

Juan Millán Santana
Samuel Gómez Vidal

Auditores

Cámara de Cuentas de Andalucía

Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda

Junta de Andalucía (en excedencia)

La auditoría como mecanismo de protección del derecho a una vivienda digna



Hay una línea de actuación de los OCEX que debería ser potenciada: los aspectos relativos al medio ambiente urbano dentro de las políticas públicas en materia de vivienda.

Para ello es necesario que los OCEX diversifiquen la formación de su personal y tomen en consideración la vivienda como bien medioambiental. Junto al control que se viene haciendo de los patrimonios públicos del suelo, los OCEX deben asumir la defensa de los usos ejecutados del suelo y los previstos por el planeamiento para los parques, jardines, espacios libres, infraestructuras o demás reservas para dotaciones. Deben asimismo velar por que los estándares de zonas verdes, espacios libres y dotaciones o equipamientos tengan como mínimo la situación consolidada antes de alteraciones y reformas urbanísticas.

One line of action pursued by the external control bodies should be strengthened: the aspects relating to the urban environment within public policies concerning housing.

For this purpose, the external control bodies must diversify the training of their personnel and consider housing as an environmental asset. As well as controlling publicly owned land, the external control bodies must defend the use made of the land and plans for parks, gardens, public spaces, infrastructures or other reserves for resources. They must also ensure that standards regarding green areas, public spaces and resources and equipment are met before any urban alterations and reforms are carried out.

Los máximos representantes de los órganos de control externo (OCEX) autonómicos decidieron constituir la “Conferencia de Presidentes”, en reunión celebrada en Madrid el 15 de junio de 2006, al objeto de favorecer la cooperación entre las instituciones de control. En la primera reunión, celebrada el 19 de octubre de 2006 en Pamplona, se consensuó un documento sobre la situación del control de los fondos públicos, en la denominada “Declaración de Pamplona”. En dicho Documento se expresa la intención por parte de los doce órganos autonómicos de control externo de crear en el ámbito de nuestras administraciones una conciencia pública del control, entendido no como un fin en sí mismo, sino como un medio que contribuya a una gestión cada día más transparente y eficaz. Así, se consideró importante que esta cultura cale en todos los ámbitos de la gestión pública, tanto en sus responsables políticos como entre los gestores, con el fin de que los diagnósticos y recomendaciones de los OCEX autonómicos sean útiles entre quienes administran el dinero público.

Entre los aspectos más destacados de la declaración, se incluye la necesidad de fijar criterios de fiscalización, priorizando las áreas más importantes desde el punto de vista presupuestario, prestando especial atención a las consideradas “áreas de riesgo”, como el urbanismo. En este sentido se manifestó que los recientes escándalos por comportamientos irregulares en algunos ayuntamientos no hacen sino confirmar la necesidad de potenciar las auditorías urbanísticas en el marco del análisis del sector local, y por ello se exige una adecuada formación de los auditores públicos, teniendo en cuenta que el riesgo en este tipo de auditorías está principalmente en lo que queda fuera de la documentación y las cuentas analizadas.

Además, hay que destacar que el urbanismo se resalta como otro de los nuevos ámbitos del con-

trol de los fondos públicos que tiene que ver con la evaluación de las políticas públicas en relación con el desarrollo sostenible. Así, teniendo en cuenta la necesidad de hacer compatible el desarrollo con el cuidado del medio ambiente, añade la *ecología* como elemento a fiscalizar junto a las tradicionales. Es que deben marcar la actuación de los gestores públicos: eficacia, eficiencia, economía y equidad. Por todo esto se considera que la evaluación de esas políticas medioambientales poniéndolas en relación con la ordenación del territorio, el urbanismo, las infraestructuras, etc., constituye una de las vías de futuro para la fiscalización del sector público, debiendo destacarse a nuestro juicio por su importancia la *política de vivienda*.

Concluye la Declaración que para estas nuevas facetas de la fiscalización se debe exigir la incorporación de profesionales que no sean auditores financieros (arquitectos, ingenieros, técnicos medioambientales, urbanistas, etc.).

En definitiva, se trata de crear equipos de carácter multidisciplinar entre los que deberían incluirse a nuestro juicio los especialistas en sistemas de información geográfica y en legislación urbanística y medioambiental.

En este sentido, hay que destacar la iniciativa adoptada por la Junta de Andalucía en relación con el ejercicio de sus competencias en materia de disciplina urbanística. Ante la necesidad de un enfoque multidisciplinar en estos ámbitos, ha creado el Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, integrado por especialistas de diversa formación (juristas, arquitectos, geógrafos y economistas) lo que permite un adecuado tratamiento de estas materias¹. Asimismo hay que poner de manifiesto que en otras Comunidades Autónomas se han creado organismos específicamente orientados a la disciplina urbanística, como es el caso de la *Agencia de Protección de la Legalidad Urba-*

¹ Los funcionarios de este cuerpo, creado por la disposición adicional quinta de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, se encuadran en la Dirección General de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, centro directivo de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

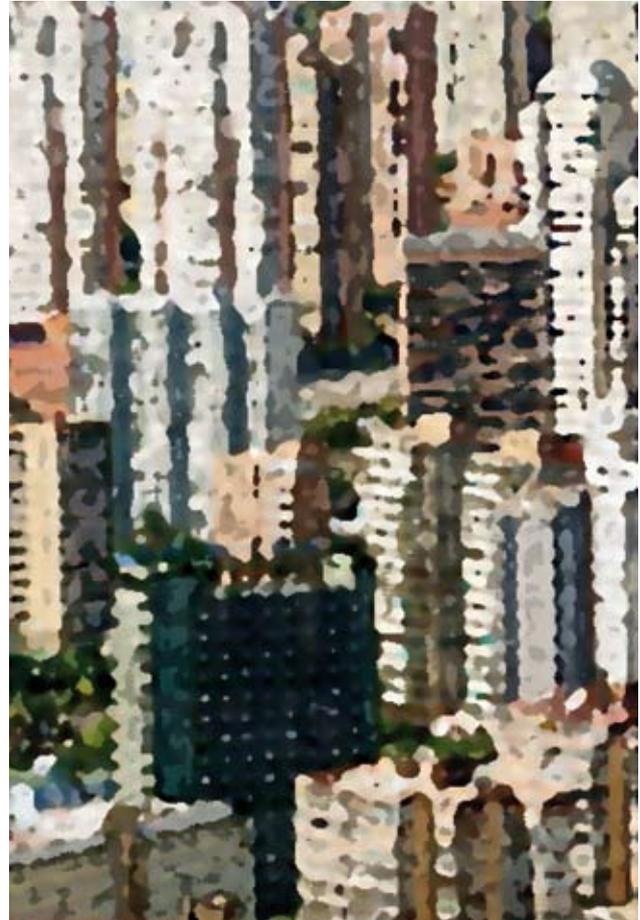
nística de Galicia o la *Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural* de las Islas Canarias².

El objetivo de este artículo es el de poner de manifiesto una línea de actuación de los distintos OCEX que debería ser potenciada con vistas a cubrir los objetivos recogidos en la mencionada Declaración de Pamplona: la necesidad de fiscalizar los aspectos relativos al medio ambiente urbano dentro de las políticas públicas en materia de vivienda.

2. CONCURRENCIA COMPETENCIAL EN MATERIA DE VIVIENDA

Al igual que sucede con todo lo relativo al urbanismo, el derecho a una vivienda digna se encuentra mediatizado por la concurrencia de competencias de las distintas administraciones. Esto tiene indudables repercusiones en el control a realizar de esta materia. Así, en nuestro ordenamiento, el reparto competencial que incide en el derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada incluye competencias de diversos ámbitos, así:

- La Unión Europea, que tiene competencias en materias como la protección medioambiental (art. 174 del Tratado de la Unión Europea) o la salud pública (art 152 Tratado de la Unión Europea).
- La Administración Estatal, que tiene competencias tan importantes como las relativas a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, o la de regular las bases y condiciones de la planificación general de la actividad económica. En virtud de estos títulos competenciales se aprobó la Ley del Suelo (Texto Refundido de 20 de junio de 2008) que, según su art. 1, regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados



con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, esta ley establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.

- La Administración Autónoma, ya que en virtud del art. 148 CE las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y de gestión de la protección del medio ambiente. Así, por ejemplo, hay que destacar que en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, se establece como uno de los principios rectores de las políticas públicas, el

² Creadas respectivamente por Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia y por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias .

del “uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas”. También a título de ejemplo podemos indicar que en el artículo 56.3 del mencionado Estatuto se concreta el contenido de la competencia en materia de urbanismo con carácter amplio, ya que abarca desde el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento hasta todo lo relacionado con la disciplina urbanística.

- La Administración Local en la que reside el núcleo esencial de las competencias para la gestión urbanística que pueden ser objeto de auditoría.

A la vista de este reparto competencial, es evidente que el papel de los OCEX autonómicos es fundamental. Su ámbito de actuación (Administración Autonómica y Administración Local) coincide con el de mayor importancia desde el punto de vista del urbanismo y de la vivienda.

3. CALIDAD DE VIDA Y MEDIO AMBIENTE URBANO

Al analizar la quinta “E”, de la ecología, hay que destacar que los usos del suelo tienen un papel relevante por ser éste un recurso natural, escaso y no renovable que contribuye significativamente a alcanzar niveles de la calidad de vida que garanticen el derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada. La Constitución Española al regular los usos del suelo en el art. 47, a propósito de la efectividad del derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada, incluye esta materia dentro del bloque normativo ambiental formado por los art. 45 a 47 y permite concluir que para alcanzar la calidad de vida son diversas las competencias concurrentes que contribuyen a ello: la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, la ordenación del territorio, el urbanismo, la política ambiental, la del patrimonio urbano y arquitectónico, entre otras.

Por tanto, la calidad de vida se puede alcanzar mediante la protección de la naturaleza y la defen-

sa del medio ambiente, o la justa distribución de equipamientos sociales, educativos, o mediante la adecuada gestión del agua, entre otras vías.

Así, el modelo de ciudad que propone la Comunicación de la Comisión, de 11 de enero de 2006, sobre una **Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano**, es el de ciudad compacta, y advirtió de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada, por su impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica, por los elevados costes energéticos de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos. Esto implica que no debería liberarse el suelo para urbanizar de una manera indiscriminada, debiendo de limitarse a atender las necesidades económicas y sociales en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización.

Se manifiesta que la Unión Europea (UE) ha fijado medidas de cooperación y orientaciones destinadas a los Estados miembros y las Administraciones Locales para permitirles mejorar la gestión del medio ambiente de las ciudades europeas. Así se aclara que la Estrategia para el Medio Ambiente Urbano tiene por objeto mejorar la calidad del medio ambiente urbano, convirtiendo las ciudades en lugares de vida, trabajo e inversión más atractivos y sanos, y reduciendo el impacto medioambiental negativo de las aglomeraciones. Entre las principales medidas se incluye la de publicar orientaciones relativas a la integración de las cuestiones medioambientales en las políticas urbanas, que permita una gestión medioambiental integrada, mejor planificación, o la de publicar orientaciones sobre planes de transporte urbano sostenible, entre otras medidas.

Asimismo, hay que hacer referencia a la Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles, recientemente adoptada en esta ciudad alemana el 24 de mayo de 2007 por la reunión informal de los ministros europeos de urbanismo, que recoge una serie de estrategias de acción para los estados miembros agrupadas en dos grandes grupos:

- Hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano.
- Prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad.

Por tanto, para la Unión Europea la protección del Medio Ambiente Urbano es el elemento esencial de la calidad de vida, dentro de la cual se incluye el derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada, con una especial atención a un enfoque integral en la resolución de los problemas.

4. VIVIENDA COMO HÁBITAT

Como ya se ha indicado, la Constitución incluye dentro del bloque normativo ambiental (arts. 45 a 47) la regulación de los usos de suelo a propósito de la efectividad del derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada. Dentro de la variedad de posibles destinos del suelo, la Constitución sólo lo vincula con el de la vivienda, que debe ser digna, ya que la vivienda está conectada directamente con la dignidad de las personas.

No obstante hay que aclarar que se protege en el art. 47 de la CE el hábitat, y no la inversión, es decir, su uso y disfrute por la persona y no su tráfico patrimonial. Este artículo 47 de la CE establece que los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, para lo cual no es necesario adquirir la propiedad, que es una opción, sino el disfrute de la vivienda.

Para este disfrute existe una variedad de opciones, que van desde la construcción de un parque público de viviendas a la puesta en marcha de acciones de fomento mediante ayudas directas o incentivos fiscales. No obstante, si se tienen en cuenta otras variables como la eficiencia en la gestión de los fondos públicos, quizás se debería considerar el instrumento de los alquileres, ayudas e incentivos y no la opción de la adquisición de la propiedad por terceros si esta medida resulta más costosa. No obstante

podrían tenerse en cuenta otras motivaciones, como la de incentivar el ahorro mediante la socialización de la propiedad, que podría llevar a decidir enajenar el parque de viviendas.

5. VIVIENDA BIEN AMBIENTAL

La vivienda digna y adecuada es por consiguiente un bien socioeconómico y ambiental, vinculado con el disfrute a una calidad de vida, y por lo tanto no se puede olvidar que la vivienda se integra en un entorno más amplio, de un medio ambiente protegido por el art. 45 de la CE, que incluye tanto el medio natural, como el artificial de la ciudad. Además hay que tener en cuenta que en este hábitat urbano se encuentran los bienes culturales que constituyen el patrimonio colectivo que protege el art. 46 de la CE.

El artículo 4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, dentro de la enumeración de los derechos del ciudadano, delimita el derecho constitucionalmente reconocido a una vivienda digna que debe ser:

- Adecuada y accesible.
- Ser concebida de acuerdo con el principio de diseño para todas las personas.
- Constituir el domicilio del ciudadano libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable.
- Situarse en un medio ambiente y en un paisaje adecuados.
- Estar situada de tal modo que permita el acceso, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público.

En esta definición de lo que cabe entender por una vivienda digna se recogen en los principios básicos que en esta materia se establecen en la ya mencionada Comunicación de la Comisión, de 11 de enero de 2006, sobre una **Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano**.

A la hora de fiscalizar las políticas de vivienda, los OCEX deben incluir como aspectos a controlar la verificación de las cuestiones antes mencionadas. En este sentido, si se atiende a cuáles han sido las actuaciones de los distintos OCEX en estas materias, tomando para ello los planes de actuación de la Cámara de Cuentas de Andalucía, se observa que son tres las líneas de actuación seguidas:

- 1º Las actuaciones realizadas en relación con aspectos generales del urbanismo, como puede ser el control de los patrimonios públicos del suelo o la fiscalización de convenios urbanísticos (“Fiscalización del Convenio urbanístico suscrito entre MURAL, S.L. y el Ayuntamiento de El Ejido (Almería)” o “Fiscalización de los recursos integrantes del patrimonio Municipal de Suelo. 2004”).
- 2º Las auditorías relativas al cumplimiento de los planes de vivienda de la Comunidad Autónoma, centrados fundamentalmente en el control económico-financiero de los fondos públicos gestionados y en el ritmo de cumplimiento de estos planes (“Fiscalización del III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002” y “Fiscalización de la promoción pública de viviendas en municipios de población superior a 100.000 habitantes, ejercicios 2003-2005”).

- 3º Las fiscalizaciones sobre aspectos medioambientales (“Gestión de residuos sólidos urbanos”, “Fiscalización horizontal del medio ambiente en determinados municipios. 2005”).

Como puede comprobarse, han sido objeto de atención aspectos correspondientes al medio ambiente urbano o a la efectividad del acceso a la vivienda. Pero no se ha abordado aún de forma integrada la consideración de la vivienda como bien ambiental ni los requisitos que la misma debe cumplir para alcanzar los niveles del derecho constitucional a una vivienda digna.

Entre los aspectos que desde un punto de vista del medio ambiente urbano y de la accesibilidad a la vivienda tienen especial repercusión sobre el concepto de vivienda digna, queremos llamar la atención sobre la defensa de los usos previstos por el planeamiento para los parques, jardines, espacios libres, infraestructuras o demás reservas para dotaciones, para lo cual la auditoría de la gestión urbanística debería de permitir emitir informes que permitan velar por el cumplimiento de la normativa aplicable en relación a los estándares medioambientales mínimos exigidos y los alcanzados. Así, la normativa andaluza regula el deber de asignar el porcentaje, previsto por el planeamiento, de la edificabilidad de cada área o sector con



uso residencial de los nuevos desarrollos, a la construcción de vivienda protegida –según dispone el artículo. 10.1.A).b) en relación con los artículos 12.4.b), 17.7, y 18.3.c) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre–, y regula también los estándares de zonas verdes, espacios libres y dotaciones o equipamientos. En relación con este último aspecto, queremos llamar la atención sobre la necesidad de verificar el cumplimiento de la llamada cláusula *standstill* en relación con los estándares de zonas verdes, espacios libres y equipamientos, tal y como viene exigiendo el Consejo Consultivo de Andalucía y el Consejo de Estado, que viene a significar el mantenimiento de los niveles de calidad ambientales alcanzados, aunque fuesen superiores a los exigidos como mínimos en la normativa para alteraciones de los usos del suelo.

6. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y VIVIENDA

La ordenación del suelo a escala de cada término municipal sin tener en cuenta factores de índole territorial ha quedado relegada a fases primitivas del urbanismo. En la actualidad factores como la complejidad de la implantación de infraestructuras, la actividad económica o el dinamismo social conllevan la necesidad de una ordenación del suelo desde una perspectiva territorial más amplia. Esto ha introducido condicionantes previos a la gestión del suelo municipal que ha complicado la gestión del mismo en aras de la defensa de intereses supramunicipales.

Así, las competencias en Ordenación del Territorio corresponden a las Comunidades Autónomas, y la auditoría de la gestión urbanística tendrá que tener en cuenta los planes de Ordenación territoriales, tanto regionales como subregionales, así como los planes con Incidencia Territorial que puedan afectar a la gestión urbanística. Pero además, al tener el Estado competencia en diversas materias con incidencia en la gestión urbanística, también han

de tenerse en cuenta los planes estratégicos con incidencia territorial de ámbito estatal. Incluso hay que tener en consideración los planteamientos de la política territorial de la Unión Europea. Así, hay que destacar el papel que desempeña la “Estrategia Territorial Europea” adoptada en Potsdam el 10 y 11 de mayo de 1999, que aunque no es de obligado cumplimiento sí tiene incidencia al haber sido inspiradora de planes de ordenación territorial autonómica, como es el caso del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, o de diversas leyes autonómicas.

La incidencia de la ordenación territorial en el derecho a una vivienda digna es no sólo un hecho de la realidad de la gestión urbanística, sino que ha sido expresamente tenido en cuenta en diversas normas. Así, a título de ejemplo, el art. 9 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat de la Comunidad Valenciana, de Ordenación del Territorio y Paisaje, se prevé “la necesidad de que los planes de acción territorial y generales incluyan un análisis y diagnóstico sobre la situación de la vivienda, libre y protegida, para establecer las reservas de suelo u otras medidas necesarias para atender a esta demanda en función de las circunstancias del mercado de la vivienda en el ámbito del plan, para atender con suficiente oferta de cada tipo de viviendas”. También en el ámbito de esta Comunidad Autónoma se ha implantado un *sistema de indicadores territoriales de demanda de vivienda con protección pública*³ ante la necesidad de arbitrar un sistema que permita poner en relación la efectiva demanda de vivienda sometida a algún régimen de protección pública con las reservas de suelo destinadas a tal fin, con el objetivo claro de generar una reserva real y efectivamente realizable.

Los OCEX deben, por tanto, tomar en consideración los condicionantes territoriales a la hora de auditar la actividad urbanística.

³ Orden de 28 de julio de 2008, de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda por la que se implanta el sistema de indicadores territoriales de demanda de vivienda con protección pública (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana de uno de agosto de 2008).

7. CONCLUSIONES

- En la coyuntura económica actual es necesario fomentar la producción de los suelos para la vivienda a precio asequible, para atender la demanda de la sociedad de conseguir una vivienda. Es necesario seguir fiscalizando la actividad de las Administraciones Autonómicas y Locales en cuanto a la formulación y ejecución de sus políticas de vivienda, normalmente formuladas en documentos de planificación (“*planes*”).
- Los OCEX deben tener en cuenta la necesidad de diversificar la formación de su personal para abordar estos retos, dada la necesidad de disponer de equipos multidisciplinares en atención a la complejidad de los problemas que la ordenación del territorio y el urbanismo plantean. Para ello puede servir de guía la experiencia de la Junta de Andalucía con la creación del Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.
- Se debe tomar en consideración la vivienda como bien medioambiental, destacando la defensa de los usos previstos por el planeamiento para los parques, jardines, espacios libres, infraestructuras o demás reservas para dotaciones.
- La ley estatal del suelo protege el derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada para lo cual se debe seguir controlando por parte de los OCEX la gestión de los patrimonios públicos del suelo.
- La auditoría de la gestión urbanística debería permitir la emisión de informes que hagan posible velar por el cumplimiento del deber de asignar el porcentaje, previsto por el planeamiento, de la edificabilidad de cada área o sector con uso residencial de los nuevos desarrollos a la construcción de vivienda protegida, y también velar por los estándares de zonas verdes, espacios libres y dotaciones o equipamientos, sirviendo de base la situación consolidada en aplicación de la cláusula “*standstill*”.
- Los condicionantes territoriales se deben tener en cuenta a la hora de auditar la gestión urbanística.