Por tanto, desde la perspectiva del art. 149.1.1 CE y del reparto competencial en la materia, lo que aquí debe examinarse es si la medida en cuestión contribuye teleológicamente a la igualdad, sin invadir competencias ajenas porque proceda a la «normación completa» de un derecho como el relativo a la vivienda, materia que es de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma”.*

5.3. En particular, la doctrina en relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía

En relación con Andalucía, el Tribunal Constitucional¹⁸ sitúa el ámbito competencial en sus justos términos: *“Ahora bien, a pesar de que el Estatuto de Autonomía atribuya carácter «exclusivo» a la competencia autonómica en materia de vivienda, ello no significa que la misma no pueda verse limitada por las competencias del Estado”*, recordando que en tal sentido se había puesto de manifiesto en los dos anteriores pronunciamientos en relación con normas de Andalucía: *“SSTC 93/2015, de 14 de mayo (relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos del Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social*

¹⁸ STC 79/2024.

de la vivienda) y **32/2018, de 12 de abril** (sobre el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda)”).

En la inicial **STC 93/2015, de 14 de mayo (la emergencia habitacional)**, en relación con la legislación de Andalucía, se planteaba la falta de concurrencia del presupuesto habilitante para la utilización del decreto ley (en concreto, el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, que introducía las medidas legislativas contenidas en los artículos 1.3, 25 y 53.1,a de la Ley inicial andaluza 1/2010) por cuanto, según se expresaba en la demanda estatal, *“en la redacción dada por la norma recurrida, no guardan un nexo adecuado con la **situación de necesidad definida**”*. Para rechazar la alegada ausencia de necesidad de la política propia de la Junta de Andalucía en materia de vivienda el Tribunal Constitucional se encara con el concepto de **“emergencia social y económica”** (como concepto habilitante) **en materia de vivienda**, realizando una serie de argumentaciones especialmente significativas:

- *“[...] constatamos que su exposición de motivos explicita que tal situación es la **actual emergencia social y económica**. No alude a la conveniencia de atajar una coyuntura económica indeterminada, sino que, como se detalló ut supra, afirma que **la defensa de la función social de la vivienda que el Decreto-ley opera «adquiere mayor relevancia en los actuales momentos que pueden ser calificados como de emergencia social y económica»**, esto es, «en un contexto de crisis económica como el que venimos padeciendo».*
- Asumiendo lo expuesto en la Exposición de Motivos, el Tribunal señala que *“los poderes públicos no pueden extender el parque público de viviendas, haciéndose **«imprescindible desarrollar políticas que prioricen la adopción de medidas que tiendan a la puesta en el mercado de viviendas vacías... para que... se potencie el acceso a la vivienda desde el arrendamiento»**, necesidad sentida en particular por los más afectados por la «situación de mayor endeudamiento sobrevenido»”*.
- De forma expresa la Sentencia rechazaba la argumentación estatal: *“el Abogado del Estado no invoca la falta de presupuesto habilitante en relación a esta disposición, lo que implica reconocer que **concorre una situación de necesidad que motiva la legislación de urgencia** en relación a ese precepto”*.
- *“[...] la materia afectada por la situación de necesidad a que se pretende dar respuesta es **el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE)**. Se trata, por tanto, de una materia que, por su íntima conexión con la esfera individual de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, es **de la máxima relevancia**, por lo que, aunque no lo diga expresamente, se deriva implícitamente de la exposición de motivos que **dicha situación exige una acción normativa absolutamente inmediata**, sin que la actuación pública orientada al logro de esos objetivos gubernamentales admita ningún retraso [...]”*.

Por otra parte, la citada Sentencia, desde una perspectiva diferente a la antes analizada de la urgencia y necesidad se expresaba: “los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley andaluza 1/2010, en la redacción dada por la norma recurrida, son elementos que junto con otros integran un **programa de acción dirigido a movilizar el parque de viviendas** deshabitadas susceptibles de arrendamiento, como un **medio para afrontar la situación de emergencia habitacional definida por el legislador como presupuesto habilitante del ejercicio de sus facultades de legislación provisional**. Por ello, cabe concluir que «en cuanto incluidas en un conjunto de medidas, de cuya urgencia y necesidad no se ha dudado, no cabe negar la existencia de presupuesto habilitante también para los concretos preceptos impugnados»”.

En la **STC 32/2018, de 12 de abril**, como se ha puesto de manifiesto, el Tribunal Constitucional resolvió el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de Medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (algunos de cuyos aspectos ya habían sido objeto de estudio en la anterior STC 93/2015, de 14 de mayo). La argumentación de la impugnación estatal concernida giraba en torno a la obligación de habitabilidad de las viviendas, impuesta por la norma autonómica andaluza, que el recuso consideraba “*desproporcionado e invade las competencias estatales del artículo 149.1.1 y 8 CE, en relación con el artículo 33 CE*” (derecho de propiedad). Cuestión también resuelta en la anterior STC 16/2018, de 22 de febrero, en relación con una norma similar de Navarra, como antes en la citada STC 93/2015, de 14 de mayo. En este particular, el recurso fue desestimado en los siguientes términos:

*“En relación a la infracción del **principio de proporcionalidad** esgrimida, cabe ya desde ahora adelantar que procede su desestimación [...] “A diferencia de lo sostenido en la demanda, este Tribunal aprecia que el legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el art. 53.1 CE de ‘los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título’, no encuentra otro límite que el de **no sobrepasar el ‘equilibrio justo’ o ‘relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida’** (por todas, asunto James y Otros c. Reino Unido, 21 de febrero de 1986, § 50), teniendo en cuenta que **en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones** (inter alia, asunto James y Otros c. Reino Unido, 21 de febrero de 1986, § 46; asunto ex Rey de Grecia y otros c. Grecia, 23 de noviembre de 2000, § 87; asunto Broniowski c. Polonia, 22 de junio de 2004, § 149)”*.

La aplicación de lo anterior al inciso impugnado del artículo 1.3 de la Ley 1/2010, redactado por la Ley 4/2013, supone, trasladando nuevamente al caso lo razonado en la STC 16/2018, que **aunque este precepto contiene una restricción relevante para el titular del derecho de propiedad, el legislador, como explica la exposición de**

motivos de la norma, la adopta “en función de un fin de relevancia constitucional como es garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1 CE), a lo que se une que un análisis de dichas medidas, respetuoso del amplio margen de apreciación que incumbe al legislador en este ámbito, conduce a este Tribunal a concluir que con ellas no se desborda el justo equilibrio entre los medios empleados y la finalidad pretendida”.

Sobre el tercero -y reciente- pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la STC 79/2024, de 21 de mayo nos remitimos a lo detalladamente expuesto en el ámbito de la doctrina general competencial del Tribunal.

6. EL ÁMBITO ACTUAL DE ACTUACIÓN NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE VIVIENDA

A la luz de todo lo anterior puede exponerse, con carácter general, el marco actual de actuación normativa de las Comunidades Autónomas en relación con la competencia exclusiva material de la vivienda (*ex* artículo 148.1.1 CE). A este marco o ámbito se llega:

(i) **Tomando en consideración la evolución normativa sobre vivienda** tanto estatal (fundamentalmente la LV), como autonómica (fundamentalmente las ya citadas normas promulgadas por los Parlamentos autonómicos de Canarias, Baleares y Madrid), que cuentan con el respaldo de las normas internacionales y de la Unión Europea que sus respectivos Preámbulos exponen.

(ii) **Habiendo examinado en su integridad la totalidad de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional** (fundamentalmente la tan citada STC 79/2024, de 21 de mayo, que, como en la misma se expresa, ha constituido un “*pronunciamiento pionero*” sobre la materia que nos ocupa).

(iii) **Desde la perspectiva de la realidad social, jurídica y política del derecho a la vivienda**, como objetivo constitucionalmente impuesto a todos los poderes públicos. Esta realidad pone de manifiesto un auténtico clamor en todos los aspectos indicados como ha resultado acreditado con lo hasta ahora expuesto. En concreto, desde tales perspectivas, puede afirmarse:

1º. Debe partirse de la obligación constitucional (*ex* artículo 47 CE) de intervenir en el sector de la vivienda como finalidad y como objetivo a conseguir tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, desarrollando, respectivamente, sus competencias normativas sobre dicha materia y utilizando las herramientas jurídicas y los instrumentos de planeamiento de los que normativamente se dispone en desarrollo de las competencias en materia de urbanismo.

2º. La evolución normativa -en el ámbito del Estado y en el de las diversas

Comunidades Autónomas- pone de manifiesto que el objetivo del planeamiento urbanístico no se detiene -ya sólo- en la finalidad tradicional de la ordenación de las ciudades y del territorio pues, con una potencialidad transformadora del sistema, eleva al rango de objetivo fundamental el alcanzar el derecho y el cumplir el mandato constitucional de instrumentalizar los mecanismos adecuados para poder dotar a los ciudadanos de los medios precisos para materializar el derecho que *“tienen ... a disfrutar de una vivienda libre y adecuada”* (ex artículo 47 de la Constitución). El mandato constitucional -e imperativo- dirigido, a través del citado precepto, a todos los poderes públicos -aun tratándose sólo de un *“principio de la política social y económica”* (Capítulo Tercero del Título Primero CE)- no puede ofrecer ninguna duda: *“Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho”*. El constituyente perfiló, con precisión, el sentido, el objetivo y los límites de las *“normas pertinentes”* que los poderes públicos estaban obligados a promover, imponiendo a las mismas una doble finalidad:

a) Que la *“utilización del suelo”* debería ser regulado *“de acuerdo con el interés general”*.

b) Que la finalidad de tal interés general era *“impedir la especulación”*.

3°. Resulta claro el marco normativo diseñado por el legislador. En el marco competencial (evolutivo) trazado a lo largo de innumerables sentencias del Tribunal Constitucional el derecho a la vivienda se ha convertido hoy en el objetivo fundamental y urgente del ordenamiento urbanístico y tal mandato constitucional se convierte en un principio inspirador e interpretativo del ordenamiento urbanístico, estatal y autonómico.

4°. El clamor normativo (auténtica emergencia habitacional) proclamando el derecho a la vivienda puesto de manifiesto tanto por las recientes normas estatales como por las muy variadas normas autonómicas y, por otra parte, el carácter difuminado e inconcreto del deslinde competencial en el ámbito de las materias exclusivas de urbanismo y vivienda (148.1.3), que se desprende de la línea jurisprudencial expuesta (fundamentalmente tras la STC 79/2024), obliga sin ningún género de dudas a realizar una interpretación de las normas urbanísticas autonómicas de carácter finalista e instrumental. Esto es, dirigida a la urgente materialización del contenido del artículo 47 de la Constitución que -se insiste- impone a todos los poderes públicos la obligación de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, que todos los españoles *“tienen ... a disfrutar de una vivienda libre y adecuada”*.

5°. Que es la propia -y evolutiva- jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que viene reiterando que la materia de vivienda *“puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los*

instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda ("económica" y "social"). Concretando la cuestión, el Tribunal Constitucional sitúa perfectamente la cuestión señalando que consiste en *"determinar hasta dónde puede llegarse, teniendo en cuenta que la competencia estatal sobre la regulación de las «condiciones básicas» que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales, a su vez, «se limita al establecimiento de las condiciones básicas imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad, por lo que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho o deber de que se trate»"*.

6º. En dicho marco transversal de la materia de vivienda, y pese a las expuestas competencias estatales, las Comunidades Autónomas (por todas las citadas, se insiste en el "pronunciamiento pionero" que ha constituido la STC 79/2024), cuentan con competencia para establecer un "modelo urbanístico propio". En concreto, el Tribunal ha puesto de manifiesto en relación con la vivienda que *"[e]sta competencia faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia"*. Cuando el Tribunal ha vuelto a reiterar la constitucionalidad de la modificación, por parte la LV, de del 20.1.b), párrafo segundo, del TRLS15, aumentando las reservas en el mismo establecidas (llevando a cabo una *"elevación de cuantía"* al 40 y al 20 por ciento), el Tribunal ha puesto de manifiesto que tal *"reducción excepcional"* (desde la perspectiva del ámbito competencial autonómico) *"no puede, sin otra argumentación, llevar a que se acoja la inconstitucionalidad pretendida y, por tanto, los mismos títulos competenciales respaldan el precepto impugnado, pues se incide, pero no se excluye, la adopción de una política autonómica propia"*.

7º. Profundizando en los "pioneros" pronunciamientos constitucionales y, además de las ya acreditadas competencias autonómicas expresamente reconocidas por el Tribunal Constitucional para (i) determinar las situaciones de "emergencia habitacional", para (ii) articular una "política propia" en materia de vivienda, así como para (iii) establecer una "legislación propia", deben subrayarse otros dos aspectos en la reciente doctrina del Tribunal Constitucional: que resulta (iv) "imprescindible desarrollar políticas que prioricen la adopción de medidas ... para que... se potencie el acceso a la vivienda...", y por último (v) que la urgencia e inmediatez de las mismas resulta incontestable, pues "el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) ... es de la máxima relevancia, por lo que, ... dicha situación exige una acción normativa absolutamente inmediata, sin que la actuación pública orientada al logro de esos objetivos gubernamentales admita ningún retraso...". En concreto, cuando el Tribunal Constitucional resolvió sobre la posibilidad de realizar una regulación sobre las viviendas deshabitadas consideró que la normativa que realizaban las Comunidades Autónomas (cuya competencia para ello se discutía) se integraban (formaba parte) en un superior *"programa de acción dirigido a movilizar el parque de*

viviendas ... para afrontar la situación de emergencia habitacional definida por el legislador como presupuesto habilitante del ejercicio de sus facultades de legislación provisional”.

8º. La determinación de la constitucionalidad de normas estatales o autonómicas sobre la vivienda o el urbanismo y la ordenación del territorio es, pues, cuestión de límites concretos. Esto es, como señala el Tribunal -y ya se ha expuesto- la función interpretativa consiste en *“determinar hasta dónde puede llegarse, teniendo en cuenta que la competencia estatal sobre la regulación de las «condiciones básicas» que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales, a su vez, «se limita al establecimiento de las condiciones básicas imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad, por lo que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho o deber de que se trate”.* La formulación del conflicto competencia es claro para el Tribunal Constitucional: *“Por tanto, desde la perspectiva del art. 149.1.1 CE y del reparto competencial en la materia, lo que aquí debe examinarse es si la medida en cuestión contribuye teleológicamente a la igualdad, sin invadir competencias ajenas porque proceda a la «normación completa» de un derecho como el relativo a la vivienda, materia que es de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma”.*

9º. Pues bien, con tal finalidad el Tribunal apela a los principios: el que califica de (i) “prudencia” (que conecta con los principios de precaución o cautela), el de (ii) proporcionalidad y el de (iii) relevancia constitucionalidad de la finalidad pretendida con la norma aprobada. Estos principios tienen un conocido y desarrollado apoyo normativo y jurisprudencial de la Unión Europea:

- *“Con carácter general, hemos señalado que el título competencial del art. 149.1.1 CE ha de ser objeto de un **uso prudente** para evitar que con ocasión de garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos se produzca una alteración del sistema constitucional de reparto de competencias”.* De forma expresa, el Tribunal Constitucional (sin duda en aplicación del citado principio) se pronuncia sobre la viabilidad del citado precepto constitucional en relación con la propiedad del suelo y la vivienda y, tras recordar su doctrina sobre el concepto de “condiciones básicas” (que se contiene en el artículo 149.1.1 CE), señala: *“su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las comunidades autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho – como en el caso de la propiedad del suelo–”.*
- Por otra parte, **el Tribunal apela al principio de proporcionalidad** señalando que en estos conflictos competenciales el legislador -estatal o autonómico- *“no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el ‘equilibrio justo’ o ‘relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida’ [...] teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones [...]”.*

Lo que de dicha jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Derechos Humanos se deduce es si una norma en materia de vivienda resulta “*al mismo tiempo, idónea para conseguir su propósito y proporcionada para ello*”. Esto es, si los medios utilizados por el legislador autonómico -en el caso que nos ocupa- pueden considerarse razonables y adecuados para alcanzar la legítima finalidad que se persigue (aquí la materialización del derecho a la vivienda que exige el artículo 47 CE), teniendo en cuenta el “justo equilibrio” que hay que mantener.

- Por último, y junto a los citados principios de prudencia y proporcionalidad, **el Tribunal valora la relevancia constitucional de la finalidad pretendida con la norma aprobada.** Especialmente significativa es la declaración de constitucionalidad del artículo 1.3 de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/2010 (redactado por la Ley 4/2013), con apoyo en la citada triple referencia, señalando que “*aunque este precepto contiene una restricción relevante para el titular del derecho de propiedad, el legislador, como explica la exposición de motivos de la norma, la adopta “en función de un fin de relevancia constitucional como es garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1 CE), a lo que se une que un análisis de dichas medidas, respetuoso del amplio margen de apreciación que incumbe al legislador en este ámbito, conduce a este Tribunal a concluir que con ellas no se desborda el justo equilibrio entre los medios empleados y la finalidad pretendida*”.

7. LA REGULACIÓN URBANÍSTICA ACTUAL DE ANDALUCÍA Y LA URGENTE NECESIDAD DE VIVIENDA

La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (“**LISTA**”) y su Reglamento General (“**RG**”), aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, con las modificaciones que sobre ambas disposiciones han sido aprobadas mediante el Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre y el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, dictados en ejercicio de la competencia exclusiva que en materia de urbanismo y ordenación del territorio confiere a la Comunidad Autónoma de Andalucía el artículo 13.8 de su Estatuto de Autonomía de Andalucía¹⁹, fueron dictadas con la **vocación de ofrecer una regulación integral en la materia, constituyendo en la actualidad el principal referente legal en materia de urbanismo y ordenación del territorio en nuestro ámbito territorial**, sin perjuicio de la incidencia que en la materia han tenido otros cuerpos legales. **La Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con el referido artículo 13 de su Estatuto de Autonomía tiene competencia exclusiva en materia de política territorial, comprensiva de la ordenación del territorio y del litoral, el urbanismo y la vivienda.**

En concreto, de conformidad con lo establecido en el artículo 56.1 del citado Estatuto de

¹⁹ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Autonomía “[c]orresponde a la Comunidad Autónoma la **competencia exclusiva en materia de vivienda**, que incluye en todo caso: a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las administraciones públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación”.

Esta legislación en materia de ordenación territorial y urbanística resulta afectada, además, por el desarrollo normativo en este y en otros campos sectoriales que, con mayor o menor incidencia, afectan a la actividad urbanística, destacando **la legislación básica de suelo y rehabilitación urbana y el marco sobre procedimiento administrativo, transparencia, evaluación ambiental, cambio climático y vivienda**. Además, aquella legislación favorece la realización de muchos de los objetivos de otras leyes como, por ejemplo, la normativa en materia de vivienda, en tanto que favorece la ampliación de la oferta de suelo urbanizado de uso residencial y prevé, entre otras, fórmulas de colaboración público-privada en la ejecución, regeneración y rehabilitación de la urbanización y de la edificación.

Pues bien, según revelan fuentes objetivas el avance que, por diversos motivos, ha venido experimentando el sector de la construcción y, en consecuencia, el de la vivienda, se ha visto condicionado por diversos factores que han provocado un encarecimiento de los materiales de la construcción. Junto con ello, hay que tener en cuenta otras circunstancias como la caída del número de hipotecas concedidas -originado por el encarecimiento de estas- o el sobreprecio generalizado de los alquileres, que no vienen a favorecer la consecución del principio rector del fomento del acceso a la vivienda.

También, el especial protagonismo que se le está dando en Andalucía a las actuaciones de transformación urbanística en el suelo urbano para conseguir implantar usos residenciales, limitando las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico, y la escasez de ese tipo de suelo en el que se pueda materializar tales actuaciones, está provocando la inexistencia de nuevos suelos aptos para edificar. No olvidemos además la prevalencia que últimamente se le está dando al uso turístico, el cual está superando en muchos ámbitos al uso residencial en el que se puedan ejecutar nuevas viviendas que conformen el domicilio habitual de los ciudadanos.

Con ello, **nos encontramos ante un evidente desajuste entre la oferta y la demanda de vivienda, derivado fundamentalmente de la inflación en el mercado de la vivienda, la escasez de una oferta de vivienda y de suelo urbanizado para satisfacer las demandas actuales y la dificultad para financiar obras de nueva urbanización. Por tales**

circunstancias, la ciudadanía en general viene demandando un aumento de la posibilidad de acceso a la vivienda a precio razonable.

8. LA NECESARIA REGULACIÓN DEL CONCEPTO DE “EMERGENCIA HABITACIONAL”

Resulta evidente que la situación actual descrita debe considerarse como una **coyuntura social problemática que podríamos denominar como “emergencia habitacional”** que está provocando que el acceso a la vivienda digna y adecuada y a precio asequible se conforme en la actualidad como uno de los principales problemas de los ciudadanos andaluces. Por ello, la promoción y el fomento del acceso a la vivienda, digna y adecuada y a precio asequible debe ser uno de los objetivos fundamentales de las administraciones públicas andaluzas, a través del aumento de la oferta disponible al ciudadano.

Esta actual coyuntura social de población carente de vivienda -que afecta directamente al mercado de suelo y de vivienda en Andalucía- **reclama urgentemente la puesta en práctica y consolidación del contenido del artículo 47 de la CE**, entre otros, el cual establece, como principio rector de la política social y económica, que toda la ciudadanía tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y que, con el fin de hacer efectivo este derecho básico de carácter social, los poderes públicos deben promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes. En garantía de este derecho, el artículo 53.3 de la CE establece que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo tercero informarán sobre la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

En consecuencia, **es preciso dotar a la Administración autonómica de instrumentos que permitan atender a los intereses generales afectados con el fin de contribuir a un entorno de seguridad jurídica que facilite la materia prima para lograr la vivienda que se necesita, tal cual es el suelo (suelo finalista) y un adecuado abastecimiento de ello en el marco de una ciudad sostenible y más humana.** Este objetivo requerirá de una adecuada coordinación entre la ordenación territorial y urbanística y la política en materia de vivienda, por lo que los nuevos instrumentos que se instauren ahora en materia de vivienda deberán ponerse en correspondencia directa con las herramientas que contenga la legislación andaluza en materia urbanística y de ordenación del territorio respecto del desarrollo del suelo para promover la disponibilidad de este en el que se puedan ejecutar nuevas viviendas.

La correcta inclusión de esas regulaciones y la necesaria unión con las políticas sectoriales hacen necesaria la continua revisión del actual marco normativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo en nuestra Comunidad Autónoma, resultando indispensable la adaptación continua de la misma a los nuevos contextos sociales. **Una de las funciones del legislador es dar cobertura legal a las nuevas situaciones que se**

producen en la sociedad, como, por ejemplo, atender a la población carente de vivienda. La irrupción del mencionado fenómeno de la *“emergencia habitacional”*, como una nueva situación predominante que atraviesa una parte considerable de la sociedad por la que muchas personas no pueden disfrutar de una vivienda digna y adecuada, requiere ser tomado en consideración por el legislador andaluz, a fin de ofrecer las pautas necesarias y el nuevo marco jurídico en el que deban desarrollarse los diferentes agentes afectados, con carácter urgente.

Las especiales características de esta nueva situación de emergencia habitacional y la incidencia que tiene en relación con el territorio, el urbanismo y el derecho a la vivienda, demandan el **establecimiento de un marco legal que determine qué debe entenderse como tal y regule un procedimiento específico que permita acometer de forma inmediata actuaciones de gestión y transformación de uso del suelo destinadas a la ejecución de viviendas, libre y protegida**. Este objetivo podría alcanzarse a través de una revisión de la actual legislación andaluza en materia urbanística y de ordenación de territorio, mediante la que se facilite la transformación inmediata de ciertos suelos rústicos en los que se puedan edificar nuevas viviendas públicas o privadas que se incorporen al mercado a un precio razonable.

En concreto, a través del actual Anteproyecto de Ley debería incorporarse la denominada situación de *“emergencia habitacional”*, estableciendo la forma mediante la cual debe reconocerse expresamente por la Administración competente en materia de vivienda dicha situación para uno o varios municipios y, al mismo tiempo, proponerse una modificación de las disposiciones de la LISTA y su RG (en la forma que se indicará a continuación) que permitan ejecutar con carácter urgente ciertas actuaciones de transformación urbana en suelo rústico para edificar nuevas viviendas públicas o privadas.

Para llevar a cabo esta revisión:

- (a) **Se deberá partir de la existencia de un bloque normativo constitucional compuesto por los artículos 45 a 47 de la Constitución Española que condicionan directamente la acción pública en materia de suelo y vivienda** que, con el objetivo de garantizar la calidad de vida de la ciudadanía, contribuya a asegurar el derecho a una vivienda digna sobre la base de un uso racional de los recursos naturales, como el suelo, y de los recursos culturales, como el patrimonio urbano y el arquitectónico. Con esta revisión, se dotará de contenido normativo positivo el referido mandato constitucional recogido en el artículo 47 de la Constitución que establece el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y llamará a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

- (b) **Se deberá tener en cuenta tanto la evolución normativa a nivel estatal (que ha tenido como hito final la LV) como la muy variada y actual normativa de las diversas Comunidades Autónomas y la evolución jurisprudencial seguida por el Tribunal Constitucional** en relación con muchas de las normas autonómicas en materia de vivienda, hasta llegar a la reciente STC 79/2024.
- (c) **Se deberá tener en cuenta lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía para Andalucía** y, en especial, en el que prevé que, para favorecer el ejercicio de este derecho constitucional, los poderes públicos estarán obligados a la promoción pública de la vivienda.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, **se propone incluir en el Anteproyecto de Ley de Vivienda -adaptando, en consecuencia, la LISTA y el RG- la nueva y emergente figura, denominada “*emergencia habitacional*”, sirviendo como presupuesto de hecho necesario para que, en determinados supuestos y con carácter de temporalidad (para mientras la situación se mantenga) pueda aplicarse un procedimiento específico** que permita acometer de forma inmediata actuaciones de gestión y transformación del uso del suelo destinadas a la ejecución de viviendas, libre y protegidas, así como las actuaciones dirigidas, directamente, a su ejecución para dar respuesta a la situación de emergencia en la que nos encontramos actualmente.

Con el fin de respetar la competencia que en materia de vivienda, ordenación del territorio y urbanismo le corresponde a la Administración autonómica **resultaría conveniente que el reconocimiento de la situación de “*emergencia habitacional*” se contemple previamente en la nueva Ley de Vivienda de Andalucía y la forma en la que pueda desarrollarse la correspondiente actuación de transformación urbanística en suelo rústico para solventar tal situación, siendo materia de competencia urbanística y de ordenación del territorio, se regule directamente en la actual normativa andaluza -LISTA y RG- a través de la modificación que de la misma se propone.**

Además, con el fin de respetar igualmente la competencia que en materia urbanística le corresponde a los Ayuntamientos convendría tener presente que aunque lo que se disponga ahora en este sentido en la nueva Ley de Vivienda de Andalucía resultase de eficacia inmediata, **en la modificación de la legislación que se acuerde debería contemplarse, al mismo tiempo, la forma mediante la que los Ayuntamientos quedan expresamente habilitados para acordar su limitación de manera genérica o específica en un determinado ámbito por las razones que consideren objetivas (ausencia de necesidad de vivienda), y que resulten debidamente justificadas y motivadas por otras razones de interés público y social.** De esta forma, se respetaría la autonomía local puesto que se preserva la plena capacidad decisoria de los Ayuntamientos sobre las

medidas que se implementen de forma que por acuerdo del pleno podrían moderar o excluir su aplicabilidad, situación esta que va mucho más allá de una participación efectiva en su adopción, al otorgársele poder de decisión acerca de su aplicación.

La “emergencia habitacional” no sería un concepto novedoso ni para el Tribunal Constitucional ni para el legislador:

(i) Como ya se ha indicado, el Tribunal Constitucional²⁰ ha utilizado el concepto de **“emergencia social y económica”** como concepto habilitante **en materia de vivienda**, realizando una serie de argumentaciones especialmente significativas: “... *constatamos que su exposición de motivos explicita que tal situación es la actual emergencia social y económica*”. Que *“los actuales momentos... pueden ser calificados como de emergencia social y económica”*. Que, en tal situación (de emergencia habitacional) resulta *“imprescindible desarrollar políticas que prioricen la adopción de medidas que tiendan a la puesta en el mercado de viviendas”*. Y que, “... *la materia afectada por la situación de necesidad a que se pretende dar respuesta es el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE)*. Se trata, por tanto, de una materia que, por su íntima conexión con la esfera individual de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, es **de la máxima relevancia**, por lo que, aunque no lo diga expresamente, se deriva implícitamente de la exposición de motivos que **dicha situación exige una acción normativa absolutamente inmediata**”.

Es cierto que tales manifestaciones se llevan a cabo en el ámbito de la justificación de los requisitos necesarios previstos en el artículo 86 CE para la utilización del Decreto-Ley, dada la urgencia de la situación que se describía; pero, pese a ello, y pese a tal concreta finalidad, la consideración por el Tribunal Constitucional del concepto de **“emergencia social y económica... en materia de vivienda”**, debe ser tenida en cuenta como todo un precedente.

(ii) También el legislador estatal (LV) hace referencia a la situación de “*emergencia habitacional*” en relación con los “*afectados por procedimientos de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual*”²¹; igualmente, para imponer “*Actuaciones encaminadas a favorecer el acceso a la vivienda... [en situación de] en emergencia habitacional*”²², o en relación con los planes en materia de vivienda “*con objeto de promover en todo caso una solución de emergencia habitacional debida a la pérdida, amenaza de pérdida, vivienda inadecuada o ausencia de vivienda*”.

(iii) Igualmente, la Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria utiliza el concepto desde una perspectiva subjetiva -esto es, en relación con personas concretas que se encuentren en la citada situación- y crea el denominado Fondo

²⁰ FJ9 de la STC 93/2015, de 14 de mayo, en relación el Decreto Ley de Andalucía que modificó la Ley de Vivienda.

²¹ Artículo 12.3.

²² Artículo 25.2.f.

de Emergencia Habitacional²³.

(iv) Una especial referencia debe realizarse a la reciente normativa de la Comunidad Autónoma de **Canarias** que, en el presente año 2024, ha aprobado el **Decreto Ley 1/2024, de 19 de febrero, de Medidas urgentes en materia de vivienda**, en cuyo artículo 2º se regulaba la denominada “Declaración de emergencia habitacional”:

“La situación de emergencia habitacional que justifica esta disposición se declara de interés general excepcional a los efectos de prevalecer sobre cualquier norma autonómica que sea de aplicación en la ejecución de las medidas que se establecen”.

Las referencias que en la Exposición de Motivos se realizaban a la citada situación de “emergencia habitacional”, y a su declaración, resultan bien significativas:

“La combinación de las realidades descritas, cualesquiera que hayan sido las causas por las que se ha llegado a las mismas, determina una situación crítica con una elevada demanda de vivienda, especialmente de vivienda protegida, y una manifiesta incapacidad de la oferta, tanto pública como privada, para atender esa demanda ofreciendo las viviendas que se necesitan. Esta realidad, por la trascendencia de la vivienda como pieza indispensable de la vida de las personas y, siendo así, por la urgencia con que debe ser atendida esa demanda, merece la calificación de emergencia habitacional”.

“Para hacer frente a la emergencia habitacional, el presente decreto-ley adopta un conjunto de medidas que tienen como objetivo compartido promover el incremento de la oferta de vivienda, especialmente protegida, favoreciendo y simplificando los requerimientos normativos necesarios para que puedan construirse o, en su caso, destinarse a un uso habitacional”.

Con posterioridad, y con la finalidad de proceder a su convalidación parlamentaria, fue emitido por el Consejo Consultivo de Canarias el Dictamen 112/2024, de 6 de marzo, en el que, en relación con el concepto que nos ocupa, se realizó la siguiente consideración:

“En primer lugar, se echa en falta la definición, en el cuerpo del DL del concepto de «emergencia habitacional» a los efectos de este texto normativo. Y es que, si bien el citado término es conocido y utilizado tanto por la legislación (v.gr., arts.12.3, 24.2.f) y 24.5 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, o art. 57 de la Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria, entre otros) como por la doctrina jurisprudencial (v.gr., STC 93/2015, de 14 de mayo), no siempre su uso es unívoco en cuanto a su significación -siendo empleado, en la mayoría de los casos con carácter eminentemente subjetivo, para hacer referencia a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran aquellas personas que han perdido o ven amenazado el disfrute de su vivienda, que habitan en infraviviendas, etc.-. Por ello se hace preciso, no sólo describir –

²³ Artículos 57 y 58.

como así se hace en la Exposición de Motivos del DL- sino, además, delimitar los concretos términos de este concepto (art. 9.3 CE)”.

Igualmente se realiza la siguiente sugerencia:

“En efecto, la emergencia habitacional, como situación excepcional y coyuntural -y presupuesto habilitante del DL-, exige prima facie medidas temporales y singulares -sin perjuicio, obviamente, de la instauración de otro tipo de medidas a más largo plazo-. Y en ese escenario de provisionalidad cobra sentido que las disposiciones del DL prevalezcan o desplacen a la normativa ordinariamente aplicable a los sectores materiales de actividad a los que se contrae el DL (ordenación territorial, urbanismo y vivienda). De tal manera que, una vez desaparecida la circunstancia excepcional, procedería la vuelta al régimen ordinario y general aplicable a tales materias”.

Es cierto que el Dictamen cuenta con un Voto particular de uno de los consejeros que, en relación con el indicado artículo 2º, señala:

“Ni la Exposición de Motivos del DL ni la Memoria Justificativa abreviada explican el contenido de este peculiar precepto. No podemos conocer por ello qué sentido tiene para el legislador de urgencia ni qué alcance pretende otorgarle a este enigmático precepto”.

Posiblemente tal observación del Consejo Consultivo determinó que, la posterior **Ley 4/2024, de 26 de julio**, por la que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja, a través de su disposición final tercera, diera nueva redacción al artículo 2º del Decreto-Ley 1/2024, de 19 de febrero, que pasa a titularse, sólo, *“Emergencia habitacional”*. Y que cuenta con la siguiente redacción:

“La situación de emergencia habitacional que justifica esta disposición se declara de interés general excepcional a los efectos de su consideración en la aplicación de cualquier norma autonómica que sea necesaria para la ejecución las medidas que se establecen.”

En consecuencia, no se trata de un concepto novedoso -pues se ha asumido por el legislador y validado por el Tribunal Constitucional-, pero sin un contenido determinado y una finalidad concreta.

9. LA APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD (ESG) EN LOS AMBITOS DEL URBANISMO Y LA VIVIENDA

9.1.- La sostenibilidad en su vertiente de desarrollo territorial y urbano sostenible

La sostenibilidad o el desarrollo sostenible -como principio, criterio orientador o meta- no son conceptos nuevos sino que, desde hace décadas, se han proclamado por los

Estados y fomentado su aplicación a numerosos ámbitos. Tampoco es una novedad la propuesta de aplicar este principio a las políticas territoriales y urbanísticas, tal y como se observa en los diversos instrumentos -tanto vinculantes como de “*soft law*”- que se han ido adoptando desde hace décadas y dan contenido al citado principio de desarrollo sostenible, en particular, en su vertiente de desarrollo territorial y urbano sostenible:

- **Informe Brundtland (1987).** En el Informe Brundtland²⁴ de las Naciones Unidas el desarrollo sostenible se asienta en tres pilares: el “*desarrollo económico*”, el “*desarrollo social*” y la “*protección del medioambiente*”. Este Informe es un referente a efectos de la conceptualización y aplicación del principio de desarrollo sostenible como principio rector para el desarrollo de las naciones a largo plazo.
- **Estrategia Territorial Europea (1999).** Durante la elaboración de la “Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE”²⁵ (“ETE”) se reconoció que “[l]as políticas de desarrollo territorial pretenden conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión”. La ETE, que fue acordada por los Ministros europeos responsables de ordenación del territorio, incluye un conjunto de directrices orientadoras para alcanzar, entre otros, el objetivo comunitario de “*procurar un desarrollo equilibrado y sostenible, especialmente mediante el refuerzo de la cohesión económica y social*”. Los objetivos incluidos en este documento deberían perseguirse tanto a nivel europeo (por las instituciones europeas), como a nivel nacional, regional y local (incluyendo gobierno y administración).
- **Ley del Suelo (2007).** Fue en 2007 cuando, desde el punto de vista del Derecho urbanístico español, se realizó una crítica al modelo existente y se estableció un nuevo paradigma de urbanismo sostenible con la aprobación de la LS (y su posterior TRLS08). Se reconoció que “*el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible*”.

En el artículo 2 de la LS se proclama expresamente que “[l]as políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible [...]” (apartado 1). En virtud de ese principio, la Ley precisa que estas políticas “*deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación*” (apartado 2). **Es decir, la LS de 2007 ya estableció la aplicación de criterios de**

²⁴ Naciones Unidas (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. “Nuestro futuro común” (Informe Brundtland). Disponible en este [enlace](#).

²⁵ Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Urbana, ETE : Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE, Oficina de Publicaciones, 2000. Disponible en este [enlace](#).

sostenibilidad a la ordenación del territorio y la ordenación urbanística.

- **Declaración de Toledo (2010).** Durante la presidencia española de la Unión Europea en 2010 nuestro país estableció como una de sus prioridades impulsar la denominada *“regeneración urbana integrada”*. En este contexto, los Ministros europeos con competencias en desarrollo urbano aprobaron la “Declaración de Toledo”²⁶. En este documento se incluyó un análisis sobre cómo afrontar los retos urbanos presentes y futuros de las ciudades europeas para conseguir un *“desarrollo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusivo”*, reiterando la necesidad de aplicar un *“enfoque integrado”*. Se enfatizó, entre otros aspectos, la importancia de *“aplicar estrategias de desarrollo urbano integrado, con una visión global y exhaustiva de la ciudad, convenientemente enmarcadas dentro de una perspectiva territorial, que promuevan armoniosamente todas las dimensiones de la sostenibilidad de un modo integrado, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad existente”*.

También se reconoció que las áreas urbanas y las ciudades son clave (a) para conseguir los objetivos medioambientales (al ser estos los lugares donde se concentra principalmente el consumo de recursos y la producción de residuos y emisiones), por lo que han de realizarse esfuerzos por conseguir los mayores estándares de sostenibilidad, tanto en los nuevos desarrollos urbanísticos, como en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada y (b) desde el punto de vista social, las ciudades también son los lugares donde se manifiestan más intensamente los retos demográficos, de inclusión y cohesión social, por lo que son cruciales las políticas de vivienda (incluyendo el acceso a una vivienda digna y asequible, la renovación, rehabilitación y modernización de las existentes).

- **Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (2011).** En la "Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local" (“EESUL”), aprobada en 2011²⁷, se reconoció que en España existía un *“modelo insostenible de crecimiento”* que, a pesar de incrementar el consumo de recursos materiales y energéticos, no se tradujo en la mejora de la calidad de vida urbana sino todo lo contrario: aumento de la congestión, contaminación del aire, de las aguas, ruido, etc. **Estos “efectos colaterales” que traen causa del modelo insostenible de crecimiento tienen un impacto global, que supera a las ciudades o, lo que es lo mismo, son de carácter “supralocal”.**

En la EESUL -cuya reducción tuvo lugar durante la crisis mundial por la “burbuja inmobiliaria” y financiera- se planteó un *“cambio completo de paradigma”*, reorientando a las ciudades españolas -en línea con las recomendaciones de la UE y el TRLS08-

²⁶ eu2010.es / Presidencia Española. (2010, 22 de junio). Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano. Declaración. Toledo: eu2010.es / Presidencia Española 2010. Disponible en este [enlace](#).

²⁷ Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL). Plenario de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible (Granada, 17 de junio del año 2011). Disponible en este [enlace](#).

hacia un “nuevo enfoque integrado” en cumplimiento del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Se proclamó que “la batalla de la sostenibilidad se ganará o se perderá, en buena medida, en las ciudades; es decir: en cómo organicemos, desde hoy, la ciudad del futuro”.

- **Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (2013).** Según se proclama en la LRRR -estatal-, esta persigue promover la eficiencia energética y atender a los desafíos provocados por el cambio climático. Para ello, se reconoce la oportunidad que ofrece la transformación del modelo productivo hacia parámetros de sostenibilidad ambiental, social y económica.
- **Objetivos de Desarrollo Sostenible, Agenda 2030 y Acuerdo de París (2014-2015).** Entre los ODS -que se insertaron en la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”²⁸- **se encuentra el Objetivo 11, que pretende lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.** Entre las metas concretas de este ODS está (i) asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y (ii) aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos.

Ese mismo año 2015 se adoptó el “Acuerdo de París”²⁹, durante la celebración de la “COP21”, con el objetivo de que la temperatura media global no supere los 2°C respecto de los niveles preindustriales y el compromiso de realizar esfuerzos adicionales para que ese incremento no supere 1,5°C.

- **La Nueva Agenda Urbana (2016).** La “Nueva Agenda Urbana Mundial: Una Estrategia para el Desarrollo Sostenible”³⁰ literalmente “*presenta un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades; establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local*”. Entre los compromisos que se expresan en la Nueva Agenda Urbana Mundial destacan los siguientes:

*“46. Nos comprometemos a promover la **función de las viviendas asequibles y sostenibles** [...].*

*51. Nos comprometemos a fomentar el **desarrollo de marcos espaciales***

²⁸ Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, de 25 de septiembre de 2015, por la que se aprueba la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Está disponible en el siguiente [enlace](#).

²⁹ El «Acuerdo de París» se adoptó el 12 de diciembre de 2015 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (“COP21”) en París. Está disponible en el siguiente [enlace](#).

³⁰ La Nueva Agenda Urbana Mundial: una estrategia para el desarrollo sostenible, aprobada en la Conferencia de Hábitat III, celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. Disponible en este [enlace](#).

urbanos, incluidos los instrumentos de planificación y diseño urbanos que apoyan la ordenación y el uso sostenibles de los recursos naturales y la tierra, un nivel adecuado de compacidad y densidad, policentrismo y usos mixtos, mediante estrategias de relleno de espacios vacíos o de planificación de nuevas ampliaciones, según proceda, con el fin de impulsar las economías de escala y aglomeración, reforzar la planificación del sistema alimentario y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, la resiliencia urbana y la sostenibilidad ambiental. [...]

*88. Velaremos por la **coherencia entre los objetivos y las medidas de políticas sectoriales**, entre otros, en materia de [...] medio ambiente, energía, vivienda y políticas de movilidad, **a distintos niveles y escalas de administración política**, cruzando fronteras administrativas y teniendo en cuenta las esferas funcionales pertinentes [...]*

*94. Aplicaremos una **planificación integrada** que se proponga conciliar las necesidades a corto plazo con los resultados deseados a largo plazo de una economía competitiva, una calidad de vida elevada y la sostenibilidad del medio ambiente. **También nos esforzaremos por hacer flexibles nuestros planes para poder adaptarlos a la evolución de las condiciones socioeconómicas** [...].*

*98. Promoveremos una **ordenación territorial y urbana integrada**, incluidas las ampliaciones urbanas planificadas sobre la base de los principios de equidad, **el uso eficaz y sostenible de la tierra y los recursos naturales**, la compacidad, el policentrismo, la conectividad y las densidades adecuadas y los múltiples usos del espacio, así como los usos sociales y económicos mixtos en las zonas construidas [...].*

*106. Promoveremos **políticas de vivienda basadas en los principios de la inclusión social, la eficacia económica y la protección ambiental** [...].*

*112. Promoveremos la aplicación de **programas de desarrollo urbano sostenible con estrategias centradas en las necesidades de vivienda** y las de las personas, dando prioridad a planes de viviendas bien ubicadas y distribuidas [...].*

*133. **Exhortamos a las empresas a que dediquen su creatividad e innovación a resolver los problemas que plantea el desarrollo sostenible en las zonas urbanas, reconociendo que las actividades, la inversión y la innovación de las empresas privadas son los principales motores de la productividad, el crecimiento inclusivo y la creación de empleo [...].***

- **El Pacto Verde Europeo (2019).** En 2019 la Comisión Europea aprobó la

Comunicación sobre “El Pacto Verde Europeo”³¹ para aplicar en Europa la Agenda 2030, los ODS y el Acuerdo de París y cumplir con el objetivo de que el continente europeo sea neutro en carbono en 2050, como tarde.

- **Nueva Carta de Leipzig y Agenda Territorial 2030 (2020).** La “Nueva Carta de Leipzig: el poder transformador de las ciudades”³² (que actualizó la original “Carta de Leipzig” de 2007) incide en la importancia de reforzar una “*planificación urbana de alta calidad*” para crear “*ciudades compactas, social y económicamente mixtas*” y promueve la aplicación equilibrada, por las políticas de desarrollo urbano, de las tres dimensiones de la transformación urbana: la social -ciudad justa-, la ambiental -ciudad verde- y la económica -ciudad productiva-. Al día siguiente de aprobarse la Nueva Carta de Leipzig se adoptó la Agenda Territorial 2030³³ que establece como objetivos fundamentales una “Europa justa” y una “Europa verde”.
- **Manual para la contratación pública ecológica de la Administración General del Estado (2024).** El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico presentó el pasado 11 de septiembre de 2024 un manual para incluir criterios ESG en los contratos públicos³⁴. El documento explica cómo integrar la sostenibilidad ambiental en las licitaciones públicas: (i) incluye los principios, conceptos claves y marco regulatorio (ii) la definición de prioridades y objetivos (identificación y delimitación de la necesidad y la memoria y coste ambiental del contrato) (iii) el proceso de contratación en todas sus fases -incluyendo ejemplos de criterios medioambientales para incorporar en los pliegos- y (iv) el control de los resultados ambientales tras la ejecución del contrato.

9.2.- La oportunidad del Anteproyecto de Ley para aprobar una regulación con “enfoque integrado” sobre vivienda protegida y sostenibilidad

A la vista de todo lo anterior, es evidente el amplio consenso técnico y político que existe respecto a la necesidad de **desarrollar políticas integradoras de desarrollo y regeneración urbana**. Este enfoque permite tener en cuenta:

- (a) **Diversos objetivos sectoriales, tales como la neutralidad climática (que incluye actuaciones de eficiencia energética, el uso de energías procedentes de fuentes renovables, la movilidad sostenible, la reducción de la huella hídrica, el consumo de proximidad, la gestión de residuos, etc.) y la cohesión social (el**

³¹ Comunicación de la Comisión. El Pacto Verde Europeo. COM/2019/640 final. Está disponible en este [enlace](#).

³² La Nueva Carta de Leipzig se adoptó en la Reunión Informal de Ministros de la UE responsables de Desarrollo Urbano, celebrada el 30 de noviembre de 2020. Está disponible en este [enlace](#).

³³ El 1 de diciembre, se celebró la Reunión Informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial, en la que se aprobó la Agenda Territorial 2030. Está disponible en este [enlace](#).

³⁴ El manual está disponible en este [enlace](#).

desempleo, los problemas de acceso a la vivienda, la pobreza energética, etc.).

(b) Trascender los distintos niveles políticos y administrativos.

El propio Anteproyecto de Ley reconoce en su exposición de motivos (III) que la vivienda -y la garantía del derecho a la misma- se relaciona directamente con ocho de los diecisiete ODS. Es más, como se ha adelantado, el ODS 11 se centra en la vivienda social y asequible e insta a los Estados a *“lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”* y establece como meta principal *“de aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”*.

En concreto, en el Título Preliminar del Anteproyecto se establece el marco normativo en materia de vivienda de acuerdo con los estándares de la Agenda 2030 y los ODS y se recogen los principios rectores de la política de vivienda, definiendo el contenido esencial del derecho de acceso a la vivienda en condiciones de igualdad y promoviendo las medidas necesarias para tal fin. En particular, en el artículo 1.1 se dispone lo siguiente:

*“La presente Ley tiene por objeto establecer la regulación en materia de vivienda en la Comunidad Autónoma de Andalucía y garantizar [...] el derecho constitucional y estatutario de **acceso a una vivienda digna, sostenible, accesible, asequible, de calidad y adecuada a la situación personal, familiar, económica, social y capacidad funcional, del que son titulares las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en las condiciones establecidas en esta ley y los objetivos de desarrollo sostenible recogidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**”.*

Por su parte, en el artículo 3.4 de dicho Anteproyecto se establece como uno de los principios rectores de la política de vivienda a que se sujetan las administraciones públicas de Andalucía el siguiente:

*“Promover e impulsar la construcción de viviendas cumpliendo los **requisitos mínimos de calidad, accesibilidad, sostenibilidad y eficiencia energética** y conectividad, **impulsando el autoconsumo energético en el sector residencial de Andalucía**, y promover el mantenimiento, rehabilitación, conservación y regeneración del parque residencial existente, de acuerdo con la normativa urbanística y del patrimonio histórico, **en cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible**. Todo ello con la finalidad de conseguir la consolidación de **ciudades y entornos amables y sostenibles, seguros, inclusivos, conectados, inteligentes, accesibles y resilientes, eliminando las situaciones de infravivienda**”.*

Este mismo enfoque ya se recoge en otros instrumentos vigentes en Andalucía en

materia de ordenación del territorio, urbanismo y sostenibilidad, entre los que destacan los siguientes:

(i) El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

Con la aprobación, en 2006, del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (“POTA”)³⁵ -que continúa vigente- Andalucía se decidió por un *“desarrollo territorial competitivo, cohesionado y sostenible”*, apostando por un *“modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada”*. En particular, en el POTA se dispone que uno de los principios orientadores del *“Modelo Territorial de Andalucía”* es *“la utilización racional de los recursos, entendida como argumento indispensable para progresar en la creación de un sistema territorial y productivo sostenible, que contribuya a hacer frente a retos de tanta trascendencia como los que plantea el cambio climático”*, precisando que la ordenación territorial *“puede y debe contribuir al progreso de la sostenibilidad regional y global”* (apartado 11 del Título II). En este sentido, en el apartado 4 del Título I se proclama que ese *“modelo”* es la *“referencia más básica de los objetivos de la política territorial andaluza”*, debiendo la actuación pública *“tenerlo en consideración en el diseño de sus políticas y contribuir activamente a su consecución”*. Adicionalmente, se dispone que *“el planeamiento tendrá entre sus objetivos la consecución de un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo”* (apartado 45.2 del Título III).

Una de las *“líneas estratégicas de la política regional de ciudades”* que prevé el POTA es *“Orientar los desarrollos urbanos y los procesos de urbanización de acuerdo a criterios de sostenibilidad, de refuerzo de la cohesión social y de mejora de la calidad de vida [...]”* (apartado 20 del Título III). Así, se establece que el planeamiento tendrá que incorporar medidas y criterios para la sostenibilidad del sistema urbano (apartado 58 del Título III), entre ellos:

- Tener en cuenta que el modelo de ciudad deberá responder a objetivos de reducción del nivel de consumo de recursos.
- Introducir el concepto de eficiencia en sus vertientes ecológica, económica y social y aplicación efectiva de este principio en todas las áreas del planeamiento urbanístico.
- Introducir el concepto de sostenibilidad en los desarrollos urbanos (se primará la recualificación de lo ya existente frente al desarrollo de nuevos crecimientos, haciendo hincapié en la importancia fundamental de los desarrollos cualitativos en oposición a los cuantitativos).

³⁵ El POTA se aprobó por el Decreto 129/2006, de 27 de junio. Está disponible en este [enlace](#). Tras la aprobación de la LISTA, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó el Decreto 127/2024, de 16 de julio (BOJA nº 140 de 19 de julio de 2024), en el que se acuerda la revisión del POTA y quedan establecidos los objetivos generales que habrán de orientar su redacción, el procedimiento y plazo para su elaboración, así como la composición y funciones de la comisión de redacción.

- El modelo urbano evitará que los distintos componentes del medio urbano se vean disgregados por una excesiva segregación funcional.
- El planeamiento deberá considerar la integración de sus propuestas y determinaciones con aquellas emanadas de los procesos concretos de planificación estratégica hacia la sostenibilidad.

(ii) La Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030

El objetivo de la “Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030”³⁶ es *“Orientar y reforzar las políticas e iniciativas públicas y privadas con incidencia en la comunidad autónoma andaluza, hacia un modelo de desarrollo sostenible basado en la transición a una economía verde y en la integración de las consideraciones ambientales, económicas y sociales [...]”*. A su vez, se dispone como uno de los objetivos generales en los que se desagrega el objetivo principal *“Promover r iniciativas que reduzcan las desigualdades socioeconómicas y de género de la población andaluza y favorezcan la cohesión social y el trabajo digno, afianzando la idea de un desarrollo que abarca la dimensión ambiental, económica y social y trasladando a la escala regional el objetivo de erradicación de la pobreza”*.

(iii) La LISTA

La LISTA está repleta de referencias a los objetivos de sostenibilidad y a la vinculación a estos de la ordenación del territorio y el planeamiento municipal. A título de ejemplo se transcriben a continuación algunas de estas referencias que evidencian la coherencia y oportunidad de la propuesta de FADECO:

- En el artículo 3.1.a) se dispone que son fines de la ordenación territorial *“Favorecer la consolidación de un territorio equilibrado, cohesionado y sostenible [...]”*.
- En el artículo 3.2.a) se dispone que son fines de la ordenación urbanística *“Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado del municipio en términos sociales, culturales, económicos, sanitarios y ambientales [...]”*.
- En el artículo 3.2.b) se dispone que son fines de la ordenación urbanística *“Vincular los usos y transformación del suelo, sea cual fuere su titularidad, a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales [...]”*.
- En el artículo 3.3.c) se establece como contenido de la actividad de ordenación del territorio *“Llevar a cabo actuaciones tendentes a mejorar la cohesión territorial y a desarrollar de forma sostenible el territorio de la Comunidad Autónoma”*.
- En el artículo 3.4.b) se establece como contenido de la actividad urbanística *“La*

³⁶ La Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030 se aprobó por el Acuerdo de 5 de junio de 2018, del Consejo de Gobierno de Andalucía (BOJA núm. 119, de 21/06/2018). Está disponible en este [enlace](#).

incorporación en todos los instrumentos de ordenación y en las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística de los objetivos de sostenibilidad social, ambiental y económica que favorezcan el modelo de ciudad compacta, la capacidad productiva del territorio, la eficiencia energética, la estabilidad de los recursos naturales y la mejora de la calidad ambiental y paisajística de los municipios de Andalucía”.

- En el artículo 3.4.c) se dispone como contenido de la actividad urbanística *“La transformación del suelo urbano mediante la regeneración y renovación de los tejidos urbanos y la urbanización del suelo rústico de manera sostenible y justificada [...]”.*
- En el artículo 3.5 se dispone que *“Los principios rectores de la política social y económica, establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española, y los objetivos básicos contemplados en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía informarán la ordenación territorial y urbanística”.*
- En el artículo 4.2 se establece que *“Las actuaciones territoriales y urbanísticas deberán ajustarse al principio de desarrollo sostenible [...]”.*
- En el artículo 4.2.c) se dispone que las actuaciones territoriales y urbanísticas deberán asegurar la *“Ocupación sostenible del suelo [...]”.* En el apartado d) se establece que se asegurará la *“Utilización racional de los recursos naturales y de eficiencia energética: las actuaciones serán compatibles con una gestión sostenible e integral de los recursos naturales [...]”.*
- En el artículo 16.1 se establece que *“El contenido urbanístico de la propiedad del suelo está integrado por el derecho de disposición, uso, disfrute y explotación sostenible [...]”.*
- En el artículo 61.1 se dispone que *“Con el fin de procurar un desarrollo urbano y territorial sostenible, la ordenación urbanística promoverá una ocupación racional y eficiente del suelo y, a tal fin, los instrumentos de ordenación urbanística general y los Planes de Ordenación Urbana establecerán directrices y estrategias que eviten la dispersión urbana, revitalicen la ciudad existente y su complejidad funcional, y favorezcan la economía circular [...]”.*
- En el artículo 73.3 se dispone que las ordenanzas *“atenderán a los criterios de sostenibilidad urbanística [...]”.*

9.3.- Análisis comparado sobre la incorporación de criterios de sostenibilidad en la normativa urbanística y de ordenación territorial de otras Comunidades Autónomas

A nivel de normativa autonómica, desde hace años se ha aprobado normativa en materia urbanística que tiene en cuenta el principio de desarrollo sostenible a través de la

remisión a principios inspiradores de la ordenación territorial y urbanística³⁷. Más allá de esto, hay algunas Comunidades Autónomas que han profundizado al incluir criterios y actuaciones concretas de sostenibilidad en relación con determinados parámetros urbanísticos, de acceso a la financiación o reconociendo el carácter supralocal de los intereses afectados:

- **Ley 2/2016**, de 10 de febrero, del suelo de **Galicia**, donde se establece que, respecto a los planes generales de Ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes, la Consejería competente en materia de urbanismo emitirá informe preceptivo y vinculante, entre otros, sobre la *“incidencia del plan sobre las materias de competencia autonómica y sobre las políticas autonómicas de desarrollo sostenible”* (artículo 60.15).
- **Decreto Legislativo 1/2021**, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la **Comunidad Valenciana**, donde se establece que los “Planes de acción territorial” son instrumentos de ordenación territorial que tiene, entre otras funciones, la de coordinar la planificación urbanística municipal y la sectorial para el logro de sus objetivos de sostenibilidad (artículo 16.3).
- **Decreto-ley 4/2022**, de 30 de marzo, por el que se adoptan medidas extraordinarias y urgentes para paliar la crisis económica y social de **Baleares**, se establece para la tramitación de determinados arrendamientos de inmuebles una declaración responsable del titular sobre la disponibilidad del inmueble del certificado de eficiencia energética (artículo 4 y disposición final cuarta).
- **Decreto 80/2022**, de 28 de junio, de regulación de las condiciones mínimas de habitabilidad y normas de diseño de las viviendas y alojamientos dotacionales en la Comunidad Autónoma del **País Vasco**, prevé **(i) como principios de las condiciones mínimas de habitabilidad el principio de sostenibilidad medioambiental en razón a la eficiencia energética, reducción de emisiones de CO2, confort térmico, protección contra el ruido, economía circular y minoración en la generación de residuos, teniendo en cuenta el ciclo completo de vida útil de la vivienda (artículo 3.1.e) y (ii) que el mantenimiento de las viviendas o alojamientos dotacionales en las debidas condiciones de eficiencia energética forma parte de las obligaciones de las personas propietarias y usuarias de viviendas y alojamientos dotacionales (artículo 5).**
- **Ley 5/2022**, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de **Cantabria**, se prevé que, en las edificaciones existentes **(i) no computan a efectos del volumen**

³⁷ A título de ejemplo: Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón (artículo 39.1.a) y (artículo 49.3.a); Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón (artículo 18.2.a y 18.3.a); Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares (artículo 10 y subapartado ii del apartado d del artículo 39.2).

edificable, edificabilidad, ni de distancias mínimas, la ocupación de los espacios necesarios para la realización de obras que consigan reducir, al menos, un 30 %, la demanda energética anual de calefacción o refrigeración de la edificación y que consistan en: a) la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior de la edificación, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas, b) la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas, o c) la realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables en las fachadas o cubiertas, cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable de la edificación, al menos un 30% y (ii) tampoco computarán la realización de obras en zonas comunes que logren reducir el consumo de agua en el conjunto del edificio o mejorar su accesibilidad (artículo 65, apartados 1 y 2).

- **Ley 11/2022**, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la **Comunidad de Madrid**, se identifican, como determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística, las establecidas en el articulado general de las normas urbanísticas sobre condiciones higiénicas, estéticas, de edificación, o de la urbanización que no sean coherentes o impidan la adaptación de los edificios a la legislación ambiental, de la edificación, y de eficiencia energética (artículo 35.2).
- **Ley 11/2022**, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas de **Cataluña**, se establece que podrán obtener financiación del Fondo de Recuperación Urbana, Ambiental y Social de Barrios y Villas de Atención Especial **los programas memoria de intervención integral que incorporen actuaciones en cada uno de los siguientes ámbitos (a) transformaciones físicas (urbanismo, vivienda y eficiencia energética), (b) transición ecológica (emergencia climática, infraestructura verde y economía circular) y (c) acción socio-comunitaria (reducción de las desigualdades, equidad de género, salud, educación y economía)** (artículo 12 y 14).

9.4.- Determinación de los criterios de sostenibilidad (o ESG) aplicables a situaciones de “emergencia habitacional” y de promoción de la vivienda protegida

A.- Listado de criterios ESG

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se propone incrementar la edificabilidad, ocupación y altura de determinados proyectos que, en situaciones de “emergencia habitacional” (como presupuesto habilitante), promuevan “actuaciones de sostenibilidad para viviendas protegidas” que conlleven aplicar una serie de criterios ESG, a determinar reglamentariamente. Estos criterios ESG podrían ser los siguientes:

(a) Criterios medioambientales

- Implementar sistemas y soluciones de eficiencia energética para conseguir el consumo casi nulo de los edificios en línea con la Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la eficiencia energética de los edificios.
- Garantizar que un determinado porcentaje de la energía consumida por los usuarios de las viviendas se produzca a partir de fuentes renovables (por ejemplo, mediante la instalación de paneles fotovoltaicos para el autoconsumo).
- Adoptar medidas y emplear técnicas y materiales que garanticen la sostenibilidad y circularidad en todo el proceso de vida de las viviendas, buscando la menor huella de carbono y aplicando mecanismos de compensación medioambiental del proceso constructivo.
- Implantar sistemas para mejorar la calidad del aire de los usuarios de las viviendas.
- Incorporar sistemas de reducción de la huella hídrica.
- Implantar sistemas para la gestión de residuos que cumpla con la finalidad de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados.
- Promover la movilidad sostenible.

(b) Criterios sociales

- Ofrecer actividades educativas a los usuarios de las viviendas protegidas para que aprendan formas de ahorro energético en hogares.
- A los usuarios actividades deportivas y cursos de cocina para promover hábitos de vida saludable.

(c) Criterios de sostenibilidad económica y de gobernanza

- Ofrecer acceso a la información relativa a la sostenibilidad de los proyectos.
- Colaborar con las Administraciones públicas en la aplicación de los criterios ESG en materia urbanística (por ejemplo, mediante la elaboración de manuales y la celebración de cursos).

Adicionalmente, se puede tomar como referencia el listado de criterios de sostenibilidad previsto en el Anexo I del “Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento

Urbanístico Español”³⁸ y el citado Manual para la contratación pública ecológica.

B.- Obligaciones en materia ESG: presentación de un “Informe de Sostenibilidad” y seguimiento de las “actuaciones de sostenibilidad para viviendas protegidas” para comprobar el cumplimiento de los criterios ESG

En línea con las políticas y normativa de la Unión Europea, en particular en lo que se refiere a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas y su verificación, prevista en la recientemente aprobada Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 o “CSRD”, se propone establecer como obligaciones para aquellos promotores que quieran acogerse al régimen propuesto de promoción de “actuaciones de sostenibilidad para viviendas protegidas” las siguientes:

(i) La presentación, ante el órgano competente en materia de sostenibilidad, medioambiente y vivienda de la Junta de Andalucía, de un “Informe de Sostenibilidad”

El promotor estará obligado a presentar, con carácter anual, un “Informe de Sostenibilidad” ante los órganos competentes en materia de sostenibilidad, medioambiente y vivienda de la Junta de Andalucía que se designen. Este “Informe de Sostenibilidad” se elaborará teniendo en cuenta la normativa y recomendaciones de la Unión Europea y, en especial, lo dispuesto en la reciente CSRD y teniendo en cuenta las particularidades previstas para las PYMES. En este Informe se incluirá, al menos:

- La información necesaria para comprender el impacto de la empresa y del proyecto de viviendas protegidas sobre cuestiones de sostenibilidad (medioambientales y sociales).
- La acreditación del cumplimiento de los criterios ESG por los proyectos.

Los Informes de Sostenibilidad se podrán consultar a través de la sede electrónica que la Administración competente habilite a tal efecto y en la página web de las empresas.

(ii) Seguimiento de las “actuaciones de sostenibilidad para viviendas protegidas” para comprobar el cumplimiento de los criterios ESG

Corresponderá a los órganos competentes en materia de sostenibilidad, medioambiente y vivienda de la Junta de Andalucía que se designen el seguimiento del cumplimiento de los criterios ESG que se hayan fijado para cada proyecto.

Reglamentariamente se podrán determinar los requisitos de seguimiento para el

³⁸ Este documento está disponible en el siguiente [enlace](#).

cumplimiento de los criterios de sostenibilidad, así como el tipo de parámetros que deben ser objeto de seguimiento y la duración del seguimiento, que serán proporcionados en relación con la naturaleza, ubicación y dimensiones del proyecto y con la importancia de su impacto en el medioambiente.

10. PROPUESTAS NORMATIVAS CONCRETAS DE FADECO A INTRODUCIR EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA VIVIENDA: PROPUESTA DE REDACCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE SU ENCAJE LEGAL

A continuación se exponen tres propuestas concretas a introducir en el Anteproyecto, indicando su alcance, la redacción que se propone y su justificación y encaje legal.

10.1.- Propuesta relativa a la posibilidad de compensación de la Administración al promotor inmobiliario, en aprovechamientos del propio sector, por la ejecución, a cargo de este último, de las cargas externas vinculadas a un determinado ámbito de actuación que correspondía asumir a la referida Administración

(a) Contenido de la propuesta

Se propone regular el régimen jurídico de aquellas cargas urbanísticas externas distintas a las que, por obligación legal, corresponden a los promotores y que actualmente no se regulan ni en la normativa estatal ni en la autonómica.

(b) Propuesta de redacción

Se propone modificar el contenido del artículo 32.c) de la LISTA, que pasaría a tener la siguiente redacción (la modificación se señala en negrita y subrayado):

“Artículo 32. Deberes de la promoción de las actuaciones de nueva urbanización

Son deberes vinculados a las promociones de actuaciones de nueva urbanización, de conformidad con la legislación básica estatal:

[...]

*c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización del ámbito y las de conexión con las redes generales viarias y de infraestructuras y servicios técnicos, así como las obras de ampliación y refuerzo de dichas redes que sean necesarias en función de las dimensiones y características de la actuación. Los promotores de la actuación tendrán derecho al reintegro de los gastos de instalación de las redes de servicios técnicos con cargo a las empresas suministradoras, en la forma que se determine reglamentariamente. **El costeamiento de las cargas externas que, en su caso, se vinculen al ámbito correrán a cargo de la Administración pública competente, sin perjuicio de que***

puedan ser asumidas por los promotores mediante la correspondiente compensación económica o en especie a través de un convenio urbanístico».

(c) Justificación de la propuesta

El artículo 32.c) de la LISTA, cuya modificación se pretende, se corresponde con el artículo 18.1.c). de la normativa básica -contenida en el vigente TRLS15-. Este precepto cuenta con un conocido precedente normativo: en lo concerniente a la Ley 6/1998, de 13 de abril, el Tribunal Supremo venía declarando³⁹ que aunque los propietarios tengan obligación de ceder el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al ámbito correspondiente (artículo 18.2), dicha Ley no imponía que los propietarios hayan de costear o ejecutar la urbanización de esos sistemas generales, más allá de aquello a lo que expresamente se refería el apartado 3 de su artículo 18, esto es, más allá de "*costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de las mismas y las intensidades de uso que ésta genere*".

Por su parte, en el TRLS08 el deber de costear y, en su caso, ejecutar se amplía (artículo 16.1.c)- a "*todas*" las obras de urbanización previstas en la actuación de transformación urbanística correspondiente, además de mantener las impuestas en la Ley anterior de ejecutar "*las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicio y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características físicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicio con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos que se estipulen en los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En defecto de acuerdo, dicha Administración decidirá lo procedente*".

El alcance de este deber fue ampliado en el TRLS08 en cuanto establece como deber legal de la promoción el de costear y, en su caso, ejecutar "*todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente*". Pero, dando un paso más, el citado TRLS08 en el apartado f) del mismo artículo 16.1 establece, como deber de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, el de "*indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse*", lo que, a *sensu contrario*, significa que no es posible incluir como deber del promotor el de indemnizar las instalaciones y construcciones que deban conservarse. La citada redacción del TRLS08 (16.1.f) es idéntica a la actualmente del vigente TRLS15 (ahora en el artículo 18.1.c).

La modificación que se propone hace referencia exclusivamente a las denominadas "cargas externas" que quedan fuera del ámbito de actuación de los promotores sin

³⁹ Por todas STS de 5 de marzo de 2007.

perjuicio del posterior reintegro en los términos que, de forma diferente, tanto el precepto estatal como el autonómico señalan:

- Mientras que el precepto básico estatal señala que tal reintegro se llevaría a cabo *“en los términos que se estipulen en los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En defecto de acuerdo, dicha Administración decidirá lo procedente”*, la norma de la Comunidad Autónoma de Andalucía sólo indica *“en la forma que se determine reglamentariamente”*.
- Por tanto, la utilización del convenio se encuentra especialmente prevista en la norma y, por ello, resulta posible su utilización para la determinación del importe de las cargas externas de la Administración cuando sean asumidas por los promotores *“mediante la correspondiente compensación económica pecuniaria o en especie a través de un convenio urbanístico”*. Lo importante es que el control de la Administración se mantiene en ambos supuestos, bien se articule mediante convenio (que tiene que ser aprobado por la Administración), bien mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria.

10.2.- Propuesta relativa a la posibilidad de incremento de hasta un 30 por ciento de la edificabilidad, ocupación y altura previstas en el planeamiento cuando los proyectos cumplan los criterios de sostenibilidad, económica, social o medioambiental que se determinen reglamentariamente

(a) Contenido de la propuesta

Se propone posibilitar el incremento de hasta un 30% de la edificabilidad, ocupación y altura los proyectos cumplan los criterios de sostenibilidad, económica, social o medioambiental que se determinen reglamentariamente, cuando concurra el presupuesto habilitante de la “emergencia habitacional”. Los promotores que quieran acogerse al régimen propuesto de promoción de “actuaciones de sostenibilidad para viviendas protegidas” (i) deberán cumplir la obligación relativa a la presentación, ante los órganos competentes en materia de sostenibilidad, medioambiente y vivienda de la Junta de Andalucía que se designen, de un “Informe de Sostenibilidad” y (ii) estarán sujetos al régimen de seguimiento de las “actuaciones de sostenibilidad para viviendas protegidas” para comprobar el cumplimiento de los criterios ESG.

(b) Propuesta de redacción

Se propone un nuevo apartado 6 en el artículo 53 del Anteproyecto de Ley con la siguiente redacción (la modificación se señala en negrita y subrayado):

“Artículo 53. Objeto y finalidad de las viviendas protegidas, durante el periodo de protección.

[...]

6. Se podrá incrementar hasta un 30 por ciento de la edificabilidad y la ocupación previstas en el planeamiento cuando los proyectos cumplan los criterios de sostenibilidad que se determinen reglamentariamente.

Anualmente, dentro del primer trimestre de cada año, los promotores que se acojan al régimen de promoción de actuaciones de sostenibilidad para viviendas protegidas deberán presentar, ante los órganos competentes en materia de sostenibilidad, medioambiente y vivienda de la Junta de Andalucía que se designen, un Informe de Sostenibilidad que tendrá el contenido que se determine reglamentariamente. La Administración podrá solicitar información adicional o ampliación de la aportada.

Los órganos competentes en materia de sostenibilidad, medioambiente y vivienda de la Junta de Andalucía que se designen deberán realizar un seguimiento sobre el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad aplicados por los proyectos”.

(c) Justificación de la propuesta

Esta propuesta es conforme con los siguientes preceptos:

- **El artículo 47 de la CE y artículo 18 del TRLS15, relativos a la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística**

(i) Garantía de la participación de la comunidad en las plusvalías. La propuesta de FADECO garantiza la participación de la comunidad en las plusvalías (tal y como exige el artículo 47 de la CE y se dispone en el artículo 18 del TRLSRU), siendo posibles otras formas de participación previstas en legislaciones no urbanísticas, en los términos del artículo 4.2.b) del TRLS15, según el cual se garantizará “La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta ley y las demás que sean de aplicación”. En concreto, se pueden mencionar las siguientes plusvalías de las que se beneficiaría la comunidad por la aplicación de criterios de sostenibilidad a los proyectos de viviendas protegidas:

- **Plusvalías directas a la comunidad:** la mejora de la calidad de vida al poder acceder a una vivienda sostenible; la protección del medioambiente; mejora del aire, agua y la reducción de ruidos; mitigación de los efectos del cambio climático.
- **Plusvalías indirectas a través del Ayuntamiento:** mediante el incremento de la recaudación tributaria (impuestos o contribución especiales) por el incremento de la edificabilidad, ocupación y altura, al aumentar las bases imponibles.

(ii) Se incorpora el urbanismo al bloque ambiental de la CE. Esta propuesta incorpora el urbanismo al bloque ambiental de la Constitución Española (artículos 45, 46 y 47) a los que se remite expresamente el apartado 5 del artículo 3 de la LISTA, determinando que *“Los principios rectores de la política social y económica, establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española, y los objetivos básicos contemplados en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía informarán la ordenación territorial y urbanística”*. En concreto, en el apartado 3 del artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Andalucía se dispone, entre otros objetivos de la Comunidad Autónoma, *“El aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad [...]”* y *“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”*.

- **Los artículos 27 y 28 de la LISTA y artículos 47 y 49 del RG, relativos a las actuaciones de mejora urbana**

(i) Es un supuesto distinto a las “actuaciones de mejora urbana” pero con una finalidad similar. La propuesta de FADECO -que podemos denominar como “actuaciones de sostenibilidad para viviendas protegidas”- no tiene encaje en las llamadas “actuaciones de mejora urbana”, por lo que no se puede considerar que contraviene los artículos 27 y 28 de la LISTA y artículos 47 y 49 del RG que las regulan. Las “actuaciones de sostenibilidad para viviendas protegidas”- se refieren a otro supuesto distinto y especial, como es el de las viviendas protegidas, pero con una finalidad similar, a saber: permitir actuaciones que generan plusvalías en las que debe participar la comunidad y que pueden instarse sin necesidad de que vengan precedidas de una modificación del planeamiento general.

(ii) Establecimiento de requisitos y deberes vinculados a las “actuaciones de sostenibilidad para viviendas protegidas”. De manera similar a las “actuaciones de mejora urbana”, en este caso se establece como requisito previo para el desarrollo de “actuaciones de sostenibilidad para viviendas protegidas” que se exista una situación de “emergencia habitacional”.

En cuanto a los deberes vinculados a este tipo de “actuaciones de sostenibilidad para viviendas protegidas”, se establecen para el promotor las obligaciones expuestas en el apartado 9.4 de este Informe: (i) la presentación, con carácter anual, de un “Informe de Sostenibilidad” y (ii) el seguimiento, por las autoridades competentes de la Junta de Andalucía, de las “actuaciones de sostenibilidad para viviendas protegidas” para comprobar el cumplimiento de los criterios ESG.

- **Los artículos 61 de la LISTA y 79-83 del RG, por los que se establecen criterios para**

la ordenación urbanística

(i) La aplicación de indicadores de sostenibilidad cumple con los criterios para la ordenación urbanística fijados en la LISTA. La propuesta de FADECO cumple con la obligación prevista en el apartado 1 del artículo 61 de la LISTA (artículos 79 a 83 del RG) según el cual la ordenación urbanística, con el fin de procurar un desarrollo urbano y territorial sostenible, *“promoverá una ocupación racional y eficiente del suelo y, a tal fin, los instrumentos de ordenación urbanística general y los Planes de Ordenación Urbana establecerán directrices y estrategias que eviten la dispersión urbana, revitalicen la ciudad existente y su complejidad funcional, y favorezcan la economía circular”*.

- **Los artículos 86 de la LISTA y 118-121 del RG, por los que se establece el régimen de las innovaciones de los instrumentos de ordenación urbanística**

(i) Se cumple con la obligación de que la “innovación” de la ordenación urbanística se funde en la mejora del bienestar de la población y el cumplimiento de los principios y fines urbanísticos. La propuesta de FADECO cumple con la obligación que se impone en el artículo 86.1 de la LISTA (y apartado 119.a del RG) que exige que la nueva ordenación -fruto de la innovación de los instrumentos de ordenación urbanística- se funde *“en la mejora del bienestar de la población y en el mejor cumplimiento de los principios y fines de la actividad urbanística”*.

(ii) La “incidencia supralocal” justifica la innovación del planeamiento municipal según la doctrina del Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional ha manifestado que las actuaciones declaradas “de interés autonómico” -asimilables a las que ahora se defienden en la medida en que existe un interés supramunicipal, están vinculadas a criterios ESG y a la promoción de la vivienda protegida- no se hacen al margen del planeamiento municipal y legitima el desarrollo y tienen un efecto directo sobre la ordenación urbanística municipal, que deberán incorporarlas mediante su innovación. El Tribunal Constitucional ha recordado, en su reciente Sentencia 25/2024, de 13 de febrero, que ante la presencia del interés supramunicipal *“la doctrina constitucional ha descartado la vulneración del principio de autonomía municipal cuando existe una clara delimitación de las actuaciones [...] pues se trata de actuaciones de ordenación del territorio que se fundamentan y justifican en la presencia de intereses supralocales, sin que ello supusiera, en ningún caso, descuidar los intereses municipales que deberían ser ponderados en la decisión autonómica y bien entendido que esa obligación de adaptación hace referencia a las determinaciones establecidas por la comunidad autónoma en el legítimo ejercicio de sus competencias”*.

- **Los artículos 2 y 75 de la LISTA, artículo 25.2 de la LRBRL y 9.1 de la Ley 5/2010, por los que se regulan las competencias municipales en materia de urbanismo**

(i) La competencia exclusiva de la Junta de Andalucía en materia de ordenación

del territorio comprende las actuaciones con incidencia supralocal. Tal y como se establece en el artículo 2.1 de la LISTA la Junta de Andalucía tiene la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que comprende *“la ordenación, ejecución y disciplina sobre aquellas actuaciones, usos y asentamientos existentes o futuros cuya incidencia trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio”*. En este sentido se reconoce, expresamente, la incidencia supralocal de las actividades económicas de interés supralocal o el uso y aprovechamiento de los recursos naturales básicos, incluido el suelo, entre otras.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Junta de Andalucía es competente para regular un régimen “especial” aplicable a los proyectos de viviendas protegidas que cumplan con determinados criterios ESG, por el carácter “supralocal” de la medida, al afectar a otras políticas sectoriales, con igual carácter supralocal, tales como la vivienda y el medioambiente. En este sentido, las competencias municipales en materia de urbanismo se desarrollarán en el marco de la ordenación territorial que establezca la Comunidad Autónoma, tal y como se dispone en el apartado 2 del citado artículo 2 de la LISTA y artículo 25.2 de la LRBRL.

En este sentido, en la Sentencia 57/2015, de 18 de marzo de 2015 (relativa a la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004 del plan de ordenación del litoral) el Tribunal Constitucional recordó -con cita a su Sentencia núm. 132/2014 y Sentencia núm. 240/2006, entre otras- lo siguiente:

- Que *“la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el ‘derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4), (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39) [...]”*.
- Que la *“ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”* tienen un marcado *“carácter transversal u horizontal”* (con cita a la Sentencia núm. 8/2012).
- Que en el ámbito urbanístico municipal se proyecta una auténtica *“imbricación de intereses diversos”* que se articula tanto mediante la intervención de Administraciones territoriales distintas del municipio, al que corresponde el protagonismo habida cuenta de que *“la decisión sobre la configuración del*

asentamiento urbano municipal en qué consiste el plan urbanístico – marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos – es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal”, como a través del establecimiento de determinaciones básicas de carácter territorial vinculantes para ese mismo planificador urbanístico municipal (con cita a la Sentencia núm. 51/2004).

- *Que “es evidente la imbricación de los intereses municipales – concretados en la potestad de planeamiento urbanístico del territorio – y supramunicipales – aquí, los relativos a la política de vivienda –, que justifica y aun exige la instrumentación de técnicas que aseguren la satisfacción de las necesidades de vivienda de los sectores sociales más desfavorecidos”.*

En el mismo sentido, procede referirse a la STC 86/2019, de 20 de junio (respecto de la Ley de espacios naturales protegidos de Canarias y con cita a la anterior STC 42/2018), de la que se extraen las siguientes consideraciones que resultan de aplicación a este caso:

- *Que “Este Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de declarar de forma reiterada que en relación con los asuntos de competencia autonómica que atañen a los entes locales, la comunidad autónoma goza de libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, siempre que, en todo caso, se asegure el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración [por todas, STC 154/2016, FJ 6 a), y sentencias allí citadas]”.*
- *Que “[...] la Ley asegura la participación de los municipios en las diferentes fases del procedimiento de elaboración y aprobación: i) la iniciativa puede ser municipal (art. 124); ii) el proyecto se somete a informe de los municipios afectados por el plazo de un mes [art. 128 d)]; y iii) el municipio puede manifestar su disconformidad con el proyecto, en cuyo caso la resolución corresponderá al Gobierno de Canarias [art. 128 e)]. Por otra parte, la presencia del interés supramunicipal en los proyectos de interés insular o autonómico justifica la previsión del artículo 126 de la ley canaria de adaptar a sus determinaciones el planeamiento urbanístico municipal”.*

(ii) El modelo de ocupación del territorio no tiene un interés puramente local.

En relación con la autonomía local en el ámbito urbanístico, es doctrina asentada del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo la consideración de que *“aun cuando las exigencias de la autonomía local se proyectan intensamente sobre las decisiones en materia de planeamiento urbanístico, tarea que corresponde fundamentalmente al municipio, las leyes reguladoras de la materia pueden prever la intervención de otras Administraciones en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal”* y que *“en ocasiones, las razones demográficas y las transformaciones del suelo muy intensas afectan, desde luego, a intereses que trascienden lo puramente local, como son los relativos al equilibrio territorial y a la política de*

ordenación del territorio” (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de marzo de 2013, con cita expresa a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional -por todas, la Sentencia núm. 240/2006-).

Adicionalmente, el Tribunal Supremo reconoce en la citada Sentencia de 26 de marzo de 2013, que el modelo espacial de ocupación del territorio no puede ser considerado como un interés puramente local, sino que se sitúa *“en otra esfera de intereses”*, incidiendo sobre el medio ambiente, la economía y la cohesión social.

(iii) El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible como límite a la potestad de planeamiento. El establecimiento de criterios ESG para determinados proyectos contribuirá al cumplimiento por parte de España de los objetivos reconocidos en el Derecho nacional, en el Derecho de la Unión Europea y en el Derecho internacional de aplicación en materia de energía y clima y, en especial, el Acuerdo de París, la Agenda 2030 y el Pacto Verde Europeo. En concreto, contribuirá a la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, a la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible. Todas estas obligaciones han sido previstas en la Ley de Cambio Climático, a las que *“darán cumplimiento”* tanto la Administración General del Estado, como las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias (artículo 1).

En este sentido, el Tribunal Supremo ha reconocido que el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible representa un límite a la discrecionalidad del ejercicio de la potestad de planeamiento, en tanto este debe subordinarse no solo a la consecución del interés general, abstractamente considerado, sino a principios generales de necesaria observancia como el citado principio de desarrollo sostenible (Sentencia núm. 1255/2016, de 16 de junio de 2016). En este sentido, el Tribunal Supremo reconoce que la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo *“se ha hecho eco de tales principios jurídicos y los ha proyectado sobre casos concretos en que la solución ofrecida por el planificador se alejaba de forma evidente de las necesidades urbanísticas”*.

(iv) Los mecanismos para garantizar el derecho de los municipios a intervenir en los asuntos de su interés. El Tribunal Constitucional considera que la garantía constitucional de la autonomía local obliga al legislador *“a graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en el asunto de que se trate”* (Sentencia núm. 101/2017, de 20 de julio de 2017), de forma que el legislador debe asegurar a los entes locales *“niveles de capacidad decisoria tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses locales implicados”* (por todas, Sentencia núm. 111/2016, de 9 de junio de 2016 y anterior Sentencia núm. 159/2001, de 5 de julio de 2001). En este sentido, el Tribunal Constitucional establece los siguientes parámetros para determinar si el legislador ha vulnerado la autonomía municipal (por

todas, la Sentencia 152/2016, de 22 de septiembre):

“[...] para valorar si el legislador ha vulnerado la indicada garantía ‘corresponde determinar: i) si hay intereses supralocales que justifiquen esta regulación; ii) si el legislador... ha ponderado los intereses municipales afectados; y iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses”.

Teniendo en cuenta lo anterior y el contenido de la propuesta de FADECO se concluye que esta supera dichos parámetros, en la medida en que:

- (a) Regula cuestiones ajenas al planeamiento municipal dado que tiene como objeto actuaciones que se proyectan territorialmente en un ámbito supramunicipal y que se dirigen a satisfacer intereses públicos relacionados con el acceso a la vivienda y la protección del medioambiente, que trascienden el puramente municipal. Estas cuestiones se vinculan con un modelo territorial que incorpora los *“objetivos de sostenibilidad social, ambiental y económica que favorezcan el modelo de ciudad compacta”* (artículo 3 -apartados 3 y 4- de la LISTA) y prevén actuaciones territoriales y urbanísticas ajustadas al *“principio de desarrollo sostenible”* (artículo 4.2 de la LISTA), **lo que determina la prevalencia, en determinados casos en los que concurra una situación de “emergencia habitacional”, del interés público representado por la decisión de la Junta de Andalucía frente al planeamiento municipal.**

La implantación de proyectos de vivienda protegida excede claramente del estricto interés de un solo municipio, de ahí la necesidad de abordar los problemas de acceso a la vivienda desde una perspectiva territorial supramunicipal.

- (b) El legislador pondera en este caso los intereses municipales afectados en la medida en que cuando concurren los requisitos para desarrollar una *“actuación de sostenibilidad para viviendas protegidas”*, **aquel municipio verá aumentar sus ingresos.**
- (c) Finalmente, la autonomía local tampoco puede afirmarse apriorísticamente y desvinculada del supuesto concreto de cada proyecto, pues **la facultad atribuida por la norma a la Junta de Andalucía siempre puede ser controlada por la jurisdicción contencioso-administrativa examinando en el momento de su definición de modo cierto el carácter, extensión, localización y fines del proyecto concreto de que se trate.**

10.3.- Propuesta relativa a la posibilidad de implementación de un procedimiento específico (similar al procedimiento previsto en el artículo 50 de la LISTA, pero en el que la iniciativa sea privada) para situaciones de “emergencia habitacional” que permita -bien sea por medio de la declaración de interés

autonómico acometer de forma inmediata actuaciones de gestión y transformación del uso del suelo destinadas a la ejecución de viviendas, libres y protegidas, así como a las actuaciones dirigidas, directamente, a su ejecución.

(a) Contenido de la propuesta

Se propone determinar actuaciones de emergencia en materia de vivienda, asimilables a las obras de emergencia en obra pública, mediante la elaboración del concepto de “*emergencia habitacional*” como determinante de las anteriores actuaciones cuando el mismo concurra.

Esto es, la propuesta consiste en asimilar la iniciativa privada a la iniciativa pública -bien sea por declaración de interés público autonómico o municipal- con la finalidad de agilizar la tramitación de los proyectos de vivienda, tanto en la gestión y transformación de suelo, como en los trámites y licencias en ejecución.

(b) Propuesta de redacción

Se propone, de un lado, la modificación de los artículos 139.5 y 50 de la LISTA de otro, la introducción de un nuevo artículo en el Anteproyecto de Ley y, de otro, modificaciones en el Anexo del RG y en el artículo 64 de este, que quedarían redactados como sigue (la modificación se señala en negrita y subrayado):

Modificaciones en la LISTA:

“Art. 139

[...]

5. De igual modo, tampoco se someterá a licencia ni a actos de control preventivo municipal la construcción y puesta en funcionamiento de las obras relativas a actuaciones **de carácter público, o las de carácter privado si estuviesen afectadas por una declaración de emergencia habitacional**, declaradas de Interés Autonómico, en los términos del artículo 50”.

“Artículo 50. Declaración de Interés Autonómico.

1. El Consejo de Gobierno podrá declarar de Interés Autonómico, por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección social y económica o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía, **o incluso para reparar la declaración de emergencia habitacional que hubiese sido emitida expresamente:**

a) Las actuaciones de carácter público **o privado** contempladas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial. Estas actuaciones podrán ejecutarse mediante la colaboración público-privada.

b) Las actividades de intervención singular, de carácter público, relativas a los ámbitos sectoriales que tengan incidencia supralocal, en los términos establecidos en esta ley.

c) Las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía, conforme a su normativa específica.

d) Las actuaciones de gestión y transformación del uso del suelo destinadas a la ejecución de viviendas, públicas o privadas, en ámbitos que hubiesen sido previamente declarados en situación de emergencia habitacional, así como las actuaciones dirigidas, directamente, a su ejecución.

No se podrán declarar de interés autonómico, aquellas actuaciones, públicas o privadas, que afecten a zonas con protección ambiental, singularmente las integradas en la Red Natura 2000 sean zonas de especial protección de las aves (ZEPAS) o lugares de interés comunitario (LICS), hayan sido o no declarados por los Estados en cumplimiento de sus deberes derivados de la ejecución del Derecho europeo como zonas especiales de conservación.

2. La Declaración de Interés Autonómico se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La propuesta de la Declaración corresponderá a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, previa iniciativa de la Consejería competente en razón a la actuación. En el caso de inversiones empresariales, o actuaciones de carácter privado, previa declaración de interés estratégico de la actuación por el órgano competente, conforme a su normativa específica o declaración de emergencia habitacional del municipio en el que se integre la actuación, por el órgano competente en materia de vivienda.

b) Para la Declaración se aportará estudio previo, anteproyecto u otro documento de análogo alcance, a los que se acompañará memoria justificativa en la que se acredite su especial relevancia para el desarrollo social, territorial y económico de Andalucía.

En caso de que la actuación suponga la innovación del planeamiento urbanístico del municipio o municipios afectados, se aportará la documentación necesaria para justificar su viabilidad urbanística.

c) La Declaración requerirá de información pública por plazo no inferior a un mes, así como de audiencia a las Administraciones Públicas gestoras de intereses públicos afectados, a las que se requerirán los informes o pronunciamientos preceptivos. Cuando deban emitirse por órganos pertenecientes a la Comunidad Autónoma, los plazos de emisión quedarán reducidos a la mitad. Simultáneamente se acordará su remisión al Ayuntamiento en cuyo término municipal se ubique la actuación para consulta y concertación de sus contenidos, y para que pueda pronunciarse acerca de la conformidad o disconformidad de la actuación que se pretenda declarar de

interés autonómico con el instrumento urbanístico de aplicación, por plazo no inferior a dos meses. Transcurrido dicho plazo, sin que se hubiese emitido contestación alguna por el Ayuntamiento, la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo podrá proseguir con la propuesta al entender que existe conformidad, previos informes justificativos de la falta de acuerdo.

En caso de que el Ayuntamiento correspondiente comunicase, dentro del plazo indicado, su disconformidad con la ordenación urbanística aplicable, deberá acompañar su resolución con los informes que la fundamentan y una propuesta para adaptar su contenido, si fuese posible, a la ordenación urbanística.

De no ser posible la adaptación a la ordenación vigente, el promotor de este deberá remitir las actuaciones, a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en el plazo de 15 días, junto con los informes municipales que han motivado la disconformidad, para que, la Consejería eleve, en el plazo de tres meses, una propuesta de actuación al Consejo de Gobierno de la Comunidad, que deberá resolver en el plazo de dos meses.

d) En el acuerdo de Declaración de Interés Autonómico, el Consejo de Gobierno determinará su alcance y las condiciones para su desarrollo.

En el acuerdo se podrán adoptar cuantas medidas se precisen para la construcción y explotación de las obras de titularidad pública por la Administración de la Junta de Andalucía o, en su caso, mediante la intervención de sus empresas públicas.

Para las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico, y las actuaciones privadas cuyo municipio en el que se integre hubiese sido previamente declarado en situación de emergencia habitacional, el Consejo de Gobierno establecerá la Administración actuante a los efectos de la ejecución, así como las obligaciones que deberá asumir la persona promotora de la actuación o inversión objeto de las declaraciones.

3. Lo previsto en los apartados anteriores no se aplicará en aquellos supuestos en los que la legislación sectorial de aplicación contenga normas específicas sobre la declaración de interés autonómico de determinadas obras de titularidad pública, así como en aquellos casos en los que la declaración esté regulada con tal carácter en los planes de ordenación del territorio o en los planes con incidencia territorial o que deban llevarse a cabo en el marco del apartado 3.c) del artículo 9.

4. La Declaración de Interés Autonómico legitima directamente el desarrollo y ejecución de la actuación y, en consecuencia:

a) Afectará y comprenderá todas las obras correspondientes a las actuaciones objeto de la declaración.

b) *Implica la modificación directa de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional cuando sus determinaciones supongan una alteración de dichos planes.*

c) *Sin perjuicio de sus efectos directos, según lo dispuesto en los apartados siguientes, sus determinaciones vincularán directamente al instrumento de ordenación urbanística municipal o de los municipios afectados, que deberán incorporarlas mediante su innovación.*

5. La aprobación por la Administración de la Junta de Andalucía de los estudios, planes y proyectos necesarios para el desarrollo y ejecución de las actuaciones objeto de la Declaración de Interés Autonómico, incluidos, en su caso, los Proyectos de Actuación Autonómicos, tendrá, de acuerdo con su alcance concreto, los siguientes efectos, además de los que pudiera prever la legislación sectorial de aplicación:

a) *En actuaciones de carácter público, **o las de carácter privado que estuviesen afectadas por una declaración de emergencia habitacional**, llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y adquisición de derechos necesarios para la ejecución de la actuación y para su conexión a las redes generales. Todo ello sin perjuicio de que la ejecución urbanística de las mismas se pueda llevar a cabo mediante otras formas de gestión previstas en esta Ley.*

***En el resto de las actuaciones de carácter privado**, llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los terrenos necesarios para las conexiones a las redes generales.*

b) *En actuaciones de carácter público, **o las de carácter privado que estuviesen afectadas por una declaración de emergencia habitacional**, la construcción y puesta en funcionamiento de las obras no estarán sujetas a licencias ni a actos de control preventivo municipal.*

En consecuencia, la declaración legitimará inmediatamente la ejecución de las actuaciones de carácter público, siendo sus determinaciones directamente aplicables, salvo que requiera desarrollo urbanístico mediante Proyecto de Actuación Autonómico, debiendo garantizarse en el procedimiento la participación del municipio.

c) ***En el resto de las actuaciones de carácter privado**, previo ejercicio del correspondiente acto de intervención o de posterior control municipal, la declaración legitimará inmediatamente su ejecución, siendo sus determinaciones directamente aplicables, salvo que se requiera desarrollo urbanístico mediante Proyecto de Actuación Autonómico.*

Los plazos para el otorgamiento de las licencias y autorizaciones, o en su caso declaraciones responsables, que resulten preceptivas para la ejecución y puesta en

funcionamiento de las actuaciones quedarán reducidos a la mitad.

6. El incumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la Declaración de Interés Autonómico para las actuaciones de carácter privado determinará, previa tramitación del oportuno expediente, su revocación por el Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las responsabilidades en que se hubiera podido incurrir de acuerdo con la normativa que sea de aplicación.

Modificaciones en el Anteproyecto de Ley:

“Artículo... Declaración de emergencia habitacional.

1. Aquellos municipios en las que existan graves dificultades en el acceso a la vivienda por parte de la ciudadanía, dada la escasez de oferta de vivienda y de suelo urbanizado apto para satisfacer la demanda de vivienda actual, se podrán declarar en situación de emergencia habitacional de acuerdo con lo que se indica a continuación y con lo que reglamentariamente se determine.

2. La declaración de emergencia habitacional la efectuará la Consejería competente en materia de vivienda, conforme a los criterios establecidos en su normativa reguladora y en el ámbito de sus respectivas competencias, a los efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio en aquellos ámbitos territoriales en los que exista una verdadera oferta insuficiente de vivienda y de suelo urbanizado.

3. La declaración de emergencia habitacional implicará, como mínimo, la posterior declaración de interés autonómico de un determinado ámbito del Municipio, de acuerdo con la normativa autonómica vigente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, tendente a desarrollar directamente dicho ámbito.

4. Sin perjuicio de lo que reglamentariamente se determine, la declaración de emergencia habitacional deberá realizarse de conformidad con las siguientes reglas:

a) La declaración deberá ir precedida de un procedimiento preparatorio dirigido a la obtención de información relacionada con la situación del mercado residencial en el ámbito territorial en cuestión -municipio/s-, lo cual permita evaluar la dificultad que tienen los ciudadanos para disponer de una vivienda digna y adecuada.

b) La declaración de un ámbito territorial como zona de emergencia habitacional conllevará la realización de un trámite de información en el que deberá ponerse a disposición pública los datos objetivos sobre la que se basa tal declaración,

incluyendo los estudios que se hubiesen realizado y que permitan evidenciar cierta deficiencia o insuficiencia del mercado de vivienda en la zona, en cualquiera de sus modalidades, para atender adecuadamente la demanda de vivienda habitual y, en todo caso, a precio razonable según la situación socioeconómica de la población residente y las dinámicas demográficas, así como las particularidades y características de cada ámbito territorial.

c) La resolución del procedimiento de declaración de emergencia habitacional por parte de la Administración competente en materia de vivienda deberá motivarse en datos objetivos que justifiquen la existencia de un especial riesgo de abastecimiento insuficiente de vivienda para la población residente, las dinámicas de formación de nuevos hogares, en condiciones que la hagan asequible.

d) La vigencia de la declaración de un ámbito territorial como zona de emergencia habitacional será de cuatro años, pudiendo prorrogarse anualmente siguiendo el mismo procedimiento, cuando subsistan las circunstancias que motivaron tal declaración y previa justificación de las medidas y acciones públicas adoptadas para revertir o mejorar la situación desde la anterior declaración.

5. La declaración, de acuerdo con este procedimiento, de un ámbito territorial como zona de emergencia habitacional conllevará la posibilidad de declarar de interés autonómico, por parte de la Administración competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, la actuación de gestión y transformación del uso del suelo que resulte necesaria para dar respuesta urgente a la situación social evidencia de escasez de oferta de vivienda para residencia habitual de los ciudadanos”.

Modificaciones en el RG:

“Artículo 64. Declaración de Interés Autonómico

1. Conforme al artículo 50 de la Ley, el Consejo de Gobierno podrá declarar de Interés Autonómico, por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección social y económica o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía, o incluso para reparar la declaración de emergencia habitacional que hubiese sido declarada expresamente:

a) Las actuaciones de carácter público o privado contempladas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial. Estas actuaciones podrán ejecutarse mediante la colaboración público-privada.

b) Las actividades de intervención singular, de carácter público, relativas a los ámbitos

sectoriales que tengan incidencia supralocal, en los términos establecidos en la Ley.

c) Las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía, conforme a su normativa específica.

d) Las actuaciones de gestión y transformación del uso del suelo destinadas a la ejecución de viviendas, públicas o privadas, en ámbitos que hubiesen sido previamente declarados en situación de emergencia habitacional, así como las actuaciones dirigidas, directamente, a su ejecución.

No se podrán declarar de interés autonómico, aquellas actuaciones, públicas o privadas, que afecten a zonas con protección ambiental, singularmente las integradas en la Red Natura 2000 sean zonas de especial protección de las aves (ZEPAS) o lugares de interés comunitario (LICS), hayan sido o no declarados por los Estados en cumplimiento de sus deberes derivados de la ejecución del Derecho europeo como zonas especiales de conservación.

2. La Declaración de Interés Autonómico se ajustará al siguiente **procedimiento**:

a) La propuesta de la Declaración corresponderá a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. En actuaciones de carácter público, la iniciativa corresponderá a la Consejería competente debido a la actuación, y en el caso de inversiones empresariales, o actuaciones de carácter privado de emergencia habitacional, a la persona física o jurídica promotora de la actuación, previa declaración de interés estratégico de la actuación por el órgano competente conforme a su normativa específica o declaración de emergencia habitacional del municipio en el que se integre la actuación, por el órgano competente en materia de vivienda.

b) La solicitud de la Declaración se acompañará de un estudio previo, anteproyecto u otro documento de análogo alcance que defina adecuadamente el objeto de la actuación, a los que se acompañará memoria justificativa en la que se acredite su especial relevancia para el desarrollo social, territorial y económico de Andalucía, o la subsanación del problema de la vivienda, y la documentación necesaria para iniciar la evaluación ambiental estratégica de conformidad con lo establecido en la legislación ambiental.

En caso de que la actuación suponga la innovación del planeamiento urbanístico del municipio o municipios afectados, se aportará la documentación necesaria para justificar su viabilidad urbanística.

c) La Declaración requerirá de información pública por plazo no inferior a un mes, así como de audiencia a las Administraciones Públicas gestoras de intereses públicos afectados, a las que se requerirán los informes o pronunciamientos preceptivos. Cuando deban emitirse por órganos pertenecientes a la Comunidad Autónoma, los plazos de emisión quedarán reducidos a la mitad. Simultáneamente se acordará su remisión al

Ayuntamiento en cuyo término municipal se ubique la actuación para consulta y concertación de sus contenidos, y para que pueda pronunciarse acerca de la conformidad o disconformidad de la actuación que se pretenda declarar de interés autonómico con el instrumento urbanístico de aplicación, por plazo no inferior a dos meses. Transcurrido dicho plazo, sin que se hubiese emitido contestación alguna por el Ayuntamiento, la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo podrá proseguir con la propuesta al entender que existe conformidad, previos informes justificativos de la falta de acuerdo.

En caso de que el Ayuntamiento correspondiente comunicase, dentro del plazo indicado, su disconformidad con la ordenación urbanística aplicable, deberá acompañar su resolución con los informes que la fundamentan y una propuesta para adaptar su contenido, si fuese posible, a la ordenación urbanística.

De no ser posible la adaptación a la ordenación vigente, el promotor de este deberá remitir las actuaciones, a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en el plazo de 15 días, junto con los informes municipales que han motivado la disconformidad, para que, la Consejería eleve, en el plazo de tres meses, una propuesta de actuación al Consejo de Gobierno de la Comunidad, que deberá resolver en el plazo de dos meses.

d) La propuesta que se someta a información pública contendrá las determinaciones urbanísticas necesarias para la implantación directa de la actuación o, en su caso, para posibilitar la ordenación completa de ésta mediante Proyecto de Actuación Autonómico de conformidad con lo previsto en el artículo 65. El contenido de la misma se desarrollará en los siguientes documentos:

1.º Memoria informativa, que contendrá la descripción del objeto de la actuación y de la caracterización del ámbito de ésta, y el análisis de las determinaciones de la planificación territorial y urbanística vigentes y de las afecciones derivadas de la legislación sectorial.

2.º Memoria justificativa, que deberá acreditar la especial relevancia de la actuación para el desarrollo social, territorial y económico de Andalucía, y para subsanar el problema de la vivienda, así como la viabilidad urbanística de la innovación del instrumento de ordenación urbanística del municipio o municipios afectados que en su caso suponga la actuación.

3.º Memoria de ordenación, que contendrá la descripción de las distintas alternativas de la ordenación, cuando deban realizarse, y la justificación de la propuesta adoptada, con la definición de los elementos estructurantes de la misma, la delimitación de zonas en función de sus usos y edificabilidades globales, densidad, nivel dotacional y condiciones para el desarrollo y ejecución.

4.º Memoria económica, que contendrá un estudio económico financiero y, conforme a lo establecido en la legislación estatal de suelo, un informe de sostenibilidad económica y una memoria de viabilidad económica.

5.º Normativa, que deberá contener los artículos necesarios para regular completamente las determinaciones de la ordenación y, en su caso, las relativas al Proyecto de Actuación Autonómico y al resto de instrumentos de desarrollo y ejecución urbanística.

6.º Documentación gráfica, con cartografía georreferenciada de información y ordenación para la correcta comprensión de su contenido.

7.º Anexos, que incluirán cualesquiera otros documentos que vengan expresamente exigidos por la legislación sectorial aplicable.

e) En el acuerdo de Declaración de Interés Autonómico, el Consejo de Gobierno determinará su alcance y las condiciones para su desarrollo. En el acuerdo se podrán adoptar cuantas medidas se precisen para la construcción y explotación de las **obras de titularidad pública** por la Administración de la Junta de Andalucía o, en su caso, mediante la intervención de sus empresas públicas.

Para las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico, **y las actuaciones de carácter privado que tengan por objeto subsanar la declaración de emergencia habitacional previamente existente**, el Consejo de Gobierno establecerá, además, las obligaciones que deberá asumir la persona promotora de la actuación o inversión objeto de la declaración y la Administración actuante a los efectos de la ejecución.

3. Lo previsto en los apartados anteriores no se aplicará en aquellos supuestos en los que la legislación sectorial de aplicación contenga normas específicas sobre la declaración de interés autonómico de determinadas obras de titularidad pública, así como en aquellos casos en los que la declaración esté regulada con tal carácter en los planes de ordenación del territorio o en los planes con incidencia territorial o que deban llevarse a cabo en el marco del artículo 8.3 de la Ley.

En el caso de las declaraciones de interés autonómico de actuaciones de carácter público reguladas específicamente por la legislación sectorial, cuya implantación efectiva requiera desarrollo urbanístico, la totalidad de las determinaciones de esta naturaleza se incorporarán en el proyecto de actuación autonómico o instrumento que a tales efectos se prevea en la misma, de conformidad con lo previsto en el artículo 65.

Aunque el artículo 65 del RG contempla la figura del Proyecto de Actuación Autonómico, el cual le resultaría de aplicación a las actuaciones que hubiesen sido previamente declaradas de interés público y que necesitasen de un desarrollo urbanístico, como serían las que se pretenden incluir ahora para solventar la situación de la emergencia habitacional -ya que estaríamos

hablando de una actuación de transformación urbanística en suelo rústico-, no consideramos necesario modificar el mismo, puesto que con la redacción actual podría seguir resultando de aplicación a tales actuaciones.

“Anexo

[...]

28. Emergencia habitacional: Declaración administrativa que afecta a un ámbito geográfico determinado, pudiendo ser uno o varios municipios, cuando se acrediten graves dificultades en el acceso a la vivienda por parte de la ciudadanía, conforme a los indicadores legal y reglamentariamente establecidos, y que viene siempre acompañada de la posibilidad de declarar de interés autonómico la actuación de gestión y transformación del uso del suelo rústico que resulte necesaria para dar respuesta urgente a la situación advertida, y la correspondiente tramitación directa de un Proyecto de actuación autonómico para la ordenación del ámbito afectado.”

(c) Justificación de la propuesta

Dado el objeto y el contenido de la regulación legal que se pretende para solventar la mencionada situación de “emergencia habitacional” se considera que la misma necesariamente debería insertarse en la nueva Ley de Vivienda de Andalucía y en la actual normativa andaluza en materia urbanística y de ordenación del territorio (LISTA y RG). En consecuencia, cabría contemplar en la mencionada Ley de Vivienda de Andalucía este cambio normativo que habrá de venir referido esencialmente a la legislación urbanística y de ordenación del territorio actual y al reconocimiento expreso de esa situación de emergencia habitacional en la que se encuentran determinados municipios andaluces.

Esta nueva medida que se propone presenta un eje común: mediante la simplificación de trámites o mejoras regulatorias se permite una mayor eficiencia y aumentar la disponibilidad de suelo residencial en Andalucía que resulte apto para edificar directamente viviendas privadas o protegidas en el menor plazo de tiempo posible, para tratar de paliar los efectos de la situación de emergencia habitacional en la que nos encontramos.

Las circunstancias que justifican las medidas que se proponen para ser incorporadas a la futura Ley de Vivienda de Andalucía requieren que la entrada en vigor de estas se realice con la mayor celeridad posible, lo que no se conseguiría con la tramitación mediante el procedimiento legislativo ordinario o de tramitación de urgencia ya que al no poder aprobarse en tiempo y forma conllevaría la pérdida de su esperada eficacia. Por ello, **se hace necesario instaurar el nuevo concepto de “emergencia habitacional” y modificar**

algunos preceptos de la LISTA y su RG con carácter urgente, lo que podría conseguirse aprovechando el estado de tramitación en el que se encuentra el Anteproyecto de Ley.

En este sentido:

- (i) En primer lugar, se plantea **la necesidad de reconocimiento, a través de una disposición legal (la nueva Ley de Vivienda de Andalucía) de esa situación de “emergencia habitacional”**, estableciendo los criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y la forma en la que debe realizarse dicha declaración, la cual debería estar siempre en coherencia con el modelo de ciudad sostenible que tanto la LISTA como su Reglamento pretenden.
- (ii) Una vez reconocida la referida situación de “emergencia habitacional” y actuando su declaración expresa por la Administración competente como presupuesto de hecho necesario, **sería necesario que en la actual normativa urbanística y de ordenación del territorio de Andalucía se regule el procedimiento específico que pudiera estar dirigido fundamentalmente a poner suelo finalista en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas privadas o públicas. Se propone que ese procedimiento específico sea el de la Declaración de Interés autonómico, que actualmente regula la LISTA y su RG** (habría, entonces, que ajustar los artículos pertinentes).
- (iii) Respecto del **presupuesto de hecho habilitante de la declaración de “emergencia habitacional” conviene señalar que el mismo formaría parte del juicio político o de oportunidad del Gobierno de Andalucía.**

Teniendo en cuenta el análisis normativo y jurisprudencial que se ha abordado en este Informe, resultan procedentes las siguientes consideraciones:

- La modificación que se propone es un instrumento constitucionalmente lícito puesto que el fin que justificaría emplear el procedimiento específico no es otro más que el de subvenir a la situación concreta de emergencia habitacional y que, por razones justificadas, requiere de una acción inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia correspondiente, circunstancias estas que concurren en la propuesta de modificación que nos ocupa, al estar las mismas ligadas entre sí, refiriéndose la primera -emergencia habitacional- al ámbito del fomento de la vivienda y la segunda a la posibilidad de tramitar un procedimiento específico en materia urbanística y de ordenación del territorio, tal como sería la Declaración de Interés Autonómico, facilitando la actividad de Ayuntamientos, Administraciones públicas y la sociedad en general.
- En definitiva, se pretende instaurar y objetivar el nuevo concepto de “emergencia

habitacional”, el cual deberá imponerse al planificador territorial y urbanístico, una vez acreditado que exista dicha situación, y habilitar, de esa forma, a los diferentes agentes afectados, privados o públicos, para que ante la existencia de dicha situación de emergencia se pueda tramitar un procedimiento específico que permita acometer de forma inmediata actuaciones de gestión y transformación del uso del suelo destinadas a la ejecución de viviendas, libres y protegidas.

- El reconocimiento de esta situación de “emergencia habitacional” en el nuevo artículo que se propone, resulta esencial para atender esa necesidad sobrevenida de vivienda, y permitir posteriormente la correspondiente actuación urgente que deba desarrollarse para solucionar la misma, la cual no ha tenido reflejo en la normativa territorial y urbanística de Andalucía, por su carácter sobrevenido. Los legisladores, e incluso los planificadores, han sido ajenos a la necesidad sobrevenida de ejecutar más viviendas para solventar la referida situación de “emergencia habitacional”, siendo la nueva Ley de Vivienda de Andalucía el instrumento que ahora se nos presenta como más idóneo para atender de forma ágil y eficaz esta nueva situación y demanda, evitando la rigidez inherente a la planificación actual y con fuerza para desplazar, aún con carácter excepcional, al planeamiento municipal o territorial que lo contradiga, el cual tendría que adaptarse con ocasión de la primera modificación que afectase al suelo en cuestión.
- La necesidad de reconocer, a través de una disposición legal, esa situación de “emergencia habitacional” en la que nos encontramos, se conformaría como presupuesto clave para la posterior declaración de interés autonómico de la actuación concreta. En relación con la “Declaración de Interés Autonómico” conviene señalar que las comunidades autónomas recurren a ella en determinadas ocasiones para hacer efectiva la imposición del interés supralocal sin la cooperación o incluso con la oposición del municipio afectado.

Aunque estas Declaraciones de Interés Autonómico, y el proyecto de actuación autonómico que la desarrolla, eran instrumentos que aparecían ampliamente regulados en la LOUA, la LISTA, aunque mantiene la regulación sustancial que contenía la LOUA, introdujo ciertas novedades, entre las que destaca que deben ser esencialmente actuaciones públicas, estableciendo que las únicas actuaciones privadas que pueden ser objeto de declaración de interés autonómico son las inversiones empresariales que previamente hubiesen sido declaradas de interés estratégico para Andalucía. Por este motivo, resulta esencial que se efectúe la modificación propuesta en la que se contenga la posibilidad de que determinadas actuaciones privadas puedan ser objeto de declaración de interés autonómico.

11. CONCLUSIONES

1. Teniendo en cuenta la realidad urbanística española actual es el momento de continuar la tendencia marcada hace años por la LS, hacia un urbanismo que atienda los requerimientos de un desarrollo sostenible, y la LRRR, que sitúa en el centro regulatorio la vivienda como derecho constitucional y mecanismo con incidencia esencial en la actividad económica del país. En particular, se propone al legislador que, a través del actual Anteproyecto de Ley, se dé cobertura legal a las nuevas situaciones que se producen en la sociedad y, en particular, al fenómeno de la *“emergencia habitacional”*.
2. El clamor normativo (auténtica emergencia habitacional) proclamando el derecho a la vivienda puesto de manifiesto por las recientes normas estatales y las muy variadas normas autonómicas y, por otra parte, el carácter difuminado e inconcreto del deslinde competencial en el ámbito de las materias exclusivas de urbanismo y vivienda obliga a realizar una interpretación de las normas urbanísticas autonómicas de carácter finalista e instrumental.
3. Es la propia -y evolutiva- jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que viene reiterando que la materia de vivienda *“puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos”*. En ese marco transversal de la materia de vivienda las Comunidades Autónomas cuentan con competencia para establecer un *“modelo urbanístico propio”*.
4. Aunque, en apariencia, la propuesta de FADECO relativa al establecimiento de criterios ESG como mecanismo de flexibilización de las normas urbanísticas es una idea disruptiva, lo cierto es que, desde hace décadas se han venido aprobando recomendaciones y normas -primero internacionales y luego europeas y nacionales- que, partiendo del concepto de *“desarrollo sostenible”*, proclaman este enfoque y lo promueven⁴⁰.

⁴⁰ Descendiendo al plano local y regional, desde el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CCRE/CEMR), de la que forma parte España a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), se trabaja, como objetivo prioritario, por el desarrollo sostenible. De hecho, en un documento reciente remarcaron que la *“localización y territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible son cruciales para lograr efectos positivos sobre el terreno, pero aun no se han materializado”* y que *“El nivel local y regional desempeña un papel esencial en la transformación de estas ambiciones internacionales en realidades prácticas”*⁴⁰. Recordaba también en ese documento el dato proporcionado por la OCDE que estima que de las 169 metas que sustentan los 17 ODS, *“el 65% no son alcanzables sin el compromiso -y la coordinación- de los gobiernos locales y regionales”*.

En el mismo sentido se ha pronunciado la FEMP, que reconoció que *“Sin la implicación directa de los Gobiernos Locales en la consecución de los ODS, no se van a alcanzar los objetivos marcados”*⁴⁰. Muy recientemente, en mayo de 2024, la FEMP aprobó una declaración institucional para conmemorar el Día Mundial del Medioambiente⁴⁰, en la que *“invitaba”* a todas las entidades locales a, entre otros objetivos, *“respaldar todas las iniciativas encaminadas al fomento de los principios del Pacto Verde Europeo”, impulsar “el modelo de municipio verde”* y *“Fomentar aquellas acciones en el ámbito de la reducción de emisiones de CO2, la mejora de eficiencia*

5. Al firmar y proclamar todos estos “principios” y compromisos el Estado, junto con sus distintas administraciones autonómicas y locales, han asumido la responsabilidad de poner los medios para cumplirlos. Es más, se han incorporado al ordenamiento jurídico español a través de las distintas normas sectoriales, entre las que se encuentra la LISTA. El Tribunal Supremo ha reconocido expresamente que la discrecionalidad del ejercicio de la potestad de planeamiento está limitada - subordinada- por “*principios generales de necesaria observancia, manifestados en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*”⁴¹. Estos principios jurídicos son plenamente aplicables a casos concretos y sirven para el control de la discrecionalidad administrativa en el orden urbanístico⁴².
6. Para “ordenar” estos objetivos de acceso a la vivienda y de desarrollo sostenible se necesita un marco normativo autonómico y un instrumento “supralocal” como es la ordenación territorial⁴³. Es, por tanto, la ordenación del territorio -con la participación inestimable de los municipios- el instrumento adecuado teniendo en cuenta los intereses supralocales tanto de los criterios ESG como de las políticas de acceso a la vivienda protegida.
7. De esta forma se estaría cumpliendo tanto con los fines y contenido de la actividad de ordenación del territorio (función pública que corresponde a la Junta de Andalucía), llevando a cabo “*actuaciones tendentes a mejorar la cohesión territorial y a desarrollar de forma sostenible el territorio de la Comunidad Autónoma*”, como con los de la actividad urbanística (que corresponde a los municipios), que tiene que incorporar en todos los instrumentos de ordenación y en las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística “*los objetivos de sostenibilidad social, ambiental y económica*”⁴⁴.

energética, el fomento de la movilidad sostenible y la prevención en la generación de residuos que contribuyan a la adaptación y lucha contra el cambio climático”.

⁴¹ Sentencia de 1 de junio de 2016, rec. 1174/2015.

⁴² En el mismo sentido, el Tribunal Supremo se pronuncia en la Sentencia de 26 de marzo de 2013, rec. 4312/2009), tras hacer referencia a la normativa autonómica objeto de análisis en ese recurso añade lo siguiente: “*Que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de los crecimientos y apostando por la regeneración de la ciudad existente, tiene igualmente reconocimiento en la legislación del Estado*”.

⁴³ Artículo 3 (apartados 1, 3 y 5) de la LISTA.

⁴⁴ Artículo 3 de la LISTA.

Cuanto antecede constituye nuestra opinión sobre el tema informado, que sometemos gustosamente a cualquier otra mejor fundada en Derecho.

El asesoramiento jurídico que presta de MONTERO-ARAMBURU & GÓMEZ-VILLARES ATENCIA, S.L.P. contiene información jurídica de carácter confidencial, representando el fruto del estudio y experiencia de este Despacho profesional sobre las cuestiones que se analizan. En consecuencia, la información y conclusiones que se suministren al cliente en el contexto del asesoramiento, deberán ser empleadas, con carácter exclusivo, por la persona o personas en cuyo interés se emitan las opiniones, sin que éstas, ya sea en su totalidad, ya sea en forma extractada, puedan ser objeto de aplicación a otros supuestos ni de difusión a terceros sin la previa autorización expresa de este Despacho, todo ello a efectos de evitar la incorrecta o desleal utilización de la información, cuestiones y conclusiones contenidas en este documento.