Monografías desde el Trabajo Social [1]

Vivienda: entre el derecho y la utopía

Colegio Profesional de
Trabajo Social de Málaga

Monografías
desde el
Trabajo Social
[1]
Vivienda: entre el derecho y la utopía

Edita
Colegio Profesional de Trabajo Social de Málaga
C/ Muro de Puerta Nueva, 9 - 1ºC. 29005 - Málaga
Correo-e: colegio.oficial@trabajosocialmalaga.org
www.trabajosocialmalaga.org

Autores/as
Dra. María Luisa Gómez Jiménez
Derecho Administrativo. Complejo de Estudios Sociales y de Comercio Universidad de Málaga
Dr. Antonio J. Vargas Yáñez
Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Málaga. Universidad de Málaga
Dr. Rafael Arredondo Quijada
Departamento de Psicología Social, Trabajo Social, Antropología Social y Estudios de Asia Oriental. Universidad de Málaga
Dra. María de las Olas Palma García
Departamento de Psicología Social, Trabajo Social, Antropología Social y Estudios de Asia Oriental. Universidad de Málaga

Diseño portada
Rocío Morales Lozano (CODTS Málaga)

Enero 2018
ISBN 978-84-697-9270-4

Índice

PRESENTACIÓN **04**

INTRODUCCIÓN **05**

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA UN BREVE APUNTE: ¿EXISTE UN DERECHO A LA VIVIENDA? **06**

Dra. María Luisa Gómez Jiménez

Derecho Administrativo. Complejo de Estudios Sociales y de Comercio Universidad de Málaga

SOSTENIBILIDAD DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL EN ANDALUCÍA A LA VISTA DE LA LOUA Y EL PLAN DE VIVIENDA 2016-20 **54**

Dr. Antonio J. Vargas Yáñez

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Málaga. Universidad de Málaga

DESAHUCIOS Y VIVIENDA ¿UN CÍRCULO VICIOSO? **96**

Dr. Rafael Arredondo Quijada

Departamento de Psicología Social, Trabajo Social, Antropología Social y Estudios de Asia Oriental. Universidad de Málaga

Dra. María de las Olas Palma García

Departamento de Psicología Social, Trabajo Social, Antropología Social y Estudios de Asia Oriental. Universidad de Málaga

Presentación

Desde hace ya varios años el Colegio Profesional de Málaga se ha marcado entre sus objetivos fomentar la producción científica desde la que se incrementen los marcos teóricos en los que el Trabajo Social día a día se fundamenta. De ahí que como entidad editorial pone a disposición de las personas colegiadas un formato de publicación on-line, en abierto, desde el que facilitar la difusión y acercar los contenidos al mayor número de personas.

Con esta nueva publicación iniciamos un nuevo marco bajo la denominación de "***MONOGRAFÍAS DESDE EL TRABAJO SOCIAL"***, y más concretamente abordando una temática necesaria para el bienestar de las personas como es el acceso a una vivienda digna y adecuada, bajo el título ***"Vivienda: entre el derecho y la utopía".***

Como Vocal de Publicaciones de la Junta de Gobierno, quiero desde estas líneas animar al conjunto de compañeras y compañeros para que presenten nuevas propuestas desde las que seguir abordando todos aquellos sectores y/o ámbitos en donde el Trabajo Social está o debiera estar presente.

David Caracuel Ruiz.
Vocal de Publicaciones del Colegio Profesional
de Trabajo Social de Málaga

Introducción

Los diferentes artículos que a continuación se incorporan, realizan una revisión actual de la situación de fragilidad social que las políticas de vivienda dibujan en espacios urbanos y en el marco de referentes normativos y jurisprudenciales que desde instancias comunitarias reivindican el derecho a la vivienda como derecho humano, y no sólo como principio social de la política Social y Económica.

En él se relatan tres contribuciones que enfocadas al mismo objeto aportan las visiones del derecho de la arquitectura y del trabajo en clave social, con una orientación hacia la comprensión de los procesos que hacen posible explicar tanto el número de desahucios y las previsiones de construcción y rehabilitación de vivienda, desde las coordenadas de los planes de Vivienda estatales y autonómicos. En suma, una obra colectiva que aúna esfuerzos para destacar la relevante reflexión inacabada que deben los poderes públicos hacerse en torno a la calificación de la Vivienda como Derecho y no como mera utopía.

Dra. María Luisa Gómez Jiménez (Coordinadora)

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA UN BREVE APUNTE: ¿EXISTE UN DERECHO A LA VIVIENDA?[1]

Dra. María Luisa Gómez Jiménez
fpmlgomez@gmail.com
Derecho Administrativo. Complejo de Estudios Sociales y de Comercio
Universidad de Málaga

RESUMEN

El presente trabajo apunta los elementos que permiten la calificación del derecho a la Vivienda como un derecho humano. Este análisis parte de la jurisprudencia más relevante emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así, las cosas se desciende al escenario del legislador español, incorporando una descripción analítica de la situación actual, y de la coyuntura económica proyectada en el ámbito de las políticas públicas de desarrollo del contenido del artículo 47 de la Constitución, para concluir con la necesidad de repensar el derecho a la vivienda, tal y como ha sido configurado en nuestro ordenamiento jurídico bajo premisas internacionales y de derecho comparado, que converjan en su configuración como un derecho humano de contenido social y carácter básico en nuestro sistema jurídico.

PALABRAS CLAVES

[1] El presente trabajo ha sido elaborado en el seno del proyecto de Investigación I+D+I,

Derecho a la Vivienda, Derechos Sociales, Desahucio, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

ABSTRACT

This paper approaches two aspects of the study of right to housing as a human right. In one hand the first of it´s dedicated to analyse International and significant jurisprudence from European Court of Justice and the European Court of Human Rights. On the other hand we focus in the Spanish case with the exam of the latest regulatory measures enacted to promote affordability and to fight against foreclosures with social impact in a wide layer of population. Thus, the configuration of the right to housing from a legal perspective needs to involve not just the fulfilment of a socio- economic mainstream principal but a social human right which deserves a better understanding in our set of laws.

KEY WORDS:

Right to Housing; Social Rights; Foreclosures; European Court of Justice; European Court of Human Rights.

SUMARIO

I. LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA COMO DERECHO HUMANO Y COMO DERECHO SOCIAL EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL.

1. De la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la configuración del Derecho a la Vivienda como Derecho Humano.

2. El curioso caso de las Clausulas Suelo y la condena Comunitaria respecto del cálculo de los costes en el sistema hipotecario español.

3. Respecto del régimen de las ayudas y su compatibilidad con el mercado de la UE.

4. Respecto de la libre circulación de trabajadores y las políticas de lucha contra la discriminación en materia de Vivienda.

II. EL DERECHO A LA VIVIENDA, ¿SÓLO UN DERECHO SOCIAL, PRINCIPIO RECTOR EN ESPAÑA?

1. El acceso a las formas de tenencia.

2. Marco Nacional de las disposiciones para el fomento del Alquiler de vivienda en España.

3. Algunas reflexiones sobre el marco Nacional para la prevención de los desahucios, y la accesibilidad de la Vivienda en Propiedad en España.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN.

IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA COMO DERECHO HUMANO Y COMO DERECHO SOCIAL EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL

Pocos derechos han sido tan ampliamente invocados en la configuración de las Constituciones Europeas como el Derecho a la Vivienda[2], y pocos derechos han sido tan visiblemente afectados en plena crisis económica como el derecho a disponer de una vivienda digna y adecuada[3], cuando las unidades familiares veían mermado no sólo el acceso a su vivienda sino la vivienda en sí a resultas de ejecuciones hipotecarias, que ponían

[2] Así por ejemplo en el Reino Unido se aprobó, en 1977, la Housing Act, que venía a obligar a las comunas a dar alojamiento a los sin techo. En el caso de Alemania la base de la protección a la Vivienda social en la República Federal Alemana se encontraba en la Ley de la Vivienda de 1956, siendo además en Austria la vivienda reconocida como un Derecho Fundamental, en el texto de la Constitución. En el caso de la Legislación italiana esta viene a reconocer el derecho a la vivienda, si bien la Corte Constitucional no admite un derecho social fundamental a la vivienda oponible por los particulares, y afirma que la tutela de este derecho está sujeto a la discrecionalidad del legislador. (Sentencia 310/1989). Además, asimismo, la Corte puntualiza que la materialización de este derecho social sólo es posible en proporción a los recursos de la colectividad, y sólo el legislador, según la efectiva disponibilidad, puede racionalmente destinar los medios y construir puntuales situaciones justiciables expresivas de este derecho fundamental (Sentencia 252/1989) (sic, P. GARRIDO, "El Derecho a una vivienda digna en España. Crisis residencial: Origen, consecuencias y respuesta de los poderes públicos", en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3508_3.pdf).

[3] Así, señala, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha emitido un informe sobre la configuración del Derecho a la Vivienda como un derecho a la vivienda adecuada al señalar que: el derecho a una vivienda adecuada abarca las libertad de ser protegido "contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar; el derecho a encontrarse libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia, y el derecho a elegir la residencia y determinar donde vivir y el derecho a la libertad de circulación". De tal forma que el Derecho a la vivienda va a contener otros derechos como: "La seguridad de la tenencia, la restitución de la vivienda , la tierra y el patrimonio, el acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada, y la participación en la adopción de decisiones vinculadas a la vivienda en el plano nacional y en la comunidad".

sobre la mesa la débil protección de los consumidores en el ámbito financiero, y la significativa necesidad de orientar las medidas de política pública a salvaguardar y garantizar el derecho a la vivienda aún en las condiciones económicas más adversas.

El presente artículo aborda desde una perspectiva internacional, la proyección del derecho a la vivienda en los ordenamientos Europeos, y lo hace a la luz de la Jurisprudencia existente proveniente tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, para describir a continuación el caso español. Se tienen en cuenta las orientaciones que sobre la configuración del Derecho a la Vivienda debieran hacerse a la luz de la normativa comunitaria y de la propia proyección de los derechos sociales en nuestro texto constitucional en general y respecto del Derecho a la Vivienda en particular.

Desde que la crisis inmobiliaria estalló en todo el mundo se han sucedido pronunciamientos jurisprudenciales de instancias internacionales que han tenido su eje en la defensa del derecho humano a una vivienda digna y adecuada y aspectos tales como la cláusula suelo, las inversiones inmobiliarias transfronterizas[4], los derechos de los consumidores o los embargos de vivienda. Uno de los pronunciamientos más significativos es aquel que ha emanado del Tribunal de Justicia de

[4] Así, el denominado Caso Sint Servatius, al que hacíamos referencia en el número de la *Revista de Derecho Urbanístico, núm. 287,enero-febrero 2014* :"Una breve mirada a las inversiones inmobiliarias transfronterizas en un contexto de crisis económica, a la luz de la Sentencia del Tribunal Europeo de Justicia C-567/07 Woningsting Sint Servatius de octubre de 2009.

la Unión Europea[5], en fechas recientes[6] y que implica una obligación a las administraciones públicas, de hacer efectivo el derecho humano a la vivienda digna y adecuada.

En este lugar tendremos ocasión de analizar algunos de los pronunciamientos más significativos en la materia, en atención a: de un lado la misma configuración del Derecho a la Vivienda en tanto que Derecho Humano, y en segundo lugar respecto de la expresión de su acceso, a la sostenibilidad social, sin olvidar la proyección del mismo respecto de los condicionantes que desde aspectos sectoriales inciden en su adecuación al colectivo al que va dirigida, o su adaptación al entorno y a la normativa de eficiencia energética.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en el párrafo 1, del artículo 25, vino a introducir un reconocimiento expreso del Derecho a la Vivienda al decir: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda […]"[7]. En el mismo sentido otros textos internacionales, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, y Culturales de 1966[8], han abundado en la misma idea, instando a los Estados firmantes a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la materialización del derecho a una

[5] Sede Estrasburgo.

[6] Véase en http://www.publico.es/actualidad/tribunal-estrasburgo-pone-evidencia-derecho.html

[7] Asamblea General de las Naciones Unidas (1948).Disponible en http://www.un.org/en/documents/udhr/.

[8] Asamblea General de las Naciones Unidas (1966), párrafo 1 del artículo 11, disponible en: http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm

vivienda digna. Concepto este de dignidad que conecta con la Observación General núm. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, de Naciones Unidas, al introducir el derecho a la vivienda en el escenario del "derecho a vivir, en seguridad, paz y dignidad, en alguna parte".

Así de acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (CDESC)[9], la vivienda adecuada debe cumplir una serie de requisitos, "y en particular debe ser de calidad suficiente, para asegurar la protección frente a los elementos, reflejar las necesidades culturales de sus ocupantes (por lo que incluye vehículos, caravanas, campamentos y otras estructuras no permanentes), estar conectada a suministros y saneamiento públicos y a servicios públicos y oportunidades de trabajo a través de una infraestructura adecuada, así como incluir una protección adecuada frente al desahucio forzado o sumario y ser asequible". Además, según el informe emanado de la Oficina el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y la ONU – Hábitat, para que una vivienda sea adecuada debe reunir como mínimo los siguientes criterios:

— "La seguridad en la tenencia: esto es protección contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y las amenazas.
— Disponibilidad de los servicios materiales, instalaciones e infraestructura; la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía

[9] Tal y como señala el manual de Legislación Europea sobre Discriminación (The Hand Book of non Discriminatory Law (Section on Housing). Manual de legislación Europea contra la discriminación, p. 77).

para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.

— Asequibilidad; la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.

— Habitabilidad, la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

— Accesibilidad, la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados[10].

— Ubicación, la vivienda no es adecuada si no se ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.

— Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada sino se toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural."

Además el Comité ha recordado que el Derecho a la Vivienda no comporta solamente obligaciones de hacer (como la construcción de

[10] Referencia por tanto a la noción de adecuación desde la atención a colectivos desfavorecidos en el entendimiento de que son éstos los que precisan nuestra atención, y por ende que las actuaciones urbanísticas e inmobiliarias tengan presente sus necesidades como colectivo. Y ello sin que sea posible configurar una correspondiente acción de clase o grupo, en el mismo sentido en el que se define en el ámbito norteamericano, para la defensa de los derechos de la colectividad afectada en el caso particular por una inadecuada vivienda. (Sobre las Class Acction en el derecho Español tiene interés la consulta del trabajo: J.J. MARÍN LÓPEZ, "Las acciones de clase en el derecho español", en *INDRET*, Julio 2001.

viviendas o las ayudas en el régimen de alquiler), sino también, obligaciones de no hacer (como por ejemplo la prohibición de desalojos arbitrarios) o de protección frente a actuaciones provenientes de terceros (como la prohibición de abusos por parte de propietarios, agencias inmobiliarias o bancos). El entendimiento de lo que signifiquen las obligaciones contraídas por los Estados (tanto de hacer como de no hacer), se entiende en términos relativos al principio de progresividad (según señala el Artículo 2.1 del PIDESC)[11].

Si bien es cierto que la obligación como carácter internacional que ha tenido mayor predicamento ha sido la contenida en el Artículo 11 del PIDESC, que señala que nadie (artículo 17), puede ser objeto de injerencias arbitrarias, o ilegales con su domicilio. Así señala JIMÉNEZ GARCÍA[12]: "El Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), introduce los mecanismos tradiciones de control relativos a las denuncias interestatales e individuales y añade el más novedoso y facultativo procedimiento confidencial de investigación ante la información de violaciones graves o sistemáticas".

En el plano internacional, además, la defensa de los derechos sociales[13] encuentra expresión en la Carta Social Europea. Dicho Documento fue

[11] G. Pisarello, *op. cit*. p. 3.

[12] F. Jiménez García, *op. cit*. p. 91

[13] Es interesante la reflexión sobre la configuración misma de los derechos sociales, sobre cuyo entendimiento existe abundante literatura a la que sirven de aderezo los aportes del presente número monográfico. Añádase tan sólo en sintonía con la proyección internacional utilizada su proyección en escenarios tales como América Latina, como hemos tenido ocasión de exponer en : "La defensoría del pueblo en la protección de los Derechos Humanos en América Latina y en España: A propósito de

realizado en Turín, en el seno del Consejo de Europa, el 18 de octubre de 1961, y firmada en Estrasburgo el 27 de abril de 1978. En vigor a partir del 26 de febrero de 1965, fue ratificada por España el 29 de abril de 1980[14] convirtiéndose en derecho interno español a partir del 5 de junio de 1980, salvo su art. 8.4, b), que el Gobierno denunció por Instrumento de 6 de mayo de 1991. El documento inicial sufrió una profunda revisión en 1996[15], pasando a denominarse *Carta Social Europea Revisada*. Este último documento no ha sido aún ratificado por España, lo que implica que no forma parte aún del derecho interno español. Treinta y dos de los cuarenta y siete Estados del Consejo de Europa, han ratificado la Carta Social Europea revisada. España la ha firmado el 23 de noviembre del año 2000, pero no la ha ratificado. No obstante, lo cual, afirma el prof. JIMÉNEZ GARCÍA[16], que, a pesar de ello, los poderes públicos españoles no podrán adoptar medidas que frustren el objeto y el fin de esta disposición, lo cual implica la interpretación conforme a la Carta Social Europea.

Además, nos recuerda JIMÉNEZ GARCÍA que "se trata no sólo de coherencia jurídica estatal que evite dos realidades irreconocibles con idénticos destinatarios, sino del derecho del ciudadano a exigir del

---

la distinción entre los derechos de Primera y Segunda Generación", en II Congreso Ombudsman y Democracia, Madrid, 2013, y respecto del tratamiento de los derecho sociales en américa Latina también, puede verse: M. L. Gómez Jiménez (Dir), *Sistemas Comparado de la Provisión de Servicios Sociales, España- Costa Rica*, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Málaga, 2015 (en prensa).

[14] BOE, 26 junio y 11 agosto.

[15] 3 de mayo de 1996, en Estrasburgo.

[16] En "Tomarse en serio el Derecho Internacional de los Derechos Humanos", *REDC*, 101, 2014.

Estado el cumplimiento por las vías procesales nacionales pertinentes de los compromisos adquiridos internacionalmente de conformidad con los postulados y los principios que rigen el propio Derecho internacional ratificado e integrado".

La vulneración de la Carta no compete al Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, sino al Comité Europeo de Derecho Sociales, del que emanan Decisiones que pueden ser condenatorias para un País[17].

Respecto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, esta fue adoptada en la Asamblea General de Naciones Unidas, en su Resolución 217. A. de 10 de diciembre de 1948, en París[18]. Además, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, fue establecido en Roma el 4 de noviembre de 1950. En dicho documento (ya con la integración del Protocolo 11) se creó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos[19]. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos fue establecido el 3 de septiembre de 1953, y se renovó el 1 de noviembre de 1998, con la entrada en vigor del protocolo núm. 11[20]. Su proyección en el derecho interno español adquiere rango constitucional en el artículo 10.2 de la Carta Magna al decir: "Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la

[17] Así, entre las últimas decisiones destacan la recibida el Reino de España con carácter condenatorio con respecto a la reforma realizada en materia de Derecho a la salud y el acceso al mismo por los inmigrantes extranjeros, en aras de la aplicación de medidas de austeridad y salvaguarda de la sostenibilidad económica.

[18] La Unión de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos es lo que se considera como la Carta Internacional de Derechos Humanos.

[19] Artículo 19.

[20] http://es.wikipedia.org/wiki/Tribunal_Europeo_de_Derechos_Humanos.

Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España".

Junto al examen de la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se debe tomar en consideración la incidencia de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Así, el artículo 51 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante CDFUE) precisa que sus disposiciones, incluyendo derechos económicos, sociales y culturales, están dirigidas a los Estados miembros cuando apliquen el derecho de la Unión, por lo que éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión".

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea es un texto aprobado por el Consejo Europeo de NIZA de 2000, y que complementa el Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa[21]. Una versión adaptada de la carta fue aprobada el 12 de diciembre de 2007, antes de la firma del Tratado de Lisboa. Sucede sin embargo que una vez ratificado este se hace vinculante para todos los Estados firmantes (con excepciones para Polonia y el Reino Unido). En suma según la redacción del número artículo 6[22] del Tratado de la Unión

[21] http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/0003fbe4e5/Carta-de-los-Derechos-Fundamentales-de-la-UE.html

[22] Artículo 6:

1. La Unión reconoce los derechos, las libertades y los principios enunciadas en la Carta de Derechos Fundamentales … la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados. Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las

Europea, estamos ante un texto jurídico vinculante para los Estados y cuya protección y salvaguarda corresponderán también al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En este sentido la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante FRA), en el informe sobre la no discriminación, puso énfasis en la consideración de la vivienda en un sentido amplio (como había apuntado la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, en el caso *Buckley v United Kingdom),* entendiendo por tal también formas de alojamiento menos convencionales como "caravanas" y "casas móviles".

Además viene a señalar la FRA que "el acceso al a vivienda incluiría no sólo la garantía de la igualdad de trato por parte de los propietarios públicos o privados y los agentes inmobiliarios en la decisión de arrendar y vender o no inmuebles a determinadas personas, así como el derecho a la igualdad de trato en *el modo de adjudicar la vivienda* (como la adjudicación de viviendas de baja calidad o lejanas a determinados grupos étnicos), *mantenerla* (como la falta de

---

competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados. Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones.

2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.

3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales."

mantenimiento de las viviendas ocupadas por ciertos grupos) y *alquilarla* (como la falta de seguridad del arrendamiento o la aplicación de mayores rentas o fianzas a los pertenecientes a determinados grupos)". Esto es, el análisis de la accesibilidad se aprecia desde la definición de los actores que intervienen y de la proyección del principio de igualdad tanto en la adjudicación de la vivienda, y su mantenimiento, como en la forma de tenencia de la misma (que implica en el caso concreto las garantías respecto del alquiler de vivienda).

El examen del respeto al principio de igualdad en el acceso a la vivienda ha tenido como resultado significativas decisiones de la FRA y pronunciamientos jurisprudenciales. Así, en el caso *Correctionele Rechtbank van Antwerpen (Bélgica), Decisión de 7 de diciembre de 2004*[23], en Bélgica se condenó penalmente y se impuso una indemnización civil a un propietario por denegar el arrendamiento a personas de origen congoleño, alegando el propietario que había tenido problemas anteriores con los extranjeros en relación con el pago de la renta.

Además, cuando el alojamiento suministrado no cumple con las mínimas condiciones se considera como trato inhumano[24]. Ello motiva también la expresión del TEDH, al conectar alojamiento inadecuado con trato inhumano e indigno, tal y como sucediera en el caso *Moldovan y*

[23] Resumen en inglés disponible en el Portal Informativo de la FRA (Info Portal), Asunto 15-1. Texto original disponible en: http://infoportal.fra.europa.eu/InfoPortal/caselawDownloadFile.do?id=15.

[24] Artículo 8 de la declaración Universal de Derecho Humanos

otros contra Rumanía, de 12 de julio de 2005[25]. En esta ocasión, en relación a la expulsión de sus viviendas demolidas y el correspondiente derecho de realojo, que se tradujo en un alojamiento provisional y de baja calidad que tardó en materializarse 10 años, el TEDH señaló: "las condiciones de vida de los denunciantes durante los últimos diez años, en particular el entorno gravemente superpoblado y antihigiénico, y su efecto perjudicial para la salud y el bienestar de los solicitantes, combinados con la duración del período durante el cual han tenido que vivir en estas condiciones y la actitud general de las autoridades, deben haberles causado un importante sufrimiento mental, perjudicando su dignidad humana y provocándoles sentimientos de humillación y degradación".

En el mismo sentido y más reciente encontramos el caso *Đokić contra Bosnia y Herzegovina,* de 27 de mayo 2010[26]. El caso nos relata una interferencia en el derecho de propiedad como sigue: un profesor de la escuela militar en Yugoslavia, y miembro de las fuerzas armadas del país, había comprado un piso en Sarajevo, pero cuando estalló la guerra en Bosnia y Herzegovina y su escuela militar se trasladó a Serbia se incorporó a las fuerzas armadas de Serbia. Acabada la contienda, las autoridades se negaron a restituirle la propiedad por haber servido a fuerzas armadas extranjeras. El TEDH, estima entonces que la decisión se había basado en el origen étnico del solicitante (pues el servicio en determinadas fuerzas armadas era indicativo de dicho origen) y dado que no podía acreditarse que hubiera actuado con deslealtad, la falta de

[25] Números 41138/98 y 64320/01), 12 de julio de 2005.

[26] TEDH n.o 6518/04, 27 de mayo de 2010

restitución de la vivienda o indemnización o alojamiento alternativo se apreció por el Tribunal como una interferencia desproporcionada en su derecho de propiedad[27].

Esta apreciación, junto con otros factores, llevó al TEDH a concluir que se había producido un trato degradante contrario al artículo 3 del CEDH, aunque la terminología empleada en el extracto anterior indica que las condiciones sufridas en el alojamiento hubieran bastado también para esta conclusión. Otro caso más reciente es el que señala la Sentencia del TEDH de 28 de enero de 2014, *Caso A. M.B. contra España*[28]. En esa ocasión se examina la situación en que queda una española y sus dos hijos menores de edad que habían sido objeto de una orden de desalojo, por ocupación ilegal de vivienda perteneciente a la Administración (IVIMA) Así la demandante había quedado en situación de desamparo y exclusión social. En dicha se sentencia se esgrime la violación del artículo 3 y 8 del Convenio que se refiere al *levantamiento de la medida cautelar de no expulsión de los demandantes del domicilio e inadmisión de demanda por falta de agotamiento de las vías de recursos internas.* Pues bien, en el presente caso se estima la demanda prematura, en el sentido del artículo 35.1 del Convenio y es rechazada conforme al artículo 3.54 del Convenio.

Distinta suerte tiene la demanda resuelta por la Sentencia de 10 de Julio de 2014 en el *Caso Lemo y otros contra Croacia*[29]. En dicha ocasión se

[27] *Sic*, informe de la FRA sobre discriminación en el acceso a la Vivienda.

[28] TEDH 2014\6

[29] TEDH 2014\53

plantea de nuevo un caso de desahucio, y orden de desalojo de viviendas por inexistencia de base legal que justificara su ocupación: apartamentos propiedad de empresa pública otorgados en alquiler social a los demandantes por ser empleados de la misma y la cual posteriormente es privatizada. Pues bien, en esta ocasión se exige el derecho al respeto de su domicilio[30].

En el mismo sentido la Sentencia del TEDH, de 20 de mayo de 2014, *Caso Kopnin y Otros contra Rusia*, se refiere al incumplimiento de la orden de realojo temporal, en el plazo de 10 días y en vivienda municipal. En el caso examinado, se plantea un caso en que transcurre más de un año y siete meses desde la orden de desalojo. En dicha ocasión se alega, no obstante, ausencia de medidas necesarias para ejecutar las sentencias por parte de las autoridades alegando falta de medios económicos para adquirir una vivienda, pero ello no impide al TEDH argumentar que se estaba produciendo una violación del artículo 6 del Convenio[31] y del artículo 1 de Protocolo Núm. 1.

[30] Señala el artículo 8 del Convenio: "1. Toda persona tiene derecho al respeto de ... su domicilio ... 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás".

[31] RCL 1999, 1190, 1572.

1. De la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la configuración del Derecho a la Vivienda como Derecho Humano.

En sintonía con los pronunciamientos del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, realiza significativos pronunciamientos jurisprudenciales que vienen a abundar: a) en la configuración del Derecho a la Vivienda como Derecho Humano , vinculado por tanto a la dignidad humana y observado desde una doble perspectiva de un lado respecto del acceso a la vivienda (en conexión con el mercado hipotecario español y los efectos de la crisis económica y su cuantificación en el número de embargos) y por otro lado, b) en lo que respecta a la transposición de directivas Comunitarias que afectan a aspectos edificatorios y en su caso de eficiencia energética, en tanto que elementos derivados de la noción de adecuación en este sentido desde la sostenibilidad ambiental.

Respecto de la primera cuestión, resulta relevante el pronunciamiento de 14 de marzo de 2013, caso "Aziz"[32], que vino a introducir la configuración del derecho a la Vivienda como un derecho cuyo respeto exigía el entendimiento del mismo como un derecho vinculado a la protección del consumidor. De tal suerte que el Tribunal, señala la vulneración de la Directiva 93/13/CE relativa a los derechos de los consumidores, respecto de la existencia de cláusulas abusivas en el marco de la normativa nacional sobre procedimiento de ejecución hipotecaria.

[32] Sentencia 14 de marzo de 2013, Asunto C-415/11.

Pero veamos con algún detalle la cuestión examinada. La Sentencia trae causa de la cuestión prejudicial interpuesta con arreglo al artículo 267 del Tratado de la Unión Europea, por el Juzgado de lo Mercantil de Barcelona, mediante auto de 19 de julio de 2011, en el procedimiento entre Mohamed Aziz y Catalunya Caixa. La petición de la decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 93/2013, del Consejo de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas de los contratos celebrados con los consumidores. El señor Aziz era titular de un préstamo hipotecario con Catalunya Caixa, ante la imposibilidad de afrontar el pago de dicho préstamo se le expulsa de su vivienda, y se procede a la ejecución de la garantía hipotecaria, pero entonces él interpone recurso ante el Juzgado de lo mercantil de Barcelona, argumentando que se le está aplicando un clausulado abusivo. Ante la cuestión el Juez decide someter la decisión con carácter prejudicial al TJUE. En este sentido, la Sentencia señala respecto del fondo del asunto que: "a falta de armonización de los mecanismos nacionales de ejecución forzosa, las modalidades de aplicación de los motivos de oposición admitidos en el marco de un procedimiento de ejecución hipotecaria y de las facultades conferidas al juez que conozca del proceso declarativo, competente para analizar la legitimidad de las cláusulas contractuales en virtud de las que se estableció el título ejecutivo, forman parte del ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro en virtud del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, a condición, sin embargo, de que no sean menos favorables que las que rigen situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que no hagan imposible en la práctica o

excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere a los consumidores el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad)" (punto núm. 50).

Además siguen apuntando la Sentencia: "En el presente asunto, de los autos trasladados al Tribunal de Justicia se desprende que, según se establece en el artículo 695 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en los procedimientos de ejecución hipotecaria sólo se admitirá la oposición del ejecutado cuando ésta se funde en la extinción de la garantía o de la obligación garantizada, en un error en la determinación de la cantidad exigible —cuando la deuda garantizada sea el saldo que arroje el cierre de una cuenta entre ejecutante y ejecutado— o en la sujeción a otra prenda o hipoteca inscritas con anterioridad al gravamen que motive el procedimiento. Con arreglo al artículo 698 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cualquier otra reclamación que el deudor pueda formular, incluso las que versen sobre nulidad del título o sobre el vencimiento, certeza, extinción o cuantía de la deuda, se ventilarán en el juicio que corresponda, sin producir nunca el efecto de suspender ni entorpecer el procedimiento que se establece en el correspondiente capítulo de dicha Ley".

Pues bien, a la luz de dichas afirmaciones pone de manifiesto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la incompatibilidad entre el régimen español de ejecuciones hipotecarias y desahucios, con el derecho de la Unión Europea sobre protección de consumidores.

2. El curioso caso de las Clausulas Suelo y la condena Comunitaria respecto del cálculo de los costes en el sistema hipotecario español.

No sería éste sin embargo el único caso en el que se ponga de manifiesto los problemas de compatibilidad de nuestro régimen y sistema hipotecario con el ordenamiento comunitario. Así, un episodio significativo ha tenido lugar recientemente a raíz de las clausulas suelo en las hipotecas. La primera Sentencia que incorpora referencia específica a las Clausulas Suelo[33], data de 3 de junio de 2010, a la que siguió una doctrina jurisprudencial integrada por las Sentencias de 9 de mayo de 2013[34], ratificada por la Sentencia de 16 de Julio de 2014[35], de 25 de marzo de 2015[36], y la de 29 de abril de 2015[37]. Jurisprudencia ordinaria que debe ser complementada con los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sendas Resoluciones: Sentencia de 21 de diciembre de 2016[38], de 14 de abril de 2016[39].

Resoluciones jurisprudenciales que responden a la no sólo controvertida inclusión de las cláusulas abusivas en la contratación y la protección al

[33] "Con arreglo a estas cláusulas, la entidad bancaria que concede un préstamo hipotecario a interés variable aplica un límite inferior a la fluctuación del tipo de interés, de modo que, aunque el tipo de interés aplicable sea inferior a un determinado umbral (o «suelo»), el consumidor seguirá pagando unos intereses mínimos que equivalen a ese umbral." (en Conclusiones del Abogado del Estado en el Caso Gutiérrez Naranjo sustanciado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

[34] RCJ 2013, 3088

[35] RCJ 2014, 4660

[36] RJ 2015/735

[37] RCJ 2015, 2042

[38] RCJ 2016, 309

[39] RCJ 2016, 138.

consumidor, sino a los efectos que la declaración de nulidad de las mismas tiene, en cuanto supone un significativo avance en la defensa de los consumidores que han abonado cantidades superiores a las que les correspondería de no habérseles aplicado la cláusula suelo. La protección que incorpora en este sentido la Directiva 95/2013, de 5 de abril[40], de cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, implica una interpretación sistemática, no sólo de las medida nacionales, a aplicar al operarse la declaración de una cláusula como abusiva y por tanto nula, sino a la luz de la jurisprudencia , y ello no por cuanto se careciera de transparencia en la información suministrada sino porque cuanto no podía preverse para al consumidor los efectos económicos que la misma imponían[41]. Cuestión además que ha sido matizada por la proyección temporal de la obligación de devolución y que se concreta en la limitación de la obligación de devolver, las cantidades abonadas en aplicación de las cláusulas "suelo" a aquellas que se hubieran abonado después de la publicación de la sentencia de 9 de mayo de 2013.

Carácter este de carácter controvertido al establecer una limitación temporal que ha sido objeto de atención por el Tribunal de Justicia de la

[40] LCEur 1993, 1071

[41] Así, como recoge el escrito del Abogado del Estado y en relación al primer pronunciamiento jurisprudencial este: "El Tribunal Supremo declaró que las cláusulas «suelo» eran lícitas, dado que cumplían los requisitos legales de transparencia, y superaban el primer control de transparencia, llegó a una conclusión diferente en lo que se refiere al segundo control. Por consiguiente, calificó como «abusivas» las cláusulas «suelo», declaró su nulidad manteniendo al mismo tiempo la validez de los contratos en los que estaban incluidas y ordenó a las tres entidades bancarias que eran parte del procedimiento sustanciado ante él que eliminaran dichas cláusulas de los contratos existentes y que cesaran de utilizarlas".

Unión Europea que, en su Sentencia de 21 de diciembre de 2016, afirma no haber lugar a la limitación en la retroactividad[42]:

"De lo anterior se deduce que una jurisprudencia nacional —como la plasmada en la sentencia de 9 de mayo de 2013 (RJ 2013, 3088)— relativa a la limitación en el tiempo de los efectos jurídicos derivados de la declaración del carácter abusivo de una cláusula contractual, en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 93/13 (LCEur 1993, 1071) , sólo permite garantizar una protección limitada a los consumidores que hayan celebrado un contrato de préstamo hipotecario que contenga una cláusula suelo con anterioridad a la fecha del pronunciamiento de la resolución judicial mediante la que se declaró dicho carácter abusivo. Así pues, tal protección resulta incompleta e insuficiente y no constituye un medio adecuado y eficaz para que cese el uso de dicha cláusula, en contra de lo que establece el artículo 7, apartado 1, de la citada Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de marzo de 2013 (TJCE 2013, 89), Aziz, C-415/11, EU:C:2013:164, apartado 60)" (fundamento jurídico número. 73).

Cuestión diferenciada será la proyección y el alcance del fallo Comunitario en el Derecho Español, a partir de la aplicación del mismo

[42] Así el fundamento jurídico 66 de la Sentencia señala:

"Por consiguiente, si bien es verdad que corresponde a los Estados miembros, mediante sus respectivos Derechos nacionales, precisar las condiciones con arreglo a las cuales se declare el carácter abusivo de una cláusula contenida en un contrato y se materialicen los efectos jurídicos concretos de tal declaración, no es menos cierto que la declaración del carácter abusivo de la cláusula debe permitir que se restablezca la situación de hecho y de Derecho en la que se encontraría el consumidor de no haber existido tal cláusula abusiva, concretamente mediante la constitución de un derecho a la restitución de las ventajas obtenidas indebidamente por el profesional en detrimento del consumidor en virtud de la cláusula abusiva".

en el derecho interno. Fundamental resulta en ese sentido en la sentencia que reseñamos el contenido del Fundamento jurídico 74, al decir:

"En tales circunstancias, dado que para resolver los litigios principales los órganos jurisdiccionales remitentes están vinculados por la interpretación del Derecho de la Unión que lleva a cabo el Tribunal de Justicia, dichos órganos jurisdiccionales deberán abstenerse de aplicar, en el ejercicio de su propia autoridad, la limitación de los efectos en el tiempo que el Tribunal Supremo acordó en la sentencia de 9 de mayo de 2013 (RJ 2013, 3088) , puesto que tal limitación no resulta compatible con el Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de octubre de 2010 (TJCE 2010, 287) , Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, apartados 29 a 32; de 19 de abril de 2016, DI , C-441/14, EU:C:2016:278, apartados 33 y 34; de 5 de julio de 2016 (TJCE 2016, 269) , Ognyanov , C-614/14, EU:C:2016:514, apartado 36, y de 8 de noviembre de 2016, Ognyanov , C-554/14, EU:C:2016:835, apartados 67 a 70)".

El caso de las Clausulas Suelo, viene a incorporar, por tanto, una actividad proactiva de la justicia ordinaria española que a raíz de la misma permita la plena retroactividad del fallo anulatorio de las clausulas suelo. Esta actividad no se dejado esperar y asistimos a los primeros pronunciamientos jurisprudenciales sobre el particular[43] además, el Gobierno Español ha anunciado la puesta en marcha de un código de buen gobierno sobre prácticas bancarias, que sin embargo no

[43] En el momento de redactarse estas líneas se han sucedido un total de 30 pronunciamientos jurisprudenciales que aplicando el fallo de la Sentencia de 21 de Diciembre de 2016, reconocen la retroactividad plena de la nulidad de la cláusula suelo (caso por ejemplo de las Sentencias de Galicia, Asturias...).

ha sido aprobado aún, ante las críticas recibidas del sector bancario al entender que sería inasumible[44] , al permitir la aplicación de la retroactividad sin limitaciones asumiendo el fallo del TJUE y declarando ex lege[45] la nulidad de todas las clausulas suelo. Cuestión que vendrá a afectar a un volumen de 1.5 Millones de Hipotecas, según ha puesto de manifiesto el Ministerio de Economía, mientras el Consejo General del Notariado, ha puesto en marcha el órgano de Control de Cláusulas Abusivas (OCCA)[46]

Respecto del posible efecto de la aplicación de la nulidad de la cláusula suelo, y en sentido de contrapeso respecto de la alegría mostrada por consumidores y usuarios respecto de la recuperación de los importes abonados, apuntan a que ésta medida podría repercutir en el incremento del coste de la hipoteca, según nos recuerda la Asociación Hipotecaria Española[47], que ha demandado un procedimiento claro y voluntario para llevar a cabo la aplicación de la jurisprudencia del TJUE.

---

[44] http://www.elconfidencial.com/empresas/2017-01-03/clausulas-suelo-banca-codigo-buenas-practicas-gobierno-nulas-supremo_1311966/, o http://www.elempresario.com/noticias/economia/2016/12/29/economia_acuerda_con_ciudadanos_codigo_buenas_practicas_bancarias_12418_1098.html

[45] Tras la previsión inicial de la puesta en marcha de un código de buenas prácticas de forma voluntaria, la insatisfacción que la propuesta ha provocado no sólo en la Banca, sino en partidos políticos de la oposición ha derivado en la iniciativa de aprobar un Real Decreto que impongan a las entidades bancarias la obligación de llevar a cabo un procedimiento negociado que evite la necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales.

[46] Puede consultarse en : http://www.occa.notariado.org/liferay/web/occa/inicio.

[47] http://www.laopinioncoruna.es/economia/2017/01/06/asociacion-hipotecaria-demanda-procedimiento-claro/1140699.html

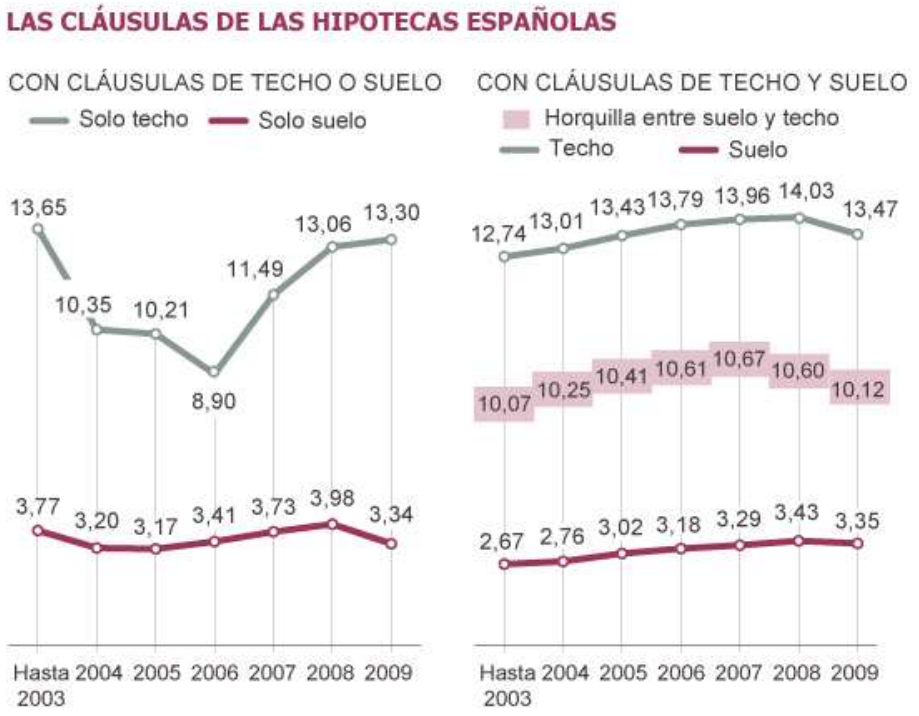


Figura 1. Presencia de las clausulas suelo en las hipotecas españolas. Fuente: Boletín Oficial de las Cortes Generales (7 de mayo de 2010, página 20), Banco de España y elaboración propia. EL PAÍS, edición del 12 de junio de 2013.

Voluntario o no, previo pronunciamiento judicial o como acatamiento de la disposición reglamentaria emanada por el gobierno, lo cierto es que el varapalo al sector hipotecario español que la reciente jurisprudencia comunitaria incorpora no hace más que destacar la necesidad de ajustes estructurales en el sector de la vivienda y su financiamiento y permiten augurar que éstos deberán producirse de forma gradual para asegurar que el derecho a la vivienda sea real y efectivo.

En este contexto, y respecto del acceso a la vivienda, y el respeto al principio de no discriminación, en secuencia con los casos examinados

por el TEDH, el TJUE, también ha realizado pronunciamientos, que desde la salvaguarda de la libertad comunitaria de circulación de personas han manifestado la existencia de una vulneración del principio de igualdad. Así venía a suceder, por ejemplo, en el caso de la *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de abril de 2012*, *caso Kamberaj*[48]. En dicha Sentencia se examina la normativa nacional que prevé, en relación con el reparto de los fondos destinados a la concesión de una ayuda a la vivienda, un trato diferente para el nacional de un país tercero respecto del trato dispensado a los nacionales residentes en la misma provincia o región. En el caso en cuestión, el demandante fue beneficiario durante los años 1998-2008, de una ayuda a la vivienda prevista en el artículo 2, párrafo 1, de la Ley Provincial. Sin embargo, su solicitud de ayuda para el año 2009 había sido denegada "al haberse agotado el presupuesto, determinado de conformidad con la Decisión núm. 1885, que estaba destinado a los nacionales de países terceros".

3. Respecto del régimen de las ayudas y su compatibilidad con el mercado de la UE

Otro de los aspectos abordados por el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea es el que hace referencia a la compatibilidad con el mercado común de las ayudas estatales concedidas a favor de entidades promotoras de Vivienda Social. Así, la Sentencia del Tribunal de

[48] Caso Servet Kamberaj contra Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano, TJCE 2012\93

Justicia de la UE de 27 de febrero de 2014, *Caso Stichting Woonlinie contra Comisión Europea*[49].

En similar sentido la Sentencia *Caso Eric Libert y Otros contra Government flamand,* de 8 de mayo de 2013[50], hace referencia al Derecho de Establecimiento y prestación de servicios. En el presente supuesto se incorpora la referencia a una normativa nacional que impone una carga social a determinado operadores económicos, al concederles la correspondiente licencia de construcción[51]. Se produce en el presente caso además la aplicación de la aplicación de la «Decisión SIEG» relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86 [CE], apartado 2, a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general.

4. Respecto de la libre circulación de trabajadores y las políticas de lucha contra la discriminación en materia de Vivienda.

En este sentido destaca el caso *Comisión Europea vs Grecia,* en Sentencia de 20 de enero de 2011[52]. En el caso en cuestión la normativa griega reserva la exención del Impuesto de Bienes Inmuebles al adquirir un bien inmueble como primera vivienda únicamente a los residentes del territorio nacional y a los nacionales de origen griego que no residen

[49] TJCE 2014\75

[50] TJCE 2013\210

[51] Esta apreciación podría ser equivalente a cuando se impone en el sentido urbanístico la obligación de reservar tierra en los patrimonios municipales de suelo.

[52] TJCE 2011\2.

en dicho territorio en la fecha de la compra. A resultas de dicha decisión la Sentencia señala que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12 CE[53], 18 CE, 39 CE y 43 CE y 4, 28 y 31 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992[54].

— al conceder una exención del impuesto de transmisión de bienes inmuebles, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1, apartados 1 y 3, párrafo primero, de la Ley 1078/1980, únicamente a los residentes permanentes en el territorio nacional y excluir de dicha exención a los no residentes que tienen intención de instalarse en el futuro en ese territorio; y
— al conceder una exención de ese mismo impuesto, en determinadas condiciones, únicamente a los nacionales griegos o a los griegos de origen que adquieren una primera vivienda en el territorio nacional.

Por último, resulta de interés en la configuración del derecho a la vivienda, las exigencias relativas a la incorporación de procedimientos de certificación de eficiencia energética, y, en consecuencia, de transponer las Directivas que a la temática se refieren. El caso más reciente es el que integra la Sentencia de 13 de junio de 2013, que se refiere a la República Italiana, por una transposición incorrecta de la

[53] RCL 1999, 1205 ter.

[54] LCEur 1994, 66.

Directiva 2002/91/CE[55]. Se trata en suma de la constatación de la configuración del Derecho a la Vivienda en el ámbito internacional no como un derecho social, sino como un derecho humano que se configura a la luz de Naciones Unidas como condición previa para el disfrute de otros derechos humanos[56]. Así las cosas, veamos a continuación cual es la configuración jurídica del derecho en nuestro país.

II. EL DERECHO A LA VIVIENDA: ¿SÓLO UN DERECHO SOCIAL Y PRINCIPIO RECTOR EN ESPAÑA?

Pues bien así la cosas, en la Constitución Española el reconocimiento del derecho a la Vivienda como Principio Rector de la Política social y económica[57] ha evitado la inmediata configuración ab initio del derecho

[55] Incumplimiento de Estado – Directiva 2002/91/CE – Eficiencia energética de los edificios – Artículos 7, apartados 1 y 2, 9, 10 y 15, apartado 1 – Transposición incorrecta- No transposición en el plazo establecido – Directiva 2010/31/UE – Artículo 29.

[56] Señala en este sentido el informe UN – Hábitat, *op. cit*. Pp. 10 y ss., que "El acceso a la vivienda adecuada puede ser la condición previa para el disfrute de varios derechos humanos, en particular en la esfera del trabajo, la salud, la seguridad social, el voto, la privacidad, y la educación".

[57] Ex artículo 47 de la Constitución Española. Sobre la proyección de este artículo en la jurisprudencia constitucional hubo ocasión de reflexionar en Gómez Jiménez, *La intervención Administrativa en la Vivienda en España, 1938-2005*, Madrid, 2005. Montecorvo. Respecto de lo que significa la configuración del Derecho como principio rector de la política social y económica puede verse por todos: TAJADURA TEJADA, Javier: *Los principios rectores de la política Social y Económica.* Editorial Biblioteca Nueva, Madrid. 2004: CALVO ORTEGA, Rafael: "Reflexiones sobre los principios rectores de la política social y económica en la Constitución", *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación,* núm. 37, 2007; RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, Xaime: "Jurisdicción contencioso Administrativa, derechos fundamentales y principios rectores de la política social y económica", *Anuario da Facultade de Dereito da Universida da Coruña,* num. 14. 2010; COBREROS MENDAZONA, Edorta: "Reflexión General sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica", Revista Vasca

a la Vivienda como Derecho fundamental al no encontrarse regulado entre los artículos 14 al 29 de la Carta Magna. Sucede sin embargo que en el ámbito de los pronunciamientos jurisdiccionales internacionales ut supra descritos y en el marco de la configuración del acceso a la vivienda digna y adecuada como deber de los poderes públicos para remover los obstáculos que hagan la igualdad real y efectiva, la realidad de una proyección social del derecho a la vivienda – cuyo contenido socio- económico es innegable-, nos obliga como lo ha hecho recientemente la doctrina, a replantearnos la naturaleza jurídica del derecho en sí, y aproximarlo más a la esfera de los derechos fundamentales que a la de los principios rectores sin más de la política social y económica.

En cualquier caso, el mandato a los poderes públicos derivado del artículo 47 de la Constitución ha tenido en España una diversa proyección tanto respecto del acceso a las formas de tenencia del bien e propiedad como en arrendamiento, como respecto de la remoción de obstáculos – desde el fomento administrativo para el acceso a la vivienda. Referencias que se concretarán para el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza en la reciente aprobación de la Ley sobre la Función social de la Propiedad, que resulta a todas luces relevante para examinar la proyección del derecho a la vivienda desde la actuación administrativa en la que trae causa, y la configuración legal del derecho en sí.

---

de Administración Pública, núm. 19, 1987: SERRANO MORENO, José Luis: " Algunas hipótesis sobre los principios rectores de la política social y económica", Revista de Estudios Políticos, núm. 56, 1987.

1. El acceso a las formas de tenencia

La configuración del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada ha sido asociada en España con la identificación de acceso en propiedad y/o en alquiler. Si bien ambas fórmulas, han servido para dibujar las estadísticas oficiales. En este contexto, las últimas estadísticas en materia de vivienda según el INE, en el censo de Población y Viviendas para el año 2011, revelan que se ha producido un incremento progresivo del número de viviendas en régimen de alquiler en comparación con el volumen de viviendas en régimen de propiedad. Este incremento del número de viviendas en alquiler en relación con el número de viviendas en propiedad se ha producido en todas las Comunidades Autónomas, con excepción de Canarias, y las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Las Comunidades Autónomas que han tenido mayor incremento en el número de viviendas en régimen de alquiler han sido la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha y la Comunidad Foral de Navarra, con incrementos que van del 6.8% al 10.3% respectivamente en la primera y del 7% al 10.9 %, en el caso de la segunda.

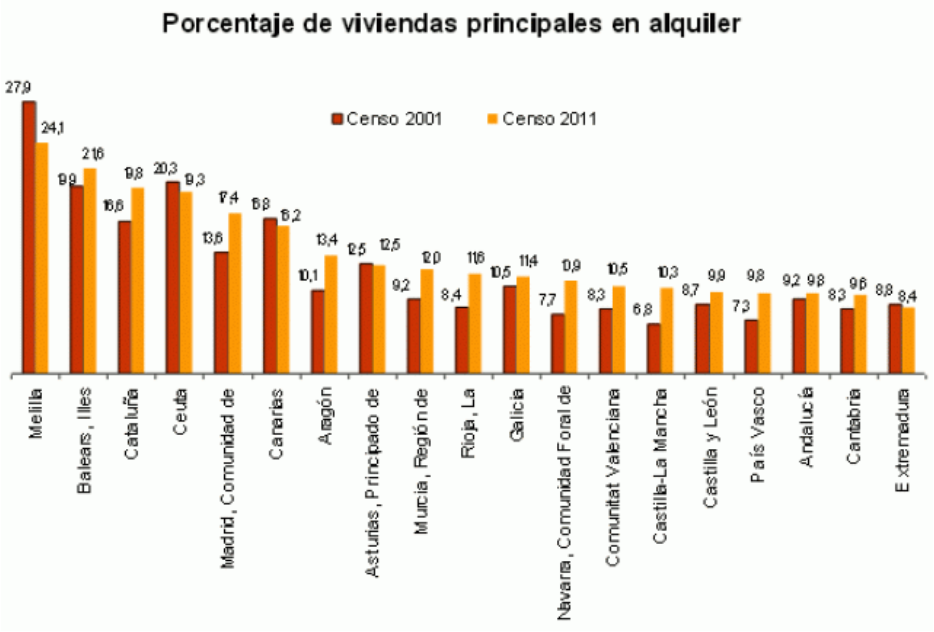


Figura 2. Incidencia del alquiler como forma de acceso a la vivienda principal.
Fuente: Censos de Vivienda 2001/2011.

Las razones que han motivado este incremento en el número de viviendas en régimen de alquiler son diversas y reflejan las medidas de políticas económicas y legislativas adoptadas a nivel nacional, al mismo tiempo que vienen a reflejar una situación difícil respecto de la tenencia de vivienda en propiedad, - en la sucesión de los embargos de vivienda y el estancamiento en la construcción de nuevas unidades como resultado de la crisis inmobiliaria. Podríamos decir por tanto que hay razones, económicas, políticas y normativas que explican la caída de la propiedad frente al alquiler en un contexto de vivienda en régimen de propiedad, como es el que viene a caracterizar tradicionalmente al mercado español de vivienda.

A esta radiografía sesgada del mercado de la vivienda en alquiler, hay que añadir la nacionalidad de los que acceden al bien en alquiler. Así, según señala el INE, en los hogares en que todos sus miembros son españoles, el régimen de tenencia más frecuente es el de propiedad. En este tipo de hogar el porcentaje de viviendas en alquiler representa sólo el 8,4 %. En cambio, en el caso en que algún miembro de la familia sea de nacionalidad extranjera, residiendo legalmente en España el porcentaje de vivienda en régimen de alquiler se dispara hasta el 49,9% siendo el alquiler de vivienda la forma de tenencia más frecuente[58]. Incide en la forma de tenencia también otra variable cual sea la edad. La tradicional distribución del régimen de tenencia se acentúa a medida que se envejece. Esto ha sido así en los últimos datos aportados por el censo de población y vivienda de 2001, y se mantiene en los datos del censo de vivienda actual. Según el estudio realizado por Fotocasa[59], el sentimiento de apego a la propiedad se acentúa con la edad. El estudio cerrado en 2011, que analiza aspectos relacionados tanto con la financiación, como con las preferencias de los españoles, (y por Comunidades Autónoma), respecto de la forma de acceso y de la configuración de la vivienda "ideal", señala que el 89,7 % de las personas mayores de 45 años, manifiestan un sentimiento arraigado de la propiedad. Mientras que, entre las personas comprendidas entre 18 y 30 años, sólo un 77,1 %, de la población comparte esa opinión. La encuesta que ha sido configurada para pulsar las preferencias respecto

[58] Siendo el porcentaje de vivienda total mente pagada en régimen de compraventa tan sólo del 17%.

[59] Fotocasa.es trends. Los españoles y su relación con la vivienda. En http://trends.fotocasa.es/pdf/trends.pdf

de la propiedad sitúa entre los valores para inclinar la balanza a favor de la propiedad, argumentos como que comprar una vivienda es más rentable que el alquiler, sentimiento compartido por el 75,3 % de los jóvenes. En este caso, en sintonía con el pensamiento de las personas mayores de 45 años (75,4 %), o que alquilar es tirar el dinero, siendo sólo un 52,0 % de los jóvenes los que opinan, que alquilar es tirar el dinero. Esto es, la tendencia al alquiler suele ser mejor entendida por los jóvenes que por los mayores. Influyen en la percepción de esta realidad de tenencia, la dificultad en el acceso a la vivienda, en régimen de propiedad, al carecerse de los recursos económicos para ello. Prueba de ello es que un 49,1 % de la población mostraba intención de adquirir una vivienda si el mercado se lo permitiese. Así sólo un 4,0 % de población española ha venido a considerar el alquiler como una forma de vida, y ello con independencia de la necesidad de optar por la fórmula de alquiler en lugar de adquirir en propiedad, o de las fluctuaciones del mercado y del parque de viviendas en alquiler. Al hilo de estas consideraciones parecería pues, que si el mercado diera las opciones los españoles seguirían aferrados a un modelo de tenencia en propiedad alejado de otros modelos europeos en los que el alquiler es la forma habitual de acceso al bien.

La dicotomía entre estas dos variables se rompe sin embargo cuando se aproxima el detalle más actual de los embargos por impago de las cuotas del préstamo hipotecario, y por la incapacidad de satisfacer el modelo ideal de vivienda en propiedad al carecerse de los ingresos necesarios para asegurar la tenencia de la vivienda.

Datos, sin embargo, que deben ponerse contrastarse con la configuración del acceso al bien desde la perspectiva de los derechos de configuración legal a la vivienda, y que permiten explorar otras fórmulas de tenencia que, si bien no son tan conocidas, no resultan sin embargo nuevas en el ordenamiento jurídico español, ni en los antecedentes históricos y de derecho comparado que analizaremos.

Así, que la fórmula de tenencia en alquiler se esté consolidando deriva no sólo de la intención de promover el alquiler frente a la propiedad, sino al impacto de la crisis. De tal forma, que según el estudio reseñado ut supra, la elección entre el alquiler y la compraventa se decanta hacia el alquiler (según el 23,7% de los casos), ya que la situación financiera no permite adquirir una vivienda en propiedad. Aunque justamente la crisis inmobiliaria ha provocado otra reacción no menos significativa, cual sea el miedo a no poder afrontar los costes futuros de adquirir una vivienda (11,9 %). Resulta entonces que la descripción de los miedos que anteceden lo son en función de la percepción de falta de suficientes garantías en el sistema jurídico que permitan en caso de una situación económica difícil acceder al bien.

El Defensor del Pueblo, en sendos informes elaborados entre los años 2012 y 2013[60], ha puesto de manifiesto la necesidad de abordar aspectos concretos del mercado hipotecario y de la vivienda, haciéndose eco de

[60] Informes del Defensor del Pueblo de España, "Crisis Económica y Deudores Hipotecarios", actualización de 9 de abril de 2013 del Informe que con la misma denominación y con la incorporación de propuestas fue publicado en 2012. Sobre aspectos relacionados destacan también los informes: "La realidad Catastral en España. Perspectiva del Defensor del Pueblo" y el "Estudio sobre Viviendas Vacías", de marzo de 2013.

las reflexiones derivadas de la jurisprudencia de la Unión Europea, y de las especificas previsiones sobre la dación en pago, y los efectos derivados del incumplimiento de los pagos en los procesos de ejecución hipotecaria.

Pues bien ni las recomendaciones del Defensor del Pueblo, a las que haremos cumplida referencia, ni las disposiciones aprobadas por las Cortes Generales, al respecto de las medidas para mejorar el acceso al bien, así como el mantenimiento del mismo han tenido hasta la fecha los resultados esperados.

2. Marco Nacional de las disposiciones para el fomento del Alquiler de vivienda en España

A la configuración constitucional del Derecho a la Vivienda ha seguido en el ámbito de la atribución de competencias la incorporación del título de legislación civil[61], como atribución competencial exclusiva al Estado en la materia. En desarrollo de la legislación en materia civil respecto del arrendamiento de vivienda las Cortes Generales aprobaron sendas disposiciones normativas que se ocuparían de regular el mercado de alquiler de vivienda. A saber: la Ley 29/94, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos[62] y su modificación por Ley 4/2013, de 4 de junio sobre flexibilización y fomento del mercado de vivienda en alquiler[63]. La reforma operada en el año 2013 atendió a la necesidad de

[61] Artículo 149.1.8 CE.

[62] BOE de 25 de Noviembre de 1994.

[63] Sobre las razones que han llevado a la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, puede verse, S. QUICIOS MOLINA, "Estudio de las disposiciones de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del

fomentar el mercado del alquiler a través de la modificación de la duración del contrato de arrendamiento de vivienda, que pasó a ser de cinco a tres años. La flexibilización del mercado de alquiler de vivienda incorporó además elementos de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al introducir el desahucio exprés, y los registros de sentencias firmes de impagos de rentas de alquiler[64]. La razón de ser de este registro, se encuentra en la necesidad de "ofrecer información sobre el riesgo que supone arrendar inmuebles a personas que tienen precedentes de incumplimiento de sus obligaciones de pago de renta en contratos de arrendamiento y que, por dicho motivo, hayan sido condenadas por sentencia firme en un procedimiento de desahucio del artículo 250.1.1.º o del artículo 438 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, el secretario judicial correspondiente remitirá dicha información al Registro de sentencias firmes de impagos de rentas de alquiler". Además, no sólo se contemplan los supuestos de declaración por medio de sentencia firme sino que el apartado, 3. del artículo 3 de la Ley, incluye previsiones respecto de la declaración de la persona responsable de impago de la renta por medio de laudo arbitral.

Además, la Ley, que hacía referencia a la subsistencia de las ayudas contenidas en los planes de vivienda vigente en el momento, vendría a suprimir[65] y modificar el régimen de las ayudas de subsidiación de

---

alquiler de viviendas. En particular, novedades del juicio de desahucio, registro de arrendatarios morosos y régimen transitorio*", Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial*, núm. 34/20104, pp. 49-78.

[64] Artículo 3 de la Ley 4/2013.

[65] Según señala la Disposición Adicional II respecto del régimen aplicable a las ayudas de los Planes Estatales de Vivienda y rentas básicas de emancipación.

préstamos, las Ayudas Estatales Directas a la Entrada y las subvenciones de los Planes de vivienda[66] así como las ayudas de la Renta Básica de Emancipación, que se establecieron por el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre.

Es interesante en este sentido recordar que una de las medidas que se pusieron en marcha para favorecer el acceso al mercado de vivienda en alquiler fue justamente la Renta Básica de Emancipación[67]. La renta Básica de Emancipación nació con la finalidad de cumplir una función social al ayudar económicamente mediante ayudas del Estado al acceso al mercado en régimen de alquiler[68]. Así, las medidas de fomento al alquiler de vivienda se contenían no solamente en el ámbito de otras legislaciones sectoriales[69] sino que se integraron con carácter transversal a través de los Planes de Vivienda. De esta manera, los Planes de Vivienda pasaron, de ser instrumentos económicos para la planificación del número de unidades de vivienda que vinieran a satisfacer la demanda de la misma, a convertirse en los instrumentos de reordenación y fomento de las políticas de vivienda en alquiler.

No cabe duda que la incidencia en la composición del parque de vivienda española con todo es limitada, dado que como exponíamos en

---

[66] Cuyos efectos se mantuviesen a la entrada en vigor de la Ley.

[67] http://es.wikipedia.org/wiki/Renta_B%C3%A1sica_de_Emancipaci%C3%B3n; y las referencias oficiales contenidas en http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/_ESPECIALES/VIVIENDA_JOVEN/INFO_INQUILINOS/

[68] La Renta Básica de Emancipación entró así en vigor en el año 2008, siendo suprimida en 2013.

[69] Así como por ejemplo las medidas de carácter fiscal, o financiero al arrendamiento.

otro lugar el número de viviendas sujetos a algún régimen de protección pública no resulta en términos absolutos significativo[70] Basta un examen detallado de los planes Estatales de Vivienda[71] y su proyección en número de ejecuciones de actuaciones inmobiliarias, para comprender el alcance de la incorporación de medidas de fomento del alquiler de vivienda en los mismos.

En cualquier caso, sirva la descripción anterior para entender el alcance de la proyección y mandato constitucional del principio rector desde el estricto ámbito de la configuración de la tenencia de vivienda, entendida ésta como un aspecto básico en la configuración de la vivienda como derecho humano.

3. Algunas reflexiones sobre el marco Nacional para la prevención de los desahucios, y la accesibilidad de la Vivienda en Propiedad en España

España es un país de propietarios[72], como teníamos ocasión de apuntar siguiendo los datos estadísticos del porcentaje de viviendas en propiedad respecto de viviendas en régimen de alquiler. No obstante la configuración misma del derecho de propiedad amerita un examen

[70] No supera el 10 por ciento, del parque de Vivienda Español.

[71] Hemos realizado un análisis en este sentido en M. L. GÓMEZ JIMÉNEZ, "La Intervención Administrativa en Vivienda en España, 1938-2005", *Montecorvo*, 2004, Madrid.

[72] En la comparativa con otros países de nuestro entorno y de otros países en el ámbito Norteamericano esta es una de las primeras valoraciones que se destacan (puede verse entre otros nuestro aporte de derecho comparado en este sentido (Public Choices and Housing Opportunities for seniors Citizens: different scenarios in United States and Spain, *Chicago- Kent Journal of International and comparative Law,* núm. 2012.

detallado cuando se transforma en examen de la propiedad urbana o inmobiliaria, en la medida en que viene a modularse por la función social a la que el artículo 33 de la CE hiciera referencia, pero con las características de las limitaciones derivadas de la configuración legal que supone el ejercicio del urbanismo como función pública, y de la misma configuración de la propiedad inmobiliaria como parte del derecho a una vivienda digna y adecuada[73]. La problemática jurídica que conlleva la definición del contenido esencial del "derecho a la propiedad inmobiliaria" y "a la propiedad urbana", no integra sin embargo los elementos extrajurídicos, presentes en el contexto socioeconómico, que acaban condicionando el acceso al bien, en el marco de un mercado inmobiliario que configura la propiedad como valor de cambio desconectado de la función social que debe cumplir en todo momento. Pues si bien la vivienda se configura como el elemento esencial a partir del cual se establecen las coordenadas de la cohesión social, en la medida en que permite la configuración del espacio de convivencia en el que se desarrolla la vida humana (ya sea en el entorno rural o urbano), lo cierto es que la proyección social que la misma tiene se desdibuja cuando se opera con el bien en el ámbito financiero y especulativo y sin referentes sociales. Este contraste entre la configuración de las disposiciones financieras y las previsiones normativas es el que permite entender la dinámica de exclusión social referenciada en procesos de embargos de vivienda al que hemos asistido en los últimos tiempos. Así, por obvio que pudiera resultar la reflexión sobre esta distinción de paradigmas de análisis, ambos confluyen en la

[73] Artículo 47 CE.

configuración del derecho de propiedad urbana, y en las limitaciones urbanísticas y edificatorias que ésta incorpora desde su configuración no ya como propiedad desagregada[74], sino como un bien[75] familiar[76].

Además, la definición de la propiedad privada urbana sometida a la función social reconocida en el artículo 33 de la Constitución en tanto que principio rector de la política social y económica, permite la configuración de la protección a la vivienda desde una modulación social que casa mal con la proyección que el bien vivienda tiene en el mercado hipotecario. Dado que la accesibilidad al mismo exige la financiación adecuada, y que dicha financiación resulta por lo general escasa para el acceso en régimen de vivienda libre a la misma, en el mercado sin ningún apoyo ni la constitución de garantía hipotecaria, la configuración del acceso al mercado de hipoteca de vivienda resulta esencial para entender y configurar el propio régimen aplicable a la accesibilidad al bien. Sucede, sin embargo, que la normativa hipotecaria, nació con otra finalidad distinta de la de servir de válvula de entrada en el mercado de futuros adquirentes de vivienda, y sucede, que en la configuración de la misma intervienen de manera determinante las entidades financieras cuyos intereses de lucro económico contrastan con la función social que el bien debe prestar en

[74] En el sentido en el que lo fuera en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1993. Ley 8/93, de Valoraciones.

[75] Tal y como la configura al Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobada por Texto Refundido de 2008.

[76] STS de 31 de diciembre de 1994, respecto de la configuración de la vivienda como bien familiar y no patrimonial.

la sociedad para aquellos que, carentes de la financiación adecuada acuden al préstamo hipotecario.

No obstante, lo cual, y sin hacer en este lugar un examen riguroso de las características del sistema hipotecario español, conviene apuntar que la facilidad para el otorgamiento del crédito hipotecario ha sufrido también las consecuencias lógicas del retraimiento económico motivado por la escasez de recursos que trae aparejada toda crisis[77]. En este contexto el legislador ha tratado de responder con cierta "inmediatez" a la problemática que los desahucios han ocasionado en el orden social, en parte motivada por la repercusión de los pronunciamientos del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en nuestro país, así el Real Decreto Ley1/2015, de 27 de febrero, ha venido a ampliar hasta 2017,la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables, contenido en la Ley 1/2013, de 14 de mayo de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, así como el colectivo que puede beneficiarse de la medida.

Si ello no fuera suficiente, el examen de la normativa de desarrollo en aplicación del artículo 47 de la Constitución, (ya sea bajo tenencia en

[77] Resulta interesante por lo demás la expresión de los profesores García Delgado y Martín Rodríguez, Manuel para los que las medidas de protección a los deudores hipotecarios han sido las correctas.

(http://economia.elpais.com/economia/2014/01/10/actualidad/1389353957_262951.html), Cuestión que contrasta con las valoraciones de la primera parte de este trabajo en el que la Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la UE , planteaba la necesidad de operar ajuste normativos que permitieran la mejora en la protección de los usuarios y quienes pretenden acceder a una vivienda en el mercado inmobiliario español.

régimen de propiedad como de alquiler), ha puesto de manifiesto sus insuficiencias para resolver los problemas sociales vinculados a la carencia de una vivienda digna y adecuada. Además, los vaivenes del mercado inmobiliario otrora ocupado con la edificación de nuevas unidades, y hoy ocupado con la reactivación del sector vía rehabilitación de vivienda, genera tras la aprobación de la Ley 20/2014, de 29 de octubre[78], de Delegación al Gobierno para dictar determinados textos refundidos en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguiente de la Constitución Española, cierta expectación. Y ello por cuanto, si recordamos la significativa aprobación de la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana, que ha supuesto un cambio de paradigma en la ordenación inmobiliaria de los procesos de rehabilitación inmobiliaria y las implicaciones que incorpora respecto de la ordenación urbana, no es de extrañar que la idea de su reforma resulta cuanto menos sugerente. Así, la Ley de delegación al Gobierno contempla en el apartado h) la autorización para la refundición del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas[79].

A saber, de los artículos 1 a 19; de las disposiciones adicionales primera a cuarta; de las disposiciones transitorias primera y segunda y de las disposiciones finales duodécima y decimoctava; así como de las disposiciones finales decimonovena y vigésima y de la disposición derogatoria, en la medida en que se refieran a alguno de los preceptos

[78] BOE de 30 de octubre de 2014, núm. 263.

[79] RCL 2013, 979.

reseñados. Esto es, el mandato al ejecutivo de elaborar un Texto Refundido resultará en una propuestas normativas integradas de urbanismo y edificación, esperemos que sostenible[80].

Mientras, y en este contexto, la regulación futura de la normativa urbanística deberá integrar los aspectos específicos de la regulación sobre regeneración urbana, lo cual no resulta extraño en el tenor de las operaciones urbanísticas que se incorporan. Más relevante es en cambio, la proyección de esta normativa básica respecto de las medidas orientadas a la rehabilitación de vivienda, toda vez, que deban tenerse en cuenta las exigencias de eficiencia energética. Exigencias que lo son para el Estado Español en su conjunto, y que en su proyección sobre la definición de las competencias autonómicas y su desarrollo resultan de específico interés para el legislador autonómico y para el operador jurídico a escala local. Pero aún de más peso si cabe, es la configuración del derecho a la vivienda, como aquel derecho humano de configuración legal, a resultas del ejercicio imaginativo del legislador, que no ampara su calificación como derecho fundamental en el derecho interno, por más que así sea en el orden internacional, como hemos tenido ocasión de vislumbrar.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

En la primera parte de este trabajo hemos examinado la configuración del derecho a la Vivienda desde la proyección internacional que reflejan

[80] Con la expresión de que una vez aprobada dicha refundición, los textos que se refunden deberán ser derogadas con carácter expreso (según señala el artículo 2 de la Ley).

los pronunciamientos de órganos jurisdiccionales internacionales, para concluir que bajo estas coordenadas el Derecho a la Vivienda es examinado como un derecho humano, que comporta no sólo obligaciones de hacer, sino obligaciones de no hacer (como la protección de desalojos arbitrarios) o la protección frente a actuaciones provenientes de terceros, en el respeto a la dignidad humana.

En el contraste que demanda la atención a la coyuntura socioeconómica del sector inmobiliario en los últimos años, la configuración legal del derecho a la vivienda resulta especialmente relevante en nuestro país. Así, el mandato a los poderes públicos que el artículo 47 de la Constitución Española introdujera, ha sido superado por la imbricación del urbanismo como función pública, y la modulación de la función social de la propiedad urbana e inmobiliaria, al configurarse este no como un derecho aislado sino como derecho "sine qua non" del ejercicio de otros como la dignidad o el libre desarrollo de la personalidad. El resultado, es la calificación del derecho a la vivienda no ya como un principio rector sino como un derecho humano de carácter básico, con proyección social.

En este contexto, los efectos de la crisis económica, en el sentir de muchas familias, y las dificultades para mantener sus viviendas, así como el drama motivado por la falta de una política pública que sitúe el derecho a la vivienda en el centro de la actuación de los poderes y operadores públicos y económicos, genera cuando este derecho no puede hacerse efectivo, la vulneración de las condiciones mínimas y permiten calificar dicha vulneración como trato inhumano.

Esta consecuencia jurídica auspiciada desde referencias jurisprudenciales internacionales, y desde su proyección y aplicación en nuestro país, denota que no estamos sólo antes un principio que debe regir la actuación de las Poderes Públicos, y por tanto un contenido prestacional, sino que en la configuración del derecho a la vivienda reside un derecho fundamental social, con carácter subjetivo[81] al servicio de la generación de unas condiciones de vida que garanticen la libertad funcional individual[82] y lo que es más importante vinculado a la salvaguarda de la dignidad humana, a la luz de la cual se deben interpretar los derechos fundamentales ex artículo 10 de nuestra Constitución.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA MACHO: "Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derecho funcional de libertad", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, 2009

- GARRIDO, PILAR; "El Derecho a una vivienda digna en España. Crisis residencial: Origen, consecuencias y respuesta de los poderes públicos", en Url: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3508_3.pdf

[81] López Ramón, Fernando, en *Construyendo el Derecho a la Vivienda*, Marcial Pons. Madrid. 2010.

[82] En este sentido puede verse el magnífico trabajo del Prof. Dr. García Macho: " Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derecho funcional de libertad", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, 2009. Pág. 86.

- GIANCARLO ROLLA: "La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales: su contribución a la formación de una jurisdicción constitucional de los derechos y las libertades", Revista Europea de Derechos Fundamentales, núm. 15, 2010.

- GOLAY CHRISTOPHER AND MELIK OZLEN; "El Derecho a la Vivienda: un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales", 2013.

- GÓMEZ JIMÉNEZ, M.L., "Diversity and the Law: everybody is equal before the law?", en *Diversity and the process of marginalization, giving the voice to the hidden ones. Social Critical Studies. Bournemouth, 2014.*

- *Housing for seniors: An overview of policies and challenges for an active ageing in Spain,* in GÓMEZ JIMÉNEZ, AND PARKER JONATHAN, *Active Ageing: Perspective from Europe on a vaunted topic. Critical Studies on Socio cultural Diversity*. London 2014. Pp. 70-81.

- La Intervención Administrativa de la Vivienda en España (1938-2005), *Montecorvo, 2006.*

- JIMÉNEZ GARCÍA, F. "Tomarse en serio, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Especial referencia a los derechos sociales, el derecho a la vivienda, y la prohibición de desalojos forzosos", en Revista Española de Derecho Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Núm. 101, 2014.

- JIMENA QUESADA, L.: "La jurisprudencia europea sobre derechos sociales", en A. von Bogdandy, H. Fix Fierro, M. Morales Antoniazzi y E. Ferrer MacGregor (Coord.), Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011

- LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO: *Construyendo el Derecho a la Vivienda*, Marcial Pons. Madrid. 2010

- "El Derecho Subjetivo a la Vivienda", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014.

- MARÍN LÓPEZ, JUAN JOSÉ: "Las acciones de clase en el derecho español" INDRET, Barcelona, julio 2001.

- ONU HÁBITAT, "El Derecho a una VIVIENDA adecuada", Naciones Unidas. Folleto informativo núm. 21, Derechos Humanos. Geneva, 2014.

- PISSARELLO, GERARDO: "El Derecho a la Vivienda como derecho Social: implicaciones constitucionales". *Revista Catalana de Droit Public* núm. 38, 2009.

- RIPOL CARULLA, SANTIAGO, "La ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico español", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 15, 2010.

-SABATE BAYLE, ELSA: Prejudicialidad civil y Cláusulas Suelo, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 2016.

- SCANTHOLN AND HITEHEAD, *Social Housing in Europe; a review of Policies and outcomes*", en London School of Economics and Political Sciences, HEIF, London, December 2008.

SOSTENIBILIDAD DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL EN ANDALUCÍA A LA VISTA DE LA LOUA Y EL PLAN DE VIVIENDA 2016-20

Dr. Antonio J. Vargas Yáñez
antoniovy@uma.es
Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Málaga
Universidad de Málaga

RESUMEN

La consagración que tanto la legislación vigente hace del derecho a la vivienda como un derecho básico se refleja en las medidas económicas y urbanísticas que desarrollan las diversas administraciones para facilitar desarrollo. En este contexto es necesario valorar la coherencia entre ambas políticas en una comunidad como Andalucía y las posibilidades de satisfacción que proporciona este tándem normativo, en la certeza de que su análisis permite sacar conclusiones extrapolables a otras comunidades.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que, desde la aprobación del último Plan Estatal de Vivienda, la política ha virado desde la promoción del acceso en propiedad hacia el acceso en alquiler. Cambio que conlleva una transformación en el modelo de negocio que encierra la promoción de las viviendas protegidas para los promotores privados, cuyas repercusiones en la viabilidad de la política de promoción de viviendas de protección oficial debe ser analizada desde el momento en el que la administración no tiene capacidad responder en solitario a toda la demanda existente.

PALABRAS CLAVE

Vivienda de Protección Oficial, viabilidad económica.

ABSTRACT

The recognition that the current legislation make of the right of housing as a basic right is reflected in the economics and urban measures developed by the different administrations to facilitate its development. In this context, it is necessary to assess the coherence between both politics in an autonomous region as Andalucía and the possibilities of the satisfactions provided by this normative tandem, in the certainty that its analysis allows to get translatable conclusions to other autonomous regions.

At the same time, we have to keep in mind that the politic has turned from the promotions of property access to rental access since the approval of the last State Housing Plan. This change entails a transformation in the business model of the construction of the official protection housing for the private developers. Its repercussions on the viability of the politics of promotions of official protection housings must be analysed from the moment the administration has not capacity to respond to all the demand alone.

KEY WORDS

Official protection housings, Economic viability.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

II. EL RÉGIMEN DE LA VIVIENDA PROTEGIDA EN EL PLAN ANDALUZ DE VIVIENDA 2016-2020

III. EL APOYO ECONÓMICO A LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL EN LOS PLANES DE VIVIENDA

1. Las condiciones económicas de la promoción de vivienda protegida en el Plan de Vivienda de Andalucía 2016-20.

2. El precio máximo del suelo.

IV. VIABILIDAD DE LAS PROMOCIONES DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

V. CONCLUSIONES

VI. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece el derecho de cualquier persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, entre otros aspectos, el acceso a la vivienda. Ese mismo derecho es reconocido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC (1977), en cuyo apartado 1º del artículo 11 se establece que los Estados reconocen *"el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso*

alimentación, vestido y vivienda adecuados", y los exhorta a tomar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.

En España, el artículo 47 de la Constitución Española reconoce el derecho de todos los españoles "*a disfrutar de una vivienda digna y adecuada"* y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones necesarias y establezcan *"las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación"*. Derecho que queda recogido en el Artículo 5. *Derechos del ciudadano* del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, donde expresamente se recoge:

> *"Todos los ciudadanos tienen derecho a: a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados".*

Al mismo tiempo, el artículo 149 de la Constitución, otorga al Estado la competencia exclusiva en el establecimiento de las bases de la ordenación del crédito y la banca, así como de la planificación general de la actividad económica. Lo que lo habilita para elaborar los Planes Estatales de Vivienda.

En lo que se refiere a la Comunidades Autónomas, en el artículo 148 se establece la posibilidad de que puedan asumir las competencias en

materia de vivienda, como es el caso de la comunidad autónoma andaluza. En concreto, los artículos 25 y 37.1.22 del Estatuto de Autonomía para Andalucía reconocen los derechos a una vivienda digna y adecuada, y al uso racional del suelo. Mientras que el artículo 56.1.a) recoge las competencias de la Comunidad en materia de vivienda, y en concreto, dicta que le corresponde a la comunidad autónoma andaluza:

- 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.

El Estatuto también establece en su artículo 92.b) las competencias de los ayuntamientos en la *"planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial"*.

De este modo, la mayor o menor satisfacción del derecho que todos los españoles tenemos de acceder a una vivienda es el resultado de la combinación de tres políticas diferentes (económica, de vivienda y suelo), competencias de tres administraciones diferentes: la política económica, competencia de la administración central; la política de vivienda, competencia de las comunidades autónomas y los ayuntamientos; y la política de suelo, competencia municipal.

Históricamente, en España, la estrategia pública para facilitar el acceso a la vivienda de los sectores económicos menos favorecidos se ha fundamentado en una política de promoción de Vivienda de Promoción Oficial, VPO, (en algunos casos de promoción pública y en otros privada) y los planes de vivienda que se han sucedido desde 1981. Andalucía cuenta con una tradición de planes de vivienda que se remonta a 1992, fecha desde la que se han sucedido cinco planes autonómicos que han culminado con el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, aprobado mediante Decreto 141/2016, de 2 de agosto (2016).

La necesidad de complementar estas iniciativas con unas medidas de carácter urbanístico fue puesta de manifiesto en pleno *boom* de la construcción (1997-2007) cuando en 2002 se aprueba la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, LOUA (2002). Esta ley se hace eco de la dificultad que existía para encontrar suelos con un coste razonable que pudieran destinarse al desarrollo de viviendas protegidas, en las que su precio tasado condiciona el precio máximo del suelo que pueden soportar. Con este motivo, la LOUA establece un mecanismo de reserva de parte del aprovechamiento de los nuevos sectores

residenciales a desarrollar urbanísticamente para este fin. En concreto, el artículo 10.1.B) a) de la LOUA plantea asegurar la reserva y promoción de viviendas de protección oficial (VPO) u otros regímenes de protección pública, estableciendo una reserva del treinta por ciento del aprovechamiento objetivo para la construcción de este tipo de viviendas en las áreas o sectores cuyo uso característico sea el residencial, que podrán desarrollarse por promotores públicos o privados.

En el caso de los ayuntamientos, el desarrollo de las políticas de vivienda se sustenta en la cesión gratuita de parte del aprovechamiento urbanístico de los nuevos sectores que se incorporan a la ciudad conforme a lo establecido en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (2013). En concreto, el artículo 18 *Deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias*, establece en su apartado b) la obligación de:

> *b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.*

> *Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento.*

Que en situaciones excepcionales puede elevarse hasta el 20 por ciento.

Esta *"entrega"*, se considera *"cesión"* en el ordenamiento jurídico andaluz y está establecida en el 10 por ciento en el artículo 54.2.B) de la LOUA.

> *b) La superficie de suelo con aprovechamiento lucrativo, ya urbanizada, precisa para materializar el diez por ciento del aprovechamiento medio del • área de reparto.*

De las que, conforme al artículo 31 del Plan Andaluz de Vivienda 2016-20, el 50 por ciento de viviendas *"se calificarán de régimen especial y preferentemente se cederán en alquiler o se destinarán a cooperativas de cesión de uso... salvo que el plan municipal de vivienda y suelo correspondiente justifique su destino a otro programa, previo informe favorable de la Consejería competente en materia de vivienda".*

De este modo, los elementos que configuran el contexto en el que deben valorarse las posibilidades efectivas de desarrollo de una política de construcción de viviendas de protección oficial en Andalucía son:

— Obligación de reserva del 30 por ciento del aprovechamiento de los nuevos sectores urbanísticos para la construcción de viviendas de protección pública.

— Cesión libre de cargas del 10 por ciento del aprovechamiento urbanístico de los nuevos sectores a la administración.
— Calificación del 50 por ciento de las viviendas sobre suelos provenientes del aprovechamiento urbanístico cedido a los ayuntamientos como viviendas de régimen especial.
— Apoyo económico-financiero de la promoción de viviendas protegidas mediante el Plan de Vivienda vigente.

Y de la viabilidad de las diferentes acciones y la coherencia del conjunto dependerán las posibilidades reales de satisfacer el derecho de acceso a la vivienda.

II. EL RÉGIMEN DE PROPIEDAD DE LA VIVIENDA PROTEGIDA EN EL PLAN ANDALUZ DE VIVIENDA 2016-20

Tradicionalmente, la regulación de las ayudas a la vivienda protegida y los planes de vivienda han contemplado tanto a la promoción de vivienda en alquiler como a la de vivienda en propiedad.

Este enfoque se vio cuestionado con la aprobación del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regulaba el *Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016*, popularmente conocida como Ley de las 3R, y la posterior aprobación, en el contexto andaluz, del Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el *Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020*.

En concreto, la exposición de motivos de Ley de las 3R, reconoce que todos estos planes han tenido como elementos comunes el fomento de la

producción de un volumen creciente de viviendas, fundamentado en la ocupación de nuevos suelos y en el crecimiento de las ciudades; y una apuesta por la propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda. Y al mismo tiempo declara la necesidad de reorientar las políticas en esta materia, a la vista del excedente de vivienda acabada, nueva y sin vender, generado por la crisis económica financiera que ha sucedido al último boom inmobiliario. Excedente que contrasta con las dificultades de los ciudadanos para acceder a una vivienda, y en especial, con la de aquellos que forman parte de los sectores más vulnerables. Paralelamente, la Ley reconoce la debilidad del mercado del alquiler de vivienda en España. La conclusión del legislador es que *"la realidad económica, financiera y social hoy imperante en España, aconseja un cambio de modelo que equilibre ambas formas de acceso a la vivienda"* y orienta el Plan hacia una reactivación del sector de la construcción *"a través de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas y contribuir a la creación de un mercado del alquiler más amplio que el actual"* y *"comprometer a las Administraciones públicas en la generación de un parque público de viviendas que pueda servir para crear una oferta en alquiler"*.

De este modo, se rompe con la línea seguida por los Planes de Vivienda que se habían venido sucediendo desde 1981, al apostar en exclusividad por el alquiler como forma de acceso a la vivienda y no contemplar, entre los ocho programas en los que se estructura el Plan, uno solo dedicado al acceso a la vivienda en propiedad, que no sea el compromiso de mantenimiento de la subsidiación de los prestamos convenidos.

Como en los casos anteriores, la gestión de las ayudas del Plan corresponde a las Comunidades Autónomas, que las estructuran mediante la aprobación de sus respectivos planes de vivienda una vez que se instrumenta la colaboración entre ellas y el Estado a través de los oportunos convenios.

En Andalucía, el último plan desarrollado hasta la reciente aprobación del Plan de Vivienda 2016-2020 fue el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 (2008), aprobado mediante Decreto 395/2008, de 24 de junio. El plan apuesta por la rehabilitación del parque de vivienda, sobre la que piensa que *"está llamada a desempeñar un papel relevante en el cambio de modelo productivo del sector económico vinculado a la construcción residencial"*. No obstante, entre los tres fines fundamentales que pretende priorizar establece en primer lugar *"Facilitar el acceso a la vivienda a la ciudadanía en condiciones asequibles y evitar la exclusión social"*, que viene a desarrollarse en el Título II del decreto, dedicado a las disposiciones en materia de vivienda y en el que, aunque se hace referencia a las viviendas protegidas en venta, en la práctica no se desarrolla ninguna iniciativa de fomento del acceso a la vivienda en propiedad que no sea la priorización de las viviendas en alquiler con opción a compra frente a las circunscritas al mero alquiler (artículo 22.4).

III. EL APOYO ECONÓMICO A LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL EN LOS PLANES DE VIVIENDA

Todos los planes de vivienda han contemplado distintos tipos de ayudas a la promoción, la adquisición o el alquiler de viviendas. Ayudas que podían consistir en la carencia del préstamo vinculado a la promoción de las viviendas protegidas en régimen de alquiler y la subsidiación de la cuota de amortización (capital más intereses), variando los porcentajes de ayuda sobre la cuota en cada Plan.

Todas estas de los diferentes planes de vivienda fueron recogidas en diferentes decretos y órdenes aprobados con posterioridad a los planes. Con esta fórmula, el Decreto 166/1999 de 27 de julio recogió las ayudas al III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002, del mismo modo que con el Decreto 149/2003, de 10 de junio, se aprobó el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 y se regulan las actuaciones contempladas en el mismo y con fecha de 10 de marzo de 2006 se aprobó la Orden de desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de vivienda y suelo del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007.

El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 determinaba en su artículo 12 las características de los préstamos convenidos para los promotores de vivienda protegida, que se establecían con un tipo de interés efectivo a interés variable igual al Euribor a 12 meses publicado por el Banco de España en el Boletín Oficial del Estado, el mes anterior al de la fecha de formalización, más un diferencial de 65 puntos básicos.

Igualmente establecía en el apartado b) de dicho artículo que no se podrá aplicar comisión alguna por ningún concepto.

El artículo 27 posibilitaba a los promotores de viviendas protegidas para arrendamiento a 25 años la obtención de estos préstamos convenidos que, además de las características generales establecidas en el mencionado artículo 12, reunirían las siguientes condiciones:

— Cuantía máxima del 80 por ciento del precio máximo de referencia.
— Plazo máximo de amortización de 25 años.
— Limitación del periodo de carencia en el pago de intereses de los préstamos convenidos a la fecha de la calificación definitiva de la vivienda, con un máximo de cuatro años desde la formalización del préstamo.
— Subsidiación de los préstamos conforme al siguiente baremo:

	Viviendas de régimen especial	**Viviendas de régimen general**	**Viviendas de régimen concertado**
Duración máxima de la subsidiación (años).	25	25	25
Cuantía de la subsidiación (euros/año/10.000 euros de préstamo).	350	250	100

— Además, los promotores de viviendas en régimen especial y general podían obtener las siguientes subvenciones:

		Viviendas de régimen especial	**Viviendas de régimen general**
Cuantía general (euros/m² útil).		350	250
Cuantías adicionales por ubicación de la vivienda en un ATPMS (euros/m² útil).	Grupo A	60	
	Grupo B	30	
	Grupo C	15	

Subvenciones que variaban ligeramente en el caso de que la calificación fuera para el arrendamiento a 10 años.

El artículo 15 del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016 cambió estas condiciones. En primer lugar, amplió de 10 ó 25 años a 50 años el periodo durante el que hay que mantener el régimen de alquiler protegido.

En segundo término, limitó las viviendas a las que se refiere el artículo a las *"edificadas sobre suelos pertenecientes a las Administraciones Públicas o sus entidades dependientes"*.

Y finalmente, circunscribió los promotores que pueden ser beneficiarios de las ayudas contempladas en el Plan a:

— Las administraciones públicas, los organismos públicos y demás entidades de derecho público, así como las empresas públicas y sociedades mercantiles participadas, íntegra o mayoritariamente por las administraciones públicas.
— Las fundaciones y las asociaciones declaradas de utilidad pública, y aquéllas a las que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
— Las organizaciones no gubernamentales y demás entidades privadas sin ánimo de lucro, especialmente aquéllas que desarrollen su actividad entre sectores vulnerables merecedores de una especial protección.

Es decir, dejó fuera de cualquier posibilidad de subsidiación de préstamos o subvención a cualquier promotor privado que no actuase sin ánimo de lucro.

Sin el marco de un nuevo plan estatal de vivienda, todavía en borrador, el recientemente aprobado Plan de Vivienda de Andalucía 2016-20, reduce las ayudas a los promotores de vivienda para alquiler a lo dispuesto en el artículo 37 del decreto. Se mantienen las ayudas y subsidiaciones obtenidas al amparo de los programas previstos en anteriores planes, pero no se establecen nuevas líneas de ayuda.

> *Artículo 37. Ayudas a personas promotoras de viviendas para el alquiler.*
>
> *1. En el ámbito de este Plan se mantienen las subsidiaciones autonómicas de los préstamos cualificados o convenidos obtenidos para la promoción de viviendas para el alquiler, así como las ayudas para la gestión de las viviendas para la integración social, acogidas a los programas previstos en anteriores planes autonómicos de vivienda, siempre que continúen cumpliendo los requisitos previstos en ellos para la obtención de dicha ayuda.*

1. Las condiciones económicas de la promoción de vivienda protegida en el Plan de Vivienda de Andalucía 2016-20

Las disposiciones en materia de vivienda protegida quedan recogidas en el Título II del Plan, y de manera más concreta, en el Capítulo I. Es conforme a estas disposiciones como debe analizarse la viabilidad de las

operaciones de promoción de vivienda protegida, y de manera específica, las de la vivienda en alquiler (alquiler puro o con opción a compra), porque son las únicas que el Plan desarrolla.

Como también lo hacían los planes anteriores, en el artículo 27 se establece un módulo básico que sirve para la posterior determinación del precio de referencia. Precio que varía en función de a cuál de las tres categorías corresponde la vivienda: *régimen especial, general* o *precio limitado*, y de que el municipio haya podido ser declarado de *"precio máximo superior"* por la administración central (Tabla 1). La disposición transitoria segunda establece la vigencia de la relación publicada por Orden VIV/1952/2009, de 2 de julio (2009), por la que se declaran los ámbitos territoriales de precio máximo superior para el año 2009, a los efectos del Real Decreto 2066/2008 de 12 de diciembre por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, así como el coeficiente aplicable del 15 por ciento, previsto en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado mediante Decreto 395/2008 de 24 de junio a efectos de determinar el precio máximo de venta de las viviendas protegidas en Régimen Especial para los municipios ubicados en el Ámbito Territorial de precio máximo superior del grupo C; mientras que no se determine la relación de municipios y los coeficientes a que se refiere el artículo 28.4 del decreto andaluz.

En concreto, los municipios a los que hace referencia esta orden son los fijados en el artículo 3, donde se declara Ámbitos Territoriales de Precio Máximo Superior del grupo C a Alcalá de Guadaira, Algeciras, Alhaurín de la Torre, Almería, Antequera, Arcos de la Frontera,

Benalmádena, Cádiz, Camas, Carmona, Chiclana de la Frontera, Córdoba, Coria del Río, Dos Hermanas, El Ejido, El Puerto de Santa María, Estepona, Fuengirola, Granada, Huelva, Jaén, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, Linares, Mairena de Aljarafe, Málaga, Marbella, Mijas, Motril, Níjar, Puerto Real, Rincón de la Victoria, Ronda, Roquetas de Mar, Rota, San Fernando, San Roque, Sanlúcar de Barrameda, Sevilla, Torremolinos y Vélez-Málaga.

Tabla 1. Módulo básico y precios de referencia de los distintos regímenes de vivienda conforme al Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020 (fuente: elaboración propia).

Modulo básico (€)	**Precio de referencia (€)**			**Municipio de precio máximo superior**
	Coeficiente			**Coeficiente:** 15%
	Régimen especial	1,5	1.137,00 €	1.307,55 €
758,00 €	Régimen general	1,6	1.212,80 €	1.394,72 €
	Precio limitado	1,8	1.364,40 €	1.569,06 €

Precios de referencia por metro cuadrado de vivienda útil conforme a los que se obtienen los precios de referencia máximos para las viviendas que oscilan, para una vivienda de 90 m^2 útiles, entre los 124.842,60 € de la vivienda de régimen especial en un municipio que no haya sido declarado de precio máximo y los 172.282,79 €[83] de la vivienda de precio limitado en un municipio de precio máximo; y entre los 102.102,60 € y los 140.901,59 € en los casos de una superficie útil de 70 m^2.

[83] Los precios de referencia máximos están calculados para unas viviendas de 90 ó 70 m^2 con una plaza de aparcamiento y un trastero vinculados de 25 y 8 m^2 de superficies respectivas.

Tabla 2. Precios de referencia de las VPO conforme al Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020 según régimen y tipo de municipio (fuente: elaboración propia).

Superficie	**Régimen**	**Precio de referencia vivienda**	
			Municipio de precio máximo
90 m^2	Especial	124.842,60 €	143.568,99 €
	General	133.165,44 €	153.140,26 €
	Precio limitado	149.811,12 €	172.282,79 €
70 m^2	Especial	102.102,60 €	117.417,99 €
	General	108.909,44 €	125.245,86 €
	Precio limitado	122.543,12 €	140.901,59 €

Al mismo tiempo, el Plan establece una renta máxima anual de alquiler del 4 o el 5 por ciento del precio de referencia en función de que la vivienda se destine solamente al alquiler o al alquiler con opción de compra. Obligación que condiciona el tiempo mínimo necesario para recuperar la inversión y obtener beneficios netos, tal y como se desarrollará más adelante.

En teoría, este periodo se reduce por debajo de los veinte años en los casos de alquiler con opción a compra cuando el inquilino opta por ejecutar esta opción antes de los veinte años. Pero este último escenario queda al arbitrio de los intereses de éste, con el grado de incertidumbre que ello supone en cualquier operación empresarial.

2. El precio máximo del suelo

Como en los planes anteriores, en las promociones destinadas a la construcción de viviendas protegidas, el precio máximo del suelo

(incluido el coste total de las obras de urbanización necesarias) queda limitado al 15 por ciento del precio máximo de venta.

> *Artículo 32. Precio del suelo destinado a vivienda protegida.*
>
> *1. El precio de los terrenos destinados por el planeamiento o por condición contractual a la construcción de viviendas protegidas, incluido el coste total de las obras de urbanización necesarias, no podrá exceder del 15 por ciento del importe que resulte de multiplicar el precio máximo de venta o referencia del metro cuadrado por la superficie útil de las referidas viviendas y anejos vinculados.*

Pendientes de cómo se regula el control de esta limitación heredada de los planes de vivienda anteriores y de las condiciones de calificación de viviendas de protección oficial, el texto del artículo 32 del Plan demanda una reflexión a la vista del nuevo contexto normativo. Reflexión que debe valorar tanto la propia lógica de la obligación, como la incidencia de la misma en la mayor o menor viabilidad de las promociones de vivienda protegida y de renta libre.

La limitación del precio del suelo en las promociones de vivienda protegida respondió al interés de que no se pudieran beneficiar de las ayudas a su construcción viviendas desarrolladas en zonas de un alto nivel adquisitivo, donde el precio que se pagaba por el suelo era alto. Además, se establecía un mecanismo de compensación recíproca: el esfuerzo por acotar el precio del suelo y la vivienda se veía compensado

por los incentivos que recibía la promoción. Esta limitación tenía un sentido claro cuando la secuencia de los hechos era:

- Compra y desarrollo del suelo
- Calificación voluntaria del suelo para VPO
- Concesión de ayudas a la promoción como consecuencia del Plan de Vivienda vigente.

Y la lógica del mercado seleccionaba los suelos en los que se desarrollaban las viviendas protegidas en función de su coste, aunque también es cierto que relegaba estas promociones a los suelos de menos valor en la ciudad.

Con la clasificación obligatoria y previa del suelo que establece la LOUA, la lógica de mercado desaparece porque el promotor está obligado a construir las viviendas en los suelos calificados para este fin, con independencia del precio que pudiera alcanzar el suelo, que queda limitado por su clasificación previa. Con lo que entran en una contradicción clara las dos normativas a seguir: por un lado, se impone la obligación de construir viviendas de protegidas en determinados suelos, con independencia del valor que podrían haber llegado a alcanzar; y por otra, se impide la posibilidad de calificar viviendas de protección oficial en suelos en cuyo precio suponga más del 15 por ciento del precio de referencia de la vivienda.

IV. VIABILIDAD DE LAS PROMOCIONES DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

Para conocer la viabilidad real de la promoción de este tipo de viviendas se debe abordar el análisis de estas actuaciones desde el estudio pormenorizado de sus costes y comparar los márgenes de explotación y periodos de amortización obtenidos con los que se logran en otros tipos de promociones inmobiliarias.

Con esta idea, se propone comparar una promoción tipo de vivienda en venta que se desarrollaría sobre el 70 por ciento de aprovechamiento tipo no calificado para vivienda protegida por el planeamiento en un determinado sector, con las distintas opciones de desarrollo de ese mismo edificio como una promoción de VPO en régimen de alquiler al amparo del plan vigente. Estableciendo la comparación entre la viabilidad de las diferentes opciones de promoción de viviendas en alquiler y la promoción de referencia en venta, se puede determinar, además de la mayor o menor viabilidad de las promociones de viviendas protegidas en alquiler, su rentabilidad relativa frente al modelo de negocio tradicional que han venido desarrollando los promotores inmobiliarios hasta fechas recientes.

Para hacer posible la comparación es necesario que todas las promociones sean idénticas. Con este fin, se considera una promoción estándar, relativamente asumible por un promotor medio, con las características que se recogen en la Tabla 3, conscientes de que la introducción de algunas mejoras como la incorporación de locales para

la venta o de aparcamientos y trasteros no calificados podría mejorar los resultados económicos de la actuación.

Tabla 3. Características significativas de la promoción de referencia

Superficie de solar:	1.080	m^2
Índice de edificabilidad:	4	m^2 t/ m^2 s
Edificabilidad:	4.320	m^2
Nº de portales:	2	
Nº plantas sobre rasante:	5	
Nº plantas bajo rasante:	1	
Nº de viviendas por planta y portal:	4	
Superficie útil de las viviendas:	90	m^2
Superficie construida de las viviendas:	108	m^2
Aparcamiento vinculado:	25	m^2

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el coste del suelo es una variable completamente incontrolable desde el momento en el que la elección de la situación de la promoción queda fuera del ámbito de decisión del promotor, porque deriva de la calificación que ha realizado el planeamiento general, obligado por la prescripción de la LOUA de reservar parte del suelo de cada sector para el desarrollo de las viviendas protegidas. En consecuencia, y a la espera de cómo resuelve el legislador la contradicción normativa antes expuesta, en la realidad, el coste será el coste del suelo en cada sector y en cada ciudad en cada caso. No obstante, y a efectos de poder abordar el análisis, se considera una repercusión inicial del suelo (completamente urbanizado) en la promoción de referencia muy asequible: 550 €/m^2 con una repercusión por metro cuadrado de suelo construido de 137,50 €/m^2 t (Tabla 4). La consideración de que el suelo esté completamente urbanizado se realiza en coherencia con la legislación sobre VPO, donde el valor del suelo incorpora los costes de su perfecta urbanización exterior.

Independientemente se contemplan como costes de urbanización los que se deriven de la urbanización interior del solar considerado en el estudio.

Tabla 4. Coste del suelo considerado

Coste del suelo / m^2	Edificabilidad	Coste del suelo / m^2 t
550,00 €	4 m^2 t / m^2 s	137,50 €

A efectos de valorar los precios de la construcción se han considerado los módulos de referencia para arquitectura residencial proporcionados por el programa *Generador de Precios* de CYPE ingenieros, actualizados a octubre de 2015. Para un edificio aislado de 40 viviendas, establece tres costes de ejecución material en función de la calidad de construcción que se oferte (Tabla 5).

Tabla 5. Costes de referencia de la construcción de las promociones

Tipo de edificación	Coste por m^2		
	Calidad básica	Calidad media	Calidad alta
Plurifamiliar en bloque aislado de 16 a 40 viviendas	457,18 €/m^2	594,33 €/m^2	827,50 €/m^2
Garajes	258,83 €/m^2	297,65 €/m^2	357,18 €/m^2
Trasteros	254,61 €/m^2	267,35 €/m^2	285,17 €/m^2
Urbanización	182,87 €/m^2	223,09 €/m^2	301,73 €/m^2

Tabla 6. Coste estimado de los servicios técnicos que interviene en la promoción.

Servicio profesional	**% sobre el p.e.m.**[84]
Arquitecto	9,20%
Aparejador	2,76%
Estudio de seguridad y salud	0,50%
Coordinación seguridad y salud	1,00%
Ingeniero en telecomunicaciones	0,50%
Ingeniero técnico industrial	0,50%
Organismo de control técnico	0,50%
Estudio geotécnico	0,70%
Seguro decenal	1,00%

Los costes de los diversos técnicos intervinientes en el proceso se han estimado como un porcentaje sobre el valor del presupuesto de ejecución material, de manera que supongan unos honorarios normales y no sujetos al proceso de baja temeraria actual, porque entre otras razones, se entiende que la disminución de estos costes acarrea una menor calidad de los trabajos que, a medio plazo, implica el sobrecoste de la construcción.

Para todas las promociones se ha considerado que las necesidades de financiación del promotor se elevan al 80 por ciento del coste de construcción y el valor del suelo. Porcentaje relativamente común hasta el comienzo del último boom inmobiliario, cuando el promotor adquiría con su capital el suelo y financiaba la construcción de la vivienda, e inferior a la cuantía máxima que permitía el artículo 27 del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-012.

Se ha considerado que la promoción se ejecuta en un periodo óptimo de tres años que discurre desde que se compra el suelo y comienza su

[84] P.e.m.: presupuesto de ejecución material

desarrollo hasta que se venden todas las viviendas o se ponen en alquiler. En este periodo, se hace uso del préstamo durante dos años, en los que no se amortiza el capital y solo se hacen frente a los intereses. Aunque la realidad es que la disposición del crédito es paulatina a lo largo del periodo que dura la construcción del inmueble y varía en función de las necesidades de financiación del promotor, con la intención de simplificar los cálculos, el estudio ha considerado que se dispone del cien por cien del mismo durante estos dos años.

En las promociones de viviendas de alquiler, se consideran los mismos plazos con las mismas condiciones hasta la finalización de las viviendas y su puesta en alquiler, momento a partir del cual se considera que todas las viviendas están alquiladas y se empieza a devolver el préstamo.

Para simplificar los cálculos y facilitar la comparación entre diferentes promociones con distintos periodos de amortización, se supone un préstamo estándar al Euribor+1,25%[85] calculado por el método francés. Se supone también que el Euribor se mantiene constante durante todo el periodo de amortización, lo que hay que reconocer que puede ser una hipótesis muy optimista. Durante el periodo de carencia de los dos primeros años correspondiente con el plazo de construcción se ha considerado un tipo de interés fijo del 2 por ciento.

Finalmente, se consideran unos costes de publicidad, ventas y previsión de imprevistos del 0,50%, 2,00% y 5,00% respectivamente (Tabla 7).

[85] Préstamo ofertado por el BBVA en su *Hipoteca Variable* en enero de 2017 https://www.credimarket.com/respuesta-estudio-de-viabilidad?frm=ADWRDS_S

Tabla 7. Costes de publicidad, comisiones e imprevisto estimados en la promoción de referencia

Concepto	**% sobre el p.e.m.**
Publicidad:	0,50%
Comisión de ventas:	2,00%
Imprevistos:	5,00%

Con estas condiciones, la promoción de referencia formada por viviendas de 90 m^2 útiles, con un aparcamiento vinculado de 25 m^2 y unas calidades medias, tiene un coste total estimado de 5.184.214 € y de 127.532 € por vivienda (Tabla 8). Coste superior al precio máximo de referencia de la VPO en régimen especial en los municipios que no están calificados como de precio máximo, y solamente ligeramente inferior al precio contemplado para la de los municipios de precio máximo o la del régimen general en municipios no calificados (Tabla 9).

Tabla 8. Resumen de gastos en la promoción de referencia

Presupuesto de contrata	3.516.376,53 €
Valor total del suelo	594.000,00 €
Total honorarios	492.292,71 €
Total licencias e ICIO	65.159,53 €
Total gastos fiscales	146.690,31 €
Total gastos financieros	164.415,06 €
Total notaría y registro	122.104,25 €
Total publicidad, comisiones e imprevistos	494.253,90 €
IMPORTE TOTAL DE GASTOS	**5.695.292,29 €**

Tabla 9. Precios de referencia para los distintos tipos de calificación de viviendas de protección pública en función del tipo de municipio.

Régimen	**Precio de referencia de la vivienda**	
		Municipio de precio máximo
Especial	124.842,60 €	143.568,99 €
General	133.165,44 €	153.140,26 €
Precio limitado	149.811,12 €	172.282,79 €

Estableciendo como valor de venta de las viviendas de la promoción de referencia el valor de una vivienda de *precio limitado* para un municipio de precio máximo, la vivienda con su aparcamiento vinculado se vendería en 164.751,30 €. Lo que arroja un beneficio de 894.759,71 € y un margen de explotación total sobre el capital propio invertido del 37,17 % y del 15,71 % sobre el coste total de la promoción (Tabla 10).

Tabla 10. Análisis de los márgenes de explotación en la promoción de referencia

Importe total de gastos	5.695.292,29 €
Valor total en venta	6.590.052,00 €
Beneficio neto de promoción	894.759,71 €

			Total	**Anual**
Margen de explotación a los 3 años	Capital propio invertido:	2.406.991,07 €	37,17%	12,39%
	Capital invertido total:	5.695.292,29 €	15,71%	5,24%

Cuando la misma promoción se desarrolla para su puesta en alquiler, algunos parámetros de cálculo cambian. Desaparecen los costes asociados a la venta de la vivienda y se amplía el periodo de amortización del préstamo que ya no lo asume el comprador de la vivienda, sino el promotor a partir del periodo de carencia que se ha

fijado en dos años en la hipótesis más optimista de desarrollo de la promoción. En estas circunstancias, los costes financieros, que están asociados a la mayor o menor duración del periodo de amortización, aumentan. Para realizar la comparación se pueden considerar que la financiación se realiza a 25 años, estableciendo una relación entre este periodo y un cálculo directo del periodo necesario para realizar la amortización partiendo de que el alquiler máximo de una vivienda de protección oficial sin opción a compra está establecido en el 4%. Bajo estas condiciones, los costes de la promoción se elevan en 239.219,07 €.

Suponiendo una ocupación del cien por cien durante estos 25 años (lo cual es muy optimista), los ingresos mensuales serían 21.966,84 €,

Tabla 11. Con estos ingresos, el periodo de amortización de la inversión supera los 22 años siempre y cuando no se le impute ningún coste al promotor, ahora arrendador, durante este periodo. Costes que por otro lado son inevitables. En principio, estos gastos serían los que se derivan del pago del IBI y otros tributos que pudieran surgir, los gastos comunes, los costes normales de mantenimiento de la propiedad, y unos costes mínimos de gestión. Si se estiman todos ellos en un 0,7% del coste de la promoción y se consideran en el cálculo de periodo de amortización, éste se eleva por encima de los 25 años que inicialmente se habían considerado necesarios para amortizar el préstamo: 26,72 años (Tabla 12).

Tabla 11. Cálculo de los ingresos mensuales por alquiler en una promoción de precio limitado sin opción a compra en un municipio de precio máximo.

Precio de referencia de la vivienda	Cuota			Alquiler de la promoción	
	%	Anual	Mensual	Anual	Mensual
164.751,30 €	4,00%	6.590,05 €	549,17 €	263.602,08 €	21.966,84 €

Tabla 12. Cálculo del periodo de amortización de la promoción de VPO en régimen de precio limitado sin opción a compra en un municipio de precio máximo.

	Sin gastos de mantenimiento	Con gastos de mantenimiento	
Coste de mantenimiento		0,7 %	41.541,58 €
Coste de la promoción:	5.934.511,36 €	5.934.511,36 €	
Nº de viviendas:	40	40	
Precio de referencia de la vivienda:	164.751,30 €	164.751,30 €	
Cuota de alquiler anual por vivienda:	4%	4%	
	6.590,05 €	6.590,05 €	
Tiempo de amortización:	22,51 años	26,72 años	

La promoción ha cambiado la naturaleza de su interés. En la promoción de referencia de vivienda en venta, al cabo de tres años, el promotor había recuperado su inversión y había obtenido unos beneficios iguales al 37,17% del capital propio invertido o del 15,71% de toda la inversión realizada. Ahora, al destinarse a una promoción en alquiler, el margen de explotación de la misma inversión baja hasta seguir siendo negativa después de los 25 años (-6,45% sobre el total de la inversión), momento en el que aún no se ha recuperado el capital invertido. Los costes estimados de mantenimiento de los primeros 25 años, 1.038.539,50 €,

superan el diferencial entre el precio máximo de referencia de la promoción y sus costes de producción: 655.540,64 €. Mientras que la operación de compraventa arroja márgenes de explotación anual del 12,39% y el 5,24% durante tres años, según se considere su cálculo sobre el capital propio o sobre la inversión, la promoción de alquiler no arroja cifras positivas hasta pasados treinta años de que se dan los primeros pasos para su desarrollo (Tabla 14). La inversión sólo tiene sentido si se considera que al final de este periodo el promotor es propietario de un inmueble valorado en 6,6 millones de euros[86] por el que obtiene una renta del 3,74% del capital invertido o del 8,39% si se considera sobre el total de la inversión.

Tabla 13. Rentabilidad de la promoción de VPO de alquiler en régimen de *precio limitado* sin opción a compra en un municipio de precio máximo después de devolver el préstamo hipotecario.

Rentabilidad tras amortizar la inversión	Sobre capital propio	8,39 %
	Sobre capital invertido	3,74 %

Tabla 14. Análisis de la rentabilidad de la promoción de VPO de alquiler en régimen de precio limitado sin opción a compra en un municipio de precio máximo.

		Total	**Anual**		
Amortización anual del capital propio durante los primeros	26,72 años	94.138,76 €	4,79 %		
Margen de explotación a los 28 años	Sobre capital propio	-14,47 %	0,54 %	Capital propio invertido:	2.646.210,13 €
	Sobre costes de promoción	-6,45 %	-0,24 %	Capital invertido total:	5.934.511,36 €

[86] Todos los cálculos están realizados a valor constante.

Como era de esperar, en el caso de que la vivienda se acoja al *régimen general* en lugar de al de *precio limitado*, el margen de explotación de la promoción es aún más negativo ya que, se mantienen los costes de producción y disminuyen los ingresos máximos. Pero a diferencia del caso anterior, ya no se trata de que los costes de mantenimiento superen a los supuestos beneficios a 25 años vista, sino que los costes de producción son ligeramente más elevados que el precio máximo de referencia de la promoción (Tabla 15). Lo que conlleva que también se eleve el periodo necesario para amortizar la inversión desde los 26,72 años necesarios desde la finalización de las viviendas hasta los 30,55 que se necesitan ahora.

Tabla 15. Resultado económico de la promoción de VPO de alquiler en *régimen general* en un municipio de precio máximo con calidades de construcción medias.

Importe total de gastos	5.897.899,96 €
Precio máximo de referencia de la promoción	5.857.824,00 €
Beneficio neto de promoción	- 40.075,96 €

Tabla 16. Cálculo del periodo de amortización de la promoción de VPO en régimen de *régimen general* sin opción a compra en un municipio de precio máximo con calidades de construcción medias.

	Sin gastos de mantenimiento	**Con gastos de mantenimiento**	
Costes de mantenimiento		0,7%	41.285,30 €
Coste de la promoción:	5.897.899,96 €	5.897.899,96 €	
Nº de viviendas:	40	40	
Precio de referencia de la vivienda:	146.445,60 €	146.445,60 €	
Cuota de alquiler anual por vivienda:	4%	4%	
	5.857,82 €	5.857,82 €	
Tiempo de amortización:	25,17 años	30,55 años	

La inversión volverá a arrojar beneficios después de amortizar el préstamo hipotecario, aunque estos serán menores que los de la promoción de *precio limitado* (Tabla 17).

Tabla 17. Rentabilidad de la promoción de VPO de alquiler en régimen de *régimen general* sin opción a compra en un municipio de precio máximo después de devolver el préstamo hipotecario.

Rentabilidad tras amortizar la inversión	Sobre capital propio	7,40 %
	Sobre capital invertido	3,27 %

En esta situación, al promotor le caben varias opciones para reducir los costes y lograr cierta rentabilidad en un plazo más corto: reducir el coste del suelo, el de la construcción o ambos. Como ya se ha explicado anteriormente, la repercusión del suelo en el coste de la vivienda de protección oficial ha sido un coste limitado normativamente a una repercusión máxima del 15 por ciento sobre el valor final de venta. Lo que descartaba que el promotor solicitase la calificación de viviendas de protección oficial sobre suelos con un precio elevado. Pero desde la aprobación de la LOUA con su obligación de reserva de suelo para VPO en los nuevos sectores, la calificación es, hasta cierto punto, independiente del precio de mercado del suelo que se califica para este uso. En cualquier caso, y como también se ha explicado al comienzo de este análisis, la repercusión del suelo considerado en las dos promociones analizadas se encuentra por debajo de esa limitación del 15 por ciento (

Tabla 18) y, salvo que sea el suelo de cesión gratuita, sería difícil reducir su repercusión en el coste de la promoción.

Tabla 18. Repercusión del coste del suelo en el precio final de las VPO de alquiler en régimen de *precio limitado* y en *régimen general* en un municipio de precio máximo.

	Ingresos por vivienda y aparcamiento:	**Repercusión del suelo:**	**Nº de vivienda:**	**Repercusión del suelo en el precio de la vivienda:**	
Precio limitado	164.751,30 €	594.000,00 €	40	14.850,00 €	9,01%
Régimen general	146.445,60 €	594.000,00 €	40	14.850,00 €	10,14 %

La segunda opción es la reducción de los costes de construcción mediante la disminución de su calidad media. Asumiendo los costes de construcción de calidad baja reflejados en la Tabla 5, pero manteniendo el precio de referencia, y por tanto, el precio del alquiler, la rentabilidad de la promoción mejora y se convierte en positiva (

Tabla 19 y Tabla 20). Del mismo modo, el periodo de amortización de la inversión se reduce de 26,90 años a 20,74 años (Tabla 21). A lo que también contribuye el hecho de que, al ser los gastos financieros un porcentaje del resto de los costes de la promoción (costes de suelo, construcción, honorarios, gastos fiscales, notaria y registro), la reducción de estos últimos conlleva la reducción de los primeros.

Tabla 19. Análisis de la rentabilidad de la promoción de VPO de alquiler en régimen de *régimen general* sin opción a compra en un municipio de precio máximo con calidades bajas.

		Capital	%		
Amortización anual del capital propio durante los primeros:	22,23	96.442,36 €	4,46 %	Sobre capital propio	
Margen de explotación a los 28 años		**Total**	**Anual**		
	sobre capital propio	8,04 %	0,30 %	Capital propio:	2.163.725,95 €
	sobre costes de promoción	3,60 %	0,13 %	Inversión total:	4.837.341,89 €

Tabla 20. Rentabilidad de la promoción de VPO de alquiler en régimen de *régimen general* sin opción a compra con calidades de construcción baja en un municipio de precio máximo después de devolver el préstamo hipotecario.

Rentabilidad tras amortizar la inversión	Sobre capital propio:	9,26 %
	Sobre capital invertido:	4,10 %

Tabla 21. Cálculo del periodo de amortización de la promoción de VPO en régimen de *régimen general* sin opción a compra en un municipio de precio máximo con calidades de construcción bajas.

	Sin gastos de mantenimiento	**Con gastos de mantenimiento**	
Costes de mantenimiento		0,7%	29.703,39 €
Coste de la promoción:	4.837.341,89 €	4.837.341,89 €	
Nº de viviendas:	40	40	
Precio de referencia de la vivienda:	146.445,60 €	146.445,60 €	
Cuota de alquiler anual por vivienda:	4%	4%	
	5.857,82 €	5.857,82 €	
Tiempo de amortización:	20,64 años	24,13 años	

No obstante, hay que considerar que la disminución de las calidades de construcción suele ir asociada al cambio de régimen de protección, que

podría pasar ahora a ser *régimen especial*, con la disminución también del precio del alquiler máximos que se puede obtener. Aunque realmente, el proceso que se sigue es el inverso: asumida la intención de realizar la promoción acogiéndose al *régimen especial* de protección, se limitan las calidades para ajustar los costes de producción. De hecho, esta sería la lógica de una promoción pública de vivienda protegida en *régimen especial.*

Tabla 22. Cálculo del periodo de amortización de la promoción de VPO en régimen de régimen especial sin opción a compra en un municipio de precio máximo con calidades de construcción bajas.

	Sin gastos de mantenimiento	**Con gastos de mantenimiento**	
Costes de mantenimiento		0,7%	29.575,25 €
Coste de la promoción:	4.819.036,19 €	4.819.036,19 €	
Nº de viviendas:	40	40	
Precio de referencia de la vivienda:	137.292,75 €	137.292,75 €	
Cuota de alquiler anual por vivienda:	4%	4%	
	5.491,71 €	5.491,71 €	
Tiempo de amortización:	21,94 años	25,92 años	

Lógicamente, al disminuir los ingresos mensuales, el periodo de amortización se eleva por encima de los 25 años (25,92 años, Tabla 22) y disminuye el margen de explotación, que no es positivo hasta pasado los 25 años de explotación en alquiler (**¡Error! La autoreferencia al marcador no es válida.** y Tabla 24).

Tabla 23. Análisis de la rentabilidad de la promoción de VPO de alquiler en régimen de *régimen especial* sin opción a compra en un municipio de precio máximo y calidad baja.

		Capital	**%**		
Amortización anual del capital propio durante los primeros	25,92 años	81.925,94 €	3,82 %		
Rentabilidad total a los 28 años		**Total**	**Anual**		
	sobre capital propio	-7,95 %	-0,29 %	Capital propio invertido:	1.551.420,25 €
	sobre costes de promoción	-3,54 %	-0,13 %	Inversión total	4.225.036,19 €

Tabla 24. Rentabilidad de la promoción de VPO de alquiler en régimen de *régimen especial* sin opción a compra con calidades de construcción baja en un municipio de precio máximo después de devolver el préstamo hipotecario.

Rentabilidad tras amortizar la inversión	Sobre capital propio	8,67 %
	Sobre capital invertido	3,86 %

Comparando todas las posibles opciones, la única promoción de alquiler que presenta un margen de explotación positivo dentro de los primeros veinticinco años de alquiler y puede amortizase en ese plazo es la de *régimen general* con unas calidades reducidas por debajo de la media (Tabla 25).

Para que la promoción presente unos márgenes de explotación mínimos debe contar con las subvenciones contempladas en los planes de vivienda anteriores. Considerando únicamente las subvenciones contempladas en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-012, los márgenes de explotación de todas las opciones contempladas se vuelven positivos y el periodo de amortización del capital propio se reduce, aunque su interés pueda ser cuestionable. Por otro lado, el tipo de promoción más rentable cambia y es ahora la de *régimen especial* con unas calidades bajas.

Tabla 25. Comparativa de las rentabilidades de las diferentes promociones de viviendas de protección oficial en alquiler y de la promoción de referencia en venta.

	Amortización considerando gastos de mantenimiento	**Margen de explotación**		**Anual**		**Rentabilidad tras amortizar la inversión**	
	años	Sobre capital propio	Inversión	Sobre capital propio	Inversión	Sobre capital propio	Inversión
Promoción de referencia	3,00	37,17%	15,71%	12,39%	5,24%	0,00%	0,00%
VPO precio limitado calidad media	26,72	**-14,47%**	**-6,45%**	**-0,54%**	**-0,24%**	8,39%	3,74%
VPO régimen general calidad media	30,55	**-41,09%**	**-18,18%**	**-1,52%**	**-0,67%**	7,40%	3,27%
VPO régimen general calidad baja	24,13	8,04%	3,60%	0,30%	0,13%	9,26%	4,14%
VPO régimen especial calidad baja	25,92	**-7,95%**	**-3,54%**	**-0,29%**	**-0,13%**	8,67%	3,86%

Tabla 26. Comparativa de las rentabilidades de las diferentes promociones de viviendas de protección oficial en alquiler con y sin subvención.

	Amortización considerando gastos de mantenimiento	**Margen de explotación**		**Margen de explotación anual**	
	años	**Sobre capital propio**	**Inversión**	**Sobre capital propio**	**Inversión**
Promoción de referencia	3,00	37,17%	15,71%	12,39%	5,24%
VPO precio limitado calidad media	26,72	-14,47%	-6,45%	-0,54%	-0,24%
VPO precio limitado calidad media subvencionada	18,28	27,70%	12,35%	1,03%	0,46%
VPO régimen general calidad media	30,55	-41,09%	-18,18%	-1,52%	-0,67%
VPO régimen general calidad media subvencionada	20,41	1,68%	0,74%	0,06%	0,03%
VPO régimen general calidad baja	24,13	8,04%	3,60%	0,30%	0,13%
VPO régimen general calidad baja subvencionada	15,88	59,62%	26,67%	2,21%	0,99%
VPO régimen especial calidad baja	25,92	-7,95%	-3,54%	-0,29%	-0,13%
VPO régimen especial calidad baja subvencionada	15,22	60,84%	27,09%	2,25%	1,00%

V. CONCLUSIONES

El marco legislativo actual ha dejado de lado la promoción de viviendas de protección oficial en régimen de propiedad y sólo contempla el acceso a la propiedad mediante la fórmula de vivienda en alquiler con opción a compra. Esto obliga al propietario de los suelos calificados para vivienda protegida a analizar la viabilidad de los mismos bajo esta única fórmula.

Desde el momento en el que la calificación de los suelos para la construcción de viviendas protegidas se realiza desde el planeamiento general con independencia del valor que puedan tener en el momento de su desarrollo; la obligación de limitar el precio del suelo de los terrenos calificados para la construcción de viviendas protegidas ha perdido la lógica que la inspiró y según la cual, el esfuerzo de limitar el precio de alquiler de la vivienda construida sobre unos suelos con un precio tasado se veía recompensado con la calificación de las viviendas, y la concesión de subvenciones al promotor y la subsidiación del préstamo hipotecario.

Ante la ausencia de un plan de vivienda nuevo que renueve al Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016, el recientemente aprobado Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, sólo contempla que se mantengan las subsidiaciones y subvenciones concedidas al amparo de planes anteriores. Bajo estas condiciones, y mientras que no cambie el actual marco normativo, el margen de explotación de las promociones de VPO

en régimen de alquiler es negativo hasta veinticinco años después de la finalización de su construcción y puesta en alquiler. Aun suponiendo unas condiciones óptimas durante la promoción y una tasa de ocupación del cien por cien durante todo ese periodo.

Tan sólo se obtiene un margen de explotación positivo en el caso de que de las promociones de *régimen general* en las que la disminución de las calidades permita que los costes de producción sean reducidos. No obstante, en esos casos, el margen de explotación anual a 25 años es muy bajo (del 0,30% ó el 0,13%, según se considere sobre el capital propio invertido o sobre el total de la inversión) en comparación con la rentabilidad de los Bonos del Estado a 10 años, que ofrecen una rentabilidad actual de 1,04% a día de hoy. Lo que convierte a estas promociones en un negocio muy poco atractivo.

Habría que retrotraerse a las condiciones de los planes de vivienda anteriores al Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016, en los que se contemplaban ayudas al promotor privado para que la promoción, para estudiar escenarios más favorables. En ese caso y bajo la hipótesis de que solamente se concedieran las subvenciones contempladas en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-012, los márgenes de explotación se sitúan entre el 1,03% y el 2,25% anual del capital propio invertido durante los veinticinco años, lo que empieza a representar una inversión relativamente similar a la de los Bonos del Estado.

No obstante, hay que tener presente que este escenario supone realizar previsiones de negocio a 20 años vista, cuando la garantía de interés de las Obligaciones del Tesoro o los Bonos del Estado rara vez supera los diez años y supone un periodo muy amplio para garantizar que el interés de los préstamos se mantiene dentro de un margen aceptable y bajo.

En esta situación, las condiciones de negocio son completamente diferentes a las que soporta el promotor tradicional de viviendas en venta. Mientras que en el negocio habitual que se desarrollará sobre el 70 por ciento de aprovechamiento tipo del resto del sector, se obtendrá un margen de explotación del 12,39% anual durante tres años (un 37,17% total), tras los que además se habrá recuperado el capital; en los casos de viviendas destinadas al alquiler, el margen puede alcanzar hasta el 60%, pero en 25 años y con un periodo de recuperación del capital invertido que no baja de los 20 años. Recuperada toda la inversión y devuelto el préstamo, la rentabilidad se eleva y resulta interesante.

Bajo estas condiciones, no sólo cambia el modelo de negocio, sino también el tipo de empresario que puede abordarlo, que ahora debe tener una gran capacidad financiera para poder inmovilizar importantes sumas de capital durante un periodo de tiempo mucho más largo que cuando se invierte en la promoción de viviendas para la venta. Frente a un negocio cuyo interés se encuentra en la obtención de unos beneficios y la recuperación del capital invertido en un plazo relativamente corto, la promoción de vivienda protegida en alquiler encuentra el suyo en la generación de un patrimonio que dará una rentabilidad aceptable y más o menos segura a medio y largo plazo.

Con estas condiciones, el desarrollo de los suelos calificados para vivienda protegida que no sean cedidos a la administración no sólo queda a la expensa de que la viabilidad de la promoción en función de que las subvenciones que pueda conceder la administración, sino también de que entren en el sector nuevos operadores económicos con suficiente capacidad financiera como para abordar inversiones a medio y largo plazo. Expectativa que condiciona el desarrollo de los diferentes sectores urbanísticos.

Llegados al extremo, la ausencia de posibilidades de negocio sobre estos suelos calificados para la promoción de vivienda protegida puede condicionar la viabilidad del resto de promociones de los diferentes sectores, y en último caso, bloquear su desarrollo. En la medida en que este 20% de aprovechamiento no encuentre una salida fácil al mercado, surge la posibilidad de que el promotor del sector pretenda repercutir su coste sobre el de los solares no calificados, aumentando su precio para cuadrar sus resultados inmediatos. Opción que supondría el aumento del precio de estos solares, que en un extremo pueden llegar a ser inviables. Momento en el que el sector quedaría bloqueado. En otros casos, los suelos destinados a las viviendas protegidas en alquiler pueden quedar a la espera de un cambio en las condiciones legislativas ante la escasa rentabilidad que supone desarrollarlos.

Ambos escenarios suponen la aparición en la ciudad de una serie de vacíos urbanos más o menos amplios.

En resumen, la combinación de la política económica en materia de vivienda y la de suelo han entrado en colisión desde el momento en que

todo el volumen de suelo reservado para la promoción de vivienda de protegida por la legislación urbanística andaluza no puede ser desarrollado por las administraciones y el restante no es económicamente atractivo para el promotor privado. Mientras que esta situación no se resuelva, lo normal será que el suelo calificado para la construcción de estas viviendas quede bloqueado, originando la aparición de vacíos urbanos y, en última instancia, un incremento del precio de los suelos no calificados y el bloqueo de los sectores en los que se encuentran a la espera de mejores condiciones legislativas. La recuperación de las condiciones de apoyo económico que contemplaban los planes de vivienda hasta 2012 permite que estas operaciones inmobiliarias sean un negocio a medio plazo, pero necesitan que el tipo de empresario habitual sea sustituido por otro con capacidad de inmovilizar importantes sumas de capital a la espera de rentabilidades a largo plazo. Volviéndose a otorgar las subvenciones contempladas en los planes de vivienda anteriores al Plan de Vivienda estatal 2013-16, lo que en el fondo se acometería sería la subvención de la incorporación de fondos de inversión y las SOCIMI al negocio inmobiliario mediante la privatización de la vivienda social.

VI. BIBLIOGRAFÍA

2002. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía. BOJA.

ANDALUCÍA, J. D. 2008. DECRETO 395/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012. *In:* TERRITORIO, C. D. V. Y. O. D. (ed.). BOJA.

ANDALUCÍA, J. D. 2016. Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020. *In:* VIVIENDA, C. D. F. Y. (ed.). BOJA.

ESPAÑA, G. D. 1977. Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1968. *In:* ESPAÑA, G. D. (ed.). BOE: Gobierno de España.

ESPAÑA, G. D. 2009. Orden VIV/1952/2009, de 2 de julio, por la que se declaran los ámbitos territoriales de precio máximo superior para el año 2009, a los efectos del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula en Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. *In:* VIVIENDA, M. D. (ed.). BOE.

ESPAÑA, G. D. 2013. Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. *In:* FOMENTO, M. D. (ed.). BOE

DESAHUCIOS Y VIVIENDA ¿UN CÍRCULO VICIOSO?

Dr. Rafael Arredondo Quijada / rafaelarredondo@uma.es

Departamento de Psicología Social, Trabajo Social, Antropología Social y Estudios de Asia Oriental. Universidad de Málaga

Dra. María de las Olas Palma García / mariola@uma.es

Departamento de Psicología Social, Trabajo Social, Antropología Social y Estudios de Asia Oriental. Universidad de Málaga

RESUMEN

En la siguiente publicación se realiza una descripción y análisis cuantitativo, respecto a la evolución que han tenido los desahucios en el conjunto del estado, considerándolos no sólo desde su nivel autonómico sino también provincial y con una atención especial al conjunto de Andalucía. Así mismo, se abordan también los aspectos que impiden o dificultan el acceso a la vivienda, generando indicadores de vulnerabilidad y exclusión social. Desde diferentes aspectos económicos, como son los salarios y las tasas de pobreza, al parque de vivienda construida, tanto previo al inicio de la crisis como con posterioridad, con algún tipo de protección, en contraposición al número de viviendas libres generadas o las viviendas vacías existentes. Un recorrido que viene a plantear de manera empírica el diagnóstico en cuanto a las posibilidades de acceso a la vivienda en los años transcurrido tras la crisis financiera iniciada en 2008. Y la necesidad existente de que el problema de acceso a la vivienda se aborde desde la máxima consideración como necesidad básica y derecho humano.

ABSTRACT

In the following publication, a quantitative description and analysis is made regarding the evolution of evictions in the state as a whole, considering not only their regional level but also provincial level and with special attention to the whole of Andalusia. It also addresses issues that impede or hinder access to housing, generating indicators of vulnerability and social exclusion. From different economic aspects, such as wages and poverty rates, to the housing stock constructed, both prior to the beginning of the crisis and later, with some type of protection, as opposed to the number of free houses generated or empty houses Existing ones. A survey that empirically presents the diagnosis of the possibilities of access to housing in the years following the financial crisis that began in 2008. And the existing need for the problem of access to housing is addressed from the maximum consideration as basic need and human right.

PALABRAS CLAVES

Desahucio, Lanzamiento, Vivienda, Exclusión, Crisis

KEYWORDS

Eviction, Launch, Housing, Exclusion, Crisis

La posibilidad de un desahucio ante una situación de impago, bien por el alquiler o la hipoteca de una vivienda, es una opción recogida en nuestra normativa jurídica y que históricamente se ha venido produciendo en nuestro país. Habría que preguntarse si esto es así ¿qué

es lo que ha ocurrido en los últimos y años? y ¿qué es lo que ha venido a marcar un antes y un después? para que los desahucios se conviertan en portada de diarios y de informativos. Muy posiblemente ha sido la contestación ciudadana que se inicia a partir del año 2008 principalmente desde la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, con su epicentro en la ciudad de Barcelona, la que ha visibilizado una realidad tan cruda y tan dura como es que familias enteras, muchas de ellas con menores, con mayores, o con personas con algún tipo de discapacidad … (ejemplo que se recoge en la Figura 1), fueran sacados a la fuerza de su vivienda habitual hasta ese momento, y que además esto fuera difundido por las redes sociales generando todo un sentir solidario hacia esas personas y de indignación hacia lo que se estaba produciendo, donde otras muchas personas sin saberlo podrían ser las siguientes.

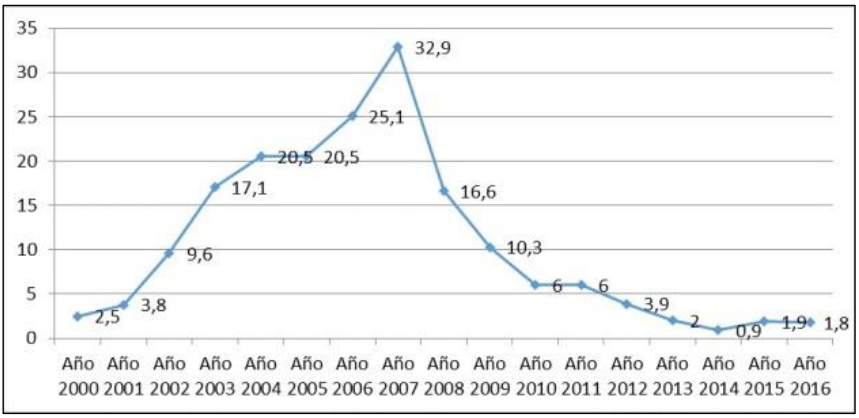
Figura 1. Titular en medio de comunicación desahucio de un menor enfermo.

Fuente: www.eldiario.es (2 de marzo de 2015)

Desde esta realidad que comienza a formar parte del panorama social, la problemática de la vivienda que siempre ha estado presente en España (Figura 2), y los desahucios saltan a la palestra, e incluso la variable de los desahucios comienza a medirse por parte de las encuestas que periódicamente realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Así como diferentes estudios que realizan entidades

para ver que magnitud tenía el problema, incluido entre ellos el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Figura 2. Evolución del porcentaje, considerando el mes de noviembre de cada año, respecto al concepto "La vivienda" a la hora de valorar los problemas que tiene España, según las encuestas periódicas del CIS.

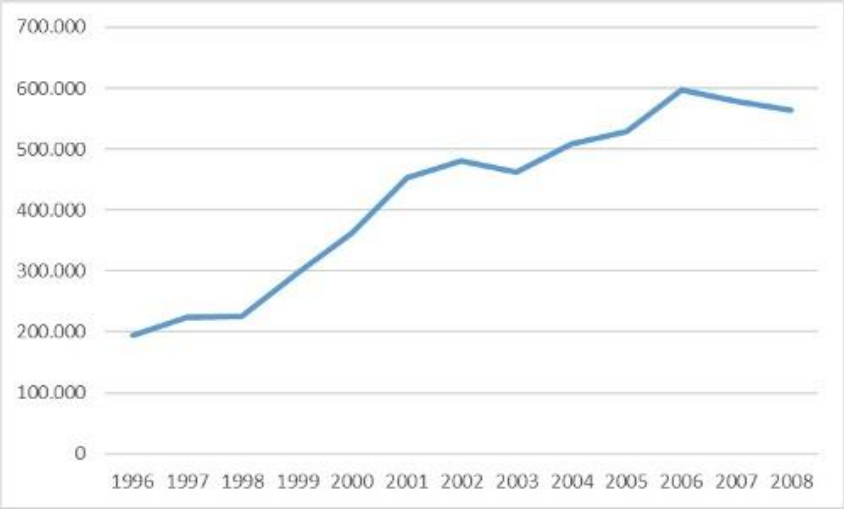


Fuente: Elaboración propia a partir del Centros de Investigaciones Sociológicas

La utilización que de la vivienda se hace durante los años 1996 hasta 2007-2008, centrado en convertirla en un bien de consumo y de inversión (Jiménez y Fernández, 2014; Vázquez y Relinque, 2016) más que como un bien de uso para cubrir una necesidad básica, y dar cumplimiento a un derecho recogido en el ordenamiento jurídico internacional y en el marco constitucional de España en su artículo 47, genera unos números en cuanto a vivienda libre construida que supera todas las previsiones, convirtiéndose la construcción de vivienda en la "gallina de los huevos de oro" para el desarrollo económico del país, la obtención de ingresos por parte de las administraciones públicas desde las políticas urbanísticas y unos beneficios empresariales, principalmente para las entidades financieras que serían de magnitudes históricas.

Tal y como se aprecia en la Figura desde el año 1996 hasta el año 2007 se mantendría constante el incremento en cuanto al número de viviendas libres construidas, iniciando su descenso a partir de ese año, llegándose a construir en ese período más de cinco millones cuatrocientas mil viviendas, según el Ministerio de Fomento.

Figura 3. Número de viviendas libres construidas desde el año 1996 hasta el año 2008.



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Fomento.

Tabla 1. Número y porcentaje sobre el total, de las viviendas libres construidas en el período 1996 al 2008 por cada una de las diferentes comunidades autónomas.

Comunidad Autónoma	*Del año 1996 al año 2008*	*% sobre el total*
Andalucía	1.109.264	20,24%
Aragón	162.931	2,97%
Asturias (Principado de)	102.846	1,88%
Balears (Illes)	117.809	2,15%
Canarias	276.874	5,05%
Cantabria	76.940	1,40%
Castilla y León	350.899	6,40%
Castilla-La Mancha	298.785	5,45%
Cataluña	881.195	16,08%
Comunidad Valenciana	709.580	12,95%
Extremadura	92.732	1,69%
Galicia	322.284	5,88%
Madrid (Comunidad de)	508.357	9,28%
Murcia (Región de)	219.814	4,01%
Navarra (Comunidad Foral de)	56.591	1,03%
País Vasco	134.827	2,46%
Rioja (La)	45.780	0,84%
Ceuta	3.697	0,07%
Melilla	8.505	0,16%

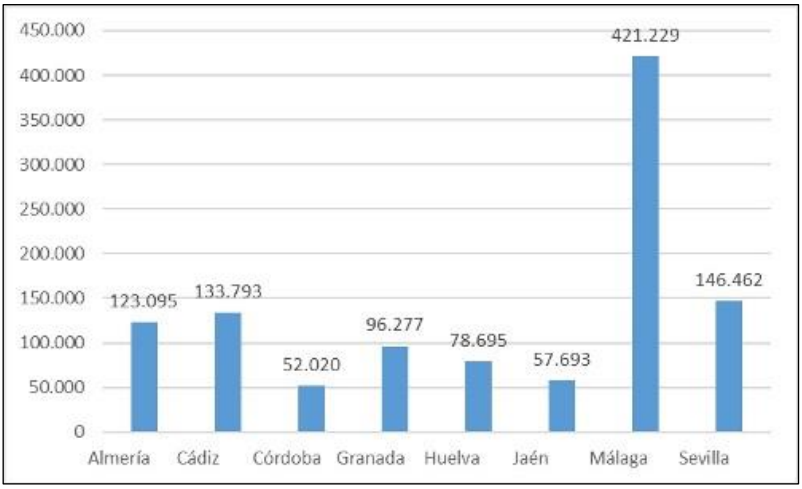
Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Fomento.

Un número de viviendas que distribuidas por comunidad autónoma (Tabla 1), refleja como la suma de los porcentajes de las comunidades de Andalucía, Cataluña y Valencia alcanzaría casi al cincuenta por ciento (49,27%) de las viviendas libres construidas en estos años.

Si estos números los extrapolamos a la realidad andaluza donde se construyeron más de un millón de viviendas libres (1.109.264), es la provincia de Málaga superando las cuatrocientas mil y representando el 38% del total, donde más viviendas de esta modalidad se construyeron

del año 1996 al año 2008 (Figura 4), seguida de Sevilla a gran distancia con cerca de ciento cincuenta mil (146.462 viviendas).

Figura 4. Número de viviendas libres construidas en el período del año 1996 al 2008, en las diferentes provincias de la comunidad autónoma de Andalucía.



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Fomento

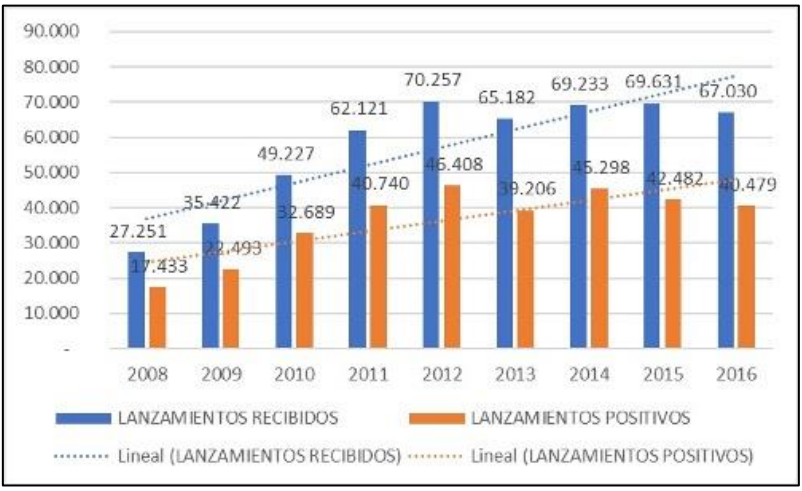
La vivienda entra nuevamente, aunque se podría plantear que nunca había salido como ya se ha indicado, al debate y a la escena política, más cuando el número de desahucios no dejaba de incrementarse sumado como una consecuencia más del modelo de desarrollo iniciado en el país a partir del año 1996 con la reforma de la ley del suelo, el boom inmobiliario y el posterior "pinchazo" de la llamada burbuja.

El desahucio como una consecuencia de la imposibilidad de hacer frente a la cuota hipotecaria o a la cuota de arrendamiento en caso de un alquiler, lo que hace que se pueda dar inicio a un proceso judicial con una posterior ejecución hipotecaria y subasta de la vivienda, queda definido en términos jurídicos como lanzamiento. Y es el Consejo

General del Poder Judicial, el que desde el año 2007 de manera trimestral comienza a facilitar información a través del informe "Efectos de la crisis en los órganos judiciales".

De manera cuantitativa durante este período, desde el año 2008 y considerando hasta el informe que cierra el año 2016, se han producido un total de 327.228 lanzamientos con cumplimiento positivo (Figura), siendo estos: "Aquellos lanzamientos en los que el servicio común ha podido practicar el lanzamiento acordado por el juzgado" (Consejo General del Poder Judicial). Lo que viene a representar el 63% del total de lanzamientos recibidos, cifra que asciende por encima del medio millón (515.354).

Figura 5. Número de lanzamientos recibidos y lanzamientos positivos realizados desde el año 2008 hasta el año 2016



Fuente: Elaboración propia a partir del Consejo General del Poder Judicial

Si se examinan estos datos se puede indicar que las diez provincias españolas con un mayor número de lanzamientos desde el año 2008 y hasta 2016, se corresponde con las recogidas en la

Tabla 2, que llegan a representar el 70% sobre del total. La tabla se encuentra encabezada por Madrid, seguida de Barcelona y Valencia, donde de las diez provincias tres son de la comunidad autónoma de Andalucía: Málaga, Granada y Cádiz, y concretamente Málaga ocupa el quinto lugar.

Aunque si se profundiza en lo que a las diferentes provincias andaluzas corresponde cara a conocer cuáles han sido sus datos de lanzamiento en este período, así como su evolución, estos quedan recogidos en la Tabla 2 y la Tabla 3. Con la provincia de Málaga que acapara el 30% del total, donde un mayor número de lanzamientos positivos se han practicado durante estos años, seguida de Granada con un 18% y Cádiz con un 15%. En lo que respecta a la evolución, aunque del año 2012 al año 2013 se produjo una leve bajada, en el año 2014 se volvió alcanzar la mayor cifra hasta ese momento, la cual a su vez también fue superada por la del año 2015, cifra total que ha bajado en el año 2016 pero que aún es superior a la alcanzada en el año 2013.

Tabla 2. Relación de las diez provincias españolas con un mayor número de lanzamientos positivos, desde el año 2008 hasta el año 2016.

Madrid	**56.203**
Barcelona	40.814
Valencia	37.214
Alicante	28.772
Málaga	16.611
I. Balears	11.177
Zaragoza	10.709
Granada	10.042
Castellón	8.350
Cádiz	8.296
Total	**228.198**

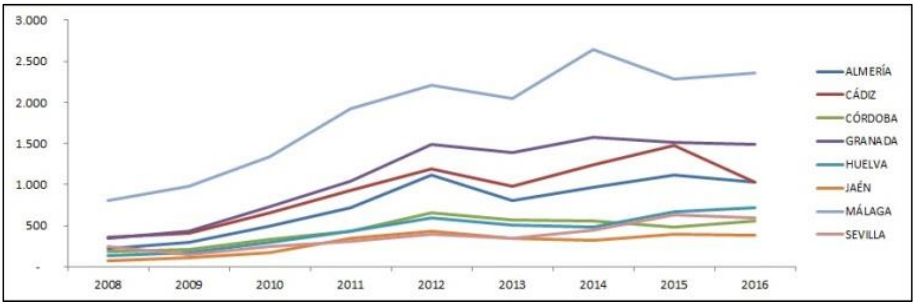
Fuente: Elaboración propia a partir del Consejo General del Poder Judicial

Tabla 3. Número de lanzamientos positivos realizados en cada una de las diferentes provincias de la comunidad autónoma de Andalucía, desde el año 2008 al año 2016.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL	% s/ Total
Almería	221	294	494	719	1.115	807	973	1.114	1.035	6.772	**12,16**
Cádiz	366	410	658	929	1.198	987	1.241	1.474	1.033	8.296	**14,89**
Córdoba	187	208	332	435	653	578	556	479	562	3.990	**7,16**
Granada	345	441	735	1.046	1.491	1.394	1.577	1.520	1.493	10.042	**18,03**
Huelva	137	169	301	432	591	513	480	677	726	4.026	**7,23**
Jaén	76	108	170	346	441	347	321	402	382	2.593	**4,65**
Málaga	812	981	1.344	1.930	2.210	2.044	2.648	2.288	2.354	16.611	**29,82**
Sevilla	245	154	254	307	402	344	446	632	594	3.378	**6,06**
	2.389	**2.765**	**4.288**	**6.144**	**8.101**	**7.014**	**8.242**	**8.586**	**8.179**	**55.708**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia a partir del Consejo General del Poder Judicial.

Figura 6. Evolución en el número de lanzamientos positivos producidos en cada una de las diferentes provincias de la comunidad autónoma de Andalucía, desde el año 2008 al año 2016.

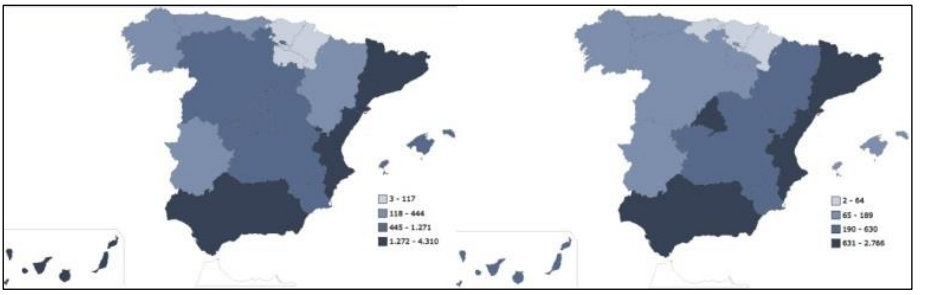


Fuente: Elaboración propia a partir del Consejo General del Poder Judicial

Estos datos nos muestran un panorama y un paisaje en el territorio español que se refleja en las Figuras 6 y 7, donde se recoge la distribución del número de ejecuciones hipotecarias entre las diferentes comunidades autónomas desde los informes trimestrales que viene publicando el Instituto Nacional de Estadística (INE) desde el año 2014. Donde son principalmente las zonas costeras del mediterráneo:

Cataluña, Valencia y Andalucía, las que han sufrido los mayores números, consecuencia de una política inmobiliaria en las que la construcción de vivienda alcanzó los mayores desarrollos, en muchos de los casos desmedidos y como ya se ha indicado desde una priorización para hacer de ella un bien especulativo por encima de otros objetivos y necesidades.

Figura 7. Número de ejecuciones hipotecarias iniciadas e inscritas en los registros de la propiedad sobre viviendas, en el 1º Trimestre de 2014 (izquierda) y el 4º Trimestre de 2016 (derecha).



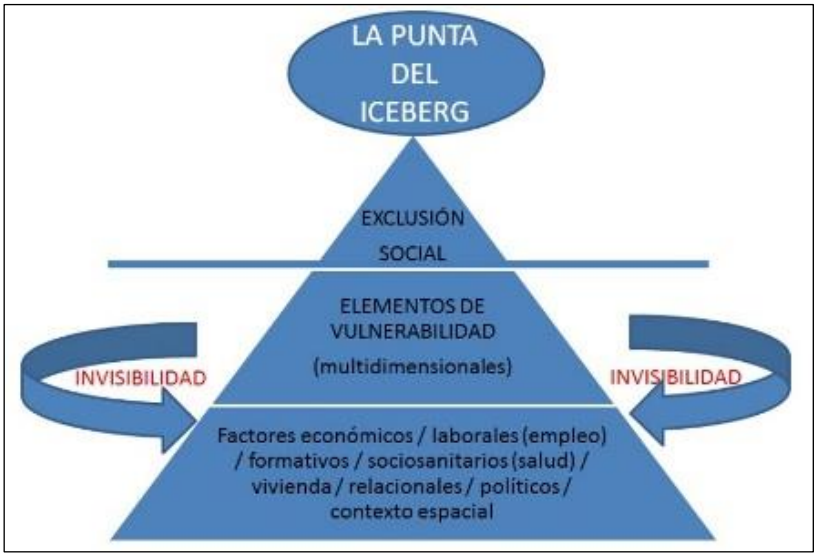
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Cuando es la vivienda uno de los ámbitos sobre los que se hace necesaria una intervención a fin de amortiguar la exclusión y la desigualdad social (FOESSA, 2013). Para autores como Subirats, Gomá y Brugué (2005, p. 19), "la exclusión social es multidimensional", con ocho ámbitos a tener en cuenta, como son:

- el económico
- el laboral
- el formativo
- el sociosanitario
- el de la vivienda
- el relacional
- el político
- y el contexto espacial

Desde estos planteamientos se pudiera considerar que la exclusión social es la punta de un iceberg que en muchas de las ocasiones se hace visible en el día a día de la sociedad. Con una serie de elementos de carácter multidimensional que vienen a generar vulnerabilidad, y que en muchos de los casos no se consideran como tal, en tanto en cuanto la persona afectada no lo sufre en su propia realidad, y mientras tanto permanecen invisibles no sólo ya para el conjunto de la comunidad sino en muchos de las ocasiones para la misma persona (Figura 8). De ahí que es un elemento de primer orden el conocer y reconocer las situaciones que se pueden estar viviendo, cuáles son sus orígenes y sus consecuencias, ya que partiendo de ese conocimiento y aceptación es desde donde se hace mucho más fácil producir y abordar cambios.

Figura 8. La exclusión social como el elemento que se visualiza, pero en el que subyacen una serie de aspectos que intervienen en la vulnerabilidad porque esta es multidimensional.



Fuente: Elaboración propia, a partir de Subirats, Gomá y Brugué (2005).

Como se aprecia en las Figura 9 y Figura 10, la vivienda juega un papel crucial y fundamental en los procesos de exclusión, obviamente no cuentan con las mismas posibilidades mire como se mire las personas que moran en uno u otro sitio, independientemente del proceso de vida que les haya llevado a situarse en alguno de los diferentes escenarios que recogen las imágenes.

Figura 9. Favela Paraisópolis haciendo frontera con el distrito de Morumbi en Sao Paulo, Brasil.

Fuente: www.oxfamintermon.org © Tuca Vieira

Figura 10. Barrio de chabolas en Tondo, Manila, Filipinas (2014)

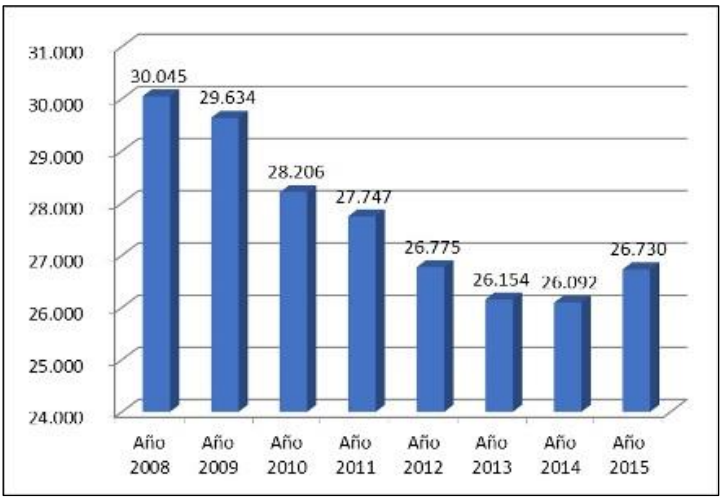
Fuente: www.oxfamintermon.org © Dewald Brand / Miran para Oxfam.

Como nos recuerda INTERMON Oxfam en su informe "Iguales" del año 2014:

— Aunque vivir en un país desigual es claramente perjudicial para todos los ciudadanos, son los más pobres quienes más lo sufren.
— Los mecanismos legales y policiales apenas les protegen, suelen vivir en viviendas vulnerables y no pueden permitirse pagar protección privada.
— Cuando se produce una catástrofe, aquellos que carecen de riqueza y poder son los más afectados y quienes tienen mayores dificultades para recuperarse (p. 13).

Y como indica Navarro (2005, p. 175) reincidiendo en el tema de la vivienda "La privación de una vivienda digna es una de las manifestaciones más visibles de la pobreza y la exclusión social". Pero si hay un elemento clave en el acceso a la vivienda, es que este acceso ha de considerarse como una necesidad básica para la población, dentro del sistema social y económico en el que estamos inmersos. Donde la disponibilidad de recursos económicos se sitúa como un factor definitorio, ante una cada vez mayor reducción de los sistemas públicos de protección social, entre ellos el de la vivienda de protección y/o vivienda social.

Figura 11. Evolución de los ingresos medios por hogar del año 2008 al año 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir del INE. Encuesta de Condiciones de Vida.

Si se considera la evolución que los ingresos medios por hogar han tenido desde el estallido de la crisis en 2008 (Figura 11), tomando como referencia los datos que facilita el INE en la Encuesta de Condiciones de Vida, se ha producido una disminución del 11%, pasando de los 30.045 euros en el año 2008 a los 26.730 del año 2015, que en valores absoluto supone una disminución de 3.315 euros en los siete años transcurridos. Lo que pone en evidencia la menor disponibilidad de ingresos que los hogares han tenido en este período para hacer frente a las necesidades básicas, entre ellas la de vivienda, y poder atender los compromisos contraídos en cuanto a créditos con las entidades financieras.

Por su parte si también se comprueban los datos que hacen referencia a la Encuesta Anual de Estructura Salarial, publicado por el INE (2017), correspondiente al año 2015 que es el último dato

registrado, supone 23.106,30 euros el salario bruto medio anual por trabajador. Que observado por género el de la mujer fue de 20.051,58 y el del hombre de 25.992,76. Pero si se sigue sumergiendo algo más en estos datos, el salario más frecuente, desde el punto de vista estadístico la moda, este se situo en los 16.500 euros. Circunstancia esta que posiblemente tiene que ver con que desde el año 2008 hasta el 2016, en ocho años, el SMI (Salario Mínimo Interprofesional) ha subido en tan sólo 55,20 euros, pasando de los 600 euros en el año 2008 a los 655,20 en el año 2016. Mientras que el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples), que se utiliza como variable para el cálculo de diferentes prestaciones y subsidios, se encuentra estancado desde el año 2010 en los 532,51 euros (Tabla 4).

Tabla 4. Evolución del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), desde el año 2008 al 2016.

AÑO	SMI	IPREM
2008	600,00	516,90
2009	624,00	527,10
2010	633,30	532,51
2011	641,40	532,51
2012	641,40	532,51
2013	645,30	532,51
2014	645,30	532,51
2015	648,60	532,51
2016	655,20	532,51

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Si los datos anteriores en cuanto a ingresos los ponemos en relación con los gastos medios que facilita la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE, 2016), a observar en la Tabla 5. Se puede comprobar que mientras el gasto medio ha descendido un 9,25% del año 2006 al

año 2015 (de 30.215 a 27.420), los gastos relativos a la vivienda y al conjunto de servicios necesarios como el agua, la electricidad o el combustible, estos se vieron incrementados en un 15,67%. Por lo que el porcentaje dedicado a este tipo de gastos respecto al total de los gastos también se ha visto incrementado, pasando de un 24,92% en el año 2006 a un 31,77% en el año 2015.

Tabla 5. Evolución del gasto medio de los hogares y del correspondiente a la vivienda, agua, electricidad y combustible, así como el porcentaje que este representa sobre el total, del año 2006 al año 2015.

	Gasto medio de los hogares	**Gasto dedicado a vivienda, agua, electricidad y combustibles**	**% en vivienda s/ el total**
Año 2006	30.215	7.530	24,92
Año 2007	31.641	8.124	25,68
Año 2008	31.711	8.645	27,26
Año 2009	30.187	8.907	29,51
Año 2010	29.435	8.871	30,14
Año 2011	29.130	9.155	31,43
Año 2012	28.143	9.089	32,30
Año 2013	27.098	8.964	33,08
Año 2014	27.038	8.747	32,35
Año 2015	27.420	8.710	31,77

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de presupuestos familiares

Estas circunstancias descritas donde los recursos a nivel de ingresos en las familias se han visto disminuidos de manera alarmante en muchas de las ocasiones, ha situado a la población en índices tanto a nivel de desigualdad como de pobreza, en constante incremento en los últimos años. Si se recurre nuevamente a la Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2016), respecto al riesgo de pobreza o exclusión social dentro de la Estrategía Europa 2020, que se definía en el año 2010 como

"Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador" (Comisión Europea, 2010, p. 5), y donde se planteaban los siguientes objetivos:

— El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
— El 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.
— Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello).
— El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
— El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

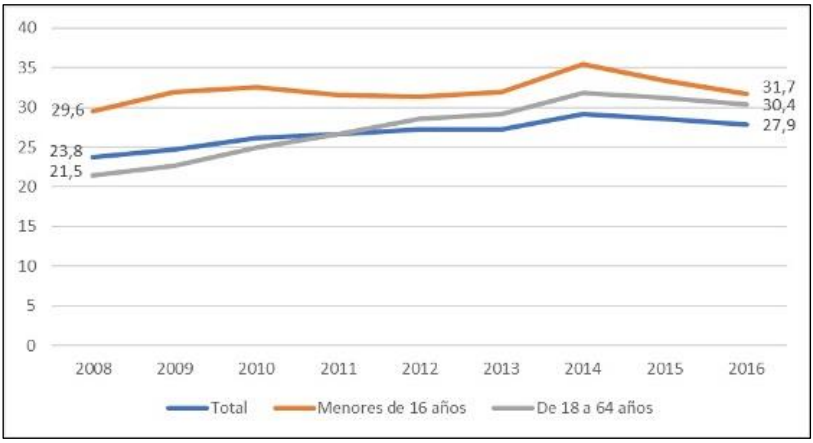
La situación en España marca unos resultados que se pueden ver en la Tabla 14, donde la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social considerando el indicador AROPE, ha pasado de un 23,8 en el año 2008 a un 27,9 para el año 2016, más de cuatro puntos de diferencia, como media. Pero si los resultados también se observan por diferentes estadios de edad, en este caso los menores de 16 años y los de 18 a 64 años, son estos últimos los que más han visto incrementar la tasa al pasar de un 21,5 a un 30,4, recordando que esta tasa (AROPE) refiere a la población que está en alguna de las siguientes situaciones:

— En riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo).

— En carencia material severa (con carencia en al menos 4 conceptos de una lista de 9).

— En hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia). (INE, 2017)

Figura 12. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE).



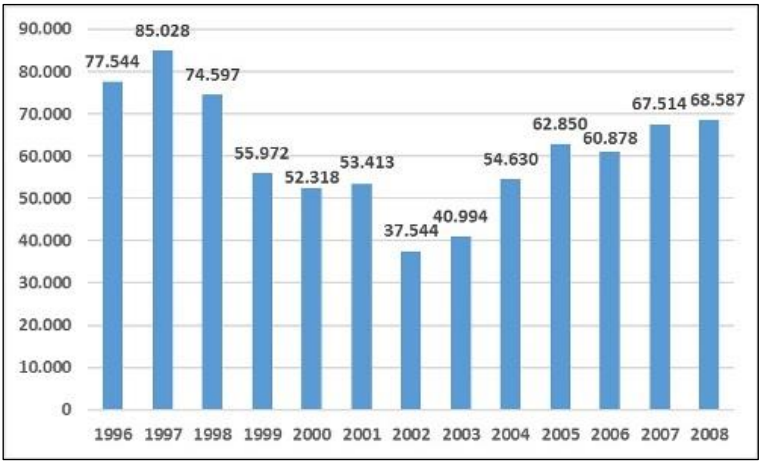
Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística.

Por lo tanto, el diagnóstico nos marca una serie de vulnerabilidades considerando los aspectos económicos que hace muy difícil el acceso a una vivienda digna y adecuada. Con efectos que no serán iguales para el conjunto de las personas de nuestro país, ya que aquellos sectores de población como los jóvenes, las mujeres, los mayores y jubilados, los discapacitados, la comunidad gitana, los inmigrantes y las personas sin hogar son colectivos a los que hay que poner una mayor atención por sus características específicas, como indicaba el relator especial de la ONU Sr. Miloon Kothari en el año

2008. Aunque junto a estos sectores también se pueden considerar otros de población vulnerable donde la disponibilidad de una vivienda es parte de su proceso a la hora de una intervención social, como en el ámbito de las adicciones, de los menores o de las personas con enfermedad mental, entre otros.

Estas situaciones obligarían a disponer de un número suficiente de vivienda con algún tipo de protección que permitiera su acceso en condiciones posibles para estas personas. En el inicio de esta publicación ya se ha facilitado el dato que desde el año 1996 hasta el año 2008, se construyeron más de cinco millones de viviendas libres, habría que preguntarse cuántas lo fueron desde la consideración de protección. La respuesta nos la facilita el mismo Ministerio de Fomento y en este caso el número sólo alcanzo a 796.869 viviendas (Figura 13), o lo que es lo mismo un 15% de lo que representaron las viviendas libres.

Figura 13. Número de viviendas protegidas con calificación definitiva de los planes estatales y planes autonómicos, desde el año 1996 hasta el año 2008.



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Fomento.

De manera más cuantitativa en la Tabla **6**6, al igual que se indicó para la vivienda libre, se especifica el número de vivienda por cada una de las comunidades autónomas, y como en tan sólo tres comunidades Andalucía, la Comunitat Valenciana y la Comunidad de Madrid, se construyeron más del cincuenta por ciento del total (52,76%). Y por el contrario otras comunidades se situaron con índices tan bajo como los de Cantabria de un 0,95% o el de Ceuta con un 0,04% o Melilla con un 0,14%.

Tabla 6. Número de viviendas protegidas con calificación definitiva de los planes estatales y planes autonómicos, desde el año 1996 hasta 2008, por cada una de las comunidades autónomas.

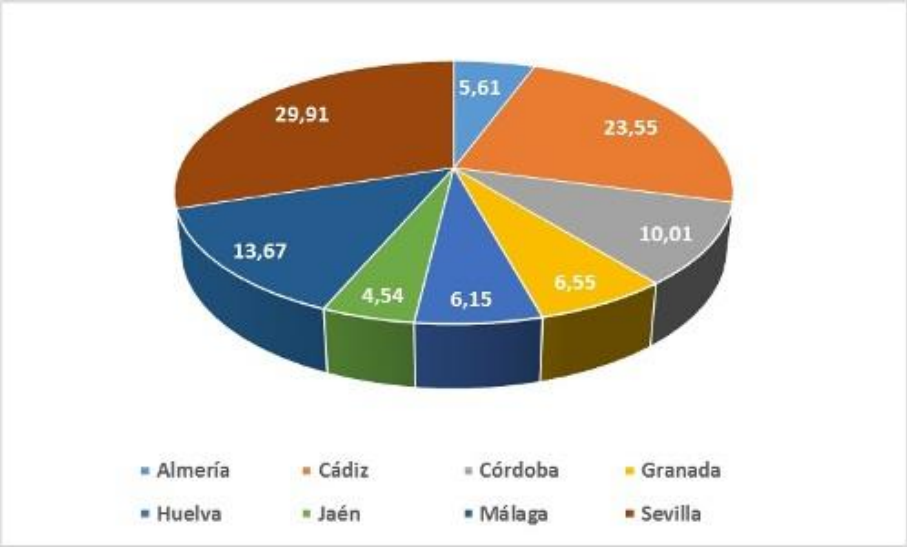
Comunidad autónoma	Viviendas construidas	% sobre el total
Andalucía	165.444	20,89
Aragón	17.811	2,25
Asturias (Principado de)	15.801	2,00
Balears (Illes)	8.186	1,03
Canarias	22.551	2,85
Cantabria	7.536	0,95
Castilla y León	25.708	3,25
Castilla-La Mancha	36.152	4,57
Cataluña	59.457	7,51
Comunitat Valenciana	129.673	16,38
Extremadura	31.048	3,92
Galicia	39.298	4,96
Madrid (Comunidad de)	122.647	15,49
Murcia (Región de)	32.997	4,17
Navarra (Comunidad Foral de)	25.449	3,21
País Vasco	41.109	5,19
Rioja (La)	9.526	1,20
Ceuta	340	0,04
Melilla	1.136	0,14
Total	**791.869**	**100,00**

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Fomento.

En lo que Andalucía respecta de manera específica en cuanto al número de viviendas de protección construidas, y aunque en el período

1996-2008 representó el 20,89% del total, es un dato muy reducido si lo comparamos con las más de un millón cien mil viviendas libres que se construyó en el mismo período. Su distribución por cada una de las provincias andaluzas se muestra en la Figura 4, donde son las provincias de Sevilla y Cádiz con un 29,91% y un 23,55% respectivamente, las que más viviendas de protección construyeron, sumando ambas más del cincuenta por ciento. Y situándose en cola las provincias de Almería con un 5,61%, Huelva con un 6,15% y Granada con un 6,55%

Figura 14. Porcentaje de viviendas protegidas construidas en el período 1996-2008 en las diferentes provincias de la comunidad andaluza.



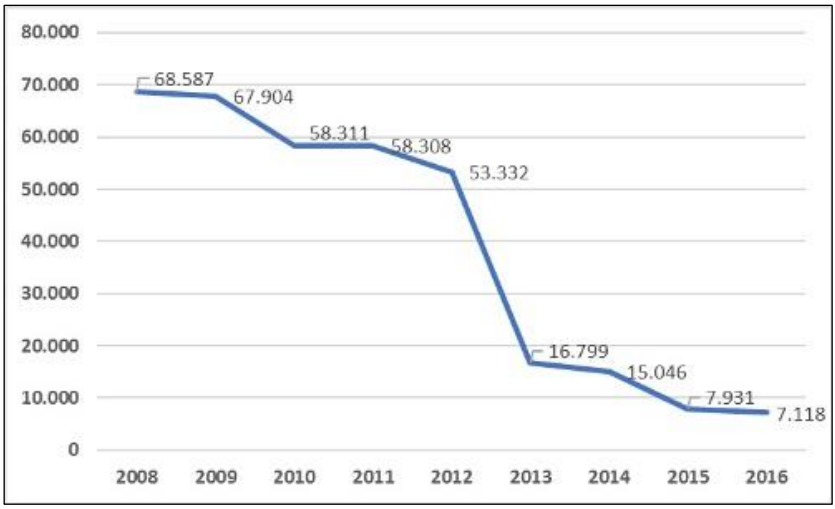
Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Fomento.

Tras el estallido de la crisis en 2008 se pudiera llegar a pensar que esta tendencia en cuanto a la construcción de vivienda de protección hubiera virado para dar respuesta a las situaciones que se están produciendo. En este caso los datos vuelven a ser muy significativos y demoledores, y siguiendo la misma fuente del Ministerio de Fomento,

se mantiene la tendencia a la baja tanto a nivel estatal como autonómico. Como se evidencia por la Figura 5, desde el año 2008 hasta el 2016, han obtenido la calificación de definitiva como vivienda protegida, tanto de planes estatales como de planes autonómicos, un total de 353.596 viviendas, con un descenso en el período que ha pasado de las sesenta y ocho mil en el año 2008 a poco más de siete mil en el año 2016, lo que supone un descenso del 89,62%

En cuanto a la distribución por cada una de las comunidades autónomas se recoge en la Tabla 7, siendo Madrid con un 28,42% y alcanzando las 100.496 viviendas la comunidad que más ha calificado como de protección desde el año 2008 hasta el 2016, seguida de Andalucía que representa el 14,88% y posteriormente a mayor distancia Cataluña con el 9,50% y el País Vasco con un 8,92%.

Figura 15. Evolución de las viviendas protegidas con calificación definitiva desde el año 2009 hasta septiembre de 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Fomento.

Tabla 7. Número de viviendas con la calificación definitiva como protegidas por cada una de las comunidades autónomas desde el año 2008 hasta el 2016, así como su porcentaje sobre el total.

Comunidad	Período 2008-2016	% sobre el total
Andalucía	52.598	14,88
Aragón	16.652	4,71
Asturias (Principado de)	9.070	2,57
Balears (Illes)	1.540	0,44
Canarias	3.055	0,86
Cantabria	4.911	1,39
Castilla y León	12.378	3,50
Castilla-La Mancha (1)	20.539	5,81
Cataluña	33.575	9,50
Comunitat Valenciana	20.093	5,68
Extremadura	13.559	3,83
Galicia	9.796	2,77
Madrid (Comunidad de)	100.496	28,42
Murcia (Región de)	4.759	1,35
Navarra (Comunidad Foral de)	14.931	4,22
País Vasco	31.553	8,92
Rioja (La)	3.279	0,93
Ceuta	652	0,18
Melilla	160	0,05
TOTAL	**283.296**	**100,00**

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Fomento.

Para finalizar con esta radiografía respecto a las viviendas protegidas y ante la importancia que las mismas juegan cara a cubrir la necesidad de una vivienda digna y adecuada, principalmente sobre los sectores más vulnerables de nuestro país, se recoge también su distribución en las distintas provincias de la comunidad andaluza, y posteriormente en la provincia de Málaga, siempre respetando el mismo período ya tratado desde el año 2008 hasta el 2016. En la Tabla 8 se encuentra la evolución que han tenido las viviendas protegidas en las distintas provincias de Andalucía, así como su representación gráfica en cuanto al porcentaje que representan del total en la

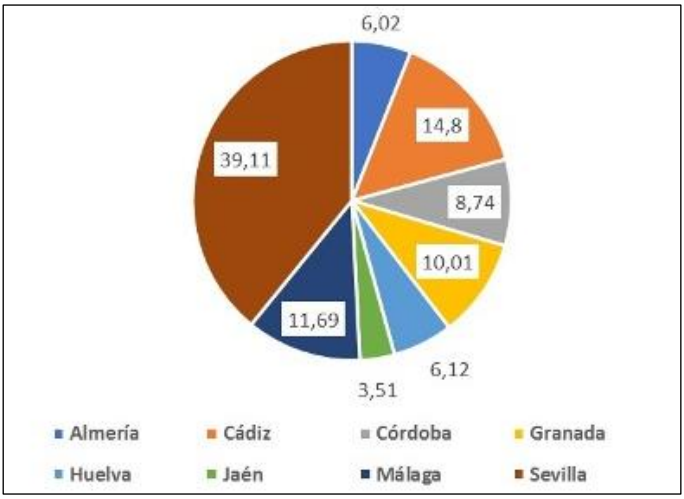
Figura 6. Con Sevilla en primer lugar al representar el 39,11% del total de las viviendas, seguida de Cádiz, aunque a bastante distancia con un 14,80%.

Tabla 8. Número de viviendas con la calificación definitiva como protegida en las distintas provincias de Andalucía, desde el año 2008 hasta 2016.

	2008	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*TOTAL*	*% S/ TOTAL*
Almería	567	453	623	744	468	201	92	19	-	3.167	6,02
Cádiz	1.259	1.208	927	1.421	1.577	855	376	85	76	7.784	14,80
Córdoba	954	747	212	512	1.219	600	116	166	71	4.597	8,74
Granada	1.151	1.257	1.011	603	850	179	59	38	117	5.265	10,01
Huelva	584	615	563	680	331	161	128	89	67	3.218	6,12
Jaén	372	127	84	877	343	38	-	5	-	1.846	3,51
Málaga	1.541	958	1.650	1.029	703	111	152	5	-	6.149	11,69
Sevilla	2.877	4.305	3.533	2.932	3.699	1.440	1.132	258	396	20.572	39,11

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Fomento.

Figura 16. Porcentaje del número de viviendas con la calificación definitiva como protegida en las distintas provincias de Andalucía, desde el año 2008 hasta el 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Fomento.

Por último, en lo que respecta a la provincia de Málaga, desde el año 2010 que obtuvo unos datos de 1.650 viviendas, este número se ha ido disminuyendo anualmente alcanzando tan sólo 5 viviendas en el año 2015, y sin ninguna durante el 2016. Circunstancia que también ocurre para las provincias de Almería y Jaén que marcan un resultado igualmente a cero.

Pero si el volumen de construcción de vivienda protegida ha sido escaso y totalmente inferior a las necesidades de la población, cuando esta se ha construido y posteriormente se ha entregado a las personas que la necesitaban, su utilización ha sido partidista y paternalista. Ejemplos de cómo la entrega de llaves a familias se realiza de manera mediática, en lugar que desde un reconocimiento al derecho que cualquier persona tiene, además reconocido en nuestro máximo marco jurídico (CE, art. 47), existen múltiples, independientemente de la opción política que haya estado gobernando en ese momento en el territorio que correspondiera (Figura 17 y 18).

Figura 17. Titular de prensa sobre entrega de llaves tras realizar viviendas sociales.

El alcalde entrega las llaves a los propietarios de las 20 nuevas viviendas sociales en Pescadería

El alcalde de Almería, Luis Rogelio Rodríguez Comendador, ha hecho entrega este jueves de las llaves a los nuevos propietarios de las 20 viviendas sociales que el Ayuntamiento de Almería, a través de la Empresa Municipal de la Vivienda, 'Almería XXI', ha construido en la calle Maromeros, en Pescadería.

Fuente: www.20minuto.es

Figura 18. Titular de prensa sobre entrega de llaves tras realizar viviendas de protección oficial (VPO).

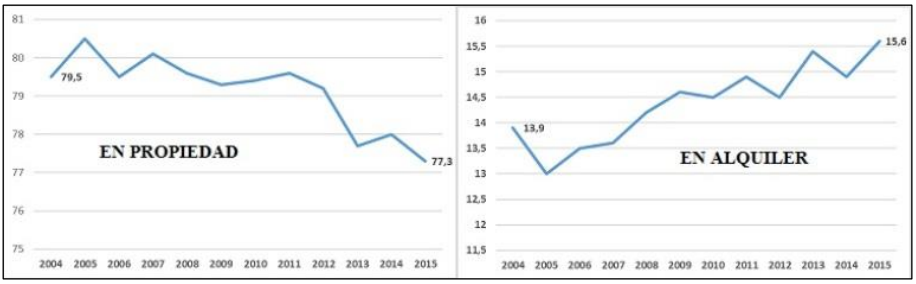
Fuente: www.almeria360.com.

Este diagnóstico en cuanto a la construcción de vivienda no estaría del todo completo, sino se tiene en cuenta también el tipo de tenencia que sobre la misma ha sido el más utilizado, bien desde el régimen de propiedad o bien desde el régimen de alquiler.

Una de las estadísticas que mide esta situación es la relativa a la Encuesta de Condiciones de vida ya utilizada. En la Figura 19 se puede comprobar que, aunque existe una tendencia a disminuir la opción de la propiedad habiendo pasado de un 79,5% en el año 2004 a un 77,3% en el 2015, es una disminución muy reducida para el tiempo transcurrido (once años), aún con todas las consecuencias producidas a partir del año 2008. Y como a su vez la opción del alquiler ha pasado de representar un 13,9% en el año 2004 a un 15,6% en el 2015, también un incremento muy reducido de menos de dos puntos (1,7) en este período.

Por lo que se puede afirmar que la opción de la propiedad ha sido y sigue siendo la elegida y la preferida por los españoles, la persona que la consigue se siente un "triunfador" (Jiménez y Fernández, 2014, p. 148). Mientras que la opción del alquiler sigue siendo muy secundaria y se podría indicar incluso que, no bien vista de cara a la constitución de hogares pensados para una estabilidad futura, como podría ser la constitución de nuevas familias desde cualquier modelo. Y quedando el alquiler para aquellas situaciones de residencia que se podrían considerar transitorias como estudiantes o traslados temporales de domicilio.

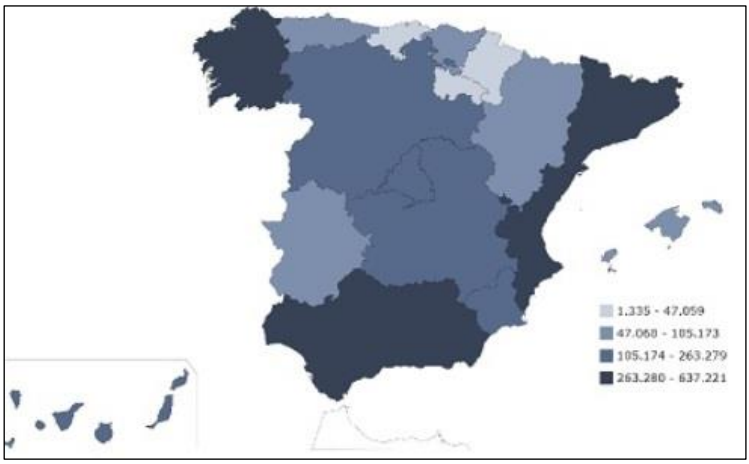
Figura 19. Porcentaje del número de vivienda según tenencia, tanto en propiedad como en alquiler.



Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística.

El número de viviendas construidas en los años del llamado boom, ha originado a su vez otra situación que también es necesario abordar, como es la vivienda vacía generada que ha venido a incrementar la que ya existía. Si se toma en consideración el último Censo de Población y Vivienda correspondiente a 2011, estadística que se realiza cada diez años elaborada por el INE, nos señala un mapa autonómico recogido en la Figura 0, donde son las comunidades de Andalucía, el levante y Galicia las que mayores porcentajes de vivienda vacía marcaron en la realización de este censo, donde la suma total ascendía a 3.443.365 viviendas vacías.

Figura 20. Distribución de las viviendas vacías en el conjunto de las comunidades autónomas.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Desde una mayor atención en lo que Andalucía se refiere, el número total de viviendas vacías ascendía a 637.221, distribuidas entre las distintas provincias según se recoge en la Tabla 9, donde son Sevilla y Málaga con más de cien mil viviendas la que disponían de un mayor número, aunque seguida de Granada con más de noventa mil.

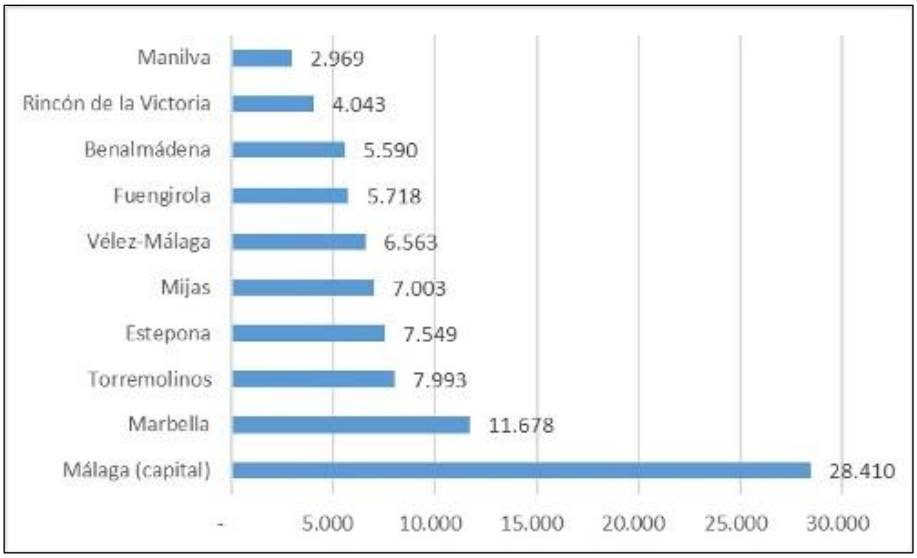
Tabla 9. Distribución de las viviendas vacías en las diferentes provincias de la comunidad andaluza.

Provincia	Número de vivienda vacía	% sobre el total
Almería	73.291	11,50%
Cádiz	76.009	11,93%
Córdoba	55.676	8,74%
Granada	93.098	14,61%
Huelva	33.324	5,23%
Jaén	58.921	9,25%
Málaga	120.611	18,93%
Sevilla	126.290	19,82
Total	**637.221**	**100%**

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística.

Y si aún se concreta más para reflejar donde se encontraban las viviendas vacías en la provincia de Málaga, según recoge el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, los diez municipios con un mayor volumen se muestran en la Figura 21, destacando como todos ellos son zonas del litoral y con un gran volumen turístico.

Figura 21. Relación de los diez municipios pertenecientes a la provincia de Málaga con un mayor número de vivienda vacía.



Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

Se podría indicar a modo de resumen que:

— En España hay más de 25 millones de viviendas según el censo de 2011, por 18,5 millones de hogares según la Encuesta de Población Activa del 2º trimestre (INE, 2017), de los que 4,7 millones son unipersonales.

— El número de miembros por hogar se ha reducido pasando de 2,86 a 2,51 persona.

— Siguiendo con el censo de 2011, el 71,7% de las viviendas eran principales, el 14,6% secundarias y el 13,7% estaban vacías.
— El número de viviendas vacías se situaba en los 3.443.365, con un aumento entre 2001 a 2011 de 336.943 el 10,8%.
— Casi seis millones de viviendas principales, una de cada tres, tenían pagos pendientes (hipotecas…) prácticamente el doble que en el anterior censo del año 2001.
— La vivienda ha sido y sigue siendo utilizada como un bien para hacer negocio y ganar dinero.
— Lo que ha originado la mayor crisis, aunque es la tercera que se afronta desde los años 70.
— La falta de vivienda es un riesgo y pone a las personas que no la tienen en una situación de vulnerabilidad que puede llegar a la exclusión social, con grandes costes en lo personal y para la sociedad a la hora de iniciar procesos de recuperación.
— La falta de recursos económicos para el acceso, ante la inexistencia de políticas públicas de vivienda, hacen que sectores de población muy concretos sean más vulnerables que otros.

Por lo tanto, que existe un problema en cuanto al acceso a la vivienda en España posiblemente sean muchas las personas que coincidan con esta afirmación, y sobre todo para los sectores de población como ya se han indicado con mayores necesidades por sus propias características, la diferencia podría venir a la hora de dar soluciones y respuestas. Desde hacer un mayor hincapié en el modelo de tenencia: propiedad o alquiler, al desarrollo de un parque mucho más amplio del exiguo actual en cuanto a la vivienda protegida, hasta hacer

realidad el acceso a una vivienda digna y adecuada como un derecho universal desde la implicación y compromiso de las diferentes administraciones públicas cada una en su territorio y ámbito de competencia. Lo que si es necesario tener en cuenta y que de manera transversal recorre cualquier solución y/o propuesta que se plantee, es el concepto que a la vivienda y la consideración que de ella se vaya a realizar, ya que va a implicar y marcar que los desahucios y la vivienda no se conviertan en un círculo vicioso. Porque como indica Leal (2007), el disponer y acceder a una primera vivienda se considera "uno de los hitos más importantes en la vida de las personas" (p. 35).

BIBLIOGRAFÍA

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Indicadores de los tres problemas principales que existen actualmente en España. Recuperado el 26 de diciembre de 2016 de http://www.cis.es/opencms/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html

Comisión Europea (2010). Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteliente, sostenible e integrador. Recuperado el 26 de diciembre de 2016 de http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF

Consejo General del Poder Judicial. Datos sobre los efectos de la crisis en los órganos judiciales. Datos desde 2007 hasta segundo trimestre de 2016. Recuperado el 3 de diciembre de 2016.

http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Informes-estadisticos-periodicos/Datos-sobre-el-efecto-de-la-crisis-en-los-organos-judiciales---Datos-desde-2007-hasta-segundo-trimestre-de-2016

El Alcalde entrega las llaves a los propietarios de las 20 nuevas viviendas sociales en Pescadería (30 de octubre de 2014). 20 Minutos. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 de http://www.20minutos.es/noticia/2282465/0/alcalde-entrega-llaves-propietarios-20-nuevas-viviendas-sociales-pescaderia/

Fundación FOESSA, (2013). La vivienda en España en el siglo XXI. Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda. Recuperado el 3 de diciembre de 2016 http://www.caritas.es/AdjuntoNoticiaDownload.aspx?Id=947

Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. Censo de Población y Viviendas 2011. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 de http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/iea/resultadosConsulta.jsp?CodOper=768&codConsulta=61430

Instituto Nacional de Estadística. Censo de Población y Vivienda 2011. Viviendas. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e244/viviendas/p01/l0/&file=01011a.px

Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Continua de Hogares. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 de http://www.ine.es/inebaseDYN/ech30274/ech_inicio.htm

Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida. Base 2013 – Año 2015. Recuperado el 26 de diciembre de 2016 de http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa (EPA). Segundo trimestre de 2017. Recuperado el 31 de julio de 2017 de http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0217.pdf

Instituto Nacional de Estadística. Riesgo de pobreza o exclusión social y de sus componentes por edad y sexo. Recuperado el 31 de julio de 2017 de http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10005&L=0

Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Estructura Salarial 2015. Recuperado el 31 de julio de 2017 de http://www.ine.es/prensa/ees_2015.pdf

Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de presupuestos familiares. Base 2006. Recuperado el 26 de diciembre de 2016 http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=1997&capsel=1999

Instituto Nacional de Estadística. Estadísticas sobre Ejecuciones Hipotecarias (EH). Recuperado el 31 de julio de 2017 http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=7709

Instituto Nacional de Estadística. Proyección de hogares 2016-2031. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 de http://www.ine.es/prensa/np995.pdf

Jiménez, C. y Fernández, C. (2014). Casas sin gente, gente sin casas: el fracaso del modelo inmobiliario español. *Revista INVI (Universidad de Chile), Vol. 29 no. 82*, pp. 133-155

Kothari, M. (2008). Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Naciones Unidas.

La Junta entrega las llaves de 18 VPO en alquiler a familias de la Chanca. (16 de mayo de 2012). Almería 360. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 de http://almeria360.com/redaccion/16052012_la-junta-entrega-las-llaves-de-18-vpo-en-alquiler-a-familias-de-la-chanca_19472.html

Leal, J. (2007). Cambio social y demográfico: la perspectiva española sobre la promoción de vivienda social. En Transformaciones del Estado de Bienestar y cambios demográficos en Europa: Retos del sector de la vivienda social. (24-25). Barcelona: CECODHAS. Recuperado el 31 de julio de 2017 de http://www.promotorespublicos.org/media/transfer/doc/publicaciones/5a7183fa54e72a19b0b8bea49d8229ae.pdf

Ministerio de Fomento. Vivienda libre. Recuperado el 3 de diciembre de 2016 http://www.fomento.gob.es/BE2/?nivel=2&orden=32000000

Ministerio de Fomento. Vivienda protegida. Recuperado el 31 de julio de 2017 de http://www.fomento.gob.es/BE2/?nivel=2&orden=31000000

Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Salario Mínimo Interprofesional y Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Recuperado el 26 de diciembre de 2016 http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/CotizacionRecaudaci10777/Regimenes/RegimenGeneraldelaS10957/TablasResumendebase9932/Parametrosrelaciona730/47860#731

Navarro, C. (2005). Indicadores de vivienda y exclusión. *Documentación Social, 138*, pp. 173-190.

OXFAM denuncia que ya sólo 62 personas poseen la misma riqueza que la mitad de la población mundial (18 de enero de 2016). Recuperado el 27 de diciembre de 2016 de http://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/oxfam-denuncia-que-ya-solo-62-personas-poseen-misma-riqueza-que-mitad-

OXFAM Intermon. Desigualdad. Recuperado el 26 de diciembre de 2016 de http://www.oxfamintermon.org/es/que-hacemos/proyectos/desigualdad/iguales

OXFAM Intermon. (2014). Iguales. Acabemos con la desigualdad extrema. Es hora de cambiar las reglas. Recuperado el 26 de diciembre de 2016 http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/InformeIGUALES_AcabemosConlaDesigualdadExtrema.pdf

Subirats, J., Gomá, C. y Brugué, J. (2005). *Análisis de los factores de exclusión social.* (Documentos de Trabajo 4). Generalitat de Catalayunya: Fundación BBVA.

Un desahucio amenaza con dejar sin casa a un niño de 10 años trasplantado de corazón. (2 de marzo de 2015). Eldiario.es Recuperado el 27 de diciembre de 2016 de http://www.eldiario.es/sociedad/nino-anos-corazon-transplantado_0_361164653.html

Vázquez, O. y Relinque, F. (Coordinadores) (2016). *Vivienda e intervención social*. Madrid: Dykinson

Colegio Profesional de
Trabajo Social de Málaga