

**MEMORIA PARA LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA RELATIVA A LA ORDENANZA DE LAS
CONDICIONES DE LA HABITABILIDAD DE LA VIVIENDA DE MADRID.**

ÍNDICE

- 1.- Marco normativo.
- 2.- Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- 3.- La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- 4.- Los objetivos de la nueva norma.
- 5.- Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

ANEXO I.- Posible estructura de la Ordenanza de las condiciones de la habitabilidad de la vivienda de Madrid.

ANEXO II.- Preguntas a plantear a los ciudadanos en torno al proyecto de Ordenanza de las condiciones de la habitabilidad de la vivienda de Madrid.



Información de Firmantes del Documento



ISABEL CALZAS HERNANDEZ - DIRECTORA GENERAL DE VIVIENDA REHABILITACION Y
REGENERACIONACION Y N
ALVARO GONZÁLEZ LÓPEZ - CONCEJAL PRESIDENTE
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 01/03/2023 14:31:54
Fecha Firma: 01/03/2023 14:39:58
CSV : 1A3Q73OGLLP5TM16



MEMORIA PARA LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA RELATIVA A LA ORDENANZA DE LAS CONDICIONES DE LA HABITABILIDAD DE LA VIVIENDA DE MADRID.

1.- Marco normativo.

a) Consulta.

De acuerdo con lo establecido por la Constitución Española, en su artículo 9.2, corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

A su vez, la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 4.1, a) otorga a los ayuntamientos, entre otras atribuciones, la potestad reglamentaria dentro de la esfera de sus competencias. Esta capacidad les permite dotarse de disposiciones administrativas de carácter general y supeditadas a la ley que reciben el nombre de ordenanzas municipales.

De la vigente regulación local, seguidora del planteamiento tradicional en la materia, establecida en los artículos 20 (organización municipal), 22 (competencias del Pleno), 47 (régimen de mayorías), 49 (tramitación de ordenanzas locales), y 70 (publicación y notificación), todos ellos de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), se desprende el procedimiento que ha de seguirse en la aprobación de ordenanzas locales, entre cuyos trámites figura el denominado trámite de información pública y audiencia a los interesados, por plazo mínimo de treinta días, para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

Por otro lado, es necesario señalar con relación a la participación ciudadana y las organizaciones más representativas potencialmente afectadas, en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (en adelante LPACAP), en su artículo 133, recoge, a diferencia de lo que ocurre en la esfera local, tres fases: un nuevo trámite de "consulta pública", con carácter obligatorio, en la fase de anteproyecto o proyecto normativo, un trámite de audiencia y por último un trámite de información pública.

Este nuevo trámite de consulta pública tiene como objetivo mejorar la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas, recabando su opinión acerca de:

- Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- Los objetivos de la nueva norma.
- Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Añade la ley, además, que la consulta pública se sustanciará a través del portal web correspondiente, siendo un trámite exigible para todas las Administraciones Públicas en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

En este contexto, con el objeto de dar cumplimiento a lo determinado en el artículo 133 LPACAP, se aprobó el Acuerdo de 20 de octubre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid sobre la Consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales (En adelante, las Directrices).

En este sentido, las Directrices contemplan, entre otros aspectos, además del ámbito de aplicación de la consulta pública de cada iniciativa y la competencia para convocarla, también el plazo de consulta, que será de un mínimo de 15 días naturales, así como los destinatarios que serán las personas físicas mayores de 16 años empadronadas en el municipio de Madrid, así como las organizaciones y asociaciones legalmente constituidas que puedan resultar potencialmente afectadas por la futura norma.

Por otra parte, las Directrices establecen que la presentación de sugerencias deberá realizarse a través de la página web <https://decide.madrid.es/>, donde figurará, en lugar visible, un punto de acceso a la consulta pública previa para facilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa.

Información de Firmantes del Documento



Los aspectos sobre los cuales se pide realizar aportaciones, tal y como se ha indicado anteriormente, son los que se enumeran y describen a continuación, conforme a la LPACAP.

b) Normativa concurrente sobre habitabilidad.

La RAE define la habitabilidad como cualidad de habitable, y en particular la que, con arreglo a determinadas normas legales, tiene un local o vivienda.

La habitabilidad o lo habitable debe proporcionar abrigo y cuidado al ser humano, ya que el habitar, según M. Heidegger, es el rasgo fundamental del ser del hombre.

La habitabilidad de una vivienda es un concepto que no solo define el espacio físico, sino que tiene que ver con el entorno donde vivimos.

La habitabilidad, referida al ámbito de la arquitectura, es la parte de esta disciplina dedicada a asegurar unas condiciones mínimas de salud y confort en los edificios. En especial, la habitabilidad se ocupa del aislamiento térmico y acústico, y de la salubridad.

Conforme se recoge en la exposición de motivos de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, la sociedad demanda cada vez más la calidad de los edificios y ello incide tanto en la seguridad estructural y la protección contra incendios como en otros aspectos vinculados al bienestar de las personas, como la protección contra el ruido, el aislamiento térmico o la accesibilidad para personas con movilidad reducida.

En su artículo 3, con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, se establecen los siguientes requisitos básicos de la edificación, que deberán satisfacerse, de la forma que reglamentariamente se establezca, en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones que se realicen en los edificios existentes:

a) Relativos a la funcionalidad:

a.1) Utilización, de tal forma que la disposición y las dimensiones de los espacios y la dotación de las instalaciones faciliten la adecuada realización de las funciones previstas en el edificio.

a.2) Accesibilidad, de tal forma que se permita a las personas con movilidad y comunicación reducidas el acceso y la circulación por el edificio en los términos previstos en su normativa específica.

a.3) Acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información de acuerdo con lo establecido en su normativa específica.

a.4) Facilitación para el acceso de los servicios postales, mediante la dotación de las instalaciones apropiadas para la entrega de los envíos postales, según lo dispuesto en su normativa específica.

b) Relativos a la seguridad:

b.1) Seguridad estructural, de tal forma que no se produzcan en el edificio, o partes del mismo, daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.

b.2) Seguridad en caso de incendio, de tal forma que los ocupantes puedan desalojar el edificio en condiciones seguras, se pueda limitar la extensión del incendio dentro del propio edificio y de los colindantes y se permita la actuación de los equipos de extinción y rescate.

b.3) Seguridad de utilización, de tal forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.

c) Relativos a la habitabilidad:

Información de Firmantes del Documento



c.1) Higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos.

c.2) Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades.

c.3) Ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.

c.4) Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio.

El Código Técnico de la Edificación aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo (en adelante, CTE) es el marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios de nueva construcción y de sus instalaciones, así como de las intervenciones que se realicen en los edificios existentes.

La habitabilidad en el CTE también está presente, marcando unas directrices o requisitos básicos a seguir en referencia a las condiciones de habitabilidad y salubridad en la construcción de viviendas.

Los documentos básicos del CTE que más influyen en la habitabilidad de las viviendas de nueva construcción son el DB HS, el DB-SUA, el DB-HR y el DB HE.

El documento básico HS se refiere a la Salubridad en las viviendas y se compone de varios apartados: HS 1 Protección frente a la humedad, HS 2 Recogida y Evacuación de Residuos, HS 3 Calidad del aire interior, HS 4 Suministro de agua y HS 5 Evacuación de aguas. Como se puede intuir por los títulos de los apartados, son parámetros necesarios a tener en cuenta para una correcta habitabilidad de una vivienda.

En el documento básico SUA se hace referencia a la seguridad de utilización y accesibilidad. Está enfocado a garantizar unos niveles mínimos de seguridad en la construcción de viviendas y por lo tanto a su habitabilidad. Se compone de nueve apartados de los cuales algunos hacen referencia a la segura habitabilidad de una vivienda y que se enumeran a continuación: SUA 1 Seguridad frente al riesgo de caídas, SUA2 Seguridad frente al riesgo de impacto o atrapamiento, SUA 8 Seguridad frente al riesgo causado por la acción del rayo y el SUA 9 Accesibilidad. Este último documento básico es específico para adaptar una vivienda a unas condiciones de habitabilidad destinadas a personas con discapacidades.

El documento básico HR establece unas exigencias básicas de protección frente al ruido. Incide sobre todo en las características que deben tener los materiales de construcción en las viviendas para garantizar una adecuada protección frente al ruido aéreo o de impacto.

Finalmente, en el DB HE se establecen unos requisitos mínimos para el ahorro de energía. Es quizás uno de los más importantes en el contexto actual en el que vivimos, puesto que para que una vivienda sea habitable debe disponer de energía para iluminarnos, calentarnos o refrigerarnos cuando en el exterior las temperaturas son extremas.

Las partes de las que se compone son: HEO Limitación del consumo energético, HE1 Limitación de la demanda energética, HE2 Rendimiento de las instalaciones térmicas, HE3 Eficiencia energética de las instalaciones de iluminación, HE4 Contribución solar mínima de agua caliente sanitaria, HE4 Contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica.

El Código podrá completarse con las exigencias de otras normativas dictadas por las Administraciones competentes y se actualizará periódicamente conforme a la evolución de la técnica y la demanda de la sociedad.

La ordenanza de habitabilidad propuesta pretende examinar las condiciones incidentes sobre el individuo desde ámbitos diversos. No sólo el ámbito cercano de la vivienda, sino los sucesivos del elemento colectivo, hasta el barrio, entendido como espacio percibido como una identidad propia.

Información de Firmantes del Documento



En este sentido, la habitabilidad, en ámbitos más amplios, resulta afectada por las normas reguladoras del suelo y normas urbanísticas.

La Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, cuyo texto refundido se aprueba por el RDL 7/2015 señala como principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en su art. 3.3.a) *"(Los poderes públicos) posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión."* Igualmente incide en los derechos individuales sobre el disfrute y acceso a la vivienda conforme al principio enunciado.

Esta Ley constituye el marco básico en materia de urbanismo y estatuto del suelo de acuerdo con el reparto competencial que señala la constitución española. De este marco básico, es la Comunidad Autónoma de Madrid la que desarrolla la normativa urbanística conforme a sus competencias, mediante la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Esta ley define en el artículo 3.2 c) como uno de los fines de ordenación urbanística: *"El aseguramiento, en el medio urbano, de la suficiencia y funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y sociales en relación con las edificabilidades y los usos restantes; una densidad adecuada al bienestar individual y colectivo; una distribución territorial razonable de los usos y actividades, que permita un desarrollo armónico efectivo de las dimensiones de la vida humana relativas a la residencia, el trabajo, la educación, la cultura, la sanidad, el bienestar social, el ocio y el deporte y evite en todo caso las concentraciones que repercutan negativamente en la funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y la fluida movilidad y comunicación."*

Finalmente, el instrumento de ordenación que regula el medio urbano, llegando a dictar normas incidentes sobre los edificios y ámbitos habitables privados es el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (en adelante PGOUM-97). En el título 6 de las Normas Urbanísticas del PGOUM-97 se regulan los parámetros y condiciones generales de la edificación y de sus relaciones con el entorno. Por otro lado, en su título 7 que establece el régimen de usos, el capítulo 7.3 regula en concreto el uso residencial.

Partiendo de esta normativa fundamental, existe un amplio número de normas que regulan la multitud de aspectos incidentes sobre la vivienda. Sin ánimo de exhaustividad, teniendo en cuenta el carácter global y multidisciplinar que se pretende dar al concepto de habitabilidad, se relacionan a continuación las principales normas vigentes en la Comunidad de Madrid:

- Normativa sustantiva en materia de vivienda:
 - Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid.
 - Decreto 74/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid.
- Normativa técnica:
 - Ley 2/1999, de 17 de marzo, de Medidas para la Calidad de la Edificación.
 - Decreto 349/1999, de 30 de diciembre, por el que se regula el Libro del Edificio.
 - Decreto 103/2016 de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios en la Comunidad de Madrid y se crea el Registro Integrado Único de Informes de Evaluación de los Edificios de la Comunidad de Madrid.
 - Orden de 18 de abril de 1997, por la que se aprueban las Normas Técnicas de Diseño y Calidad de las Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid.
- Normativa sobre accesibilidad y supresión de barreras:
 - Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas.
 - Decreto 71/1999 de 20 de mayo por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de régimen sancionador en materia de promoción de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas en la Comunidad de Madrid.

Información de Firmantes del Documento



- o Decreto 13/2007, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento técnico de Desarrollo en materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas.

En cuanto a la normativa municipal, la principal norma que regula parámetros de habitabilidad en las viviendas en el municipio de Madrid es el PGOUM-97.

La vocación de la ordenanza de habitabilidad es la de convivir con todo el marco normativo sectorial que vela por garantizar las condiciones mínimas exigibles a las viviendas y el medio urbano atendiendo a los criterios sectoriales considerados. La ordenanza pretende ser un instrumento de evaluación global de todas las categorías de bienes que inciden sobre la habitabilidad como concepto complejo que tiene por sujeto al individuo. La diversa normativa sectorial atiende al medio físico o construido. La ordenanza habrá de evaluar las condiciones de habitabilidad de los diferentes ámbitos, referidas a los usuarios que los habitan.

No es una norma habilitadora o inspectora del cumplimiento normativo, que señale condiciones exigibles imperativamente, obligaciones y derechos, criterios de inspección y derive responsabilidades, incumplimientos y sanciones. La normativa sectorial citada ocupa este lugar. No es ni complementaria ni sustitutoria de las normas existentes. El fin de la ordenanza es el análisis y evaluación de las condiciones reales y efectivas de habitabilidad. Para ello pretende fijar el concepto de habitabilidad, las categorías y bienes que la definen y los criterios que permitan evaluar los mismos. La finalidad es obtener un conocimiento y diagnóstico de la habitabilidad que permita el conocimiento, diagnosis, fomento y mejora del medio habitable y las posteriores actuaciones bajo el auspicio de un criterio realista y objetivo que permita una mayor eficacia y satisfacción.

2.- Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

Con motivo de las traumáticas experiencias derivadas de la crisis de la Covid-19, los expertos destacaron el vínculo entre la vivienda, la pobreza y la vulnerabilidad; poniendo de manifiesto las diferencias sociales durante los confinamientos, debidas en gran medida a las condiciones de las viviendas existentes. Señalaron que el enfoque de la vivienda debe poner en el centro de atención a las personas y desde una perspectiva de Derecho. Se puso de manifiesto, además, que es necesario garantizar la asequibilidad y accesibilidad de las viviendas y que las mismas sean ubicadas en entornos con servicios cercanos y concebidas bajo estándares adecuados de confort.

La propuesta de Ordenanza de Habitabilidad tiene su origen en los Acuerdos de la Villa aprobados el 7 de julio de 2020 por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid. En concreto se trata de la medida MS.GT.041/049, que dice textualmente:

“Elaborar una “Ordenanza de Habitabilidad” que regule las condiciones de edificación en la ciudad a la luz de las necesidades y circunstancias detectadas durante la pandemia del Covid-19 y en los años anteriores. La Ordenanza tratará aspectos como las condiciones higiénicas de las viviendas, el tratamiento de terrazas, balcones y azoteas, el diseño de los espacios comunes para adaptarlos a las necesidades de teletrabajo, zonas de aparcamiento de bicicletas, naturalización de edificios, etc.”

Paralelamente la UE y España han fijado objetivos de desarrollo más sostenibles para nuestra sociedad, de carácter social, económico y medioambiental. De este modo la Unión Europea a través de Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Pacto Verde Europeo (2019) y la Ley europea del Clima obliga a conseguir la neutralidad climática a partir de 2050. En España el documento estratégico para cumplir con las políticas que dimanen de la UE en aspectos de energía y Clima es el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, que se desarrolla y concreta para la edificación en la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética para el Sector de la Edificación en España (ERESSE) 2020.

Información de Firmantes del Documento



Los diferentes estudios y agendas a nivel europeo ponen de manifiesto un nuevo enfoque de la habitabilidad y del desarrollo sostenible de las ciudades, coherente con los principios de sostenibilidad igualdad y neutralidad climática.

Igualmente, el programa de la ONU-hábitat, pone el enfoque de los asentamientos humanos y de la habitabilidad en numerosos factores entre los que se encuentran no solo los tradicionales de seguridad, disponibilidad de servicios, higiene o aislamiento, sino otros relacionados con la adecuación cultural, seguridad en la tenencia, asequibilidad, ubicación, etc.

Todo ello redonda en la consideración de la habitabilidad como un concepto complejo y amplio que incluye cualidades de los hábitats que inciden en las personas y rebasan los requisitos básicos exigibles a la edificación por las normas técnicas corrientes.

La multitud de normas existentes con incidencia en la vivienda no presenta una definición unitaria de la "habitabilidad". Entender la habitabilidad como una cualidad de la vivienda en relación con su habitante, implica tener en cuenta todo tipo de factores: los inherentes a la construcción, sus materiales, instalaciones, condiciones térmicas, acústicas, higrotérmicas, de seguridad estructural, de uso, accesibilidad, etc. Pero esta perspectiva no agota las necesidades individuales para habitar una vivienda. La integración social en el entorno, la satisfacción de todas las necesidades vitales, de trabajo, alimentación, acceso a la cultura, a la economía, necesidades de integración y relación social, igualdad, seguridad física y moral; en definitiva, plenitud y felicidad vital; son bienes que determinan la habitabilidad efectiva y real.

Una realidad tan compleja necesita un instrumento de análisis que precise su ámbito de estudio, aspectos incidentes, una metodología de medición y parámetros de ponderación, que permitan diagnosticar los problemas como estadio previo a poder actuar eficazmente.

Actualmente no se cuenta con un instrumento capaz de efectuar una descripción del estado de habitabilidad de los diferentes ámbitos ni el grado de satisfacción individual en relación con su hábitat. Todo lo más se cuentan con normas sectoriales que imponen obligaciones y derechos en relación con aspectos técnicos que, parcialmente, afectan a la habitabilidad.

3.- La necesidad y oportunidad de su aprobación.

La Constitución Española contempla en su artículo 47 que todos los españoles tienen "*derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*" y "*los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.*"

Más importante aún, el mandato del art. 9.2 de la Constitución Española que obliga a los poderes públicos a "*promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*"

Este mandato lo recoge también el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en su art. 7.

Ya se ha expuesto la copiosa regulación que existe sobre la vivienda y sus condiciones. Basta volver a reseñar la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en cuanto que determina los requisitos básicos de la edificación que deben satisfacerse en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones que se realicen en los edificios existentes. Dichos requisitos se refieren a la funcionalidad (dimensiones de los espacios, dotación de las instalaciones, accesibilidad), a la seguridad (seguridad estructural, seguridad en caso de incendio, seguridad de utilización), y a la habitabilidad (higiene, salud y protección del medio ambiente, protección contra el ruido, ahorro de energía y aislamiento térmico).

Información de Firmantes del Documento



El Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006 de 17 de marzo y sus posteriores modificaciones configuran el marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios de nueva construcción y de sus instalaciones, así como de las intervenciones que se realicen en los edificios existentes, de tal forma que permite el cumplimiento de los anteriores requisitos básicos. En concreto, determina los requisitos de seguridad estructural, seguridad en caso de incendio, seguridad de utilización y accesibilidad, ahorro de energía, protección contra el ruido y salubridad.

La habitabilidad es una cualidad que rebasa las condiciones básicas que regula el código técnico. Esto es mucho más cierto cuando tenemos en cuenta el ámbito temporal de las normas y la situación por la que las viviendas actuales obtuvieron su habilitación de uso. La norma aplicable a cada momento y el ámbito temporal de aplicación de las actuales normas permiten que las viviendas actuales tengan características muy diversas y prestaciones variadas en relación con las vigentes condiciones básicas exigibles para una nueva construcción. Pero no hay una norma que ponga en relación estas exigencias con las necesidades individuales amplias que comprende el ejercicio de habitar. No hay condiciones básicas que regulen la igualdad de acceso a los servicios urbanos, educativos, económicos, sociales, culturales, etc. No hay permeabilidad a cuestiones transversales que la sociedad actual demanda, tales como la igualdad de género, neutralidad climática, interconexión generacional y cultural, integración social, etc. Una vivienda perfectamente aislada y cumpliendo rigurosamente las normas aplicables por el código técnico y la legislación sectorial puede resultar ciertamente inhabitable si consideramos otros parámetros habitualmente manejados en la elección de vivienda: proximidad de colegios, abastecimiento alimentario, cercanía a los centros productivos y de trabajo, entorno social, seguridad, cobertura digital, ornato y diseño, seguridad en la posesión y tenencia, aspectos religiosos, biodiversidad, sin agotar la lista.

Más allá de la posibilidad de actualizar las viviendas a las actuales exigencias técnicas, es necesario un instrumento de evaluación de la habitabilidad que permita definir el concepto y permitir la evaluación de todos los aspectos que globalmente inciden en la habitabilidad percibida por el individuo.

Igualmente, esta necesidad de conocer y evaluar la habitabilidad es la palanca que puede permitir actuaciones en cumplimiento el mandato de la constitución a los poderes públicos de promover la igualdad y la libertad efectivas y remover uno de los principales obstáculos de participación económica y social que constituye la deficiente habitabilidad.

La experiencia del confinamiento causado por la Covid-19 puso de manifiesto estas desigualdades y las deficiencias en habitabilidad desde este punto de vista global. Difícilmente puede solucionarse el problema de la deficiente habitabilidad sin una definición de la misma y un conocimiento pleno de sus aspectos a evaluar.

Ahondando en el desconocimiento técnico y jurídico del concepto de habitabilidad cabe señalar alguna deficiencia más en la actual legislación.

Examinando la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid encontramos en el art. 168 la imposición del deber de conservación y rehabilitación, por el que *“Los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, realizando los trabajos y obras precisas para conservarlos o rehabilitarlos, a fin, de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo.”* Se refiere en todo momento a mantener las condiciones regladas en la normativa, pero aludiendo después a mantener las condiciones requeridas para la *“habitabilidad o el uso efectivo”*. Este concepto más amplio no se define en ningún lugar de la norma por lo que su interpretación debe referirse, a los efectos de la ley, al cumplimiento de las condiciones básicas, únicas exigibles.

Igual sucede con el art. 169 de la norma en la que se señala el contenido de los informes de inspección elaborados por los técnicos, en el que deberán consignar *“Los desperfectos y las deficiencias apreciados, sus posibles causas y las medidas recomendadas, en su caso priorizadas, para asegurar la estabilidad, la seguridad, la estanqueidad y la consolidación estructurales, así como para mantener o recuperar las condiciones de habitabilidad o de uso efectivo según el destino propio de la construcción o edificación.”* De nuevo se apunta al término jurídico *“condiciones de habitabilidad o uso efectivo.”*

Información de Firmantes del Documento



El PGOUM-97 resulta igualmente ambiguo y también alude al término “habitabilidad” con una significación ampliada y más allá de las regulaciones positivas de la norma.

Habla de condiciones de habitabilidad al tratar las obras de rehabilitación en su art. 1.4.8: “Serán consideradas como rehabilitación todas aquellas intervenciones sobre un edificio que mejoren sus condiciones de: salubridad, habitabilidad, protección al ruido, eficiencia energética y aislamiento térmico, confortabilidad, seguridad y ornato, y modifiquen su distribución y/o alteren sus características morfológicas; su distribución interna, o su envolvente.” De nuevo toca específicamente las condiciones básicas de la edificación y los requisitos que la norma regula, pero la habitabilidad se deja como concepto jurídico pendiente de establecer alcance y contenido.

Igual sucede con las obras de acondicionamiento, de las que dice “Son aquellas que mejoran las condiciones de habitabilidad de un edificio o de parte del mismo mediante la introducción de nuevas instalaciones, la modernización de las existentes o la redistribución de su espacio interior, pudiendo variar el número de viviendas o locales existentes sin intervenir sobre las características morfológicas o estructura portante, ni alterar la envolvente del edificio, esto último con la salvedad de las obras dirigidas a la mejora de las condiciones de habitabilidad, de protección al ruido, de eficiencia energética y de aislamiento térmico.” Vemos que la mejora de elementos constructivos, condiciones y exigencias de la construcción, etc, contribuyen a mejorar la habitabilidad. Pero no son, ni necesaria ni exhaustivamente, los componentes de la habitabilidad.

El art. 4.1.3, al tratar los instrumentos de protección del patrimonio, habla de las “Áreas de Rehabilitación Integrada y las de Rehabilitación Preferente, que delimitan ámbitos cuyas características de deterioro y condiciones demográficas, de calidad de la edificación y de habitabilidad hacen especialmente necesaria una acción de carácter global fomentada desde la Administración (...)”. De nuevo se alude a la habitabilidad indeterminadamente, si bien vemos la vocación de concepto complejo y globalizador al ponerla en relación con “condiciones demográficas”, junto con las exigencias más objetivas de “calidad de la edificación”.

Resulta imprescindible conocer el alcance de la habitabilidad cuando se están instrumentando medidas que pretenden mejorarla y mejorar aspectos demográficos y de vulnerabilidad social.

Igualmente, al regular los usos, el art. 4.3.8, permite “usos no contemplados en la norma zonal, siempre que supongan una mejor salvaguardia de los valores del edificio y quede debidamente acreditado que no suponen un impacto negativo para el ambiente urbano ni se empeoran las condiciones de habitabilidad del entorno.” Queda a la interpretación subjetiva qué puede afectar a la habitabilidad al no existir una definición clara y comprensiva de la misma.

Igual sucede al regular los Planes Especiales en el art. 4.10.4, cuyo objetivo será la “protección y puesta en valor del elemento, mediante la mejora en sus condiciones de habitabilidad y uso.”

Al dotar de competencias a la “CIPHAN” (Comisión Institucional Para la Protección del Patrimonio Histórico, Artístico y Natural), alude a que puede imponer medidas o hacer recomendaciones para “mejorar las condiciones de estética urbana o de habitabilidad”, quedando al leal saber y entender de la comisión el alcance de dichas condiciones o su impacto.

El Plan lo que sí define son las condiciones para la declaración de “infravivienda” por inadecuación. El art.4.12.2, señala, a efectos exclusivos del capítulo 4.12 de “Actuaciones Especiales para la Eliminación de Infraviviendas”; aquella que no es apta por razón de accesibilidad, seguridad, superficie, altura, ventilación, iluminación e instalaciones. Y fija los criterios objetivos que caracterizan la infravivienda. Pero solo a los efectos de la intervención regulada en dicho capítulo.

No es una definición de infravivienda ni mucho menos una definición de habitabilidad (o inhabitabilidad) que agote la determinación del término en la propia norma.

El Plan General deja a criterio de los redactores de los Planes Especiales la “definición justificada de las condiciones mínimas de habitabilidad aplicables a viviendas y edificios sometidos a actuación para garantizar la inexistencia de infraviviendas por inhabitabilidad y el desarrollo adecuado del uso residencial” en el art.4.12.8.2d).

Información de Firmantes del Documento



En otro ámbito competencial, desde los servicios de salud se viene fijando un criterio derivado de la aplicación de la Ordenanza de Protección de la Salubridad Pública en la Ciudad de Madrid por el que se Informan como “deficientes condiciones de habitabilidad” aquellas que presentan una o varias de las siguientes deficiencias: Anomalías estructurales, hacinamiento, iluminación o ventilación escasas, carencia de instalaciones básicas, entorno deteriorado y/o inadecuado de la vivienda o existencia de vectores.

De nuevo no hay un desarrollo de estos parámetros debiéndose acudir a criterios internos, a la normativa sectorial exigible a cada factor o a un criterio racional motivado, aunque subjetivo.

La “habitabilidad” es hoy en la normativa existente un concepto jurídico no delimitado, quedando pendiente establecer el alcance y contenido adecuados para alcanzar los objetivos previstos.

La ordenanza pretende acometer esta finalidad estableciendo la forma de evaluar o reconocer las condiciones efectivas en cada caso concreto y en cada ámbito aplicable, habida cuenta de la no existencia de otra norma que lo haga.

4.- Los objetivos de la nueva norma.

No existe en ninguna norma una definición de habitabilidad entendida como cualidad global que sacia las necesidades de habitar del individuo.

En cumplimiento de las medidas acordadas fruto de los Acuerdos de la Villa, la ordenanza pretende recoger todos los aspectos que contribuyen a la habitabilidad, Incluyendo una definición comprensiva de la misma de forma que puedan conocerse y posteriormente abordarse las necesidades y circunstancias implicadas y las deficiencias como pudo ponerse de manifiesto durante la pandemia del Covid-19.

La ordenanza evaluará aspectos como las “condiciones higiénicas de las viviendas, el tratamiento de terrazas, balcones y azoteas, el diseño de los espacios comunes para adaptarlos a las necesidades de teletrabajo, zonas de aparcamiento de bicicletas, naturalización de edificios, etc”; y todos los aspectos que resulten relevantes en la noción de hábitat.

Para la ordenanza, el concepto de “bienes” alude a todas esas condiciones y cualidades de los ámbitos evaluados, que definen la habitabilidad. Serán “bienes” a evaluar la accesibilidad, la seguridad estructural, el confort acústico, la cohesión social, vegetación, biodiversidad, etc; referidos a los tres ámbitos habitables: vivienda, edificio y barrio.

La ordenanza de habitabilidad tiene como objetivo principal:

- Definir la habitabilidad y todos los aspectos objetivos y subjetivos (“bienes”) que comprende tal concepto.
- Delimitar esos aspectos objetivos y subjetivos característicos de la habitabilidad en categorías de “bienes” de titularidad individual.
- Identificar, para cada “bien” individual caracterizador de la habitabilidad, los indicadores que permiten una evaluación del grado de satisfacción individual.
- Aplicar la evaluación de los “bienes” a los diferentes ámbitos habitables por el individuo: El privativo (vivienda), el colectivo (edificio o complejo) y el cercano (barrio o delimitación percibida como una identidad).
- Establecer una metodología que permita jerarquizar estos “bienes” y su evaluación, o bien su ponderación, para tener una evaluación global ámbitos habitables.

Los fines que persigue la ordenanza son los de definir el concepto, fijar sus contenidos, sin un ánimo exhaustivo, aunque comprensivo, y permitir la evaluación de la habitabilidad de manera que se permita:

Información de Firmantes del Documento



- Contar con una noción y criterio de habitabilidad sobre los elementos habitables.
- Servir de término comparativo y de evaluación que permita un análisis y diagnóstico de las situaciones individuales de los ámbitos habitables y referencia para posteriores políticas de incidencia sobre la habitabilidad.
- Alcanzar un conocimiento del medio urbano desde el punto de vista de la habitabilidad una vez que puedan ser delimitados y comprendidos los ámbitos y categorías de bienes e indicadores para su evaluación en términos de habitabilidad.
- Servir de punto de referencia para posteriores normas incidentes sobre la habitabilidad.

En ningún caso la ordenanza de habitabilidad pretende sustituir o reemplazar a ninguna norma sectorial o regulatoria puesto que su objeto está diferenciado y resulta complementario.

5.- Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

La cuestión que nos ocupa, entendemos que procede ser regulada mediante una ordenanza propia porque tiene como destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas, es susceptible de ulteriores y sucesivas aplicaciones, supone una innovación del ordenamiento jurídico y, facilita una visión de conjunto y un tratamiento sistemático de las categorías y bienes que determinan la habitabilidad.

Es un instrumento idóneo para la definición de un concepto jurídico complejo y global que es aludido por multitud de normas sectoriales quedando actualmente no delimitado y pendiente de establecer el alcance y contenido.

Revisando las actuales ordenanzas municipales que regulan aspectos sectoriales de la vivienda y el urbanismo, una hipotética modificación de estas normas para incorporar a cada una de ellas los múltiples aspectos comprensivos de la habitabilidad, mantendría o incrementaría la complejidad de la materia, siendo, por ello, una mejor alternativa crear una Ordenanza "ad hoc".

Incorporar la sistematización de una definición de habitabilidad, sus múltiples componentes, indicadores o índices de evaluación a todas las normas que aluden a las condiciones de habitabilidad supondría un esfuerzo impropio y repitiendo innecesariamente los mismos articulados en todas las normas.

Por otra parte, las normas existentes, dado su carácter normativo y habilitador, suponen la imposición de obligaciones a los ciudadanos por lo que la ampliación de todos los conceptos que comprende la habitabilidad supondría una ingente carga normativa y un aumento de obligaciones probablemente inasumible. La ordenanza de habitabilidad no viene a imponer obligaciones sino a definir el concepto de habitabilidad y permitir una metodología para su análisis y evaluación lo que permitirá posteriormente trabajar e incidir sobre los resultados.

Siendo autónomas y suficientes las normas que regulan sectorialmente los aspectos técnicos de la construcción y el urbanismo, es preferible independizar el concepto de habitabilidad en una norma autónoma que pueda desplegar plenamente la eficacia y los objetivos perseguidos, pudiendo servir de base para posteriores desarrollos, conforme a las políticas que se pretendan implementar eventualmente. Esto permitirá al tiempo alcanzar los fines perseguidos de conocimiento y evaluación de los factores detectados por la ordenanza y de las cualidades definitorias de la habitabilidad para los diferentes ámbitos de estudio.

Un buen conocimiento de la habitabilidad de la ciudad permitirá mejorar la eficacia de las políticas incidentes sobre la misma y mejorar el bienestar de los ciudadanos.

En España, debido a lo reciente e innovador del enfoque global de la habitabilidad, apenas hay ejemplos de normas sobre habitabilidad. Y las que existen se quedan en meras normas reguladoras de los aspectos ya tratados por la normativa sectorial existente.

Ejemplo de este fenómeno es la normativa del País Vasco. El Decreto 80/2022, de 28 de junio, de Regulación de las Condiciones Mínimas de Habitabilidad y Normas de Diseño de las Viviendas y Alojamientos

Información de Firmantes del Documento



Dotacionales en la Comunidad Autónoma del País Vasco; tiene por objeto establecer las condiciones de habitabilidad y normas de diseño que deben cumplir las viviendas, así como los edificios de uso predominantemente residencial que las albergan. Asimismo, es objeto de esa norma determinar las condiciones de diseño que deben respetar las viviendas de protección pública a efectos de su calificación. Es por tanto una norma sectorial que incide sobre aspectos que ya poseen regulación propia o son cubiertos por otras normativas en Madrid tal como se analizó al tratar la normativa concurrente.

La habitabilidad es un fenómeno complejo que requiere de la identificación de múltiples factores para su calificación, por lo que se hace necesaria una adecuada coordinación en la regulación de estas cuestiones. Como alternativa a crear una Ordenanza "ad hoc", la posibilidad de regular a través del planeamiento urbanístico los diferentes aspectos de la habitabilidad, choca con que muchas de las cuestiones que se deben contemplar no son propiamente urbanísticas y, por tanto, no serían susceptibles de incorporarse a la normativa del planeamiento.

Por contra, la alternativa denominada "cero" entendemos que no es asumible si se pretende enfrentar los problemas que actualmente se plantean ni resultaría coherente con todas las políticas y planes que a nivel europeo y mundial plantean las numerosas agendas de trabajo y programas de desarrollo sostenible en relación con la habitabilidad y el medio urbano.

Más allá del mandato de los Acuerdos de la Villa, la experiencia de la pandemia Covid-19 ha puesto de manifiesto y magnificado las diferencias sociales durante los confinamientos debido en gran medida a las condiciones de las viviendas existentes. Tras esta pandemia se ha hecho aún más necesario un enfoque de la política de vivienda que priorice a las personas y garantice a éstas una mejor asequibilidad y accesibilidad, proporcionándoles una ubicación de cada vivienda en entornos con servicios cercanos y con estándares adecuados de confort. Se demandan soluciones a la inadecuación de los edificios y entornos en los que residimos y a las limitaciones de las viviendas actuales, que se han demostrado inadecuadas para simultanear actividades básicas a las que nos hemos visto obligados (descanso, ocio, trabajo, educación...).

El punto de partida debe ser un instrumento eficaz para conocer el problema complejo de la habitabilidad y permitir su análisis y evaluación como palanca de acción para futuras políticas paliativas de los desórdenes que se detecten y mejora de las condiciones existentes, que tiene cabida en la regulación normativa municipal al amparo del artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) en el que se establece como competencias

ANEXO I

Possible estructura de la Ordenanza de las Condiciones de la habitabilidad de la Vivienda de Madrid.

PREÁMBULO.

I
II
(...)

Título I (Ámbito y finalidad)

(Principios. Ámbito objetivo. Ámbito subjetivo. Fines perseguidos.)

Título II (Definiciones y conceptos)

(Habitabilidad. Bienes. Ámbitos. Indicadores. Afecciones transversales.)

Título III (Ámbitos)

(Ámbito privado. Ámbito de propiedad común. Ámbito identitario.)

C/ Ribera del Sena 21-28042 MADRID
12/14

Información de Firmantes del Documento

ISABEL CALZAS HERNANDEZ - DIRECTORA GENERAL DE VIVIENDA REHABILITACION Y REGENERACIONACION Y N
ALVARO GONZÁLEZ LÓPEZ - CONCEJAL PRESIDENTE
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 01/03/2023 14:31:54
Fecha Firma: 01/03/2023 14:39:58
CSV : 1A3Q73OGLLP5TM16



Título IV (De las categorías de bienes caracterizadores de la habitabilidad)
(Características físicas. Servicios. Salud. Entorno Natural. Equipamiento. Cohesión Social. Otros.

Título V (De la evaluación de la habitabilidad y variables transversales)
(Indicadores. Jerarquía y Ponderación. Habitabilidad global.

Disposiciones Adicionales.
Disposiciones Transitorias.
Disposiciones Finales.

ANEXO II

Posibles preguntas a plantear a los ciudadanos para debatir en torno al proyecto de Ordenanza de las Condiciones de la Habitabilidad de la Vivienda de Madrid.

- 1- Si piensas en lo confortable y apropiado que te resulta tu propio hogar, ¿qué nota le pondrías de 0 a 10?
 - _____
- 2- Señala los tres aspectos más importantes para proporcionar confort y satisfacción a una **vivienda**:
 - Espacio suficiente sin estrecheces.
 - Buena temperatura.
 - Energía y agua suficientes y asequibles.
 - Buena ventilación y soleamiento.
 - Buen entorno natural.
 - Buenas redes de telecomunicaciones, telefonía, fibra, wi-fi, etc.
 - Otro no mencionado: _____
- 3- Señala los tres aspectos de tu **edificio** más importantes para proporcionar confort y satisfacción a una **vivienda**:
 - Buen aislamiento del frío y calor.
 - Espacios de uso comunitario (zonas para niños, espacios deportivos, salas comunes, etc....)
 - Seguridad y protección.
 - Respeto al medio ambiente sin emisiones ni residuos.
 - Ausencia de ruido o molestias.
 - Buenas redes de telecomunicaciones, telefonía, fibra, wi-fi, etc.
 - Cercanía a servicios de salud, educación, comercio, ocio, etc.
 - Acceso a buenos servicios de transporte público o buenas redes viales.
 - Otro no mencionado: _____
- 4- Señala los tres aspectos de tu **barrio** más importantes para proporcionar confort y satisfacción a una **vivienda**.
 - Accesibilidad (de mobiliario urbano, aceras, señalización, en parques, etc...)
 - Buen entorno, espacios naturales, arbolado, zonas verdes y biodiversidad.
 - Seguridad y protección ciudadana.
 - Cercanía a servicios de salud, educación, comercio, ocio, etc.
 - Buenos servicios de transporte público o buenas redes viales.
 - Ausencia de ruido o molestias.
 - Otro no mencionado: _____

Información de Firmantes del Documento



- 5- Señala los aspectos relacionados con los ocupantes de las viviendas que consideras que hay que tener en cuenta para medir el grado de confort, calidad y satisfacción de las viviendas:
- Género.
 - Diversidad social.
 - Edad.
 - Vulnerabilidad.
 - Ninguno.
 - Otros no mencionados: _____
- 6- ¿Crees que sería bueno que el ayuntamiento valore periódicamente el confort y calidad de las viviendas mediante una ordenanza que establezca algún tipo de certificado o puntuación?
- Sí.
 - No.
 - No sé.
- 7- ¿Consideras que deben subvencionarse las obras para mejorar la calidad y confort de las viviendas?
- Sí.
 - No.
- 8- Si quieres realizar algún comentario o aportación puedes hacerlo a continuación.
- _____

Firmado electrónicamente
DIRECTORA GENERAL DE VIVIENDA, REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN
Isabel Calzas Hernández

Firmado electrónicamente
EL CONCEJAL DELEGADO DEL ÁREA DELEGADA DE VIVIENDA
Álvaro González López

Información de Firmantes del Documento

