

Proyectos de **I+D+i**  
2011-2015



# **La vivienda en Andalucía. Diagnóstico, análisis y propuestas de políticas públicas para la desmercantilización de la vivienda**

Universidad de Málaga

**Memoria divulgativa de resultados**



Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía  
**CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA**



**Unión Europea**

Fondo Europeo  
de Desarrollo Regional





# **La vivienda en Andalucía. Diagnóstico, análisis y propuestas de políticas públicas para la desmercantilización de la vivienda**

© Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía. Consejería Fomento y  
Vivienda. Junta de Andalucía. 2015

Universidad de Málaga

Málaga 12/11/2015

## 1. Introducción y antecedentes

La Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, desarrolla en el marco autonómico el artículo 47 de la Constitución Española, en el que se reconoce el acceso a una vivienda digna como derecho constitucional y principio rector de la política social y económica y exige, en ese sentido, de la actuación positiva de los poderes públicos con competencia sobre la materia.

Este derecho, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es recogido en el artículo 25 del Estatuto de Andalucía y es al amparo del artículo 56 de dicho Estatuto, en donde se establece la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de vivienda, urbanismo y medio ambiente, desde donde se fundamenta la elaboración de la referida Ley 1/2010.

En este sentido, la investigación que se ha realizado parte de la constatación de la escasa cantidad y relevancia de la información pública en materia no sólo de vivienda sino de ejercicio efectivo del derecho a la misma, concepto más amplio que el que trata la vivienda meramente como una infraestructura o una mercancía.

Se ha entendido que estas carencias en materia tanto de información estadística de primera mano organizada y sistematizada, como de análisis concretos sobre la problemática de la vivienda en Andalucía, podrían constituir una rémora para la correcta definición de políticas públicas que permitieran hacer efectivo el derecho a la vivienda desde la Consejería de Fomento y Vivienda. Ello podría incluso redundar en una situación de indefensión creciente de sectores sociales en grave riesgo de exclusión de la sociedad andaluza y agravar la situación de malestar social propia de un contexto de crisis agravado como el actualmente existente.

Por otro lado, este equipo de investigación comparte la perspectiva de que una de las causas de la grave situación del acceso al derecho a la vivienda deriva de la transmutación que ha sufrido la vivienda: de ser un derecho humano reconocido en la Declaración de Derechos Humanos de Naciones Unidas, se ha convertido interesadamente en una mercancía objeto de tráfico mercantil. El valor de uso de la misma ha sido relegado a un segundo plano y ha adquirido preeminencia su valor de cambio. Es más, siguiendo la tendencia de financiarización creciente de las economías capitalistas, la vivienda ha llegado a convertirse incluso en un activo financiero o, en su defecto, ha respaldado la generación de activos financieros derivados, que han actuado como uno de los vectores de difusión de la crisis financiera internacional.

Es por ello que esta investigación también ha analizado las razones de esa transmutación y las consecuencias que ha tenido sobre el derecho de acceso a la vivienda. Se trata, por tanto, no solo de una investigación de naturaleza descriptiva sino también conceptual y teórica.

De otra parte se hace necesario que las prescripciones en materia de políticas tengan como sustrato el conocimiento de la experiencia comparada y la extracción de la misma de las mejores prácticas al respecto. Por ello se han analizado las políticas públicas tanto a nivel europeo como las emprendidas en otras Comunidades Autónomas, seleccionando las que han tenido mejores resultados y adaptándolas al contexto concreto de la situación del derecho a la vivienda en Andalucía, tratando de optimizar los recursos existentes.

Finalmente, la investigación ha desarrollado un contenido básico para el Observatorio de la Vivienda de Andalucía, aportando información decisiva tanto para el conocimiento del medio sobre el que se debe intervenir, como para el diseño más adecuado de las políticas públicas, así como un análisis de las razones del estado de la cuestión en materia de acceso al derecho a la vivienda en Andalucía.

## **2. Objetivos perseguidos y análisis de resultados**

Esta investigación ha pretendido responder, en primera instancia, a diversas cuestiones pendientes sobre el tema del derecho a la vivienda en Andalucía.

Así, el grupo de investigación entiende que un análisis parcial del tema y una caracterización del problema en un solo ámbito teórico-disciplinar no podían ser satisfactorios para abordar un tema tan complejo como es el habitacional y sus múltiples implicaciones.

Por lo tanto, el objetivo general de mayor relevancia del proyecto ha sido el tratamiento y el estudio del derecho a la vivienda en Andalucía en un marco teórico multidisciplinar, integrando elementos propios de la economía, las ciencias políticas, la sociología, el derecho o el urbanismo.

La investigación se ha desarrollado en tres niveles de trabajo diferenciados:

### **2.1. Diagnóstico sobre el estado del derecho a la vivienda en Andalucía**

El primer nivel de trabajo ha sido el diagnóstico del derecho a la vivienda en Andalucía. Ese diagnóstico se ha elaborado a partir de tres líneas de trabajo esenciales y que se sintetizan en tres objetivos concretos:

- El primer objetivo es la construcción de un diagnóstico de la situación de la vivienda en Andalucía a través de la recopilación y la explotación de los datos existentes, tanto los que resulten accesibles y se encuentren en poder de las diferentes administraciones públicas, como los de los informes elaborados al respecto desde el sector privado.
- El segundo objetivo que, a su vez, permite completar el diagnóstico del derecho a la vivienda en Andalucía, ha consistido en la explotación de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística. Esa explotación nos ofrece información sobre el estado de la exclusión en vivienda en Andalucía y, de esa forma, conocer con mayor precisión cuáles son las condiciones habitacionales de la población andaluza.
- La fase de diagnóstico ha concluido con un análisis de una de las problemáticas más graves que está teniendo lugar en nuestros días, los desahucios, considerando la injusticia de la situación, la gravedad creciente del fenómeno y la alarma social que generan.

Se trata de una propuesta de diagnóstico que resulta imprescindible para conocer de forma precisa el ámbito de intervención y para programar, de forma más eficiente y eficaz, propuestas políticas y administrativas por parte de la Junta de Andalucía en materia de derecho a la vivienda, tal y como resulta imperativo desde la aprobación de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

### **2.2. Análisis sobre el estado del derecho a la vivienda en Andalucía**

La segunda fase del trabajo ha sido la correspondiente al análisis, de carácter amplio y multidisciplinar, prestando especial atención al estudio de las causas y de los efectos de la situación actual del derecho a la vivienda en Andalucía.

A tal efecto se han desarrollado cuatro líneas de trabajo, que a su vez son objetivos concretos:

- En primer lugar, se ha realizado un análisis teórico del tránsito de derecho a mercancía al que ha sido sometida la vivienda, de valor de uso tutelado por las autoridades públicas a valor de cambio sometido a las leyes del mercado. Ese análisis se complementa con un estudio de naturaleza eminentemente jurídica.
- En segundo lugar se ha realizado un análisis en profundidad de la burbuja inmobiliaria en Andalucía, de los factores que incidieron sobre su formación y de los efectos que ha tenido sobre la Comunidad Autónoma, más allá de su impacto sobre el derecho a la vivienda. Uno de sus principales efectos y fuente directa del problema de los desahucios, como expresión más agudizada del fenómeno, es el endeudamiento de las familias, provocado, en gran medida, por esa burbuja inmobiliaria. Desde ese punto de vista, se hacía necesario conocer cuál es la situación de endeudamiento, cuáles son sus líneas de tendencia futura y qué efectos podría tener todo ello sobre el derecho a la vivienda en los próximos años.
- En tercer lugar se han estudiado los cambios que se han producido en la sociedad andaluza en términos de la conformación de los hogares, la estructura de las familias y su incidencia sobre las tendencias que influyen sobre el derecho a la vivienda. Ello ha requerido de un análisis sociológico al respecto para complementar el análisis económico de la burbuja inmobiliaria.
- Finalmente, se ha analizado hasta qué punto las políticas públicas de las administraciones han repercutido sobre todos los problemas señalados, para conocer hasta qué punto esas políticas han podido fallar o, incluso, si han incentivado la conversión de la vivienda de derecho en mercancía.

### **2.3. Políticas públicas para promover el derecho a la vivienda en Andalucía**

El tercer nivel de trabajo realizado es el propositivo, identificando propuestas de intervención pública a acometer por parte de la Comunidad Autónoma para ofrecer soluciones a las problemáticas específicas detectadas. Para culminar este objetivo ha sido fundamental realizar un estudio comparado de las soluciones y de las políticas aplicadas en el ámbito territorial europeo y nacional, averiguando la viabilidad de estas soluciones para el caso andaluz y destacando las soluciones innovadoras que emergen en el análisis comparado.

En este sentido, este nivel de trabajo se concentra en varios objetivos:

- Políticas públicas comparadas en materia de vivienda tanto a nivel del resto de Comunidades Autónomas como de la Unión Europea, buscando las mejores prácticas de derecho a la vivienda, con viabilidad para su implantación en Andalucía y perspectiva de éxito frente a las problemáticas actuales.
- Propuestas de intervención urgente en materia de desahucios para tratar de frenar el grave malestar social que esta situación está generando.
- Políticas públicas en materia de alquiler y vivienda social para tratar de buscar vías alternativas de acceso a la vivienda para las personas con menos recursos.
- La incidencia de la fiscalidad sobre la expansión de la burbuja inmobiliaria y los mecanismos que pudieran articularse desde ese ámbito, no sólo para prevenir su repetición sino para buscar soluciones en el contexto actual.

- Las consecuencias que el desarrollo urbanístico descontrolado ha tenido sobre el medio ambiente de la Comunidad, y las propuestas de políticas públicas para tratar de revertir dicho deterioro.
- La situación de endeudamiento por motivos inmobiliarios de los hogares andaluces y posibles políticas para tratar de aliviar la carga financiera de los mismos.

Con estos objetivos, el equipo de investigación inició sus trabajos y durante todo el periodo de ejecución ha venido manteniendo reuniones de seguimiento y coordinación con los responsables del proyecto por parte de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía y de la Consejería de Fomento y Vivienda, a los efectos de supervisar el desarrollo de los trabajos, verificar la justificación de los gastos repercutibles al proyecto, y coordinar el desarrollo de los distintos objetivos y líneas de actuación.

La documentación resultante de este proyecto, entregada a la Consejería de Fomento y Vivienda en formato digital y papel, ha concluido con la elaboración de 21 informes, muchos de ellos complementados con sus correspondientes apéndices estadísticos:

## **1.** Diagnóstico

- 1.1. Informe sobre el estado de la vivienda en Andalucía
- 1.2. La situación de las viviendas vacías
- 1.3. La situación de la vivienda social en Andalucía
- 1.4. Informe sobre la situación del alquiler en Andalucía
- 1.5. Situación del derecho a la vivienda en Andalucía: necesidades insatisfechas e infraviviendas
- 1.6. La exclusión en vivienda en Andalucía
- 1.7. La situación de los desahucios en Andalucía

## **2.** Análisis

- 2.1. La vivienda: de derecho humano a mercancía
- 2.2. La vivienda como derecho humano
- 2.3. Burbuja inmobiliaria y crisis en Andalucía: orígenes, dinámica y efectos
- 2.4. Vivienda y sector financiero: endeudamiento
- 2.5. Estudio sobre cambios en las dinámicas sociales en materia de hogar, familia y vivienda en Andalucía.
- 2.6. Una evaluación de las políticas públicas de vivienda en Andalucía

## **3.** Propuesta de políticas públicas



- 3.1. Informe sobre políticas públicas comparadas en materia de vivienda en la UE y en España: propuestas para Andalucía
- 3.2. Informe sobre mejores políticas y buenas prácticas de acceso al derecho a la vivienda en la UE y en España: propuestas para Andalucía
- 3.3. Informe sobre propuestas de intervención en materia de desahucios
- 3.4. Informe sobre políticas públicas en materia de alquiler y vivienda social
- 3.5. La importancia de las políticas públicas en materia de fiscalidad inmobiliaria: estudio comparado.
- 3.6. Políticas de vivienda, medio ambiente y sostenibilidad
- 3.7. Políticas públicas frente al endeudamiento inmobiliario de los hogares
- 3.8. Informe final. Lineamientos generales para una política social de vivienda en Andalucía

El informe final del proyecto concluye con los principales lineamientos para afianzar una política social en el ámbito de la vivienda, que permita la desmercantilización actual del sector, con el objetivo de asegurar un acceso universal a la vivienda. Para ello es esencial revertir el apoyo que históricamente se ha venido brindado en este país a la construcción y compra de viviendas tanto sociales como libres. El sector de la vivienda ha de concebirse como un ámbito en el que actúa una multiplicidad de actores y ha de asegurarse la coordinación entre todos ellos.

Entre las medidas a destacar señalar la de dinamizar la administración de vivienda y la intervención pública en este ámbito. Para ello es esencial que la gestión de información se sitúe en el centro de cualquier estrategia de vivienda. Dicha gestión ha de estructurarse con respecto a dos ejes: la obtención de información que permita a la administración intervenir cuando sea necesario, y la difusión adecuada de la misma. En efecto, es esencial que la administración obtenga información actualizada sobre las personas en riesgo de exclusión de vivienda y sobre el estado del parque de viviendas. Así, por ejemplo, podrá mediar en conflictos hipotecarios y evitar la vía judicial. Para ello, la administración puede hacer uso de indicadores y fomentar la participación ciudadana, en particular la de aquellos grupos que tradicionalmente se han visto excluidos.

La difusión de información también es crucial para que los ciudadanos puedan hacer uso de todas las posibilidades que a ellos se ofrecen durante su recorrido en el ámbito de la vivienda. Así, se ha recomendado que el acceso a la vivienda se entienda dentro de un recorrido y que para que este sea lo más adaptado posible a las necesidades de la población, es necesario multiplicar las opciones de acceso a la vivienda, creando transiciones entre los diversos tipos de vivienda social y la vivienda libre. Para ello, ha de promoverse la aparición de nuevos actores, como pudieran ser, por ejemplo, los actores de economía social – que ofrezcan viviendas a precios ligeramente superiores a los de la vivienda social, pero inferiores a los del mercado – o las cooperativas de ahorro. Para promover la aparición de estos actores sería interesante introducir medidas de carácter fiscal.

En el ámbito específico de los desahucios, se ha considerado conveniente insistir sobre la necesidad de concebir la mediación y las opciones de resolución de la deuda, como puede ser la dación en pago, dentro de un recorrido en el que el objetivo final es que la familia mantenga el acceso a una vivienda. Entre las medidas necesarias para asegurar esto, se encuentra la de proporcionar una segunda oportunidad real para que las familias que enfrentan deudas impagables puedan rehacer sus vidas.

Esta realidad de los desahucios así como el problema general de acceso a la vivienda que sufre nuestro país, ha llevado a insistir sobre la necesidad de aumentar el parque de viviendas sociales y de gestionarlo a largo plazo, es decir, dando prioridad al alquiler social.

Introduciendo preocupaciones vinculadas al desarrollo sostenible, se ha apostado por la rehabilitación frente a la construcción de nuevas viviendas. El gran número de viviendas vacías existentes en nuestro país apunta a que estas han de convertirse en candidatas a la transformación en vivienda social. La administración puede recurrir a diversos incentivos para que se les de uso a estas viviendas, como puede ser la gestión de las mismas o la introducción de incentivos fiscales. A pesar de que estas medidas se consideran cruciales, teniendo en cuenta las carencias a las que se enfrenta nuestro país, la construcción de vivienda social es también necesaria. Sobre este aspecto, se ha querido resaltar la necesidad de concebir la construcción de nueva vivienda social dentro de un modelo urbano dinámico, con una combinación de usos.

Por último, señalar que ninguna política de vivienda puede desconectarse de la política de urbanismo y de la concepción de la misma a largo plazo, es decir en la que se incluyan criterios de sostenibilidad, como el reciclaje, la producción local de energía y el ahorro de la misma.

### **3. Aspectos innovadores y justificación del proyecto**

El proyecto queda justificado al permitir, por sí mismo, subsanar, en parte, la carencia de producción pública en materia del derecho a la vivienda en Andalucía, permitiendo a la Administración Pública contar con un análisis propio, que bien pudiera venir a constituir una base sólida y solvente para la toma de decisiones en materia de políticas públicas al respecto.

