

**INFORME SOBRE LA SITUACIÓN JURÍDICA Y SOCIAL  
DE LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA**

Miguel Agudo Zamora

Susana Mérida Díaz

Eduardo Bericat Alastuey

José Manuel Echavarren Fernández

Inmaculada Zambrano Alvarez

Elena Marín Cassinello

Fernando Morente Oria

Centro de Estudios Andaluces



El Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

El objetivo esencial de esta institución es fomentar cuantitativa y cualitativamente una línea de estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un más preciso y detallado conocimiento de Andalucía, y difundir sus resultados a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea generar un marco estable de relaciones con la comunidad científica e intelectual y con movimientos culturales en Andalucía desde el que crear verdaderos canales de comunicación para dar cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

**Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprografito, magnética o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Centro de Estudios Andaluces.**

**Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad**

© 2007. Fundación Centro de Estudios Andaluces  
Depósito Legal: SE-4094-07  
ISBN: 978-84-690-7334-6  
Prohibida su venta.



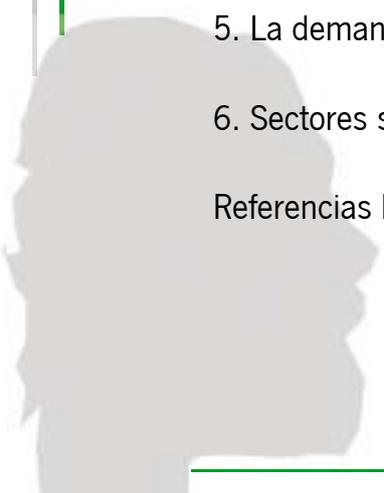
INDICE

**BLOQUE I: SITUACIÓN JURÍDICA DE LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA**

1. Tratamiento del derecho a la vivienda en el bloque de constitucionalidad	pág. 2
2. El reparto de las competencias entre Estado y comunidades autónomas	pág.15
3. La regulación legal estatal y autonómica	
3.1. La regulación legal estatal	pág.31
3.2. La regulación legal en Andalucía	pág.44
4. Las viviendas de protección oficial	
4.1. La regulación estatal	pág.49
4.2. La regulación autonómica	pág.57
Bibliografía y referencias de internet	pág.64
Anexo: Estadísticas	pág.67

**BLOQUE II: SITUACIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA**

1. El parque de viviendas	pág.73
2. Satisfacción y calidad de vida	pág.82
3. El costo de la vivienda	pág.86
4. Preocupación, evaluación e interés respecto a la vivienda	pág.93
5. La demanda de la vivienda	pág.99
6. Sectores sociales especialmente vulnerables respecto a la vivienda	pág.101
Referencias bibliográficas y fuentes estadísticas	pág.106



*BLOQUE I: SITUACIÓN JURÍDICA DE LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA*

FUNDACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES

Miguel Agudo Zamora  
Susana Mérida Díaz

## 1. TRATAMIENTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

A finales del siglo XX, la mayoría de los Estados democráticos occidentales optaron por incluir un listado de derechos sociales en los textos de sus normas jurídico-políticas fundamentales, al objeto de dotarles de una mayor garantía y protección y con vistas a disminuir el impacto que pudiera producir el devenir político y económico en la política social desarrollada por los gobiernos.

Así, el constitucionalismo europeo se hizo eco de la doctrina social de los textos internacionales y profundizó en los límites del desarrollo del Estado social de Derecho.

En este contexto nace la Constitución Española de 1978 que, en comparación con el resto de sistemas constitucionales europeos, dedica un amplio número de artículos a los principios y derechos, de carácter programático, relacionados con el Estado Social, y que aparecen residenciados en el Capítulo III del Título I, denominado “De los principios rectores de la política social y económica”.

Con la afirmación de la dimensión social o pública de la propiedad, el fenómeno de la vivienda se incluye como uno de los derechos sociales que conforman el Estado social de Derecho, consecuencia ésta de la superación del concepto de vivienda como objeto de propiedad privada, esfera inaccesible para el Estado intervencionista. De este modo, pasa a ser considerada una de las necesidades humanas fundamentales, razón suficiente para constituirse en objeto de protección por parte de los poderes públicos, hasta el límite de integrarse en las

agendas en calidad de uno de los principales problemas que acucian la sociedad contemporánea y, en concreto, determinados grupos dignos de especial atención.

Paradójicamente, aún considerándolo una cuestión prioritaria, son escasas las referencias que al mismo se hacen en las normas fundamentales estructuradoras de los sistemas políticos. Algunas excepciones pueden encontrarse en la Constitución portuguesa de 1976 (artículo 65) o en la Constitución española, que por medio del artículo 47, acoge el derecho a la vivienda y lo integra entre los principios rectores de la política social y económica, con el siguiente tenor literal:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

Centrándonos exclusivamente en el primer párrafo se deduce que la formulación constitucional del derecho social que nos ocupa, no se ciñe a su reconocimiento, protección y garantía sin más apreciaciones; al contrario, la configuración de la que le dota el artículo 47 puede desgranarse en varios aspectos que conforman la naturaleza de este principio rector en particular y de todos en general.

En primer lugar, se habla del derecho a una vivienda digna y adecuada. No se reconoce el derecho a una vivienda, entendida exclusivamente como un bien inmueble, fruto de los ideales liberales acerca del derecho a la propiedad privada; por contra, se concibe como un espacio en el que deben concurrir una serie de elementos, tales como, instalaciones de saneamiento, acceso a agua potable, condiciones higiénicas y de salubridad, urbanización, seguridad, iluminación y ventilación...

Además, el concepto de vivienda digna y adecuada puede predicarse tanto de la vivienda en propiedad como de la vivienda en alquiler y es, por ello, por lo que se utiliza deliberadamente el término “derecho a disfrutar” y no “derecho a poseer” o “derecho a ser propietario de”. En este sentido, las medidas y la normativa pertinente que adopten los poderes públicos en orden a conseguir la efectividad de este derecho deben ir encaminadas también a promover el acceso de los ciudadanos a una vivienda en alquiler, aspecto sobre el que volveremos más adelante.

En lo que se refiere a la noción de poderes públicos en el ámbito específico de los principios rectores, la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre, se encarga de despejar todas las dudas acerca de los agentes públicos que puedan estar involucrados en su protección y promoción. Aparte de la Administración del Estado, para el Tribunal Constitucional “es evidente que entre esos poderes públicos se encuentran las Comunidad Autónomas y que la “legislación positiva” citada (en el artículo 53.3º) comprende tanto la legislación estatal como la emanada de los órganos legislativos de aquéllas”.

La mayoría de los principios rectores del Capítulo III quedan plasmados en el texto por medio de fórmulas lingüísticas impersonales del estilo de “los poderes públicos promoverán”, “los poderes públicos fomentarán” o “se reconoce el derecho a”. Esto puede observarse con respecto a la protección social, económica y jurídica de la familia (artículo 39 CE) y el derecho a la protección de la salud (artículo 43 CE), entre otros.

En otras ocasiones, se determina el sujeto activo mediante términos como “todos tienen derecho a” o “los ciudadanos tienen derecho a”, caso del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (artículo 45 CE) o el régimen público de la seguridad social (artículo 41 CE).

Como algo excepcional dentro del Capítulo III, el artículo 47 vincula el goce del derecho a disfrutar de una vivienda a la posesión de la nacionalidad española, negándole el carácter universal que impera en el resto de derechos sociales y que, por ende, le viene otorgado por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ambos ratificados por España.

Más aún, la Ley Orgánica 4/2002, de 11 enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social establece que los extranjeros residentes en España pueden acceder al sistema público de ayudas en materia de viviendas en las mismas condiciones que los nacionales, por lo que la garantía del precepto que estudiamos hay que entenderla extendida a los extranjeros residentes.

Por otra parte, es de constatar el hecho de que los textos constitucionales contemporáneos muestran una seria resistencia al reconocimiento de una serie de derechos como derechos subjetivos exigibles frente a los distintos poderes públicos

y accionables ante el poder judicial. En esa tendencia se enmarca nuestra Constitución Española al elegir la ubicación del derecho a una vivienda dentro del Capítulo III. Por esa razón, puede definirse como un derecho social en sentido estricto, ya que no confiere a los titulares del mismo una acción subjetiva que pueda ejercitarse ante el orden jurisdiccional o ante cualquier Administración Pública, con independencia de su ámbito territorial o funcional, protección que queda circunscrita al ámbito de los derechos fundamentales (Ruiz-Rico, 2006, pp. 76-79). De modo que, tal y como establece el artículo 53.3 CE, sólo puede ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen.

Como consecuencia de lo anterior, y dada su ubicación, se configura como un principio rector de la política social y económica, que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos, la legislación positiva y la práctica judicial, tal y como reconoce el ya citado artículo 53.3º CE y la STC 152/1988, de 20 de julio (F.j. 2).

La obligación que con esto impone el precepto indicado se constituye en única garantía procesal y sustantiva a todas luces insuficiente para alcanzar la efectividad de los derechos sociales.

En el segundo eslabón del bloque de constitucionalidad tiene lugar, también, como algo novedoso, la inclusión de un conjunto de derechos sociales de la misma naturaleza que los mandatos constitucionales contenidos en el Capítulo III del Título I, que aparecen entrelazados con disposiciones programáticas de titularidad pública y con el enunciado mucho más escueto de algunos deberes.

Y es que, ya en sus orígenes, el Estado Autonómico adquiere un marcado carácter social, lo cual se debe, no sólo a que la Constitución española marca una serie de objetivos o fines de signo social, de obligado cumplimiento para todos los poderes públicos, incluidas las entidades autonómicas, sino también a que, debido a la imprecisión del texto constitucional, las Comunidades van a asumir un buen número de competencias vinculadas a los ideales del Estado de Bienestar.

Atención especial merece conocer los diversos bloques finalistas que tienen cabida en las normas estatutarias, cuales son:

- La mejora de las condiciones de vida y de trabajo y la elevación del nivel cultural [Asturias (art. 9.2.b.), Extremadura (art. 6.2.a.) y Ceuta (art. 5.2.a.)].
- El incremento del empleo y la estabilidad económica [País Vasco (art. 9.2.c.), Extremadura (art. 6.2.d., j. y k.) y Castilla-La Mancha (art. 4.4.b., c. e i.)].
- El derecho de los pueblos a vivir y trabajar en su propia tierra y la búsqueda del retorno de los emigrantes [Galicia (art. 4.3.), Extremadura (art. 6.2.i.) y Cantabria (art. 6)].
- Las medidas tendentes a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas [Canarias (art. 5.2.a.) y Castilla y León (art. 8.2.)].
- La participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural [Murcia (art. 9.2.e.) y Madrid (art. 7.4.)].

- La defensa y protección de la identidad y de los valores culturales de cada pueblo [La Rioja (art. 7.2.) y Melilla (art. 5.2.h.)].
- La defensa y protección de la naturaleza y del medio ambiente [Canarias (art. 5.2.e.) y Castilla-La Mancha (art. 4.4.f. y g.)].
- La solidaridad entre los municipios y comarcas de una misma región y de éstas con las demás Comunidades Autónomas [Extremadura (art. 6.2.f.) y Murcia (9.2.f.)].

No obstante, el mayor grado de asimilación estatutaria de los fines y objetivos inherentes a los principios rectores de la política social y económica resulta de las reformas de los textos fundacionales que algunas Comunidades Autónomas han iniciado, y que coinciden en la incorporación de un catálogo propio de derechos sociales disperso en su articulado. Por su parte, algunas (Baleares, Cataluña y Valencia) van más allá y prevén la elaboración, mediante ley del Parlamento autonómico, de una Carta de Derechos Sociales como expresión del espacio cívico de la convivencia social de los ciudadanos.

Desde una perspectiva jurídica, la ubicación del catálogo de derechos sociales en las disposiciones que conforman el bloque de constitucionalidad proporciona un soporte de legitimidad constitucional innegable para la capacidad de intervención de los poderes públicos; sin embargo, no solventa el problema de la escasa o nula eficacia jurídica de la que gozan para hacerlos exigibles ante los mismos (Ruiz-Rico, 2006, pp. 81-83).

Actualmente, las diversas iniciativas reformadoras muestran una similitud en cuanto a la configuración del bloque de derechos sociales que será objeto de

las políticas activas de los gobiernos autonómicos, así, podemos encontrar: la protección de la familia, los derechos de las parejas estables legalizadas, la protección social contra la violencia, especialmente, la violencia de género, la prevención y protección de la salud, el acceso a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales, la protección y atención integral de los menores, de las personas mayores y de las personas con discapacidad, la igualdad de género, la protección del medio ambiente, la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, los derechos de participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, los derechos y la atención social de los inmigrantes, etc.

Pero además, dentro de esta amplia gama tiene cabida la vivienda, no sólo (como ocurría antes del proceso de reforma estatutaria) como materia competencial sobre la que se proyecta una atribución exclusiva de las Comunidades Autónomas, condicionada por el Estado, como tendremos ocasión de ver más adelante, sino también, como derecho social que informa las políticas públicas, en una maniobra que responde al ánimo de reforzar las garantías del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada recogido en el artículo 47 de la Constitución Española.

El siguiente cuadro muestra el contenido de las disposiciones que hacen referencia al derecho a la vivienda en los Estatutos reformados recientemente:

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	PRECEPTOS
<p><b>Andalucía</b> (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo)</p>	<p>- Capítulo II del Título I. Derechos y deberes: Artículo 25. Vivienda  “Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten.”</p> <p>- Capítulo III del Título I. Principios rectores de las políticas públicas: Artículo 37. Principios rectores  “1. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores:  22. El uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas.”</p> <p>- Capítulo II del Título II. Competencias: Artículo 74. Políticas de juventud.  “Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de juventud, que incluye, en todo caso: a) La promoción del desarrollo personal y social de los jóvenes así como las actividades de fomento o normativas dirigidas a conseguir el acceso de éstos al trabajo, la vivienda y la formación profesional”.</p>
<p><b>Aragón</b> (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril)</p>	<p>- Capítulo II del Título I. Principios rectores de las políticas públicas: Artículo 24. Protección personal y familiar  “Los poderes públicos aragoneses orientarán sus políticas de acuerdo con los siguientes objetivos: f) Favorecer la emancipación de los jóvenes, facilitando su acceso al mundo laboral y a la vivienda.”</p> <p>- Capítulo II del Título I. Principios rectores de las políticas públicas: Artículo 27. Vivienda  “Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán de forma efectiva el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a</p>

	<p>ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados.”</p>
<p><b>Baleares</b> (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero)</p>	<p>- Título I. Disposiciones Generales: Artículo 12. Principios rectores de la actividad pública</p> <p>“3. Las instituciones propias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para cumplir las finalidades que les son propias y en el marco de las competencias que les atribuye este Estatuto, deben promover, como principios rectores de la política económica y social, el desarrollo sostenible encaminado a la plena ocupación, la cohesión social y el progreso científico y técnico de manera que asegure a toda la ciudadanía el acceso a los servicios públicos y el derecho a la salud, la educación, la vivienda, la protección social, el ocio y la cultura.”</p> <p>- Título II. De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears: Artículo 22. Derecho de acceso a una vivienda digna</p> <p>“Las Administraciones públicas de las Illes Balears garantizarán el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos de las Illes Balears. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente a favor de los jóvenes, de las personas sin medios, de las mujeres maltratadas, de las personas dependientes y de aquellas otras en cuyo caso estén justificadas las ayudas.”</p>
<p><b>Cataluña</b> (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio)</p>	<p>- Capítulo I del Título I. Derechos y deberes del ámbito civil y social: Artículo 26. Derechos en el ámbito de la vivienda</p> <p>“Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine.”</p> <p>- Capítulo V del Título I. Principios rectores: Artículo 40. Protección de las personas y de las familias</p> <p>“4. Los poderes públicos deben promover políticas públicas que favorezcan la emancipación de los jóvenes, facilitándoles el acceso al mundo laboral y a</p>

	<p>la vivienda para que puedan desarrollar su propio proyecto de vida y participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social y cultural.”</p> <p>- Capítulo V del Título I. Principios rectores: Artículo 47. Vivienda</p> <p>“Los poderes públicos deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados.”</p>
<p><b>Valencia</b> (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril)</p>	<p>Título II. De los derechos de los valencianos y valencianas: Artículo 16</p> <p>“La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos.</p> <p>Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas.”</p>

La técnica escogida por los legisladores autonómicos se reduce, por un lado, al reconocimiento del acceso a una vivienda digna como un derecho de los ciudadanos, prestando especial atención a los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas dependientes...(caso de Baleares, Valencia y Cataluña); y, por otro lado, lo acogen en su articulado en forma de principio que ha de informar las políticas públicas que lleven a cabo, ya sea a favor de todos los ciudadanos (Baleares y Valencia), ya sea prefiriendo a los colectivos más necesitados como sujetos pasivos de las medidas políticas de protección y promoción (Aragón y Cataluña).

Atendiendo a la regulación prevista en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se proclama el

derecho a la vivienda en el artículo 25 entre los derechos estatutarios del Título I. Si bien es cierto que aparece sistematizado junto a derechos de naturaleza prestacional, esto no le dota del ansiado carácter social universalizado y cuya exigibilidad no queda subordinada a un desarrollo legislativo posterior. La realidad es otra, su alcance se limita a los procesos de adjudicación de viviendas de promoción pública y su mandato hacia los poderes públicos es irrefutable: regular el acceso en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten.

Y es que, además, puede llamar la atención el hecho de que el acceso a este bien jurídico no encuentre mención expresa dentro del artículo 10 del Estatuto como uno de los objetivos básicos de la Comunidad, aún cuando sea posible entenderlo incluido en el de “mejora de la calidad de vida, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente...junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas” (art. 10.3.7.º) (Ruiz-Rico, 2006, pp. 89-92); o en el de “la cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social” (art. 10.3.14.ª).

No obstante, no terminan aquí las referencias estatutarias, puesto que el artículo 37 del nuevo Estatuto incluye el acceso a la vivienda entre los principios rectores de las políticas públicas, a semejanza de la Constitución española, adquiriendo así la categoría de derecho tutelado por los poderes públicos autonómicos, donde se distinguen como beneficiarios preferentes a los colectivos más necesitados (Porrás, 2007, pp. 65-70).

No hay que olvidar el hecho de que el Estatuto de Autonomía para Andalucía determina como destinatarios de las políticas públicas y titulares de los derechos y deberes contenidos en el Título I, a las personas con vecindad administrativa en la región (artículos 5 y 12 EAA) y que los derechos recogidos en el Capítulo II, entre los que se encuentra el artículo 25, vinculan, no sólo a la Administración autonómica, sino también, al resto de poderes públicos andaluces (entidades locales, universidades...) y a los particulares, en función de la naturaleza de cada derecho (art. 38 EAA), que en el caso que nos ocupa no quedan afectados por tratarse de un derecho prestacional en los que no pueden interferir sujetos particulares.

## 2. EL REPARTO DE LAS COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas es un tema que ha dado lugar a una profusa jurisprudencia del Tribunal Constitucional, quien en su función de intérprete supremo de la Constitución ha intentado delimitar el campo de acción de los poderes públicos implicados.

Bien es cierto que el propio texto constitucional otorga a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (artículo 148.1. 3ª), y así, con base en dicho precepto, todas, sin excepción alguna, hacen uso de esta facultad y la configuran como competencia exclusiva en sus correspondientes Estatutos de Autonomía. Sin embargo, los propios Estatutos, a pesar de dotarles de la calificación de exclusiva, reconocen competencias estatales que encuentran su fundamento constitucional en los siguientes artículos:

- artículo 149.1.13ª. CE: El Estado tiene competencias exclusivas sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- artículo 149.1.11ª. CE: El Estado tiene competencias exclusivas sobre las bases de la ordenación del crédito.
- y como complementario a los dos anteriores, el artículo 149.1.1ª. CE: El Estado tiene competencias exclusivas sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los

españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

En consecuencia, la posibilidad del Estado de incidir sobre la materia de vivienda, mediante una regulación propia, se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica y de la ordenación del crédito, punto donde radica la problemática de la delimitación competencial, y que ya el Tribunal Constitucional intentó resolver en su Sentencia 152/1988, de 20 de julio al exponer que: “dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.”

También, la STC 59/1995, de 17 de marzo clarifica qué debe entenderse por bases de la ordenación del crédito en el fundamento jurídico 3º, al entender que pueden estar comprendidas “tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios”.

Por tanto, puede decirse que, de acuerdo con la regulación constitucional y estatutaria se admite la habilitación de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo políticas sociales propias. Aunque la capacidad de las entidades autonómicas no debe entenderse como ilimitada ya que la Administración del Estado debe asegurar unos mínimos de eficiencia o un contenido básico de las prestaciones

socio-asistenciales en todo el territorio español. Facultad que encuentra su fundamento, junto a lo expuesto anteriormente, en la salvaguarda de la igualdad real y efectiva y en el principio de solidaridad.

Y es aquí donde se agotan las posibilidades competenciales del Estado, puesto que ni el artículo 47 CE constituye por sí mismo un título competencial autónomo a favor del mismo, ni la persecución del interés general puede materializarse “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución, sino que ha de lograrse “a través de” los mismos (STC 59/1995, de 17 de marzo, f.j. 3º).

En otro orden de cosas, antes apuntábamos el hecho de que todas las Comunidades y Ciudades Autónomas, a través de sus Estatutos de Autonomía han asumido la materia de vivienda como competencia exclusiva, haciendo uso de una literalidad bien parecida. Un artículo tipo puede ser el número 10 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia:

- “1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva en las siguientes materias: 2. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
2. En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Región la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución.”

Pero, se diferencian de esta regulación los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, aprobados por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, respectivamente, que, atendiendo a la especial naturaleza de estas ciudades, configuradas como autonomías y como ayuntamientos, restringe el ejercicio de la competencia en materia de vivienda a las facultades de administración, inspección y sanción, y la potestad normativa reglamentaria en los términos que establezca la legislación general del Estado.

Una vez aclarado el juego de las competencias y teniendo presente la titularidad de la materia de vivienda a favor de las Comunidades Autónomas, salvo contados aspectos básicos pertenecientes a la esfera estatal, y su configuración en las normas estatuyentes, resulta necesario abordar el siguiente paso dado en la constitución del Estado de las Autonomías, que no es otro que el de la transferencia o traspaso de las funciones y servicios inherentes a las competencias asumidas en los diversos Estatutos.

Si hubiera que destacar algún rasgo del proceso de traspaso de competencias sería de nuevo el de homogeneidad en lo que se refiere al contenido de las funciones en relación con la vivienda. El siguiente cuadro recoge los numerosos reales decretos por medio de los cuales se aprobaron los acuerdos de las comisiones mixtas de transferencias creadas al efecto:

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	VIVIENDA	VIVIENDA RURAL	CONTROL SANITARIO DE VIVIENDA
<b>Andalucía</b>	Real Decreto 3481/1983, de 28 de diciembre	Real Decreto 2499/1983, de 20 de julio	Real Decreto 1118/1981, de 24 de abril
<b>Aragón</b>	Real Decreto 699/1984, de 8 de febrero	Real Decreto 2501/1983, de 20 de julio	Real Decreto 331/1982, de 15 de enero
<b>Asturias</b>	Real Decreto 1361/1984, de 20 de junio	Real Decreto 2502/1983, de 28 de julio	Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre
<b>Baleares</b>	Real Decreto 1479/1984, de 20 de junio	Real Decreto 2675/1983, de 25 de agosto	Real Decreto 2567/1980, de 7 de noviembre
<b>Canarias</b>	Real Decreto 1626/1984, de 1 de agosto	Real Decreto 2729/1983, de 25 de agosto	Real Decreto 2843/1979, de 7 de diciembre
<b>Cantabria</b>	Real Decreto 1667/1984, de 1 de agosto	Real Decreto 2727/1983, de 25 de agosto	Real Decreto 2030/1982, de 24 de julio
<b>Castilla-La Mancha</b>	Real Decreto 615/1984, de 8 de febrero	Real Decreto 2728/1983, de 25 de agosto	Real Decreto 331/1982, de 15 de enero
<b>Castilla y León</b>	Real Decreto 972/1984, de 28 de marzo	Real Decreto 2730/1983, de 25 de agosto	Real Decreto 2559/1981, de 19 de octubre
<b>Cataluña</b>	Real Decreto 159/1981, de 9 de enero + Real Decreto 2626/1982, de 1 de	Real Decreto 2497/1983, de 20 de julio	Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre

	octubre + Real Decreto 1009/1985, de 5 de junio		
<b>Extremadura</b>	Real Decreto 949/1984, de 28 de marzo	Real Decreto 2504/1983, de 28 de julio	Real Decreto 2912/1979, de 21 de diciembre
<b>Galicia</b>	Real Decreto 1926/1985, de 11 de septiembre	Real Decreto 2498/1983, de 20 de julio	Real Decreto 1634/1980, de 31 de julio
<b>La Rioja</b>	Real Decreto 1558/1984, de 1 de agosto	Real Decreto 2742/1983, de 25 de agosto	Real Decreto 542/1984, de 8 de febrero
<b>Madrid</b>	Real Decreto 1115/1984, de 6 de junio	Real Decreto 980/1984, de 28 de marzo	Real Decreto 1359/1984, de 20 de junio
<b>Murcia</b>	Real Decreto 1546/1984, de 1 de agosto	Real Decreto 2503/1983, de 28 de julio	Real Decreto 466/1980, de 29 de febrero
<b>Navarra</b>	Real Decreto 1484/1985, de 1 de agosto	Real Decreto 1698/1985, de 1 de agosto	Real Decreto 1697/1985, de 1 de agosto
<b>País Vasco</b>	Real Decreto 3006/1981, 27 de noviembre	Real Decreto 874/1985, de 8 de mayo	Real Decreto 2209/1979, de 7 de septiembre
<b>Valencia</b>	Real Decreto 1720/1984, de 18 de julio	Real Decreto 2500/1983, de 20 de julio	Real Decreto 278/1980, de 25 de enero
<b>Ceuta</b>	Real Decreto 2497/1996, de 5 de diciembre	-	Real Decreto 32/1999, de 15 de enero

<b>Melilla</b>	Real Decreto 339/1996, de 23 de febrero	-	Real Decreto 1515/2005, de 16 de diciembre
----------------	---	---	--

Si se sigue un orden cronológico a la hora de estudiar el proceso de transferencia de la materia de vivienda cabe destacar el hecho de que el traspaso de la competencia derivado de la facultad otorgada en el artículo 148.1.3ª CE, acontece, en la mayoría de las regiones, en último lugar, toda vez que el control sanitario de las aguas de bebida, aguas residuales, residuos sólidos, contaminación atmosférica, vivienda y urbanismo, locales y edificios de convivencia pública o colectiva y, en general, del medio ambiente en que se desenvuelve la vida humana (incluidos dentro del traspaso en materia sanitaria) y la vivienda rural ya forman parte del acervo competencial autonómico en virtud de sendos reales decretos de transferencia anteriores en el tiempo.

Una vez más puede hablarse de homogeneidad o mimetismo a la hora de configurar los regímenes autonómicos de las distintas regiones, confeccionados a través de los reales decretos de traspaso de la materia de vivienda. A modo de ejemplo, el Real Decreto 3481/1983, de 28 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda, desglosa las funciones de la siguiente manera:

***“b) Funciones del Estado que asume la Comunidad Autónoma e identificación de los servicios que se traspasan:***

*1. Se transfiere a la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro de su ámbito territorial, en los términos del presente acuerdo y de los decretos y*

*demás normas que lo hagan efectivo y se publiquen en el Boletín Oficial del Estado, las siguientes funciones que venía realizando el Estado:*

*a) Elaboración de la normativa propia en materia de vivienda e inspección del cumplimiento de la normativa estatal y autonómica, así como la tramitación y resolución de expedientes administrativos derivados de su infracción.*

*b) Programación, control y seguimiento de viviendas de protección oficial en el ámbito territorial autonómico.*

*c) Promoción pública de viviendas de protección oficial, así como la adquisición y gestión del suelo destinado a tal fin en el ámbito económico, tanto directa como encomendada a las sociedades estatales.*

*d) Control y calificación de viviendas de protección oficial, de promoción privada, mediante la aplicación de la normativa básica estatal y autonómica correspondiente.*

*e) Programación de las actuaciones de control de calidad de obras de edificación de promoción pública y supervisión de programas de control de edificación de promoción privada; ejecución por sí, o por laboratorios homologados, del control de calidad y la promoción de la calidad de la edificación.*

*f) Gestión y resolución de subvenciones al patronato de mejora de vivienda rural, a la conservación del patrimonio de las corporaciones locales y a las actuaciones protegibles en materia de vivienda.*

*g) Gestión y resolución de los expedientes relacionados con la concesión y ayuda económica personal en el ámbito autonómico, de acuerdo con la normativa y procedimiento establecido por el estado y por la Comunidad Autónoma.*

*h) Constitución y participación en sociedades de ámbito autonómico para la promoción de viviendas de protección oficial.*

*i) Estudios básicos y gestión de rehabilitación de áreas urbanas y rurales y adopción de medidas de conservación y mejora del parque inmobiliario, así como del patrimonio arquitectónico de interés comunitario.*

*j) Conservación, funcionamiento, entretenimiento e inspección de las instalaciones de luminotecnia en monumentos o conjuntos monumentales del patrimonio arquitectónico.*

*k) Convenios con corporaciones locales y sus órganos de gestión como forma de promoción pública.*

*(...)*

***c) Competencias, servicios y funciones que se reserva la Administración del Estado:***

*En consecuencia, con la relación de funciones traspasadas, permanecerán en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo las siguientes funciones y actividades que tiene legalmente atribuidas:*

*a) Enunciado y desarrollo, en forma de normas básicas, de medidas jurídicas, técnicas y financieras de protección del patrimonio arquitectónico y del medio ambiente edificado, en general, y de la vivienda en particular : de la calidad de la edificación y la alta inspección de su cumplimiento.*

*b) Bases y coordinación del sector vivienda, vinculado a la planificación general de la actividad económica, a la ordenación del crédito y a la concesión de beneficios fiscales.*

*c) Promoción pública de viviendas de protección oficial de interés general del estado, así como la adquisición y gestión del suelo para tal fin en*

*coordinación con la Comunidad Autónoma de Andalucía y actuaciones de emergencia.*

*d) Constitución y participación en sociedades estatales para la promoción pública de viviendas de interés general del Estado esta aparece nueva.*

*e) La elaboración y supervisión de proyectos y ejecución de obras para organismos de la Administración del Estado, así como la adopción de medidas de conservación y mejora del patrimonio arquitectónico que depende del mismo, y las actuaciones en relación con los edificios del patrimonio del Estado.*

*f) Establecimiento y homologación de los procedimientos de ensayo de control de calidad.*

*g) Homologación de sellos y marcas de calidad.*

*h) La ordenación técnica de las profesiones vinculadas a la edificación y la arquitectura.*

***d) Funciones en que han de concurrir la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma y forma de cooperación.***

*Se desarrollaran coordinadamente entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y la Comunidad Autónoma de Andalucía, de conformidad con los mecanismos que en cada caso se señalen, las siguientes funciones:*

*a) Planificación, seguimiento, financiación y estadística de las materias que se transfieren, de acuerdo con las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas y, en su caso, de conformidad con la normativa que rija en el conjunto nacional.*

*b) Desarrollo y fomento de la investigación en materias que se transfieren y de acciones encaminadas a la información y difusión de dichas materias.*

- c) Coordinación de las labores de catalogación e inventario de los monumentos y de las posibles medidas de actuación en los mismos.*
- d) Coordinación de las actuaciones de los órganos de control de calidad de edificaciones de las Comunidades Autónomas y formación del personal adecuado*
- e) Supervisión y homologación de laboratorios públicos y privados.*
- f) Elaboración de modelos indicativos de funcionamiento de las organizaciones de control de calidad de la edificación en las Comunidades Autónomas, incluyendo la definición de los medios necesarios para la organización de un nivel implantable a la totalidad de la edificación en toda la nación.*
- g) Distribución entre las Comunidades Autónomas de subvenciones al patronato de mejora de la vivienda rural y para la conservación del patrimonio de corporaciones locales y de préstamos a las corporaciones locales y sus órganos de gestión para la promoción pública.*
- h) Distribución entre las Comunidades Autónomas de las ayudas para las actuaciones protegibles en materia de vivienda.*
- i) Registro de entidades que desarrollan su actividad en las materias de objeto de transferencia.”*

La homogeneidad que antes se apuntaba (con las excepciones de Ceuta y Melilla) y que presentan los textos estatutarios generados en los años 80, con los que se accedió al régimen de autogobierno, queda fragmentada con el inicio del proceso de reformas estatutarias que actualmente tiene lugar, y que se ha culminado ya en varias Comunidades, tales como Valencia, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares y Aragón.

Si antes de las reformas, las normas estatutarias articulaban la ordenación de la vivienda junto al urbanismo y el territorio (y el litoral, en aquellas Comunidades que, por su posición geográfica, gozan de zonas costeras), ahora, la tendencia de los Estatutos reformados es la inclusión de menciones más extensas, explicativas del alcance de la competencia autonómica, en pos de una limitación de la injerencia del Estado. Sirvan de ejemplo los siguientes artículos:

- Artículo 71 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón: *“En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: 10.<sup>a</sup> Vivienda, que, en todo caso, incluye la planificación, la ordenación, la gestión, el fomento, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales de equilibrio territorial y de sostenibilidad, las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; las normas sobre la habitabilidad de las viviendas, la innovación tecnológica aplicable a las viviendas y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.”*
- Artículo 56 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de tenor similar a los artículos 137 y 149 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: *“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso:*

*a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.*

*b) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.*

*2. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable, respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones.*

*3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el*

*subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.*

*4. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, en el marco de la legislación estatal.”*

Con la enumeración pormenorizada de los ámbitos que componen la competencia autonómica se produce un efecto de “blindaje” contra posibles injerencias normativas por parte del Estado (Izquierdo, 2007, pp. 122-124).

Junto a estas peculiaridades que presentan los Estatutos reformados se encuentran dos más que, a pesar de no constituir práctica generalizada, se consideran dignas de especial atención:

- la primera, de índole competencial, aparece en los artículos 92 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 84 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, los cuales garantizan un núcleo competencial propio a los municipios que será ejercido con plena autonomía y con exclusiva sujeción a los controles de constitucionalidad y legalidad, al objeto de asegurar el principio constitucional de la autonomía local.

En esos mismos preceptos se enumeran una serie de competencias propias relacionadas con la materia de vivienda, tales como la ordenación,

gestión, ejecución y disciplina urbanística y la planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.

A este respecto, cabe decir que más que de competencias propias, entendidas como exclusivas de los municipios, se debería hablar de competencias compartidas con las Comunidades autónomas porque el Estatuto remite al legislador ordinario la concreción definitiva del alcance de las competencias municipales al condicionar su ejercicio a “los términos que determinen las leyes” (Ruiz-Rico, 2007, pp. 113-115).

- la segunda y última, tiene un marcado carácter social, y responde a la idea de protección de los grupos sociales más desfavorecidos o vulnerables. Se encuentra de nuevo en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en el artículo 74, de conformidad con el cual, la Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta entre sus competencias con la materia de juventud, que incluye, en todo caso, la promoción del desarrollo personal y social de los jóvenes así como las actividades de fomento o normativas dirigidas a conseguir el acceso de éstos al trabajo, la vivienda y la formación profesional.

Este precepto encuentra su reflejo constitucional en el artículo 48 de la Constitución española (“Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.”) y en otros artículos referidos a otros colectivos sociales que, aunque no mencionan expresamente el fenómeno de la vivienda, puede entenderse incluido dentro de la protección que propugnan. Tal es el caso del artículo 49 CE con

respecto a las personas con discapacidad o las personas mayores (art. 50 CE), las familias (art. 39 CE), la defensa de los consumidores y usuarios (art. 51 CE)...



### **3. LA REGULACIÓN LEGAL ESTATAL Y AUTONÓMICA**

El sector de la vivienda es un ámbito de gran complejidad debido a la pluralidad de fuentes normativas, de entes públicos competentes en la materia, y a la profusa regulación vigente que intenta hacer frente a los numerosos cambios sociales y económicos acontecidos en las últimas décadas, entre la que puede encontrarse normativa estatal, autonómica e incluso municipal, derivada de la articulación de competencias de gestión y ejecución urbana que la legislación sobre régimen local atribuye a los ayuntamientos.

Una vez conocido el difícil reparto de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es momento de desglosar la normativa estatal y andaluza que vertebra el ordenamiento jurídico en este ámbito material.

#### **3.1. La regulación legal estatal**

Un conocimiento completo de la normativa estatal, actualmente vigente, en materia de vivienda sólo es posible adquirirlo una vez realizado un repaso histórico de la legislación urbanística.

El primer paso se da con la **Ley del Suelo de 1956**, que sienta las bases técnicas y jurídicas sobre las que se fundamenta el Derecho Urbanístico español y articula la política de suelo y la ordenación urbana, por medio de un nuevo sistema de planeamiento urbanístico, que actualmente sigue rigiendo en alguno de sus principios inspiradores.

La concepción del derecho de propiedad del suelo que impera en la ley es la que explica Fernández de Gatta Sánchez (2006, p. 16): “la construcción de la ciudad y las actuaciones sobre el suelo, en general, son un hecho colectivo, que condiciona de forma decisiva la vida de sus habitantes, por lo cual, carece de justificación confiar las decisiones fundamentales sobre tales hechos colectivos a los propietarios privados.” Así, el urbanismo pasa a ser una decisión pública, competencia integral de la Administración, sin cuya intervención por medio de la planificación y de la autorización previa se hace inviable urbanizar.

Introduce, además, por una parte, la clasificación urbanística del suelo (suelo urbano, de reserva urbana y rústico) cuyas fronteras vendrán limitadas por los Planes Generales de Ordenación Municipal. Y por otra parte, un régimen de valoración del suelo por razones urbanísticas en correspondencia con la desigualdad en la clasificación de los diversos suelos, la técnica de la reparcelación como medio para compensar las desiguales apropiaciones de las plusvalías, la ejecución de las urbanizaciones, los diversos sistemas de ejecución de los planes...

No obstante, con el paso del tiempo, el examen de la situación urbanística de aquellos años permite concluir que, a pesar de los esfuerzos de gestión desarrollados, el proceso de desarrollo urbano se caracteriza, en general, por la densificación de los cascos centrales de las ciudades y el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística y los precios crecientes e injustificados. Es cierto que muchos de los problemas fueron previsoramente contemplados por la Ley de 1956, y es que éstos no derivaban tanto de la vigencia de los principios que inspiran la ley, sino más bien, de su desarrollo insuficiente, de la defectuosa instrumentación de las medidas articuladas para hacerlos efectivos y de la

inadaptación a las circunstancias cambiantes del país. Es, por ello, que se considera indispensable la definición de un nuevo marco jurídico para la política urbanística; reforma que queda plasmada en la **Ley 19/1975**, de 2 de mayo (Ley de reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana), desde la cual, no se trata de resolver todas las cuestiones que plantea la problemática creciente del proceso urbano, sino incidir en aquellos problemas cuya solución pueda intentarse con medidas legales. Es, en este sentido, como se aborda una modificación del ordenamiento urbanístico en la mayoría de sus facetas. Y se encomienda al Gobierno la elaboración de un texto refundido en la materia, que se aprobó mediante el **Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril**, y que fue objeto de desarrollo por el Reglamento de Planeamiento (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio), el Reglamento de Gestión Urbanística (Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto) y el Reglamento de Disciplina Urbanística (Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio); mientras que, al mismo tiempo, se mantenía vigente el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (Decreto 635/1964, de 5 de marzo).

Esta normativa supuso una profunda modificación del ordenamiento urbanístico en lo referente a régimen del suelo (ahondando en la diferenciación entre clasificación y calificación), incremento de la participación de la comunidad en las plusvalías urbanas, mayor nivelación en la valoración de los suelos, incorporación de fórmulas de actuación de la iniciativa privada, regulación de los sistemas de gestión del suelo (expropiación, cooperación y compensación) y de la disciplina urbanística...

El siguiente paso importante lo dan varios reales decretos-leyes en los años 1980 y 1981, cuales son:

- El **Real Decreto-Ley 3/1980**, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la legislación urbanística, que se adopta ante la necesidad de una reactivación inmediata y urgente, tanto de la Administración del Estado, como de las Administraciones locales, en lo que se refiere a la creación de suelo y fomento de las acciones de promoción urbanística enmarcadas en los programas de viviendas de protección oficial, ya fueran de iniciativa privada, ya fueran de iniciativa pública.
- Mediante el **Real Decreto-Ley 12/1980**, de 26 de septiembre, para impulsar las actuaciones del estado en materia de vivienda y suelo, se aprobó la creación del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con la finalidad de llevar a cabo la promoción de todo tipo de actuaciones en materia de vivienda que correspondían al Estado y, en especial, las que le atribuían los diversos planes de vivienda y se autorizó la creación de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (SEPES), para gestionar el suelo industrial. Con la creación de estos organismos se suprimieron el Instituto Nacional de la Vivienda, la Administración del Patrimonio Social Urbano y el Instituto Nacional de Urbanización.

También acontece, en virtud del mismo Real Decreto-Ley, la reunificación de los organismos de investigación existentes (Instituto Nacional para la Calidad en la Edificación y Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas) en un sólo organismo autónomo de carácter administrativo, con la denominación de Instituto de Tecnología de las Obras Públicas y de la Edificación.

- El **Real Decreto-Ley 16/1981**, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana es una disposición que aclara y complementa el Real Decreto-Ley 3/1980, de 14 de marzo, en la medida en que vino a regular los criterios que habían de tenerse en cuenta en la determinación del régimen que correspondían a cada tipo de suelo, y que debían regir en la aprobación y adaptación en los Planes Generales de Ordenación Urbana.

Pocos años después, la intervención pública se entiende indispensable para hacer frente a nuevos cambios en el sector de la vivienda y en el del suelo. Así, se inicia el proceso de elaboración de una reforma legal que culminó en la **Ley 8/1990**, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoración del suelo.

Esta ley mantiene la titularidad privada del *ius aedificandi*, pero debilita la posición jurídica del propietario y potencia las facultades de la Administración, con el propósito de facilitar la intervención, tanto en la definición de los aprovechamientos, como en el mercado inmobiliario, al atribuirle los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas de los terrenos y edificaciones que se produzcan en las áreas que, a tal efecto, se delimiten.

En suma, regula aspectos concretos, rigiéndose por los principios y conceptos de la normativa anterior (ya algo desfasados) y centra su principal atención en la adopción de medidas legales con las que hacer frente al incremento de los precios del suelo y de la vivienda (Fernández de Gatta, 2006, p. 23).

A esto, hay que añadirle el hecho de que existían dudas acerca de la constitucionalidad de las competencias estatales que se plasmaron en el texto, lo cual llevó a la interposición por algunas Comunidades Autónomas de seis recursos de inconstitucionalidad contra el mismo. Sin embargo, no impidió que, tal y como preveía la ley, el Gobierno aprobara el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, mediante el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 20 de junio.

El punto de inflexión tiene lugar, posteriormente, con la publicación de la **Sentencia 61/1997, de 20 de marzo**, donde el Tribunal Constitucional resuelve los recursos de inconstitucionalidad planteados por varias Comunidades Autónomas contra la Ley 8/1990, de 25 de julio y el Texto Refundido de 1992, por apreciar invasión de sus competencias en materia de ordenación del territorio.

Con el fallo de la Sentencia el Texto Refundido de 1992 desaparece prácticamente del ordenamiento jurídico, por considerar el Tribunal que es a las Comunidades Autónomas a quien corresponde la competencia normativa plena que, en sentido amplio, recoge la actividad de urbanización y edificación de viviendas.

Pero, no termina aquí la repercusión de la esperada Sentencia, puesto que, además, declara la vigencia del Texto Refundido de 1976 y de los Reales Decretos-leyes de 1980 y 1981 por entender que no fueron válidamente derogados por el texto de 1992, ni por el de 1990. Con esto, aquellas normas se convierten en el derecho estatal supletorio en materia de urbanismo para aquellas Comunidades Autónomas que no dispongan de legislación propia (ocurre en gran medida en Baleares y en el País Vasco) y en la normativa íntegramente aplicable en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Y, como apuntábamos anteriormente, el Texto Refundido de 1976 había sido desarrollado por tres reglamentos, de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística de 1978, que, actualmente, son aplicables todavía en la inmensa mayoría del territorio nacional, dada la casi inexistente regulación de rango reglamentario en las Comunidades Autónomas.

Como resultado del impacto de la Sentencia del Tribunal Constitucional en el juego de las competencias estatales y autonómicas, el Gobierno hizo uso de sus limitadas facultades al aprobar la **Ley 6/1998, de 13 de abril**, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Su peculiaridad radica especialmente en que no incide ni regula el urbanismo, no obstante, ratifica la concepción del sistema jurídico-urbanístico y del derecho de propiedad, la concepción del urbanismo como función pública y el principio de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística pública (Fernández de Gatta, 2006, pp. 30-32).

Añade a esto la regulación de los derechos y deberes básicos, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional y otras materias que afectan al urbanismo, tales como las valoraciones, la expropiación forzosa, la responsabilidad de las Administraciones Públicas o el procedimiento administrativo común.

Dentro de estos concretos límites, que comprenden inequívocamente la determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mínimo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, la presente ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo, que todavía no haya sido incorporado al proceso urbano y en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado.

Contra la Ley 6/1998, de 13 de abril se interpusieron diversos recursos de inconstitucionalidad, de nuevo por varias Comunidades Autónomas, que fueron resueltos por la STC 164/2001, de 11 de julio, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 16.1 y del artículo 38 de dicha ley.

Recientemente, la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones ha sido modificada por la **Ley 10/2003, de 20 de mayo**, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. Las medidas que se adoptan aquí pretenden corregir las rigideces advertidas en el mercado inmobiliario, acontecidas a raíz del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia, en los productos inmobiliarios, del precio del suelo, condicionada, a su vez, por la escasez de suelo urbanizable o urbanizado. En consecuencia, la reforma introducida responde al objeto de incrementar la oferta de suelo, al dotar de mayor flexibilidad a aquellas previsiones normativas que puedan limitarla, trasladando éste efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios.

Paralelamente a estas medidas legislativas, y aplicando la doctrina del artículo 47 CE, podemos afirmar que los poderes públicos están obligados a llevar a cabo políticas activas para conseguir que todos los españoles puedan disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Lo ideal sería que estas políticas contaran con un contenido mínimo, pues de otra manera quedaría desvirtuado el carácter social que debe identificar las actuaciones de los poderes públicos; sin embargo, resulta extremadamente difícil definir el alcance de cada una de las prestaciones sociales básicas que caracterizan el Estado social, donde un marcado carácter político impera en la actividad de las Administraciones Públicas. A ello hay que unirle la

imposibilidad de enjuiciar el adecuado cumplimiento del desarrollo de los principios rectores por parte del poder judicial.

La política de vivienda desarrollada por el Gobierno cuenta con diversas técnicas de intervención pública, entre las que destacan:

- la protección de la promoción y adquisición de viviendas.
- la promoción pública de vivienda protegidas.
- la promoción del alquiler de viviendas vacías y nuevas.
- la protección pública a la rehabilitación de viviendas.
- y la promoción de suelo para la construcción de viviendas protegidas.

El principal instrumento jurídico utilizado hasta el momento, en el que se plasman estas técnicas de intervención pública, es el de la aprobación de planes estatales que favorezcan el acceso de los ciudadanos a la vivienda. El último, que actualmente está vigente, vino dado por el **Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008.**

El contexto económico y social, que enmarca el nacimiento del Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, puede resumirse en varios factores de signo negativo: el alto crecimiento de la oferta de viviendas nuevas, el incremento “sostenido” de los precios y el aumento del número de viviendas vacías. De esto se deriva un problema de importancia trascendental, y es que el incremento de la oferta no se ve acompañado de una mejora de las condiciones de acceso de los ciudadanos a la vivienda. Al contrario, existe tal desfase entre los precios de la vivienda y los salarios que el acceso a una

vivienda adecuada se torna difícil y, de hecho, obliga a muchos ciudadanos a hacer un esfuerzo excesivo durante años.

Ante tal situación, se considera necesaria la intervención de los poderes públicos para complementar la acción de los mercados y corregir algunas de las consecuencias negativas de su normal funcionamiento. A tal efecto, son varios los ejes o actuaciones protegidas que se fomentan por medio del plan estatal vigente, que veremos en el apartado correspondiente a las viviendas de protección oficial, y que van encaminados a contribuir al triple objetivo de un desarrollo urbano sostenible: por un lado, la consecución de la calidad y conservación medioambiental, evitando el despilfarro de los recursos naturales; por otro, de la equidad y prevención de la exclusión social; y, finalmente, de la eficiencia y productividad integral de la economía. Estos objetivos en su conjunto contribuyen a mejorar, de manera integral, la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Consecuencia inmediata del carácter vital del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, es la existencia, a nivel institucional, dentro de la Administración General del Estado, de un departamento específico, el Ministerio de Vivienda, responsable de ejercer las competencias estatales para alcanzar la efectividad del mandato constitucional contemplado en el artículo 47.

En este sentido, al Ministerio de Vivienda, cuya estructura orgánica básica es regulada por el Real Decreto 1718/2004, de 23 de julio, le corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de acceso a la vivienda, sea en régimen de propiedad o de alquiler, edificación, urbanismo, suelo y arquitectura, así como la planificación y programación de las correspondientes inversiones relativas a estas materias.

Pero, esto no ha sido siempre así, es decir, desde que en 1977 (por Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio), se suprimiera el Ministerio de la Vivienda, creado en 1957, las materias citadas no han sido residenciadas en un departamento con dedicación exclusiva hasta que se creó de nuevo el actual Ministerio de Vivienda, en virtud del Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Mientras tanto, pasaron por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo; o por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (nacido de la fusión del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de conformidad con el Real Decreto 298/1991, de 12 de marzo) o por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio); y, de ahí, al Ministerio de Fomento, como consecuencia del Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo.

En la tarea encomendada al Ministerio le asiste la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES), antes conocida como Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo, autorizada por el Real Decreto-Ley 12/1980, de 26 de septiembre (citado anteriormente) y constituida mediante Real Decreto 2640/1981, de 30 de octubre, como Entidad de derecho público y con carácter de Entidad Urbanística Especial. Sus actuales Estatutos, que aparecen recogidos en el Real Decreto 1525/1999, de 1 de octubre, abren una nueva etapa para la Entidad, en la que cuenta, como objetivo principal, con la promoción, adquisición y preparación de suelo para asentamientos residenciales (es de destacar, en este ámbito, la intensa colaboración con Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, en coherencia con los Planes Urbanísticos autonómicos y sus estrategias territoriales), industriales, terciarios y de servicios, para lo cual elabora los planes y proyectos de

urbanización y ejecuta las infraestructuras urbanísticas necesarias y las actuaciones protegidas en materia de vivienda que le encomienden las Administraciones competentes.

Por otro lado, cabe señalar, también, la labor innovadora que acomete la Sociedad Pública de Alquiler, desde abril de 2005, tutelada por el Ministerio de Vivienda a través de su Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES), en orden a la creación de un mercado de alquileres más sólido y dinámico, como una alternativa para garantizar el derecho de todos a disfrutar de una vivienda, apostando por la seguridad de los propietarios y de los inquilinos y posibilitando a los ciudadanos una mayor libertad en la elección de su forma de acceso a la vivienda.

Para ello, la Sociedad se propone una serie de tareas concretas, tales como aumentar el mercado del alquiler; que es mínimo en España si se le compara con otros países europeos; reducir los riesgos reales del mercado y los percibidos por los ciudadanos; aumentar su transparencia y ampliar la gama de seguros existentes para reducir los riesgos a los que se ven expuestos los inquilinos y los propietarios. De modo que, su actividad consiste en la gestión de viviendas de terceros para su puesta en marcha en el mercado del alquiler, incluyendo la gestión de las obras necesarias a tal efecto, las acciones relacionadas con la mejora de la financiación, el aseguramiento y, en general, todas aquellas que favorezcan a la reducción de los costes de intermediación en este mercado.

Sin duda, no se agotan aquí las diversas manifestaciones o expresiones del derecho a una vivienda en calidad de principio rector, que ha de informar la

legislación positiva, la práctica judicial y los actos de los poderes públicos. Ejemplo de ello lo podemos encontrar en los siguientes puntos, referidos a grupos sociales concretos:

1. La Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites de dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad, establece medidas para que el interesado y el propietario, o comunidad o mancomunidad de propietarios, lleguen a un acuerdo sobre la forma de ejecución de las obras de adaptación de la vivienda, al objeto de facilitar la movilidad de las personas minusválidas y la progresiva eliminación de las barreras arquitectónicas, en base a los artículos 47 CE y 49 CE (política de integración de las personas con discapacidad).
2. La Ley 26/1999, de 9 de julio, de medidas de apoyo a la movilidad geográfica de los miembros de las Fuerzas Armadas, desarrollada por el Real Decreto 991/2000, de 2 de junio, responde a la idea de armonizar la obligatoria movilidad geográfica derivada de la disponibilidad por razones profesionales del personal militar con las necesidades de vivienda por cambio de destino y localidad, que se concreta en una compensación económica temporal y, con carácter residual, en la concesión de una vivienda militar.
3. Y, por último, el Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compra-venta y arrendamiento de viviendas, otorga los criterios o condiciones que debe cumplir toda oferta, promoción o publicidad dirigida a la venta o arrendamiento de viviendas.

Por último, hay que hacer alusión a un campo normativo, estrechamente vinculado a la vivienda, como es la edificación. Su regulación básica se encuentra recogida en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación del sector y en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, el cual responde a la demanda de una mayor calidad, innovación y sostenibilidad de los procesos edificatorios y urbanizadores en pos de elevar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

### **3.2. La regulación legal en Andalucía**

Desde el momento en que tiene lugar la transferencia de los medios necesarios para el ejercicio de las competencias en materia de urbanismo a la Comunidad Autónoma de Andalucía en 1979, la Administración Autonómica emprende una decisiva política de fomento de la planificación urbanística a nivel municipal, por medio de las figuras de planeamiento urbanístico.

Este fue el principal motivo por el que no se estimó necesario elaborar una legislación urbanística propia, sino que se entendió que el marco legislativo estatal era un marco suficiente para el ejercicio de las competencias en esta materia, sin perjuicio de ir produciendo las disposiciones normativas autonómicas de carácter organizativo necesarias para el ejercicio de las mismas.

Si bien, posteriormente, se puso de manifiesto la necesidad de contar con una legislación que respondiera mejor a su realidad territorial, social, económica, natural y cultural y diera respuesta a las nuevas demandas sociales.

En esta línea, tuvo lugar la publicación de la **Ley 1/1994, de 11 de enero**, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con la que se pretende dotar a la Junta de Andalucía de una completa regulación acerca de

los instrumentos y procesos de ordenación del territorio, que coadyuven a la cohesión e integración de la Comunidad y a su desarrollo equilibrado.

Junto a la citada normativa, debemos mencionar la **Ley 7/2002, de 17 de diciembre**, de Ordenación Urbanística, que viene a completar el cuerpo legislativo de la planificación territorial y urbanística en Andalucía, al afrontar la regulación de la actividad urbanística y el régimen de utilización del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo.

En suma, cabe destacar de este amplio y flexible texto el régimen de los instrumentos de planeamiento y de otras figuras complementarias; del suelo urbanístico; de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo; de la actividad de ejecución de los instrumentos de planeamiento, donde se mantiene el principio de que la actividad urbanística y, por tanto, la ejecución, es una función pública, siendo responsabilidad de la Administración su dirección y control, sin perjuicio de la incentivación de la iniciativa privada a la que corresponde la ejecución directa; de la expropiación forzosa por razón de urbanismo y de la intervención administrativa en la edificación y usos del suelo.

Ambos textos legales, junto con la **Ley 13/2005, de 11 de noviembre**, de medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, tienen un aspecto en común en lo que respecta a su preocupación por las infracciones urbanísticas y en materia de ordenación del territorio y vivienda. En este contexto se dicta el **Decreto 225/2006, de 26 de diciembre**, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, que cuenta entre sus actuaciones con las de investigación, comprobación, informe,

y las restantes que fueren necesarias para asegurar la observancia del cumplimiento de la normativa pertinente en la materia.

Como ocurría en el ordenamiento jurídico estatal, lógicamente, en el autonómico también aparecen desperdigadas otras manifestaciones del principio rector de las políticas públicas, en base al cual todos tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Una de ellas puede desprenderse de la regulación contenida en la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de 13 de noviembre de 2001 (modificada por la Orden de 21 de abril de 2004), por la que se aprueba el Manual General para el uso, mantenimiento y conservación de los edificios destinados a viviendas, ya sean de titularidad pública o privada, de nueva planta u obtenidas por un proceso de rehabilitación integral, cualesquiera que sea su tipología edificadora, forma de uso y régimen de propiedad o tenencia. Con este Manual se pone a disposición de los usuarios de los edificios destinados a viviendas, las instrucciones necesarias para que puedan cumplir las obligaciones asignadas a los mismos sobre el uso, mantenimiento y conservación por la Ley de Ordenación de la Edificación, la de Propiedad Horizontal, la de Arrendamientos Urbanos, la legislación sobre viviendas de protección oficial, etc.

El segundo ejemplo lo encontramos en el Decreto 218/2005, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de información al consumidor en la compraventa y arrendamiento de viviendas en Andalucía, que trae causa de las deficiencias e insuficiencias de la regulación contenida en el Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, antes citado, y que otorga a la Comunidad una

legislación propia en la materia, sin perjuicio del mantenimiento de los preceptos estatales de carácter básico.

Todas las medidas legislativas y administrativas quedarían vacías de contenido si no existiera órgano alguno encargado de la ejecución, supervisión, evaluación, inspección... de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda. Y esa es la tarea asignada a la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, que, por medio de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda y de la Dirección General de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, elabora los estudios y planes para la definición y ejecución de la política de vivienda en la Comunidad, fomenta la investigación y el desarrollo tecnológico para la adecuación de las viviendas a las necesidades actuales para la optimización de los costes de construcción y mantenimiento, elabora la normativa técnica de edificación y la de viviendas protegidas e inspecciona la legalidad y la potestad sancionadora en materia de vivienda.

Su estructura orgánica viene determinada por el Decreto 202/2004, de 11 de mayo y por el Decreto 11/2004, de 24 de abril, de reestructuración de Consejerías.

A semejanza del Ministerio de Vivienda, la Consejería de Obras Públicas y Transportes está asistida por dos instituciones independientes, pero adscritas a la misma:

1. La Empresa Pública del Suelo de Andalucía, constituida en 1985 como una Entidad de Derecho Público (Estatutos aprobados por Decreto 113/1991, de 21 de mayo y Reglamento de régimen interior por Orden de 31 de julio de 1991).

Su objeto social comprende el desarrollo y la ejecución de los Planes de Urbanismo de la Junta de Andalucía, mediante actuaciones de gestión urbanística y de promoción, preparación y desarrollo de suelo para fines residenciales, industriales, de equipamiento y de servicios; la realización, como promotor público, de actuaciones protegibles en materia de vivienda; la administración y gestión del patrimonio que constituye el parque de viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública de Andalucía; la ejecución de otros programas y potestades administrativas relacionadas con las anteriores...

2. Y la Agencia del Alquiler de Andalucía, fundada en 2006 como instrumento en materia de política de fomento del alquiler de viviendas y cuyas principales funciones son la coordinación y la negociación entre las Administraciones Públicas con competencia en la materia, así como la coordinación de las Agencias de Fomento del Alquiler.

En este ámbito, el Gobierno autonómico ya había intervenido anteriormente, con el ánimo de impulsar el alquiler como alternativa al régimen de propiedad. Y a ello, responden, por ejemplo, el Decreto 226/2006, de 26 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 2/2001, de 9 de enero, por el que se regulan y convocan ayudas a la promoción de viviendas de alquiler destinadas a alojar a trabajadores temporales en municipios de alta movilidad laboral o el Decreto 33/2005, de 15 de febrero, por el que se regulan las Agencias de Fomento del Alquiler (personas físicas o jurídicas legalmente constituidas cuya actividad principal o complementaria sea la intermediación inmobiliaria) o la creación del Registro Público de Agencias de Alquiler, creado por el Decreto 463/2004, de 27 de julio y regulado el procedimiento de inscripción en el mismo por la Orden de 9 de marzo de 2005.

#### **4. LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL**

##### **4.1. La regulación estatal**

El Instituto Nacional de la Vivienda, creado en 1939, inauguró el régimen de las viviendas protegidas y se erigió en el organismo encargado de fomentar la construcción de esta nueva categoría de viviendas y asegurar su mejor aprovechamiento. Pero, para poder llevar a cabo sus funciones era necesario definir qué debe entenderse por “vivienda protegida”, concepto que se va delimitando en el tiempo, a través de la numerosa legislación elaborada al efecto, como veremos a continuación:

<b>LEGISLACIÓN</b>	<b>DEFINICIÓN</b>	<b>BENEFICIOS QUE PUEDEN CONCEDERSE</b>
<b>Ley de 19 de abril de 1939</b> , por la que se establece un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y crea un Instituto Nacional de la Vivienda (INV) encargado de su aplicación (derogada).	<p>Deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- reunir las condiciones higiénicas, técnicas y económicas determinadas en las ordenanzas comarcales que se dicten al efecto.</li> <li>- construirse con arreglo a proyectos oficialmente aprobado por el INV.</li> <li>- incluirse en los planes generales formulados por el INV.</li> </ul> <p>Su protección alcanza al taller familiar, al granero y establo y a los edificios destinados a escuelas y capillas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- exenciones tributarias.</li> <li>-anticipos sin intereses, reintegrables a largo plazo.</li> <li>- primas a la construcción.</li> <li>- derechos de expropiación forzosa de terrenos edificables.</li> </ul>
<b>Decreto 2131/1963, de 24 de abril</b> , por el que se	<p>Deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- construirse con arreglo a proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- exenciones y bonificaciones tributarias.</li> </ul>

<p>aprueba el Texto Refundido de la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial (derogado), desarrollado reglamentariamente por el <b>Decreto 2114/1968</b>, de 24 de julio (normativa complementaria).</p>	<p>aprobados por el INV.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dentro del Plan Nacional de Vivienda y de los programas de actuación.</li> </ul> <p>Su uso, conservación y aprovechamiento regirán durante 50 años.</p> <p>Su protección alcanza a los locales de negocio, edificaciones y servicios complementarios, terrenos y obras de urbanización.</p> <p>Clasificadas en dos grupos, uno para las que no reciben ningún tipo de beneficio y otro para las que son objeto de alguno o varios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- préstamos con interés.</li> <li>-anticipos sin intereses, reintegrables a largo plazo.</li> <li>- subvenciones y primas a fondo perdido.</li> <li>- derecho a la expropiación forzosa de terrenos.</li> </ul>
<p><b>Real Decreto-Ley 12/1976, de 30 de julio</b>, sobre inversión en vivienda, desarrollado por el <b>Real Decreto 2278/1976</b>, de 16 de septiembre (derogados).</p>	<p>Establece la categoría de “vivienda social”, como viviendas del grupo dos (de las VPO), incluidas las de construcción directa.</p>	
<p><b>Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre</b>, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación de Viviendas de Protección Oficial (normativa complementaria).</p>	<p>Deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- construirse con arreglo a las condiciones que se señalan en las normas de desarrollo de la ley.</li> <li>- dentro de los Planes Generales de Vivienda y programas de actuación</li> </ul> <p>Su uso, conservación y aprovechamiento regirán durante 50 años.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- exenciones y bonificaciones tributarias.</li> <li>- préstamos con intereses.</li> <li>- cantidades para complementar la amortización y pago de intereses de los préstamos que las entidades de</li> </ul>

	<p>Su protección alcanza a los locales de negocios, edificaciones y servicios complementarios, terrenos y obras de urbanización.</p> <p>Clasificadas en dos grupos.</p>	<p>crédito, bancos y cajas de ahorro otorguen a los adquirentes de viviendas sociales o para financiar su construcción.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- subvenciones y primas a fondo perdido.</li> <li>- derecho a la expropiación forzosa de terrenos.</li> </ul>
<p><b>Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre</b>, sobre Política de Vivienda de Protección Oficial, desarrollado por el <b>Real Decreto 3148/1978</b>, de 10 de noviembre (normativa básica).</p>	<p>Deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- estar dedicadas a domicilio habitual y permanente.</li> <li>- tener una superficie útil máxima de 90 metros cuadrados.</li> <li>- cumplir las condiciones, especialmente de precio y calidad, que se señalen en normativa de desarrollo.</li> <li>- ser calificadas como tales por el Estado o por otros entes públicos territoriales, a los que se atribuya esta competencia.</li> </ul> <p>Su uso, conservación y aprovechamiento durará 30 años, a partir de su calificación.</p> <p>Existe una única categoría.</p> <p>Su protección alcanza a los locales de negocio, a los talleres de artesanos y los anejos de viviendas de labradores, ganaderos y</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ayudas económicas personales, que pueden adoptar la modalidad de préstamo, con o sin intereses para la adquisición, y de subvención para el arrendamiento.</li> <li>- exenciones y bonificaciones tributarias.</li> <li>- préstamos cualificados para la promoción y adquisición de viviendas de protección oficial.</li> </ul>

	pescadores, a las edificaciones, instalaciones y servicios complementarios, garajes, trasteros, terrenos y obras de urbanización...	
--	---	--

La legislación reguladora de la actuación del Estado en materia de vivienda se ha alimentado de una pluralidad de normas creadoras de diferentes sistemas de fomento y protección. A este carácter responden los diferentes planes nacionales de vivienda dictados desde 1944, el Texto Refundido de la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial, aprobado por el Decreto 2131/1963, de 24 de julio, el Real Decreto-Ley 12/1976, de 30 de julio, sobre inversión en vivienda o el Texto Refundido de la legislación de Viviendas de Protección Oficial (Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre).

A finales de los años setenta, la multiplicidad de regímenes aplicables, la minuciosa regulación sobre los distintos tipos de viviendas y la ausencia de un sistema financiero que respaldase los intentos legislativos, determinaron un deterioro progresivo de la oferta de viviendas de protección oficial, entre otras circunstancias, que llevó al Gobierno a dictar una serie de disposiciones de carácter coyuntural, articuladas en el **Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre**, al objeto de luchar por la reactivación del sector. Todo ello sin olvidar que la finalidad perseguida es la de desarrollar una política de vivienda que se fundamenta en criterios de simplificación administrativa, de máxima liberalización del mercado, de fomento de la construcción y oferta de viviendas, y ayuda estatal a las familias con bajos niveles de rentas, constatado el hecho del aumento desorbitado de los precios, a pesar de la Ley del Suelo de 1956.

El desarrollo reglamentario viene recogido en el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre y se mantiene la vigencia del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Vivienda de Protección Oficial (Decreto 2131/1963) y del Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la legislación de Viviendas de Protección Oficial.

Por su parte, el Real Decreto 2076/1979, de 20 de julio es elaborado en un intento de hacer frente a la situación transitoria en la que se encuentran los proyectos de edificación cuyas obras estén ya iniciados o terminadas, y que quieran obtener la calificación provisional (y posteriormente la definitiva) de viviendas de protección oficial, quedando así sometidas al régimen regulado en el Real Decreto-Ley 31/1978 y en su normativa de desarrollo.

La distribución de competencias entre las distintas Administraciones públicas, la nueva normativa sobre financiación de las actuaciones protegibles (Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre) y el transcurso del tiempo evidencian la necesidad de emprender una serie de reformas, especialmente en materia de precios, que se plasman en el Real Decreto 1958/1980, de 20 de junio, sobre fijación de los precios de venta en las viviendas de protección oficial acogidas al Real Decreto-Ley 31/1978, adecuándolos a las fases de construcción de las obras; y en el Real Decreto 727/1993, de 14 de mayo, en el campo de los precios de las viviendas de protección oficial de promoción privada, en segundas y posteriores transmisiones.

Mención aparte merece el Real Decreto 2028/1995, de 22 de diciembre, por el que se establecen las condiciones de acceso a la financiación cualificada

estatal de viviendas de protección oficial promovidas por cooperativas de viviendas o comunidades de propietarios al amparo de los Planes Estatales de Vivienda.

Teniendo presente el acervo normativo expuesto, el Gobierno ha ido haciendo uso de sus competencias en materia de vivienda para desarrollar una política social intervencionista articulada en planes estatales para periodos concretos, donde se delimitan las actuaciones protegibles y a su delimitación temporal y territorial.

Actualmente, el **Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, aprueba el Plan Estatal 2005-2008**, para favorecer el acceso de los ciudadanos a una vivienda asequible que constituya su residencia habitual y permanente, cuando no puedan satisfacer, mediante un esfuerzo razonable, sus necesidades de una vivienda adecuada, accesible, de calidad y sostenible, en una ciudad habitable que permita el ejercicio de sus derechos de ciudadanía.

Para ello se estipulan las siguientes actuaciones protegibles:

- La promoción de viviendas protegidas de nueva construcción destinadas a la venta, el arrendamiento, o el uso propio, incluidas las promovidas en régimen de derecho de superficie o de concesión administrativa. Con esto, se pretende que la vivienda protegida amplíe su peso en el conjunto de los mercados de viviendas, como instrumento para la mejor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos que no pueden acceder, mediante esfuerzos razonables, a los mercados de vivienda libre.

- La promoción, en régimen de cofinanciación, de las viviendas calificadas o declaradas como viviendas protegidas de promoción pública para alquilar. El fundamento de esta medida se explica al objeto de contribuir a un mayor equilibrio entre las distintas formas de tenencia, impulsando el alquiler hacia una equiparación con la propiedad y promoviendo la movilización del parque de viviendas desocupadas para el alquiler, ello, a través del apoyo a quienes pongan en arrendamiento viviendas usadas y libres o del apoyo económico a los inquilinos.
- Impulsa, como parte fundamental de la política de vivienda, un conjunto de acciones en materia de suelo edificable destinado preferentemente a viviendas protegidas y favorece la rehabilitación, distinguiendo las áreas de rehabilitación integral, las de rehabilitación de centros históricos y la rehabilitación aislada de edificios y viviendas.
- Atiende, de manera especial, a grupos sociales que tienen necesidades específicas por sus circunstancias personales, tales como las familias numerosas y las monoparentales, los mayores de 65 años, las personas con discapacidad y sus familias, los jóvenes (Programa de vivienda para jóvenes: ayudas destinadas a la compra y al alquiler de viviendas), así como las personas víctimas de la violencia de género y del terrorismo.
- La promoción de la mejora de la calidad y de la sostenibilidad de la edificación y del parque residencial existente.

Cabe resaltar, además, el hecho de que el plan estatal acoge una definición de “viviendas protegidas” que apenas se diferencia de la concebida en la regulación coetánea a la Constitución Española, y la concretiza en base a características del tipo de: han de cumplir con los requisitos establecidos en el Real Decreto y ser calificadas por el órgano competente de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla; o que pueden destinarse a la venta o al arrendamiento, pero, en todo caso, han de constituir el alojamiento habitual y permanente de sus ocupantes.

Hasta el momento, la Administración General del Estado no disponía de un sistema de control organizado y estructurado sobre las ayudas concedidas en virtud de los planes estatales de vivienda, que permitiera un tratamiento conjunto y sistemático de la información recibida en el Ministerio de la Vivienda. A tal fin, el Plan Estatal 2005-2008 autoriza la creación del Registro de Viviendas Protegidas (Orden VIV/3149/2006, de 3 de octubre), en el que se incluirán, al menos, los promotores de las viviendas protegidas de nueva construcción y los beneficiarios de las ayudas económicas directas estatales.

Por último, y antes de comenzar el estudio de la legislación autonómica vigente en materia de viviendas protegidas, nos parece interesante resaltar la participación de los agentes sociales y económicos, no sólo en la elaboración del texto del plan estatal, sino también, y en virtud de la Orden VIV/2668/2006, de 27 de julio, en la evaluación y seguimiento del mismo, en el marco del Consejo del Plan Estatal de Vivienda.

#### 4.2. La regulación autonómica

Desde el entendimiento del urbanismo como una función pública, la **Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía** avanzó en los mecanismos de intervención pública en el mercado del suelo, mediante la regulación de diversos instrumentos a fin de facilitar la disponibilidad de suelo para las políticas públicas de viviendas y de agilizar los procesos de transformación del suelo.

En este sentido, recoge, no sólo la necesidad de que los Planes de Ordenación Urbanística de todos los municipios contengan las disposiciones que garanticen el suelo suficiente para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, exigiendo para los municipios de relevancia territorial una reserva de, al menos, el treinta por ciento del aprovechamiento objetivo en suelo residencial, sino que, con el objetivo de dotar a las Administraciones de suelo para desarrollar las políticas urbanísticas públicas, regula, entre las finalidades de los patrimonios públicos de suelo, la de garantizar una oferta suficiente con destino a la ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, y fija en el máximo permitido por la legislación estatal la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, mediante la cesión de suelo correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento ya urbanizado.

Al objeto de reforzar y ampliar el esfuerzo realizado por la Administración autonómica que, hasta ahora, se había servido de la normativa estatal y de varios decretos autonómicos, de trascendencia mínima, se promulga la **Ley 13/2005, de 11 de noviembre**, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, desarrollada por el **Decreto 149/2006, de 25 de julio**, por el que se aprueba el Reglamento de

Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La finalidad de la Ley, según su artículo 1, consiste en definir “el régimen jurídico de determinadas actuaciones públicas en materia de vivienda protegida y suelo con la finalidad de facilitar el acceso de las vecinas y los vecinos de Andalucía a una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con el artículo 47 de la Constitución, estableciendo medidas específicas para la producción de suelo con destino a vivienda protegida y otros fines de interés social, y para el control y prevención del fraude en materia de vivienda protegida y suelo.”

En orden a la consecución de la finalidad pretendida se aborda una completa regulación de la que destacamos los siguientes aspectos:

- Se entiende por vivienda protegida, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, “la que, sujeta a un precio máximo de venta o alquiler, se destine a residencia habitual y permanente, tenga la superficie útil o construida establecida para cada programa en los correspondientes planes de viviendas y cumpla los restantes requisitos previstos en las disposiciones que resulten de aplicación, y sea calificada como tal por la Consejería competente en materia de vivienda”.

En líneas generales, se puede afirmar que se mantienen los rasgos fundamentales y los denominadores comunes que han caracterizado, hasta la promulgación de la presente Ley, el régimen jurídico de la vivienda protegida:

- a) El beneficiario de una vivienda protegida, tanto en régimen de propiedad como en régimen de alquiler, debe destinarla a residencia habitual y permanente.
  - b) Para determinar el derecho a la vivienda, en función del programa, la familia ha de tener unos ingresos limitados para poder acceder a ellas y percibir ayudas.
  - c) El precio máximo de venta o la renta máxima del alquiler siempre han de estar fijados por la Administración.
- El régimen jurídico de la vivienda protegida es regulado con el fin de reforzar la acción pública para garantizar su función social. En este sentido, se establecen los mecanismos de calificación de la vivienda protegida, los criterios de selección de las personas adquirientes o arrendatarias, las condiciones para la titularidad de la propiedad, los precios máximos de venta y renta.
  - Determina los derechos y las prerrogativas de la Administración en materia de vivienda protegida (derechos de adquisición preferente sobre las viviendas protegidas de protección privada, derechos de tanteo y retracto, expropiación forzosa en caso de incumplimiento de la función social de las viviendas protegidas y el desahucio administrativo y su procedimiento).
  - Contempla, igualmente, la creación de las Juntas Arbitrales en materia de vivienda, como órganos especializados para la resolución de conflictos en relación con los contratos de arrendamientos y de otros tipos.
  - En ejercicio de la competencia urbanística, procede a modificar y completar determinados aspectos de la Ley de Ordenación

Urbanística de Andalucía con la finalidad de garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la promoción de viviendas protegidas, lo cual pasa por extender a todos los municipios la obligación de reservar, al menos, el treinta por ciento de la edificabilidad residencial de cada área o sector con uso residencial para su destino a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. Con esta nueva regulación se pretende obtener una doble consecuencia: de una parte, que la reserva suficiente de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública venga objetivada en función de los nuevos aprovechamientos residenciales que se prevean en cada municipio, con independencia de que sea o no de relevancia el territorio, y, de otra, clarificar los cálculos previstos en la norma y así facilitar su aplicación en la gestión urbanística.

- Así mismo, crea el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, en el seno de la Función Pública andaluza, que se integra en el Grupo A y considerado imprescindible ante la complejidad técnico-jurídica de unas disciplinas como éstas y la extensión geográfica sobre la que se proyectan.

Por su parte, la Ley ofrece el marco normativo en el que se integra toda la regulación reglamentaria que posteriormente se ha ido dictando, al objeto de desarrollar algunos aspectos o nuevas situaciones merecedoras de la acción legislativa autonómica. Sirvase de ejemplo la Instrucción de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, de 29 de diciembre de 2005, relativa a las segundas y posteriores transmisiones de las viviendas de protección oficial acogidas a regímenes anteriores al Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, en lo que

hace referencia a las comunicaciones relativas a dichas transmisiones y la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de 20 de enero de 2006, que tienen por objeto establecer las reglas de aplicación para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto legal previstos en el artículo 12 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, en relación con las segundas y posteriores transmisiones inter vivos de la titularidad del derecho de propiedad o de cualquier otro derecho real de uso y disfrute, que tengan lugar a partir del 12 de diciembre de 2005 sobre las viviendas protegidas.

Al margen de estas medidas puntuales, cabe destacar la incidencia de los Planes de Vivienda y Suelo como eje fundamental de la política de vivienda desplegada por el Gobierno andaluz. El actual **Plan 2003-2007 de Vivienda y Suelo**, establecido por el Decreto 149/2003, de 10 de junio, modificado por los Decretos 463/2004, de 27 de julio, 180/2005, de 26 de julio y 81/2007, de 20 de marzo y desarrollado por la Orden de 10 de marzo de 2006, cuenta con el contenido y las determinaciones fundamentales relativas a la definición, la delimitación de los ámbitos territoriales, la financiación, el procedimiento y la gestión de programas en materia de vivienda y suelo, así como las disposiciones generales relativas a las viviendas protegidas y el patrimonio residencial de la Comunidad.

Los destinatarios prioritarios de las actuaciones del Plan Andaluz son las familias con recursos limitados, los jóvenes, los mayores, las familias numerosas y las monoparentales, las personas víctimas de la violencia de género o del terrorismo, las familias que cuenten con algún miembro afectado de discapacidad y aquellas otras personas con problemas sociales.

En definitiva, se busca la protección de grupos sociales dignos de especial atención, que, dadas sus circunstancias, encuentran más difícil, aún, el hecho de acceder a una vivienda digna y adecuada. Y es, por ello, por lo que se articulan una amplia gama de acciones encaminadas a facilitar el disfrute de un bien tan esencial como es la vivienda, entre las que se encuentran las actuaciones de viviendas en venta (en Régimen Especial en Venta, de Iniciativa Municipal y Autonómica, de precio general...); las de viviendas para el alquiler (de renta básica, de Iniciativa Municipal y Autonómica, para la Integración Social, bolsas de viviendas para alquiler...); las actuaciones de vivienda para jóvenes; las actuaciones de rehabilitación (Rehabilitación Autonómica, Singular, de Edificios...); las áreas de rehabilitación concertada, etc.

Como consecuencia inmediata de la aprobación del Decreto 149/2003, de 10 de junio, se constituye la Secretaría de seguimiento del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 (Órdenes de 8 de agosto de 2003 y de 17 de mayo de 2004), en calidad de observatorio permanente del mercado inmobiliario en la Comunidad, y en relación con el ámbito nacional, que contará entre sus funciones con la de seguimiento continuo de los diversos acuerdos de Suelo y Vivienda que se suscriban.

A modo de conclusión, podemos decir que el derecho a la vivienda es una de las piezas claves del modelo de Estado social, que se ha traducido a lo largo de los años en la adquisición por parte de las Administraciones Públicas de una serie de obligaciones, y así lo demuestra la creación de ministerios, consejerías y organismos dedicados a este sector, como en la formulación de las políticas,

programas y proyectos y la asignación de fondos al sector de la vivienda en la esfera estatal, autonómica e incluso en la municipal.

Y es que, sin una garantía mínima de este derecho resulta prácticamente imposible el ejercicio de las libertades y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y el disfrute de otros derechos de carácter social.

En efecto, la vivienda es una condición necesaria para la dignidad de la persona en sí misma considerada y para el desarrollo de la personalidad de la misma en el seno de la sociedad actual.

## BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, Victor y CURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, D.L., Madrid, 2002.

BURÓN CUADRADO, Javier, “El impacto del artículo 47 de la Constitución en la normativa vasca de vivienda”, en *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, Año nº 40, nº 230, Montecorvo, 2006, pp. 163-205.

CARRASCO PERERA, Ángel; Cordero Lobato, Encarna; González Carrasco, Carmen, *Derecho de la construcción y la vivienda*, Diles, Madrid, 1997.

CONTRERAS PELÁEZ, Francisco J., *Derechos sociales: teoría e ideología*, Tecnos, Madrid, 1994.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, “El proyecto de ley del suelo de 14 de julio de 2006 en la evolución del ordenamiento urbanístico y territorial español”, en *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, Año nº 40, nº 230, Montecorvo, 2006, pp. 11-78.

GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa, *La intervención administrativa de la vivienda en España 1938-2005*, Montecorvo, Madrid, 2006.

IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe, *Administración Pública y vivienda*, Montecorvo, Madrid, 2000.

IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, “Marco general de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía”, en *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Agudo Zamora, Miguel (coord.), Centro de Estudios Andaluces, 2007, pp. 120-135.

MUÑOZ CASTILLO, José, *El derecho a una vivienda digna y adecuada: eficacia y ordenación administrativa*, Colex, Madrid, 2000.

PORRAS NADALES, Antonio, “Derechos sociales y políticas públicas”, en *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Agudo Zamora, Miguel (coord.), Centro de Estudios Andaluces, 2007, pp. 62-73.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, “Derechos sociales y reforma de los Estatutos de Autonomía: el derecho a la vivienda” en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 2, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006, pp. 75-95.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, “La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía”, en *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Agudo Zamora, Miguel (coord.), Centro de Estudios Andaluces, 2007, pp. 106-119.

VICENTE GIMÉNEZ, Teresa, *La exigibilidad de los derechos sociales*, Publicacions Universitat de Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.

## REFERENCIAS DE INTERNET

Ministerio de la Vivienda. <http://www.mviv.es/>

Entidad Pública Empresarial de Suelo. <http://www.sepes.es/>

Sociedad Pública de Alquiler. <http://www.spaviv.es/>

Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.  
<http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasytransportes/www/>

Empresa Pública del Suelo de Andalucía.  
<http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasytransportes/epsa/>

**ANEXO**  
**ESTADÍSTICAS**

**Situación de la vivienda en España**

La situación del sector de la vivienda en España se puede observar en las estadísticas que arrojan los siguientes cuadros:

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nº de viviendas protegidas iniciadas (*)	63.782	66.262	56.273	58.740	46.200	48.780	44.059	72.619	70.619	80.427	95.245
Nº de viviendas libres iniciadas	224.252	258.337	351.377	453.114	487.810	475.059	499.046	550.465	621.257	635.608	664.924
Nº de viviendas protegidas terminadas (*)	81.580	75.263	72.152	60.531	53.244	53.019	38.599	45.538	55.985	61.877	61.012
Nº de viviendas libres terminadas	194.871	224.332	226.631	296.250	362.940	452.252	480.729	462.730	509.293	528.754	597.632
Nº de solicitudes para rehabilitación de viviendas	27.117	32.961	41.450	41.117	44.372	53.273	40.273	66.560	61.955	50.286	31.832
Nº de concesiones para rehabilitación de viviendas	19.729	25.312	17.409	22.312	36.408	54.112	47.249	62.470	55.111	47.687	52.412

(\*) Incluye viviendas protegidas d nueva construcción sujetas a distintos regímenes de protección, promovidas en el ámbito de planes estatales de vivienda, viviendas de promoción pública y otros programas de iniciativa autonómica.

Fuente: Ministerio de Vivienda

	Año 2005				Año 2006			
	Trimestre				Trimestre			
	1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º	4º
Nº de transacciones inmobiliarias de vivienda libre nueva	60.950	80.216	82.842	82.052	86.358	94.333	93.081	103.384
Nº de transacciones inmobiliarias de vivienda protegida nueva	5.773	7.918	7.748	8.979	7.503	8.254	8.336	8.944
Nº total de transacciones inmobiliarias de vivienda nueva	66.723	88.134	90.590	91.031	93.861	102.587	101.417	112.328
Nº de transacciones inmobiliarias de vivienda libre de 2ª mano	125.717	148.922	122.405	151.585	136.363	145.289	117.109	132.071
Nº de transacciones inmobiliarias de vivienda protegida de 2ª mano	3.998	4.342	3.338	4.789	3.446	3.773	3.084	3.859
Nº total de transacciones inmobiliarias de vivienda de 2ª mano	129.715	153.264	125.743	156.374	139.809	149.062	120.193	135.930
Total de transacciones inmobiliarias de viviendas	196.438	241.398	216.333	247.405	233.670	251.649	221.610	248.258
Valor medio de las transacciones inmobiliarias de vivienda libre (*)	146.079,8	152.174,9	155.219,6	162.471,0	168.023,6	173.086,6	175.264,4	182.393,8

(\*) Unidad: euros.

Fuente: Ministerio de Vivienda

## Situación de la vivienda en Andalucía

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nº de viviendas protegidas iniciadas (*)	17.421	19.282	13.536	15.876	11.069	12.346	11.002	13.256	12.604	14.142	15.552
Nº de viviendas libres iniciadas	32.252	41.135	69.203	103.485	121.394	130.246	114.911	146.581	129.811	137.619	134.381
Nº de viviendas protegidas terminadas (*)	20.251	18.234	17.945	18.473	15.884	14.175	9.475	11.922	12.157	11.279	9.386
Nº de viviendas libres terminadas	29.515	31.065	32.666	48.571	75.122	102.746	114.530	117.767	104.746	99.520	123.799
Nº de solicitudes para rehabilitación de viviendas	3.852	3.177	3.641	2.986	4.407	3.741	2.647	2.510	2.940	2.536	295 (**)
Nº de concesiones para rehabilitación de viviendas	2.247	2.470	2.051	1.638	1.885	2.361	2.865	4.058	2.172	2.320	4.014

(\*) Incluye viviendas protegidas de nueva construcción sujetas a distintos regímenes de protección, promovidas en el ámbito de planes estatales de vivienda, viviendas de promoción pública y otros programas de iniciativa autonómica.

(\*\*) Dato estimado.

Fuente: Ministerio de Vivienda

	Año 2005				Año 2006			
	Trimestre				Trimestre			
	1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º	4º
Nº de transacciones inmobiliarias de vivienda libre nueva	9.738	12.589	13.238	13.210	13.209	14.909	16.032	16.248
Nº de transacciones inmobiliarias de vivienda protegida nueva	1.415	1.822	1.129	1.841	1.607	2.061	1.458	1.313
Nº total de transacciones inmobiliarias de vivienda nueva	11.153	14.411	14.367	15.051	14.816	16.970	17.490	17.561
Nº de transacciones inmobiliarias de vivienda libre de 2ª mano	21.277	25.735	21.556	25.494	23.175	26.190	22.868	24.608
Nº de transacciones inmobiliarias de vivienda protegida de 2ª mano	874	1.010	874	1.1173	822	1.165	1.32	1.360
Nº total de transacciones inmobiliarias de vivienda de 2ª mano	22.151	26.245	22.430	26.667	23.997	27.355	23.900	25.968
Total de transacciones inmobiliarias de viviendas	33.304	40.656	36.797	41.718	38.813	44.325	41.390	43.529
Valor medio de las transacciones inmobiliarias de vivienda libre (*)	118.874,8	124.223,9	128.582,7	132.965,7	137.463,6	144.995,8	149.357,5	150.479,0

(\*) Unidad: euros.

Fuente: Ministerio de Vivienda

## PLAN ANDALUZ DE VIVIENDA Y SUELO 2003-2007

TIPO DE ACTUACION PROTEGIDA	2004	Objetivos	Ejecución (%)	2005	Objetivos	Ejecución (%)	2006	Objetivos	Ejecución (%)
<b>1. VIVIENDAS EN VENTA Y ALQUILER</b>	13.893	16.000	86,8	15.387	16.000	96,2	18.213	16.000	113,8
Nueva Construcción Venta	10.181			11.671			12.371		
Nueva Construcción Alquiler	2.370			2.446			3.181		
Adquisición Viviendas existentes	1.342			904			673		
Fomento del alquiler	25.651			366			1.988		
<b>2. REHABILITACIÓN</b>	3.674	20.000	128,3	37.099	20.000	185,5	45.587	20.000	227,9
Rehabilitación de viviendas*	5.397			8.138			10.163		
Rehabilitación de edificios y otros programas**	3.801			7.806			11837		
Adecuación Funcional Básica	13.499			5.176			6.498		
Reparación Patrimonio Publico Residencial	2.807			15.979			17.089		
<b>3. SUELO (n° de viviendas)</b>	1.537	4.000	70,2	2.707	4.000	67,7	5.640	4.000	141,0
<b>TOTAL VIVIENDAS (1+2)</b>	39.544	36.000	109,8	52.486	36.000	145,8	63.800	36.000	177,2
<b>TOTAL VIVIENDAS Y SUELO (1+2+3)</b>	42.351	40.000	105,9	55.193	40.000	138,0	69.440	40.000	173,6

\* Incluye Rehabilitación Autonómica y Transformación de Infravivienda

\*\* Incluye Rehabilitación de edificios, rehabilitación singular y rehabilitación estatal

\*\*\* No incluidas 1.537 viviendas sin provincializar relativas a "Adquisición de suelo para Patrimonio Autonómico de Suelo"

Fuente: D.G. Arquitectura y Vivienda ; D.G. Urbanismo ; Empresa Publica de Suelo de Andalucía

*BLOQUE II: SITUACIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA*

FUNDACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES

Eduardo Bericat Alastuey  
José Manuel Echavarren Fernández  
Inmaculada Zambrano Alvarez  
Elena Marín Cassinello  
Fernando Morente Oria



## 1. EL PARQUE DE VIVIENDAS

Según los datos disponibles (Ministerio de Vivienda, 2005), España tiene un parque total de 23.209.842 viviendas en 2005, mientras que Andalucía por su parte tiene un total de 4.032.264, la cifra más alta para una Comunidad Autónoma dentro del Estado, por delante de Cataluña y Valencia (segunda y tercera respectivamente)<sup>1</sup>. De esta manera, el 17'34% del total del parque de viviendas en España corresponde a Andalucía, o dicho de otra manera, en España, una de cada cinco viviendas es andaluza. A pesar de lo llamativo de las cifras, no hay que olvidar que Andalucía es la comunidad autónoma con mayor peso poblacional dentro del territorio español. Andalucía ocupa también el primer lugar dentro de España en construcción de nuevas viviendas, abarcando el 18'6% del total de las mismas construidas en 2005.

Tabla 1.  
 Estimación del parque de viviendas en España y Andalucía

	2001	2002		2003		2004		2005	
	Total viviendas	Flujos entrada	Total viviendas						
<b>Andalucía</b>	3.554.198	126.500	3.677.608	132.767	3.806.819	120.399	3.922.607	114.139	4.032.264
<b>España</b>	21.033.759	533.848	21.551.426	525.331	22.058.922	586.092	22.622.968	612.066	23.209.842

Fuente: Ministerio de Vivienda.

Respecto al año 2001, el parque de viviendas en Andalucía ha crecido en mayor proporción (11'85%) que en el total de España (9'37%). Una de las explicaciones de ello puede estar relacionada con la importancia de Andalucía como foco turístico, con una gran afluencia de población a lo largo de todo el año

<sup>1</sup> Los datos disponibles más actuales sobre la vivienda los proporciona el Ministerio de Vivienda a partir del censo de viviendas de 2001, contabilizando los flujos de entrada (construcción de nuevas viviendas) y descontando los flujos de salida (aquellas viviendas que desaparecen del parque por motivos diversos).

que demanda viviendas, pero también por el propio dinamismo interno del sector andaluz de la construcción.

Dentro del parque de viviendas existente, podemos distinguir entre dos tipos, viviendas principales y no principales. El Instituto Nacional de Estadística (INE) define la vivienda principal como “aquella que es utilizada toda o la mayor parte del año como residencia habitual de una o más personas”. Por su parte, la vivienda no principal engloba fundamentalmente las segundas residencias y las viviendas vacías, así como otras viviendas recogidas en la categoría de “otros tipos” como los alojamientos y pisos de estudiantes.

**Tabla 2.**  
**Estructura de tenencia de la vivienda en España y Andalucía**

Unidad: miles de viviendas										
	2001					2005				
	Total de viviendas	Viviendas principales		Viviendas no principales		Total de viviendas	Viviendas principales		Viviendas no principales	
Andalucía	3.554,1	2.415,1	68%	1.139,1	32%	4.032,2	2.721,8	67'5%	1.310,3	32'5%
España	21.033,7	14.184,1	67'4%	6.849,7	32,6%	23.209,8	15.884,1	68'4%	7.325,6	31'6%

Fuente: Ministerio de Vivienda. Elaboración propia

En el año 2005, el porcentaje de viviendas principales en España es del 68,4% frente al 31% de viviendas no principales. Como se puede observar, estos porcentajes no varían apenas en el periodo contemplado (2001-2005). Respecto a Andalucía, la existencia de 2.721.866 viviendas principales en el 2005 supone un porcentaje prácticamente igual con respecto al total del parque de viviendas en España (67'5%).

Las viviendas principales, como núcleo más importante en la vida de los hogares españoles y andaluces, merecen una atención más destacada. El hecho de vivir en una casa en propiedad o en alquiler va a suponer una realidad social muy diferente para las personas que habiten en ellas. La tabla 3, muestra cómo la gran mayoría de las viviendas principales están en régimen de propiedad, tanto en España como en el caso particular de Andalucía, suponiendo respectivamente 81,7% y un 84,1% del total de vivienda principal. El apartado de “otros”, que supone el 6’5% del parque total de viviendas, incluye fundamentalmente el régimen de cesión gratuita, aquel donde “los miembros del hogar no pagan el alquiler por serle facilitado por la empresa u organización en la que trabaja algún miembro del hogar, o por otros hogares o instituciones”.

**Tabla 3.**  
**Estructura de tenencia de las viviendas principales**

España				Andalucía			
Total de viviendas principales	En propiedad	En alquiler	Otros	Total de viviendas principales	En propiedad	En alquiler	Otros
15.884.170	12.992.650	1.879.559	1.011.961	2.721.866	2.291.267	289.334	141.265
	81’7%	11’8%	6’5%		84’1%	10’6%	5’3%

Fuente: Ministerio de Vivienda. Datos de 2005.

El alquiler, ocupa el segundo lugar respecto al tipo de tenencia de vivienda tanto para España como para Andalucía, alcanzando un 11,8% y un 10,6% respectivamente. Los datos muestran claramente la tendencia de los españoles a ser propietarios. El régimen de tenencia varía entre comunidades autónomas, aunque el patrón general de inclinación hacia la tenencia de viviendas en propiedad es igual de fuerte en el conjunto del Estado. El rasgo más sobresaliente en estas variaciones entre provincias españolas es el que está relacionado con la

vivienda en alquiler, cuya proporción es más alta en las zonas de mayor índice de turismo, especialmente en el caso del turismo de playa. (Rodríguez López, 2006).

Con el fin de proporcionar una mayor flexibilidad al mercado de la vivienda, el Gobierno está llevando a cabo una potenciación del alquiler. A pesar de lo reducido de la proporción nacional de viviendas de alquiler, “dicho tipo de viviendas parece estar remontando en España respecto de ejercicios precedentes. Esta evolución se puede derivar de factores tales como la fuerte presencia de hogares inmigrantes, la extraordinaria carestía de la vivienda y la presencia de un número significativo de viviendas protegidas destinadas al alquiler” (Rodríguez López, 2006: 9).

La principal característica de la estructura de tenencia de vivienda en España (y por ende de Andalucía) es por tanto la tendencia a la propiedad. Como se ha visto en la tabla 3, más del ochenta por ciento de las viviendas principales tanto en España como en Andalucía son en propiedad. Esta situación contrasta con la de otros países de nuestro entorno, donde el alquiler es una fórmula mucho más extendida (Rodríguez López, 2006). A este respecto, el Panel de Hogares Europeo señala que en la Europa de los quince<sup>2</sup>, la media de viviendas en régimen de propiedad en 2001 es del 64%, mientras que en España es del 82%. La vecina Francia tenía una proporción muy cercana a la media con un 63% de viviendas principales en régimen de propiedad, como la misma Portugal, con un 66'7%, pero países como Alemania arrojaban cifras más bajas (43%).

En España, sin embargo, la tenencia de la vivienda en propiedad forma parte muy importante de la trayectoria vital de las personas. Se trata, de hecho, del

---

<sup>2</sup> En 2001, que es cuando se elabora el Panel de Hogares Europeo, la Unión Europea engloba quince países.

proyecto vital por antonomasia dentro de la sociedad española, un proyecto que atraviesa edades, género, clase social, diferencias salariales. Los datos muestran cómo incluso aquellas personas con rentas más bajas, siguen tendiendo hacia la propiedad de la vivienda en la medida en la que les es posible. En 2005, según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, el 75% de los españoles con ingresos anuales inferiores a los 9.000 euros en España, tienen viviendas en propiedad. Este porcentaje es más bajo que la media española (81'7%), pero aún así pone de relieve la inclinación de los españoles hacia la compra en la medida en la que los ingresos lo permitan.

La vivienda en propiedad se entiende en España como un proyecto vital a largo plazo (por su gran coste económico), pero también, se entiende como un proyecto vital común. Esto es, la vivienda en propiedad se asocia al hogar. Para embarcarse en un proyecto de compra, las personas asumen la preexistencia de una ligazón de carácter emocional. De esta forma, se observa cómo las personas que buscan en solitario una vivienda tienden en una proporción mucho más alta a decantarse por el alquiler, al igual que las parejas de hecho, mientras que los matrimonios tienden a elegir viviendas en propiedad de manera más notable (Jurado Guerrero, 2003).

Ahn Namkee, en su análisis de la adquisición de la primera vivienda en propiedad en España (2001), muestra cómo en la mayoría de los casos el momento de compra de la vivienda coincide con el matrimonio, formando parte del mismo proyecto vital común de creación de un hogar con visos de estabilidad y perdurabilidad. Asociar matrimonio y vivienda en propiedad, se puede explicar a partir de razones culturales y económicas, que pueden ser complementarias. Por un lado, la preferencia cultural de unir los significados de matrimonio, hogar y

vivienda en una sola dimensión. De esta manera, la vivienda, se transforma en casa, y la casa se convierte en algo mucho más complejo e importante para las personas que un espacio físico, se convierte en un referente emocional y en símbolo de la unidad y el anclaje familiar, a la manera de las casas nobles, que hacen mención a la dinastía más que a edificaciones concretas. Por otro lado, existe una dimensión económica innegable, que, implica la necesidad para muchos españoles, de unir dos salarios para abordar una empresa tan onerosa como es la compra de la vivienda. En este caso, la vía del matrimonio implica una estabilidad (percibida) de la pareja, necesaria para llevar a cabo una empresa común a largo plazo como la compra de la vivienda.

Por otra parte, a partir de ciertas edades (los sesenta años), el alquiler cobra también mayor importancia. Esto se explica porque la vivienda en propiedad se entiende como un proyecto vital a largo plazo, y en estas edades, si se busca piso, se asume que el proyecto vital propio es más corto de lo que implica en el imaginario colectivo la búsqueda de la vivienda en propiedad.

Un factor que ayuda a explicar las peculiaridades del caso español (y por tanto andaluz), en comparación a otros países europeos como Francia, es en relación a los jóvenes. Para la mayoría de los jóvenes españoles, la primera experiencia como vivienda independiente es compartiendo piso en pareja y en una alta proporción, en viviendas de propiedad (Jurado Guerrero, 2003). Por el contrario, en Francia un número mucho mayor de jóvenes tuvieron como primera vivienda una residencia universitaria o una vivienda no familiar en la que vivían solos. En muchos países europeos, es frecuente que los jóvenes abandonen el núcleo familiar durante su etapa de estudios, una tradición poco arraigada en España. Este fenómeno, les permite un contacto con el mercado de la vivienda que

en la mayoría de los casos es en régimen de alquiler. Esta experiencia vital, favorecedora de la fórmula del alquiler, es minoritaria en España (comparada, por ejemplo, con la vecina Francia), independientemente de la clase social o el origen geográfico. “La ausencia de un efecto del origen social en España, podría indicar la existencia de una norma social generalizada de no independizarse mientras se cursan estudios profesionales o universitarios. También puede estar relacionado con la menor centralización de las universidades españolas, las limitaciones impuestas por el sistema de distrito universitario y la ausencia de universidades de élite en la capital” (Jurado Guerrero, 2003: 121).

Continuando con el análisis de la estructura de viviendas, es importante estudiar con detalle las viviendas no principales. Así, según el tipo de ocupación de las viviendas no principales (secundarias o segundas residencias y viviendas vacías fundamentalmente), del total de 23.209.342 viviendas en España en 2005, 3.648.184 son segundas residencias, lo que supone un 15'7% del total de viviendas en España. El porcentaje relativo a los tres tipos de vivienda no principal, reflejados en la tabla 4 es similar en España y Andalucía. El INE define la vivienda secundaria como “aquella que es utilizada solamente parte del año, de forma estacional, periódica o esporádica y no constituye residencia habitual de una o varias personas”. Las viviendas vacías o desocupadas, son aquellas que como su propio nombre indica, no están destinadas a ningún uso concreto. Por su parte, las viviendas de otro tipo son viviendas no principales, que no se pueden clasificar en ninguna de las dos categorías anteriores (ni como secundarias ni como desocupadas) porque sus características no se ajustan a ellas (viviendas de estudiantes, viviendas destinadas a alquileres de corta duración que están utilizadas todo o gran parte del año, etc.).

**Tabla 4.**  
**Estructura de tenencia de las viviendas no principales**

España				Andalucía			
Total de viviendas no principales	Segunda residencia	Viviendas vacías	Otros tipos	Total de viviendas no principales	Segunda residencia	Viviendas vacías	Otros tipos
7.325.672	3.648.184	3.362.483	315.003	1.310.398	621.128	630.301	58.967
	49'8%	45'9%	4'3%		47'4%	48'1%	4'5%

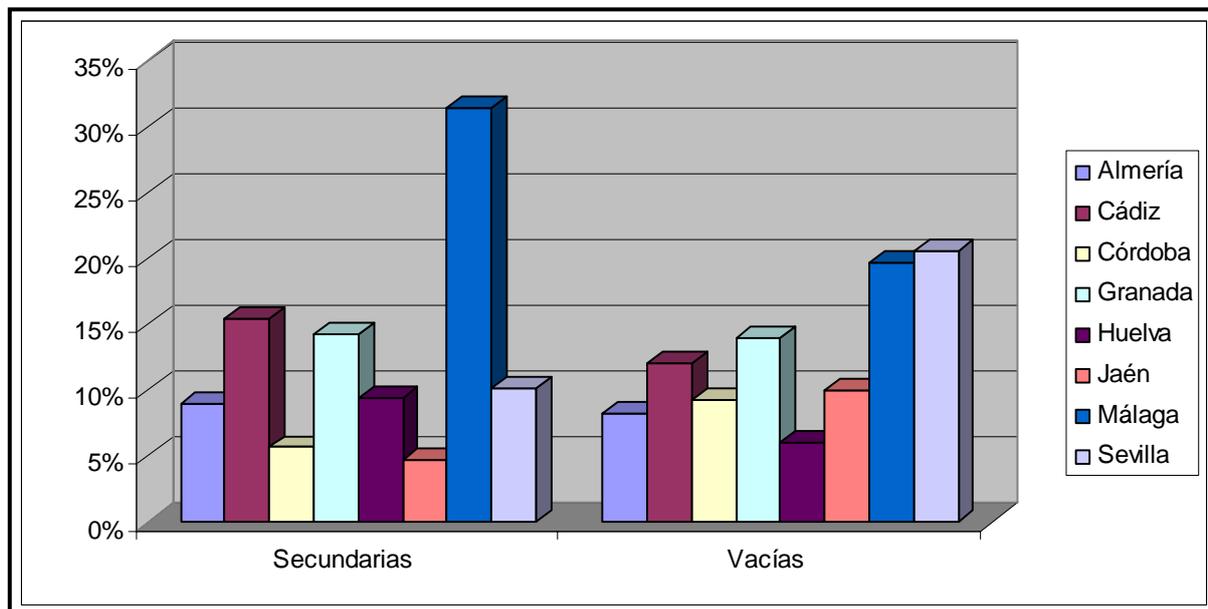
Fuente: INE. Datos de 2005 estimados a partir del censo de viviendas de 2001. Elaboración propia.

Cabe destacar dentro del panorama español el elevado número de viviendas vacías, que supone un 14'4% del total del parque de viviendas español (en el caso andaluz la cifra asciende hasta un 15'6%). Esto es, una de cada seis viviendas está vacía, en un contexto de gran demanda social de la vivienda. Este fenómeno forma parte del carácter singular del parque de viviendas español. A este respecto, Rodríguez López, señala que “una parte significativa de las viviendas que se construyen en España se mantienen sin utilizar en espera de obtener una revalorización. La elevada relación existente en España entre el número de viviendas y el de hogares (1,477 en 2001 frente a 1,105 en la media de la Unión Europea) revela la fuerza de la demanda de vivienda en España por razones alternativas a su empleo como alojamiento habitual” (Rodríguez López, 2006: 8).

Respecto a Andalucía, el gráfico 1 muestra cómo se distribuyen las viviendas secundarias y las vacías entre las distintas provincias que componen la Comunidad Autónoma.

Gráfico 1.

Viviendas secundarias y vacías en las provincias andaluzas



Fuente: Datos del censo de viviendas de 2001.INE. Elaboración propia.

Como se observa en el gráfico, Málaga es la provincia que concentra el mayor número de segundas viviendas de Andalucía, con un 31'4% del total, casi siete veces más que la provincia de Jaén, la provincia con menor número de estas viviendas. Este hecho se puede explicar por la importancia del "turismo de playa" en Málaga. Por otra parte, las provincias con mayor número de viviendas vacías son Sevilla (20'6%) y Málaga también (19'7%), donde, por ser dos de los polos económicos más importantes de Andalucía, la inversión en vivienda resulta especialmente rentable<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> El precio del m<sup>2</sup> en el primer trimestre de 2007 en Málaga es de 2.254 euros (datos del Ministerio de Vivienda), el más caro de Andalucía. Sevilla es la cuarta provincia del territorio andaluz con precios más elevados, en concreto 1.683 euros, precio que se elevará considerablemente en la capital.

## 2. SATISFACCIÓN Y CALIDAD DE LA VIVIENDA

En Andalucía los individuos se muestran bastante satisfechos de su situación con respecto a la vivienda, ya que nueve de cada diez afirman estar “satisfecho” o “muy satisfecho”. Por el contrario, tan solo un 5% se encuentra “insatisfecho” o “muy insatisfecho”, porcentaje que se repite entre aquellos que se consideran “ni satisfecho, ni insatisfecho”. Un aspecto que condiciona la satisfacción individual con la vivienda se refiere al régimen de tenencia de la vivienda. Con respecto a éste uno de cada cuatro propietarios afirma estar “muy satisfecho”, mientras que apenas solo uno de cada diez de los inquilinos se sitúa en dicha valoración. Si bien, casi el 4% de los individuos que se encuentran en régimen de propiedad están “muy insatisfechos o insatisfechos”, el porcentaje aumenta considerablemente hasta alcanzar un 18% entre los que están en régimen de alquiler.

Tabla 5  
 Satisfacción con la vivienda (%)

	En general	Según régimen de tenencia	
		Propietario	Inquilino
Muy insatisfecho	1.13	0.76	3.58
Insatisfecho	4.62	3.20	14.05
Ni satisfecho, ni insatisfecho	4.78	4.47	6.51
Satisfecho	66.14	65.78	62.55
Muy insatisfecho	23.30	24.77	11.07

Fuente: Encuesta sobre Condiciones de Vida y Pobreza en Andalucía. IESA 2003

El equipamiento de la vivienda, junto a otros factores como el ruido, el estado en general de la vivienda (ruidoso, etc.), son indicadores de interés respecto a la calidad de la vivienda. Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2005 (Instituto Nacional de Estadística), entre los problemas más importantes que sufren las viviendas españolas y las andaluzas se encuentra el ruido, como se puede

observar en la tabla 6. En segundo lugar se encuentran los problemas de goteras y humedades, con valores cercanos al 20% tanto en Andalucía como en España. La carencia de luz natural se sitúa como tercer gran problema, existiendo de nuevo valores similares para Andalucía (9'8%) y España (10'9%). Hay que destacar que un 3'9% de las viviendas en Andalucía y un 3'48% de las viviendas en España no disponen de agua caliente. Además en Andalucía, existen todavía cerca de veintitrés mil viviendas (0'9%) sin inodoro con agua corriente en el interior, porcentaje que se reduce al 0'5% en el caso de España. Con respecto al estado ruinoso de las viviendas, aunque el porcentaje no es muy alto (0'6%), éste corresponde a 15.210 viviendas destinadas al uso familiar principal en Andalucía y 93.403 en España.

**Tabla 6**  
**Viviendas principales que sufren alguno de los siguientes problemas**

	Andalucía		España	
	%	N	%	N
Ruidos	27.3	697.934	28.8	4.360.761
Goteras o humedades	18.5	472.428	17.3	2.617.955
Luz natural insuficiente	9.8	250.680	10.9	1.642.629
Agua caliente	3.9	98.316	3.4	526.917
Inodoro con agua corriente	0.9	229.883	0.5	75.704
Estado ruinoso	0.6	15.210	0.6	93.403

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2005. INE

Respecto a la antigüedad de la vivienda, en 1981 Andalucía contaba con un parque de viviendas bastante modernizado. Cerca de un tercio de las viviendas tenían una antigüedad menor a 10 años. Una década posterior, más de la mitad del total de viviendas se encontraba entre 10 y 40 años, un 13% más que en 1981. En 2001 más del 40% de las viviendas andaluzas tenían entre 20 y 40 años.

Uno de los factores determinantes en la explicación de este fenómeno, se encuentra en la evolución en la construcción de viviendas. Así, en el período entre 1971 y 1980, en Andalucía se construyeron 896.920 viviendas, un tercio más que en la década siguiente y un 17% más que en los años noventa.

**Tabla 7**  
**Porcentaje de viviendas según su antigüedad**

	Andalucía			España		
	1981	1991	2001	1981	1991	2001
Menos de 10	31.5	23.1	18.6	28.8	18.3	16.2
De 10 a 20	25.5	27.2	17.2	26.9	26.0	13.8
De 20 a 40	17.5	29.1	41.7	18.3	31.5	41.5
Más de 40	25.5	20.6	22.4	26.0	24.2	28.4

Fuente: Censo de Población y Viviendas, 2001. INE

De la misma manera que en Andalucía, el parque de viviendas español ha sufrido un envejecimiento progresivo durante las tres últimas décadas. En 2005, según datos del Ministerio de Vivienda, la proporción de viviendas construidas de menos de 15 años supone el 27% del total, y un 33% en Andalucía. En 1981 las viviendas de menos de 10 años constituían un 28'8% del total, porcentaje algo inferior al de Andalucía. Sin embargo, a pesar de existir un proceso de desaceleración común, en España el porcentaje de viviendas de reciente construcción cayó más de un 10% durante los años 80 situándose en un 18.32% frente al 23.13% de Andalucía. El gran auge de la construcción que se produce a partir de mediados de los años noventa en España (con 3.383.617 de viviendas nuevas) es menos importante relativamente que el que se produjo en las décadas de los años sesenta (con 3.679.043 de nuevas viviendas) y setenta (con 4.983.165). Por ende, el crecimiento en estas décadas fue mucho mayor en relación al parque de viviendas existente, lo que trae consigo unos porcentajes tan

altos de viviendas nuevas. En 1981, un millón de nuevas viviendas tenía un peso mucho más amplio en el parque de viviendas que en la actualidad, como queda reflejado en la cifra de 31'5% de viviendas de menos de diez años (correspondientes al gran auge constructor de la década de los setenta).

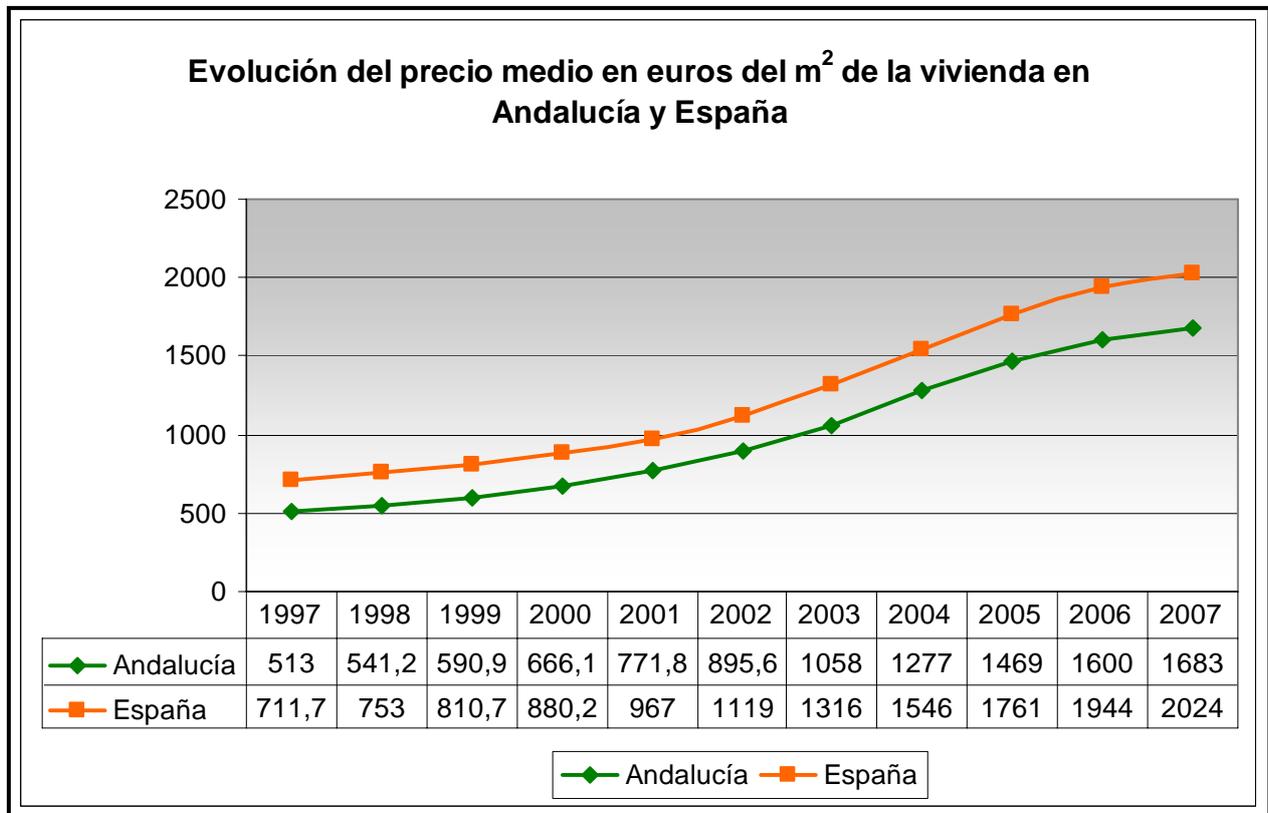
En 2001, fecha del último censo de población y viviendas, cuatro de cada diez viviendas en España y en Andalucía tenían entre 20 y 40 años. Sin embargo, el grupo de viviendas de más de 40 años en España supone 28%, un 6% superior al andaluz.

### 3. EL COSTE DE LA VIVIENDA

Con respecto a los precios en el mercado de la vivienda, a partir de la segunda mitad de la década de los años noventa ha tenido lugar una subida de precios en la mayor parte de los países europeos, coincidentes con los más bajos tipos de interés en los últimos cincuenta años, y con mejoras notables en las restantes condiciones de financiación (Rodríguez López, 2006). Dentro del ámbito europeo, España es uno de los países donde más han crecido los precios de la vivienda. “El aumento de los precios de la vivienda ha sido continuado y relativamente uniforme en el presente auge, frente a los aumentos más abruptos y menos prolongados del anterior periodo de auge 1985-1991” (Rodríguez López, 2006: 10). Este proceso de aumento de precios ha comenzado a ralentizarse a partir de 2006 en Europa. En España también se ha puesto de manifiesto esta tendencia, aunque dentro del conjunto europeo, nuestro país es uno de los que ha experimentado una mayor tasa de crecimiento junto con Reino Unido e Irlanda.

Respecto a Andalucía, el precio medio del m<sup>2</sup> de la vivienda se sitúa por debajo de la media española (gráfico 2), aunque su tasa de crecimiento aumenta de manera similar (tabla 8).

**Gráfico 2**



Fuente: Ministerio de Vivienda 2007.

En esta tabla, se observa no obstante cómo, especialmente a partir del año 2001, la tasa de crecimiento del precio de la vivienda en Andalucía crece por encima de la tasa española aunque el precio en sí mismo sigue siendo inferior.

**Tabla 8**  
**Tasa de crecimiento del metro cuadrado (en % y**  
**descontando el crecimiento del IPC general)**

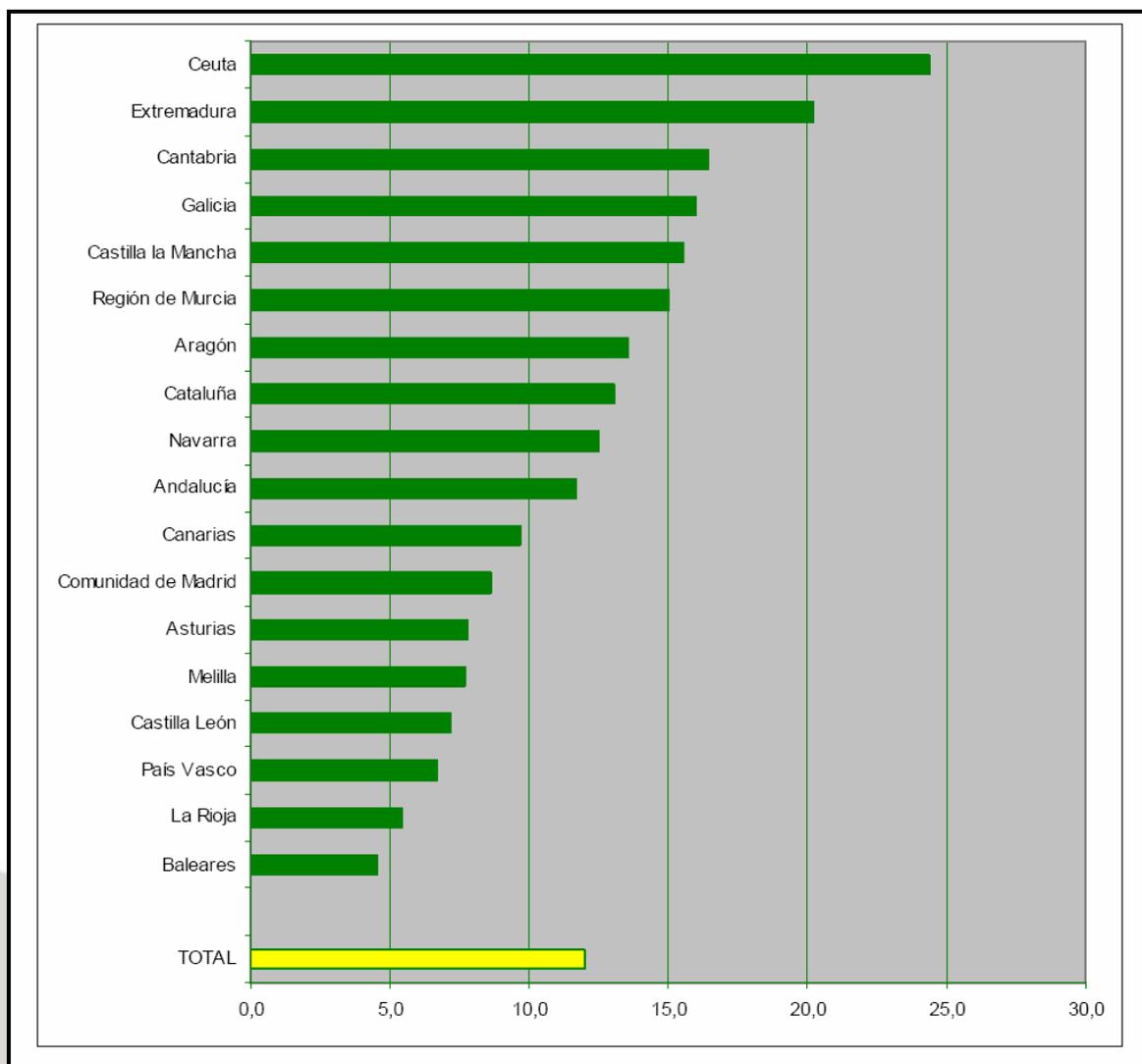
	Andalucía	España
1988	10'7	20'2
1990	10'3	8'9
1995	-2'7	-1'1
1996	-3	-1'8
1997	0'1	-0'5
1998	0'2	2'9
1999	6'6	8'3
2000	9'7	11'1
2001	15'5	8'9
2002	16'8	13'2
2003	16	14'5
2004	17'7	14'3
2005	8'5	4'7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda (2007) y de Pérez García (2005)

Si bien antes nos hemos referido de manera general al precio medio del m<sup>2</sup> de la vivienda, merece la pena estudiar de manera separada la situación de la vivienda de primera construcción y en zonas urbanas, por las particularidades que presenta con respecto a los precios del resto de viviendas. Según datos de 2005 del Ministerio de Vivienda, el precio medio por metro cuadrado de la vivienda de primera construcción en zonas urbanas en España es de 2.618 €/m<sup>2</sup>. Este precio medio para Andalucía es inferior, situándose en 2435 €/m<sup>2</sup>. Las Comunidades Autónomas que presentan los niveles de precios más elevados son: País Vasco (4.425 €/m<sup>2</sup>), Comunidad de Madrid (3.794 €/m<sup>2</sup>) y Cataluña (3.619 €/m<sup>2</sup>).

Esta situación se refleja igualmente en la tasa de crecimiento de los precios de dichas viviendas de primera construcción en zonas urbanas. De este modo Andalucía, con una tasa de crecimiento de 11'7%, se sitúa por debajo de la tasa de crecimiento nacional -12% (gráfico 3). En este sentido, las Comunidades Autónomas que han presentado los incrementos de precio por metro cuadrado, con respecto al 2004, más elevados han sido Ceuta (24'4%) y Extremadura (20'2%).

Gráfico 3  
Evolución del precio por superficie construida. Vivienda de primera construcción en zonas urbanas. Variación interanual 2005/2004 (%)



Fuente: Estudio de oferta de vivienda de nueva construcción en zonas urbanas, Ministerio de Vivienda, 2005.

Respecto a los gastos mensuales de la vivienda, hay que distinguir entre viviendas en alquiler y viviendas en propiedad. Así mismo, en referencia a la vivienda en alquiler, se hace necesario diferenciar previamente el alquiler a precio de mercado de aquel otro que se encuentra a precio inferior al mercado. Y es que, en el caso de Andalucía, según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE de 2005, la diferencia de gastos mensuales entre los dos tipos de alquiler es de casi 250 euros. En relación al gasto medio de los alquileres en Andalucía con respecto a España, en ambos casos (a precio de mercado y por debajo del precio de mercado) los gastos en alquiler para los españoles en general son superiores a los andaluces, superando en cerca de 90 euros a los gastos de los hogares andaluces.

**Tabla 9**  
**Gastos medios mensuales de las viviendas en alquiler más gastos asociados: comunidad, agua, electricidad, gas, etc.**

	Alquiler a precio de mercado			Alquiler a precio inferior al de mercado		
	Media (euros)	N	Desv. típ.	Media (euros)	N	Desv. típ.
Andalucía	378.45	92.512	154.18	142.09	104.265	59.92
España	468.46	953.469	262.82	231.85	491.399	155.63

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2005, INE

En cuanto a las viviendas en propiedad, los gastos medios de las viviendas en España son también superiores a los andaluces. En Andalucía, el gasto medio de las viviendas en propiedad que todavía tienen pendientes pagos de hipoteca es de 286 euros mensuales, 42 euros menos que el gasto medio en España. En el caso de aquellas viviendas sin pagos pendientes de hipoteca, la media andaluza (119'62 euros) y la española son muy similares, superada la primera en solamente 16 euros.

**Tabla 10**  
**Gastos medios mensuales de las viviendas en propiedad más gastos asociados: comunidad, agua, electricidad, gas, etc.**

	Propiedad con pagos pendientes de hipoteca			Propiedad sin pagos pendientes de hipoteca		
	Media (euros)	N	Desv. típ.	Media (euros)	N	Desv. típ.
Andalucía	286'04	623.364	139'55	119'62	1.498.184	50'48
España	328'32	4.130.410	164'90	135'79	8.332.235	67'42

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2005, INE

En relación al coste total de la vivienda principal para los hogares (incluyendo seguros, electricidad, comunidad, etc.), según la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares del INE de 2005 (segundo trimestre), éste ocupa el primer lugar (31%) dentro de la estructura del gasto familiar del hogar. En relación a esto, y según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2005 del INE, en Andalucía, un 44'5% de hogares en régimen de alquiler a precio de mercado afirman que los gastos totales les suponen una carga pesada (tabla 11). La misma valoración es obtenida por el 50% de los hogares que residen en una vivienda a precio inferior al del mercado, cuyo grupo mayoritario lo forman hogares con ingresos anuales inferiores a 9.000 euros. Este porcentaje se incrementa hasta alcanzar el 52'6% de los hogares con una vivienda en propiedad con pagos de hipoteca pendientes. En general, son pocos los hogares que afirman que dichos gastos no representan ninguna carga (3'5% para aquellos que tienen la casa en propiedad).

**Tabla 11**  
**Carga financiera subjetiva de los gastos totales de vivienda**

		Andalucía		España	
		N	%	N	%
Propiedad con pagos pendientes de hipoteca	Una carga pesada	332.533	52,6	2.031.909	48,4
	Una carga razonable	275.242	43,6	2.064.501	49,1
	Ninguna carga	23.939	3,8	105.984	2,5
Propiedad sin pagos pendientes de hipoteca	Una carga pesada	711.172	47,2	3.613.910	43,1
	Una carga razonable	737.805	49,0	4.418.201	52,7
	Ninguna carga	56.814	3,8	357.001	4,3
Alquiler a precio de mercado	Una carga pesada	47.737	44,5	588.321	55,4
	Una carga razonable	54.406	50,7	439.891	41,4
	Ninguna carga	5.184	4,8	33.810	3,2
Alquiler a precio inferior al de mercado	Una carga pesada	53.612	50,0	234.384	45,4
	Una carga razonable	44.383	41,4	256.495	49,7
	Ninguna carga	9.129	8,5	25.245	4,9

Fuente: Encuesta de condiciones de vida 2005. INE

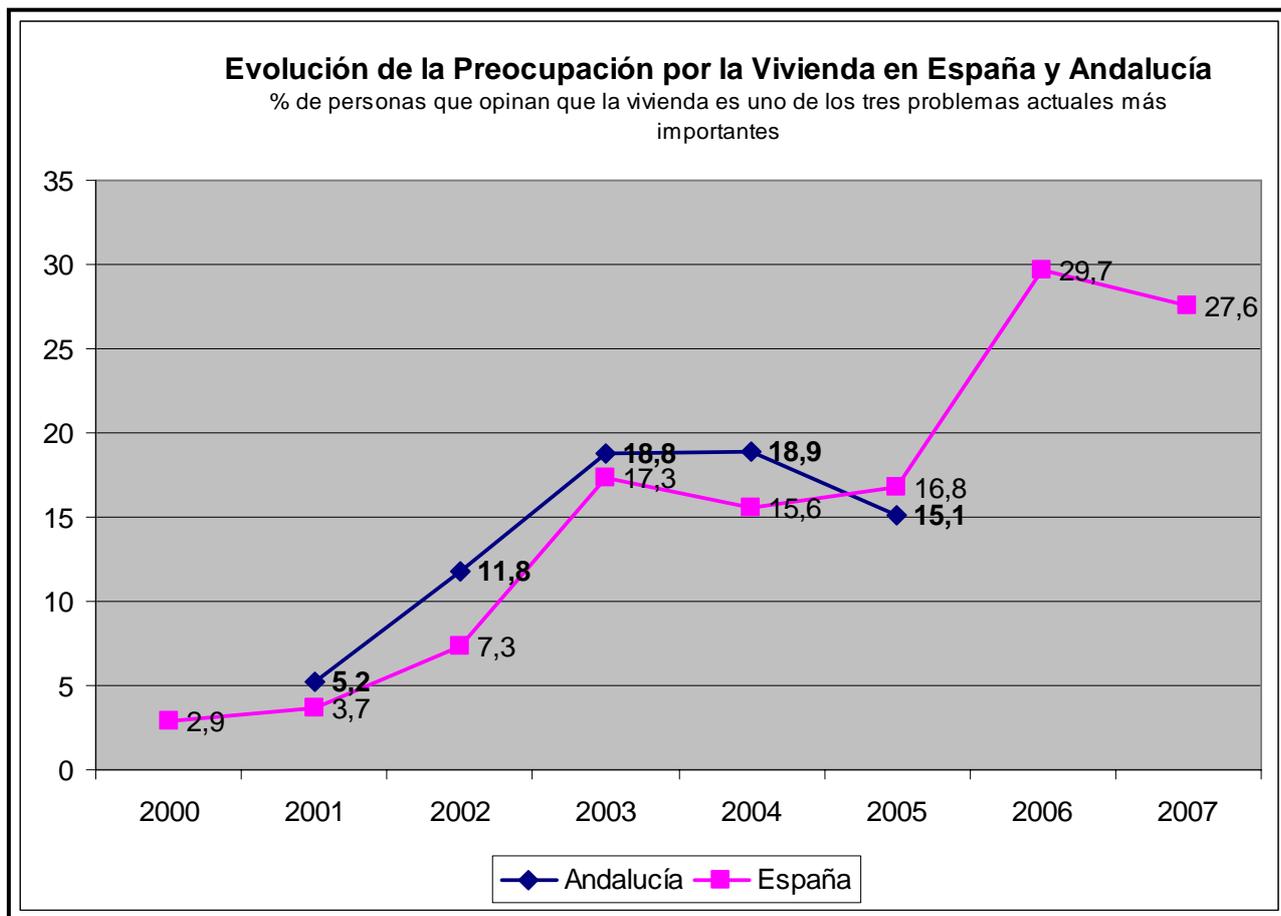
En España también el coste de la vivienda supone una gran carga. Para un 55´4% de hogares en régimen de alquiler a precio de mercado, el coste de la vivienda supone una carga pesada, un 11% más que en Andalucía. El precio medio de alquiler, más elevado que en Andalucía, aparece como factor explicativo de esta diferencia. Para el resto de los tipos de tenencia de la vivienda (en propiedad y en alquiler a precio inferior de mercado), el coste total de la misma supone mayoritariamente una carga razonable.

#### **4. PREOCUPACIÓN, EVALUACIÓN E INTERÉS RESPECTO A LA VIVIENDA**

La preocupación por la vivienda, según el último barómetro del CIS –marzo de 2007-, es uno de los tres principales problemas existentes en España, por detrás del terrorismo de ETA, el paro y la inmigración. En Andalucía, según el Barómetro de Opinión Pública de Andalucía 2005, del Instituto de Estudios Sociales Avanzados, la vivienda ocupa el cuarto puesto respecto a la opinión sobre los tres problemas más importantes que sufre la comunidad. Por delante de la vivienda se sitúan el paro, la inmigración y la delincuencia/inseguridad ciudadana.

Existe una tendencia generalizada en relación a la preocupación por la vivienda que se acelera especialmente durante los tres primeros años del 2000. Esta es una realidad compartida tanto por Andalucía como por el resto de España, como se puede observar en el gráfico 4. En el caso particular de Andalucía cabe destacar un mantenimiento del grado de preocupación por la vivienda entre los años 2003 y 2004, para, a partir de esta fecha, comenzar una caída brusca de casi cinco puntos hasta 2005. En el caso de España, la preocupación no ha dejado de aumentar hasta el año 2006, a partir del cual se produce un descenso de 2 ' 1 puntos.

Gráfico 4



Fuente: Barómetros CIS 2000-2007 y Barómetro de Opinión Pública de Andalucía. IESA (2001-2005)

Según el Barómetro Sanitario del CIS de 2005, tanto en España como en Andalucía, la vivienda se ha convertido en el tercer tema que más interesa a los ciudadanos. Por delante de ella tan sólo se sitúan la sanidad y la educación. Se puede comprobar además que, los españoles y los andaluces, están más interesados en la vivienda que en otros aspectos clave como los servicios sociales o las pensiones.

En este sentido, también es interesante conocer cómo ha evolucionado el interés por la vivienda en los últimos diez años. Respecto a este periodo, el interés por la vivienda ha pasado de ocupar el quinto puesto, en 1996, a situarse en el

tercer puesto en 2005. así en 1996, la vivienda era una de las áreas de menor interés para andaluces y españoles, de hecho tan sólo los temas relacionados con “la defensa” se situaban por detrás de la vivienda.

**Tabla 12**  
**Áreas de mayor interés para la ciudadanía (%)**

	2005		1996-1997	
	Andalucía	España	Andalucía	España
Defensa	0.3	0.6	1.0	1.0
Educación	23.8	20.0	20.8	21.8
Sanidad	26.2	29.4	32.4	31.9
Vivienda	17.9	18.8	9.9	10.5
Pensiones	9.7	11.1	13.2	15.7
Transportes	0.3	0.8	0.5	0.6
Seguridad ciudadana	12.4	10.7	13.4	13.5
Servicios sociales	4.1	3.9	-	-
N.S.	5.2	4.6	8.8	5.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Barómetro Sanitario 2005 y 1996-1997, CIS

El Barómetro 1996-1997 no incluyó la categoría *Servicios Sociales* en esta pregunta.

En cuanto al nivel de satisfacción de los andaluces con la política de vivienda realizada por el Gobierno, según el Barómetro Autonómico de Andalucía del CIS de 2005, el 13´5% opina que es buena o muy buena, frente al 41´4% que la califica de mala o muy mala (tabla 13). Respecto a los que consideran buena o muy buena la política del Gobierno, tanto en España como en Andalucía, la vivienda ocupa el séptimo lugar en comparación con otras cuestiones de interés general, situándose por detrás de la satisfacción con las infraestructuras (39´9%), la sanidad (35´5%), la protección del medio ambiente (30´1%), la educación (27´9%), la industria y el comercio (19´1%) y la inseguridad ciudadana (17´8%)

**Tabla 13**  
**Satisfacción con la política del gobierno respecto a diferentes cuestiones de interés general (%)**

	ANDALUCÍA 2005				ESPAÑA 2005			
	Muy buena/ Buena	Regular	Mala/ Muy mala	N.S. N.C.	Muy buena/ Buena	Regular	Mala/ Muy mala	N.S. N.C.
La vivienda	13.5	40.7	41.4	4.4	15.5	35.3	44.8	4.5
La seguridad ciudadana	17.8	45.0	33.7	3.6	23.2	40.2	33.4	3.1
La educación	27.9	38.4	27.4	6.2	29	37.5	26.1	7.4
El desempleo	12	36.5	46.6	4.8	13.6	36.4	44.5	5.4
Las infraestructuras (carreteras, obras públicas, etc.)	39.9	37.8	16.6	5.6	42.4	32.9	20.4	4.3
La situación de la agricultura y ganadería	12.1	40.4	34.8	12.7	12.3	30.0	35.8	21.9
La sanidad	35.5	40.9	19.7	3.9	36.6	36.2	24.3	2.8
La protección del medio ambiente	30.1	41.2	18	10.6	28.1	37.5	24.4	10
La situación de la industria y el comercio	19.1	48.0	21.8	10.6	24.1	41.5	21.3	13.1

Fuente: Barómetro Autonómico de Andalucía 2005, CIS

Respecto a la percepción de los andaluces sobre la respuesta dada por las instituciones públicas al problema de la vivienda, y según el Barómetro de Opinión Pública de Andalucía 2005 de IESA, tan sólo el 4'6% de los andaluces (puesto decimoprimer) piensan que la vivienda es una de las cuestiones a las que la Junta de Andalucía dedica más atención y recursos, frente a otras cuestiones como la sanidad (25'3%), el urbanismo (19'5%) o la enseñanza (14'9%) que son las percibidas como las áreas a las que se les dedican más recursos. En opinión de los andaluces, el asunto con menor apoyo es el de la inmigración y la xenofobia (0'1%).

**Tabla 14**  
**Cuestiones a las que la junta de Andalucía dedica más**  
**atención y recursos en opinión de los ciudadanos (%)**

El paro	7,2
Delincuencia, inseguridad ciudadana	1,2
Las drogas	1,5
Inseguridad laboral	,4
Crisis económica	,6
Agricultura, ganadería, pesca	4,0
Sequía, inundaciones, problemas del agua	,8
Urbanismo, zonas verdes, limpieza de las calles	19,5
Transportes, carreteras, tráfico	10,5
Vivienda	4,6
Prestaciones sociales	14,4
Sanidad	25,3
Enseñanza	14,9
Mal ambiente político	4,1
Xenofobia, racismo	,1
Problemas de la juventud	1,0
Desigualdad social	,6
Medio ambiente	5,9
Corrupción	6,7
Inmigración, emigración	8,5
Malos tratos	3,4
Turismo	9,7
Otros problemas	13,3
Todo	,4
Nada	2,9
<b>TOTAL</b>	<b>(1.548)</b>

Fuente: Barómetro Opinión Pública de Andalucía 2005, IESA

Continuando con la opinión acerca de la respuesta dada en relación a la vivienda por las instituciones públicas, en la tabla 15 se comprueba que, ciertamente, la opinión acerca de a quién le corresponde resolver el problema de la vivienda está muy repartida. Así, el 40´1% de los andaluces opinan que es responsabilidad del Gobierno de España, frente al 36% que opina que la responsabilidad le corresponde a la Administración Autonómica y, por último, el 20´1% atribuye la responsabilidad a la Administración Local.

**Tabla 15**  
**Opinión sobre a quién corresponde resolver el problema de la vivienda (%)**

La vivienda	Gobierno de España	40,1
	Junta de Andalucía	36,0
	Ayuntamiento	20,1
	N.S.	3,7
	N.C.	,2
TOTAL		(3.645)

Fuente: Barómetro de Opinión Pública de Andalucía 2000, IESA

## 5. LA DEMANDA DE VIVIENDA

Un aspecto interesante a tener presente en relación al tema de la vivienda, es el tipo de demanda existente respecto a la misma. En relación a esto, hay que destacar que Andalucía, a pesar de contar con el número más alto de vivienda principales existentes, a ésta le sigue Cataluña y la Comunidad de Madrid, ocupa el tercer lugar respecto a viviendas principales buscadas para la compra, (14'7%), después de la Comunidad de Madrid (25'5%) y Cataluña (17'3%)<sup>4</sup>. La estimación de la demanda de viviendas principales buscadas para la compra en Andalucía es de 208.00 viviendas.

En relación al tipo de vivienda buscada para la compra, la superficie media demandada de la vivienda es de 95 metros cuadrados y el precio máximo que están dispuestos a pagar los ciudadanos andaluces por la vivienda es de 81.761 euros. El precio más alto dispuesto a pagar, corresponde a la Comunidad de Madrid (133.094 euros) y el más bajo a Ceuta y Melilla con 75.127 euros. En cuanto al mercado, donde se busca principalmente la vivienda, el 54'9% busca en el mercado libre y el 45% en el mercado de protección pública. Otro dato de interés, muestra que el 27'7% busca vivienda nueva sobre plano o sin terminar, seguido de vivienda usada o de segunda mano (20'2%) y el 9% de los andaluces busca vivienda nueva terminada, a pesar de que un 42'4% de los andaluces cuando se le pregunta no lo sabe o no lo ha decidido todavía.

---

<sup>4</sup> Estos datos proceden de encuestas realizadas por el Ministerio de Vivienda de periodicidad regular. Corresponden a 2005.

Otro aspecto interesante a destacar es el lugar dónde los andaluces buscan vivienda para la compra: el 72,5% busca vivienda en el casco urbano frente al 27,4% que lo busca en la periferia. Cabe destacar que entre los motivos por los que se busca vivienda en Andalucía destaca la búsqueda de vivienda por emancipación (52,6%), no tener vivienda en propiedad (33,3%), la necesidad de una vivienda mayor (7,18%) y la mejora cualitativa de la vivienda (4,57%).

**Tabla 16**  
**Motivos por los que busca vivienda por Comunidad Autónoma (%)**

Unidad: miles de viviendas						
	Total	Necesidad de una vivienda mejor	Mejora cualitativa de vivienda	Primera vivienda en propiedad por emancipación	No tener ninguna vivienda en propiedad	Otros
España	208,6	23,9	24,2	105,1	54,6	15,2
Andalucía	30,6	2,2	1,4	16,1	10,2	1,2

Fuente: Ministerio de Vivienda, 2005.

Para finalizar, es interesante destacar, que en general los andaluces, como el resto de los españoles, prefieren en la búsqueda de la vivienda, la vivienda en propiedad al alquiler. Ante la pregunta sobre si optaría por una vivienda alquilada similar a la que busca el 93,7% contesta que no.

## **6. SECTORES SOCIALES ESPECIALMENTE VULNERABLES RESPECTO A LA VIVIENDA**

El tipo de vivienda en que reside fundamentalmente la población inmigrante objeto de este análisis, es decir aquellos procedentes de países no desarrollados, es el alquiler. Según los últimos datos disponibles procedentes de la Encuesta de “Inmigración en Andalucía”, realizada por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados en el 2003 (realizada a 1.797 inmigrantes en Andalucía procedentes de países de bajo desarrollo), el 78’1% vive en régimen de alquiler. Este tipo de tenencia de la vivienda es lógica, si se tiene presente por un lado el carácter temporal en muchos casos de la residencia en España de los inmigrantes. Por otro lado, esto también puede estar relacionado con que, en muchos casos, no tienen su situación legal de residencia resuelta, lo que les impide permanecer un periodo de tiempo tan largo como exige el pago de una hipoteca en la actualidad. Por otra parte, los ingresos medios del inmigrante son más bajos que la media española, y parte de estos salarios se envía a los países de origen como ayudas familiares, de manera que su capacidad adquisitiva se reduce mientras residen en España. Como consecuencia, la tendencia a la compra de vivienda decrece igualmente.

Otra particularidad de la vivienda de los inmigrantes es el grado de hacinamiento en las mismas, que ha aumentado a partir de 1995, cuando han empezado a aumentar los precios de las viviendas (Aranda, 2006: 16). Este hacinamiento se produce en las primeras etapas de la residencia en España cuando muchos de los inmigrantes no han encontrado trabajo, con el fin de afrontar mejor los gastos de la vivienda. Según el análisis que realiza este autor, y a partir de los datos que ofrece el Censo de Población y Viviendas de 2001 del

Instituto Nacional de Estadística, un 10,06% de hogares compuestos por personas provenientes de América del Sur, está compuesto por 10 o más personas, lo mismo ocurre con el 7'96% de los hogares compuestos por personas procedentes de los países de África, y el 7'34% de los llegados de los países de Asia con mayor representación en España.

Entre los problemas principales con los que se encuentran los inmigrantes respecto a la vivienda, destaca el precio y el rechazo de los propietarios. Esta es una preocupación que afecta en gran medida a los inmigrantes. Según la encuesta “Inmigración en Andalucía” del IESA del año 2003, el 29'7% contestaban que el precio excesivo de las viviendas era el problema más importante en relación a la búsqueda de piso (tabla 17).

**Tabla 17**  
**Problema principal de los inmigrantes en relación a la**  
**búsqueda de vivienda en Andalucía (%)**

<b>Problemas</b>	<b>%</b>
Tamaño viviendas disponible	0'2
Precio excesivo viviendas disponibles	29'7
Falta de medios económicos	4'9
Mal estado viviendas disponibles	1'1
Distancia excesiva vivienda-trabajo	0'5
Movilidad excesiva	0'1
Falta oferta viviendas	11
Falta oferta plazas alojamiento	1'9
Mal estado alojamiento colectivo	0
Rechazo de los propietarios	36'7
Rechazo de los vecinos	1'2
Otro	12'4
NC	0'2
TOTAL	100
	(535)

Fuente: Inmigración en Andalucía. IESA. 2003

Otro problema que sufren los inmigrantes en la búsqueda de vivienda es el rechazo por parte de los propietarios (aunque éste pueda ser real o percibido). El 36'7% de los inmigrantes en Andalucía en 2003, afirma que éste es el primer problema que tienen a la hora de buscar vivienda. Como conclusión, la percepción que tienen los inmigrantes en Andalucía sobre la búsqueda de piso es de gran dificultad. En concreto, y según esta encuesta, uno de cada tres inmigrantes en Andalucía (el 34'5%), opinan que encontrar su actual domicilio les ha resultado difícil o muy difícil.

Evidentemente, si se tiene presente la totalidad de la población inmigrante, la situación cambia. En concreto, las personas de los países más desarrollados arrojan porcentajes hasta tres veces superiores en compra de viviendas que aquellos de países menos desarrollados (Aranda, 2006). Estas diferencias entre nacionalidades se explican por otros factores además del nivel de desarrollo del país de origen. “Por ejemplo, los ciudadanos de algunos países que en más del 70% de los casos son propietarios de sus viviendas, como ocurre con Reino Unido, Alemania, Países bajos y Dinamarca, tienen una edad media superior a los 50 años (frente a la edad media de 32,88 de todo el colectivo inmigrante) y las tasas de ocupación de finlandeses (22'56%), británicos (25'86%) o alemanes propietarios de sus viviendas (28'64%) están muy por debajo de la tasa media de ocupación del conjunto de la población inmigrante, que se sitúa en el 49'33%” (Aranda, 2006: 15). Estos datos permiten pensar que gran parte de la propiedad de viviendas por parte de ciudadanos extranjeros de países desarrollados responde a una demanda de jubilados (o prejubilados) que buscan un clima más benigno que el de sus países de origen para residir de manera continuada o bien los meses más duros del invierno de sus países natales.

Por su parte, la inversión inmobiliaria por parte de la población no residente en España se ha caracterizado por un comportamiento cíclico a lo largo de los años, muy correlacionado con la evolución del precio de la vivienda libre. En la etapa democrática española, se pueden observar dos periodos de fuerte crecimiento de la inversión extranjera en bienes inmuebles, en los años ochenta y en el periodo comprendido entre 1994 y 2003, dado que en los últimos años, con la desaceleración de los precios, la inversión ha ido decreciendo en importancia (Rubio de Juan, 2006).

Otro sector de la sociedad donde la problemática de la vivienda adquiere una importancia especial es el de la juventud. Según el Barómetro de Opinión Pública de Andalucía de 2005, el sector de la población entre 18 y 29 años en Andalucía muestra índices de preocupación respecto a la vivienda superior a la media del total de la población andaluza, donde un 4'9% de los jóvenes andaluces en 2005 señalan que el problema más importante de Andalucía es el de la vivienda (frente a la media total que es del 3'5%). Según este barómetro, los jóvenes andaluces opinan también en mayor medida que el resto de la población andaluza que el problema al que la Junta de Andalucía dedica más recursos es al tema de la vivienda (4'8% frente al 3%).

Hay que tener presente también que la edad de emancipación de los jóvenes españoles, es decir la edad en la que los jóvenes españoles entran en el mercado de la vivienda, ha ido aumentando desde la década de los años noventa (Jurado Guerrero, 2003) y en la actualidad es una de las más altas de Europa. En 2006, tan sólo el 10,9% de los jóvenes entre 18 y 24 años se emancipan, frente al 42'4% de los jóvenes entre los 25 y 29 años (Consejo de la Juventud de España, 2006). Estos datos contrastan con la edad que los jóvenes andaluces consideran

ideal para emanciparse, en torno a los 24 años (Fernández Esquinas et al, 2003). El retraso comparativo de los jóvenes españoles con el resto de los jóvenes europeos en la emancipación, afecta también a otros aspectos de su vida y de la realidad social española, como la edad de la formación de la primera pareja (Jurado Guerrero, 2003).

Un factor de importancia que explica la tardía formación de un hogar propio por parte de los jóvenes españoles es precisamente el salario que tienen los jóvenes, que dificulta el acceso de la vivienda. En este sentido, los jóvenes españoles acceden más tarde que sus homólogos europeos a un empleo estable (Jurado Guerrero, 2003), fenómeno que en un mercado dominado por la oferta de viviendas en propiedad, que necesita a su vez de una mayor seguridad en el flujo de ingresos, contribuye a explicar las dificultades de la juventud en materia de vivienda. Los jóvenes son también más proclives al régimen del alquiler. Una de las razones de ello es el elevado precio de la vivienda en propiedad. La proporción de jóvenes en situación de alquiler en Francia, Holanda o Alemania es del doble que en España y otros países mediterráneos (Fernández et al, 2003).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES ESTADÍSTICAS

### Referencias bibliográficas

ARANDA AZNAR, José (2006), “Acceso a la propiedad de vivienda de la población inmigrante”, Ministerio de Vivienda, [www.mviv.es](http://www.mviv.es)

Consejo de la Juventud de España (2006), *Observatorio Joven de Vivienda en España* Boletín 13.

FERNÁNDEZ ESQUINAS, Manuel, ESCRIVÁ CHORDÁ, María, y ROBLES RODRÍGUEZ, Sara (2003), “La situación social de los jóvenes en Andalucía”, IESA, [www.iesaa.csic.es](http://www.iesaa.csic.es)

GARRIDO, Juan, y REQUENA, Miguel (1997), “Proyección de hogares y familia”, en Ricard Vergés Escuin (ed.), *La edad de emancipación de los jóvenes*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, pp. 13-53.

JURADO GUERRERO, Teresa (2003), “La vivienda como determinante de la formación familiar en España desde una perspectiva comparada”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 103, pp. 113-157.

NAMKEE, Ahn (2001), “Age at first-time homeownership in Spain”, FEDEA, [www.fedea.es](http://www.fedea.es)

PÉREZ GARCÍA, Javier J. (2005), “El gasto y el endeudamiento en las familias españolas”, *Actualidad* 05, pp. 1-11. [www.centrodeestudiosandaluces.es](http://www.centrodeestudiosandaluces.es)

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Julio (2006), “Situación y perspectivas futuras en el sector inmobiliario en España”, Ministerio de Vivienda, [www.mviv.es](http://www.mviv.es)

RUBIO DE JUAN, María Asunción (2006), “Flujos de inversión de no residentes en inmuebles residenciales”, Ministerio de Vivienda, [www.mviv.es](http://www.mviv.es)

### Fuentes estadísticas

#### - Nacionales

- Estimación de flujos anuales, según uso y según régimen de tenencia. Ministerio de Vivienda. 2007. [www.mviv.es](http://www.mviv.es)
- Tablas estadísticas sobre vivienda protegida. Ministerio de Vivienda. 2007. [www.mviv.es](http://www.mviv.es)
- Encuesta de demanda de vivienda. Ministerio de Vivienda. 2007. [www.mviv.es](http://www.mviv.es)
- Precios de la vivienda libre. Ministerio de Vivienda, 2007. [www.mviv.es](http://www.mviv.es)
- Estudio de oferta de vivienda de nueva construcción en zonas urbanas, Ministerio de Vivienda, 2005. [www.mviv.es](http://www.mviv.es)
- Estadísticas. Ministerio de Vivienda, 2005. [www.mviv.es](http://www.mviv.es)
- Encuesta de Condiciones de Vida 2005. INE, 2005. [www.ine.es](http://www.ine.es)
- Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, 2005 –segundo trimestre-. INE, 2005. [www.ine.es](http://www.ine.es)
- Panel de Hogares Europeo 2001. INE. [www.ine.es](http://www.ine.es)
- Censo de Población y Viviendas 2001. INE, 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)
- Barómetro 2007. CIS, 2007. [www.cis.es](http://www.cis.es)
- Barómetro 2006. CIS, 2006. [www.cis.es](http://www.cis.es)

- Barómetro 2005. CIS, 2005. [www.cis.es](http://www.cis.es)
- Barómetro 2004. CIS, 2004. [www.cis.es](http://www.cis.es)
- Barómetro 2003. CIS, 2003. [www.cis.es](http://www.cis.es)
- Barómetro 2002. CIS, 2002. [www.cis.es](http://www.cis.es)
- Barómetro 2001. CIS, 2001. [www.cis.es](http://www.cis.es)
- Barómetro 2000. CIS, 2000. [www.cis.es](http://www.cis.es)
- Barómetro Sanitario 2005. CIS, 2005. [www.cis.es](http://www.cis.es)
- Barómetro Sanitario 1996-1997. CIS, 1997. [www.cis.es](http://www.cis.es)

**- Autonómicas**

- Barómetro Autonómico de Andalucía 2005. CIS, 2005. [www.cis.es](http://www.cis.es)
- Barómetro de Opinión Pública de Andalucía 2005. IESA, 2005.  
[www.iesaa.csic.es](http://www.iesaa.csic.es)
- Barómetro de Opinión Pública de Andalucía 2004. IESA, 2004.  
[www.iesaa.csic.es](http://www.iesaa.csic.es)
- Barómetro de Opinión Pública de Andalucía 2003. IESA, 2003.  
[www.iesaa.csic.es](http://www.iesaa.csic.es)
- Barómetro de Opinión Pública de Andalucía 2002. IESA, 2002.  
[www.iesaa.csic.es](http://www.iesaa.csic.es)
- Barómetro de Opinión Pública de Andalucía 2001. IESA, 2001.  
[www.iesaa.csic.es](http://www.iesaa.csic.es)
- Barómetro de Opinión Pública de Andalucía 2000. IESA, 2000.  
[www.iesaa.csic.es](http://www.iesaa.csic.es)
- Condiciones de vida de la población andaluza. IESA, 2003.  
[www.iesaa.csic.es](http://www.iesaa.csic.es)
- Inmigración en Andalucía. IESA, 2003. [www.iesaa.csic.es](http://www.iesaa.csic.es)

- Encuesta sobre Condiciones de Vida y Pobreza en Andalucía. IESA, 2003.

[www.iesaa.csic.es](http://www.iesaa.csic.es)

- Situación social de los jóvenes en Andalucía. IESA. 2001. [www.iesaa.csic.es](http://www.iesaa.csic.es)

- La situación social de los jóvenes en Andalucía. IESA. 2001.

[www.iesaa.csic.es](http://www.iesaa.csic.es)

