II Plan de Actuaciones Estratégicas
Provincia de Málaga

Dictamen
Construcción y Vivienda

MADECA
Fundación
Málaga Desarrollo
y Calidad

PROGRAMA
Cooperación
Transfronteriza
España-Fronteras Exteriores

Unión Europea
Fondo Europeo de Desarrollo
Regional

Invertimos en su futuro

idara

DICTAMEN SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN Y VIVIENDA en la PROVINCIA DE MÁLAGA 2014

Autor:

Manuel Moreno Linde

Edita:
Fundación MADECA
C/Pacífico 54
Edificio B de la Diputación de Málaga
Planta Baja
29004 Málaga (España)

www.fundacionmadeca.es
info@fundacionmadeca.es

ÍNDICE

1. Introducción…….. 2

2. La situación actual del sector de la construcción y la vivienda..... 3

2.1. La situación del sector en España y Andalucía..... 3

2.2. La situación del sector en la provincia de Málaga…….. 19

2.3. Conclusiones: agotamiento del modelo productivo…… 26

3. Consideraciones sobre el contenido del I Plan estratégico de la provincia de Málaga en materia de construcción y vivienda…… 29

4. El marco para el futuro. Aspectos clave de las nuevas políticas sobre construcción y vivienda…….. 33

4.1. Regeneración y renovación del tejido urbano y rehabilitación edificatoria…… 35

4.2. Medidas específicas en materia de vivienda: rehabilitación y fomento de alquiler..... 41

4.2.1. Rehabilitación de viviendas……... 43

4.2.2. Fomento del alquiler…… 47

4.3. La regularización de las actuaciones urbanísticas ilegales……. 53

4.4. Hacia un desarrollo urbano sostenible. La ciudad compacta…….. 55

5. Conclusiones finales……... 62

Referencias..... 67

1. INTRODUCCIÓN

El presente dictamen se enmarca en el proceso de elaboración del II Plan de actuaciones estratégicas para la provincia de Málaga, que ha de actualizar las propuestas contenidas en el I Plan, adaptándolas a la actual coyuntura.

A este respecto, no cabe duda de que el presente escenario económico es sustancialmente diferente al existente al tiempo en que se elaboró el I Plan estratégico – año 2004 –. La situación de optimismo que se vivía entonces, en lo que a previsiones de crecimiento económico y de empleo se refiere, dio paso a partir de 2007 a una fase de recesión cuyos efectos siguen azotando al conjunto de la población española, especialmente a los más desfavorecidos.

En este contexto, si hay un sector en el que las consecuencias de la recesión se han dejado notar de una manera especialmente intensa, ese es el de la construcción y la vivienda, símbolo del auge experimentado por la economía española la pasada década, y que siempre ha tenido un peso específico en el conjunto de la actividad productiva nacional[1], andaluza y de la provincia de Málaga. En efecto, la rama de la construcción ha sufrido una crisis particular con el estallido de la burbuja inmobiliaria, que ha conducido a la desaparición de infinidad de empresas promotoras y constructoras y a la destrucción de muchísimos puestos de trabajo. Todo ello pone de manifiesto las deficiencias de un modelo productivo basado, en gran medida, en la ejecución de obra nueva y la necesidad de su reconversión.

Estas cuestiones serán objeto de análisis en este dictamen, que pretende servir de soporte al debate necesario para la preparación del nuevo Plan estratégico de la provincia. Así, el documento se divide en tres bloques. En el primero de ellos se realizará un diagnóstico que reflejará la situación – ya anunciamos que adversa – del sector de la construcción y la vivienda. En el segundo se examinarán las propuestas efectuadas por el I Plan de actuaciones estratégicas en relación con esta rama de actividad, y en el tercero se propondrá un marco de referencia para las futuras políticas locales sobre esta materia. El dictamen concluirá con un apartado que recogerá los aspectos más importantes tratados en el mismo.

[1] La participación porcentual de esta rama de actividad en el PIB español se ha situado desde el inicio del presente siglo entre el 10 y el 12 % aproximadamente. No obstante, el sector ha comenzado a perder importancia los últimos años, de suerte que en 2012 su peso en el conjunto de la actividad productiva representó ya el 7,9 % del PIB. *Vid.* página web del Instituto Nacional de Estadística. Cuentas económicas. Contabilidad nacional de España. PIB a precios de mercado. http://www.ine.es/.

2. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN Y LA VIVIENDA

La elaboración de todo plan o programa que pretenda afrontar problemas, aportar medios con los que darles solución y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, requiere de un análisis previo y exhaustivo del sector o ámbito al que vaya referido, a fin de conocer su situación real, pues sólo partiendo de esa premisa es posible que las soluciones que se propongan sea verdaderamente eficaces.

Por esa razón, el presente dictamen, en cuanto instrumento que pretende servir de base al necesario debate sobre el estado de la provincia, que permita la posterior configuración de su II Plan Estratégico, incorpora este primer apartado en el que se intenta mostrar un diagnóstico actualizado del sector de la construcción y la vivienda en general, y particularmente de nuestra provincia.

Al respecto, ha de avanzarse que el ramo de la construcción y la vivienda en España, Andalucía y Málaga se mantiene en una situación de extrema dificultad en la que los efectos perversos de un modelo productivo que adolece de problemas estructurales, ya apreciables a finales de la década pasada y principios de la presente no han hecho sino consolidarse e incluso agudizarse. Por lo demás, los datos examinados para la elaboración del presente epígrafe no invitan a pensar que nos encontremos ya ante el inicio de la recuperación de un sector que podría no haber tocado fondo todavía.

El diagnóstico que se realiza en las páginas siguientes se divide en dos partes. En la primera se analiza el estado del ramo de la construcción y la vivienda en el conjunto del Estado y en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En la segundo, en el marco de lo anterior, la concreta situación del sector en la provincia de Málaga.

2.1. La situación del sector en España y Andalucía

Como se acaba de apuntar, en primer lugar se realiza un diagnóstico del estado del sector de la construcción y la vivienda en España y Andalucía. Ello, mediante el análisis de una serie de extremos – sobre los que se volverá cuando se examine la situación del sector en la provincia – cuyo resultado arroja, a nuestro juicio, una fotografía de la realidad actual de esta rama de actividad.

Obra pública

El valor económico de la licitación de la obra pública – que resulta de la suma de los precios de los contratos reflejados en los anuncios que publican las Administraciones Públicas y sus entidades dependientes – constituye un dato que facilita el conocimiento de la situación del sector de la construcción.

Los datos que proporcionan el Ministerio de Fomento y el INE sobre la licitación oficial en construcción[2] reflejan una drástica disminución, desde el año 2010, del importe total de los contratos

[2] Según la nota metodológica de la estadística sobre licitación oficial en construcción que aporta el Ministerio de Fomento, la unidad de observación en esta estadística la constituye la publicidad del anuncio de licitación en los medios especificados en la Ley. Asimismo, en se indica en la nota que en esta estadística se toman en consideración todos los contratos de obra que licitan las distintas Administraciones Públicas, entendiendo como

de obras licitados. En este sentido, en el conjunto de todos las Administraciones (estatal, autonómica y local) el valor económico de la licitación oficial en el año 2009 ascendió a 35.320,4 millones de euros, cuantía que se fue reduciendo anualmente hasta alcanzar 5.908,1 millones de euros en 2012 – un 83,28 % menos –.

En 2013 el valor de la licitación oficial en construcción ha aumentado por primera vez desde 2008, hasta llegar a la cifra de 6.929,7 millones de euros (17 % de incremento). De ese importe, la mayor parte, en concreto 5.227,2 millones de euros, corresponde a la licitación de obras de ingeniería civil, mientras que la suma restante, que asciende a 1.702,6 millones, se vincula a obras de edificación – 308,9 millones a la edificación residencial –.

La evolución experimentada por la licitación pública – precios de los contratos de obra licitados por todas las Administraciones – entre los años 2009 y 2013 puede observarse en el siguiente cuadro[3].

ADMINISTRACIONES PUBLICAS / MILES DE EUROS

PERIODO	TOTAL	EDIFICACION						INGENIERIA CIVIL	
		TOTAL	RESIDENCIAL			NO RESIDENCIAL	PRESUPUESTO MEDIO EN MILES	TOTAL	PRESUPUESTO MEDIO EN MILES
			TOTAL	VIVIENDAS FAMILIARES	ESTABLECIMIENTOS COLECTIVOS				
2013	6.929.734	1.702.578	308.958	190.631	118.327	1.393.620	896	5.227.156	1.532
2012	5.908.110	1.751.936	218.293	122.516	95.777	1.533.643	1.004	4.156.174	1.529
2011	10.854.335	3.418.369	690.471	325.970	364.501	2.727.898	1.003	7.435.965	1.330
2010	21.590.596	8.068.020	1.500.735	665.126	835.609	6.567.285	998	13.522.576	1.110
2009	35.320.432	10.164.631	2.419.618	1.063.629	1.355.989	7.745.013	1.120	25.155.801	1.549

Por lo demás, en el año 2014 el valor económico de la licitación en construcción parece que podría volver a incrementarse. A este respecto, los datos que facilitan el Ministerio de Fomento y el INE indican que durante el primer trimestre del año en curso, las Administraciones han licitado obras por valor de 2.664,9 millones de euros, cuantía notoriamente superior a la alcanzó la licitación de obra pública en el mismo período del año 2013 – 1.305,5 millones, menos de la mitad – [4].

En lo que respecta al ámbito de la Comunidad Autónoma andaluza la evolución de la licitación de obra pública – en términos de valor económico – ha sido similar a la del conjunto del Estado. En este sentido, entre el año 2009 y el 2012 el importe de las obras licitadas por todas las Administraciones en Andalucía disminuyó desde 5.213,9 millones de euros a 677,9 millones – una caída del 87 % -.

En 2013, al igual que en el conjunto del territorio nacional, el importe de la licitación de obra pública en Andalucía se incrementó, aunque en una proporción mayor (45 %). Así, en ese año el valor de las obras licitadas ha ascendido a 986,1 millones de euros. El siguiente cuadro resulta expresivo de la

tales aquéllos cuyo objeto sea la realización de una obra o la ejecución de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I de la LCSP. http://www.fomento.gob.es/.

[3] Información estadística sobre el sector de la construcción proporcionada por la web del Ministerio de Fomento. Construcción. Licitación pública en construcción. Licitación oficial por tipología de obra. Administraciones Públicas. Total construcción. http://www.fomento.gob.es/.

Esta misma información puede consultarse en la web del Instituto Nacional de Estadística, ámbito de la industria, energía y construcción, sector construcción y vivienda, estadísticas de la construcción, licitación oficial. http://www.ine.es/.

[4] *Idem*.

evolución de la licitación de obra pública en Andalucía en los últimos años, en relación con la experimentada en el conjunto del Estado[5].

PERIODO	TOTAL	ANDALUCIA
2013	6.929.734	986.122
2012	5.908.110	677.968
2011	10.854.335	1.433.426
2010	21.590.596	2.580.371
2009	35.320.432	5.213.854

Por tipología de obra, los importes de licitación se distribuyeron en Andalucía el pasado año 2013 de forma similar al conjunto del territorio nacional, aunque en el caso de nuestra Comunidad los valores son algo menos distantes. La suma de los precios de licitación de los contratos de obras de ingeniería civil ha ascendido a 609,1 millones de euros[6]. Por su parte, la cuantía correspondiente a las licitaciones de obras de edificación es 376,9 millones[7].

Por último, en el año 2014 parece que también en Andalucía, como en el conjunto del Estado, el valor económico de la licitación de obra pública va a experimentar un importante incremento. Así lo ponen de manifiesto los datos aportados por el Ministerio de Fomento y el INE, a tenor de los cuáles el importe de la licitación pública en construcción en Andalucía correspondiente al primer trimestre de este año – contratos licitados por todas las Administraciones en Andalucía – duplica holgadamente el del mismo periodo de 2013 – 550,4 millones de euros frente a 236 millones –.

Así pues, tras varios años en los que licitación de obra pública ha sufrido una progresiva y acelerada disminución en términos económicos – puede afirmarse que se tocó suelo en el año 2012 – parece que en el último año se ha iniciado un cambio de tendencia que apunta a una nueva subida en la contratación de obra pública por parte de las Administraciones consideradas en su conjunto, si bien las cifras plasmadas por las estadísticas quedan, lógicamente, muy lejos de las correspondientes a los años anteriores al estallido de la crisis del sector. Esta circunstancia puede contribuir – aunque esto ha de decirse con todas las cautelas – al inicio de la recuperación del sector de la construcción.

Construcción. Licencias y certificados fin de obra

[5] Información estadística sobre el sector de la construcción proporcionada por la web del Ministerio de Fomento. Construcción. Licitación pública en construcción. Licitación oficial por Comunidades Autónomas. Administraciones Públicas. Total construcción. http://www.fomento.gob.es/.
Esta misma información puede consultarse en la web del Instituto Nacional de Estadística, ámbito de la industria, energía y construcción, sector construcción y vivienda, estadísticas de la construcción, licitación oficial http://www.ine.es/.

[6] Información estadística del Ministerio de Fomento. Construcción. Licitación oficial por Comunidades Autónomas. Administraciones Públicas. Ingeniería civil. http://www.fomento.gob.es/.
Asimismo, puede consultarse esta información en la página web del INE: ámbito de la industria, energía y construcción, sector construcción y vivienda, estadísticas de la construcción, licitación oficial. http://www.ine.es/.

[7] Información estadística del Ministerio de Fomento. Construcción. Licitación oficial por Comunidades Autónomas. Administraciones Públicas. Edificación. http://www.fomento.gob.es/ .
Asimismo, puede consultarse esta información en la página web del INE: ámbito de la industria, energía y construcción, sector construcción y vivienda, estadísticas de la construcción, licitación oficial. http://www.ine.es/.

Otros datos que indudablemente resultan ilustrativos del estado del sector de la construcción son los referidos a las licencias de obra otorgadas por los Ayuntamientos y a los certificados fin de obra visados por los colegios profesionales. Los datos estadísticos relativos a estos extremos permiten observar la situación del sector en lo que hace a la ejecución de actuaciones fundamentalmente privadas, y con referencia a distintos hitos del proceso de constructivo, desde la autorización de los trabajos de construcción – a través de los datos sobre las licencias otorgadas – hasta su finalización – mediante las referencias a los visados de certificados final de obra –.

Ciertamente, no toda ejecución de obras requiere la obtención de previa licencia, ni toda intervención facultativa en el desarrollo de trabajos constructivos exige la tramitación del visado por el colegio profesional – sobre todo a partir del proceso de liberalización de servicios que puso en marcha la Unión Europea a través de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y el Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior –. No obstante, por un lado, las actuaciones que se sujetan preceptivamente a licencia urbanística son las de mayor entidad y de mayor trascendencia económica. Y por otro, todos los certificados de final de obra de edificación deben seguir siendo visados por los colegios profesionales de arquitectos o arquitectos técnicos[8]. Por consiguiente los datos a que a continuación se hace referencia sobre licencias y certificados fin de obra pueden considerarse suficientemente ilustrativos de la situación del ramo de la construcción, sobre todo en lo que hace a la construcción promovida por el sector privado[9].

Comenzando con la estadística sobre licencias de obras, el examen de los datos que proporciona el Ministerio de Fomento sobre el número de licencias otorgadas en el conjunto del territorio nacional en los últimos años, pone de manifiesto una contundente disminución de las actuaciones sujetas a este título administrativo desde el año 2006, fecha en que se alcanzó la cifra máxima de licencias de obras concedidas – 172.844 licencias –. En 2013, únicamente se han otorgado 51.726, esto es, prácticamente un 70% menos. Esta última cifra referida a 2013 es la más baja de los últimos años.

Ha de llamarse la atención sobre el hecho de que esta drástica disminución en el número de licencias concedidas se ha producido esencialmente en relación con obras de nueva planta – 120.664 en 2006 y sólo 19.889 en 2013 – siendo ese descenso mucho menos pronunciado en el caso de las autorizaciones otorgadas para rehabilitación. En este sentido, si en el año 2006 el número de licencias otorgadas con esa finalidad ascendió a 34.431, en el año 2013 la cifra ha sido de 24.395. Así pues, actualmente, en nuestro País se otorgan más licencias para rehabilitación de edificios que para la ejecución de obras de nueva planta.

---

[8] De conformidad con el artículo 2.b) del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, es preceptivo obtener visado colegial, entre otras actuaciones, sobre el *"Certificado de final de obra de edificación, que incluirá la documentación prevista en el anexo II.3.3 del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. A estos efectos, se entenderá por edificación lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación. La obligación de visado alcanza a aquellas obras que requieran proyecto de acuerdo con el artículo 2.2 de dicha ley."*

[9] Debe tenerse en cuenta, no obstante, respecto de las actuaciones de naturaleza pública, que la obligatoriedad de visado para los casos previstos en el artículo 2 del Real Decreto 1000/2010 no alcanza a los trabajos que son objeto de un contrato del sector público – como son los de obra, los de concesión de obra pública y los de servicio – celebrados por Administraciones Públicas. En este sentido, el artículo 4 del referido Real Decreto señala:

"1. Cuando en aplicación de la normativa sobre contratación pública, alguno de los trabajos previstos en el artículo 2 sea objeto de informe de la oficina de supervisión de proyectos, u órgano equivalente, de la Administración Pública competente, no será necesaria la previa obtención del visado colegial. Dicho informe bastará a efectos del cumplimiento de la obligación de obtención del visado colegial.

2. Asimismo, las Administraciones Públicas contratantes podrán eximir de la obligación de visado a los trabajos objeto de un contrato del sector público que no se encuentren en el supuesto del apartado anterior, cuando a través de sus procesos de contratación, de conformidad con las normas que los regulan, realicen la comprobación de la identidad y habilitación profesional del autor del trabajo y de la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable.

Todos los datos a que se ha hecho referencia pueden ser observados en el siguiente cuadro[10]:

1. Nº. de licencias según tipo de obra

AÑO MES	TOTAL	NUEVA PLANTA			REHABILITACION				DEMOLICION TOTAL EXCLUSIVA-MENTE
					EN EDIFICIOS				
		TOTAL	CON DEMOLIC. PREVIA	SIN DEMOLICION	TOTAL	DEMOLIC. PARCIAL PREVIA	SIN DEMOLICION	EN LOCALES	
2013	51.726	19.889	2.505	17.384	24.395	10.040	14.355	4.852	2.590
2012	61.578	25.398	3.187	22.211	27.876	11.312	16.564	5.739	2.565
2011	70.736	32.299	3.328	28.971	28.936	13.462	15.474	6.374	3.127
2010	75.488	35.692	3.580	32.112	30.483	12.910	17.573	6.043	3.270
2009	81.251	40.347	3.608	36.739	31.506	12.922	18.584	6.242	3.156
2008	107.583	61.396	6.245	55.151	33.357	13.029	20.328	7.371	5.459
2007	145.555	96.626	9.173	87.453	31.905	11.691	20.214	6.902	10.122
2006	172.844	120.664	11.508	109.156	34.431	13.188	21.243	7.162	10.587
2005	153.742	106.208	8.147	98.061	31.934	11.757	20.177	6.886	8.714
2004	146.408	102.333	7.642	94.691	30.961	11.858	19.103	6.020	7.094
2003	130.422	91.526	6.181	85.345	27.493	10.027	17.466	5.749	5.654
2002	116.903	80.533	5.194	75.339	26.037	9.167	16.870	5.659	4.674
2001	112.883	79.087	5.312	73.775	24.295	8.886	15.409	5.421	4.080
2000	121.246	87.518	5.625	81.893	24.572	8.533	16.039	5.272	3.884

La misma tendencia se observa si se atiende al dato del número de edificios afectados por las actuaciones para las que se otorgan las licencias. Así, de conformidad con el cuadro que se incorpora a continuación, el número de edificios de nueva construcción autorizada por los Ayuntamientos ha venido disminuyendo anualmente de forma extraordinaria desde 2006 – 230.044 edificios de nueva planta construidos – hasta 2013 – sólo 24.052 edificios –. En cambio, la cifra del número de edificios sobre los que se han desarrollado actuaciones autorizadas de rehabilitación se ha reducido en mucho menor medida durante ese período de tiempo – de 35.856 en 2006 a 25.227 en 2013 –[11].

[10] Información estadística del Ministerio de Fomento. Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Número de licencias según tipo de obra. http://www.fomento.gob.es/.
Esta información puede ser consultada, igualmente, en la página web del INE, ámbito de la industria, energía y construcción, sector construcción y vivienda, estadísticas de la construcción. http://www.ine.es/.

[11] Información estadística del Ministerio de Fomento. Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Número de edificios según tipo de obra. http://www.fomento.gob.es/.
Esta información puede ser consultada, igualmente, en la página web del INE, ámbito de la industria, energía y construcción, sector construcción y vivienda, estadísticas de la construcción. http://www.ine.es/.

2. Nº. de edificios según tipo de obra

AÑO MES	EDIFICIOS DE NUEVA PLANTA						EDIFICIOS A REHABILITAR	EDIFICIOS A DEMOLER
	TOTAL	EDIFICIOS RESIDENCIALES				EDIFICIOS NO RESIDENCIALES		
		TOTAL	VIVIENDA FAMILIAR	RESIDENCIA COLECTIVA PERMANENTE	RESID. COLECT. EVENTUAL			
2013	24.052	16.267	16.012	55	200	7.785	25.227	5.725
2012	28.956	21.038	20.923	29	86	7.918	29.154	6.941
2011	38.973	30.194	30.052	46	96	8.779	30.237	7.295
2010	44.781	35.110	34.317	183	610	9.671	31.910	8.084
2009	51.744	39.564	39.349	102	113	12.180	33.267	7.984
2008	93.678	79.752	79.467	126	159	13.926	34.807	14.573
2007	187.147	166.322	165.833	197	292	20.825	33.359	26.141
2006	230.044	208.631	208.016	306	309	21.413	35.856	28.480
2005	203.377	184.218	183.566	190	462	19.159	33.086	20.997
2004	184.278	166.180	165.584	247	349	18.098	32.229	18.165
2003	167.138	150.064	149.456	201	407	17.074	28.392	14.420
2002	145.048	129.279	128.819	166	294	15.769	27.336	12.718
2001	144.576	128.874	128.178	220	476	15.702	25.818	11.799
2000	158.008	142.035	141.287	151	597	15.973	25.727	11.838

Y las mismas conclusiones se obtienen si se examinan los datos facilitados por el Ministerio de Fomento sobre la superficie a construir autorizada por las licencias de obras otorgadas en los últimos años. De conformidad con esos datos, si en el año 2006 la superficie a construir autorizada – para todo tipo de edificios, residenciales y no residenciales – alcanzó los 143,9 millones de m^2, en 2013 sólo se ha autorizado la ejecución de 13 millones de m^2 de nueva edificación, nada menos que un 91 % menos[12].

Por lo que respecta a Andalucía, la concesión de licencias de obras ha sufrido también un importante descenso, aunque en una proporción algo inferior a la media nacional. Así, entre los años 2007 y 2012, el número de autorizaciones otorgadas por los municipios disminuyó desde 29.470 licencias a 14.566[13], prácticamente la mitad. En nuestra Comunidad Autónoma, como en el conjunto del territorio nacional, la caída del otorgamiento de estos títulos administrativos ha afectado esencialmente a las licencias de obra nueva. – 20.881 en 2007 y sólo 6.816 en 2012 –.

A este respecto, si se analizan los datos relativos al número de edificios de nueva planta cuya ejecución autorizan anualmente los Ayuntamientos, puede observarse que en nuestra Comunidad esa cifra también ha ido disminuyendo año a año de forma considerable – 52.516 edificios en 2006 a

[12] Información estadística del Ministerio de Fomento. Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Superficie a construir según destino (miles m^2). http://www.fomento.gob.es/.
Esta información puede ser consultada, igualmente, en la página web del INE, ámbito de la industria, energía y construcción, sector construcción y vivienda, estadísticas de la construcción. http://www.ine.es/.

[13] Datos extraídos de los informes sobre el estado de la construcción de edificios elaborados por el Ministerio de Fomento entre 2008 y 2013 (Información de las Comunidades Autónomas, nº de licencias por tipo de obra). Los datos de fecha más reciente a los que se ha tenido acceso corresponden al año 2012. http://www.fomento.gob.es/.

5.855 en 2013[14] –. Y en cuanto a la superficie de nueva edificación autorizada, se ha pasado de 28,5 millones de m^2 en 2006 a sólo 2,2 millones en 2013[15].

Al contrario que las actuaciones de nueva planta, las actuaciones de rehabilitación, en Andalucía – como en el conjunto del Estado - no se han resentido en exceso durante los años de la crisis. Es más, fue justamente entre los años 2008 y 2010, en los que los efectos de la recesión se ya se hacían notar con toda crudeza, cuando se otorgó un número mayor de licencias de rehabilitación – 8.672 en 2009 –. No obstante, en los últimos años se vienen observando una disminución del nº de licencias de este tipo concedidas. En este sentido, en 2012 se otorgaron 5.506 autorizaciones[16].

La misma evolución se aprecia, lógicamente, si se atiende a los datos sobre el número de edificios que han quedado sujetos a actuaciones autorizadas de rehabilitación. El número más elevado de edificios afectados por estas actuaciones se alcanzó en 2009, con 9.546, pero en los últimos dos años esa cifra ha disminuido hasta los 5.148 edificios en 2013.

Los datos referidos al número de edificios respecto de los que se han otorgado licencias para su construcción o rehabilitación se recogen en la tabla siguiente[17]:

2. Nº. de edificios según tipo de obra.

	EDIFICIOS DE NUEVA PLANTA							
		EDIFICIOS RESIDENCIALES						
AÑO MES	TOTAL	TOTAL	VIVIENDA FAMILIAR	RESIDENCIA COLECTIVA PERMANENTE	RESID. COLECT. EVENTUAL	EDIFICIOS NO RESIDENCIALES	EDIFICIOS A REHABILITAR	EDIFICIOS A DEMOLER
2013	5.855	3.702	3.684	2	16	2.153	5.148	1.701
2012	7.247	4.719	4.708	4	7	2.528	5.850	1.860
2011	11.353	7.993	7.964	14	15	3.360	7.409	2.347
2010	13.633	9.938	9.780	129	29	3.695	8.359	2.360
2009	14.934	10.386	10.364	11	11	4.548	9.546	1.950
2008	19.927	16.632	16.606	21	5	3.295	7.673	3.159
2007	37.693	32.975	32.892	58	25	4.718	5.527	6.197
2006	52.516	46.792	46.622	128	42	5.724	6.621	6.441
2005	41.058	36.648	36.534	33	81	4.410	5.669	4.534
2004	35.884	31.830	31.702	85	43	4.054	4.953	4.101
2003	36.027	31.494	31.402	32	60	4.533	4.866	3.286
2002	29.877	25.835	25.776	17	42	4.042	4.444	2.765
2001	28.119	24.697	24.606	19	72	3.422	3.741	2.245
2000	27.907	24.823	24.746	8	69	3.084	3.487	2.019

[14] Información estadística del Ministerio de Fomento. Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Andalucía. Número de edificios según tipo de obra. http://www.fomento.gob.es/.
[15] Información estadística del Ministerio de Fomento. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Andalucía. Superficie a construir según destino (miles m^2). http://www.fomento.gob.es/.
[16] Datos extraídos de los informes sobre el estado de la construcción de edificios elaborados por el Ministerio de Fomento entre 2008 y 2013 (Información de las Comunidades Autónomas, nº de licencias por tipo de obra). Los datos de fecha más reciente a los que se ha tenido acceso corresponden al año 2012. http://www.fomento.gob.es/.
[17] Información estadística del Ministerio de Fomento. Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Andalucía. Número de edificios según tipo de obra. http://www.fomento.gob.es/.

En lo que se refiere a los visados de certificados fin de obra realizados por los colegios profesionales, los datos que proporciona el Ministerio de Fomento y el INE reflejan la misma evolución que la que resulta de las estadísticas a que se ha hecho referencia sobre el número de licencias otorgadas, numero de edificios y superficie afectados por actuaciones autorizadas de nueva planta o de rehabilitación.

En este sentido, los certificados fin de obra también han venido disminuyendo desde el estallido de la crisis del sector inmobiliario. Así, si en el año 2007 fueron visados por el conjunto de los colegios españoles un total de 118.777 certificados emitidos para 175.635 edificios, en el pasado 2013 apenas se visaron por los colegios 35.214 certificados fin de obra respecto de 38.404 edificios.

Los datos relativos a nº de certificados fin de obra y edificios respecto de los cuales éstos se han emitido se recogen en el siguiente cuadro[18]:

TOTAL NACIONAL

		NUMERO DE EDIFICIOS						
			PROMOTOR PRIVADO					
AÑO Mes	NUMERO DE CERTIFI-CADOS	TOTAL	TOTAL	PERSONAS FISICAS Y COMUNIDADES DE PROPIETA-RIOS	SOCIEDADES MERCANTILES	COOPERA-TIVAS	OTROS	ADMINISTRA-CIONES PUBLICAS
2013	35.214	38.404	37.377	26.680	8.991	284	1.422	1.027
2012	45.389	52.225	50.168	34.258	13.522	700	1.688	2.057
2011	55.288	64.197	61.510	39.746	19.071	620	2.073	2.687
2010	64.257	79.016	75.788	44.861	27.945	904	2.078	3.228
2009	84.682	111.493	108.402	57.095	47.698	1.089	2.520	3.091
2008	115.221	169.452	166.839	70.197	94.017	1.886	739	2.613
2007	118.777	175.635	173.284	71.593	99.413	1.447	831	2.351
2006	114.424	172.746	170.927	69.780	96.205	2.144	2.798	1.819
2005	107.453	162.968	161.108	59.308	88.341	2.101	11.358	1.860
2004	92.764	144.669	143.297	58.567	79.445	2.244	3.041	1.372
2003	86.018	138.732	137.334	54.935	77.227	2.619	2.553	1.398
2002	76.542	121.363	119.946	48.509	67.058	2.104	2.275	1.417
2001	73.206	113.999	112.911	48.928	58.554	3.357	2.072	1.088
2000	74.284	117.173	116.123	53.265	57.450	3.263	2.145	1.050

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, los datos que suministra el Ministerio de Fomento sobre el número de visados de certificados fin de obra realizados por los colegios andaluces de arquitectos técnicos y aparejadores evidencian una evolución idéntica a la experimentada en el conjunto del Estado, esto es, reducción anual de los mismos desde el estallido de la burbuja inmobiliaria a la actualidad. De esta manera, mientras que en 2007 los colegios visaron 22.613 certificados fin de obra referidos a 37.273 edificios, en 2013 sólo se efectuaron 6.492 visados de certificados respecto de 7.372 edificios[19].

Todos los datos expuestos en este apartado ponen de manifiesto que la situación de la construcción España – especialmente de la construcción promovida por el sector privado –mantiene en la actualidad en recesión, siendo así que las peores cifras desde el estadillo de la crisis en cuanto a

[18] Información estadística del Ministerio de Fomento. Construcción. Obras en edificación. Certificaciones fin de obra: nº de certificados y nº de edificios según clase de promotor. http://www.fomento.gob.es/.

[19] Información estadística del Ministerio de Fomento. Construcción. Obras en edificación. Andalucía. Certificaciones fin de obra: nº de certificados y nº de edificios según clase de promotor. http://www.fomento.gob.es/.

licencias concedidas y certificados fin de obra visados corresponden al pasado 2013. No obstante, dentro del sector, parece que las actuaciones de rehabilitación de edificios no se han resentido de la misma forma que las de nueva planta, hasta el punto de que en nuestro País se otorgan ya más licencias para ese tipo de intervenciones que para la ejecución de obras nuevas, lo que apunta a una reconversión del sector de la construcción, que hasta ahora ha centrado su actividad en la creación de nueva ciudad.

El empleo en el sector de la construcción

Lógicamente, la drástica disminución de actividad de las empresas que integran el sector de la construcción, puesta de manifiesto por los datos recogidos en los apartados anteriores, tiene un importantísimo coste social. Los datos sobre la evolución experimentada por el empleo en el sector muestran el lado más dramático de una crisis que he destruido millones de puestos de trabajo, y que se ha cebado especialmente con la rama de la construcción, en donde precisamente se encuentra en gran medida el origen de la recesión.

Como hemos apuntado, la evolución del empleo ha sido especialmente cruel en un ámbito de la construcción, en el que la tasa de paro ha presentado cifras aún más extremas que las del conjunto del sector productivo español. En este sentido, si durante la época de bonanza económica la tasa de paro general llegó a registrar unos porcentajes del 8,52 % y el 8,27 % de la población activa en los años 2006 y 2007, respectivamente, en el ramo de la construcción tales porcentajes en esos mismos años fueron aún más bajos: 5,99% y 6,39.

Los años 2008 y 2009 fueron los de la gran debacle en lo que a datos sobre empleo se refiere. La tasa general de paro registró en esos años unas subidas extraordinarias: de 8,27 % se pasó al 11,25% y de ahí al 17,86 %. Sin embargo, aún más extremas fueron los ascensos de la tasa de paro en el sector de la construcción. En este ramo se pasó del 6,39 % al 14,64 % (más de 8 puntos porcentuales en un año) y de ahí al 25,93 % (más de 9 puntos porcentuales). Las cifras, como puede comprobarse, son desoladoras.

A partir de ahí la tasa de paro no ha hecho sino seguir elevándose, tanto en el conjunto del sector productivo español, como en el de la construcción. No obstante, en el año 2013, por primera vez desde el inicio de la recesión, el desempleo en el ramo de la construcción ha disminuido. Así, mientras que la tasa general en 2013 se ha incrementado algo más de un punto porcentual – del 24,79 % al 26,10 %, cifra más alta desde 1994 – la tasa de paro del ramo de la construcción ha disminuido más de dos puntos – del 26,96 % se ha pasado al 24,74 % -. De este modo, la tasa de desempleo en 2013 en el sector la construcción ha sido inferior a la del conjunto del sector productivo español. En todo caso, las cifras siguen siendo enormemente preocupantes.

Los datos de la evolución del empleo en el sector de la construcción, desde el año 1990, se contienen en la tabla siguiente[20]:

[20] Información estadística del Ministerio de Fomento. Construcción. Indicadores económicos de la construcción. Activos, ocupados y parados: rama de la construcción. http://www.fomento.gob.es/.

PERIODO	ACTIVO (MILES)			OCUPADOS (miles)			PARADOS (miles)			TASA PARO (%)		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
2013	1.367	1.265	102	1.029	942	87	338	323	15	24,73	25,53	14,71
2012	1.591	1.471	120	1.161	1.062	99	429	408	21	26,96	27,74	17,50
2011	1.845	1.719	126	1.404	1.297	107	440	421	19	23,85	24,49	15,08
2010	2.153	1.993	160	1.651	1.510	141	502	483	19	23,32	24,23	11,88
2009	2.553	2.381	172	1.890	1.741	149	662	639	23	25,93	26,84	13,37
2008	2.882	2.690	192	2.460	2.282	178	422	407	15	14,64	15,13	7,81
2007	2.881	2.721	160	2.697	2.544	153	184	176	8	6,39	6,47	5,00
2006	2.704	2.564	140	2.542	2.408	134	162	156	6	5,99	6,08	4,29
2005	2.510	2.376	134	2.357	2.230	127	152	146	6	6,06	6,14	4,48
2004	2.462	2.330	132	2.253	2.134	119	209	196	13	8,49	8,41	9,85
2003	2.312	2.186	126	2.102	1.990	112	210	195	15	9,08	8,92	11,90
2002	2.189	2.073	116	1.981	1.880	101	210	194	16	9,59	9,36	13,79
2001	2.055	1.957	98	1.876	1.789	87	179	168	11	8,71	8,58	11,22
2000	1.921	1.819	102	1.722	1.640	82	198	178	20	10,31	9,79	19,61
1999	1.774	1.690	84	1.573	1.508	65	202	182	20	11,39	10,77	23,81
1998	1.639	1.571	68	1.386	1.336	50	253	235	18	15,44	14,96	26,47
1997	1.622	1.555	67	1.306	1.258	48	316	297	19	19,48	19,10	28,36
1996	1.584	1.512	72	1.228	1.174	54	356	338	18	22,47	22,35	25,00
1995	1.551	1.493	58	1.193	1.150	43	357	342	15	23,02	22,91	25,86
1994	1.553	1.494	59	1.118	1.076	42	436	418	18	28,07	27,98	30,51
1993	1.605	1.544	61	1.144	1.100	44	462	444	18	28,79	28,76	29,51
1992	1.611	1.552	59	1.255	1.210	45	356	342	14	22,10	22,04	23,73
1991	1.596	1.540	56	1.339	1.292	47	257	248	9	16,10	16,10	16,07
1990	1.499	1.450	49	1.276	1.236	40	222	213	9	14,81	14,69	18,37

Por lo que respecta a la evolución del empleo en nuestra Comunidad Autónoma, durante el periodo de fuerte crecimiento económico se crearon en Andalucía más de 1.200.000 puestos de trabajo, de los cuales algo más de 230.000 correspondía directamente al sector de la construcción. Con la aceleración del descenso de las ventas de viviendas, a partir de 2007 se inició un fuerte aumento del desempleo, primero en el sector de la construcción y más tarde en el resto de la economía andaluza. Entre 2007 y 2011, se destruyeron en Andalucía casi 400.000 puestos de trabajo de los que 215.000 correspondieron al sector de la construcción. En porcentajes, la destrucción de puestos de trabajo en la construcción durante este periodo alcanzó el 51 por ciento, una cifra cuatro veces superior al 12 por ciento registrado en el conjunto de los sectores en Andalucía.

Vivienda

La vivienda constituye una rama del sector de la construcción de enorme trascendencia, además de por el aspecto económico – el mercado de la vivienda tiene una importancia capital en la economía de cualquier país – porque su funcionamiento incide en una elemento fundamental de la vida de los ciudadanos, su derecho constitucional de una vivienda digna.

Construcción y rehabilitación de viviendas

En el contexto de crisis en el que se halla el sector de la construcción, como puede suponerse, la construcción de nuevas viviendas ha sufrido un extraordinario descenso en los últimos años. Así lo ponen de manifiesto, de una parte, las informaciones estadísticas que elabora el Ministerio de Fomento sobre el número de nuevos edificios residenciales y del número de viviendas que éstos albergan, cuya construcción vienen autorizando los Ayuntamientos. De otra, las informaciones sobre el número de viviendas que se finalizan anualmente.

En lo que respecta a lo primero, el número de edificios de nueva planta con destino residencial cuya ejecución se autoriza mediante las oportunas licencias de obras ha disminuido considerablemente desde el año 2006 a la actualidad. En este sentido, en ese año se autorizó la construcción de 208.631

edificios con tal destino, mientras que en 2013 únicamente se concedieron licencias para la ejecución de 16.267 edificios de esa naturaleza[21].

Si se atiende al número de viviendas que esos nuevos edificios residenciales albergan, los datos resultan aún más llamativos. En el cuadro que se inserta a continuación puede observarse que en el año 2006 el conjunto de edificios residenciales cuya construcción autorizaron los municipios en todo el territorio nacional comprendía nada menos que 734.978 viviendas. Esa cifra se redujo a 633.430 viviendas en 2007, y a partir del año siguiente el descenso del número de nuevas viviendas autorizadas fue vertiginoso e imparable - 267.876 en 2008 y 130.418 en 2009 –. En el pasado 2013 se otorgaron licencias de obras para la construcción de tan solo 31.213 nuevas viviendas residenciales[22].

6. Nº. de viviendas según tipo de obra

	EDIFICACION DE NUEVA PLANTA							
		EDIF.RESIDENC.DEST.A VIV.FAMILIAR						
AÑO MES	TOTAL (1)	TOTAL	UNIFAM.	NO UNIFAM.	COLECTIV. Y NO RESIDENC.	OBRAS DE REHABILIT. TOTAL (2)	OBRAS DE DEMOLICION TOTAL (3)	TOTAL VIVIENDAS (1+2-3)
2013	31.236	31.213	14.231	16.982	23	5.286	6.424	30.098
2012	57.543	57.486	18.223	39.263	57	7.456	7.509	57.490
2011	76.005	75.894	25.982	49.912	111	9.518	7.798	77.725
2010	91.645	91.509	28.932	62.577	136	11.704	8.716	94.633
2009	130.546	130.418	31.949	98.469	128	13.465	9.894	134.117
2008	268.435	267.876	63.352	204.524	559	16.984	15.842	269.577
2007	634.098	633.430	127.058	506.372	668	19.796	29.758	624.136
2006	737.186	734.978	163.569	571.409	2.208	23.128	32.421	727.893
2005	604.345	603.633	148.441	455.192	712	20.893	24.572	600.666
2004	544.578	543.518	134.508	409.010	1.060	21.099	22.184	543.493
2003	471.455	471.000	123.329	347.671	455	17.029	17.750	470.734
2002	403.789	403.271	106.423	296.848	518	13.980	15.927	401.842
2001	394.682	393.827	106.997	286.830	855	14.708	16.197	393.193
2000	440.065	439.682	117.598	322.084	383	14.147	15.006	439.206

En cuanto a lo segundo, los datos sobre el número de viviendas terminadas en los últimos años en el conjunto del territorio nacional reflejan idéntica evolución: disminución continuada que además comenzó a acentuarse en el año 2009. A este respecto, en el año 2006 se concluyeron en España casi 600.000 viviendas – concretamente, 597.632 -. Esa cifra se redujo ya en los dos años siguientes, aunque se mantuvo por encima de las 550.000 durante todo ese período. En el año 2009, el número de viviendas terminadas cayó hasta las 356.555, suma que seguiría reduciéndose a ritmo acelerado hasta el momento presente. En 2013, en España únicamente se han concluido 43.230 viviendas, un 54 % menos que en 2012, en el que se terminaron 80.083 viviendas. En los tres primeros meses de 2014 se han concluido 9.707 viviendas, cifra incluso inferior a la del primer trimestre de 2013 – 10.585 viviendas -[23].

Todas las anteriores observaciones son trasladables a la situación de la construcción de vivienda en Andalucía. En nuestra Comunidad el número de edificaciones residenciales para cuya construcción los Ayuntamientos han atorgado licencias de obras ha disminuido desde los 46.792 de 2006 a los

[21] *Vid.* cuadro de la página 6: Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Número de edificios según tipo de obra. http://www.fomento.gob.es/.

[22] Información estadística del Ministerio de Fomento. Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Número de viviendas según tipo de obra. http://www.fomento.gob.es/.
Esta información puede ser consultada, igualmente, en la página web del INE, ámbito de la industria, energía y construcción, sector construcción y vivienda, estadísticas de la construcción. http://www.ine.es/.

[23] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Vivienda libre. Número de viviendas libres terminadas. http://www.fomento.gob.es/.

3.702 del pasado 2013 – cifra más baja desde el inicio de la crisis[24] –. Y si se analiza el dato del número de viviendas que albergan estos edificios, se observa que, en coherencia con lo anterior, el descenso ha sido extraordinario: 156.483 en 2006 y sólo 5.039 en 2013[25]. En lo que respecta a la conclusión de viviendas, la evolución ha seguido la misma línea descendente: en 2006 se terminaron en Andalucía 123.799 viviendas, mientras que en 2013 únicamente 6.632[26].

Hasta aquí las referencias a la ejecución de nuevas viviendas. En cuanto a las actuaciones de rehabilitación, si en apartados anteriores se ha indicado que la autorización de actuaciones de rehabilitación de edificios, en general, no había sufrido una caída tan pronunciada como las de edificación de nueva planta, en el caso concreto de la rehabilitación de viviendas, esa conclusión no puede mantenerse. Como puede observarse en el cuadro anterior, en el año 2006 se autorizaron en España actuaciones de rehabilitación de 23.128 viviendas, mientras que en 2013 sólo de 5.286 viviendas. De esta manera, el número de viviendas respecto de las que se han otorgado licencias para su rehabilitación sí ha sufrido una disminución ciertamente relevante desde el estallido de la crisis inmobiliaria. En Andalucía, el número de viviendas sobre las que se han autorizado actuaciones de rehabilitación también ha descendido en proporción considerable entre 2006 – 4.032 viviendas – y 2013 – 1.039 viviendas[27].

Todas las consideraciones efectuadas en los párrafos anteriores no son aplicables al mercado de la vivienda protegida, cuyo desenvolvimiento está sujeto a las políticas de vivienda desarrolladas por las Administraciones Públicas. Esa circunstancia determina la necesidad de una reflexión específica respecto de las viviendas sujetas a un régimen especial de protección.

Un dato a considerar para conocer la situación de la vivienda protegida es el número de calificaciones o declaraciones definitivas de vivienda protegida concedidas por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, entendiendo por tales calificaciones o declaraciones el acto administrativo por el que se otorgan definitivamente los derechos y obligaciones derivados del régimen legal de protección, al cumplir la edificación los requisitos técnicos y legales vigentes[28]. Se trata, pues, del acto en virtud del cual el edificio que alberga las viviendas, una vez que ha sido concluido y verificado que cumple las exigencias legales, queda sujeto al régimen de protección y dispuesto para ser transmitido a los particulares a través de los mecanismos establecidos por la Administración promotora.

Pues bien, los datos estadísticos que facilitan el Ministerio de Fomento al respecto ponen de manifiesto que el número de calificaciones otorgadas por el conjunto de las Comunidades Autónomas al amparo de los planes estatales y autonómicos de vivienda, ha sufrido una extraordinaria disminución en el pasado año 2013. Así entre los años 2007 y 2009 la cifra de calificaciones definitivas otorgadas se mantuvo en torno a las 67.000 y 68.000 calificaciones anuales. En 2010 el número disminuyó hasta las 58.311 calificaciones, dato casi idéntico al de 2011 – 58.308 -

[24] *Vid.* cuadro de la página 7: Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Andalucía. Número de edificios según tipo de obra. http://www.fomento.gob.es/.
[25] Información estadística del Ministerio de Fomento. Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Andalucía. Número de viviendas según tipo de obra. http://www.fomento.gob.es/
[26] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Vivienda libre. Número de viviendas libres terminadas. http://www.fomento.gob.es/.
[27] Información estadística del Ministerio de Fomento. Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Andalucía. Número de edificios según tipo de obra. http://www.fomento.gob.es/.
[28] Información metodológica sobre la estadística de la vivienda protegida elaborada por el Ministerio de Fomento. http://www.fomento.gob.es/.

. En 2012 las calificaciones sufrieron un nuevo descenso: 53.332, y en 2013 han caído hasta las 16.799[29].

En Andalucía la evolución ha sido similar. Desde 2006 el número de calificaciones otorgadas por la Comunidad – en virtud de los planes estatales y los autonómicos – se ha mantenido entre las 8.500 y las 10.000 calificaciones anuales hasta 2013, año en que han disminuido hasta las 3.585[30]

Ha de hacerse también alusión al estado de la rehabilitación protegida. Los datos que proporciona el Ministerio de Fomento (desde 2011) sobre las aprobaciones definitivas de rehabilitación – el acto que determina la sujeción del edificio al régimen protegido de rehabilitación – indican un brusco descenso de las mismas en el conjunto del territorio nacional entre 2011 y 2013[31]. En este sentido, si en el primero de esos años fueron otorgadas por las Comunidades Autónomas 90.558 aprobaciones definitivas, en 2013 sólo se han concedido 39.461[32]. Esta situación contrasta radicalmente con la de la rehabilitación protegida en Andalucía. En nuestra Comunidad, en 2011 solo se otorgaron 132 aprobaciones definitivas de rehabilitación, mientras que en 2013 se han concedido 6.855[33].

En cualquier caso, ha de tenerse presente que este tipo de actos – calificaciones de vivienda protegida y aprobaciones de rehabilitación – están sujetos a la acción de los poderes públicos, que no siempre responden a la situación del mercado de la vivienda o a las demandas de los ciudadanos, sino frecuentemente a la coyuntura política.

Transacciones inmobiliarias

En lo que se refiere a la evolución experimentada en los últimos años por las transacciones inmobiliarias – compraventa de viviendas, como puede suponerse, tanto en el conjunto del Estado como en nuestra Comunidad Autónoma, el número de operaciones de compraventa de vivienda ha venido disminuyendo a un ritmo imparable desde el estallido de la burbuja inmobiliaria.

De conformidad con los datos facilitados por el Ministerio de Fomento sobre el número total de transacciones realizadas trimestralmente el conjunto del territorio nacional, la cifra más alta de operaciones de la última década se alcanzó en el año 2006, con 955.186 negocios de compraventa. El año siguiente comenzó el descenso en el número de transacciones anuales. Así, se pasó a 836.871 operaciones en 2007 y a 564.464 en 2008. Desde esta última fecha y hasta el presente momento, aunque algún año se ha producido un ligero incremento – en 2010 y 2012 – la cifra de transacciones ha disminuido en un grado importante, porque las caídas han sido mucho más pronunciadas. De esta manera, desde el año 2011 el número de operaciones de compraventa se ha situado por debajo de las 400.000. En 2013 se han celebrado únicamente 300.568 negocios de compraventa, la cifra más baja de este periodo[34] - un 69 % menos que en 2006 –.

---

[29] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Vivienda y rehabilitación protegidas. Vivienda protegida. Número de calificaciones definitivas. Planes estatales y planes autonómicos http://www.fomento.gob.es/.
Ha de tenerse presente que la estadística no incorpora datos de Cantabria desde febrero de 2013, aunque ello no empece la conclusión de que la caída de las calificaciones definitivas en 2013 ha sido muy importante.
[30] *Idem.*
[31] Según la nota metodológica sobre la estadística de la vivienda protegida elaborada por el Ministerio de Fomento, la aprobación definitiva es *"el acto por el que se otorgan definitivamente los derechos y obligaciones derivados del régimen de rehabilitación, al cumplir la edificación los requisitos legales vigentes."* http://www.fomento.gob.es/.
[32] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Vivienda y rehabilitación protegidas. Rehabilitación protegida. Número de aprobaciones definitivas. Planes estatales y planes autonómicos http://www.fomento.gob.es/.
[33] *Idem.*
[34] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Transacciones inmobiliarias (compraventa). Número total de transacciones inmobiliarias de vivienda.

En Andalucía la evolución ha sido muy parecida. La cifra más alta de transacciones se alcanzó en 2007, llegándose a 171.397. Desde ese año el número de operaciones ha disminuido en proporción similar a la media nacional, de modo que en el 2013, pese al ligero incremento en la cifra de transacciones experimentado en 2012, éstas han alcanzado su número más bajo de este periodo de recesión: 58.772 operaciones, lo que significa un 66% menos de transmisiones que en 2007 - [35].

Evidentemente, la inmensa mayoría de las transacciones de vivienda se producen en el mercado de vivienda libre, por los que la evolución expuesta en los párrafos anteriores viene referida esencialmente a éste. En este sentido, si se analizan los datos sobre las transacciones de viviendas libres se observa una línea decreciente de operaciones idéntica a la que resulta del examen de los datos sobre transacciones en general. Así, en el conjunto del Estado, la cifra más alta de operaciones de compraventa de vivienda libre se alcanzó en 2006, con 907.987 transmisiones, y posteriormente las cifras descendieron – aunque se produjeron ligeros incrementos en 2010 y 2012 – hasta alcanzarse el mínimo de transacciones el pasado 2013, con 285.304 operaciones[36]. En Andalucía, el descenso en el número de transmisiones de viviendas libres se produjo también a partir 2007, una vez alcanzado la cifra más alta en el año 2006, en el que se realizaron 157.239 transacciones. En 2013 se ha realizado en nuestra Comunidad 55.320 operaciones de compraventa de viviendas libres[37].

En cuanto a la vivienda protegida, la celebración de operaciones de compraventa ha seguido también, tanto en el conjunto del Estado como en Andalucía, una línea decreciente a partir de 2008, especialmente pronunciada en el pasado 2013. Así, en el conjunto del Estado se alcanzó la cifra más alta de transmisiones en 2007, con 68.007 operaciones, año a partir del cual comenzó a disminuir el número de transacciones anuales hasta llegar a 15.264 en 2013. Este dato éste especialmente llamativo por expresar una caída de la compraventa de vivienda protegida de casi el 60 % respecto del año 2012, en el que se celebraron 36.451 operaciones. En Andalucía, la evolución ha sido idéntica a la de la media nacional: el número máximo de transmisiones se alcanzó también en el año 2007, en el que se celebraron 15.434 operaciones. Desde ese año el número de transacciones ha venido disminuyendo hasta el pasado 2013. En ese último año se han realizado 3.452 operaciones, un 57 % menos que en 2012 – 8.071 transmisiones –[38].

Precio de la vivienda

En lo que hace al precio de la vivienda, es un dato conocido por todos los ciudadanos que no ha dejado de disminuir desde el pinchazo de la burbuja inmobiliaria. Esta circunstancia, no obstante, afecta especialmente a la vivienda libre y no tanto a la vivienda protegida, respecto de la que los precios no han sufrido variaciones excesivamente pronunciadas.

Comenzando por la vivienda libre, como se acaba de apuntar, su precio no ha dejado de descender desde el estallido de la crisis inmobiliaria. Los precios más altos se alcanzaron en los años 2007 y 2008, período durante el cual el precio del m^2 se mantuvo por el encima de los 2000 euros en el conjunto del territorio nacional – en el primer trimestre de 2008 se alcanzó el máximo de 2.101,4 euros/m^2 -. Desde esa fecha, el precio de la vivienda libre ha seguido bajando paulatinamente hasta el momento en que se elabora este dictamen. Así, en el primer trimestre de 2014, según la

---

http://www.fomento.gob.es/.

[35] *Idem.*

[36] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Transacciones inmobiliarias (compraventa). Número de transacciones inmobiliarias de vivienda libre. http://www.fomento.gob.es/.

[37] *Idem.*

[38] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Transacciones inmobiliarias (compraventa). Número de transacciones inmobiliarias de vivienda protegida. http://www.fomento.gob.es/.

información que facilita el Ministerio de Fomento, la vivienda libre ha llegado a su precio más bajo desde el primer trimestre del año 2004 para el conjunto del Estado: 1.459,4 euros/m^2, un 0,5 % inferior al precio del trimestre anterior y un 3,8 % menor al del primero de 2013[39]. Cabe pensar, por tanto, que el precio de la vivienda libre en España no ha tocado fondo todavía.

Por lo que hace al precio de la vivienda protegida, lógicamente éste no ha experimentado unas variaciones tan extremas como el de la vivienda libre, al tratarse de un mercado que se encuentra bajo control público y al margen de las pretensiones especuladoras del sector privado. De esta manera, desde el año 2006, el precio de la vivienda protegida en España se ha situado siempre entre los 1000 y los 1.200 euros/m^2, habiéndose alcanzado precios más elevados entre los años 2010 y 2012, esto es, en plena crisis del mercado de la vivienda libre. En los últimos meses el precio de la vivienda protegida ha caído ligeramente, situándose en el primer trimestre de 2014 en 1.098 euros/m^2 [40].

En Andalucía, los precios de la vivienda libre y protegida han seguido una evolución similar a la del conjunto del Estado, aunque por lo general se encuentran por debajo de la media nacional. En cuanto a la vivienda libre, los precios más altos se alcanzaron también durante los años 2007 y 2008. En nuestra Comunidad se llegó al precio máximo en el segundo trimestre de 2008: 1.805,8 euros/m^2, y a partir de esa fecha comenzó a descender hasta situarse, en el primer trimestre de 2014, en 1.207,7 euros/m^2. Esta cifra es también, como en el conjunto del Estado, la más baja desde el estallido de la crisis[41].

En lo que respecta a la vivienda protegida, es trasladable en esencia la reflexión realizada respecto del conjunto del territorio nacional. Debe señalarse, no obstante, que en nuestra Comunidad, la caída experimentada por el precio de la vivienda protegida durante el último año ha sido más pronunciada. En este sentido, en el primer trimestre de 2013 se situó en 1.182,1 euros/m^2 – por encima de la media nacional – mientras que en el mismo trimestre de 2014 el precio ha sido 1.084,3, un 8,3 % inferior[42].

Vivienda en alquiler

Para concluir este análisis de la situación del sector de la construcción y la vivienda en el conjunto del Estado y de Andalucía, ha de hacerse referencia al estado del mercado de la vivienda en alquiler.

A este respecto, pese a la evidente crisis en que se halla sumido el mercado de la compraventa de viviendas – anteriormente se ha hecho referencia a la enorme reducción del número de operaciones de esta naturaleza que se viene observando en los últimos años– lo cierto es que el alquiler de vivienda sigue teniendo muy poco peso en el conjunto del sector inmobiliario español. En este sentido, las viviendas en alquiler representan sólo el 16,9 % del parque de vivienda de nuestro país, una cifra muy pequeña en comparación con otros países de nuestro entorno, en los que aquellas representan porcentualmente en torno al 33 % del total de viviendas[43]. Asimismo, si se atiende al dato de la población que reside en viviendas alquiladas, se observa que en nuestro país sólo el 17 %

[39] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Precios de la vivienda. Precios de vivienda libre. http://www.fomento.gob.es/.
[40] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Precios de la vivienda. Precios de vivienda protegida. http://www.fomento.gob.es/.
[41] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Precios de la vivienda. Precios de vivienda libre. http://www.fomento.gob.es/.
[42] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Precios de la vivienda. Precios de vivienda protegida. http://www.fomento.gob.es/.
[43] Plan de infraestructuras, transporte y vivienda (2012 – 2024). Documento para presentación institucional y participación pública. Ministerio de Fomento. Pág. III.2 http://www.fomento.gob.es/.

reside en una vivienda en régimen de alquiler, frente a la media de la Unión europea que se aproxima al 30 %[44].

En lo que se refiere al precio de la vivienda en alquiler, en el actual contexto de crisis económica también ha caído en los últimos años. Así, en el conjunto del Estado, la vivienda en alquiler alcanzó su precio más alto en mayo de 2007, 10,12 euros/m^2 al mes. Desde esa fecha el precio ha ido disminuyendo hasta situarse en marzo de 2014 en 6,88 euros m^2 al mes. La caída entre una fecha y otra representa el 32 %.

En Andalucía la evolución ha sido similar. El precio de alquiler máximo se alcanzó en julio de 2007, situándose en 8,41 euros/m^2 al mes. A partir de entonces, como en el conjunto del territorio nacional, el precio de la vivienda en alquiler en nuestra Comunidad no ha hecho sino bajar, de tal modo que en marzo de 2014 ha caído hasta 5,85 euros/m^2 al mes. Así pues, en el período contemplado el precio de alquiler de la vivienda ha descendido un 30,4%.

Todos los datos referidos sobre precios máximos, precio actual y variación acumulada se recogen en la tabla siguiente[45]:

	Alquiler máximo		Alquiler actual (€/m² al mes)	Variación acumulada
	Fecha	(€/m² al mes)		
Aragón	jun-08	10,85	6,21	-42,8%
Cantabria	jul-07	10,21	6,34	-37,9%
Comunidad Valenciana	jun-07	8,11	5,09	-37,3%
Castilla-La Mancha	nov-07	7,24	4,80	-33,7%
Cataluña	may-07	12,44	8,33	-33,1%
Murcia	ago-07	7,38	4,95	-32,9%
La Rioja	jun-08	7,32	4,95	-32,4%
España	may-07	10,12	6,88	-32,0%
Andalucía	jul-07	8,41	5,85	-30,4%
Asturias	jul-07	8,65	6,13	-29,2%
Baleares	jul-07	9,83	6,98	-29,0%
Galicia	jul-08	7,39	5,33	-27,9%
Comunidad Foral de Navarra	ago-08	9,11	6,77	-25,7%
Canarias	dic-06	7,64	5,79	-24,1%
Madrid	sep-07	11,81	9,01	-23,7%
País Vasco	ago-08	11,75	9,43	-19,7%
Extremadura	jun-08	5,54	4,45	-19,7%
Castilla y León	may-08	6,65	5,50	-17,2%

[44] Plan de infraestructuras, transporte y vivienda (2012 – 2024). Documento para presentación institucional y participación pública. Ministerio de Fomento. Pág. III.10 http://www.fomento.gob.es/. *Vid.* asimismo, Preámbulo de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.
[45] Informe de la vivienda en alquiler en España. Primer trimestre de 2014. Fotocasa. http://prensa.fotocasa.es Los datos se refieren al precio de alquiler de la vivienda libre.

2.2. LA SITUACIÓN DEL SECTOR EN LA PROVINCIA DE MÁLAGA

En un contexto de crisis generalizada de la economía, especialmente agresiva con el sector de la construcción y la vivienda, no puede pensarse que la provincia de Málaga constituya una suerte de oasis en el que se ha seguido construyendo edificios y vendiendo viviendas en las mismas cifras y condiciones que hace 8 años. La evolución del ramo de la construcción y la vivienda ha seguido en Málaga, por tanto, la misma línea que en el conjunto del Estado y en Andalucía. Sin perjuicio de ello, en las páginas siguientes se pondrán de manifiesto las particularidades o vicisitudes experimentadas por este sector en nuestra provincia.

Obra Pública

En primer lugar, en lo que hace a la situación de la obra pública en Málaga, la inversión de las Administraciones en obra pública en la provincia de Málaga ha sufrido un descenso similar al experimentado en el conjunto del Estado y en Andalucía. En este sentido, los datos sobre el valor económico de los contratos de obras licitados en los últimos años ponen de manifiesto que el volumen de la licitación en Málaga ha caído desde 2007 hasta la actualidad un 87 %. En efecto, si en aquel año – en el que la inversión en obra pública alcanzó los valores más altos de la época reciente – el volumen de la licitación de obra pública llegó a los 1.469,2 millones de euros, en 2013 se han licitado contratos de obra por valor, únicamente, de 194 millones. La evolución experimentada por la licitación de obra pública en Málaga – su valor económico – en los últimos años puede observarse en el siguiente cuadro[46].

(miles de euros)	Año	Periodo	Provincia Málaga (Provincia)
Licitación pública oficial total	2000	Anual	273.769,79
Licitación pública oficial total	2001	Anual	933.613,97
Licitación pública oficial total	2002	Anual	531.612,71
Licitación pública oficial total	2003	Anual	579.293,73
Licitación pública oficial total	2004	Anual	760.206,83
Licitación pública oficial total	2005	Anual	1.164.523,00
Licitación pública oficial total	2006	Anual	1.283.847,00
Licitación pública oficial total	2007	Anual	1.469.244,00
Licitación pública oficial total	2008	Anual	1.027.510,00
Licitación pública oficial total	2009	Anual	1.039.105,00
Licitación pública oficial total	2010	Anual	579.736,13
Licitación pública oficial total	2011	Anual	292.045,09
Licitación pública oficial total	2012	Anual	147.696,35
Licitación pública oficial total	2013	Anual	194.035,41

[46] Información estadística obtenida del observatorio socioeconómico de MADECA. Actividad económica. Planeamiento, construcción y vivienda. Construcción. Licitación pública oficial total. http://www.fundacionmadeca.es/.

Como puede observarse, las caídas más importantes en el volumen de la licitación, en términos absolutos y porcentuales, se produjeron en los años 2010 y 2012, con descensos en la inversión en torno al 50 %.

En 2013, el valor de la licitación en construcción en Málaga ha aumentado algo más del 30 %, lo podría apuntar a una recuperación de la inversión pública en construcción en Málaga. En cualquier caso, Este incremento, que se halla por debajo del experimentado en el conjunto de Andalucía (45 %) pero por encima del nivel nacional (17 %). Del importe total de la licitación – 194 millones – 100,7 millones se han destinado a la contratación de obra civil y los 93,3 restantes a edificación[47].

Por lo demás, los datos sobre el volumen de la licitación pública en Málaga correspondientes a los primeros cuatro meses del año en curso, ponen de manifiesto que la inversión efectuada en 2014 se está manteniendo a un nivel casi idéntico al del año pasado. Así, en 2013, entre enero y abril se licitaron contratos de obras a ejecutar en la provincia por valor de 46,468 millones de euros y en el mismo periodo de 2014 se han licitado contratos por importe de 46,496 millones[48].

Construcción. Licencias y certificados fin de obra

Los datos expuestos en el apartado anterior permiten conocer el estado y evolución de la obra de iniciativa pública. Para saber cuál es la situación general de la construcción general – particularmente de la promovida por el sector privado – resulta útil, como ya se apuntó, la información estadística sobre las licencias que otorgan los municipios para legitimar la ejecución de obras y los visados que realizan los colegios de arquitectos y arquitectos técnicos de los certificados fin de obra una vez que éstas han concluido.

En lo que respecta a la concesión de licencias, en la provincia de Málaga, como en el conjunto del Estado y de la Comunidad Autónoma andaluza, se conceden en la actualidad menos autorizaciones para la construcción de nuevos edificios que las que se otorgaban hace 7 u 8 años. Ha de señalarse, no obstante, que la evolución de la concesión de las licencias en nuestra provincia no ha seguido la estricta línea descendente que se observa si analiza la información existente al respecto a nivel nacional y autonómico. Al contrario, la autorización de actuaciones de ejecución de edificios de nueva planta ha sufrido altibajos durante el periodo de crisis iniciado en los años 2007 y 2008.

En este sentido, en el año 2007 se otorgaron en Málaga 3.502 licencias de obras para la ejecución de 6.309 nuevos edificios. Esta cifras cayeron de manera considerable al año siguiente – 2.054 licencias de obra nueva para la construcción de 4.584 edificios – pero en 2009, en plena crisis económica y del sector, se incrementó enormemente el número de actuaciones autorizadas de nueva edificación, como demuestra el hecho de que se otorgaran ese año 3.735 licencias de obra nueva, para la ejecución de 4.584 edificios. En todo caso, que se autorizaran todas esas actuaciones no significa que se concluyeran. Desde ese año, la autorización de actuaciones de nueva edificación sí ha venido disminuyendo, de manera que en el año 2012 – año más reciente del que se han obtenido datos – se

[47] Información estadística obtenida del observatorio socioeconómico de MADECA. Actividad económica. Planeamiento, construcción y vivienda, construcción. Licitación pública oficial para edificación y licitación pública oficial para obra civil. http://www.fundacionmadeca.es/.

[48] Información estadística obtenida del observatorio socioeconómico de MADECA. Actividad económica. Planeamiento construcción y vivienda. Construcción. Licitación pública oficial total. http://www.fundacionmadeca.es/.

otorgaron en la provincia únicamente 1.066 licencias para la construcción de 1.144 edificios. Todos los datos referidos se contienen en el cuadro siguiente[49]:

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nº de licencias edificios de nueva planta	3.502	2.054	3.735	2.661	1.671	1.066
Nº de edificios nueva planta	6.309	2.995	4.584	3.904	1.684	1.144

La rehabilitación de edificios ha seguido un proceso diferente, hasta el punto de que en la provincia de Málaga se rehabilitan en la actualidad más edificios que en los años previos al estallido de la crisis. A este respecto, como puede comprobarse en el cuadro siguiente, en el año 2007 se autorizaron actuaciones de rehabilitación de 660 edificios, mientras que en 2012 se aprobaron intervenciones rehabilitadoras de 1.009 edificios[50].

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nº edificios rehabilitación	660	690	608	1.429	829	1.009

Según se observa en esta tabla, el año en que más elevado ha sido el número de edificios sobre los que se han autorizado intervenciones de rehabilitación ha sido 2010. Estos datos parecen apuntar, como se ha señalado ya en el presente dictamen, a una reconversión del sector de la construcción, que parece orientar su actividad hacia la rehabilitación del tejido urbano existente, en lugar de poner toda la atención, como hasta ahora, en la creación de nueva ciudad.

En cuanto a los visados de certificados fin de obra, los datos facilitados por el Ministerio de Fomento evidencian una disminución paulatina, en los últimos años, en el número de edificios certificados, es decir, concluidos con arreglo a los proyectos de ejecución correspondientes. La evolución en este caso ha sido completamente descendente, sin altibajos. Es decir, el hecho de que en alguna fase de este período de crisis el número de licencias otorgadas por los municipios malagueños se haya incrementado, según se ha visto antes, ello no se ha traducido en la conclusión de un mayor número de edificios.

[49] Datos extraídos de los informes sobre el estado de la construcción de edificios elaborados por el Ministerio de Fomento entre 2008 y 2013 (Información nacional por provincias, nº de licencias de nueva planta y nº de edificios por tipo de obra). Los datos de fecha más reciente a los que se ha tenido acceso corresponden al año 2012. http://www.fomento.gob.es/.

[50] Datos extraídos de los informes sobre el estado de la construcción de edificios elaborados por el Ministerio de Fomento entre 2008 y 2013 (Información nacional por provincias, licencias, nº de edificios por tipo de obra). Los datos de fecha más reciente a los que se ha tenido acceso corresponden al año 2012. http://www.fomento.gob.es/.

De este modo, en el año 2007 se visaron certificaciones fin de obra de 8.829 edificios, y a partir de esa fecha número de edificios certificados ha disminuido año a año. En 2013 únicamente se han visado certificados fin de obra de 1.166, según se aprecia en el cuadro siguiente[51].

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nº edificios de nueva planta certificados	8.829	7.927	4.572	3.371	2.149	1.793	1.166

Vivienda

En la provincia de Málaga, como en el conjunto del Estado y en Andalucía, el mercado de la vivienda se ha venido resintiendo en los últimos años. En los párrafos siguientes se analiza la situación de este subsector de la construcción de indudable trascendencia desde el punto de vista económico y social.

Construcción y rehabilitación de viviendas

En lo que respecta a la construcción de nuevos edificios residenciales, evidentemente en la actualidad se autorizan en la provincia la ejecución de menos edificios con tal destino que antes del estallido de la crisis. Así, en 2007, los Ayuntamientos de la provincia de Málaga concedieron licencia para la ejecución de 5.318 edificios residenciales, y en 2012 sólo 893. Ciertamente, entre los años 2009 y 2010, las cifras sobre la autorización de la construcción de edificios de viviendas apuntaban a una leve recuperación del sector – al igual que ocurrió con la construcción de nuevos edificios en general, no estrictamente residenciales –, tras el brusco descenso experimentado en 2008. Sin embargo, esta tendencia acabó siendo una ilusión que se desvaneció en los años siguientes. Esta evolución puede observarse en la siguiente tabla[52].

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de edificios residenciales de nueva planta autorizados	5.318	2.562	2.764	3.020	1.179	893

Si a lo que se atiende es al número de viviendas que albergan esos edificios residenciales, las cifras resultan más dramáticas. Mientras que en 2007 el número de viviendas comprendidas en los edificios cuya ejecución fue autorizada por los Ayuntamientos de la provincia ascendió a 23.943, en 2012 únicamente otorgaron licencias para la construcción de 1.910 viviendas. La información existente al respecto, que se recogen en la tabla siguiente, ponen de manifiesto la enorme caída que experimentó la autorización de la construcción de nuevas viviendas en la provincia en el año 2008[53].

[51] Información estadística del Ministerio de Fomento. Construcción. Obras en edificación. Información por provincias. Certificaciones fin de obra: nº de edificios. http://www.fomento.gob.es/.
[52] Datos extraídos de los informes sobre el estado de la construcción de edificios elaborados por el Ministerio de Fomento entre 2008 y 2013 (Información nacional por provincias. Nº de edificios por tipo de obra). Los datos de fecha más reciente a los que se ha tenido acceso corresponden al año 2012.
[53] Datos extraídos de los informes sobre el estado de la construcción de edificios elaborados por el Ministerio de Fomento entre 2008 y 2013 (Información nacional por provincias. Nº de viviendas por tipo de obra). Los datos de fecha más reciente a los que se ha tenido acceso corresponden al año 2012.

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de nuevas viviendas autorizadas	23.943	8.204	6.588	6.436	2.542	1.910

Los datos expuestos en los párrafos anteriores hacen referencia al primer hito del proceso de construcción de las viviendas: la autorización de su ejecución por los Ayuntamientos. En lo que respecta a su conclusión – último hito de ese proceso – los datos facilitados por el Ministerio de Fomento expresan también un importante descenso en el número de viviendas terminadas en nuestra provincia entre 2006 y 2013. Cabe distinguir, en este punto, entre vivienda libre y protegida.

En lo que respecta a la primera, la disminución del número viviendas libres terminadas anualmente durante el periodo señalado en el párrafo anterior ha sido extraordinaria: de 35.784 viviendas concluidas en 2006 se ha pasado a 737 en 2013, un 98 % menos. En cuanto a la vivienda protegida, la evolución ha sido diferente. Así, el número de calificaciones definitivas de vivienda protegida que otorgan los Ayuntamiento una vez que estas son concluidas ha experimentado en la provincia ascensos y descensos anuales desde el inicio de la crisis, aunque manteniéndose siempre esa cifra por encima de las 950 calificaciones. Sin embargo, en el año 2012, y sobre todo en 2013, el número de calificaciones ha descendido de forma considerable – de manera similar a lo ocurrido en el conjunto del Estado y en la Comunidad andaluza –. En 2012, las calificaciones descendieron a 703 y en 2013 sólo se han contabilizado 111.

Todos los datos anteriores se recogen en el cuadro siguiente[54]:

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nº viviendas libres terminadas	35.784	28.660	25.613	16.092	10.400	4.541	3.094	737
Nº calificaciones definitivas de vivienda protegida	1.045	965	1.541	958	1.650	1.029	703	111

Hasta aquí las observaciones relativas a la ejecución de nuevas viviendas. En lo que respecta a la rehabilitación de viviendas, en Málaga, como en el conjunto del estado y en Andalucía, este tipo de actuaciones ha evolucionado de manera diferente a las de obra nueva. En nuestra provincia, de conformidad con la información que se contiene en el cuadro siguiente, la cifra de viviendas para las que se han otorgado licencias de rehabilitación ha experimentado continuas subidas y bajadas en los últimos años. En el año 2011 el número de viviendas respecto de las que se autorizaron actuaciones de rehabilitación sufrió un importante descenso, pues de 985 viviendas se pasó a 278. No obstante, en 2012 esa cifra volvió a subir hasta 403 viviendas[55].

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de viviendas respecto de las que se han	508	306	407	985	278	403

[54] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Vivienda libre. Número de viviendas libres terminadas y número de calificaciones definitivas (planes estatales y planes autonómicos) http://www.fomento.gob.es/.

[55] Datos extraídos de los informes sobre el estado de la construcción de edificios elaborados por el Ministerio de Fomento entre 2008 y 2013 (Información nacional por provincias. Nº de viviendas por tipo de obra). Los datos de fecha más reciente a los que se ha tenido acceso corresponden al año 2012.

concedido licencia de rehabilitación						

En cuanto a la rehabilitación protegida, la evolución de las actuaciones de esta naturaleza es similar a la experimentada a nivel autonómico: espectacular incremento del conjunto de aprobaciones definitivas de rehabilitación en 2013. Así, mientras que en 2011, en la provincia sólo se otorgaron 13 aprobaciones, en 2013 han sido 993[56].

Transacciones inmobiliarias

En lo que se refiere a la evolución del volumen de las transacciones inmobiliarias – compraventa de viviendas –, en la provincia de Málaga, como en el conjunto del Estado y de la Comunidad Autónoma andaluza, las operaciones de compraventa han caído de forma considerable desde el estallido de la crisis.

En este sentido, la evolución de las transacciones inmobiliarias en nuestra provincia ha seguido una línea muy similar a la experimentada a nivel nacional: disminución considerable del la cifra anual de transmisiones desde el estallido de la crisis a la actualidad pese a los ligeros incrementos de los años 2010 y 2012. Así, mientras que en 2007 en la provincia se celebraron más de 40.000 negocios de compraventa – concretamente 40.314 – en 2013 sólo se han realizado 18.615, menos de la mitad – aunque la cifra de transmisiones más baja se alcanzó en 2011, con 17.542 –. Los datos facilitados por el Ministerio de Fomento sobre estos extremos se recogen en el siguiente cuadro[57].

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Número total de transacciones	40.314	26.430	22.224	22.568	17.542	19.340	18.615

Evidentemente, de las operaciones realizadas, la mayoría ha tenido lugar en el mercado de la vivienda libre. En el cuadro siguiente puede observarse la evolución del número de transacciones de este tipo de vivienda experimentada entre 2007 y 2013[58].

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013

[56] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Vivienda y rehabilitación protegidas. Rehabilitación protegida. Número de aprobaciones definitivas. Planes estatales y planes autonómicos http://www.fomento.gob.es/.
MADECA proporciona información estadística diferente relativa a actuaciones protegidas de rehabilitación de viviendas en la provincia, aunque no se precisa si las cifras que arroja esa información se refieren a actos de aprobación o desarrollo o culminación de tales actuaciones. De conformidad con estos datos, en los últimos años ha disminuido el número de actuaciones de tal naturaleza en la provincia: 7.755 en 2009, 2.391 en 2010, 1.000 en 2011 y 670 en 2012. Reiteramos que no es posible determinar si lo que se han reducido son las aprobaciones, el desarrollo o al terminación de las actuaciones protegidas de rehabilitación.
Esta información se ha obtenido del observatorio socioeconómico. Actividad económica. Planeamiento construcción y vivienda. Actuaciones protegidas de rehabilitación de vivienda

[57] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Transacciones inmobiliarias (compraventa). Número total de transacciones inmobiliarias de vivienda. http://www.fomento.gob.es/.

[58] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Transacciones inmobiliarias (compraventa). Número de transacciones inmobiliarias de vivienda libre. http://www.fomento.gob.es/.

Número de transacciones de vivienda libre	38.976	24.830	21.395	21.206	16.628	18.722	18.106

En lo que respecta a la vivienda protegida, en nuestra provincia la cifra de transacciones anuales ha sufrido continuos altibajos desde 2007, aunque en los últimos tres años se ha registrado un descenso importante en el número de operaciones efectuadas. De esta manera, en 2013 únicamente se han realizado 509 transmisiones de vivienda protegida, siendo así que en los años anteriores el número de negocios de compraventa celebrados se ha situado en torno a los 1000, o por encima. Así se aprecia en la tabla que se incorpora a continuación.[59]

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Número de transacciones de vivienda protegida	1.338	1.600	829	1.362	914	618	509

Precio de la vivienda

En la provincia de Málaga, los precios de la vivienda libre y de la vivienda protegida han experimentado en esencia una evolución parecida a la del conjunto del estado y de la Comunidad Autónoma andaluza: descenso ininterrumpido desde el pinchazo de la burbuja inmobiliaria en el caso de la vivienda libre y variaciones moderadas en el caso de la vivienda protegida.

El precio de la vivienda libre en Málaga se ha mantenido, por lo general, en niveles superiores a la media nacional y autonómica. Sólo prácticamente en la segunda mitad del pasado año 2013, el precio del m^2 se ha situado en la provincia por debajo del nivel alcanzado en el conjunto del Estado.

Como ocurrió en el conjunto del Estado y de la Comunidad andaluza, la vivienda libre en la provincia de Málaga alcanzó los precios más altos en los años 2007 y 2008. Durante ese período el precio de la vivienda libre en la provincia se mantuvo por encima de los 2.200 euros/m^2 – el precio más alto se alcanzó en el primer trimestre de 2008, 2.348 euros/m^2 –. Desde ese momento, el precio no ha hecho sino descender, habiéndose alcanzado en el último trimestre de 2013 – 1.447,2 euros/m^2 – el precio más bajo desde el segundo de 2003 –. En el primer trimestre de 2014 el precio de la vivienda libre en la provincia ha experimentado un ligero incremento hasta situarse en 1.466,3 euros/m^2 (1,3 % más alto respecto del trimestre anterior). Se ha alterado, por tanto, la evolución a la baja que seguía el precio en Málaga desde el segundo trimestre de 2008 y que se mantiene en el nivel estatal y autonómico. En cualquier caso, no creemos que el cambio de tendencia experimentado por el precio de la vivienda libre en nuestra provincia, que puede ser puntual, permita hablar ya del inicio de la recuperación del sector de la vivienda en Málaga[60].

En lo que respecta al precio de la vivienda protegida, como hemos apuntado, ha seguido una evolución diferente al de la vivienda libre. En este sentido, en el caso de la vivienda sujeta algún régimen de protección, su evolución ha sido justamente inversa: se ha venido incrementando en la provincia durante este período de crisis hasta el primer trimestre de 2013, cuando se alcanzó el precio más alto de los últimos años: 1.225.2 euros/m^2. En el trimestre siguiente el precio de la

[59] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Transacciones inmobiliarias (compraventa). Número de transacciones inmobiliarias de vivienda protegida. http://www.fomento.gob.es/.

[60] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Precios de la vivienda. Precios de vivienda libre. http://www.fomento.gob.es/.

vivienda protegida en nuestra provincia comenzó a caer, tendencia que se mantiene en el primer trimestre del año en curso. Según los datos más recientes facilitados por el Ministerio de Fomento, en ese periodo el precio se ha situado en 1.133 euros/m^2 [61].

Vivienda en alquiler

Por último, en cuanto al precio de la vivienda en alquiler, en la provincia de Málaga, como en el conjunto del territorio nacional y en Andalucía, su precio ha caído en los últimos años. En este sentido, entre marzo de 2010 – datos más antiguos a los que se ha tenido acceso – hasta marzo de 2014, el precio medio ha pasado de 7,13 euros/m^2 al mes a 6,20[62].

2.3. CONCLUSIONES: AGOTAMIENTO DEL MODELO PRODUCTIVO

Los datos expuestos en este epígrafe reflejan el absoluto agotamiento del modelo productivo en el que ha funcionado el ramo de la construcción y la vivienda durante los últimos años del pasado siglo y primera década del presente. Los problemas de los que adolece esta actividad, que aunque agravados por una coyuntura económica general desfavorable tienen carácter estructural, afectan de manera despiadada a un sector de la construcción asfixiado, en el que la tasa de paro se sitúa en el 25 %, y respecto del que aún no se observan datos que anuncien – no al menos de forma clara – el inicio de su recuperación. Al respecto cabe hacer las siguientes consideraciones.

En lo que respecta a la situación de la obra de iniciativa pública, los datos a los que se ha tenido acceso expresan una drástica disminución, en la provincia de Málaga como en el conjunto del Estado y de Andalucía, de la inversión que realizan en ella las Administraciones Públicas, circunstancia que queda reflejada en el descenso del volumen de la licitación en construcción. Se ha indicado, en este sentido, que la caída de la inversión en obra pública en la provincia entre 2007 y 2012 ha alcanzado el 87 %. Ciertamente, la información sobre el valor de la licitación de obra pública correspondiente al pasado 2013 y al primer trimestre de 2014 indica un incremento importante en la inversión. Habrá, pues, que observar si en los próximos meses se mantiene esa tendencia al alza que contribuya a la recuperación del sector.

La misma evolución a la baja se observa si se analiza la información estadística relativa al número de licencias de obras y de certificados de fin de obra otorgados en los últimos años; información que viene a ser reflejo del estado de la construcción en general, y particularmente de la que es promovida por el sector privado. Así, de conformidad con los datos examinados, la autorización y la ejecución de nuevos edificios ha decrecido de manera muy importante en los últimos años, tanto en el conjunto del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, como en la provincia de Málaga, donde el otorgamiento de licencias para la ejecución de edificios de nueva planta se ha reducido a un tercio de las concedidas en 2007, y se visan certificados fin de obra de menos de una octava parte de los edificios que se certificaron en ese mismo año.

Una valoración diferente merece el estado de la obra de rehabilitación de edificios. En nuestra provincia las actuaciones de esta naturaleza se han incrementado en los últimos años, de manera que hoy el número de edificios respecto de los que se autoriza la rehabilitación es casi el mismo que

[61] Información estadística del Ministerio de Fomento. Vivienda y actuaciones urbanas. Precios de la vivienda. Precios de vivienda protegida. http://www.fomento.gob.es/.
[62] Informes trimestrales de la vivienda en alquiler en España 2011-2014. Fotocasa. http://prensa.fotocasa.es Los datos se refieren al precio de alquiler de la vivienda libre.

el de los que se construyen. Esta circunstancia apunta a una reconversión del sector, cuestión sobre la que se volverá más adelante.

Por su gran trascendencia económica y social, el subsector de la vivienda merece unas consideraciones específicas.

Como ha ocurrido en general con la construcción de edificios, la ejecución de nuevas viviendas se ha resentido enormemente desde el estallido de la crisis. Así, la información analizada sobre licencias otorgadas y viviendas terminadas reflejan una caído extraordinaria de la construcción de vivienda nueva en la provincia de Málaga, donde llegaron a construirse en un año – 2003 – casi 65.000. Los datos examinados manifiestan, además, que, de momento, no parece que esa tendencia vaya a cambiar pues, de conformidad con esos datos, las cifras más bajas en lo que a construcción de vivienda se refiere corresponden al último año, en el que se ha producido también un descenso muy importante en el número de calificaciones definitivas de viviendas protegidas.

Por lo demás, en lo que respecta a la rehabilitación de vivienda, las cifras sobre el número de viviendas sobre las que se han autorizado este tipo de intervenciones han sufrido vaivenes desde 2007. El dato más reciente facilitado por el Ministerio de Fomento, correspondiente al año 2012, indica que en ese año se autorizaron actuaciones de rehabilitación de 403 viviendas. En lo que se refiere a la rehabilitación protegida, en el último año se ha producido en nuestra provincia, como en general en toda Andalucía, un aumento muy importante en el número de aprobaciones definitivas de actuaciones de rehabilitación.

La drástica disminución de la ejecución de nuevas viviendas se enmarca, lógicamente, en un contexto de crisis de un mercado en el que los precios no han dejado de bajar, al igual que las transacciones inmobiliarias.

En cuanto a esto último, las transacciones inmobiliarias, como decimos, se han reducido notablemente durante los últimos años. Así, en la provincia de Málaga en 2013 se han realizado menos de la mitad de operaciones de compraventa que en 2007 – 18.615 frente a 40.314 –.Esta disminución en el número de transacciones de vivienda, por lo demás, afecta tanto a la vivienda libre como a la protegida.

En lo que respecta al precio de la vivienda, el de la vivienda libre ha seguido en general, y en la provincia de Málaga, un proceso de ininterrumpido descenso que ha llevado a situarlo en el último trimestre de 2013 en su nivel más bajo de los últimos 10 años. En el primer trimestre de 2014 el precio de la vivienda se ha incrementado ligeramente en nuestra provincia – no así en el conjunto del Estado ni de la Comunidad andaluza –. Habrá que observar si esa subida se consolida en los próximos meses. El precio de la vivienda protegida ha experimentado una evolución diferente: se ha incrementado en la provincia de Málaga durante este período de crisis hasta el primer trimestre de 2013, momento en que se inició una tendencia a la baja que se ha mantenido durante el primer trimestre de 2014.

Por último, el mercado de la vivienda en alquiler sigue teniendo en España mucho menos peso que los países de nuestro entorno. Sólo un 16,9 % del parque de viviendas de nuestro país son viviendas en alquiler, y asimismo, únicamente el 17 % de la población española viven en régimen de alquiler.

En cuanto al precio de la vivienda en alquiler, en nuestra provincia, como también en el conjunto del Estado y de Andalucía, ha sufrido caídas importantes desde el estallido de la crisis inmobiliaria.

En definitiva, la situación de crisis que sufre el ramo de la construcción y la vivienda desde finales de la década pasada no ha hecho sino agudizarse. El modelo productivo del sector está agotado y es precisa una reconversión que debe orientarse hacia la regeneración y renovación del tejido urbano,

la rehabilitación edificatoria y el fomento del alquiler de viviendas como medidas que contribuyan a revertir la situación y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Algunas de las propuestas contenidas en el I Plan estratégico apuntaban en esa dirección. Es preciso profundizar en ellas y reconstruirlas e incorporar otras teniendo en cuenta el marco normativo con incidencia en el sector que se ha venido configurando en los últimos años.

3. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL I PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE MÁLAGA EN MATERIA DE CONSTRUCCIÓN Y VIVIENDA

El examen de las reflexiones y propuestas contenidas en el I Plan estratégico de la provincia requiere situarse en el contexto en el que este instrumento fue elaborado y aprobado. Y a este respecto, si hay un escenario que ha variado desde ese momento a la actualidad, ese es el de la construcción y la vivienda.

En efecto, la confección del I Plan estratégico se enmarca o toma como referencia un momento de auge absoluto de este sector, el primer lustro de la pasada década. El propio Plan pone manifiesto el importante papel que este ramo de actividad desempeñaba en la economía no sólo malagueña, sino también andaluza y del conjunto del Estado – circunstancia que precisamente agudiza los efectos de la crisis que viene padeciendo –. En este sentido, tal y como señala el Plan, por entonces, el potente sector de la construcción e inmobiliario representaba cerca del 11 % del PIB provincial y la construcción de inmuebles en Málaga suponía el 14 % de la actividad en España y 54 % de toda la construcción en Andalucía.

El Plan hace también referencia al enorme crecimiento de la construcción residencial que se vivió en aquel momento en nuestra provincia, especialmente en el litoral oeste. Así, el instrumento destaca el 210 % de aumento en la construcción de viviendas libres – fundamentalmente turísticas – observado en el año 2002 en la Costa occidental, una zona en la que el volumen de ejecución de nuevos inmuebles se mantuvo a un ritmo vertiginoso en los primeros años de la década pasada.

Igualmente, el instrumento alude al importante incremento en los precios de la vivienda que se experimentó en la provincia por aquellos años. Así, según se indica en el Plan, entre 2001 y 2002 Málaga fue la segunda provincia española en la que más aumentó el precio de la vivienda usada y la cuarta respecto de las de nueva construcción.

Como puede observarse, la situación del sector era totalmente opuesta a la actual. No obstante, en ese momento comenzaban a ponerse de manifiesto algunos problemas derivados del modelo productivo del ramo de la construcción que han terminado por llevarnos a la situación actual. El referido encarecimiento de la vivienda, por un lado, y la drástica disminución de la ejecución de vivienda protegida, mucho menos rentable para el promotor – menos del 2 % del total de viviendas construidas en 2002, frente al 26,3 % de 1997 – llevó a que un amplio sector de la población comenzase a tener acceso a la oferta de viviendas entonces existente.

Así las cosas, el I Plan estratégico apunta la importancia fomentar la construcción de viviendas de protección oficial mediante la introducción de mecanismos que hagan atractivo a los promotores la entrada en el mercado de la vivienda protegida. Además, la ejecución de este tipo de residencia encontraría impulso en la por entonces recién aprobada Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, que estableció ya la obligación de reservar un porcentaje de suelo de uso residencial para construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección. Asimismo, el Plan se hace eco del escaso peso de la vivienda en régimen en alquiler en nuestro país, e identifica, como reto en la provincia, la necesidad de construir viviendas en este régimen.

Estas líneas de acción la canalizó el I Plan estratégico a través de un proyecto denominado "Vivienda asequible y de calidad", enmarcado en el programa "infraestructuras para la vida cotidiana", que formaba parte del Pacto por la calidad de vida. En dicho proyecto, entre otras actuaciones, se propuso "*lograr la construcción de 500 viviendas de VPO anuales; fomentar el mercado de alquiler*

hasta alcanzar el 30 % en 2010" – objetivo enormemente ambicioso que obviamente no se ha alcanzado – así como ejecutar *"viviendas sociales en régimen de alquiler y renta baja"*.

En relación con lo anterior, ha de señalarse que pese a la aparente apuesta por la vivienda de alquiler que hace el Plan, la realidad es que ello no se tradujo en una acción verdaderamente decidida dirigida a la implantación y normalización de esta forma de acceso a la vivienda. En este sentido, el propio instrumento se refiere a la suscripción – en fechas coincidentes con la elaboración de las aludidas propuestas – de una serie de convenios entre la Junta de Andalucía y 32 municipios de la provincia para construir 7.124 viviendas, de las cuales 6.760 fueron en régimen de venta y sólo 364 de alquiler.

Por lo demás, tampoco parece que en últimos años se haya impulsado desde la Diputación la promoción de viviendas en este tipo de régimen. A este respecto, la empresa provincial para la vivienda (EMPROVIMA), de las promociones de vivienda que ha ejecutado en los últimos años, únicamente una lo ha sido en régimen de alquiler – en el municipio de Humilladero – según la información que facilita la propia entidad[63].

Por lo demás, el programa "Vivienda asequible y de calidad" incluyó entre sus objetivos favorecer la *"utilización del patrimonio edificado y no de nueva construcción, con lo que se incita a la mejora y conservación del patrimonio inmobiliario"*. Y de conformidad con este objetivo propuso *"fomentar la rehabilitación del patrimonio edificado y, con ello la ciudad concentrada, no dispersa, más sostenible social y mediambientalmente, incorporando las ventajas fiscales y las condiciones exigidas para la vivienda de promoción pública de nueva construcción"* En este punto, ha de reconocerse al Plan el haber apuntado, en un momento de auge de la construcción de nueva planta, una línea de acción que hoy se presenta como prioritaria por las nuevas normas y planes sobre vivienda.

Estas son, esencia, las propuestas que realizó el primer Plan estratégico de la provincia en materia de vivienda. Como ha podido observarse, entre ellas se recogen actuaciones estratégicas que hoy constituyen parte esencial del contenido de las nuevas políticas de vivienda, si bien es cierto que la implantación de las mismas no se hizo del todo efectiva. En todo caso, debe tenerse presente que los problemas existentes al tiempo en que se formularon esas propuestas no eran los mismos que los del presente momento y, consecuentemente, el enfoque con que se adoptaron fue distinto del que actualmente han de seguir las medidas sobre vivienda.

En este sentido, ciertamente, la dificultad en el acceso a una residencia que afectaba en aquel momento a amplios sectores de la población constituía un problema de primer orden. Sin embargo, esa era el único aspecto negativo, por entonces claramente apreciable, de un modelo productivo que reportaba a los empresarios grandes resultados y que situaba las cifras de empleo en un nivel óptimo. El escenario hoy es muy diferente. Junto al problema de la dificultad en el acceso a la vivienda, la realidad actual muestra que un gran número de empresas promotoras han ido a la ruina y que la tasa de paro ha alcanzo un nivel extraordinariamente alto. Por ello, las actuaciones que se propongan hoy en materia de vivienda no deben contemplarse – exclusivamente – como un medio para solucionar un problema de acceso a la vivienda, sino como un instrumento que se enmarca en un proceso de completa reconversión del sector de la construcción.

El I Plan estratégico de la provincia contiene, además de las que se acaban de analizar sobre vivienda, otras reflexiones y propuestas sobre cuestiones vinculadas con la construcción, tales como las infraestructuras viarias (trasporte), la calidad del turismo o los espacios industriales, que constituyen también sectores específicos y son objeto de tratamiento independiente.

[63] Información sobre promociones entregadas y en ejecución hasta 2012. http://www.emprovima.com/.

Sí merecen consideración especial los contenidos del Plan que se refieren al modelo urbanístico de la provincia, cuyo estudio se encuadró en el proyecto "Desarrollo urbanístico sostenible", dentro del programa "actividades económicas: construcción y sector inmobiliario", del Pacto por el crecimiento equilibrado y el empleo.

Según se indica en el propio Plan, el referido proyecto "Desarrollo urbanístico sostenible" fue uno de los que más repercusión tuvo en la fase de diagnóstico, y el modelo urbanístico de la costa del sol – y su extensión hacia la zona del interior – una de las cuestiones que suscitó más debate. A este respecto, como elemento para la reflexión, la Diputación de Málaga solicitó al Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España la elaboración de un estudio sobre nuevas alternativas y medidas que debían desarrollarse para evitar los problemas de saturación y de colapso urbanístico en la provincia.

El estudio arrojó como resultado que, efectivamente, el crecimiento urbanístico incontrolado y desmesurado había llevado a un aumento de la densidad y la presión del número de alojamientos en la Costa del 185 %, con el que se alcanzó la cifra de 1.626 plazas por kilómetro cuadrado frente a las 75 de España y las 150 de Europa. Esta circunstancia, además, genera unos efectos negativos sobre el turismo.

En este contexto, las actuaciones propuestas en materia de desarrollo urbano por el Plan hubieron de inspirarse en criterios que orientasen los nuevos crecimientos y las actuaciones en el espacio urbano consolidado hacia pautas más sostenibles: recuperación y reconversión del espacio público para mejorar la calidad de los ciudadanos; contención inmobiliaria y orientación hacia el modelo de ciudad de ciudad y urbanismo compacto frente al disperso.

Esos criterios trazan líneas de actuación importantes, algunas de las cuales están siendo potenciadas por las nuevas normas y políticas sobre vivienda. Nos referimos a la recuperación y regeneración del espacio público, una vía de acción alternativa al modelo de crecimiento difuso sobre la que se profundizará más adelante.

En cualquier caso, pese a la situación de colapso y las advertencias provenientes de expertos en los diversos campos con incidencia en el territorio, las nuevas directrices sobre ocupación y construcción de ciudad no terminaron de calar y las actuaciones de carácter expansivo han continuado ejecutándose mientras la coyuntura económica ha sido favorable. El estado actual de la construcción y del mercado de la vivienda parece un escenario propicio para una verdadera reflexión que conduzca a la adopción de un modelo territorial y urbanístico basado en pautas más sostenibles.

Al respecto, ha de señalarse que desde la elaboración del I Plan de actuaciones estratégicas, la Junta de Andalucía ha aprobado diversos planes de ordenación del territorio que incluyen a la provincia de Málaga en su ámbito de aplicación. Se trata del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía – de ámbito autonómico – promulgado en el año 2006, y de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la Costa del Solo oriental – Axarquía (2006); de la Costa del Sol occidental (2006); y de la aglomeración urbana de Málaga (2009). Además, actualmente se halla en tramitación el Plan de Protección del Corredor de Andalucía, que incide evidentemente en el territorio de todos los municipios costeros de la provincia. Estos instrumentos, que constituyen el marco de referencia de la planificación urbanística municipal, han de contribuir a que los futuros crecimientos se lleven a cabo de manera equilibrada, con arreglo a criterios de sostenibilidad.

Sea como fuere, es necesario incidir en la importancia de adoptar un nuevo modelo de ciudad. La orientación de las políticas urbanas hacia el modelo de ciudad compacta, configurado a partir de una diversidad instrumentos normativos y no normativos – fundamentalmente de origen comunitario – no puede quedarse en una mera declaración de intenciones, siendo así que derecho urbano

sostenible constituye ya un principio de actuación jurídicamente vinculante consagrado por la Ley estatal de Suelo.

4. EL MARCO PARA EL FUTURO. ASPECTOS CLAVE DE LAS NUEVAS POLÍTICAS SOBRE CONSTRUCCIÓN Y VIVIENDA

En el epígrafe primero del presente dictamen, que ha tenido por objeto el análisis de la realidad actual del sector de la construcción y la vivienda, se ha puesto de manifiesto, sobre la base de la información estadística examinada, que el modelo productivo en el que se ha sustentado este ramo de actividad se encuentra hoy agotado. Los problemas de los que adolece el sector, en cuanto derivados de un modelo fuertemente consolidado, tienen, por tanto, carácter estructural y no coyuntural.

En efecto, una actividad basada casi exclusivamente en la creación de nueva ciudad, y particularmente en la ampliación del parque residencial mediante la construcción de vivienda nueva para su venta – el parque de vivienda actual suma aproximadamente 26 millones, un 23 % superior al existente en 2001[64] – ha generado unos efectos devastadores desde el punto de vista económico y social. Así lo demuestran los datos referidos en el epígrafe primero, de los que, además, no se deduce atisbo alguno recuperación a corto plazo.

Todo ello impone la necesidad de reconvertir el sector de la construcción y la vivienda. Una reconversión que debe orientar este ramo de actividad hacia la ciudad consolidada, piedra angular sobre la que debe sustentarse las acciones que emprendan para recuperar la actividad de la construcción: la regeneración y renovación del tejido urbano, la rehabilitación de edificios y el fomento del alquiler del parque residencial existente.

Estas son justamente las directrices que, en la actual coyuntura y comprobadas las carencias del actual modelo productivo del sector de la construcción, propone el Ministerio de Fomento. En este sentido, el Plan de Infraestructura, Transporte y Vivienda que ha elaborado el Ministerio para el horizonte 2012-2014 (en adelante, PITVI) señala como líneas directrices de las nuevas políticas en materia de urbanismo, vivienda y suelo, las siguientes:

- Transitar desde un urbanismo centrado en el desarrollo y el crecimiento de la ciudad hacia otro que tenga como meta esencial la regeneración y el reciclaje del espacio urbano y la sostenibilidad. A este respecto, entre los propósitos del Ministerio en este ámbito se encuentran mejorar las condiciones de los tejidos urbanos ya existentes y promover la regeneración urbana integrada de barrios completos.

- Pasar de unas políticas de suelo que han favorecido el monocultivo residencial hacia otras que fomenten la innovación, las actividades productivas, el desarrollo económico y la competitividad

- Cambiar una cultura de acceso a la vivienda vinculada a la propiedad por otra que tenga en el alquiler una opción deseable y preferente.

- Reorientar el sector basculando su actividad desde la construcción de vivienda nueva hacia la rehabilitación de viviendas y edificios[65].

Se trata, en definitiva, de recuperar la actividad mediante su reconversión hacia formas de actuación más sostenibles, que se ajusten a la realidad actual de la construcción y la vivienda y resuelvan los desequilibrios generados por el modelo de expansión urbana y creación de vivienda nueva.

[64] Plan de infraestructuras, transporte y vivienda (2012 – 2024) del Ministerio de Fomento, pág. III.5
[65] PITVI, pág. III.18

De conformidad con ello, el conjunto de las Administraciones Públicas – particularmente la estatal y la autonómica – viene trabajando en la creación de un nuevo marco normativo que persigue la consecución de ese objetivo. A este respecto, el PITVI refiere como fines de la actividad normativa emprendida los siguientes:

- Favorecer el desarrollo de un mercado del alquiler eficiente y asequible para las familias, especialmente las que tienen mayores dificultades en el acceso a la vivienda y los jóvenes,

- Incentivar la actividad de reforma y rehabilitación de viviendas y edificios, así como la regeneración urbana, en coordinación con las comunidades autónomas,

- Impulsar la actividad del sector, eliminando trabas o requisitos innecesarios,

- Acelerar el proceso de saneamiento del sector, en concreto la absorción del stock de vivienda nueva sin vender como requisito previo para su normalización y retomar la actividad.

Así pues, regeneración y renovación urbana, rehabilitación y fomento del alquiler de viviendas constituyen los pilares sobre los que deben asentarse las políticas sobre construcción y vivienda que adopten las Administraciones Públicas y entidades vinculadas en los próximos años. Todas esas líneas de actuación serán analizadas en las páginas siguientes, tomando en consideración los instrumentos normativos adoptados en relación con las mismas.

Pero estimamos que junto éstas, existen otras cuestiones que han de ser abordadas en el presente dictamen por constituir, a nuestro juicio, elementos importantes de toda política urbana sobre construcción, suelo y vivienda.

En primer lugar, la existencia de miles de edificaciones ilegales constituye una realidad que no ha sido aún abordada adecuadamente por los poderes públicos. Durante los años del urbanismo feroz, de la expansión urbanizadora y residencial desmedida, las Administraciones han mostrado una enorme pasividad en el ejercicio de control de las actuaciones urbanísticas ejecutadas al margen de la legalidad, circunstancia que ha permitido su consolidación y generado problemas que, por la importancia de los intereses y derechos implicados, resulta difícil de tratar.

En el actual contexto de crisis del sector de la construcción y la vivienda se asiste, como se ha podido comprobar, a una paralización de toda actividad de construcción dirigida a la creación de nueva ciudad, y se preconiza una reconversión que oriente tal actividad hacia el tejido urbano y residencial existente. Pues bien, de ese tejido forman parte también las actuaciones urbanísticas ejecutadas ilegalmente, cuya regularización exige en muchos casos obras de ajuste de los edificios o de reurbanización del entorno en el que se sitúan, intervenciones que se realizan, por tanto, sobre el medio urbano existente. De este modo, las operaciones regularizadoras se ajustan plenamente a las nuevas orientaciones de las políticas urbanas.

En segundo lugar, las políticas urbanas han de adoptar una perspectiva de futuro, aportando soluciones dirigidas a evitar que vuelva a incurrirse en errores cometidos en el pasado. El urbanismo de expansión, de crecimiento urbano ilimitado, propició prácticas profundamente insostenibles que han generado enormes impactos, no sólo desde el punto de vista económico – como se ha visto – sino también desde la óptica ambiental y social. Por ello, las políticas sobre suelo, construcción y vivienda deben tratar de definir un modelo de ciudad basado en criterios de sostenibilidad, que garantice la calidad de vida de los ciudadanos, sin comprometer la de las generaciones futuras, y resuelva los desequilibrios generados por el anterior modelo.

Ya se ha indicado que el elemento clave del futuro de la construcción y la vivienda es la reconversión del sector que oriente la actividad hacia la ciudad existente. Éste es uno de los aspectos que obviamente integra el modelo de ciudad sostenible, pero no el único. Así junto a ésta, existen otras cuestiones a considerar en la definición de la nueva ciudad, debiendo tenerse en cuenta, además, que cuando en un horizonte – todavía no del todo cierto – los núcleos urbanos vuelvan a expandirse, habrán de hacerlo con arreglo a unas pautas diferentes de las seguidas hasta ahora.

Estos asuntos serán también abordados, teniendo en cuenta los instrumentos internacionales y comunitarios adoptados al respecto.

4.1 REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN DEL TEJIDO URBANO Y REHABILITACIÓN EDIFICATORIA

Como señala literalmente el PITVI, *"la recuperación de la actividad pasa por una reconversión de la misma hacia formas de actuación más sostenibles a medio plazo, menos sustentadas en la construcción de nueva ciudad y más orientadas a la regeneración de la ciudad consolidada."* Y para ello, es necesario *"ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación."*[66]

Ese marco normativo viene constituido por la reciente Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana (en adelante, LRRRU). Esta disposición normativa establece el régimen básico de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación del tejido urbano existente, diseñando un estatuto elemental que se orienta a la consecución de un *"desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano."*[67]

La Ley engloba todas estas intervenciones bajo el concepto "actuaciones sobre el medio urbano", que define como *"aquéllas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos."*[68] Se trata de una definición imprecisa de estas actuaciones que, no obstante, y a afectos de una reglamentación más completa, es reconducible a los tipos de actuaciones de transformación urbanística y edificatorias que regula el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante, TRLS)[69].

En este sentido, en lo que hace a las actuaciones que tienen por objeto la regeneración o reconversión del tejido urbano existente, a efectos del TRLS, éstas pueden encajarse en las de reforma o renovación de la urbanización y en las de de dotación, reguladas en dicho texto legal.

Las primeras son, de acuerdo con esa norma, las que tienen por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado para crear, junto con las correspondientes

[66] PITVI, págs. III.20 y III.21
[67] Art. 1 de la LRRRU.
[68] Art. 7 de la LRRRU.
[69] La LRRRU regula, como decimos, algunos aspectos elementales de la ordenación y gestión de las denominadas actuaciones sobre el medio urbano. No obstante, se trata de un régimen básico que requiere el complemento de otras disposiciones, como la Ley estatal de suelo – a efectos, por ejemplo, de valoraciones del suelo y los edificios – y sobre todo de la Ley de ordenación urbanística andaluza.

infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas conectadas funcionalmente con la red de los servicios urbanos[70]. Por su parte, se entiende por actuaciones de dotación las que tienen por objeto *"incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste."*[71]

En cuanto a las actuaciones sobre el medio urbano que, de conformidad con la LRRRU, tienen por objeto la rehabilitación de edificios, es evidente que integran las que el TRLS denomina de "rehabilitación edificatoria". De conformidad con esa disposición, estas actuaciones consisten en *"la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación."*[72]

La iniciativa para proponer la ordenación de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbana corresponde, según la LRRRU, tanto a las Administraciones Públicas y las entidades adscritas o dependientes de las mismas, como a propietarios, en concreto: comunidades o agrupaciones de comunidades de propietarios, cooperativas de vivienda constituidas al efecto, propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas, titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores[73].

Propietarios y Administraciones Públicas son, igualmente, los sujetos obligados a la ejecución de las obras comprendidas en estas actuaciones de regeneración, renovación y rehabilitación. En el caso de las Administraciones, quedan obligadas a la realización de tales obras cuando afecten a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal para los propietarios de asumir su coste, o cuando financien parte de la operación con fondos públicos, en los supuestos de ejecución subsidiaria, a costa de los obligados[74].

El desarrollo de estas actuaciones va a requerir en muchas casos la previa innovación del planeamiento urbanístico, lo que habrá de realizarse siguiendo los trámites que al efecto prevé la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA). En todo caso, será preciso delimitar y aprobar un ámbito de actuación conjunta, que podrá ser continuo o discontinuo, o, en su caso, identificar la actuación aislada que corresponda[75].

En relación con lo anterior, cabe señalar que la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, prevé la posibilidad de que las Administraciones andaluzas delimiten ámbitos de actuación regeneradora o rehabilitadora del tejido urbano. Se trata de las denominadas áreas de rehabilitación integral de barrios y centros históricos[76], para cuya ejecución la Administración de la Junta de Andalucía, los municipios y otras Administraciones implicadas pueden

[70] Art. 14.1.a.2) del TRLS.
[71] Art. 14.1.b) del TRLS.
[72] Art. 14.2.b) del TRLS.
[73] Artículo 9 de la LRRRU. Con independencia de que la iniciativa para la ordenación de estas actuaciones puede ser privada, el apartado segundo de ese precepto señala que las Administraciones Públicas deben adoptar medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisan cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética.
[74] Art. 8 de la LRRRU.
[75] Art. 10 de la LRRRU.
[76] Art. 18 de la Ley reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía. Asimismo, estas Áreas fueron previstas por el Plan concertado de vivienda y suelo de Andalucía 2008-2012, que se encuentra ahora mismo en vigor. Sobre ellas se volverá más adelante.

convenir el establecimiento de las áreas de gestión integradas que regula la LOUA. Estas últimas son, de conformidad con esa norma, ámbitos de actuación conjunta de las Administraciones que la constituyen, que asumen la obligación de coordinar e integrar las acciones que se desarrollen para la consecución de los objetivos perseguidos[77] – en el caso de las áreas de rehabilitación integral, la regeneración y renovación del tejido urbano existente –.

Sobre el contenido del acuerdo por el que se delimitan estos ámbitos, la LRRRU exige que incluya, como mínimo, un avance de la equidistribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución de la actuación proyectada, y, en su caso, el plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno a que dé lugar[78]. Por lo demás, su adopción comporta la declaración de utilidad pública o interés social a efectos expropiatorios y de venta y sustitución forzosa de los bienes y derechos necesarios para la ejecución de la actuación, y legitima la ocupación de espacios libres o de dominio público de titularidad municipal que sean indispensables para la instalación de elementos que garanticen la accesibilidad universal[79].

Por último, la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano reguladas en la LRRRU puede desarrollarse a través de cualquiera de las modalidades de gestión directa e indirecta previstas en la legislación sobre régimen jurídico, contratación pública y ordenación territorial o urbanística[80]. Por tanto, pueden participar en dicha actividad de ejecución, además de las Administraciones y las entidades vinculadas a ella, los propietarios o titulares de derechos afectados, en incluso entidades o sociedades que lo hagan por cualquier otro título[81]. A este respecto, la Ley prevé que cuando estas actuaciones sea de iniciativa pública, la Administración pueda adjudicar la ejecución de las obras por concurso público en el que pueden presentar ofertas cualesquiera personas físicas o jurídicas interesadas en asumir la gestión. Se abre la puerta, pues, a los promotores y constructores a la intervención en actuaciones de regeneración y renovación urbana y rehabilitación edificatoria. Una alternativa a la edificación nueva planta y a la urbanización expansiva en que se ha sustentado el modelo productivo del sector de la construcción. Ello, en línea con el objetivo de reconvertir y recuperar esta rama de actividad.

Estos son, en esencia, los elementos básicos del régimen jurídico de las actuaciones que tengan por objeto la regeneración y renovación del tejido urbano existente y la rehabilitación de las edificaciones. Las líneas trazadas por la LRRRU habrán de ser seguidas, por tanto, por las políticas públicas que incorporen tales objetivos – incluidas, desde luego, las de iniciativa municipal y provincial – y también por los proyectos que pretenda desarrollar la iniciativa privada.

En relación con las políticas públicas, ha de indicarse que los más recientes planes de vivienda nacional y autonómico – éste último aún en proceso de elaboración – incorporan y concretan en sus programas las directrices trazadas por la LRRRU. Así, buena parte de éstos se dirigen a la promoción de actuaciones de rehabilitación de edificios residenciales. Tales programas serán abordados de forma singular en el apartado siguiente, que se dedicará al análisis de las medidas y actuaciones que se refieren específica y exclusivamente a la vivienda.

Pero estos nuevos planes contienen, además, otros programas que no tienen por objeto – o al menos no por objeto exclusivo – la vivienda, sino que persiguen la recuperación o regeneración del tejido urbano en el que aquellas se integran junto con edificios destinados a usos distintos, dotaciones y otros elementos que conforman un entorno urbano determinado y delimitado.

[77] Arts. 144 a 147 de la LOUA.
[78] Art. 10 de la LRRRU.
[79] Art. 12 de la LRRRU.
[80] Art. 13 de la LRRRU.
[81] Artículo 15 de la LRRRU

Así, el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016[82], regula dos programas que se orientan a la consecución del fin definido en el párrafo precedente: el programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas y el programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas.

En lo que respecta al primero, su rúbrica anuncia ya que este programa se enmarca plenamente en las directrices y objetivos de la LRRRU. En efecto, su objeto no es otro que *"la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados"*; obras que se realizarán *"con la finalidad de mejorar los tejidos residenciales, y recuperar funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales."*[83]

Las actuaciones que tienen acceso a las subvenciones contempladas para este programa son las siguientes:

- La ejecución de obras o trabajos de mantenimiento e intervención en edificios y viviendas, instalaciones fijas, equipamiento propio y elementos comunes, a fin de adecuarlos a la normativa vigente.

- La ejecución de obras de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano tales como: obras de urbanización y reurbanización material de los espacios públicos (pavimentación, jardinería, infraestructuras, instalaciones, etc.); obras de mejora de la accesibilidad de los espacios públicos, y obras destinadas a mejorar la eficiencia ambiental en materia de agua, energía, uso de materiales, gestión de residuos y protección de la biodiversidad.

- Obras de demolición y edificación de viviendas de nueva construcción que tendrán que tener una eficiencia energética mínima B y cumplir las exigencias del Código Técnico de Edificación[84].

Por lo demás, el acceso a las ayudas previstas – de la que pueden beneficiarse tanto Administraciones como propietarios de edificios de viviendas afectados – requiere que los ámbitos de actuación de actuación que se definan cumplan determinadas condiciones. Particularmente, que comprendan al menos 100 viviendas – salvo si se delimitan en cascos históricos, núcleos rurales o las actuaciones a desarrollar son exclusivamente de renovación urbana (y otros supuestos excepcionales), en cuyo caso el número de viviendas podrá ser inferior – y que al menos un 60% de la edificabilidad sobre rasante existente tenga como destino el uso residencial de vivienda habitual[85].

En cuanto al programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas, éste persigue también la promoción de actuaciones de regeneración de tejidos urbanos existentes, pero que formen parte de proyectos de especial trascendencia, basados en alguna de las líneas estratégicas temáticas siguientes:

- Mejora de barrios: actuaciones en tejidos de bloques construidos entre 1940 y 1980 en la que destaquen aspectos como el incremento de la eficiencia energética, mejora de los accesos, recualificación del espacio público, dotación de nuevos equipamientos e impuso de la cohesión social y la actividad económica.

[82] Aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril.
[83] Art. 25 del Plan estatal de vivienda.
[84] Art. 26 del Plan estatal de vivienda.
[85] Arts. 27 y 28 del Plan estatal de vivienda.

- Centros y casos históricos: actuaciones de rehabilitación de edificios residenciales y de otros usos que cuenten con algún grado de protección patrimonial.

- Renovación de áreas funcionalmente obsoletas: actuaciones sobre tejidos con severas condiciones de obsolescencia funcional e inadecuación desde el punto de vista urbanístico y edificatorio.

- Renovación de áreas para la sustitución de infravivienda: actuaciones para la erradicación de la vivienda con deficiencias graves en seguridad, salubridad y habitabilidad.

- Ecobarrios: actuaciones en áreas residenciales en las que destaque el impulso de la sostenibilidad ambiental en los edificios y en los espacios públicos.

- Zonas turísticas: actuaciones de regeneración, esponjamiento y renovación urbanas en zonas turísticas con síntomas de obsolescencia o degradación, sobrecarga urbanística y ambiental o sobreexplotación de recursos[86].

Los beneficiarios, en este caso, pueden ser también las Administraciones y los propietarios de edificios de viviendas incluidos en el ámbito de actuación.

Hasta aquí el análisis de los programas sobre regeneración urbana contenidos en el vigente Plan estatal de vivienda. El Plan marco de vivienda y rehabilitación de Andalucía – aún en elaboración - también incorpora instrumentos y programas que tienen por objeto técnicas y actuaciones de recuperación del tejido urbano. Como se acaba de señalar, no es un Plan aprobado ni concluido en su configuración, pero en todo caso introduce ya con toda claridad su principales líneas de acción. Con independencia de ello, el Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012, actualmente vigente hasta tanto no se apruebe y publique el Plan marco, ya prevé instrumentos dirigidos a la regeneración urbana.

Así, en este instrumento se regulan las áreas de rehabilitación de barrios y centros históricos, identificados ahora en la Ley del Derecho a la Vivienda en Andalucía y a las que hemos hecho alusión antes. Según el Plan concertado, las áreas de rehabilitación constituyen un instrumento global para la rehabilitación integral de ámbitos urbanos, centrales o periféricos, afectados por problemas habitacionales, con el objetivo de mejorar las condiciones de alojamiento de la población y otros aspectos de carácter urbanístico, social y económico, mediante la integración, la coordinación y el fomento de las distintas actuaciones que los agentes públicos y privados puedan desarrollar en dichos ámbitos urbanos. En ellas pueden aplicarse cualesquiera programas contenidos en ese y otro plan autonómico y otros de regulación local, estatal o comunitaria[87].

Junto a este instrumento, se regula otra figura denominada rehabilitación concertada de iniciativa municipal, a través de la cual pueden desarrollarse actuaciones de rehabilitación integral de ámbitos urbanos, gestionadas por sus respectivos Ayuntamientos, donde aplicar de manera complementaria a otras acciones de carácter físico y social los distintos programas incluidos en el Plan[88].

El borrador de Decreto por el que se aprueba el Plan marco de vivienda y rehabilitación de Andalucía incorpora también, como hemos dicho, instrumentos dirigidos a promocionar la recuperación de los entornos urbanos. Se contienen en el capítulo denominado “Rehabilitación de la ciudad”, y las figuras comprendidas en él cuentan con una regulación más extensa, precisa, y adaptada la actuales

[86] Art. 38 del Plan estatal de vivienda.
[87] Arts. 93 a 97 del Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012.
[88] Arts. 98 a 100 del Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012.

necesidades que las que incluyen en el Plan concertado de 2008. Algunas de ellas se vinculan, como veremos, a las descritas anteriormente del Plan estatal.

En primera lugar, el Plan marco establece una nueva regulación de las referidas áreas de rehabilitación integral. Según el Plan, éstas han de delimitarse en ámbitos urbanos en los que se concentren procesos de segregación y graves problemas de carácter habitacional que afecten a sectores de población en riesgo de exclusión social, y las actuaciones que se desarrollen en ellos han de tener como objetivo principal invertir los procesos de degradación urbana y residencial, favoreciendo la integración en la ciudad, la cohesión social y el desarrollo económico del ámbito de actuación[89].

En los ámbitos que se proponga delimitar han de concurrir una serie de circunstancias: uso predominantemente residencial, avanzado deterioro urbano, degradación del parque residencial y necesidad de mejora de las condiciones sociales de la población[90]. Por lo demás, la gestión de estos ámbitos perseguirá la coordinación entre los agentes públicos y privados intervinientes[91], y en cuanto a su financiación, además de nutrirse de recursos aportados por las Junta de Andalucía, las actuaciones que se desarrollen en el seno de las áreas de rehabilitación integral podrán ser objeto de las ayudas previstas por el Plan estatal para el programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas, al que, por tanto, se halla ligado[92].

Otro de los instrumentos de fomento de la regeneración del tejido urbano de los contenidos en el Plan andaluz es el programa de rehabilitación urbana sostenible. Este instrumento tiene por objeto el desarrollo y financiación de proyectos específicos e integrales, que persiguen la reactivación de las potencialidades y oportunidades de mejora sostenible de las condiciones urbanas, residenciales, patrimoniales, sociales, económicas y ambientales de ámbitos urbanos, centrales o periféricos[93]. Las acciones que se propongan para el desarrollo de estos proyectos deben tener por objeto alguno de los siguientes fines:

- la mejora del espacio público;
- la rehabilitación y mejora energética de edificios residenciales;
- la provisión de equipamientos de uso colectivo, priorizando la rehabilitación de edificios de interés arquitectónico,
- el fomento de las sostenibilidad del medio ambiente urbano;
- la mejora de la accesibilidad y la movilidad sostenible;
- el desarrollo de programas para la mejora social;
- la incorporación de parámetros de igualdad de género en el medio urbano;
- la mejora de las condiciones económicas a través de actuaciones que fomenten el comercio y el turismo sostenibles[94].

[89] Art. 82 del borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación.
[90] Art. 83 del borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación.
[91] Art. 84 del borrador Plan marco de vivienda y rehabilitación.
[92] Arts. 86 y 88 del borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación.
[93] Art. 89 del borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación.
[94] Art. 90 del borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación.

Como puede observarse, el contenido de este programa presenta notas comunes al de fomento de ciudades sostenibles y competitivas contenido en el Plan estatal de vivienda. – selección de proyectos que siguen una línea estratégica predeterminada –. De hecho, el Plan andaluz prevé expresamente que la financiación de los proyectos de rehabilitación urbana sostenible pueda complementarse mediante el acogimiento a dicho programa estatal[95]

Por último, el Plan marco incorpora un apartado denominado instrumentos de apoyo y fomento de la rehabilitación, que prevé diversas medidas de apoyo técnico y fomento de la rehabilitación (asesoramiento a los ciudadanos sobre la legislación específica, colaboración con Ayuntamientos, acciones formativas, reconocimiento público de ejemplos de buenas prácticas, etc.)

Estos son algunos de los instrumentos que, partiendo de las directrices trazadas por la LRRRU, han puesto en marcha las Administraciones estatal y autonómica para alcanzar los propósitos de la norma, concretamente los que no tienen por objeto exclusivo de acción la vivienda, a los que se hará referencia en el siguiente epígrafe. Con ellos persigue un doble objetivo: la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y la reactivación del sector de la construcción mediante la definición de actuaciones alternativas a las de nueva edificación y urbanización expansiva, en la que se ha sustentado esta rama de actividad hasta ahora y que la han llevado a su actual situación de crisis.

El marco normativo descrito en el presente apartado ha de servir de base, evidentemente, al diseño de las políticas sobre construcción y vivienda que se propongan elaborar las instituciones municipales y provinciales, cuando tengan por objeto la regeneración y renovación del tejido urbano y la rehabilitación edificatoria.

4.2 Medidas específicas en materia de vivienda: rehabilitación y fomento de alquiler

A lo largo del presente dictamen ha quedado puesto de manifiesto la importancia que dentro del sector de la construcción tiene el ámbito de la vivienda. Esa circunstancia determina que se aborden de manera singular los instrumentos que proporcionan las diferentes disposiciones normativas dirigidos a la recuperación – en términos sociales y económicos - de este mercado.

A este respecto, la especial sensibilidad y preocupación con que hay que abordar el problema de este subsector de la construcción, deriva del hecho de que la vivienda no es un bien o producto económico como cualquier otro de los que son objeto de transacción en los mercados. La vivienda constituye un aspecto esencial en la vida de las personas consagrado como derecho por instrumentos internacionales – así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos[96] y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[97] – por la Constitución y por el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

---

[95] Art. 94 del borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación.

[96] El artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que *"toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"*.

[97] De acuerdo con el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales , los Estados partes *"reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento"*.

Así, la Constitución española, en su artículo 47, reconoce a todos los españoles el *"derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada"* e insta a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, *"regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación."* El derecho a la vivienda se configura como un principio rector de la política social y económica y, en consecuencia, conforme al artículo 53.3 del texto constitucional, su reconocimiento, respeto y protección informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

En este marco, el Estatuto de Autonomía de Andalucía concreta el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para la efectividad del derecho a la vivienda, a la vez que potencia su contenido prestacional y lo liga con el principio de igualdad en el acceso a la vivienda. Así, el artículo 25 recoge el deber de los poderes públicos de realizar la promoción pública de vivienda, añadiendo que la Ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten; y el artículo 37.1.22.º establece como principio rector de las políticas públicas la promoción del acceso a la vivienda protegida de las personas que se encuentren dentro de los colectivos más necesitados[98].

De acuerdo con lo anterior, es claro que los poderes públicos vienen obligados a adoptar medidas que faciliten el acceso a la vivienda a las personas. En un momento de especial dificultad como el presente, deben redoblarse los esfuerzos en la búsqueda de instrumentos que permitan garantizar la efectividad de este derecho.

Pero al margen de esta dimensión social, no cabe duda de que en torno a la vivienda se desarrolla una actividad económica de primer orden. Así, la rama de la vivienda tiene un peso enorme dentro de un sector en crisis como el de la construcción. De ahí la urgencia de hallar soluciones dirigidas, además de a garantizar el derecho a la vivienda, también a dinamizar este mercado, de modo que ello contribuya a la recuperación de aquel sector y de la economía en general, en la idea de que además, en una coyuntura más favorable en términos económicos y de empleo, se crearan condiciones más propicias para que los ciudadanos puedan acceder a una vivienda digna.

Así pues, en el marco de un proceso de reconversión del sector de la construcción – sobre el que ya se ha tratado en páginas anteriores - los poderes públicos deben adoptar medidas que contribuyan a revitalizar el mercado de la vivienda. Se trata de fomentar el desarrollo de actuaciones alternativas a la ejecución de nuevas viviendas, actividad en la que se ha apoyado casi exclusivamente el sector. A este respecto, como ya se ha avanzado, las líneas de acción que proponen las más recientes políticas de vivienda son la rehabilitación de edificios residenciales y el fomento del alquiler, instrumentos que aunque previstos en anteriores planes de vivienda, no han tenido el peso que habría sido deseable y que quizás habría evitado en alguna medida la aparición de una crisis tan severa como la que viene padeciendo el mercado residencial.

En este sentido, como apunta la exposición de motivos del borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación de Andalucía, *"las políticas de vivienda de ámbito estatal y autonómico, concretadas para el último periodo a través del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 y el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, no previeron en toda su dimensión las consecuencias sobrevenidas tras el estallido de la burbuja inmobiliaria y aunque apostaron por la rehabilitación y el alquiler del parque residencial existente, privilegiaron su apoyo a la construcción de nuevas viviendas destinadas a la venta."*

Rehabilitación y fomento de alquiler son, por tanto, las líneas de acción que hay que priorizar para hallar una solución al mercado de la vivienda. Sobre ello se tratará en las páginas siguientes.

[98] Exposición de motivos de la Ley del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

4.2.1 Rehabilitación de viviendas

Según afirma la exposición de motivos de la LRRRU, aproximadamente el 55 % (13.759.266) del parque edificado español, que asciende a 25.208.622 viviendas, es anterior al año 1980 y casi el 21 % (5.226.133) cuentan con más de 50 años. Parece evidente, por tanto, la necesidad de intervenciones de rehabilitación.

A este respecto, pese a la antigüedad del parque de viviendas, lo cierto es que el peso de la rehabilitación en el conjunto del sector de la construcción es pequeño. En este sentido, el porcentaje que representa la rehabilitación en España en relación con el total de la construcción es uno de los más bajos de la zona euro. Así, en 2009 la rehabilitación suponía un 28% del total del sector, porcentaje que se ha incrementado desde el 23% registrado en 2007 pero que no debe considerarse como un incremento absoluto, ya que es sólo la consecuencia de la bajada de la inversión en nueva construcción, estando en todo caso la cifra muy alejada de la media europea situada[99].

Como ya hemos visto, el gobierno ha hecho una apuesta decidida por la rehabilitación mediante la LRRRU, que ofrece al sector de la construcción una alternativa a la construcción de edificios de nueva planta, particularmente de viviendas. En el apartado anterior se ha analizado el régimen básico establecido por esa ley para las denominadas actuaciones sobre el medio urbano, que evidentemente tienen como uno de sus objetos preferentes a los edificios de uso residencial. En este sentido, el artículo 3 de la LRRRU, entre otros, señala como fines de las políticas públicas para el medio urbano:

- Posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

- Favorecer y fomentar la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

Las directrices trazadas por la LRRRU han sido concretadas por los más recientes planes en materia de vivienda, estatal y autonómico.

Así, por lo que respecta al Plan estatal, incorpora un programa de fomento de la rehabilitación edificatoria que tiene por objeto *"la financiación de la ejecución de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en las instalaciones fijas y equipamiento propio, así como en los elementos y espacios privativos comunes, de los edificios de tipología residencial colectiva"*. Para tener acceso a las ayudas previstas, es preciso que se trate de edificios terminados antes de 1981[100].

El programa establece como subvencionables un gran número de actuaciones para la conservación de los edificios –cuando se detecten deficiencias a través del informe de evolución -; para la mejora de la calidad y sostenibilidad de los edificios (mejora de la envoltura térmica, instalación de equipos de refrigeración y calefacción, instalación de sistemas que permitan la utilización de energías

[99] PITVI, págs. III.10 y 11
[100] Art. 19 del Plan estatal de vivienda.

renovables, mejora de la eficiencia energética, etc.), y para realizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad (instalación de ascensores, salvaescaleras, grúas, elementos de aviso, etc.)[101]

Por lo demás, pueden ser beneficiarios de estas ayudas las comunidades de propietarios, las agrupaciones de comunidades de propietarios, o los propietarios únicos de edificios de viviendas, así como las Administraciones Públicas y los organismos y demás entidades de derecho público, empresas públicas y sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente por las Administraciones propietarias de los inmuebles (respecto de los que tengan como destino el alquiler durante, al menos 10 años)[102].

El Plan estatal también incorpora un programa de apoyo a la implantación de evaluación de los edificios, cuyo objeto es el impulso a la generalización de este documento, que incluye un análisis de las condiciones de accesibilidad, eficiencia energética y estado de conservación de los mismos, mediante una subvención que cubra parte de los gastos de honorarios profesionales para su emisión. Ésta figura, regulada en la LRRRU[103], permite identificar las deficiencias e insuficiencias del edificio residencial, de modo que a través de la misma es posible determinar qué intervenciones rehabilitadoras han de llevarse a cabo.

En lo que respecta a la comunidad andaluza, el vigente Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012 incluye ya medidas dirigidas a fomentar actuaciones rehabilitadoras o de mejora de la eficiencia energética en viviendas y edificios de viviendas.

Así, en primer lugar, el Plan incorpora una serie de programas que tienen por objeto el apoyo a la rehabilitación. En concreto:

- Transformación de la infravivienda[104]. Este programa tiene por objeto mejorar las condiciones de habitabilidad en zonas urbanas con núcleos de infravivienda, mediante la combinación de obras de rehabilitación, nueva planta, urbanización y trabajo social[105].

- Rehabilitación autonómica. El objeto del Programa es ayudar a familias de recursos limitados que promuevan actuaciones de rehabilitación de sus viviendas en municipios declarados de Rehabilitación Autonómica[106].

- Rehabilitación individualizada de viviendas. Su objeto es facilitar el acceso a la financiación cualificada – préstamo cualificado regulado en el propio Plan - a las familias que promuevan actuaciones de rehabilitación de sus viviendas[107].

- Rehabilitación de edificios. Este programa fomenta la rehabilitación de los elementos comunes de los edificios residenciales, mediante la ayuda a comunidades de propietarios y propietarias de edificios de viviendas con recursos limitados y a personas propietarias de edificios de viviendas destinadas al alquiler[108].

---

[101] Art. 20 del Plan estatal de vivienda.
[102] Art. 22 del Plan estatal de vivienda.
[103] Arts. 4 a 6.
[104] Según el artículo 2 de la LRRRU, se entiende por infravivienda *"la edificación, o parte de ella, destinada a vivienda, que no reúna las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable. En todo caso, se entenderá que no reúnen dichas condiciones las viviendas que incumplan los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, las que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación."*
[105] Arts. 74 a 77 del Plan concertado.
[106] Arts. 78 a 80 del Plan concertado.
[107] Arts. 81 a 83 del Plan concertado.
[108] Arts. 84 a 86 del Plan concertado.

- Rehabilitación singular. Con este programa se pretende proteger y financiar otras actuaciones específicas en materia de rehabilitación no contempladas en los programas anteriores, así como la reparación de los daños causados en viviendas o edificios residenciales por fenómenos naturales sobrevenidos[109].

- Adecuación funcional básica de viviendas. Este programa prevé ayudas destinadas a mejorar la seguridad y adecuación funcional de las viviendas que constituyan residencia habitual y permanente de personas mayores o personas con discapacidad[110].

- Actuaciones sobre viviendas de titularidad pública. El programa tiene por objeto establecer mecanismos de colaboración entre la Administración de la Junta de Andalucía y los municipios para la reparación del parque público residencial[111]

En segundo lugar, el Plan concertado incorpora un programa que tiene por objeto fomentar la utilización de energías renovables, la mejora de la eficiencia energética, la higiene, salud y protección del medio ambiente, así como la accesibilidad del parque residencial existente, mediante ayudas a las personas que promuevan la rehabilitación de sus viviendas o edificios de viviendas[112]

Así pues, como puede observarse, el Plan vigente dedica ya una parte importante de su contenido al fomento de la rehabilitación de viviendas. El nuevo Plan marco de vivienda y rehabilitación – del que todavía no existe más que un borrador – según se anuncia en su preámbulo, hace una apuesta decidida por la rehabilitación, pero tal apuesta debe de serlo en términos presupuestarios[113], pues en lo que hace a los tipos de actuaciones contempladas, buena parte de ellas ya se prevén en el Plan concertado 2008-2012. No obstante, la regulación establecida en el borrador presenta diferencias respecto de la contenida del Plan anterior, ligadas a la actual situación económica y del mercado de la vivienda.

En primer lugar, en lo que respecta al parque público residencial de la Comunidad, el Plan marco prevé diversas medidas de fomento de la rehabilitación:

- Aprobación por la consejería competente en materia de vivienda de un plan de mejora y mantenimiento del parque público residencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía[114].

- Apoyo a la autoreparación por las personas arrendatarias de las viviendas que habitan y de los elementos comunes de los edificios que componen el parque público residencial[115].

- Elaboración por la consejería competente en materia de vivienda de un programa de rehabilitación del parque público residencial que, entre otros extremos, podrá comprender:

    - La eficiencia energética, orientada hacia la mejora de la envolvente térmica y de las instalaciones eléctricas de los edificios.

---

[109] Art. 87 del Plan concertado.
[110] Art. 88 del Plan concertado.
[111] Arts. 89 a 92 del Plan concertado.
[112] Arts. 92 bis y 92 ter del Plan concertado.
[113] A este respecto, en la exposición de motivos del borrador de Plan marco se indica que *"la masiva demanda de las ayudas contempladas en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 para la rehabilitación de viviendas y edificios residenciales y el fomento del alquiler, que ha superado ampliamente su capacidad presupuestaria, ha puesto de relieve las necesidades de rehabilitación, mantenimiento, conservación y alquiler de este parque residencial."*
[114] Art. 55 del borrador de Plan marco.
[115] Art. 56 del borrador de Plan marco.

- La incorporación de equipos de generación, que permitan la utilización de las energías renovables.

- La accesibilidad a las edificaciones[116].

En segundo lugar, en el contexto de gran dificultad económica en el que se ven inmersas muchas familias andaluzas, el plan incluye un apartado específico sobre rehabilitación y cohesión social, que incorpora una regulación sobre la infravivienda y su transformación más extensa que la contenida en el Plan vigente.

Así, el Plan incluye un programa tiene por objeto mejorar las condiciones de alojamiento en zonas urbanas caracterizadas por la concentración de infraviviendas, mediante la financiación de actuaciones de rehabilitación, promovidas por las personas residentes, que persigan su transformación en viviendas dignas y adecuadas. El propio instrumento identifica qué tipo de actuaciones pueden ser objeto de financiación con cargo al programa: i) subsanación de graves deficiencias relativas al estado de conservación de elementos de cimentación y estructura, cubiertas, azoteas, fachadas y medianerías e instalaciones de saneamientos de agua, electricidad, gas, etc; ii) mejora de disposición y dimensiones de espacios interiores, así como la dotación de los mismos; iii) y de manera complementaria, las actuaciones que tengan por finalidad la adaptación a la normativa vigente en materia de accesibilidad y adecuación funcional a las necesidades de las personas con discapacidad, la mejora de la eficiencia energética y la incorporación de equipos que permitan la utilización de energías renovables[117].

Por lo demás, como es lógico, podrán ser personas beneficiarias de las ayudas de este programa las personas promotoras de las actuaciones sobre las infraviviendas que constituyan su residencia habitual y permanente[118].

Por último, el borrador de Plan marco contiene un capítulo titulado “rehabilitación residencial” que contiene diversas medidas que tienen como finalidad la promoción de la rehabilitación de edificios destinados a vivienda:

- Rehabilitación, accesibilidad y eficiencia energética de los edificios. El programa tiene por objeto el fomento de la rehabilitación de edificios residenciales de vivienda colectiva con deficiencias en sus condiciones básicas, mediante la financiación de actuaciones que resulten necesarias para subsanarlas y mejorar su accesibilidad y eficiencia energética. Son subvencionables con cargo al mismo las actuaciones que tengan como finalidad la subsanación de deficiencias detectadas a través del informe de evaluación del edificio, relativas a la mejora del estado de conservación del edificio (cimentación, estructura, cubierta, etc.); la mejora de condiciones de accesibilidad (instalación de ascensores, rampas, etc.) y la mejora de la eficiencia energética[119].

  Pueden ser entidades beneficiarias las comunidades de propietarios, que además podrán solicitar y obtener, de manera complementaria a las correspondientes a este programa, las ayudas del programa de fomento de la rehabilitación edificatoria previstas en el Plan estatal, al que se ha hecho referencia anteriormente[120]. También se prevén ayudas para la implantación del informe de evaluación de edificios[121].

[116] Art. 57 del borrador de Plan marco.
[117] Art. 61 del borrador de Plan marco.
[118] Art. 62 del borrador de Plan marco.
[119] Art. 70 del borrador de Plan marco
[120] Arts. 71 y 74 del borrador de Plan marco.
[121] Art. 75 del borrador de Plan marco.

- Rehabilitación autonómica. El programa tiene el mismo objeto que el anterior, pero podrá desarrollarse en municipios que hayan sido declarados de rehabilitación autonómica y los beneficiarios en este caso serán las personas que promuevan las actuaciones en las viviendas que constituyan su residencia habitual y permanente[122].

- Adecuación funcional básica de viviendas. Este programa tiene idéntico objeto al contemplado para el programa previsto con el mismo título en el programa concertado 2008-2012: mejorar la seguridad y adecuación funcional de las viviendas que constituyan residencia habitual y permanente de personas mayores o personas con discapacidad[123].

Estas son, pues, las medidas para el fomento de la rehabilitación residencial previstas en los planes de vivienda estatal y autonómica. En el marco de los mismos podrán elaborar sus políticas las entidades locales, sin perjuicio de establecer otras con fines adecuados las específicas necesidades de la población incluido en su ámbito de acción.

4.2.2 Fomento del alquiler

En anteriores apartados se ha hecho referencia al escaso peso que en nuestro país tiene el alquiler como forma de acceso a una vivienda. En este sentido, según se expuso antes, las viviendas en alquiler representan sólo el 16,9 % del parque de vivienda de nuestro país, y si se atiende al dato de la población que reside en viviendas alquiladas, se observa que en España sólo el 17 % reside en una vivienda en régimen de alquiler.

Por otra parte, según los datos del censo de población y viviendas 2011 que elabora el INE – nota de prensa de abril de 2013 –, en España existen 3.443.365 viviendas vacías, de las cuales, 637.221 se encuentran en nuestra Comunidad Autónoma, donde el porcentaje de viviendas vacías respecto del total de viviendas representa el 14,6 %. En la provincia de Málaga, según el mencionado censo, el número de viviendas vacías asciende a 120.611, el 13,4 % del total de viviendas existentes, que suman 897.400 unidades.[124]

Los datos anteriores son reveladores de la necesidad de adoptar, en un contexto de extrema dificultad para obtener crédito necesario para la adquisición en propiedad de una vivienda, medidas encaminadas a fomentar su alquiler. Como veremos en las páginas siguientes, parece que tanto la Administración estatal como la de la Comunidad andaluza han iniciado esa tarea a través de diversos instrumentos que pretenden inventivar, por un lado, la puesta en alquiler por sus propietarios del importante número de viviendas vacías y, por otro, que potenciales arrendatarios opten por esta forma de acceso a la vivienda.

Así, de una parte, el gobierno puso en marcha un proceso dirigido a flexibilizar el mercado del alquiler para lograr su dinamización; proceso que fructificó en la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. El núcleo fundamental de la norma es la modificación de una parte importante del contenido de la Ley de Arrendamientos Urbanos. La propia exposición de motivos de la Ley 4/2013 identifica los aspectos fundamentales de la reforma:

[122] Arts. 76, 77 y 78 del borrador de Plan marco.
[123] Art. 81 del borrador de Plan marco.
[124] Información obtenida de la página web del Instituto Nacional de Estadística. Censo de población y vivienda 2011. http://www.ine.es/.

- El régimen jurídico aplicable, reforzando la libertad de pactos y dando prioridad a la voluntad de las partes, en el marco de lo establecido en el título II de la Ley de Arrendamientos.

- La duración del arrendamiento, reduciéndose de cinco a tres años la prórroga obligatoria y de tres a uno la prórroga tácita, con objeto de dinamizar el mercado del alquiler y dotarlo de mayor flexibilidad. De esta forma, arrendadores y arrendatarios podrán adaptarse con mayor facilidad a eventuales cambios en sus circunstancias personales.

- La recuperación del inmueble por el arrendador para destinarlo a vivienda permanente en determinados supuestos, que requiere que hubiera transcurrido al menos el primer año de duración del contrato, sin necesidad de previsión expresa en el mismo, dotando de mayor flexibilidad al arrendamiento.

- La previsión de que el arrendatario pueda desistir del contrato en cualquier momento, una vez que hayan transcurrido al menos seis meses y lo comunique al arrendador con una antelación mínima de treinta días. Se reconoce la posibilidad de que las partes puedan pactar una indemnización para el caso de desistimiento.

Adicionalmente la Ley opera una reforma de determinados preceptos de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, al objeto de abordar las cuestiones más puntuales que están generando problemas en los procesos de desahucio. En concreto, se vincula el lanzamiento a la falta de oposición del demandado, de tal modo que si éste no atendiere el requerimiento de pago o no compareciere para oponerse o allanarse, el secretario judicial dictará decreto dando por terminado el juicio y producirá el lanzamiento.

Estas medidas de flexibilización dirigidas a la dinamización del mercado del alquiler comportan, no obstante, desde el punto de vista del potencial arrendatario, una cierta desprotección respecto del régimen existente antes de la reforma, lo que podría suponer un desincentivo a esta forma de acceso a la vivienda que habría de ser compensada por otros mecanismos. A este respecto, resulta llamativo que, en el marco de un política que se dirige a fomentar el alquiler, el gobierno planee eliminar la deducción estatal por alquiler actualmente vigente a través de una futura Ley de reforma fiscal, cuyo anteproyecto ha hecho público en estas fechas[125], siendo así que además el PITVI apuntaba precisamente a la fiscalidad como uno de los instrumentos importantes para impulsar la reconversión del sector de la vivienda[126].

De otra parte, los más recientes planes de vivienda, estatal y autonómico, hacen una apuesta decidida por el fomento del alquiler.

En lo que respecta al Plan estatal, éste incorpora dos programas que tienen aquella finalidad: el programa de ayuda al alquiler de vivienda y el programa de fomento del parque público de vivienda en alquiler.

[125] Anteproyecto de ley XX/XX, de XX, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de No Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias. En el preámbulo del anteproyecto se explica esta reforma normativa en los siguientes términos: *"se suprime la deducción por alquiler, homogeneizando el tratamiento fiscal de la vivienda habitual entre alquiler y propiedad, si bien, al igual que cuando se suprimió la deducción por inversión en vivienda, se articula un régimen transitorio para los alquileres de vivienda efectuados con anterioridad a 2015, de manera que la supresión sólo afectará a nuevos alquileres"*.

[126] PITVI, pág. III.9.

El primero de ellos tiene por objeto *"facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos"*[127] (el propio programa defina el límite máximo de ingresos de la unidad de convivencia). Así, se prevé la concesión de ayudas de hasta el 40 % de la renta anual a satisfacer por el alquiler – con el límite de 2.400 euros anuales por vivienda – a quienes reúnan la condición de beneficiario, para lo que se exige la concurrencia de los siguientes requisitos[128]:

- Ser titular del contrato de arrendamiento, en calidad de arrendatario, o estar en condiciones de serlo.

- Que la vivienda arrendada o a arrendar constituya la residencia habitual y permanente del arrendatario.

- Que los ingresos de las personas que vayan a residir sen inferiores al límite máximo fijado por el Plan[129].

- Que la renta mensual fijada en el contrato de arrendamiento sea igual o inferior a 600 euros[130].

- Que el arrendatario o u otras personas que residan en la vivienda no sean propietarias o usufructuarias de alguna vivienda en España, ni tengan parentesco en primer o segundo, por consanguinidad o afinidad, con el arrendador o sean partícipes o socios de la persona física que actúe como arrendador.

El segundo de los programas tiene por objeto *"el fomento de la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública."*[131] El programa prevé ayudas para los posibles beneficiarios – Administraciones Públicas y entidades dependientes; Fundaciones y Asociaciones declaradas de utilidad pública: Organizaciones no gubernamentales y demás entidades sin ánimos de lucro[132] – consistentes en una subvención a satisfacer al promotor de las viviendas de hasta el 250 euros/m^2 de superficie últil de vivienda. La cuantía máxima de la subvención no puede superar el 30 % del coste subvencionable de la actuación, con el límite de máximo de 22.500 euros por vivienda[133].

En cuanto a las condiciones de acceso a estas ayudas, las viviendas podrán proceder de promociones de nueva construcción – edificadas sobre suelo de titularidad pública – o de la rehabilitación de edificios públicos. No podrán exceder en su superficie útil de 90 m^2 y pueden ser de dos tipos que se definen en razón del nivel de ingresos máximos de la unidad de convivencia permitido para acceder al alquiler: vivienda de alquiler en rotación – nivel de ingresos más bajo - y vivienda de alquiler protegido – nivel más alto -. Para que puedan calificarse como viviendas de alquiler en rotación y de alquiler protegido, es preciso que la promociones se vayan a destinar, por un plazo de al menos 50 años, en un porcentaje mínimo del 50% del número total de viviendas, al arrendamiento a inquilinos

[127] Art. 10 del Plan estatal de vivienda.
[128] Art. 11 del Plan estatal de vivienda.
[129] Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán fijar un límite inferior de ingresos de la unidad de convivencia al fijado en el Plan, en función de las circunstancias demográficas o económicas que lo aconsejen.
[130] Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán fijar una renta mensual inferior, en función de las circunstancias demográficas o económicas que lo aconsejen.
[131] Art. 14 del Plan estatal de vivienda.
[132] Art. 16 del Plan estatal de vivienda.
[133] Art. 17 del Plan estatal de vivienda.

de viviendas de alquiler en rotación, y que el resto de las viviendas se califiquen – también para un plazo de al menos 50 años – como de alquiler protegido[134].

En el ámbito de la comunidad andaluza, el vigente Plan concertado de vivienda prevé diversas medidas para el fomento del alquiler de vivienda. Así, el Plan dedica específicamente un capítulo a la vivienda en alquiler, que incluye cuatro programas: fomento de la promoción de viviendas protegidas en régimen de alquiler de renta básica a 25 años[135]; promoción de viviendas protegidas destinadas al alquiler a 10 años, con opción a compra, en régimen general o especial[136]; promoción de alojamientos protegidos de renta básica a 25 años[137], y ayudas al alquiler (ayudas a las agencias de fomento del alquiler y a los inquilinos).

Debe señalarse que la financiación cualificada que se prevé en cada uno de estos programas como incentivo para el desarrollo de las acciones contempladas en ellos, es la prevista en los correspondientes programas del Plan estatal. Ocurre que el Plan estatal vigente, que cubre el período 2013 – 2016, incorpora ya, como se ha visto, medidas distintas, no equivalentes a las del todavía vigente Plan concertado autonómico 2008-2012, lo que dificultad la operatividad de los mecanismos de financiación previstos en éste[138].

El vigente plan concertado prevé, además, medidas dirigidas a colectivos sociales específicos. Concretamente, el Plan contempla un programa específico para facilitar la promoción de viviendas destinadas al alquiler con opción a compra para jóvenes[139], y otros dos destinados a favorecer, respectivamente, el acceso a una vivienda protegida en régimen de alquiler a veinticinco años a familias con especiales dificultades sociales o en situación de exclusión social[140]; y el acceso a un alojamiento protegido en régimen de alquiler de renta básica a veinticinco años a ocupantes que se hallen en esas mismas situaciones[141].

Por su parte, el borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación dedica también un capítulo específicamente al fomento del alquiler, que regula medidas y programas de contenido diverso.

En primer lugar, el Plan incorpora un programa de fomento del parque público de viviendas en alquiler que, en esencia, viene a ser un reenvío al contenido del programa correspondiente del Plan estatal. Por tanto, a él nos remitimos[142].

Junta a ésta, el Plan contempla las siguientes medidas referidas al parque residencial de viviendas en alquiler:

- Programa de intermediación. Este programa tiene como finalidad el mantenimiento y desarrollo de las medidas de fomento del alquiler, mediante la intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas y el aseguramiento de los riesgos. En concreto, las medidas que comprende este programa son:
    - La gestión de una bolsa de viviendas deshabitadas para su cesión en arrendamiento.

[134] Arts. 14 y 15 del Plan estatal de vivienda.
[135] Arts. 38 a 40 del Plan concertado.
[136] Arts. 41 a 43 del Plan concertado.
[137] Arts. 44 a 46 del Plan concertado.
[138] Arts. 47 a 51 del Plan concertado.
[139] Arts. 56 a 58 del Plan concertado.
[140] Arts. 62 a 65 del Plan concertado.
[141] Arts. 66 a 68 del Plan concertado.
[142] Arts. 36 a 38 del borrador de Plan marco.

- La concertación, a cargo de la Consejería con competencias en materia de vivienda, de pólizas de seguros de impago de renta y de defensa jurídica, así como multirriesgo de hogar; y la concesión de la asistencia técnica necesaria.

- El apoyo de una red de Agentes Colaboradores de la Junta de Andalucía en el desarrollo del Programa[143].

- Programa de ayuda a personas inquilinas. El objeto de este programa no es otro establecer ayudas destinadas al pago de la renta del alquiler, que faciliten el acceso a la vivienda o la permanencia en la misma a familias con ingresos limitados. Así, en función del nivel de ingresos de la unidad familiar, se contemplan ayudas de hasta el 40 % de la renta de alquiler[144].

- Programa de alquiler de viviendas deshabitadas. Este programa tiene por objeto la reducción del número de viviendas deshabitadas, mediante la puesta en el mercado del alquiler de edificios completos o un número mínimo de viviendas en la misma localización, cuyo alquiler se gestione de manera agrupada por Administraciones Públicas, organismos y demás entidades de derecho público, fundaciones y asociaciones de utilidad pública, u organizaciones no gubernamentales y demás entidades privadas sin ánimo de lucro[145].

Por último, también constituye una medida de fomento del alquiler la previsión contenida en el borrador de Plan marco de que las viviendas protegidas calificadas para su venta puedan ser cedidas en alquiler, bien por el promotor o persona jurídica que hubiese adquirido la vivienda, en caso de que ésta no haya podido venderse conforme al procedimiento que fuese de aplicación, bien por las personas propietarias destinatarias de las viviendas o personas promotoras para uso propio[146].

En fin, éstas son las medidas de fomento del alquiler de vivienda previstas por el ordenamiento jurídico estatal y autonómico, que constituyen, junto con los instrumentos de promoción de la rehabilitación, los pilares sobre los que han de asentarse las nuevas políticas de vivienda.

Ha de señalarse, en todo caso, que esas dos líneas de actuación, especialmente promocionadas por las más recientes políticas de vivienda, no son las únicas que han de seguir los poderes públicos en esta materia. En este sentido, en nuestra Comunidad, las medidas descritas en las páginas anteriores se enmarcan en un proceso ciertamente ambicioso – y no exento de controversia – de protección del Derecho a la Vivienda, que se inició con la Ley de 2010, ya referida en el presente dictamen, sobre el derecho a la vivienda en Andalucía. Este proceso experimentó nuevo desarrollo en 2013, con la aprobación por el Gobierno andaluz del Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril – convalidado por el Parlamento de la Comunidad en el mes de mayo de ese mismo año – y la posterior Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, que recoge el contenido de aquél (no confundir con la Ley estatal 4/2013, de junio, sobre la flexibilización del mercado del alquiler de viviendas, también referida).

La Ley andaluza 4/2013 ha incorporado nuevos mecanismos de protección del Derecho a la vivienda, tales como la introducción de medidas para evitar la existencia de viviendas deshabitadas, entre las que se encuentran la regulación de un procedimiento para su declaración, la creación de un registro específico y actuaciones de fomento – a las que se liga el programa de alquiler de viviendas deshabitadas, antes referido – También ha introducido la Ley una regulación precisa de las potestades de inspección y sancionadora en materia de vivienda.

---

[143] Art. 39 del borrador de Plan marco.
[144] Art. 40 del borrador de Plan marco.
[145] Art. 41 del borrador de Plan marco.
[146] Art. 29 del borrador de Plan marco.

De las medidas introducidas, la más controvertida ha sido la dirigida a defender a propietarios afectados por procesos de ejecución conducentes a la pérdida de sus viviendas.

La medida ha consistido en establecer como causa de interés, a efectos expropiatorios del uso de la vivienda por un plazo máximo de 3 años: *"la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria"*, así como *"la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social que, como consecuencia de la ejecución de un aval que las mismas hayan prestado en orden a garantizar un crédito hipotecario, hayan de responder con su propia vivienda habitual, por encontrarse incursas en un procedimiento de ejecución o apremio instado por una entidad financiera"* y *"la cobertura de necesidad de vivienda de las personas dadas de alta en la Seguridad Social como autónomas o trabajadoras por cuenta propia que se encuentren en especiales circunstancias de emergencia social y cuya vivienda habitual constituya garantía de un préstamo bancario concedido para hacer frente al desempeño de su actividad profesional y se encuentren incursas en un procedimiento de ejecución o apremio instado por la entidad financiera concedente del crédito"*.

En otros términos, la denominada medida "antidesahucio" habilita a la Administración para expropiar, por el referido plazo de 3 años, el uso de las viviendas que hayan pasado a manos de entidades financieras o sus filiales inmobiliarias, a consecuencia de un procedimiento de ejecución dirigido contra las propias viviendas o sus propietarios, siempre que en éstos concurra una situación de especial dificultad económica.

Como hemos apuntado, esta medida ha sido objeto de polémica y, en este sentido, el precepto que la introdujo – disposición adicional primera de la Ley 4/2013 – ha sido recurrido junto con otros preceptos de la misma Ley ante el Tribunal Constitucional; recurso que ha sido admitido a trámite en enero del año en curso[147], lo que ha determinado, en razón de la invocación del artículo 161.2 de la Constitución, la suspensión de su vigencia[148].

Por lo demás, el borrador de Plan marco contempla una diversidad de medidas en línea con la política de defensa del derecho a la vivienda – se entiende, que no tienen por objeto la promoción de la rehabilitación o el alquiler de la vivienda –. Entre ellas cabe considerar el programa andaluz en defensa de la vivienda, en virtud del cual se crea una línea de asesoramiento y protección en materia de vivienda, dirigida a personas con especiales dificultades económicas[149]; el fomento de las cooperativas de viviendas[150]; el programa de viviendas protegidas en régimen de autoconstrucción[151] y el programa de permutas protegidas de vivienda[152].

4.3 LA REGULARIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS ILEGALES

Como ya se ha apuntado en el presente dictamen, la crisis del sector de la construcción ha coadyuvado a hacer más visible un fenómeno de gran relevancia: la proliferación de la edificación irregular.

[147] Mediante Providencia de 14 de enero de 2014.
[148] Suspendida la vigencia de los preceptos recurridos en enero de 2014, mediante Auto de 8 de abril de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional ha acordado mantener la suspensión.
[149] Arts. 12 a 16 del borrador de Plan marco.
[150] Arts. 43 a 45 del borrador de Plan marco.
[151] Arts. 46 a 50 del borrador de Plan marco.
[152] Arts. 51 a 54 del borrador de Plan marco.

Ciertamente, el ordenamiento urbanístico ofrece mecanismos para luchar contra este problema. Nos referimos a la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, a través de cuyo ejercicio las Administraciones competentes – singularmente los municipios y la Comunidad Autónoma, en sustitución de éstos – pueden imponer a las propietarios la reposición de la realidad alterada, en el caso de la actuación no se ajuste a la ordenación urbanística aplicable, sin perjuicio de la imposición de las correspondientes sanciones.

Pero la cuestión no es tan sencilla. Por una parte, el ejercicio de estas potestades está sujeta, salvo en relación con determinados supuestos en los que se considera que la transgresión es especialmente grave, a un plazo de tiempo determinado. Pues bien, como ya se apuntó, durante los años de la expansión urbanizadora y residencial desmedida, los poderes públicos han mostrado una enorme pasividad respecto del fenómeno de las actuaciones urbanísticas irregulares. Ello ha supuesto que en muchos casos no sea posible accionar la potestad de restablecimiento de la legalidad contra el acto ilegal por haber transcurrido el plazo previsto para ello, circunstancia que determina su consolidación en situación de disconformidad con el planeamiento urbanístico.

Por otra parte, en ocasiones, las actuaciones irregulares vienen amparadas en una licencia otorgada por el propio municipio que es contraria a la ordenación urbanística aplicable. En tales supuestos en los que el particular ha actuado bajo la cobertura de un título administrativo, la reposición de la realidad alterada a su estado originario comporta, para el Ayuntamiento otorgante, la obligación de satisfacer al propietario afectado una indemnización que, en algunos casos, supone un gran sacrifico para la hacienda municipal.

Así las cosas, resulta necesario que las Administraciones competentes en materia de urbanismo afronten este problema – bastante extendido en nuestra provincia –. Ha de tenerse en cuenta, a este respecto, que la regularización de actos urbanísticos ilegales, entendiendo por tal toda operación tendente a dotar de un régimen jurídico cierto a las actuaciones que se hayan ejecutado contraviniendo el ordenamiento urbanístico, resulta plenamente acorde con las nuevas directrices en las que deben basarse las políticas urbanas, la cuales, de conformidad con aquéllas, deben orientarse hacia el tejido urbano y residencial ya existente.

Además de lo anterior, razones vinculadas a la actual coyuntura económica puede servir de acicate para el diseño de actuaciones de regularización.

En un momento en el que las arcas locales se encuentran vacías, los mecanismos ligados a la regularización ofrecen la posibilidad de obtener ingresos con los que paliar la drástica disminución de los que los municipios venían percibiendo a través de su participación en la gestión de los nuevos desarrollos urbanísticos y en concepto de tasas por licencias para la ejecución de nuevas actuaciones. En efecto, la gestión de la regularización facilita en muchos casos el embolso de cantidades con las que financiar actuaciones públicas de dotación o infraestructura – cuando no son ejecutadas directamente por los titulares de las propiedades sujetas a los procesos de regularización – y de recuperar las plusvalías del suelo no percibidas por la Administración en su momento. E igualmente, las licencias de legalización o títulos equivalentes que se otorguen a los propietarios una vez realizadas todas las operaciones regularizadoras pueden constituir una fuente de ingresos a través de las tasas que los municipios puedan exigir por su tramitación.

El fenómeno de la ejecución de actuaciones que se hallan en contravención con el ordenamiento urbanístico se produce tanto en el ámbito rural como en el urbano.

En lo que respecta a las actuaciones disconformes que se sitúan en el ámbito rural – en el suelo no urbanizable – la Comunidad Autonómica andaluza dispone de un marco normativo con arreglo al cuál afrontar su regularización. Éste viene constituido por el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el

que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En el tratamiento de las situaciones de ilegalidad, el Decreto establece diferentes regímenes en función de que las edificaciones tengan la consideración de aisladas o que sean constitutivas de asentamientos en suelo no urbanizable.

En cuanto a las edificaciones aisladas ejecutadas contra la ordenación urbanística, lógicamente lo que procede es ejercitar contra las mismas las potestades de restablecimiento de la legalidad, tal y como se ha señalado antes. No obstante, si ya no es posible ejercitar tales poderes por haber transcurrido los plazos legalmente previstos para ellos, esas edificaciones podrán ser declaradas, previa tramitación del oportuno procedimiento, en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación. Ello comporta que las edificaciones seguirán siendo ilegales, pero se permitirá su conservación mientras no se ejecute la ordenación aplicable, pudiendo autorizarse respecto de las mismas únicamente las obras exigidas para el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble[153].

En el caso de los asentamientos configurados en suelo no urbanizable al margen de la legalidad urbanística, se prevé la posibilidad de su incorporación a la ordenación municipal a través de dos figuras diferentes.

En primer lugar, los asentamientos que por sus características sean compatibles con el modelo territorial y urbanístico del municipio se integrarán en la ordenación mediante la clasificación, por el Plan General de Ordenación Urbanística, de los terrenos en los que se ubiquen como suelo urbano o urbanizable. El planeamiento, igualmente, habrá de definir las obras de urbanización, de dotación y de conexión que sean precisas, cuya recepción por el Ayuntamiento posibilitará la legalización de las edificaciones existentes que sean compatibles con los parámetros de la nueva ordenación[154].

En segundo lugar, los asentamientos irregularmente constituidos en suelo no urbanizable también pueden ser incorporados a la ordenación municipal, mediante su delimitación por el Plan General como ámbitos de Hábitat Rural Diseminado, dentro de aquella misma clase de suelo – no urbanizable – siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos:

- Constituir asentamientos sin estructura urbana definida, y desvinculados de los núcleos de población existentes, siempre que constituyan áreas territoriales homogéneas.

- Estar formados mayoritariamente en su origen por edificaciones y viviendas unifamiliares vinculadas a la actividad agropecuaria y del medio rural.

- Existir una relación funcional entre las edificaciones que puedan precisar ciertas dotaciones y servicios comunes no generadores de asentamientos urbanísticos.

También en este supuesto el planeamiento habrá de definir las dotaciones y servicios que necesiten estos ámbitos[155].

Hasta aquí el tratamiento de las actuaciones irregulares existentes en el ámbito rural. En lo que respecta a los actos urbanísticos ejecutados ilegalmente en zonas urbanas, la legislación urbanística andaluza no prevé un régimen específico, lo que no significa que tal situación no se produzca. En este sentido, es dato bien conocido que el municipio de Marbella constituye un ejemplo paradigmático de ciudad en la que existe un volumen importante de edificación ejecutada el margen de la legalidad.

[153] Arts. 3 y 8 a 12 del Decreto 2/2012.
[154] Arts. 13 a 20 del Decreto 2/2012.
[155] Arts. 21 a 24 del Decreto 2/2012.

A este respecto, el hecho de que no exista un régimen específico de aquellas actuaciones no ha impedido que algunos municipios andaluces hayan abordado el problema a través de sus planes, haciendo uso para ello de los mecanismos que ya proveen las normas urbanísticas autonómicas. Es el caso del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella (2010), que ha integrado en la nueva ordenación buena parte de las edificaciones irregulares existentes en el núcleo urbano. El Plan ha previsto, como requisito para obtener la legalización de las edificaciones, que sus propietarios satisfagan al municipio una compensación económica que se destinará a la obtención del suelo necesario y la ejecución de dotaciones y equipamientos públicos.

Así, pues, el ordenamiento urbanístico andaluz suministra herramientas para abordar el fenómeno de la edificación irregular existente en nuestro territorio. Es deseable, por la transcendencia de los problemas de inseguridad jurídica que éste genera, que los municipios hagan usos de las mismas con ocasión del ejercicio de las potestades de disciplina y de planeamiento urbanístico. Debe tenerse en cuenta, además, que el desarrollo de las operaciones regularizadoras suele conllevar la necesidad de ejecutar actuaciones de reurbanización o dotación sobre el tejido urbano existente; intervenciones que son plenamente adecuadas a las líneas directrices de las políticas urbanas que hoy se propugnan.

4.4 UN DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE. LA CIUDAD COMPACTA

En el actual contexto de crisis del ramo de la construcción, se dan las condiciones idóneas para una reflexión profunda sobre el modelo de crecimiento urbano que se ha seguido en nuestro país durante los años de bonanza de aquel sector. En este sentido, el urbanismo de crecimiento disperso predominante en España – que fue ya objeto de duras críticas desde la Unión Europea, a través de documentos como por ejemplo el denominado informe Auken[156] – ha generado, según se expuso anteriormente, enormes impactos, no sólo desde el punto de vista económico, sino también desde la óptica ambiental y social. Por tal motivo, y a fin de evitar errores del pasado, las políticas sobre suelo, construcción y vivienda deben apostar por un modelo de ciudad basado en pautas más sostenibles.

A este respecto, el modelo de ciudad al que deben orientarse esas políticas viene siendo definido a través de un número importante instrumentos internacionales y, sobre todo, comunitarios, en un proceso que se inició ya hace más de 20 años. La construcción de ese modelo se sustenta en la aplicación de un concepto que se halla en continua evolución, como es el de desarrollo sostenible, a las políticas urbanas.

El concepto de desarrollo sostenible, basado en los tres pilares: ambiental, económico y social, está presente hoy, por su carácter transversal, en todas las políticas públicas, y ha encontrado campo abonado para su aplicación en la planificación de la ciudad, configurándose a partir de esta conexión la idea de desarrollo urbano sostenible.

En el plano internacional, el primer documento que relaciona el concepto de desarrollo sostenible con el medio urbano, la ciudad, es la llamada Agenda 21, un instrumento elaborado en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas de Río de 1992, que compele a las entidades locales a que

[156] Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248 INI). Recibe el nombre “Auken” por ser éste el apellido de la ponente del Informe.

elaboren su propio programa 21, esto es, una estrategia para el desarrollo sostenible de sus respectivos ámbitos municipales[157]. Con ello se sientan las bases para la asunción por las ciudades del compromiso con el desarrollo urbano sostenible.

Este compromiso inicial de las ciudades con el desarrollo sostenible condujo a la celebración, en 1994, en la ciudad danesa de Aalborg, de la Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles. De esta conferencia surge la carta Aalborg, en la que se define por primera vez el desarrollo urbano sostenible, y por la que sus signatarios adquirieron el compromiso de asumir la Agenda 21. Diez años más tarde se celebró, también en Aalborg, una nueva conferencia en la que se adoptaron compromisos concretos en el marco de los objetivos fijados en la carta Aalborg, entre ellos, el de asumir un papel estratégico en el diseño y planificación urbana y enfocar los temas ambientales, sociales, económicos, de salud y culturales hacia el beneficio común.

En el ámbito comunitario, las primeras iniciativas relacionadas con las políticas de desarrollo urbano sostenible surgen a principios de la década de los noventa. Concretamente, el primer documento adoptado en el seno de la Unión en este sentido es el Libro Verde de 1990 sobre el medio ambiente urbano, que propuso, por primera vez, un conjunto de acciones que ponían el énfasis en la necesidad de establecer instrumentos de cooperación para integrar la dimensión urbana en las políticas ambientales europeas.

A partir de este hito inicial, una diversidad de instrumentos ha contribuido a dotar de contenido al concepto inicial de desarrollo urbano sostenible. Así, el informe "Ciudades Europeas Sostenibles" (1996), las Comunicaciones elaboradas por la Comisión de la Unión Europea en los años 1997, "Hacia una política urbana de la Unión Europea", y 1998, "Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea" – que introducen en el ámbito de las políticas comunitarias urbanas el concepto de desarrollo sostenible basado en el triple pilar ambiental, económico y social - y la Estrategia Territorial Europea (1999).

Éste último documento es especialmente relevante en el proceso de construcción de una política urbana sostenible, por su contribución a la definición, desde una perspectiva integradora de todas las políticas sectoriales que inciden en el territorio, de un modelo de ciudad sostenible en el que se consideran decisivos cinco aspectos: el control de la expansión urbana; la mezcla de funciones y grupos sociales (en particular, en las grandes ciudades, donde una parte creciente de la población se ve amenazada por la exclusión social); la gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano (en particular, el agua, la energía y los residuos); una mejor accesibilidad gracias a medios de transporte que sean no sólo eficaces sino también compatibles con el medio ambiente, y finalmente la protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural.

Posteriormente las comunicaciones "Hacia una estrategia temática sobre medio ambiente urbano" (2004) y "Una estrategia temática para el medio ambiente urbano" (2006), ambas elaboradas en el marco del Sexto Programa de Acción de la Unión en materia de medio ambiente, han profundizado en los objetivos definidos por la Estrategia Territorial Europea.

Por su parte, la Carta de Leipzig sobre la Ciudad Europea Sostenible (2007) insiste en la idea de incluir enfoques integrados en las políticas urbanas, que habrán de abordar, para reforzar la competitividad de las ciudades europeas, la creación de espacios públicos de calidad, la modernización de la red de infraestructuras, la mejora de la eficiencia energética, y la promoción de la innovación y la educación. Asimismo, la Carta propone prestar una especial atención a los barrios más desfavorecidos de las ciudades y, en esta línea, expone una serie de medidas como la búsqueda de estrategias para la

[157] Así, por ejemplo, en Málaga capital la primera Agenda 21 se elaboró en 1995. El último documento se aprobó en el año 2005, tras un proceso de amplia revisión del primer programa. http://www.omau-malaga.com.

mejora del entorno físico, el fortalecimiento de las políticas locales sobre la economía y el mercado de trabajo y el fomento de políticas activas de educación dirigidas a niños y jóvenes.

Por último, el informe de la Comisión "Ciudades del mañana: retos, visiones y caminos a seguir" (2011) define unas directrices para el futuro desarrollo urbano y territorial de Europa, que en buena medida siguen las líneas trazadas por la Estrategia Territorial Europea. Así, según este informe, ese futuro desarrollo debería basarse en un crecimiento económico equilibrado y en la organización territorial de las actividades, con una estructura urbana policéntrica; centrarse en regiones metropolitanas fuertes y en otras zonas urbanas que puedan aportar una buena accesibilidad a los servicios de interés económico general; caracterizarse por una estructura de asentamiento compacta con un expansión urbana limitada; alcanzar un alto nivel de protección y calidad medioambiental dentro y alrededor de las ciudades.

Toda la sucesión de documentos a que se acaba de hacer referencia han terminado por perfilar un modelo de ciudad sostenible que puede identificarse con el de ciudad compacta.

Se trata, de conformidad con las orientaciones contenidas en los instrumentos antes referidos, de un modelo de ciudad de alta densidad, policéntrica, y en la que se da primacía a la rehabilitación y renovación de la ciudad existente frente a nuevos crecimientos – sobre esto último se ha tratado profusamente en el presente dictamen –. Este modelo se opone al de ciudad difusa o de urbanización dispersa, extendido en Europa – y muy significativamente en España – durante los últimos años, y que ha demostrado ser altamente insostenible desde el punto de vista ecónomico, social y ambiental.

Desde una perspectiva económica, no cabe duda de que la elección del modelo de ocupación de suelo tiene repercusión en los presupuestos públicos. En el caso de la ciudad difusa, la opción por este modelo, caracterizado por la dispersión en la ocupación y la baja densidad, trae consigo la necesidad de realizar fuertes inversiones para construir dotaciones, infraestructuras de transporte y kilómetros de viario al servicio de las nuevas urbanizaciones. Asimismo, exige ejecutar onerosas operaciones de conexión con las redes urbanas de saneamiento, de suministro de agua, electricidad, telefonía, telecomunicaciones, etc. Y por último, a los costes generados por todas estas actuaciones habrá que ir añadiendo los de su mantenimiento, una vez que las urbanizaciones son recepcionadas por los municipios. Todo ello hace de la ciudad difusa un modelo sumamente ineficaz desde el punto de visto económico.

Frente a ello, la elección de un modelo de ciudad compacta, densamente poblada, que apueste por la regeneración del tejido urbano y por la distribución racional de los espacios e infraestructuras públicos supondrá un uso más eficiente de los recursos económicos públicos.

Desde el punto de vista de la cohesión social, el modelo de ciudad difusa plantea también importantes inconvenientes. Por una parte, la generación de grandes bolsas de suelo aptos para la urbanización que sigue a la adopción de un modelo expansivo, lejos de determinar un menor precio de éste y, por tanto, de la vivienda, comporta un encarecimiento de ambos, como ha demostrado de forma incontestable la realidad inmobiliaria española de los últimos años. Se dificulta, con ello, la satisfacción del derecho a una vivienda digna. Por otra parte, los modelos expansivos suelen implicar polarización y uniformidad en la implantación de los usos urbanísticos y tipologías edificatorias (desde urbanizaciones residenciales de lujo a barrios de viviendas ultramasificadas), lo que potencia la segregación social. Por último, los modelos de baja densidad pueden complicar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos básicos en condiciones de proximidad, cuando la implantación de dotaciones se sujeta a parámetros como el número de habitantes o de viviendas. O en caso de que se construyan sin atender a estos criterios, se tratará de dotaciones sobredimensionadas y en absoluto desequilibrio en relación con las zonas urbanas más pobladas.

De esta forma, un modelo de ciudad compacta en el que se promueva la mezcla de usos y de tipologías edificatorias y la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios públicos resultará más sostenible desde la óptica de la cohesión social.

Finalmente, las mayores afecciones ambientales que provoca un modelo de urbanización expansivo, en relación con el de ciudad compacta, son evidentes. Así, en primer lugar, el modelo de ciudad difusa implica, obviamente, mayor ocupación de un recurso finito como es el suelo, que, además, por sus condiciones físicas, no siempre es apto para acoger nuevos crecimientos urbanos, al margen de su más o menos evidente valor ambiental.

En segundo lugar, como se ha apuntado más arriba, los modelos de urbanización dispersa exigen la ejecución de un gran número de infraestructuras (redes de transporte, etc.) para la conexión de los nuevos crecimientos con la ciudad existente, lo que comporta la creación de barreras en los desplazamientos de las especies que afectan negativamente a la biodiversidad de los entornos urbanos.

En tercer lugar, el modelo de ciudad difusa incrementa la necesidad de uso de medios de transporte, y especialmente de vehículos privados, pues a más dispersión, mayor dificultad de conexión de los nuevos crecimientos con la ciudad mediante la red pública de transportes urbanos. Con ello, es claro, se incrementa el consumo de combustible y consecuentemente las emisiones a la atmósfera. Al mismo tiempo, la preferencia por el vehículo particular condiciona la configuración de la ciudad misma, que debe adecuarse a los requerimientos del tráfico rodado, con lo que se termina por afectar negativamente al paisaje urbano tradicional.

Así pues, el modelo de ciudad difusa causa un impacto sobre el medio ambiente urbano superior al que ocasiona el de ciudad compacta, que por su propia fisonomía supone un menor consumo de suelo, facilita la integración de los entornos naturales adyacentes a la ciudad y la conservación de la biodiversidad, y favorece la restricción del uso de los vehículos particulares.

Todos los anteriores razonamientos han determinado que la Unión Europea haya considerado el modelo de ciudad compacta como el más sostenible desde la triple óptica económica, social y ambiental. Ciertamente, los documentos que han permitido perfilar el modelo de ciudad sostenible tienen carácter indicativo, por la que la vinculación a sus contenidos por parte de los Estados miembros dependerá de su grado de compromiso con la sostenibilidad.

El principio de desarrollo urbano sostenible y el modelo de ciudad compacta, como no podía ser de otra manera, han tenido acogida en nuestras políticas públicas. En este sentido, en el plano estatal se han aprobado una diversidad de instrumentos que incorporan los criterios contenidos en los documentos anteriores – o que incluso son traslación de esos documentos al ámbito interno – Así, cabe destacar, entre otros, la Estrategia Española del Medio Ambiente Urbano, adoptada año 2006 por el Ministerio de Medio Ambiente y que transpone la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano; el Libro Blanco de la Sostenibilidad del Planeamiento (2010), y la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (2011). Por lo demás, nuestra Comunidad también cuenta con su Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana.

En todo caso, todos estos documentos – políticas, programas, comunicaciones, estrategias- al igual que los procedentes de las instituciones internacionales y comunitarias, no dejan de ser instrumentos indicativos que se quedarían en meras declaraciones de intenciones si no se traducen en mandatos más concretos incorporados en normas jurídicamente vinculantes.

Y a este respecto, ha de señalarse que nuestro ordenamiento jurídico ha incorporado el buena parte de los postulados que derivan del concepto de desarrollo urbano sostenible. Así, el artículo 2 del

TRLS de 2008 lo eleva a la categoría de principio rector de las políticas sobre suelo, asumiendo muchos elementos de su contenido:

> *"1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.*
>
> *2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:*
>
> *a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.*
> *b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.*
> *c) La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.*
> *d) La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.*
>
> *3. Además de lo dispuesto en el apartado anterior, los poderes públicos propiciarán la consecución de un medio urbano que esté suficientemente dotado, en el que se ocupe el suelo de manera eficiente, y en el que se combinen los usos de forma funcional, garantizando, en particular:*
>
> *a) la movilidad en coste y tiempo razonable, sobre la base de un adecuado equilibrio entre todos los medios de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos a pie y en bicicleta.*
> *b) La accesibilidad universal, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, de los edificios de uso privado y público, de los espacios de uso público y de los transportes públicos.*
> *c) El uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia, así como la introducción de energías renovables.*
> *d) La prevención y, en todo caso, la minimización en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, de los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.*
>
> *La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.*
>
> *4. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.*
>
> *El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia."*

El contenido de este precepto se ve completado por lo dispuesto en el artículo 3 de la LRRRU, ya analizada, que establece los fines de las políticas públicas para un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo. De conformidad con este precepto:

"Los poderes públicos formularán y desarrollarán en el medio urbano las políticas de su respectiva competencia de acuerdo con los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, para:

a) Posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

b) Favorecer y fomentar la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

c) Mejorar la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentar unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.

d) Favorecer, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquéllas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente

e) Garantizar el acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, así como su movilidad

f) Integrar en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social

g) Fomentar la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos

h) Priorizar las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatir la pobreza energética con medidas a favor de la eficiencia y el ahorro energético

i) Valorar, en su caso, la perspectiva turística y permitir y mejorar el uso turístico responsable.

j) Favorecer la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural

k) Contribuir a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización."

No cabe duda de que el contenido de los preceptos transcritos incluye muchos elementos del modelo de ciudad sostenible – ciudad compacta – propugnado por la Unión Europea: ocupación eficiente del suelo, combinación funcional de usos, movilidad sostenible, accesibilidad universal, eficiencia energética, regeneración del espacio público, construcción respetuosa con el ambiente, etc.

La introducción de estas exigencias como principio rector de políticas públicas constituye un avance importante. Es necesario, no obstante, un compromiso con la asunción de las mismas por parte de las Administraciones titulares de competencias con incidencia en la construcción de ciudad - especialmente territoriales y urbanísticas – a fin de que esos mandatos genéricos que constituyen los principios jurídicos se traduzcan en medidas concretas, reales, a implantar a través de los instrumentos de planificación territorial y, sobre todo, urbanísticos.

Conclusiones finales

Lo expuesto en el presente dictamen permite extraer dos grandes conclusiones acerca del sector de la construcción y la vivienda: el agotamiento de su modelo productivo y la necesidad de su reconversión.

En lo que respecta a lo primero, los datos analizados en el apartado de diagnóstico del sector revelan una situación de crisis que se inició aproximadamente en el año 2007 y que parece no haber tocado suelo todavía, tanto en el conjunto del Estado y de la Comunidad Autónoma andaluza, como en la provincia de Málaga, donde el sector de la construcción y de la vivienda ha seguido la misma tendencia que en los otros dos ámbitos geográficos.

La situación de crisis de esta rama de actividad es consecuencia de un conjunto de circunstancias que son las que determinan su estado de salud. La primera de ellas es la caída de la inversión en obra pública en los últimos años, que se refleja en el descenso del volumen de la licitación pública en construcción. Debe señalarse, no obstante, que en el pasado 2013 y primer trimestre de 2014 se ha producido un incremento en dicha inversión que habrá de observarse si tiene continuidad.

Una segunda circunstancia a considerar es la importante disminución que se ha producido en el otorgamiento de licencias de obra nueva y de certificados fin obra desde el inicio de la crisis – en torno a 2007 – lo que viene a significar que hay muchos menos edificios que inician su construcción y que se concluyen. La evolución ha sido diferente en el caso de las intervenciones de rehabilitación, que han experimentado un aumento en los últimos años.

En cualquier caso, las circunstancias que se acaban de exponer tienen su efecto, evidentemente, en las cifras de desempleo y, en este sentido, la tasa de paro en el sector de la construcción se sitúa en el conjunto del territorio nacional en un preocupante 25 %.

Mención aparte merece el mercado de la vivienda, cuya situación, no obstante, es coherente con la del sector de la construcción en general. Así, la información analizada sobre licencias otorgadas y viviendas terminadas refleja una caída muy importante de la construcción de vivienda nueva, tanto libre como protegida. En cuanto a su rehabilitación, las cifras referidas el número de viviendas sobre las que se han autorizado este tipo de intervenciones han sufrido vaivenes desde 2007. Sí se han incrementado notablemente, tanto en Andalucía como en la provincia de Málaga, las aprobaciones definitivas de rehabilitación protegida.

En el actual contexto, las transacciones inmobiliarias – operaciones de compraventa de viviendas – han disminuido enormemente, como también ha caído el precio de la vivienda. En nuestra provincia, tras alcanzar su nivel más bajo de los últimos 10 años en el último trimestre de 2013, el precio de la vivienda ha experimentado un pequeño incremento en el primero de 2014 que, no obstante, no tiene por qué significar de cara a los próximos meses un cambio de tendencia. Por lo demás, lo que se acaba de expresar es predicable del precio de la vivienda libre. En lo que respecta al precio de la vivienda protegida, se ha incrementado en la provincia de Málaga durante este período de crisis hasta el primer trimestre de 2013, momento en que se inició una tendencia a la baja que se mantiene en lo que llevamos del año en curso.

En fin, en lo que se refiere a la vivienda en alquiler, este mercado sigue teniendo en España muy poco peso en relación con el de venta. El precio de la vivienda en régimen de alquiler también ha sufrido caídas importantes desde el estallido de la crisis inmobiliaria, tanto en el conjunto del Estado y de Andalucía, como en la provincia de Málaga.

Todos estos datos ponen de manifiesto una situación de crisis del sector de la construcción y de la vivienda que contrasta con la existente al tiempo en que se elaboró el I Plan estratégico de la

provincia de Málaga, cuando la construcción de edificios de nueva planta seguía en alza, el precio de la vivienda no dejaba de aumentar y la tasa de desempleo se mantenía en niveles razonables. Con todo, ya en ese momento eran evidentes una serie de problemas derivados de un modelo productivo realmente agotado, tales como la dificultad de acceso a la vivienda de un importante sector de la población y los excesos de un crecimiento urbanístico descontrolado; problemas que motivaron la formulación de propuestas que hoy constituyen parte importante del contenido de las nuevas políticas sobre construcción y vivienda. Pero, insistimos, tales propuestas se realizaron en un escenario económico muy diferente y, por tanto, con una perspectiva distinta de la actual. Por ello, han de actualizarse teniendo en cuenta la coyuntura presente, y en el marco de una profunda reconversión de la rama de la construcción y la vivienda.

A este respecto, las líneas directrices de esa reconversión han sido trazadas por el Ministerio de Fomento, a través de su Plan estratégico de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012 – 2024. Son la renovación y la regeneración del tejido urbano, la rehabilitación edificatoria y el fomento del alquiler de viviendas. Tales directrices están siendo concretadas a través de normas de diverso rango, estatales y autonómicas, que persiguen la consecución de los grandes objetivos de la nueva estrategia estatal en materia de construcción y vivienda.

En esa línea ha de situarse a la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, promulgada el pasado año 2013. Esta norma establece el régimen elemental de las denominadas actuaciones sobre el medio urbano, concepto que engloba aquellas intervenciones que tienen por objeto la rehabilitación de edificios y la regeneración y renovación del tejido urbano. La Ley determina el estatuto básico de estas actuaciones, identificando a los sujetos legitimados para participar en ellas y definiendo los instrumentos adecuados para su ordenación y gestión.

Las previsiones contenidas en esta Ley se han traducido en medidas concretas a través de los planes de vivienda, estatal y autonómicos.

Así, en lo que hace a la regeneración del tejido urbano, el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, regula dos programas que se orientan en esa dirección: el programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas y el programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas. Éste último promociona actuaciones de regeneración del entorno urbano pero que formen parte de proyectos que siguen unas líneas estratégicas concretas (renovación de áreas obsoletas, centros históricos, ecobarrios, etc.)

En el ámbito de nuestra Comunidad, tanto el Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012, aún vigente, como El Plan marco de vivienda y rehabilitación de Andalucía – en elaboración - incorporan instrumentos y programas que tienen por objeto técnicas y actuaciones de recuperación de los tejidos urbanos. En este sentido, ambos planes regulan las denominadas áreas de rehabilitación, cuya delimitación ha de obedecer al objetivo de la regeneración de barrios afectados por graves problemas habitacionales y de degradación social y urbanística. El borrador de Plan marco, además, incluye el programa de rehabilitación urbana sostenible, cuyo objeto es similar al de ciudades sostenibles y competitivas regulado en el Plan estatal.

Así pues, de acuerdo con las disposiciones estatales y autonómicas referidas, la regeneración de los entornos urbanos degradados constituye una línea de actuación de capital en las nuevas políticas públicas con incidencia en la construcción y la vivienda. A este respecto, es deseable que los entes locales, particularmente los municipios, asuman estas directrices y las materialicen a través de las diversas herramientas con las que les dota la legislación. Especialmente útiles son, a estos efectos, los instrumentos de planeamiento urbanístico. Mediante éstos, los Ayuntamientos pueden diseñar

actuaciones de regeneración de barrios que, ahora sí, han de priorizar de forma absoluta sobre los nuevos crecimientos urbanos.

En lo que respecta a las medidas específicas en materia de vivienda, como puede suponerse, los planes correspondientes prestan especial atención a la rehabilitación de los edificios residenciales. Así, el Plan estatal incorpora un programa específico sobre rehabilitación de edificios de esa tipología, que permite la subvención de un gran número de actuaciones rehabilitadoras (subsanación de deficiencias, mejora de la calidad y sostenibilidad del edificio y ajustes razonables en materia de accesibilidad). En Andalucía, tanto el Plan concertado como el borrador de Plan marco incluyen programas de rehabilitación de vivienda, incluyendo la transformación de infraviviendas – las que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad exigidas por la legislación aplicable – y la adecuación de las que integran el parque público residencial. También prevén estos planes medidas que fomentan la mejora de la eficiencia energética de los hogares y la utilización de energías renovables.

En lo que hace al fomento del alquiler, dos son, fundamentalmente, las medidas normativas adoptadas. Por un lado, la Ley de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, aprobada también el pasado año 2013. Como indica su título, a través de ella se persigue flexibilizar el mercado del alquiler con objeto de lograr su dinamización, para lo cual la norma introduce profundas modificaciones en la Ley de Arrendamientos Urbanos que, entre otros aspectos, afecta al régimen jurídico aplicable – refuerza la libertad de pactos – a la duración del arrendamiento y a las potestades de recuperación de la vivienda por el arrendador y de desistimiento del contrato por el arrendatario.

Por otro lado, los planes de vivienda han apostado de forma decidida por el fomento del alquiler. El plan estatal prevé dos programas que persiguen ese objetivo: el de de ayuda al alquiler de vivienda y el de fomento del parque público de vivienda en alquiler. El primero pretende facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos; el segundo tiene por objeto el fomento de la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública.

Los planes autonómicos vigente y en elaboración también incluyen programas que tienen como finalidad el fomento del alquiler, algunos de características similares a los regulados en el plan estatal, pero también otros de contenido diferente. En este sentido, el borrador de Plan marco incorpora un plan específico de intermediación, que persigue el mantenimiento y desarrollo de las medidas de fomento del alquiler, mediante la intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas y el aseguramiento de los riesgos, y otro de fomento del alquiler de viviendas deshabitadas.

Ha de señalarse, en fin, que las medidas de fomento de la rehabilitación y el alquiler de viviendas previstas en los planes andaluces, se enmarcan en un proceso más amplio de protección del Derecho a la vivienda que se orienta hacia las personas que se encuentran en la peor situación económica. En ese marco han de incluirse medidas para evitar la existencia de viviendas vacías, medidas habitacionales (fomento de la autoconstrucción, cooperativas de viviendas, permutas protegidas), etc.

En cualquier caso, las directrices y medidas a que se acaba de hacer referencia apuntan a que los entes locales han de apostar en sus respectivas políticas de vivienda por la rehabilitación y el fomento del alquiler, como instrumentos que facilitan el cumplimiento del Derecho a la vivienda y favorecen la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y la dinamización del mercado inmobiliario.

Junto a las líneas de actuación trazadas por las normas y planes estatales y autonómicos, se han analizado en el dictamen otras dos cuestiones que, a nuestro juicio, deben ser consideradas en las futuras políticas o planes que incidan en el sector de la construcción y la vivienda: la regularización urbanística de las edificaciones ilegales y la apuesta por el modelo de ciudad compacta.

Sobre lo primero se ha indicado que la edificación ilegal constituye un fenómeno de gran trascendencia, ciertamente extendido en la provincia, que ha de ser afrontado por las Administraciones competentes en materia de urbanismo. A propósito, el ordenamiento urbanístico andaluz suministra mecanismos para abordar la regularización de actos urbanísticos ilegales, entendiendo por regularización toda operación tendente a dotar de un régimen jurídico cierto a las actuaciones que se hayan ejecutado contraviniendo el ordenamiento urbanístico. Ha de distinguirse, a esos efectos, entre las actuaciones ejecutadas en el ámbito rural – suelo no urbanizable – y las desarrolladas en núcleos urbanos.

En lo que respecta a las actuaciones ejecutadas en suelo no urbanizable, la Comunidad autónoma andaluza ha diseñado un régimen específico de las mismas a través del Decreto de regularizaciones aprobado en 2012. Este instrumento posibilita, por una parte, que las edificaciones aisladas irregulares respecto de las que no quepa adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad queden sujetas al régimen asimilado a fuera de ordenación, que permite la estricta conservación de las mismas mientras no se ejecute la ordenación que sea aplicable.

Por otra, el Decreto facilita la integración de los asentamientos formados ilegalmente en la ordenación municipal, si éstos reúnen ciertos requisitos. En este sentido, pueden integrarse en dicha ordenación con la clasificación de suelo urbano o urbanizable, si son compatibles con el modelo territorial y urbanístico de la ciudad; o como ámbito de Hábitat Rural Diseminado, dentro del mismo suelo no urbanizable, cuando estén constituidos por edificaciones relacionadas funcionalmente, vinculadas a actividades agropecuarias y desligadas de núcleos de población existentes.

La legislación urbanística no prevé, en cambio, un régimen específico para las actuaciones ilegales ejecutadas en núcleos urbanos. Ello no ha impedido, sin embargo, que algunos municipios andaluces hayan abordado el problema a través de sus planes, haciendo uso de los instrumentos que ya provee la normativa urbanística autonómica. Así, el Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella ha previsto la posibilidad de legalización de buena parte de las edificaciones irregulares existentes en el municipio, exigiendo para ello a los titulares de los mismos el pago al municipio de unas compensaciones económicas, las cuales han ser destinadas a la adquisición del suelo necesario y la ejecución de dotaciones y equipamientos.

Con estos instrumentos, los municipios deben apostar por la regularización de las actuaciones ilegales existentes en sus respectivos términos, debiendo tenerse en cuenta, por un lado, que la gestión de estos procesos les permite obtener unos ingresos con los que paliar, en alguna medida, la drástica disminución de los que percibían por su participación en desarrollos urbanísticos nuevos. Por otro, que las operaciones regularizadoras suelen conllevar la necesidad de ejecutar actuaciones de reurbanización o dotación sobre el tejido urbano existente; intervenciones que se adecuan, por tanto, a las líneas directrices de las políticas urbanas hoy propugnadas.

El último aspecto abordado en el dictamen ha sido el referente a la necesidad de apostar, desde la perspectiva del largo plazo, por un modelo de crecimiento urbano basado en unas pautas más sostenibles que las seguidas hasta este momento. Y en este sentido, el modelo de ciudad compacta, configurado a partir de un buen número de instrumentos de origen internacional y comunitario, se estima como más idóneo, en cuanto que genera menos impactos desde el punto de vista ambiental, económico y social que el de ciudad difusa, predominante en nuestro país.

El modelo propone una ciudad de alta densidad, policéntrica, y en la que se da primacía a la rehabilitación y renovación de la ciudad existente frente a nuevos crecimientos. Asimismo, promueve la distribución racional de los espacios e infraestructuras públicos, la mezcla de usos y de tipologías edificatorias, la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios y un trasporte público de calidad y respetuoso con el medio ambiente.

Estas pautas o criterios han sido asumidos por algunas de nuestras normas, concretamente la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana y el Texto Refundido de la Ley del Suelo, como principios rectores de las políticas sobre suelo y medio urbano. Ello, además de que han integrado una diversidad de estrategias y programas formulados por las Administraciones estatal, autonómica y local – en el caso de esta última, a través de las llamadas agendas 21 –.

Ello constituye un avance importante, pero debe tenerse presente que aquellas pautas o criterios tienen la naturaleza de meras directrices indicativas o, en el mejor de los casos, principios jurídicos que, aunque vinculantes, son absolutamente genéricos. Por ello, es deseable que se dé un paso más y que esos principios se apliquen a la hora de diseñar la ciudad a través de los instrumentos que luego se llevan a efecto verdaderamente, esto es, los planes urbanísticos. De este modo, los municipios, en cuanto titulares de la más esencial potestad de planeamiento urbanístico, han de cumplir un papel esencial en la implantación del modelo de ciudad compacta.

Referencias

Empresa provincial de vivienda de la Diputación de Málaga (EMPROVIMA). Información sobre promociones entregadas y en ejecución hasta 2012. http://www.emprovima.com/.

Fotocasa - IESE (Universidad de Navara). http://prensa.fotocasa.es

- Informe de la vivienda en alquiler en España. Primer trimestre de 2014.
- Informes trimestrales de la vivienda en alquiler en España 2011-2014.

Fundación Málaga Desarrollo y Calidad (MADECA). Observatorio socioeconómico. http://www.fundacionmadeca.es/.

- Actividad económica. Planeamiento, construcción y vivienda. Construcción. Licitación pública oficial total.
- Actividad económica. Planeamiento, construcción y vivienda. Construcción. Licitación pública oficial para edificación y licitación pública oficial para obra civil.
- Actividad económica. Planeamiento, construcción y vivienda. Actuaciones protegidas de rehabilitación de vivienda.

Instituto Nacional de Estadística.

- Cuentas económicas. Contabilidad nacional de España. PIB a precios de mercado. Serie 2000-2012. http://www.ine.es/

Ministerio de Fomento. Series estadísticas. http://www.fomento.gob.es/.

- Construcción. Licitación pública en construcción. Licitación oficial por tipología de obra. Administraciones Públicas. Total construcción. Series mensuales 2009-2013.
- Construcción. Licitación pública en construcción. Licitación oficial por Comunidades Autónomas. Administraciones Públicas. Total construcción. Series mensuales 2009-2013.
- Construcción. Licitación pública en construcción. Licitación oficial por Comunidades Autónomas. Administraciones Públicas. Ingeniería civil. Series mensuales 2009-2013.
- Construcción. Licitación pública en construcción. Licitación oficial por Comunidades Autónomas. Administraciones Públicas. Edificación. Series mensuales 2009-2013.
- Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Número de licencias según tipo de obra. Series mensuales 2000-2013.
- Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Número de edificios según tipo de obra. Series mensuales 2000-2013.
- Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Superficie a construir según destino (miles m^2).
- Informes sobre el estado de la construcción de edificios elaborados entre 2008 y 2013. Información de las Comunidades Autónomas, nº de licencias por tipo de obra.
- Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Andalucía. Número de edificios según tipo de obra. Series mensuales 2000-2013.
- Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Andalucía. Superficie a construir según destino (miles m^2). Series mensuales 2000-2013.
- Construcción. Obras en edificación. Certificaciones fin de obra: nº de certificados y nº de edificios según clase de promotor. Series mensuales 2000-2013.

- Construcción. Obras en edificación. Andalucía. Certificaciones fin de obra: nº de certificados y nº de edificios según clase de promotor. Series mensuales 2000-2013.
- Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Número de viviendas según tipo de obra. Series mensuales 2000-2013
- Construcción. Construcción de edificios (licencias municipales de obras). Andalucía. Número de viviendas según tipo de obra. Series mensuales 2000-2013.
- Vivienda y actuaciones urbanas. Vivienda libre. Número de viviendas libres terminadas. Series anuales 199-2013 y series mensuales 2008-2014.
- Vivienda y actuaciones urbanas. Vivienda y rehabilitación protegidas. Vivienda protegida. Número de calificaciones definitivas. Planes estatales y planes autonómicos. Series anuales 1991–2013.
- Vivienda y actuaciones urbanas. Vivienda y rehabilitación protegidas. Rehabilitación protegida. Número de aprobaciones definitivas. Planes estatales y planes autonómicos. Series anuales 2011-2013.
- Vivienda y actuaciones urbanas. Transacciones inmobiliarias (compraventa). Número total de transacciones inmobiliarias de vivienda. Series trimestrales 2004-2014.
- Vivienda y actuaciones urbanas. Transacciones inmobiliarias (compraventa). Número de transacciones inmobiliarias de vivienda libre. Series trimestrales 2004-2014.
- Vivienda y actuaciones urbanas. Transacciones inmobiliarias (compraventa). Número de transacciones inmobiliarias de vivienda protegida. Series trimestrales 2004-2014.
- Vivienda y actuaciones urbanas. Precios de la vivienda. Precios de vivienda libre. Series trimestrales 2000-2014.
- Vivienda y actuaciones urbanas. Precios de la vivienda. Precios de vivienda protegida. Series trimestrales 2005-2014.
- Construcción. Indicadores económicos de la construcción. Activos, ocupados y parados: rama de la construcción.
- Informes sobre el estado de la construcción de edificios elaborados entre 2008 y 2013. Información nacional por provincias, nº de licencias de nueva planta y nº de edificios por tipo de obra.
- Informes sobre el estado de la construcción de edificios elaborados entre 2008 y 2013. Información nacional por provincias. Nº de viviendas por tipo de obra.
- Construcción. Obras en edificación. Información por provincias. Certificaciones fin de obra: nº de edificios. Series anuales 2000-2013.

Observatorio del Medio Ambiente Urbano (OMAU). Agenda 21 local. http://www.omau-malaga.com.