



TÍTULO

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA
FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA

AUTORA

Carmen María Martín Carrasco

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2021

Director	Carlos Bueno Suárez
Tutor	Juan Francisco Casero Cepeda
Curso	<i>Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas (2014/15)</i>
©	Carmen María Martín Carrasco
©	De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía
Fecha documento	2015



**Atribución-NoComercial-SinDerivadas
4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)**

Para más información:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en>

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA

TRABAJO PARA OPTAR AL TÍTULO DEL VII
MÁSTER DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS.

CARMEN MARÍA MARTÍN CARRASCO

ÍNDICE

INDICE DE ILUSTRACIONES.....	4
1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO.....	6
2.1. Objeto, preguntas e hipótesis de la investigación.....	6
2.1.1. Objeto	6
2.1.2. Preguntas de Evaluación	6
2.1.3 Hipótesis.....	6
2.2. Objetivos generales y específicos de la investigación.....	7
2.3. Estrategia metodológica y diseño de la investigación.....	7
2.4.1 Estrategia metodológica.....	9
2.5 Bases Metodológicas para la evaluación del diseño.....	12
2.5.1. Política. Síntesis histórica.....	12
2.5.1.1 Hasta el Estado Liberal.....	12
2.5.1.2 El Estado Social de Derecho.....	14
2.5.1.3. Concepto de Política.....	16
2.5.3. Políticas públicas. Definiciones.....	18
2.5.4. Evaluación de políticas públicas.....	19
2.5.5. La evaluación de políticas públicas en España.....	23
2.5.6 La Evaluación de políticas públicas en Andalucía.....	24
2.5.7. Evaluación de diseño.....	25
2.5.8 La evaluación participativa	26
3. DIAGNÓSTICO	30
3.1 Introducción.....	30
3.2. Variables macroeconómicas.....	34
3.2. Datos sobre vivienda.....	35
3.2.1. Tenencia	35
3.2.2. Distribución según la ocupación	36
3.2.3 Compra-venta de vivienda	37
3.2.4 Vivienda libre y protegida	42
3.2.5 Precios de la vivienda.....	43
3.2.6. Las viviendas vacías.....	45
3.2.7. Lanzamientos por ejecución hipotecaria.....	45
3.3. Investigación cualitativa sobre los desahucios.....	47
3.3.1 Introducción	47

3.3.2. Focus group con miembros de la PAH.....	47
3.4. Conclusiones al diagnóstico.....	51
4. EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY DE MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.....	52
4.1. Evaluación de Racionalidad.....	52
4.1.1 Evaluación de Relevancia.	52
4.1.1.1 Introducción	52
4.1.1.2. Análisis	52
4.1.2 La Población Objetivo.....	56
4.1.2.1. Evaluación de la Población Objetivo.....	58
4.2. Evaluación de pertenencia	66
4.3 Conclusiones generales de la Evaluación de Racionalidad	67
4.4 Evaluación de Coherencia Interna.	69
4.4.1. Introducción	69
4.4.2. Evaluación de Coherencia interna	72
5.LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 4/2013.	76
5.2 Informe sobre la constitucionalidad de la ley 4/2013.....	79
5.2.1. Examen del Art. 1.3 LFSV.....	79
5.2.2. Examen del Artículo 25.	81
5.2.3 El Artículo 53	82
5.2.4 La Disposición adicional primera.	83
6. COHERENCIA EXTERNA DE LA LFSV.	86
6.1. Introducción.....	86
6.2. Coherencia externa de los programas de vivienda.	86
6.2. España, desahucios y viviendas deshabitadas.	87
6.2.1 La declaración de Ayuntamiento libre de desahucios.....	87
6.3 La política de vivienda en Cataluña.	88
6.3.1. Viviendas vacías en Cataluña.....	88
6.3.2. Desahucio en Cataluña.....	89
6.4. La política de vivienda en el País Vasco	90
6.4.1 El tratamiento de las viviendas vacías.....	90
6.4.1. Los desahucios en la CAPV	92
6.4.2. Conclusiones de C.EX de de otras políticas de vivienda de España.	93

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

6.5 Europa, las políticas a la vivienda deshabitada y el desahucio.	93
6.5.1 Introducción	93
6.5.2 El derecho a la vivienda en Europa.	93
6.6. La política de vivienda en Alemania	95
6.6.1 Los desahucios en Alemania.....	95
6.6.2 El tratamiento de las casas vacías en Alemania.....	96
6.7. Las políticas de vivienda en la República Francesa.	96
6.7.1. El acceso a la vivienda en Francia.	96
6.7.1.1. Antecedentes.....	96
6.7.1.2. Actualidad.....	97
6.7.2 Las viviendas vacías en Francia.	98
6.7.3 Los desahucios.....	99
6.7.4. Conclusiones:.....	99
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	101
7.1 Conclusiones	101
7.2 Recomendaciones	101
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	106

INDICE DE ILUSTRACIONES

<i>Cuadro 1. Nota metodológica</i>	8
<i>Cuadro 2 Fuentes de investigación para la LFSV</i>	10
<i>Cuadro 3 Fases de investigación del trabajo Fin de Máster</i>	10
<i>Cuadro 4 Relación de las Fuentes estadístico-muestrales</i>	11
<i>Cuadro 5 Dinámica participativa para la LFSV</i>	11
<i>Figura 1 Formulación ideal de las políticas públicas</i>	18
<i>Figura 2 Principales variables macroeconómicas de Andalucía</i>	34
<i>Figura 3. Viviendas principales según régimen de tenencia. 2011. Total nacional.</i>	36
<i>Figura 4 Comparativa del censo de vivienda. Andalucía. 2001-2011</i>	37
<i>Figura 5 Compra-venta de viviendas en Andalucía. 2004-2013</i>	38
<i>Figura 6 Hipotecas constituidas en Andalucía por provincias. 2003-2013</i>	38
<i>Figura 7 Compra-venta de viviendas. España. 2004-2013</i>	39
<i>Figura 8 Hipotecas constituidas según el tipo de entidad prestamista. España. 2003-2013</i>	39
<i>Figura 9 Hipotecas constituidas según el tipo de entidad prestamista. Andalucía. 2003-2013</i>	40
<i>Figura 10 Hipotecas canceladas en Andalucía. 2006-2013</i>	41
<i>Figura 11 Hipotecas canceladas por tipo de entidad prestamista. Andalucía. 2006- 2013</i>	41
<i>Figura 12 Transacciones inmobiliarias en España 2004-2014</i>	42
<i>Figura 13 Transacciones inmobiliarias. Andalucía .2004-2014</i>	42
<i>Figura 14 Evolución del precio de la vivienda (I) en las Comunidades Autónomas. 2000-2014(T2)</i>	43
<i>Figura 15 Evolución del precio (II) de la vivienda en las comunidades autónomas. 2000-2014 (t2)</i>	44
<i>Figura 16 Viviendas vacías en Andalucía. Provincial. Comparativa 2001-2011</i>	45
<i>Figura 17 Evolución de los lanzamientos de la vivienda. España. 2006-2013</i>	46
<i>Figura 18 Porcentaje de lanzamientos por provincias. Andalucía (2007-2011)</i>	46
<i>Figura 19 Causas y consecuencias de los desahucios.</i>	48
<i>Figura 20 Fortalezas y debilidades de la LFSV</i>	50
<i>Figura 21 Evolución de la solicitud/concesión de salario social/rentas mínimas de inserción. Andalucía. 2000-2013.</i>	59
<i>Figura 22 Evolución de las ejecuciones hipotecarias*. Andalucía (2007-2011)</i>	60
<i>Figura 23 Viviendas vacías propiedad de entidades con capacidad de crédito.</i>	63
<i>Figura 24 Solicitudes de viviendas de protección oficial. Andalucía provincial. 2014</i>	64
<i>Figura 25 Lógica de la planificación de la LFSV.</i>	69
<i>Figura 26 Conjunto de alegaciones al tribunal constitucional sobre la LFSV</i>	76
<i>Figura 27 La decisión del Tribunal Constitucional</i>	78
<i>Figura 28 Disposiciones legislativas que afectan al art.3 LFSV</i>	80

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento es un Trabajo Fin de Máster está dirigido por Carlos Bueno y Juan Fco. Casero Cepeda ha ejercido como tutor para del VII Máster de Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA). Dentro de las opciones de evaluación sobre políticas o programas se ha optado por una evaluación de diseño de una política de vivienda en la Comunidad Autónoma de Andalucía (España). Es la Ley 4/2013 de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (LFSV).

Esta ley ha sido diseñada por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, que en una situación de crisis económica optó por proteger los derechos de las personas desahuciadas con pocos recursos y también por conocer las viviendas vacías propiedad de bancos, cajas y entidades financieras en Andalucía con la intención de poder disponerlas en alquiler. Ha pasado un Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por en nombre del Presidente del gobierno viéndose mermada parte de su implementación. Estaba muy focalizada en la protección de las personas con menores recursos frente al desahucio, por ello diseñó un procedimiento para que estas pudieran permanecer en la vivienda durante 3 años mediante una expropiación forzosa temporal, solo en el caso de que las titulares fueran personas jurídicas, sin embargo existe una coyuntura económica que ha justificado la derogación de algunos preceptos por parte del Tribunal Constitucional.

Esta evaluación de diseño cuantifica la situación de la vivienda en Andalucía y España y cualifica los problemas asociados al desahucio. Además busca analogía con políticas similares de otras regiones españolas y otros países de la Unión Europea.

2. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO.

2.1. Objeto, preguntas e hipótesis de la investigación.

2.1.1. Objeto

El objeto de esta investigación es conocer si el diseño de la **Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda** (en adelante, LFSV) es adecuado para paliar el problema que plantea sobre los lanzamientos y/o desahucios en la Comunidad Autónoma de Andalucía, conociendo las claves de esta Ley, a través de su proceso de diseño, los problemas que atiende y los objetivos que persigue.

2.1.2. Preguntas de Evaluación

Las preguntas de evaluación están vinculadas a conocer la racionalidad y la coherencia de la Ley para medidas del cumplimiento de la función social de la vivienda. Son pues las cuestiones que se intenta resolver a lo largo de la investigación, que son necesarias a la hora de orientar las conclusiones y “están directamente relacionadas con la hipótesis que en el proceso de planificación se han planteado” (Osuna 2000, p. 30). ¿Cuál es la naturaleza, estructura y finalidad de la ley?

- ¿En qué preceptos legales del Estado o de la UE y otros instrumentos internacionales de mayor jerarquía normativa se apoya la ley? ¿Hay contraposición?
- ¿Cuál es la población objetivo? ¿Qué criterios se establecen para ser población objetivo?
- ¿Cuáles son los mecanismos contemplados para la ejecución de la ley? ¿Han cambiado desde su inicio? ¿Por qué?
- ¿Se ha hecho alguna evaluación o informe previo?
- ¿Qué presupuesto tiene?
- ¿Cumple su función esta ley tal y como se diseñó?
- ¿Hay cambios en la ley? ¿Desde dónde vienen? ¿Con qué fundamentos?
- ¿Existen legislaciones análogas en otras Comunidades Autónomas?

2.1.3 Hipótesis

La Ley de medidas para garantizar el cumplimiento de la función social de la vivienda se entiende que permite realmente que no haya o estén minimizados los desahucios en Andalucía, garantizando así el derecho a la vivienda digna y demás preceptos constitucionales que lo amparan.

En segundo lugar la Ley se percibe como coherente con las legislaciones de otras Comunidades Autónomas en España y con las legislaciones de otros países, circunstancia que puede impulsar el logro de sus objetivos.

2.2. Objetivos generales y específicos de la investigación.

Como **objetivos generales**, este trabajo de fin de máster (TFM) pretende evaluar la LFSV, analizando la racionalidad (relevancia y pertinencia) y coherencia (interna y externa) de la Ley 4/2013 de medidas para garantizar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda. Buscando si existe una concordancia comparada con leyes anteriores, con otras legislaciones autonómicas, estatales y en el marco de la Unión Europea.

Como **objetivos específicos** es posible destacar los siguientes:

- Evaluar la racionalidad (pertinencia y relevancia) de la LFSV.
- Evaluar la coherencia (interna y externa) de la LFSV.

2.3. Estrategia metodológica y diseño de la investigación.

Para la investigación de la LFSV se emplea una batería de métodos de investigación normalmente utilizados en la metodología de las ciencias sociales, buscando que cada aportación de tipo cualitativa (conclusiones o recomendaciones) esté basada en un parámetro de la realidad contrastado con fuentes de informaciones oficiales y fiables. La estrategia metodológica tiene como objetivo resolver las preguntas de evaluación y tener un conocimiento completo de los problemas vinculados a la vivienda en Andalucía en particular y España en general. Para ello se realizan las siguientes fases:

- 1) Diagnóstico de la situación de la vivienda en Andalucía y España.
 - Análisis de la oferta y demanda de vivienda desde el año 2000 hasta la actualidad.
 - Estudio de las necesidades de las personas destinatarias de la ley. Comprobar que se ha realizado un “estudio de necesidades”, Cuantificación, y evaluar la cobertura prevista para el programa, cuantitativo-cualitativo de documentación y estadística.
 - Estudio de las necesidades de las personas destinatarias de la ley.
- 2) Análisis de racionalidad y coherencia de la Ley. ¹
 - Racionalidad, entendida como el examen de las relaciones y necesidades y/o problemas detectados en el ámbito espacial en el que se ejecuta el programa. Analiza, la **relevancia** que se entiende como la evaluación del diagnóstico plasmado en el programa y la **pertinencia**, es decir, evaluación de la calidad y adecuación de los objetivos.
 - Coherencia, que es la evaluación de la adecuación de la jerarquía de los objetivos establecidos en el programa y de la estrategia diseñada para su consecución, diferenciando dos niveles de análisis, la **coherencia interna** y externa. La primera es la evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación al problema; la segunda, la **coherencia externa** es el análisis de compatibilidad de los objetivos y estrategias del programa con otras políticas o programas que puedan tener sinergias o complementariedad en el espacio-tiempo.
- 3) Establecimiento de recomendaciones para la mejora de la Ley.
- 4) Concreción de Términos de Referencia para una posible evaluación de gestión y seguimiento o de resultados e impactos de la Ley.

¹ Osuna y Marquez, 2000. “Guía para la evaluación de políticas públicas” 2000

2.4 Estrategias metodológicas y técnicas de investigación.

Cuadro 1. Nota metodológica

NOTA METODOLÓGICA PREVIA
<p>Este TFM tenía la intención de poder abarcar los indicadores aquí analizados de manera similar en un marco temporal de 14 años y medio, desde el año 2000 hasta el segundo trimestre de 2014, dado que se estimó conveniente analizar un periodo en el que pudieran apreciar cambios y tendencias. Sin embargo se ha encontrado un gran problema para encontrar algunos de los indicadores estadísticos provenientes de fuentes oficiales. Esto se ha debido a 3 factores principales e identificados:</p> <ul style="list-style-type: none">• No todos los indicadores están cuantificados desde el año 2000, es decir, el sistema estadístico español, o de otros organismos regionales o internacionales no cuantificaban de manera sistemática y organizada los mismos parámetros que el presente TFM abarca.• Existe un problema subyacente en las decisiones de los/as representantes políticos para que exista esta debilidad. En el periodo de 2004 a 2011 los datos eran proporcionados en su mayoría por el Ministerio de Vivienda, según vemos en estudios con un registro similar de los indicadores, este Ministerio, con el cambio de signo de gobierno no fue renovado y la competencia en materia de vivienda en la actualidad la ostentan las CC.AA., solo pudiendo intervenir el Estado en materias transversales², por lo que, la web que tenía los datos del anterior Ministerio ha sido cerrada, y con ella su contenido. <p>El INE realizó una gran reforma estadística en los años 2002-2003. Hasta ese momento los datos eran proporcionados por los Registros de la Propiedad de las Delegaciones provinciales, pero a partir de la innovación el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y el INE establecen una colaboración para ofrecer la Estadística de Hipotecas, así los datos son directos, publicando desde 2004 “únicamente datos sobre las hipotecas de bienes”. Sin embargo no se ha encontrado el motivo por el cual el INE solo ofrece estadísticas de vivienda desde el año 2007.³</p>

²Ministerio de Fomento, y Gobierno de España. El planeamiento urbanístico español. Origen de la heterogeneidad actual y claves para mejorarla. Ver más en:

http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ESTUDIOS/Libro_blanco/Plane_urba_esp.htm

³ Estadística de Hipotecas (H), Instituto Nacional de Estadística. (marzo de 2014). In Instituto Nacional de Estadística (INE) (Ed.), *Reseña metodológica*. Madrid.

2.4.1 Estrategia metodológica

En este Trabajo Fin Máster sobre “Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda” (en adelante LFSV) se realiza una Evaluación de Diseño de la Ley 4/2013 de medidas para garantizar el cumplimiento de la función social de la vivienda (en adelante abreviada como LFSV) en la Comunidad Autónoma de Andalucía (CAA), más conocida como la ley de la función social de la vivienda. Para poder dar respuesta a los objetivos del estudio, contrastando la hipótesis planteada, se ha diseñado una metodología basada en el rigor académico.

Se debe señalar previamente que la LFSV viene a complementar o modificar, principalmente a la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía⁵, (Art. 1), pero se toma para el objeto de este trabajo la composición de la Ley 4/2013 como una ley novedosa, sólo atenderemos a:

- Las modificaciones más sustanciales de la Ley 1/2010, para poder compararlos en el análisis.

Aquellos artículos que resultan indispensables para un mejor conocimiento sobre la regulación de la vivienda en la CAA. Para responder a los objetivos de estudio de la hipótesis planteada se ha hecho uso de la metodología basada en el rigor académico y científico. Por ello se ha realizado un profundo análisis documental sobre la vivienda y los desahucios. Para el TFM se ha cuidado de considerar documentos de relevancia, bien por su rango normativo, bien por el conocimiento profundo que los autores/as tienen sobre el tema o por su valor de fuente oficial.

De igual modo, y para ofrecer una vertiente participativa hemos realizado un focus group con agentes informantes y afectados por la hipoteca y los desahucios, con perfiles diversos, pero con conocimientos de base sobre el tema, vinculados en todo caso al objeto de esta investigación.

Además esta Ley no ha sido evaluada como tal hasta la actualidad, aunque sí ha habido estudios vinculados a su constitucionalidad, como el de Laboratorio Jurídico de Desahucios, de la Universidad de Córdoba (UCO) pero no ha existido una evaluación de diseño, por tanto supone una novedad, aunque también una carencia documental que se ha intentado suplir con la participación de agentes informantes, para lograr unas conclusiones más certeras.

La Evaluación de Diseño, según Osuna y Márquez (2001) es aquella que analiza y revisa los elementos de elementos que justifican la intervención y la forma en la que esta se articula. Para el análisis, tanto de la ley como de las variables estudiadas se ha realizado lo siguiente (CUADRO 1):

⁵ Aunque también modifica las siguientes leyes; se ha pretendido dar una visión de conjunto a toda la Ley 4/2013.

Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo. , (2005). (que corresponde con el Art.2 de la LFSV);

Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos., (2001). (Art.3)

Ley 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros., (1997). (Art.4)

Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.,(1999). (Art. 5)

Cuadro 2 Fuentes de investigación para la LFSV

- Análisis documental, de fuentes ya existentes.
- Como fuentes principales para esta investigación vamos a estudiar aquellas que son registrales y estadístico-muestrales.
- Además y como instrumento de participación se ha realizado un focus group con personas que han participado de manera directa o indirecta con el fenómeno de los desahucios, en este caso concreto articulados a través de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, que de manera altruista han accedido a aportar su parecer a este estudio de la ley.

Elaboración propia.

Durante el período de investigación para la realización de este TFM se distinguen cuatro fases diferenciadas e interdependientes, que han seguido una línea temporal acorde a las necesidades y dificultades de cada una. El cómputo de todas las fases ha comprendido el marco temporal de Septiembre de 2014 a Febrero de 2015, siendo las siguientes:

Cuadro 3 Fases de investigación del trabajo Fin de Máster

Fases de la Investigación del presente TFM

1. Búsqueda y recogida de información y documentación.
2. Tratamiento de la información.
3. Apertura participativa de otros actores.
4. Fase de escritura del Trabajo Fin de Máster.

Elaboración propia.

Para obtener un correcto marco de conocimiento sobre el conflicto surgido en el tema de la vivienda se ha realizado un estudio a modo de diagnóstico que servirá como argumento para conocer de la manera más aproximada posible cómo han transcurrido en España, y concretamente en Andalucía el fenómeno del “boom Inmobiliario” y el posterior declive económico y el alcance que este ha tenido.

Cuadro 4 Relación de las Fuentes estadístico-muestrales

<p>Las principales fuentes registrales y estadístico-muestrales que se utilizan para delimitar el objeto de estudio, están directamente relacionadas con:</p>
<ul style="list-style-type: none"> - El derecho a la vivienda como derecho humano - Estadísticas de las hipotecas y desahucios. (índices, precios, etc.) - La Comparativa entre las viviendas en otras Comunidades Autónomas. - Los desahucios en España y Andalucía. - EL tratamiento de las viviendas vacías en el contexto español y europeo - Legislaciones referidas a la vivienda en el contexto español y andaluz, principalmente. - Las políticas de vivienda de otros países de la UE. - La economía española y la crisis inmobiliaria.

Elaboración propia

Cuadro 5 Dinámica participativa para la LFSV

<p>FOCUS GROUP</p>	
<p>Además de estas fuentes, como ya se ha mencionado, se ha realizado un focus group con varios miembros de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), dado que por su función y labor tienen conocimiento principalmente del problema de los desahucios, pero también del apoyo que encuentran o no en la Ley.</p>	
<p>Participantes</p>	<p>Situación</p>
<p>Lorena Ramos Viejo</p>	<p>Activista</p>
<p>Joaquín Narciso Guillén Hernández</p>	<p>Desahuciado/ Activista</p>
<p>Raquel Fernández Gómez</p>	<p>Inicio de Procedimiento de Ejecución Hipotecaria</p>
<p>Concepción Martín Vega</p>	<p>Otros/ Activista</p>
<p>Benito Nsue Munuera</p>	<p>Inicio de Procedimiento de Ejecución Hipotecaria</p>
<p>Pedro Vega Limón</p>	<p>Otros</p>
<p>Vanessa Hidalgo Sánchez</p>	<p>Activista</p>
<p>EL focus group realizado el día 12 de Noviembre de 2014 en La localidad de Huelva (AA VV Los Desniveles), fue principalmente informante para el análisis de racionalidad (relevancia y pertinencia) de la ley de la Función social de la vivienda, para ello se realizaron dos dinámicas.</p> <p>La primera consistió en subdividir el grupo en dos, uno de los grupos se encargó de poner en</p>	

FOCUS GROUP

tarjetas las causas de los desahucios, y el otro grupo sus consecuencias.

La **segunda** fue con el grupo completo, en él teníamos que describir las debilidades y fortalezas que el grupo consideraba que tenía la LFSV. Las dinámicas contaban con una hora de tiempo cada una, y se realizaron con puntualidad.

2.5 Bases Metodológicas para la evaluación del diseño.

La evaluación que se realiza para este TFM es una Evaluación de diseño, en momento ex post de la aplicación, para llegar a un satisfactorio análisis, las principales bases metodológicas que se han utilizado para el desarrollo de este TFM serán las tituladas “Guía para la evaluación de políticas públicas” (Osuna y Márquez, 2000), el Capítulo 2 de la Tesis doctoral de Bustelo (2001) ⁶denominado “la evaluación de políticas públicas” y “Evaluación de diseño de políticas públicas: propuesta para un modelo integral” (Bueno, 2013). Sin detrimento de otras obras y autores/as que han investigado sobre la evaluación, y concretamente la evaluación de diseño. Se ha trabajado con los distintos preceptos que adquieran relevancia en la materia, en especial la conceptualización, para alcanzar un objetivo de manera satisfactoria, asumiendo las limitaciones.

En el presente capítulo, como base de entendimiento hacia el concepto de evaluación de diseño se realiza una breve visión histórica de la concepción de política para después perpetrar un anclaje situacional del Estado, entendido hoy día como Estado Social de Derecho en los países democráticos como España. Tras ello se enuncia una exposición de conceptos que se consideran básicos para poder comprender con una mayor precisión la temática en cuestión: la visión de la doctrina sobre el concepto de Política pública, para después señalar qué entienden los autores/as por Evaluación de Políticas Públicas y cuál es su situación en estado español y andaluz; se trabaja en el concepto de Evaluación de Diseño de de Políticas Públicas, concretamente, se aportará también el enfoque participativo que presenta este TFM.

2.5.1. Política. Síntesis histórica.

2.5.1.1 Hasta el Estado Liberal.

Para llegar a una aproximación del concepto, siempre es conveniente que se realice un pequeño anclaje histórico, que nos ayudará a comprender el devenir que ha tenido el concepto de política en la sociedad occidental⁷.

En la Grecia Clásica los objetivos de los grandes pensadores de la época, como Platón y Aristóteles pretendían conocer la naturaleza misma de los sujetos que conforman la sociedad, para poder averiguar cuál es el modo de vida colectiva más adaptado a la naturaleza humana. La política en esta visión está claramente vinculada a la ética, pues entienden que el ser humano no puede desarrollarse satisfactoriamente fuera de la comunidad (zoon politikon). La sociedad es de tipo esclavista.

⁶ Bustelo Ruesta, M., y Bañón y Martínez, R. (2001). La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómico en España: 1995-1999.

⁷ Vallés, J. M. (2000). Ciencia política. Una introducción (4ª ed.). Barcelona: Ariel Ciencia Política. (Páginas 54 a 56).

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

La época medieval no evolucionó en este concepto, dado que se entendía que la naturaleza y por tanto las relaciones humanas estaban condicionadas a los designios divinos, la política se vio anquilosada en los designios de los imperativos divinos, revelados en los textos sagrados. Así la política era analizada, no desde una perspectiva social, sino desde los presupuestos de la filosofía moral y del derecho natural. La sociedad estaba sometida a la rigidez de los estamentos.

El Renacimiento supuso un cambio de pensamiento y una soltura de las rigideces cristiano-morales de la política, en la que los imperativos anteriores buscaban unas justificaciones diferentes a la época anterior. Conceptos como autoridad, organización política necesitaban una nueva justificación acorde a la nueva difusión de conocimientos que se lleva a cabo con el conocimiento del mundo greco-romano. Según Vallés (2000) fueron cuatro factores los que potenciaron el conocimiento sobre la sociedad y la política:

- Las Revoluciones liberales y la industrialización introdujeron la percepción de mutabilidad de la realidad.
- Visión del individualismo, como consecución de los fines propios por encima de los intereses colectivos, que chocaba con la anterior visión hegemónica de la sociedad, dando lugar a una desfragmentación
- El avance del conocimiento científico de la naturaleza y por lo tanto también de la sociedad.
- Revitalización de las universidades europeas y norteamericanas, que fueron integrando las ciencias sociales a sus disciplinas paulatinamente.

El Estado Liberal había abandonado la concepción más negativa del “estado de naturaleza” humano, como la teoría de Hobbes (1588- 1679) que sostenía que “el hombre es un lobo para el hombre” por otras más constructivas, como la de Rousseau (1712- 1778) que sostenía que el hombre es bueno por naturaleza. Pese al distinto punto de partida ambas, tenían en común que tanto de un estado de naturaleza negativa como de una positiva surgía un pacto que vinculaba a las personas a establecer una convivencia. La primera, la hobbesiana, concebía que para paliar esa naturaleza, las personas acuerdan someterse a un poder superior del que emanara legislación a la que no estaría sometida; esta fue la base teórica de muchas monarquías absolutas. La segunda, la de Rousseau defendía que el contrato social no da lugar a otra persona, si no a la suma de las voluntades individuales que formarán la llamada voluntad general. Estas ideas de Rousseau se plasman en las Revoluciones Burguesas⁸, y suponen la eliminación (paulatina, pero con grandes sobresaltos históricos) del Antiguo Régimen: los gremios feudales y de las compañías privilegiadas de comercio, la desaparición de los vínculos feudales de la propiedad de la tierra, la extinción de la servidumbre y los estamentos, por lo que supone la consagración de muchas libertades individuales, como la libertad de la economía en el Estado, que en esta fecha supone que será este motor el que regule las necesidades del bienestar social, teniendo como base el principio de propiedad privada, también como base de las tomas de decisiones (sufragio censitario).

Una vez realizada una pequeña síntesis histórica sobre la concepción de la política que recorre hasta el Estado liberal, se analizan una serie de preceptos que dan significado a la política en la altura histórica contemporánea, que también ha sufrido transformaciones.

⁸Cómo máximos exponentes es necesario señalar la Revolución Americana y Revolución Francesa, que dieron lugar a la Declaración de Derechos de Virginia de 1776 y Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, respectivamente.

2.5.1.2 El Estado Social de Derecho.

Tras periodos amplios y confusos durante el siglo XIX de apertura y cierre del Antiguo Régimen y del Estado Liberal, van surgiendo otras revoluciones, como la rusa, se prolongan hasta la primera mitad del siglo XX debido a la gravedad de los conflictos vividos tras la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Surge, como contraposición el Estado Social de Derecho (ESD), que supone un cambio de modelo respecto al Estado Liberal, pero que se apoya en muchos de sus preceptos como es la defensa de la propiedad privada.

C. Crouch (2004: 15-16) sostiene que cuando los países se van acercando al concepto ideal de democracia (carácter esencial del ESD) es precisamente en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en la que se implanta un sistema tras una grave situación de crisis (demandas de participación política y social por parte de sujetos, construcción de agenda política, etc.) dado que el Estado, en este punto de construcción aún no sabía cómo gestionar las demandas públicas. También que el comunismo (con su representación occidental en la URSS) y sus ideales de socialización de los bienes, estaban vigentes en aquella época. Serían muchos los países que desarrollasen organizaciones sociales con demandas de cierto “compromiso social entre los intereses de los empresarios capitalistas y los trabajadores. A cambio de la supervivencia capitalista y de un apaciguamiento general de las protestas ante las desigualdades que aquel (el Estado Liberal) generaba los intereses empresariales aprendieron a aceptar ciertas limitaciones a la capacidad de utilizar su poder. En esta tesitura controlar las directrices empresariales fue relativamente fácil, ya que las empresas estaban subordinadas a la autoridad de los Estados nacionales” Crouch (2004:21).

Características del ESD son las siguientes⁹:

- El Estado regula los efectos de la economía (que encuentra su máximo exponente en la teoría de J. M. Keynes, 1883-1946)
- Reconocimiento de los derechos sociales (libertad de asociación, sindicación, etc.)
- Se justifica en los fines de justicia social, igualdad y solidaridad.
- Posición activa del Estado en la redistribución de la renta
- Hereda la estructura básica del EL:
- Separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial)
- Establecimiento de disposiciones de control de unos a otros.
- Los 3 elementos constitutivos de la definición del Estado: territorio, población y poder (Biscaretti).
- Defensa de la propiedad privada.
- Sufragio universal, como medio de expresión de la opinión pública y como instrumento para regular las leyes del mercado y conseguir los fines propios del ESD.
- La opinión pública se da en grandes cadenas de comunicación, que tienen influencia para formar o incidir en la opinión pública de la población¹⁰.
- Oligopolio de los partidos políticos a la hora de controlar el proceso político, que conlleva a un papel pasivo de la sociedad

⁹ Área de Derecho Constitucional. Universidad Pablo de Olavide. (2006). Departamento de Derecho Público (Ed.), Materiales docentes de derecho constitucional I. Área de derecho constitucional. Universidad Pablo de Olavide.

¹⁰ “... es posible sostener rotundamente que los políticos por parte del público y de los medios de comunicación un trato deferente y acrítico que quizá en ninguna otra época (...) afirma Crouch, C. (2004). Posdemocracia (1st ed.) Taurus Ediciones. (Pág.25).

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

- Parlamentos con mayorías estables y partidos con fuerte disciplina, que hace que el partido mayoritario controle, generalmente, el gobierno y la oposición.
- Crece la intervención pública, por lo que crece el poder ejecutivo en términos de burocracia, que a su vez se va haciendo más tecnocrática.

Esta concepción del ESD, a la que se le añadieron servicios básicos universales como la sanidad, la educación, la justicia, los derechos laborales y los servicios sociales, entre otros se denominó *Estado de Bienestar*, respuesta a las demandas sociales de la época, que entendió al Estado como un aparato de carácter paternalista a la hora de salvaguardar los valores y necesidades básicas de la sociedad. Pero que también perseguía con la proliferación de los servicios públicos dar capacidad de trabajo cualificado mediante la educación y mantener a la población con buenos niveles de salud mediante el acceso universal a este servicio, por lo que ganaría en productividad. La idea del Estado de Bienestar como referente del Estado perduró hasta los **años 80**, periodo en el que comenzaron a desencadenarse los siguientes factores:

- Desregularización global de los mercados financieros, que provocó el desplazamiento del dinamismo económico del consumo de masas hacia los mercados de valores, donde la maximización del valor para el accionista se convirtió en el principal indicador de éxito económico.
- La remuneración del factor trabajo, que fue aumentando en las décadas anteriores comenzó a caer de nuevo.
- Casos, como el de la administración Reagan hicieron que las demandas sociales y laborales se vieran mermadas, de tal modo que la OCDE que habían vinculado la modernización con la reducción de las desigualdades en 2001 estimó que la población estadounidense estaba viviendo en la pobreza, que resultó ser más alta que en los países europeos más pobres.
- Existe un punto de inflexión que viene marcado en los **años 80 y 90** para llegar a este punto en el que la ciudadanía va perdiendo derechos en pro de una concepción del mercado a nivel macro, en el que los indicadores serán los grandes números de la economía y no el nivel de vida de las familias. Vallés, (2000, 124-125) sostiene que existen varios factores de cambio respecto al EDS y el Estado de bienestar, que están dando lugar a una transformación en el modo de concebir el estado:
- Reducción del papel del Estado en la economía: privatizaciones de empresas y servicios públicos, liberalización de intercambios financieros y comerciales o la desregularización parcial de las relaciones laborales y el mantenimiento de la presión fiscal. Intentando así combinar las exigencias de la economía posindustrial y de la competencia internacional.
- Se rompen los equilibrios sociales que habían dado lugar al Estado de bienestar cuando la sociedad comienza a dualizarse: mientras un sector está siendo protegido, es en detrimento de otros actores que se les deja relegados a la marginalidad y la precariedad, por ello el EB ve modificado su perfil de intervención en el conjunto de la sociedad para pasar a ser un estado “post-social” en el que el Estado se limita a garantizar la competencia eficiente de los entes privados, impidiendo las situaciones que puedan disminuir su eficiencia.
- El Estado deja de ser el garante monopolista de los servicios públicos básicos y habilita que la provisión de los servicios la puedan ejercer instituciones públicas, mercantiles o no lucrativas, es decir, la concertación con entes privados para la provisión de servicios básicos.
- Las políticas económicas internacionales están estrechamente interrelacionada, de hecho, en 1992, cuando se firma el Tratado de Maastricht se crea la Unión Europea, que había estado precedida por la Comunidad Económica Europea, se crea un organización internacional que elaboran e imponen

políticas económicas y comerciales de aplicación obligatoria de los Estados, como también fue el Fondo Monetario Internacional (FMI).

- Proliferan las políticas sociales a nivel planetario, pero dado que no es posible introducir el EB a nivel global intentan implantar los derechos humanos, económicos y sociales. A ello se dedican en muchos casos las Organizaciones No gubernamentales (ONG), que ayudan a la gestación del pacto social entre las sociedades de las zonas con mayor desarrollo económico y las que eufemísticamente se llaman del “tercer mundo”.

Una vez situadas en este paradigma, se puede hacer una idea de qué está sucediendo en los países de la Unión Europea, en detrimento de la soberanía de los Estados con gobiernos elegidos democráticamente se está llegando a un gobierno hegemónico, en el que las directrices económicas no están condicionadas por el voto libre de la sociedad, como en el ESD, si no por una serie de intereses que operan a nivel macroeconómico, normalmente relacionados con los indicadores de grandes empresas multinacionales, como son también los bancos, cajas y aseguradoras.

Aquí se marca un punto de inflexión, ya que la ciudadanía percibe que sean cuales sean sus intereses no pasan a la agenda política¹¹ o lo hacen de manera parcial (políticas paliativas) debido a que normalmente cada atención a las necesidades colectivas de la sociedad generan una partida presupuestaria, que bajo la observación de entes supranacionales pueden no darse por válidos. Deben estar en la agenda de organizaciones poco localistas como la UE (por ejemplo) para que sea entendida como necesidad, lo que dentro de un proceso de integración regional se podría implementar entendiendo las necesidades del conjunto países de la organización, no como un hecho aislado, lo que supone una desvinculación de la política realizada en Bruselas y la demanda local de la sociedad, dejando por este medio a los/as representantes legítimos de la sociedad con un bajo margen de actuación muy ajustado, así como para ejercer su función de rendición de cuentas. De hecho “existen importantes movimientos que demandan, a menudo con éxito, un gobierno más abierto y formas constitucionales con objeto de que los gobiernos deban responder en mayor medida ante lo público.” (Crouch, 2004: 25) esta demanda intenta contrarrestar la falta de soberanía que se deduce de esta nueva forma de entender la política y por tanto la resolución de las demandas sociales, ya que con transparencia por parte de los poderes públicos de intentaría minimizar esta falta de capacidad soberana de los individuos y los colectivos en pro de un conocimiento completo de hacia dónde y para qué van dirigidos los recursos que se consiguen con las aportaciones del conjunto de la sociedad a través de los impuestos.

2.5.1.3. Concepto de Política.

“Política” es un término habitual en las conversaciones diarias con nuestras personas conocidas, sin embargo representa una pluralidad de aspectos, por los que resulta difícil su definición. Vallés, (2000:18) partiendo del concepto de ciencia política, lo considera la política como *una práctica o actividad colectiva que los miembros de una comunidad llevan a cabo, cuya finalidad es regular los conflictos ante grupos*. Así sostiene que la política nace del conflicto social, el cual puede tener su anclaje en la existencia de diferencias sociales o desigualdades, puesto que no hay un acceso equilibrado a las riquezas.

Vallés señala cuatro definiciones clásicas de la política, en el conjunto de ellas se pueden distinguir las distintas corrientes y los aspectos que pone de la política (2004:29):

¹¹ Crouch en su obra “pos-democracia” (2004) sostiene la visión de que, por mucho que hayan proliferado en número los países que han adoptado una forma de gobierno con elecciones relativamente libres, sin embargo esto no quiere decir que haya reforzado la calidad democrática en estos países, pues el autor parte de una idea exigente de democracia.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

La política como control de las personas y los recursos. Vinculación de las formas de poder y dominio sobre los demás imponiendo conductas que no serían espontáneamente adoptadas. (Laswell, Maquiavelo, Dahl).

La política como actividad desarrollada por un conjunto de instituciones públicas, que pueden ejercer para su consecución coacción contra la comunidad, es decir la ostentación de la violencia legítima (Webber).

Política encaminada al fomento del bien común o del interés general, dirigida por valores de equilibrio y orden social (Aristóteles, Aquino, Locke, Pearsons, Easton).

Política como actividad vinculada a la defensa de la comunidad contra la amenaza exterior, algunos autores defienden que en la organización militar sería el origen de la actividad política (Spencer y Gumpowicz). Schmitt también habla de esta dimensión, pero a lo interno, que entiende una lucha permanente entre nosotros-ellos basada en la distinción amigo-enemigo.

Pero además, entender que existe un ente del estado o ente dirigido, en principio, a la solución pacífica de los problemas colectivos, debemos tener en cuenta qué dimensiones tiene la política, lo cual intentaremos describir brevemente, para contextualizar porqué esas decisiones que se derivan de los procesos políticos deben ser cómo mínimo analizadas o evaluadas.

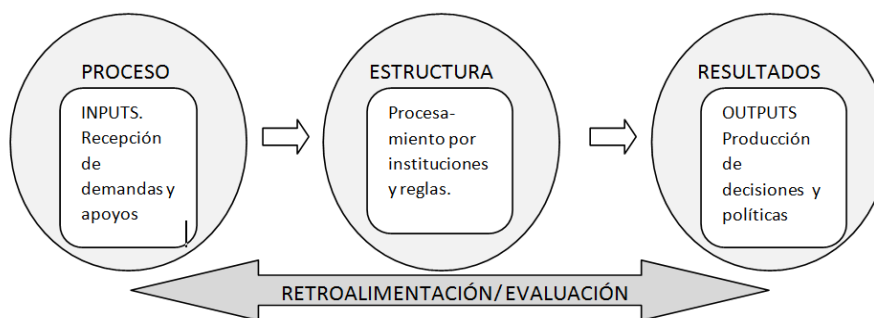
Previamente debemos entender que el término “política” en inglés tiene distintos significados, dependiendo del ámbito del que habla: Policy, politics, y polity.¹²

- Policy (policies, en plural) define el contenido programático de política, **principio político o programa** de actuación. Se trata de procesos formales planificados con orientación objetiva. Es el estudio de las políticas públicas.
- Politics es el **proceso político** en el cual los individuos o grupos persiguen sus objetivos individuales en el contexto social, es decir en el marco del conjunto superior (el grupo). Son procesos de intereses políticos entre individuos o stakeholders.
- Polity es el estudio de las **estructuras**, del gobierno. describe las condiciones básicas institucionales, el orden político y las reglas en el marco de las cuales se desarrollan los procesos de intereses políticos. En el primer plano del análisis de Polity se sitúa en consecuencia del pacto social.

Todas estas dimensiones de la política están presentes en el proceso político de toma de decisiones, o al menos así lo entiende la doctrina, en la representación clásica y simplificada podríamos entenderla de la siguiente manera (Figura1):

¹² Roth, A. (2006). Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. Aurora. Bogotá

Figura 1 Formulación ideal de las políticas públicas



Elaboración propia. Proceso político ideal simplificado. Adaptación a partir de Vallés (2000: 49)

Como es de suponer esta es una visión idealizada de la política, en la que las demandas o contingencias de un grupo o colectivo (Inputs) se incluyen en la agenda política y se introduce su solución en los ámbitos de decisión pública, lo que da lugar a un resultado que tendrá unas consecuencias a partir de las cuales se generarán otros conflictos y por lo tanto nuevas demandas sociales. Para dar un pequeño avance sobre el concepto de evaluación de políticas públicas diremos que todas las partes del proceso puede ser analizada/evaluada, en pro de una mayor calidad del resultado y a generar menos incertidumbres acerca de los problemas que se retroalimentan de las leyes/programas, que al fin y al cabo pueden ser denominadas políticas públicas.

2.5.3. Políticas públicas. Definiciones

Una vez aclarado qué puede ser política se da dar un sencillo repaso a las definiciones que existen en torno a las políticas públicas en la era contemporánea. Por ejemplo Lasswell (1951) sostiene que el estudio de las políticas públicas (policies) son las disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas (citado en Cardozo, 2013 y Aguilar 2000: 47). C. Lindblom más adelante focaliza y amplía el significado, sosteniendo que cuando hablamos de políticas públicas “nos estamos refiriendo a procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas” (citado por Aguilar y Lima, 2009:9)¹³

Para J. Subirats “Es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto”. (Citado por Aguilar y Lima, 2009:9)

Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. (Aguilar, L. (1993). Antologías de Política Pública, México, Porrúa. Varias ediciones)

Miriam Cardozo: “un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, que traducen en

¹³ Aguilar, A. F., L. (septiembre 2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? Contribuciones a Las Ciencias Sociales.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos de la sociedad” (Cardozo (2012a y 2013),).

Salazar C. “dossier definición de política pública” mientras que la “Política” es un concepto amplio, que tiene que ver con el poder general, las “Políticas Públicas” forman parte de toda una batería de soluciones específicas, concretas y determinadas, destinadas al manejo de ciertos asuntos públicos que se catalogan como “situaciones socialmente problemáticas”. (Salazar, 1994, citado por Aguilar y Lima, 2009:9). Las “Políticas Públicas” no son un fin en sí mismas, sino que son un medio (utilizado por el Gobierno de turno) para dar respuesta a una problemática social específica *Situaciones Socialmente Problemáticas*” (SSP). Es decir, con las políticas públicas lo que se intenta es corregir o paliar aspectos negativos y resolver problemas que se presentan en sectores específicos, para que esas SSP queden solucionadas o al menos, en niveles manejables para las autoridades o gobiernos de turno el problema público (lo público, se define como la contraposición de lo privado) es una construcción social y debe tener el reconocimiento de la misma sociedad.

Tras esta breve aproximación al concepto de políticas públicas es necesario centrarse mejor en la visión de evaluación según los autores contemporáneos, para finalmente establecer definiciones de cuáles son las aproximaciones metodológicas de la evaluación del diseño que como afirma Bueno (2013) es mucho más escasa que la primera, no obstante y por suerte para quienes realizan evaluaciones de diseño, está bastante bien definida.

2.5.4. Evaluación de políticas públicas

Después de este viaje de la aproximación al concepto de políticas públicas el estudio se adentrará en la visión de evaluación según los autores contemporáneos, para finalmente establecer definiciones de cuáles son las aproximaciones metodológicas de la evaluación del diseño que como afirma Bueno (2013) es mucho más escasa que la primera; no obstante y por suerte para quienes realizan evaluaciones de diseño, está bastante bien definida.

Como en muchos de los asuntos que conciernen a las ciencias sociales existen multitud de definiciones y teorías sobre la Evaluación de las Políticas Públicas. Es una ciencia reciente, dado que se impulsa a mediados del siglo XX, y está poco experimentada en muchos países, como por ejemplo España.

A continuación vamos a realizar un recorrido histórico acerca de la conceptualización de evaluación de políticas públicas, para que se pueda observar, además de las aportaciones en las definiciones, cómo la evaluación en sí misma ha sido un objeto de evaluación y se ha ido superando (en metodologías y definiciones) para vencer sus propias carencias y limitaciones, o bien las carencias que los sistemas políticos en los que pueden desarrollarse. Para este punto vamos a usar principalmente de referencia bibliográfica el citado capítulo de la Tesis doctoral de Bustelo, M. (2001: 71-117) ya que ofrece una recopilación trabajada¹⁴ de las principales aportaciones sobre la conceptualización de las políticas públicas.

Según Bustelo (2001:71) evaluación de políticas o programas comienza a ponerse de manifiesto en los años 40, con el autor Ralph Tyler ya que con el cambio estructural que se da tras la Segunda Guerra Mundial comienzan a trazarse planes que no deben permitirse ser inefectivos. Aunque según

¹⁴ Dado que este es un Trabajo Fin de Máster y no una Tesis Doctoral se ha decidido para este punto no adentrarnos en la obra de cada autor/a, en muchas ocasiones solo anunciaremos la conceptualización marcada por recopilaciones de otros autores/as, debido a la escasez de espacio y a que el objetivo general de este epígrafe es centrarnos en la conceptualización y las aportaciones principales de la visión de la evaluación de políticas públicas. Se adentra en aquellas que adquieran mayor relevancia para el objeto de este TFM.

Weiss (1998:10-15, citada por Bustelo, 2001) se sitúa con anterioridad, en 1833 el origen de la evaluación, dado que Guerry en 1833 publicó un estudio estadístico que determinaba no relacionar el nivel de educación con el crimen. Once años más tarde otro francés, Deputit intentó también demostrar la utilidad de ciertas infraestructuras públicas en términos estadísticos. Durante el primer tercio del siglo XX, es en Estados Unidos (USA) donde se irá desarrollando de manera esporádica en algunas disciplinas, especialmente de la salud y la educación.

No obstante, como señala Bustelo (2001) serán las fundaciones privadas las que financien evaluaciones de programas sociales innovadores que ellas mismas habían puesto en marcha. La autora señala indirectamente que en el periodo inicial de la Guerra Fría, USA no deseaba quedar atrás de la URSS en el desarrollo científico y técnico.

Tyler (1942), fue uno de los primeros teóricos sobre la evaluación, la define como el proceso por el cual se comprueba si existe una congruencia entre objetivos y resultados, para ello se propone desarrollar un marco de análisis para ver hasta qué punto se cumplen con los objetivos del programa/ política. Es decir, se centra en los objetivos, que frente a los problemas que pueden presentar, el autor recomienda que ante todo deben ser: claros, precisos y medibles y que se puedan relacionar con los efectos. (Bustelo, 2001: 81)

En los años 60 las evaluaciones comienzan a ser financiadas federalmente por USA y comienzan a evaluarse programas en Asia, América Latina y África. De hecho, una de las aportaciones sobre la que se ha basado este TFM es sobre las recomendaciones de Cronbach (1963, citado por Bustelo, 2011). Bajo un enfoque orientado a la toma de decisiones, el autor sostiene, en esta altura, que la evaluación sirve para mejorar los programas, por ello sostiene una evaluación formativa en la que se describa, y no mida necesariamente los cambios y resultados del programa. Sostiene que las evaluaciones deben estar bien planificadas, pero con capacidad de respuesta flexible, a la vez debe ser realista, científica y razonada, debe penetrar en el pensamiento de la comunidad y los interesados en la evaluación. De hecho sostiene que deben realizarse preguntas de evaluación, que deben guiarse por dos factores. El primero es el grado de incertidumbre de la pregunta, su alcance determinará la prioridad de la respuesta; el segundo es el grado de influencia, que es el peso relativo de la pregunta en el proceso de toma de decisiones. (Bustelo, 2001: 85)

Scriven (1967,1991, citado por Bustelo, 2011: 91) sostiene una definición *sencilla* “*evaluar la determinación del mérito o valor de lo que se evalúa*”, por lo que se debe ofrecer por parte de la evaluación una información que sea útil, que tenga como fin último satisfacer las necesidades de los consumidores. De hecho, en su obra (1991), distingue entre evaluación formativa y sumativa.

- Evaluación formativa: es la que ayuda a desarrollar el programa que pretende obtener información para la modificación del mismo, mientras que la intervención o actividad se está llevando a cabo, ofreciendo así un feedback a las personas evaluadoras.
- Evaluación sumativa: Calcula el valor del programa una vez desarrollado y lanzado al mercado. Recomienda para ello un evaluador externo y que los resultados se hagan públicos.

En este sentido, y dada la importancia de Scriven en la doctrina de evaluación de políticas públicas este TFM va a intentar hacer una evaluación sumativa, sin obviar los beneficios de los preceptos de la evaluación formativa.

Otro pensador de esta corriente fue Stufflebeam, el cual nos ofrece una definición bastante completa de la evaluación. Sostiene que la “*evaluación es el proceso de delinear, obtener y ofrecer información descriptiva y valorativa sobre el valor (entendido como la capacidad de respuesta a las necesidades) o mérito (calidad) de los objetivos de un programa. Su diseño, ejecución e impacto que*

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

servirá para guiar la toma de decisiones, controlar las responsabilidades y promover el entendimiento sobre el fenómeno evaluado” (citado por Bustelo, 2001: 86)

En los 70, finalmente en USA se institucionaliza el desarrollo de la evaluación, y se comienzan a poner en práctica métodos experimentales o experiencias piloto de los programas para valorarlos previamente a la introducción de estos en la ciudadanía. Hasta los 80, por tanto hay una etapa de proliferación de la evaluación de políticas públicas, sin embargo la administración Reagan, como consecuencia del adelgazamiento del Estado comienza también a recortar en evaluación que recupera hacia los años 90, para ámbitos centrales y locales (Bustelo 2001: 74-75)

Ya en los años 80, se va asentando un poco más la concepción de la evaluación, por lo que no paradójicamente se va simplificando, en muchos casos, dado que una concepción más amplia requiere de términos más amplios¹⁵, ya que se va entendiendo que las evaluaciones son únicas, por ello los preceptos que la definan de lo deben hacer de manera amplia, para que sea posible la adaptación. En este sentido Chelimsky (1985) señalaba que *“la evaluación de programas es la aplicación de métodos de investigación sistemáticos para la valoración del diseño, la implementación y la efectividad de un programa”*. Pero va a ser la definición de Rossi y Freeman la que va a tener gran consenso en la disciplina (Álvarez, 2005). Recogen el término investigación evaluativa, que definen como *“la aplicación sistemática de los procedimientos de investigación social, para valorar la conceptualización del diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social”* Rossi y Freeman (1989: 14, Citado por Álvarez, 2005¹⁶). En ambas concepciones se introduce la metodología, los procedimientos y la investigación (en especial las aplicadas a las ciencias sociales) como clave para evaluación de los programas o políticas, a la vez que ya se van estableciendo las distinciones entre evaluación conceptual o de diseño, de las de resultados e impactos.

Joint Committee on Standards for Educational Evaluation en su primera y segunda edición (1981, 1994) define escuetamente la evaluación en sí como *“la investigación sistemática del valor o mérito de un objeto”*, Según Bustelo (2001:29) esta definición implica que la evaluación siempre supone un juicio, ya no tanto por el objeto, que no acota, si no por los procedimientos. El objeto, según la autora pueden ser de índole variada: políticas, programas, planes, servicios, etc., no obstante se puede decir que *“se puede hablar de la evaluación de cualquier intervención social que pretenda abordar un problema público, bien sea globalmente (políticas), o bien de forma particular, programas, planes, medidas [...]”* teniendo siempre en cuenta que estas no son estáticas y tienen un ciclo de vida, desde su diseño hasta los impactos a largo plazo que se pueden producir. El procedimiento, debe tener un carácter específico de enjuiciamiento de la evaluación que realiza recopilación y análisis de análisis de la información con el objetivo de valorar el objeto a evaluar. (Bustelo 2001: 30).

“Consiste en la recopilación sistemática de información sobre actividades, características y resultados de un programa para su utilización por un grupo específico, de cara a reducir incertidumbres, mejorar la eficacia y tomar decisiones en función de qué se está haciendo con el programa y a quién está afectando” (Patton, 1987, citado por Bustelo 2001: 93).

C. Weiss¹⁷ (1998) lo identifica como investigación evaluativa (*Evaluation research*) *“consiste en la utilización de la metodología propia de las ciencias sociales para hacer que el proceso evaluador sea*

¹⁵ Aunque la simplicidad ya estaba introducida por Scriven.

¹⁶ Álvarez Figueroa, O. (2005). La evaluación como garante de la eficacia de la intervención pública. X Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y De La Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

¹⁷ Bustelo (2001:88) señala que las aportaciones de Weiss al respecto del enfoque dirigido a la teoría, aborda los preceptos de Chen (1990), Chen y Rossi (1983) y Bickman (1990).

más preciso y sistemático". Conceptualiza más allá de la metodología, y establece que la Teoría del Programa¹⁸, que lo entiende como el conjunto de hipótesis sobre las que se planifica el programa, sosteniendo que deben existir mecanismos que medien entre la distribución o entrega y la aparición del resultado. (Bustelo, 2001: 87)

Las visiones más contemporáneas se adentran más en el terreno técnico. Osuna y Márquez (2000) sostienen que *"La Evaluación de Políticas Públicas es un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y la bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales"*

La más aceptada (según Álvarez, 2005) es la que aportan Rossi y Freeman (1993) "aplicación sistemática de los procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización del diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención pública."

O. Feinstein (2007: 21¹⁹) defiende que *"la evaluación debe tomar en cuenta los factores contextuales y realizar un análisis y síntesis que permita clarificar las causas que han operado para alcanzar o no los resultados esperados, así como otros posibles factores atribuibles a las intervenciones que tuvieron lugar"* Igualmente defiende que la evaluación debe considerar varios factores/ criterios, como son la relevancia y la pertinencia de lo que se evalúa, la eficacia y la eficiencia. En el análisis del autor se desarrollan estos conceptos:

-**Relevancia:** es la relación causal que debe unir los objetivos con la estrategia. En una intervención (pública) deben relacionarse sus objetivos con la estrategia de la institución que haya desarrollado la intervención. La evaluación no toma los objetivos como datos, sino que también los evalúa. Así vemos una gran superación con las primeras corrientes de evaluación como la de Tyler (1942), pues no solo ve si los objetivos están siendo cumplidos con la intervención (o su diseño), sino que también establece que estos son objeto de evaluación, tanto los implícitos como los explícitos.

- **Eficacia** es la relación entre los objetivos del programa y los logros que consigue. Señala el autor (2007: 22) que "si los objetivos no son solo al corto plazo, habrá que cuestionarse la sostenibilidad de los recursos de intervención" es decir, que si los objetivos no van a ser inmediatos, si no que se van a prolongar o posponer a medio o largo plazo, interpretamos que se pueden quedar sin partida de financiación, dado que los intereses político-sociales en ese objetivo pueden variar y evolucionar con el devenir de las circunstancias o el presupuesto. En esta escena el programa se puede quedar obsoleto en su ejecución. Por ello se entiende que debe existir un gran entendimiento entre quienes diseñan el plan y la población o sector afectado, dado que si no hay conocimiento y sensibilidad por parte de los primeros y los segundos no pueden involucrarse en los objetivos el programa podrían llegar conseguir a logros, pero seguramente no todos los deseados, por lo que la eficacia del plan se puede ver mermada. Si se evalúa siempre hay una ventana de oportunidad para hacer reajustes.

- **Eficiencia**, es la relación causal que debe existir entre los logros obtenido por el programa y los recursos con los que cuenta. Los medios no se deben entender solo los económicos, sino también los humanos con los que se cuenta para la puesta en marcha de la evaluación.

Evaluación de políticas públicas Reboloso [et al] (2008: 76, citado por Bueno y Osuna, 2013: 2) "conjunto de actividades evaluativas encaminadas a la valoración general de la planificación del

¹⁸ A partir de las ideas de Bickman (1987: 5, citado por Bustelo 2001: 88) establece la Teoría del Cambio, en la que establece la Teoría del Programa y la Teoría de la Implementación.

¹⁹ Feinstein, O. N. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. Información Comercial Española, ICE: Revista De Economía, (836), 19-32.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

programa, incluyendo el modelo de impacto, la definición de objetivos y el sistema de implementación”

De todas ellas se deducen una serie de elementos que debe tener en cuenta en una evaluación:

- La contextualización de la situación que da lugar al programa, entendiendo siempre que el programa surge de una demanda localizada, se debe realizar un examen sobre la veracidad de esa situación.
- la evaluación debe apoyarse en métodos de las ciencias sociales, dado que las ciencias exactas no pueden ayudar con la cuantificación de los factores, pero son las ciencias sociales las que deben otorgar una respuesta cualitativa a las dimensiones que caracteriza el problema y su vía de canalización para su resolución: el programa.
- Debe existir una lógica causal, entre el/los problema y los medios que aporta el programa para su resolución.
- Los objetivos (implícitos y explícitos) del programa deben ser objeto de evaluación, dado que pueden estar incorrectamente definidos y por ello no debe ser solo sujeto de evaluación, si no también objeto.
- Los stakeholders (actores) que sean (potenciales) beneficiarios del programa deben tener un papel relevante en la evaluación, dado que son ellos quienes tienen una mejor idea acerca de la utilidad del uso del programa.
- Cada evaluación es única, por lo tanto debe adaptarse los métodos y técnicas al objeto de estudio, que es el programa/política.
- Existen varios tipos de evaluación: evaluabilidad, de diseño, de gestión y seguimiento, de resultados e impactos y meta-evaluación.

2.5.5. La evaluación de políticas públicas en España.

La evaluación de políticas públicas en España, no está institucionalizada y se lleva a cabo ad-hoc, sin que exista apenas voluntad presupuestaria para la realización de evaluaciones. Aunque en algunos casos la evaluación está plasmada en las leyes y programas raramente se realizan, dado que no se presupuestan en la partida de la política. Por lo general tampoco se deduce en las leyes y programas que haya una concepción clara de la evaluación por parte de la clase política española y andaluza o de los actores que intervienen en el diseño, ya que en las leyes puede existir la contemplación de la evaluación en sí, sin diferenciar por ejemplo la evaluación de diseño de la de resultados e impactos. Es un fallo de base que se deduce de que España ni Andalucía contemplen la cultura evaluadora, que les puede llevar a una hipertrofia legislativa²⁰ improductiva, de leyes declarativas, en las que la evaluación puede aparecer, pero como un recurso indefinido, por lo tanto vacío de contenido. Ballart (1993: 221-2, citado por Bustelo 2001) señalaba los 5 factores posibles del retraso, por los que España no se ha sumado a esta herramienta:

- Las políticas de intervención social llegaron a España en un momento de crisis económica.
- El sistema parlamentario español (nacional y autonómico) tiene una fuerte disciplina de partido que limita la función de control de los parlamentos,
- Los diversos Tribunales de Cuentas se limitan al control presupuestario de las leyes y otros instrumentos.

²⁰ Polaino Navarrete, M. (2004). Las reformas penales de 2003: Paradigma de hipertrofia legislativa. Crónica Jurídica Hispalense: Revista De La Facultad De Derecho, (2), 291-382.

- Apenas existen programas de formación para los/as profesionales de la evaluación, por lo que no hay una cualificación para ello.

Los sistemas de formación internos son débiles, no se han construido para una perspectiva evaluativa²¹. Bajo nuestra perspectiva, tras 21 años de la obra de Ballart *Lecturas de la Teoría de la Organización* añadiríamos un sexto y determinante factor: No existe voluntad política por parte de los/as legisladores y gobernantes para institucionalizar la evaluación de las políticas públicas. Este factor podría estar ligado a dos razones: despotismo político que se cree sabedor y conocedor de los problemas que regula, por lo que toma la evaluación como un contrapeso de su poder, lo cual le parece inadmisibles; como segundo factor la falta de una perspectiva holística de la política, dado que la mayoría de las personas que tienen cargo de poder no tienen una formación que les dé una visión profunda y amplia de la política o de las políticas públicas, por lo que no llegan a conocer las dimensiones teórico-prácticas que estas pueden desarrollar. Otro hecho coyuntural para el desarrollo deficiente de la evaluación en los últimos años ha sido la crisis económica que atraviesa España, la cual está llevando al adelgazamiento del Estado, sin la consecuente medición/evaluación de las consecuencias en la sociedad.

Si bien, existe una figura institucionalizada, que lejos de ser una evaluación, es en ciertos términos lo más similar en lo que se ha avanzado en el territorio nacional, se trata del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. Por el cual se establece que las memorias, estudios e informes que se contemplan en los artículos (...) se denominarán «Memoria del análisis de impacto normativo»²², que deberá redactar el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de este. Deberán contener la Oportunidad de la propuesta; el contenido y análisis jurídico, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma; el análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias, el impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas. Y finalmente Impacto por razón de género. El profesor Ponce Solé (2013) señala que existe una deficiencia en este planteamiento, dado que no viene a medir el impacto social que puede generar una norma, lo cual es crucial para observar el impacto real de las normas, de hecho es de lo que se encarga, en gran medida la Evaluación.

2.5.6 La Evaluación de políticas públicas en Andalucía

La Evaluación de políticas públicas en Andalucía ocupa un lugar privilegiado en cuanto a jerarquía normativa, dado que se encuentra en el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA), en su Art. 138 dice que *“La ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas.”* Sin embargo no ha existido un esfuerzo normativo efectivo para desarrollar este artículo, de hecho, leyes como la que se trabaja en el presente TFM no contemplan la evaluación como instrumento. El único avance que se ha dado ha sido muy escueto en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que en Art. 12 nombra y describe la evaluación de políticas públicas, pero como en tantas normas declarativas que se promulgan por parte de la Junta de Andalucía no hace un esfuerzo en concretar las medidas para llevar a cabo su cumplimiento. Esto

²¹ En este caso sí ha existido un gran avance en la recopilación estadística española, aunque con deficiencias.

²² Que ha desarrollado una Guía para el análisis del impacto normativo, disponible en:
http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/modernizacion-procedimientos/reduccion-cargas/impacto_normativo.html

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

supone un retroceso en el cumplimiento de las disposiciones que reconocen las normas, concretamente a aquellas recogidas en la máxima norma andaluza, el EAA.

Ciertamente, las crónicas cotidianas, los casos de corrupción destapados y la incapacidad de muchas normas para hacerse efectiva ponen de manifiesto que Andalucía debería de legislar (de manera curativa, no declarativa ni paliativa) sobre la evaluación de las políticas públicas. No obstante Andalucía adolece de los mismos factores señalados en el punto anterior (España), por lo que sería necesario que exista voluntad de evaluar, en especial aquellas partidas de gran presupuesto, para poder realizar “el proceso sistemático de generación de conocimiento encaminado a la comprensión integral de una intervención pública para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto de su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos” (Art.12 Ley 1/2014). Su finalidad debe ser la de “contribuir a la mejora de las intervenciones públicas e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas”.

Ya que existe un avance en el contenido, que además está ligado a la transparencia, deberían sentarse las bases efectivas para realizarlo. El diseño de esta ley que estaría intrínsecamente evaluado para ser curativo debe de contar con concertación social y con la aportación necesaria de especialistas en Evaluación²³ que existen en España y Andalucía. El presente TFM insiste sobre la necesidad de evaluación de las políticas andaluzas y anima al Parlamento Andaluz a que comience con el diseño de una política de evaluación.

2.5.7. Evaluación de diseño

La Evaluación de diseño, es el tipo de evaluación objeto del presente TFM, como se ha señalado anteriormente, la doctrina acerca de su conceptualización se reduce considerablemente, no obstante existe una claridad acerca de las misiones de las evaluaciones conceptuales o de diseño que a continuación se señalan, siguiendo de nuevo un orden cronológico, para que se pueda observar la evolución del concepto.

Para hacer un recorrido sobre la teoría de evaluación de diseño, se debe tener en cuenta que desde un primer momento se promocionó la visión holística del diseño Suchman (1967) ya señalaba los preceptos de la investigación pre-evaluativa debía analizar la exactitud y la validez de las explicaciones dadas a los problemas sobre los que se intervenía y cuando analizaba la definición de las metas y las técnicas propuestas en la intervención pública.

Para Rossi (1989), la evaluación del diseño es una de las partes que de la investigación evaluativa, dado que la intervención debe partir de un problema conocido, y debe por lo tanto iniciar “acciones objetivas y organizadas para resolverlo”, que deben ser objeto de evaluación. Según el autor, la valoración del diagnóstico, la relación entre como se identifican y determinan los problemas y, a partir de esto como se establece y se concreta el diseño de la estrategia a desarrollar” (Rossi, 1989: 25)

Más adelante, González y Osuna (Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española, citado por Osuna y Márquez, 2000). Las preguntas explícitas que proponen sobre la evaluación de diseño son las siguientes.

- La definición de estrangulamientos y problemas sobre los que se pretende incidir a través de la intervención pública: clarificación de las necesidades del diagnóstico, delimitación de la población objetivo, y si el diagnóstico conlleva relaciones lógico-causales.

²³ Por ejemplo, de la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL) http://www.aeval.es/es/la_agencia/presentacion/

- Especificidad y claridad de los objetivos, su cuantificación y su correspondencia con las necesidades detectadas
- La coherencia de las acciones que se proponen o ejecutan, así como los niveles de complementariedad o confrontación de las intervenciones.

Bustelo (2001: 111) tiene una perspectiva amplia y concisa, pues entiende que *“La evaluación del diseño o conceptualización del programa estudia y valora como está diseñado o formulado un programa o política. Los aspectos que trata este tipo de evaluación tienen que ver con que si el programa está bien fundamentado, si está basado en un buen análisis de la realidad, si las metas y objetivos están bien formulados, definidos, organizados, jerarquizados y especificados, si las acciones que se proponen responden de forma lógica a los objetivos, si se prevén los recursos necesarios (incluidos humanos y su organización), si está especificada la metodología de intervención, si se han diseñado o adecuado los mecanismos de información, seguimiento y evaluación, seguimiento y evaluación, si es coherente el programa con la filosofía y objetivos de la institución o instituciones que formulan, ejecutan y evalúan”*

Finalmente, la definición que consideramos más enfocada a nuestro objeto de estudio es la de Bueno (2013), que sostiene que evaluación del diseño *“es aquella que analiza la racionalidad y la coherencia de la intervención, contrasta la veracidad del diagnóstico que justifica; juzga la definición de objetivos que se proponen respecto a parámetros determinados, examina la correspondencia entre la realidad del contexto sobre el que se pretende intervenir y los objetivos (implícitos y explícitos que la estrategia política propone alcanzar”*

2.5.8 La evaluación participativa

El presente TFM, además de las bases conceptuales para la evaluación y la evaluación de diseño pretende además dar un enfoque participativo, dado que se percibe que las necesidades no suelen ser preguntadas a posteriori por quienes diseñan el problema, ni por quienes gobiernan, como señala Álvarez (2005: 3) *“Ya habéis votado. Dejados a nosotros que solucionemos vuestros problemas”*. La intención es que los actores (stakeholders), en este caso los (potenciales) beneficiarios de la ley a analizar tengan voz, ya no solo en el diseño de la política, sino también en su opinión sobre la utilidad total.

La idea de realizar una Evaluación de Cuarta Generación²⁴ (Gubba y Linddon) fue una fuerte apuesta desde el principio, sin embargo, dado que no se ha podido tener contacto con muchos de los actores críticos (Consejería de Fomento y Vivienda, diferentes grupos parlamentarios, bancos, cajas...) se ha centrado en el enfoque participativo en la organización social que maneja día a día el fenómeno de los desahucios, proponiendo algunas cuestiones a análisis.

Si se toma como punto de partida de las características descritas del Estado Social de Derecho, observamos que existe una falta de “elasticidad” en la política, es decir: si uno o varios grupos parlamentarios tienen mayoría (y por tanto del Gobierno) pueden tener una opinión firme e inamovible sobre la resolución de un conflicto social, no obstante, esa tenencia de la mayoría²⁵ difícilmente permitirá que los preceptos de otro grupo político y social entren en escena, sobre todo cuando los resultados de la intervención pueden arrojar luz y conocimiento sobre el diseño del plan. En palabras de Subirats y Font *“nuestra sociedad es cada vez más compleja, como también lo son*

²⁴ Evaluación de Cuarta Generación o Evaluación Sensible: Toma como punto de referencia las quejas y cuestiones de los distintos agentes críticos en el programa evaluado. (Gubba y Lindon, citado por Bustelo 2001: XX)

²⁵ Que favorece las fórmulas electorales como la D'Hont, que es la que se utiliza en España.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

sus retos y sus problemas; pero nuestra política es cada vez más vieja, más incapaz de entender y gestionar una realidad que le desborda” (Subirats, 2003; Font, 2011, citado por Brugué, 2011). Sin embargo la política ha sido necesaria para resolver los problemas comunes; hoy día cobra una desafección relevante y uno de los factores pueden ser que la ciudadanía no ve espacio para su opinión en la decisión de los tratamientos a los problemas, no han sentido que la democracia es la “Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno”, “ni el predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado”²⁶. Entre otras cosas porque no se han desarrollado mecanismos, o son muy limitados para que la voz del pueblo, en su caso, pudiera imponerse. Pero en el proceso de globalización sí que se han desarrollado mecanismos para que Organizaciones Internacionales de diversa índole (ONU, UE, UNESCO, etc.) y empresas multinacionales sí accedan con mayor facilidad en el proceso de toma de decisiones. Esto ha desequilibrado la balanza del concepto de democracia, pues muchas de las decisiones ya no se toman en el seno del Estado, ni mucho menos en las CC.AA. o los Ayuntamientos. El momento actual no requiere del apoyo de la mayoría social para que una política que viene “desde arriba” sea cuestionada, ni siquiera mejorada. Por lo tanto hay que tener en cuenta qué otros mecanismos de podrían llevar a cabo para que se retome el diálogo con la sociedad, que es sin duda necesario. Existen muchas críticas el Estado en este sentido, por ejemplo cuando Montero se refiere a la “Reforma del Estado” hace alusión a que debe estar en constante adaptación ya que la realidad es que el mundo está en constante cambio, para ello opina que completamente necesaria la evaluación, puesto que este mecanismo de control y observación puede arrojar mucha luz sobre las verdaderas necesidades ciudadanas que pueden repercutir a niveles tanto político, jurídico como institucional, sugiriendo que no sean estos los únicos poderes que deben contemplar la ideología y composición del Estado. Deben aceptar que además existen elementos de contrapeso social, ya que los políticos y administradores no deben ser otra cosa que representantes, no solo del Estado sino también de la ciudadanía. No se asume el rol del ciudadano en las relaciones jurídico-privadas en los estados actuales. No hay mecanismos efectivos de racionalidad política y no existen canales de negociación entre gobernantes y gobernados/as.

Como prescripción al diagnóstico que hace el Profesor Montero²⁷ en este sentido, señala que la evaluación, ya no solo técnica, sino también la ciudadana deben ponerse en práctica en “La Reforma del Estado”: deben reforzarse o crearse mecanismos efectivos de retroalimentación, análisis y autocritica de Estado con respecto a la ciudadanía, con especial atención a los sectores más desfavorecidos y necesarios para la consecución de la justicia social. La evaluación de las políticas públicas debe hacerse de manera “democrática, transparente y responsable” y desde sus primeras fases hasta las últimas. **Democrática** porque el pueblo debe hacer oír su voz, y que, efectivamente, sean oídos; **transparente** porque no se pueden dar procesos oscuros en la revisión de las cuentas y la gestión; y **responsable** porque se deben dar procesos racionales de elección en la puesta en marcha de las políticas públicas, no sometidos a intereses partidistas y que no sirvan al pueblo; además en España y en otros países existe un gran problema vinculado a la irresponsabilidad política de los programas electorales. Pero para esto, tanto el Estado, como la sociedad y la administración pública deben cambiar y focalizarse en la efectividad, en la contingencia o necesidad de los programas, viendo en qué puntos estos son eficaces para canalizar los problemas sociales y políticos. Necesitamos un gran ejercicio colectivo de democracia si se desea realmente llegar a tener unas políticas que se adapten a las necesidades comunes.

De esta manera la evaluación, podría ser uno de los instrumentos que, además de analizar los comportamientos y la conciliación de las políticas con la sociedad o sus sectores, impulsara el

²⁶ <http://lema.rae.es/drae/?val=democracia>

²⁷ VIII Conferencia Bienal Internacional de la Sociedad Española de Evaluación: “Evaluación, Transparencia y Democracia (Producer), & Montero, G. (Director). (2013). La evaluación de la gestión pública como mecanismo de concreción de la democracia en Iberoamérica. [Video] 2013: Universidad de Sevilla.

espacio público necesario para que las necesidades reales se pongan de manifiesto. Podría ser el facilitador de una democracia deliberativa que ponga en contacto con los agentes que participan de un sector para tener en cuenta sus intereses y actuar de una manera enfocada al máximo impacto positivo de las normas y políticas.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que aunque la evaluación fuera un tónica usual de las políticas, este instrumento no sería “el medio para conseguir la democracia”, si no que sería un medio paliativo, y no curativo, para conseguir una mayor concertación social sobre las políticas y programas, el cual es sumamente necesario, pero se quedaría inoperante, igualmente, si no se utilizan las conclusiones y recomendaciones de la evaluación para el desarrollo de las siguientes políticas, si no existe feedback efectivo.

En este sentido, Gutmann y Thompson (Citado por Brugué, 2011: 165) proponen como ha de ser un clima de democracia deliberativa, que se basa sobre el principio de argumentación, para conseguir una mayor y mejor calidad democrática, que en todo caso debería tenerse en cuenta a la hora de desarrollar cualquier política, y también en las evaluaciones:

- La deliberación supone intercambios de argumentos y razones, que deben expresarse con respeto mutuo y tienen como objetivo construir espacios de deliberación.
- Debe producirse en un espacio público y ser comprensible para la ciudadanía.
- Las decisiones que se tomen deben ser vinculantes, aunque sea temporalmente.
- Toma como premisa que las decisiones son siempre imperfectas, por lo que debe haber lugar para reabrir el caso, parte de un punto en el que se reconoce el dinamismo social y político.
- Se debe de maximizar el respeto mutuo y el respeto al desacuerdo, debiéndose centrar en lo que les une y no lo que les distancia, lo llaman “economía moral del desacuerdo”.

El establecimiento de una democracia donde se den estos principios se podría interpretar como la adaptación contemporánea de la democracia participativa, podría ser la síntesis entre esta y la democracia representativa. Para que pudiera desarrollarse, al igual que la institucionalización de la evaluación se debería proceder al cambio de visión de “Ya habéis votado. Dejados a nosotros que solucionemos vuestros problemas”. La ciudadanía, tanto por individual como la que está organizada debería estar presente en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, quizá de esta manera se podrían volver a establecer los lazos política-sociedad, en el que la ciudadanía no sienta que los políticos son inaccesibles, ni los políticos que son los únicos que saben dirigir el conflicto social, sino que deben sentarse con el conflicto e intentar llevar a cabo una ponderación de los intereses de la ciudadanía y actuar en torno a ellos, porque son sus representantes y es una responsabilidad que tienen intrínsecamente. En la situación de descontento general actual, en la que es necesaria un cambio de paradigma en la relación administración-ciudadanía se deben desarrollar mecanismos de participación; lo ideal sería que vinieran institucionalizados por parte del Estado o las CC.AA., no obstante se podrían desarrollar otros mecanismos informales, no institucionalizados pero legítimos para los fines que presenta la CE y los demás acuerdos y tratados internacionales a las que España está vinculada para exigir el consenso social que deben componer muchas políticas, en especial las que incuben a derechos fundamentales, pero también las regulaciones de otra índole, pues es la ciudadanía quien debe juzgar la necesidad y adecuación de las políticas para que estas tengan un mayor alcance y unos impactos positivos. Este proceso de diálogo llevaría a un cambio en la relación de la administración con la ciudadanía y viceversa, pues la administración entendería mejor los problemas reales y las

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

necesidades de la sociedad, y esta podría entender la complejidad de la administración y las dificultades que existen en el desarrollo de algunos asuntos. Se generarían así procesos de aprendizaje mutuo que serían necesario para el fortalecimiento democrático.

En el caso de que diera la evaluación en ese hipotético planteamiento, se transformaría en un elemento de control a la veracidad de los problemas y la relación de los objetivo con los impactos, aunque también fuera participativa. Sin embargo actualmente la evaluación debe tener en cuenta las deficiencias existentes en torno a la democracia y servir como instrumento de apoyo a la efectiva solución de necesidades y problemas sociales, económicos, culturales y también los políticos, pues son estos últimos los que pueden generar un dinamismo positivo efectivo en la sociedad o por el contrario generar una situación de desafección como la actual.

Sin el instrumento de la evaluación, aunque se desarrollaran mecanismos de participación ciudadana en la administración, no se cerraría el ciclo de las políticas públicas puesto que es necesaria la observación de lo que se ha realizado, para ver si efectivamente ha cumplido con los fines deseados o se ha desarrollado alguna nueva problemática (que incluso puede ser transversal, como la igualdad de género) que pueda dar lugar a la revisión de las políticas y programas. Evaluar permite establecer nuevos horizontes.

3. DIAGNÓSTICO

3.1 Introducción

Osuna y Márquez (2001:28) señalan que “cualquier intervención pública parte o debería partir de un análisis riguroso de la realidad: los problemas y necesidades, causas y consecuencias de los mismos. Solo a partir de la correcta interpretación de las variables es posible proponer objetivos y medidas que contribuyan a lograrlo.”

El derecho a la vivienda en el estado español está recogido en el Capítulo tercero del Título I de la Constitución española de 1978. En él se clara lo siguiente:

“Artículo 47. Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

El Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA) en su artículo también reconoce el derecho a la vivienda mediante esta fórmula:

“Artículo 56 Vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso: a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación. b) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.”

Tanto en España como en Andalucía en los últimos años ha proliferado un fenómeno vinculado con el ejercicio del derecho a la vivienda: los desahucios. El fenómeno de los desahucios es reciente en su cuantificación estadística, puesto que anteriormente estaban relacionados, supuestamente con hechos aislados. Sin embargo los desahucios que se están produciendo en la actualidad son presuntamente una de las consecuencias de la crisis económica en la que se encuentra España desde 2008, que fue precedido por un periodo de bonanza económica en el que la vivienda fue uno de los motores económicos del país.

Uno de los factores para que este periodo de bonanza y posterior declive fue la Ley 6/1998, de 13 de abril, *sobre régimen del suelo y valoraciones* dispuso una mayor libertad para la construcción de viviendas en nuestro país, de hecho, en la exposición de motivos parte del análisis de que:

“Las sucesivas reformas de nuestra legislación urbanística han ido incrementando la complejidad de este sector del ordenamiento jurídico al multiplicar, a veces innecesariamente, las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano, que, unido a la limitación de la oferta de suelo, ha contribuido decisivamente a demorar hasta extremos irrazonables la conclusión de las operaciones de urbanización y ulterior edificación, haciendo imprevisible su coste y dificultando una adecuada programación de las correspondientes actividades empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final”

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

En este sentido Barba²⁸ (2011) señala una serie de factores negativos de esta medida y la falacia sobre el encarecimiento de los precios de la vivienda, pues existió una crecida desmesurada de los precios de las viviendas a partir de este periodo, según señala “el efecto no sólo es devastador sobre los precios, sino que ha provocado a) un endeudamiento gigantesco de empresas y familias b) una de las mayores deudas externas del mundo c) grandes problemas en el sector financiero que se pretenden solucionar mediante rescates públicos y d) una pésima asignación de los recursos que ha asfixiado a la industria y otros sectores productivos.”

Todas las provincias durante ese tiempo experimentaron un incremento de su número de viviendas, según el INE así como de su precio. Pero fueron las comunidades autónomas del mediterráneo (Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia y Andalucía) y Madrid quienes mayor índice de construcción y compra-venta de viviendas registraron, como se verá más adelante, siendo estas mismas las que ahora tienen un mayor índice de desahucios.

Si nos centramos en “el milagro económico español” fue la vivienda uno de los mayores impulsos para el empleo, lo que generó una mayor confianza para particulares e inversores para la compra de vivienda o su inversión financiera en empresas de este sector. El índice de empleo, la subida de los salarios medios y las facilidades para el crédito hipotecario, pese a la subida de los precios le permitía a las familias invertir en el bien más caro en el que invierten los particulares: la vivienda. Además, una gran mayoría eligió el Euribor como patrón económico de referencia para que gravara en la hipoteca. Los mercados internacionales y el IBEX 35 español tenían un crecimiento adecuado durante ese periodo. Hasta aquí todo iba bien.

Entre 2007 y 2008 hay un punto de inflexión en los mercados internacionales, con el detonante en las hipotecas subprime en EE.UU. Se pone al descubierto el peso de la economía financiera, frente a la economía productiva. Y los Estados, lejos de adquirir un nuevo rol con la ciudadanía como protagonista, pasaron a seguir lo que Sampedro (2013) denominó “evangelio friedmaniano”, que definió como “escandaloso ejemplo de ignorar que la ciencia económica es social, llegando a extremos indignantes para cualquier persona sensible”.

Las consecuencias comienzan a sentirse en la economía española y en la andaluza desde el año 2008, agudizadamente en el año 2009. Desde 2008 a 2013, en España se han construido algo menos de medio millón de viviendas, en Andalucía esta cifra no llega a las 79.000 viviendas. Las principales secuelas se deducen para el sector de la construcción y sus derivados, que habían sido los principales motores económicos en el modelo productivo. Además había dejado de recibir financiación bancaria para una posterior reestructuración, en el que se redujo el crédito a familias y pymes. Este periodo claramente marcado por variables que indican una depresión económica como el aumento de la tasa de desempleo, la consecuente caída del empleo y la caída del PIB (-0'8% interanual en el periodo 2008-2013) y del PIB per cápita han hecho que las familias que habían comprado su vivienda con el precio inflado se vean en una situación difícil para hacer frente al pago y a la venta. Dada la pérdida de capacidad adquisitiva, comienzan a producirse los impagos hipotecarios y, por tanto, el comienzo del procedimiento de ejecución hipotecaria.

Los **desahucios** son la pérdida de la vivienda como motivo de impago, comienza con el procedimiento de ejecución hipotecaria y culmina con el lanzamiento de la familia a la calle, para que el banco pueda poner la vivienda en venta de nuevo. No obstante, existen figuras como la

²⁸ Barba, J. C. (julio 23, 2011). Por qué Alemania evitó la burbuja inmobiliaria y España no lo hizo. Obtenido de <http://www.colectivoburbuja.org/index.php/juan-carlos-barba/la-ley-del-suelo-y-la-burbuja-inmobiliaria/>

dación en pago que es entregar la vivienda como sustituto del pago a la hipoteca que es el final deseable a este problema; sin embargo la existencia de cláusulas abusivas²⁹ en los documentos de firma de la hipoteca posibilita que muchas personas además de ser desahuciadas tengan pendiente el pago de la hipoteca, por lo que es deseable también que se llegue a un acuerdo de **condonación de la deuda**. A partir de aquí y de la imposibilidad de hacer frente tanto al pago de la hipoteca, como a la deuda generada a partir de las cláusulas abusivas (no regulada por España, pero sí por otros países de la Unión Europea) creció el número de familias desahuciadas, en consecuencia a esto nació la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH).

La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), existe prácticamente en todo el estado español; es una organización social que informa, asesora y empodera a las personas afectadas por el procedimiento de ejecución hipotecaria, hace acompañamientos y visualiza a través de diversas acciones la problemática de los desahucios, en especial cuando una o varias personas familias son o van a ser desahuciadas o si esas familias tienen personas dependientes, como son los menores, los mayores y las personas con algún tipo de discapacidad.

La PAH, ha tenido una gran relevancia social y política, por su labor y por su reivindicación de un derecho básico como es el de la vivienda, también por su forma pacífica pero controvertida de poner a los bancos y cajas en evidencia ante un desahucio. Ha sido para muchas personas el canal de asesoramiento principal y principal vía de apoyo ya que los canales jurídicos bien no se pueden costear o los públicos no tenían un especial conocimiento sobre cómo solucionar este problema. Ha sido la organización social que ha dado cabida a este fenómeno, que lejos de parecer privado es un problema público, puesto que se posiciona al respecto de que no está respetando el Artículo 47 CE.

Es necesario también, en relación al coste de la justicia en España, poner de manifiesto que en el año 2012 el Ministerio de Justicia, Junto con el Gobierno aprobó la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, *por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses*. En ella se recoge que *“el derecho a la tutela judicial efectiva no debe ser confundido con el derecho a la justicia gratuita. Se trata de dos realidades jurídicas diferentes. Desde el momento en que la Constitución encomienda al legislador la regulación del alcance de esta última, está reconociendo que el ciudadano puede pagar por los servicios que recibe de la Administración de Justicia. Sólo en aquellos supuestos en los que se acredite «insuficiencia de recursos para litigar» es la propia Constitución la que consagra la gratuidad de la justicia.”* Por lo que el acceso gratuito a la justicia, mediante esta visión, no es extensible a toda la ciudadanía sino a quienes no tienen recursos. En el ámbito de aplicación (Art. 1) se recogen el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil (de 150€ a 1.200€), contencioso-administrativo (de 200 a 1.200€) y social (de 500 a 700€) tiene carácter estatal y será exigible por igual en todo el territorio nacional, que además de la base imponible podrá estar sujeta a gravamen, sin perjuicio de las tasas impuestas en justicia de las CC.AA. Igualmente de los casos en los que se aplica³⁰ se recogen una serie de exenciones, en las que no se encuentra ninguna que pueda ser

²⁹ En este sentido, véase: http://pahaltpenedes.blogspot.com.es/p/localiza-las-clausulas-abusivas-de-tu_9.html; http://economia.elpais.com/economia/2013/06/13/actualidad/1371134554_199719.html

³⁰ Artículo 2. Hecho imponible de la tasa.

Constituye el hecho imponible de la tasa el ejercicio de la potestad jurisdiccional originada por el ejercicio de los siguientes actos procesales:

- a) La interposición de la demanda en toda clase de procesos declarativos y de ejecución de títulos ejecutivos extrajudiciales en el orden jurisdiccional civil, la formulación de reconvencción y la petición inicial del proceso monitorio y del proceso monitorio europeo.
- b) La solicitud de concurso necesario y la demanda incidental en procesos concursales.
- c) La interposición de la demanda en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
- d) La interposición del recurso extraordinario por infracción procesal en el ámbito civil.
- e) La interposición de recursos de apelación contra sentencias y de casación en el orden civil y contencioso-administrativo.
- f) La interposición de recursos de suplicación y de casación en el orden social.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

directamente aplicable al Inicio del Procedimiento de Ejecución Hipotecaria (IPEJ) o la reclamación. Según el Ponce³¹ (2013) existen multitud de preceptos que vinculan la tutela judicial efectiva de jueces y tribunales a la posibilidad de acceso a la justicia y a otros fines de orden social³² por lo que considera, que estando el Art.24 en el marco el Título Primero de la CE no se debería considerar solo el impacto económico de imponer tasas judiciales, sino el impacto social de tal medida, puesto que en una situación de precariedad como la actual no se podrían ver mermados los derechos fundamentales y mucho menos darles una aplicación restrictiva, dado que la base imponible, tal y como recoge la ley tiene como finalidad la disminución de casos en la justicia, lo cual es un objetivo a considerar.

Pero a la atención del Art. 10.2 CE, el cual señala (Ponce, 2013) que los derechos fundamentales y las libertades recogidas en la CE se deben interpretar conforme a la DUDH y los tratados y acuerdos internacionales que versen sobre estas materias en España. Además la doctrina y la legislación (Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible) siempre han defendido que *“En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.”* (Art.4.3) En este caso sí se podrían haber impuesto otras medidas que para la consecución de los fines, dado que otras medidas podrían dar otros resultados (recursos educativos, extra-judiciales, de intermediación o de tasas conforme a una capacidad económica determinada o tipo de delito, como la corrupción política).

La Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, conociendo los problemas, siendo además Andalucía la región con mayor tasa de desempleo, de casas vacías (18% en 2011) y la cuarta en número de desahucios, según el INE, realizó la Ley 4/2013, como medio para dar salida a este problema de manera sostenible, es decir, aprovechando el parque de viviendas existentes dar salida a las personas a las que se le había vulnerado el derecho a la vivienda a través de un procedimiento de ejecución hipotecaria. Por una parte relacionada con las sanciones en caso de que los bancos, cajas u otras entidades de crédito no garantizaran la ocupación efectiva de la vivienda y otra que regula el acceso de los mecanismos administrativos para el acceso/permanencia de la ciudadanía a la vivienda.

Para dar respuesta a los objetivos de este TFM, dado que “a la evaluación se le exige que analice y comprenda la naturaleza de los problemas sociales a los que se dirige la acción pública, también sus

g) La oposición a la ejecución de títulos judiciales

³¹ Ponce Solé, J. “El Dret a la Justícia: tutela judicial és retallable? La regressió i la irreversibilitat en relació a l’art 24 CE”

³² “Es doctrina reiterada de este Tribunal que el primer contenido del derecho a obtener la tutela de Jueces y Tribunales, en un orden cronológico y lógico, es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso y poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas (SSTC 220/1993, de 30 de junio, FJ 2 y 34/1994, de 31 de enero, FJ 2, entre otras). Asimismo, hemos dicho que el derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino que es un derecho prestacional y de configuración legal, cuyo ejercicio está sujeto a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que, en cada caso, haya establecido el legislador (SSTC 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 4 y 182/2004, de 2 de noviembre, FJ 2). Ello implica que el legislador cuenta con un ámbito de libertad amplio en la definición o determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la justicia, pues le incumbe configurar la actividad judicial y, más concretamente, el proceso en cuyo seno se ejercita el derecho fundamental ordenado a la satisfacción de pretensiones dirigidas a la defensa de derechos e intereses legítimos (STC 206/1987, de 21 de diciembre, FJ 5). En esta regulación, la ley podrá establecer límites al ejercicio del derecho fundamental que serán constitucionalmente válidos si, respetando su contenido esencial (art. 53.1 CE), están dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida (entre otras, SSTC 158/1987, de 20 de octubre, FJ 4; 32/1991, de 14 de febrero, FJ 4; y 133/2004, de 22 de julio, FJ 4, recaída precisamente al controlar la constitucionalidad de una norma que limitaba el acceso a la justicia en aras al cumplimiento de deberes tributarios). En principio, pues, el derecho reconocido en el art. 24.1 CE puede verse conculcado por aquellas disposiciones legales que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador (SSTC 60/1989, de 16 de marzo, FJ 4; 114/1992, de 14 de septiembre, FJ 3; y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 5).”

causas y consecuencias, la población que se encuentra afectada así como sus características, sus intereses y expectativas en torno a la intervención” (Bueno y Osuna, 2013:2) se realiza un diagnóstico en los siguientes epígrafes de este apartado, en el que se desarrolla un análisis cuantitativo sobre la realidad de la vivienda en Andalucía en particular y España en general, reseñando solo a las demás CC.AA. cuando tenga relevancia a nivel comparativo. Finalmente, en las conclusiones a este epígrafe haremos una reflexión sobre cómo legislación analizada en el epígrafe anterior y realidad analizada en el presente han coincidido o no si el legislador, en espacial el andaluz, ha sabido en este tiempo canalizar las necesidades ciudadanas de vivienda, que es un derecho internacionalmente reconocido.

3.2. Variables macroeconómicas

España está viviendo en la actualidad un periodo de recesión económica que está afectando a amplios sectores económicos. La ciudadanía en general está notando el efecto de la crisis económica actual. Para hacer una alusión puntual a la situación macro y micro económica de Andalucía es imprescindible tener en cuenta la evolución de las siguientes variables.

Figura 2 Principales variables macroeconómicas de Andalucía

Fecha	PIB Per C.	Var. Anual	PIB Mill. €	Var. Anual
2013	16.666 €	-0,4%	138.301 €	-1,5%
2012	16.744 €	-2,2%	138.960 €	-2,1%
2011	17.122 €	0,2%	141.603 €	0,2%
2010	17.193 €	-1,0%	141.648 €	-1,7%
2009	17.442 €	-4,9%	142.625 €	-3,7%
2008	18.365 €	1,5%	148.863 €	0,5%
2007	18.100 €	4,6%	144.897 €	3,4%
2006	17.300 €	6,1%	136.001 €	4,2%
2005	16.300 €	7,2%	125.716 €	3,6%
2004	15.200 €	7,0%	115.513 €	3,6%
2003	14.200 €	7,6%	106.550 €	4,3%
2002	13.200 €	7,3%	97.748 €	3,6%
2001	12.300 €	7,0%	90.535 €	3,7%
2000	11.500 €	8,5%	83.796 €	

Elaboración propia a partir de <http://www.datosmacro.com/>

En la evolución señalada en el cuadro se observan dos tendencias claras.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

La primera es que desde el comienzo de la década del 2000, hasta 2008 hay una clara inclinación a una economía equilibrada o en auge: se incrementan los salarios, la tasa de empleo, el PIB y el PIB per cápita. En la segunda etapa esas mismas variables comienzan a decaer a un ritmo descontrolado, que parece estabilizarse, pero en signos negativos.

La primera (2000-2007) fue una época de crecimiento agudo de la economía, se construyeron 4,5 millones de viviendas en España y más de un millón viviendas en Andalucía, según el Ministerio de Fomento, lo cual empleó a muchas personas, tanto en el sector de la construcción como en sus derivados. Coincide el periodo alcista con la entrada del Euro (€) en los países de la Unión Europea (UE), y por lo tanto el Tratado de la Unión Europea que permitía la circulación libre de bienes y personas por en los 11³³ También fue una época de gasto social, que dado el crecimiento positivo de la economía española (con una tasa de crecimiento interanual de casi el 2,9% del PIB) entre los años 2001 y 2006, lo cual permitió incrementar el sector público, a la vez que los convenios de obras y servicios con empresas privadas. Igualmente los salarios estuvieron al alza durante este periodo, lo que hizo incrementar la confianza de las familias, y como analizaremos más adelante muchas personas invirtieron en vivienda, que con un precio al alza, parecía que nunca iba a perder valor. Cabe señalar, que pese al gran volumen de legislación generada que se llevó sobre muchos derechos económicos y sociales, el derecho a la vivienda no sufrió una gran regulación, lo que justifica el incremento de los precios que veremos en el siguiente punto y la linealidad de las viviendas de protección oficial que se realizaron.

Entre 2007 y 2008 hay un punto de inflexión en los mercados internacionales, la bolsa de diferentes estados comienza a decaer. Las consecuencias comienzan a sentirse en la economía española, y en especial en la andaluza desde el año 2008, agudizadamente en 2009, tal y como muestran los indicadores, y en otras Comunidades Autónomas de la vertiente mediterránea y Madrid.

Desde 2008 a 2013, en España se han construido algo menos de medio millón de viviendas, en Andalucía esta cifra no llega a los 79.000 viviendas. Las principales secuelas se deducen para el sector de la construcción y sus derivados, que habían sido los principales motores económicos en el modelo productivo. Además había dejado de recibir financiación bancaria para una posterior reestructuración, en el que se redujo el crédito a familias y pymes. Este periodo claramente marcado por variables que indican una depresión económica como el aumento de la tasa de desempleo, la consecuente caída del empleo y la caída del PIB (-0'8% interanual en el periodo 2008-2013) y del PIB per cápita han hecho que las familias que habían comprado su vivienda con el precio inflado se vean en una situación difícil para hacer frente al pago y a la venta, dada la pérdida de capacidad adquisitiva, comienzan a producirse los impagos hipotecarios y por tanto el comienzo del procedimiento de ejecución hipotecaria.

3.2. Datos sobre vivienda.

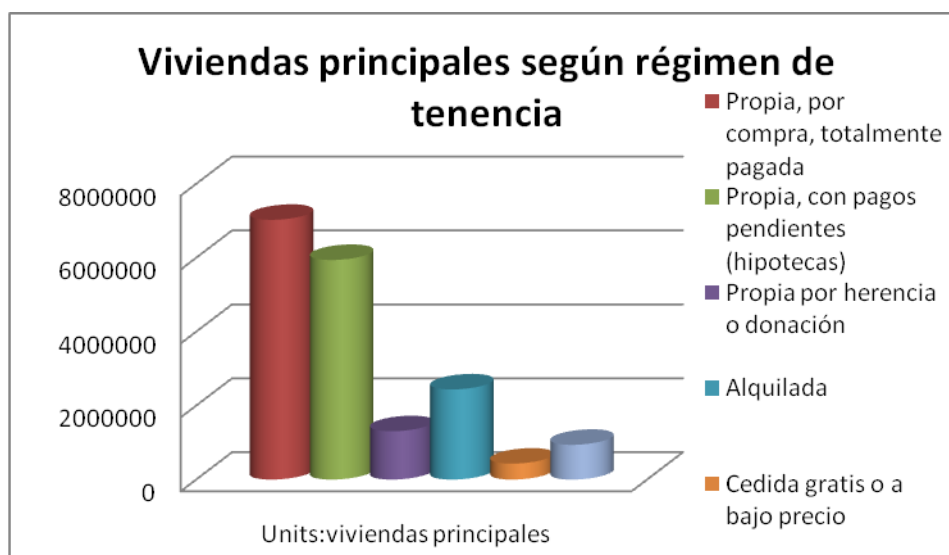
3.2.1. Tenencia

En primer lugar se observa al exponer el régimen de tenencia de la vivienda en España que es similar en todas las CC.AA. La vivienda propia es la más común en el conjunto del Estado, siendo la vivienda alquilada minoritaria. **Para este trabajo, el régimen de tenencia que vamos a examinar será el de vivienda propia con pagos pendientes, es decir, las viviendas hipotecadas, pues son estas las que pueden ser objeto de desahucio**, principalmente, sin menoscabo de las viviendas totalmente pagadas que se hayan podido poner como avalista de la hipoteca de la vivienda comparada.

³³ Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España y Portugal. Aunque en esta altura aún era la "Europa de los 12", Reino Unido no se incluyó en el tratado de la misma manera que lo hicieron los demás firmantes, no participando en la moneda única.

La vivienda con pagos pendientes son en España, según el INE, la más común como régimen de tenencia. Es necesario tener en cuenta que la duración de la hipoteca media suele oscilar entre los 25 y los 35 años, según la estadística del Colegio de Registradores, por lo que es normal que en cualquier periodo de tiempo las hipotecas con pagos pendientes tengan un gran índice. En total, según el INE hay 18.083.692 viviendas principales en España, que su régimen de tenencia se distribuye en la Ilustración 2.

Figura 3. Viviendas principales según régimen de tenencia. 2011. Total nacional.



Elaboración propia. Fuente: INE. Régimen de tenencia. Total Nacional. Censo de Población y Vivienda 2011. Elaboración propia.

3.2.2. Distribución según la ocupación

Según la *Comparativa del Censo de Población y Vivienda 2001- 2011* del INE en España durante ese periodo se construyeron 4.262.069 llegando así el parque de vivienda a las 25.208.623 unidades, un 20,3% más que en 2001 (20.946.554). Por otro lado la población durante esta década también creció de 40.847.371 en 2001 a 46.815.916 habitantes, un 14,6%.

El porcentaje de viviendas principales, como es obvio es el mayor (71,7%), seguido por la vivienda secundaria.

La distribución según la ocupación en España, según el INE es la siguiente:

El 71,7% de las viviendas son principales, es decir, que están ocupadas la mayor parte del año, aumentando así en el periodo 2001-2011, un 27,5%, que en términos reales se alza a 18,6 millones de viviendas principales.

El 14,6% (3.5 millones) son secundarias, son segundas residencias o solo están ocupadas durante Los periodos de vacaciones.

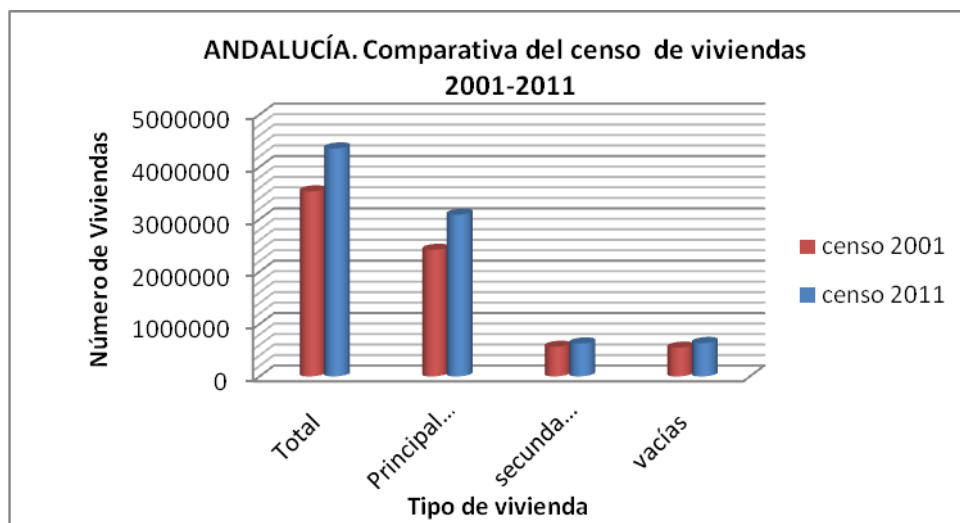
y el 13,7% de parque español de vivienda están vacías, es decir que no están ocupadas (3,4 millones)

En la región andaluza, según el INE encontramos una distribución similar a la española, con la diferencia de que las viviendas principales se incrementaron un 3% en el decenio, (del 68 al 71%, respectivamente), disminuyeron sin embargo las viviendas secundarias un 2%, pasando del 16 en 2001 a

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

14%, y los inmuebles que estaban vacíos solo disminuyeron en 1 punto porcentual (16% en 2001 y 15% en 2011).

Figura 4 Comparativa del censo de vivienda. Andalucía.2001-2011



Elaboración propia. Fuente: INE, comparativa de censo de población y vivienda 2001-2011.
Evolución según el tipo de vivienda

3.2.3 Compra-venta de vivienda

En las siguientes Figuras 5 y 6 se observa claramente la evolución de la compra-venta entre 2004 y 2013 en Andalucía y España, en el que se han vendido en total 5.854.655 de viviendas en España, perteneciendo el 11.68% de este total a la compra-venta de vivienda en Andalucía (684.108).

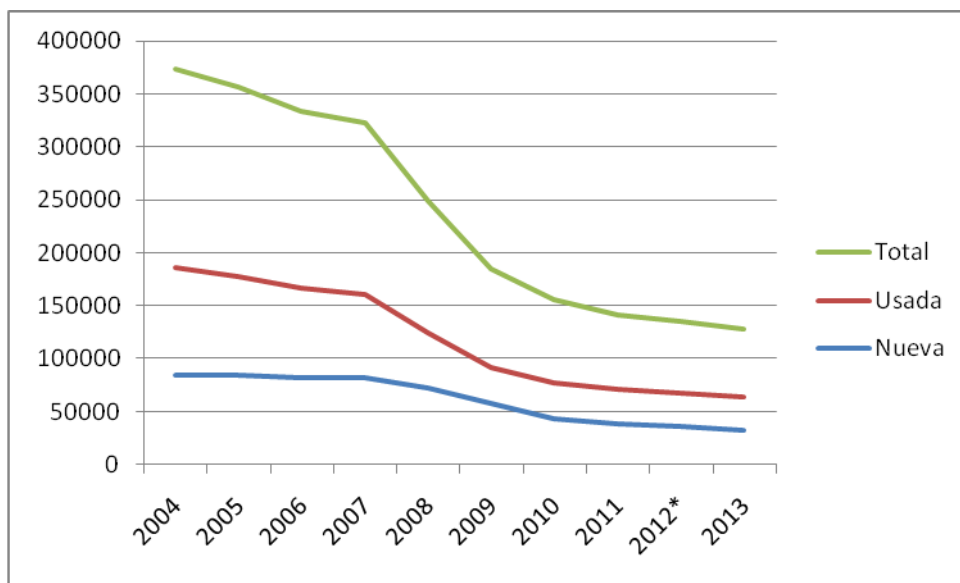
Por un lado se resalta el periodo de auge de la economía, en el que hubo un mayor índice de compra-ventas de vivienda en el primer periodo del decenio, seguido por un declive de la compra-venta, que tiene su punto de inflexión en el año 2007, donde hay una tendencia claramente a la baja que aún no se ha corregido, aunque muestra índices de recuperación, también por la bajada del precio de las viviendas³⁴.

La explicación se basa principalmente en la pérdida de empleo y poder adquisitivo por parte de las familias y en el cierre de crédito por parte de las entidades financieras, bancos y cajas a familias y pymes, lo ha impedido que estos entes pudieran capitalizarse mediante la deuda o adquirir bienes como la vivienda.

También hay una clara mayoría de personas y familias durante todo el periodo que han preferido comprar viviendas libres usadas a viviendas nuevas. Cuantitativamente es normal, puesto que existen más viviendas usadas en España y Andalucía que viviendas nuevas, y el precio también disminuye al comprar una vivienda usada, por lo que ha sido la preferencia de las familias españolas y andaluzas en general.

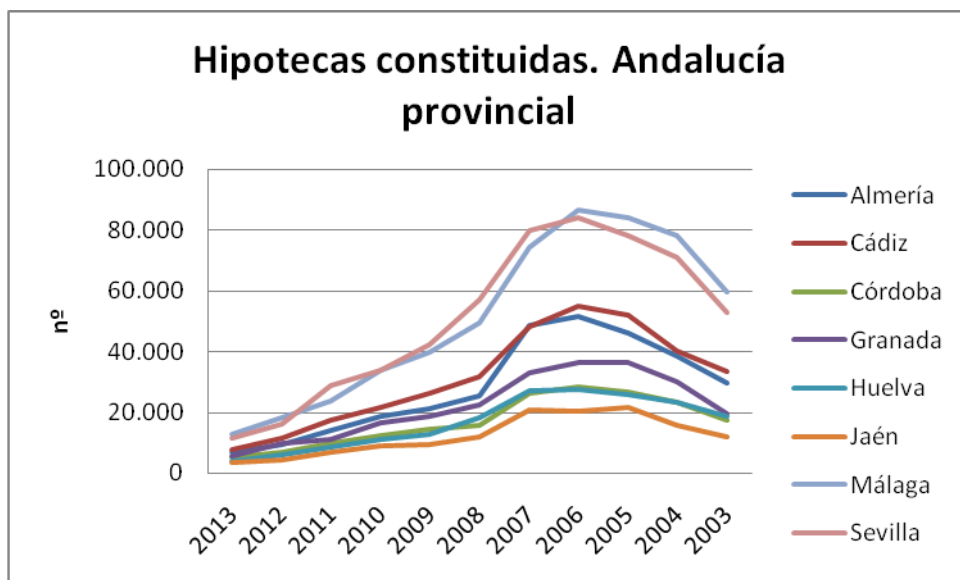
³⁴ <http://www.hoy.es/economia/vivienda/201502/12/precio-vivienda-sube-2014-20150212110914-rc.html>

Figura 5 Compra-venta de viviendas en Andalucía.2004-2013



Elaboración propia. Fuentes: INE, Colegio de Registradores y Colegio de Notarios. 2012*

Figura 6 Hipotecas constituidas en Andalucía por provincias. 2003-2013



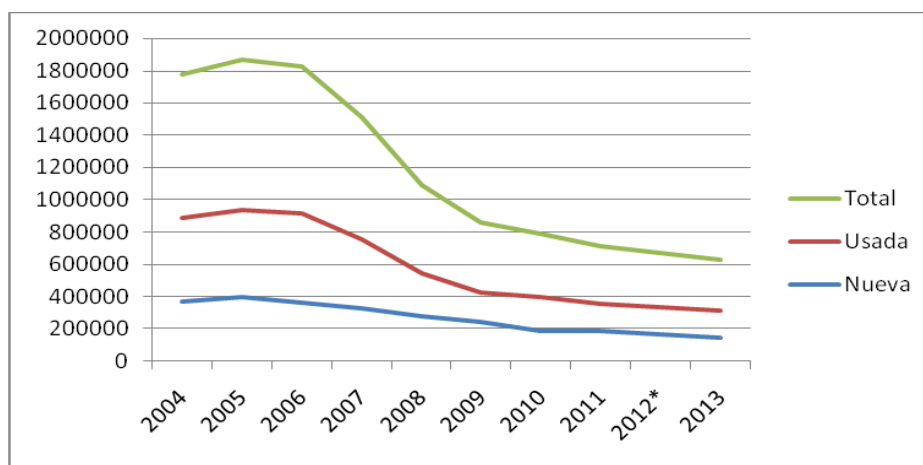
Elaboración propia. Fuente INE: estadística de tendencia de las hipotecas constituidas en Andalucía por provincias.

En estos dos gráficos existen dos líneas de tendencias en Andalucía, la primera de auge, de 2003 hasta 2006, en la que la tendencia de contratación de hipotecas crece, pero a partir del 2006 comienza a decaer el préstamo de hipotecas para el pago de viviendas hasta llegar a unos márgenes de subsistencia, dado que las personas y las familias siguen necesitando un lugar donde vivir. Las provincias de Málaga y Sevilla son las que con notable diferencia registraron un mayor número de hipotecas constituidas, seguidas por otras provincias costeras de Cádiz y Almería. En todas se nota la

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

tendencia de bajada, hasta llegar aproximadamente a un mismo punto, por lo que la caída en las provincias de Málaga y Sevilla ha sido más acentuada en proporción.

Figura 7 Compra-venta de viviendas. España.2004-2013

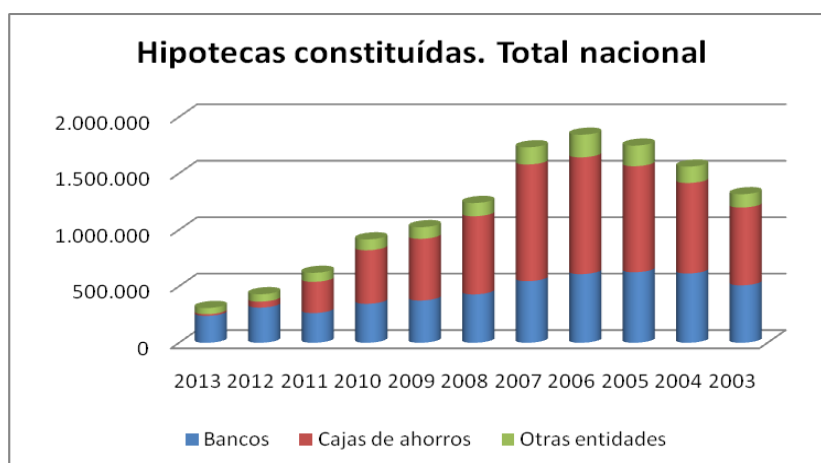


Elaboración propia Compra-venta de Vivienda en España. Fuentes: INE, Colegio de Registradores y Colegio de Notarios. 2012* Estimación.

En estas gráficas en las que se ha sintetizado la tendencia de compra-venta de vivienda en España Andalucía. Tomando como referencia el periodo 2004-2007, un corto pero intenso periodo se vendieron casi 3 millones y medio (3.487.950) de viviendas en España, en el mismo periodo en Andalucía ascendió a la cifra de 692.120 viviendas vendidas. Sin embargo en periodo de declive de la economía, desde 2008 a 2013 se observa una tendencia claramente a la baja de la compra-venta de viviendas, de hecho tanto en España como en Andalucía se ha reducido en número total de compra-venta de vivienda en un 32'14% y un 28,20% respectivamente, pese a doblar en años el periodo anterior.

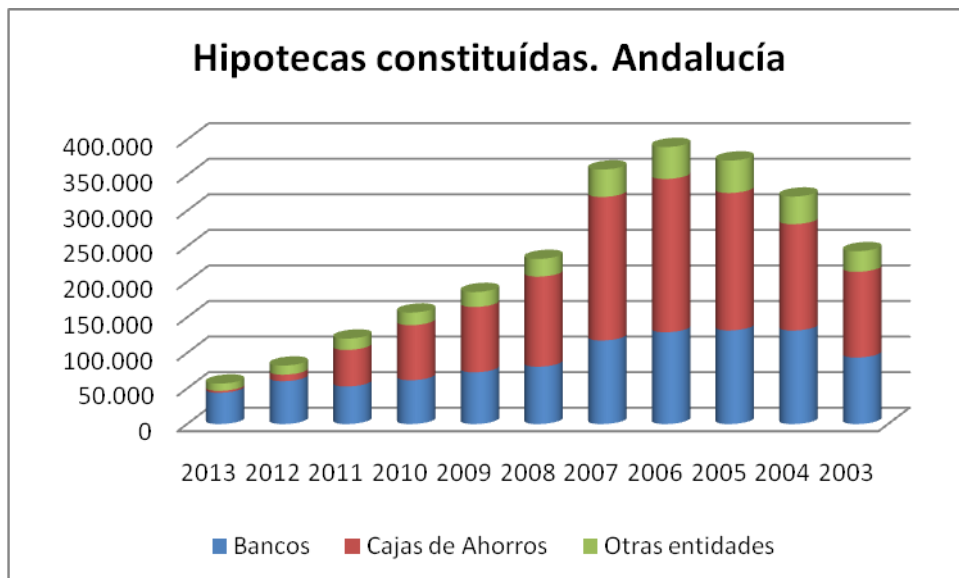
Además del número de viviendas es importante también conocer el tipo de ente con el que la población española suele constituir sus hipotecas (Figuras 8 y 9)

Figura 8 Hipotecas constituidas según el tipo de entidad prestamista. España. 2003-2013



Elaboración propia. Fuente INE. Estadísticas sobre hipotecas. Hipotecas constituidas sobre fincas urbanas, según el tipo de la entidad prestamista.

Figura 9 Hipotecas constituidas según el tipo de entidad prestamista. Andalucía. 2003-2013

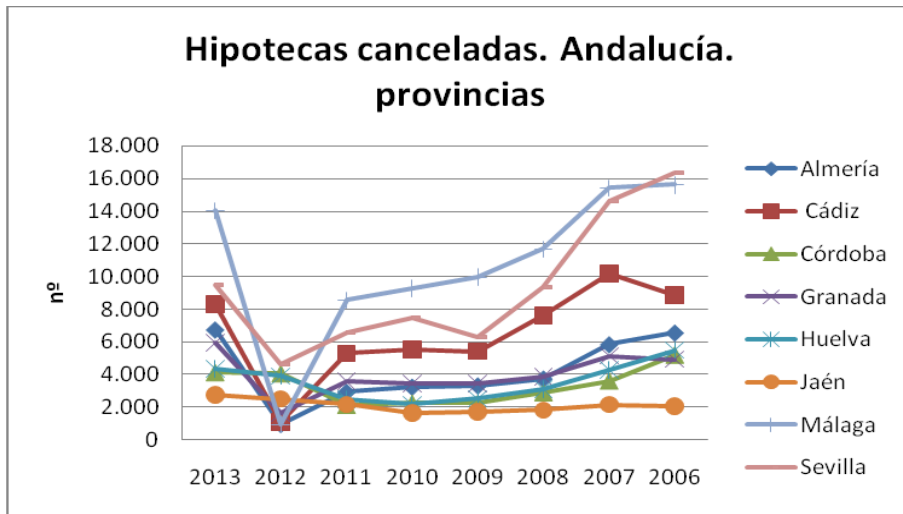


Elaboración propia. Fuente INE. Estadísticas sobre hipotecas. Hipotecas constituidas sobre fincas urbanas, según el tipo de la entidad prestamista.

No existen grandes diferencias sobre las proporciones de entidades de préstamo de las hipotecas que se han constituido en Andalucía y España. Podemos observar que aparte del declive de la demanda de vivienda en ambos territorios, que los bancos han permanecido mas o menos estables en la concesión de hipotecas, sin embargo en las cajas de ahorro tienen un auge en los años de 2003 a 2008, motivado por el boom inmobiliario español, el declive es notable a partir de este año, reduciéndose los préstamos hipotecarios por parte de las cajas de ahorro. Pudo venir motivado porque en 2012 la reestructuración bancaria en España hacía que las cajas que tenían problemas de solvencia se unieran, y además dejaron de estar controladas por las CC.AA.

Sin embargo es inverosímil creer que todas las hipotecas que se constituyeron sigan vigentes, de hecho aquí se muestra una tendencia a la baja de personas o familias que cancelan su préstamo hipotecario. La Estadística de Hipotecas *no contabiliza el número total de cancelaciones totales de préstamos hipotecarios en el mercado, sino que sólo proporciona información de aquellas cancelaciones totales formalizadas en escritura de cancelación e inscritas en los Registros de la Propiedad*. Por lo que se pueden incluir aquí las daciones en pago y los desahucios que quedaron la hipoteca cancelada, un total de 844.293 hipotecas fueron canceladas registralmente en Andalucía de 2006 a 2013 (Figura 10). Las provincias en las que más compra-venta de vivienda se había registrado son las que desde un principio, (Sevilla, Málaga y Cádiz) son las que desde antes de “la crisis”, aún del fin en el “boom inmobiliario” y de que existieran estadísticas sobre cancelación de hipotecas eran las provincias más afectadas por la cancelación del pago de la vivienda en fincas urbanas.

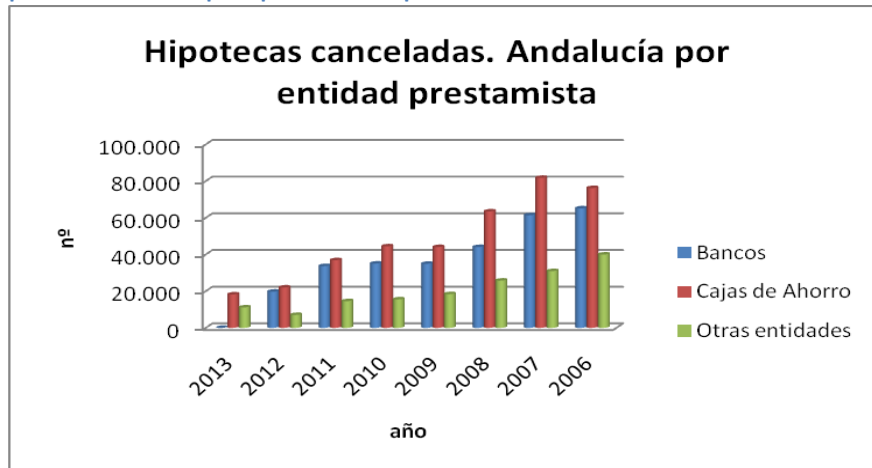
Figura 10 Hipotecas canceladas en Andalucía. 2006-2013



Elaboración propia. Fuente INE. Hipotecas canceladas registralmente. Fincas urbanas.

Del mismo modo que se dio una crecida de las hipotecas constituidas (Gráfica 8) encontramos que existe la misma tendencia en las provincias, en proporción, para la cancelación de la hipoteca. Ha disminuido en índice de hipotecas canceladas registralmente, es decir, las entidades prestamistas desde el inicio de la recesión económica daban menos posibilidades de cancelación de la hipoteca, lo que parece que anteriormente estaba normalizado y también repercute en los desahucios, ya que cuantas menos medidas de conciliación de las necesidades de las familias menos posibilidades existen de que haya un final satisfactorio para ambas partes. En la gráfica también es visible un punto de inflexión para el cambio de esta tendencia decreciente a partir de 2013, año en el que se pone en vigor la Ley de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, objeto de evaluación para este TFM.

Figura 11 Hipotecas canceladas por tipo de entidad prestamista. Andalucía. 2006-2013

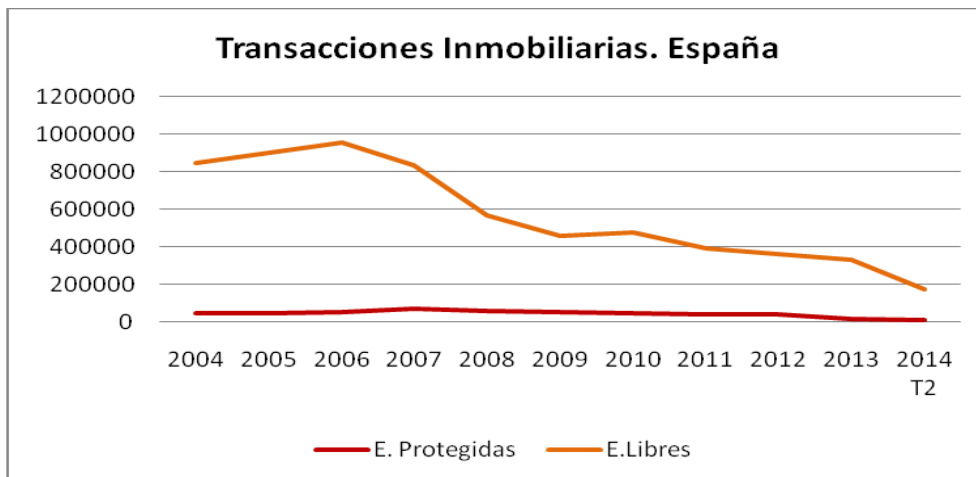


Elaboración propia. Fuente INE. Hipotecas canceladas registralmente por tipo de entidad prestamista. Fincas urbanas. Total Andalucía.

3.2.4 Vivienda libre y protegida

Hasta este momento, en el epígrafe se ha descrito la compra-venta de vivienda libre en el conjunto del Estado y Andalucía. Sin embargo es imprescindible observar cuantas transacciones inmobiliarias de viviendas libre y de viviendas protegidas se han realizado.

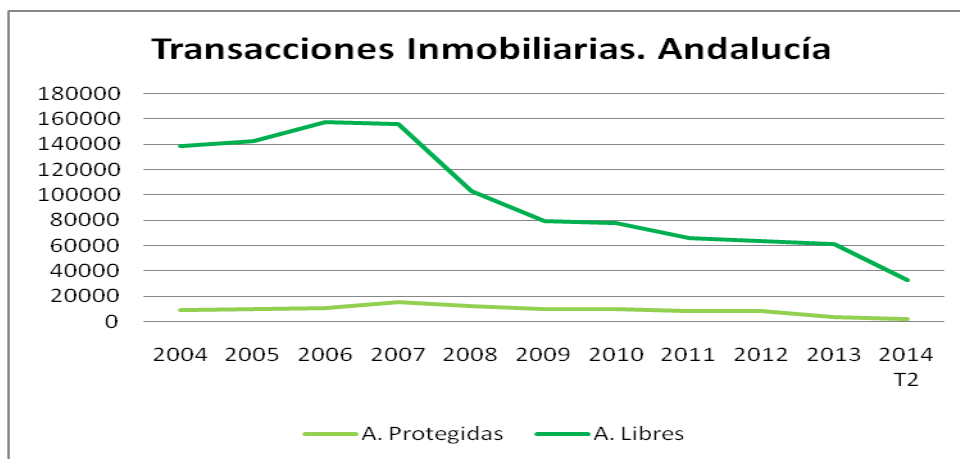
Figura 12 Transacciones inmobiliarias en España 2004-2014



Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Fomento.

En la vivienda libre hay la misma tendencia anteriormente descrita, sin embargo en las Viviendas de Protección Oficial (VPO) hay una continuidad a lo largo de los años, en la que apenas es reseñable una evolución. Es un aspecto destacable para este TFM, puesto que se deduce que el legislador a todos los niveles no ha tenido intención de aumentar al parque de viviendas de protección oficial, ni en el periodo de auge ni en el declive. También puede estar justificado en las políticas de austeridad o austericidio³⁵ que se están llevando desde el año 2012 en España, que repercute a todas sus CC.AA.

Figura 13 Transacciones inmobiliarias. Andalucía .2004-2014



Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Fomento. Transacciones inmobiliarias en Andalucía.

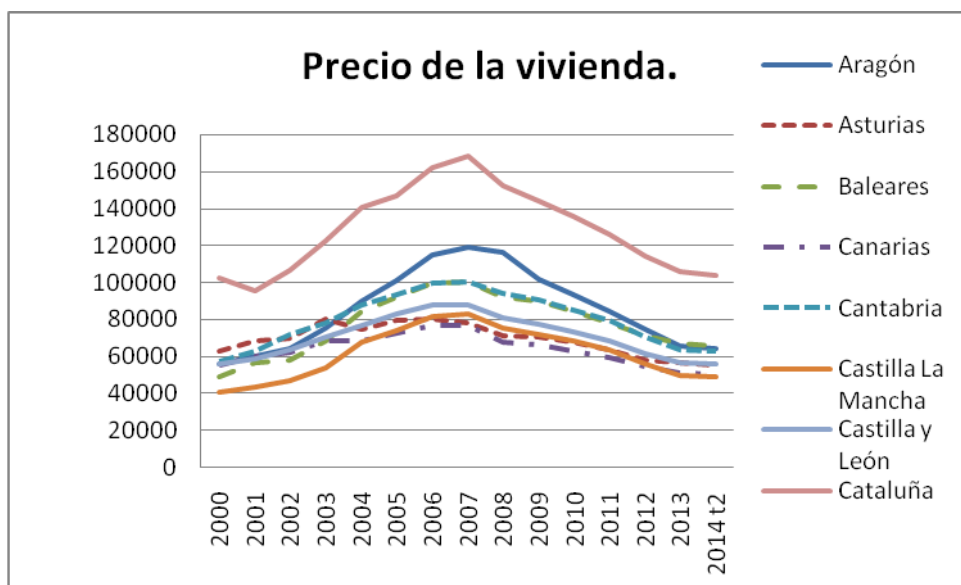
³⁵ Uso la palabra austericidio, a sabiendas de que etimológicamente no es un uso correcto ya que el significado correcto de austericidio sería matar a las políticas de austeridad, cuando de lo que estamos hablando es justo de lo contrario. Gálvez Muñoz, L. (2013). Una lectura feminista del austericidio. Revista De Economía Crítica nº15, primer semestre 2013.

3.2.5 Precios de la vivienda.

En las siguientes gráficas se observa una fotografía rápida el precio de las transacciones de vivienda en las distintas CC.AA. En general se distingue el periodo alcista en los precios, llegando incluso a duplicar en 3-4 años el precio de la vivienda en algunas Comunidades. Destacamos que las seis regiones más influidas por la inflación en los precios de la vivienda fueron Cataluña, Madrid, País Vasco, Cataluña y Aragón, seguidas de regiones como Baleares, Cantabria, Navarra, Baleares, Comunidad Valenciana y Andalucía. En las demás regiones, generalmente del interior existe la misma tendencia, aunque no con la subida de las regiones anteriores, hay un crecimiento más sostenido del precio de la vivienda.

Un análisis³⁶, que aunque no esté aplicado al periodo estudiado (Núñez, Caridad Y Ocerin, 2007), Señala que los principales factores del crecimiento de la demanda de vivienda durante 1991-2001 pueden ser los siguientes: crecimiento de la población, la demanda de primera vivienda por parte del grupo de edad de 25-35 años y de vivienda secundaria por parte del grupo de 35 a 50 años; crecimiento de la esperanza de vida, que hace que las viviendas estén ocupadas más tiempo; la inmigración, hace que los países de procedencia con menor índice de desarrollo compren viviendas más baratas, pero otros países (Gran Bretaña, Alemania) realizan compras de vivienda principalmente en zonas del litoral español; Mayor presencia de hogares mono parentales o unipersonales, dado el crecimiento de los divorcios y de madres solteras; subida del empleo juvenil; facilidades para el crédito hipotecario, pero con un correspondiente alargamiento del periodo de tiempo ; hace en España se dé un mayor régimen de tenencia en propiedad que en el resto de países de la OCDE, que además se ve reforzado por la Ley 4/1998 que modifica el IRPF, estableciendo tres modelos de inversión en vivienda, con diferentes tipos de gravamen, que al fin y al cabo favorecen el régimen de tenencia en propiedad y no otros tipos como al alquiler o alquiler social.

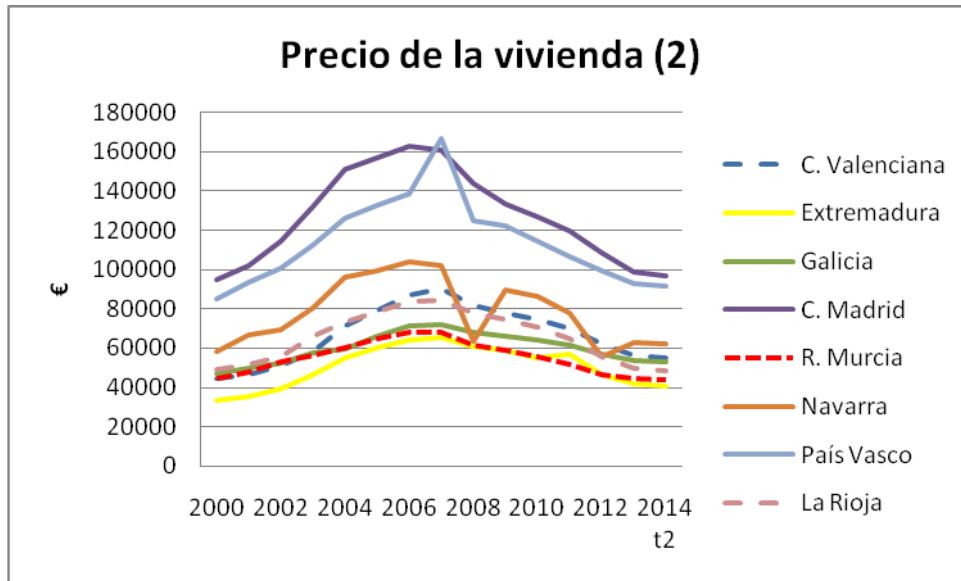
Figura 14 Evolución del precio de la vivienda (I) en las Comunidades Autónomas. 2000-2014(T2)



Elaboración propia. Fuente: Sociedad de Tasación .Precio de la vivienda según CC.AA. Diciembre como mes de referencia, excepto para 2014 (Junio)

³⁶ Núñez Tabales, J., Caridad y Ocerin, J. M., Ceular Villamandos, N. (2007). La subida de los precios de la vivienda: Factores determinantes. Boletín De La Real Academia De Córdoba De Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes, (152), 305-320.

Figura 15 Evolución del precio (II) de la vivienda en las comunidades autónomas. 2000-2014 (t2)

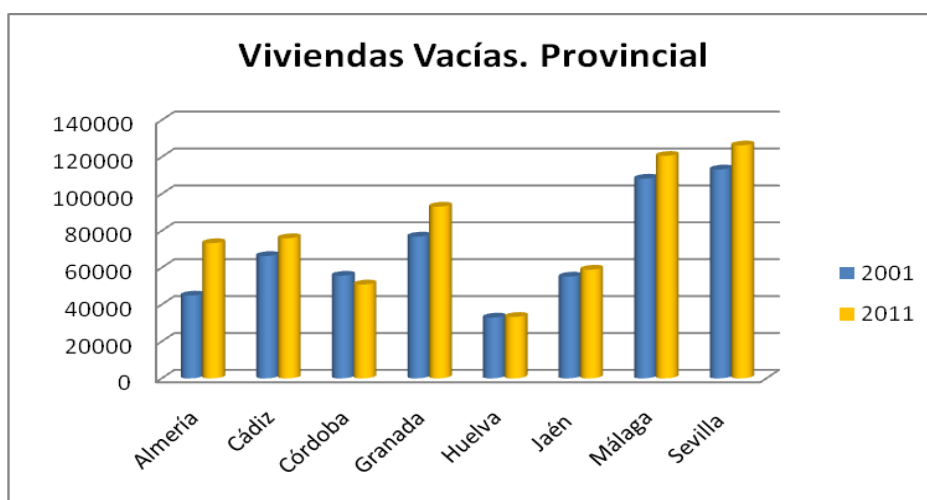


Elaboración propia. Fuente: Sociedad de Tasación. Diciembre como mes de referencia, excepto para 2014 (Junio)

3.2.6. Las viviendas vacías.

Una vez analizado cómo ha sido la evolución de la compra-venta de vivienda, es examinado un resquicio residual de mercado: las viviendas vacías. El INE entiende que las viviendas están vacías cuando no hay ocupación conocida. En este sentido, debemos destacar, como hicimos al distinguir el régimen de tenencia, que este tipo de viviendas que en principio no se les conoce uso es casi equiparable al de las viviendas secundarias en Andalucía, es decir, hay menos de un 2% de diferencia entre una y otra en 2011, por lo que presentan un nivel fundamental para una programación de las políticas públicas, ya que en términos absolutos se conocían en Andalucía más de 637.000 viviendas vacías (frente a 628.704 viviendas secundarias) Otro de los factores por los que las viviendas vacías son importantes es porque son cada vez más, no hay una disminución de este tipo de vivienda en ninguna provincia, salvo en Córdoba; siendo Almería en la que más ha crecido en una época, en términos relativos.

Figura 16 Viviendas vacías en Andalucía. Provincial. Comparativa 2001-2011



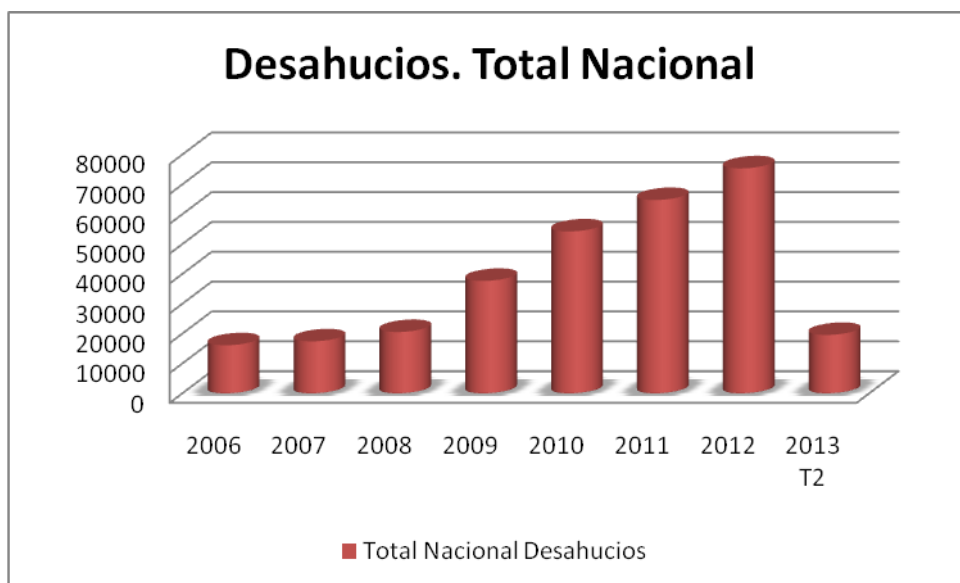
Elaboración propia. Fuente: INE Comparativa del Censo de Población y Vivienda 2001- 2011. Datos provisionales. Provincias Andaluzas.

3.2.7. Lanzamientos por ejecución hipotecaria.

Los lanzamientos por ejecución hipotecaria, se están convirtiendo en un fenómeno que se sigue incrementando a lo largo de los años, no solo en Andalucía, sino también en muchas de las regiones españolas.

A nivel de contabilización Colau y Andriá (2013) señalaron que era un dato complicado, puesto que había fuentes del poder judicial, concretamente de los juzgados de primera instancia y de los servicios comunes, pero no estaban armonizados y cada uno tenía un resultado diferente, por ello crearon una estimación mediante la aplicación de un corrector estadístico, para conocer mejor el problema. Desde el año 2012 Existe una contabilización por parte del Instituto Nacional de Estadísticas, ya que el problema se estaba poniendo de relevancia y la presión social creció a raíz de la proliferación de los desahucios, por lo que se ha incorporado este dato a la contabilización nacional a partir de junio de 2014. No obstante utilizaremos ambas fuentes, teniendo en cuenta que los datos de 2008 a 2011 son estimaciones.

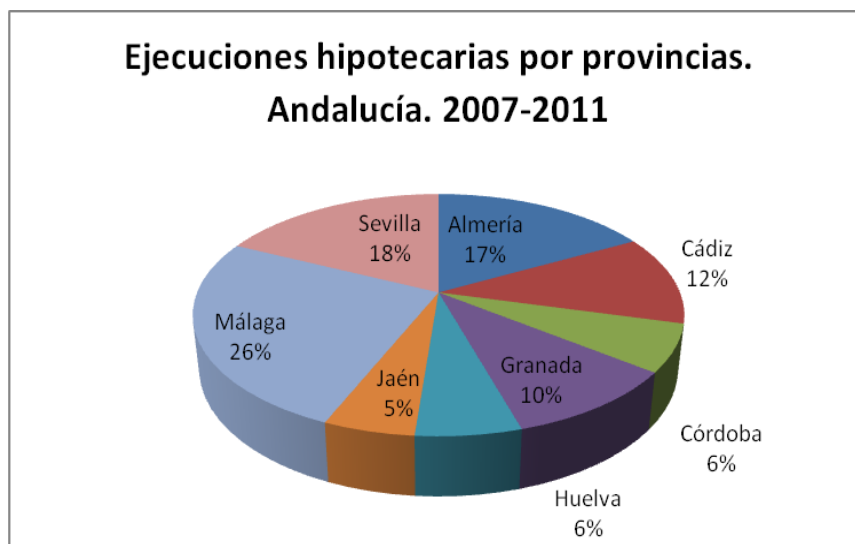
Figura 17 Evolución de los lanzamientos de la vivienda. España. 2006-2013



Elaboración propia. Fuente: Consejo General del Poder Judicial.

En la Gráfica X observamos la evolución de los lanzamientos hipotecarios. Son las CC.AA. en las que más había incrementado el precio de la vivienda en el periodo de auge económico las que más problemas presentan de desahucios y en las que siguen incrementado de manera significativa: Cataluña, C. Valenciana, Andalucía, Canarias y Madrid conforman entre ellas el 73% de los desahucios en España³⁷.

Figura 18 Porcentaje de lanzamientos por provincias. Andalucía (2007-2011)



Elaboración propia. Fuente: Retrospectiva sobre desahucios y ejecuciones hipotecarias. Colau y Alemany.

³⁷ En el Capítulo 6 de coherencia externa se estudiarán los factores por los cuales no todas las regiones donde creció el precio de la vivienda no tienen el mismo problema de desahucios, como por ejemplo el País Vasco.

3.3. Investigación cualitativa sobre los desahucios.

3.3.1 Introducción

Para no establecer una sobrecarga de datos de tipo cuantitativo se ha estimado conveniente exponer los resultados de las dinámicas realizadas en un grupo de discusión a la PAH en noviembre de 2014, en el capítulo de diagnóstico; en él se aportan factores relevantes sobre los desahucios a nivel personal o de grupo. A continuación se expone una pequeña conceptualización para continuar con el análisis.

“Un focus group es un tipo de entrevista de grupo compuesto por personas a las que atañe una política de desarrollo o una intervención. Su función es obtener información sobre sus opiniones, actitudes y experiencias o incluso explicitar sus expectativas con respecto a esta política o esta intervención. Se trata pues de un método de encuesta cualitativa rápida.

El focus group resulta interesante para la evaluación de proyectos o de programas, sobre todo para los estudios de terreno entre beneficiarios y actores intermedios. Utilizándolo al término de un programa para evaluar su impacto, permite comprender, analizar y diseccionar el fundamento de las opiniones expresadas por los participantes”³⁸.

Normalmente la técnica del Focus Group es confundida con la de “grupo de discusión” para establecer una separación conceptual es oportuno distinguirlo a través del concepto que lo define: “Un grupo de discusión es un método o una técnica cuantitativa de investigación que sirve para identificar actitudes, posicionamientos, valores percepciones ,etc. que acerca de algo o de alguien tiene un grupo de individuos que, idealmente representa a un colectivo mayor de personas claramente identificados (...) los grupos de discusión están moderados por un sociólogo o experto en esta técnica, cuya función es procurar que los participantes (de 8 a diez personas) se expresen libremente, evitando que entre ellos surja un líder de opinión y que la discusión no derive hacia temas ajenos a la investigación, idealmente los participantes no saben de qué se va discutir en la reunión, con el fin de que no acudan a ella con una idea preconcebida o madurada”. (Garvía, 2011: 50)³⁹.

En este caso se ha elegido el focus group como técnica de investigación ya que:

- Los/as miembros ya representan a una colectividad con unas demandas e intereses; la PAH, es un grupo de presión.
- Tenían conocimiento de las dinámicas que se iban a realizar.
- Tienen conocimientos acerca de las dimensiones planteadas.

3.3.2. Focus group con miembros de la PAH.

Focus group realizado el día 12 de noviembre de 2014. De 17 a 19H en la AA.VV Los Desniveles, Huelva.

Total asistentes 7: Ficha de asistencia

³⁸ http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/too_fcg_res_es.pdf

³⁹ Garvía, R. (1998). Conceptos fundamentales de Sociología. (3ª ed.). Fuenlabrada, Madrid: Alianza Editorial.

PRIMERA DINÁMICA

En la primera dinámica los/as asistentes fueron subdivididos en dos grupos. Dado que el problema principal son los desahucios, a cada uno de los grupos se le asignó analizar las causas y consecuencias de los desahucios, que apuntaron en tarjetas.

Se encontraron 17 CAUSAS principales de los desahucios, y 27 CONSECUENCIAS; ambas se describen a continuación, la clasificación es de elaboración propia. Se distinguen primero las causas y después las consecuencias por establecer un orden causal, no obstante atienden a dimensiones diferentes.

Figura 19 Causas y consecuencias de los desahucios.

CAUSAS
Políticas Mala gestión del parque de viviendas y del Registro Municipal de Demandantes de vivienda. Falta de Interés del partido de gobierno y de la oposición. Ley Hipotecaria.
Sociales Desempleo, paro, trabajos basura. Subida del nivel de vida y estancamiento de los salarios. Falta de programas de empleo activo que generen posibilidades, no limosnas. Prevalece el derecho a la propiedad privada que el derecho a la vivienda.
Culturales Se trata de un bien de primera necesidad y se aprovechan. Condena de por vida. Cultura de la propiedad de la vivienda.
Personales Separaciones, cambios en la estructura familiar, reagrupación. La necesidad de dinero obliga a las personas a rehipotecar la vivienda. Enfermedad o baja laboral. Desempleo en mediana edad. Avalistas y avalistas solidarios.
Malas prácticas en la concesión de hipotecas. Estafa bancaria, facilidad en la concesión de préstamos, ya que es el negocio de la banca. Falta de información y letra pequeña de los contratos prestatarios de la hipoteca. Estafa-engaño en los contratos hipotecarios Especulación y mercantilización de la vivienda, más como un negocio que como un bien básico.

CONSECUENCIAS
<p>Personales</p> <ul style="list-style-type: none">• Paralización y bloqueo• Culpabilidad• Pesimismo• Agresividad• Falta de confianza• Nerviosismo• Miedo• Vergüenza• Baja Autoestima• Presión psicológica constante• Soledad• Angustia• Invisibilidad <p>Sociales</p> <ul style="list-style-type: none">• Menguan las relaciones sociales• Agorafobia <p>Familiares</p> <ul style="list-style-type: none">• Desubicación personal y familiar de la vivienda ente el miedo.• Desgrane familiar• Ruptura de pareja• Crisis de pareja• Falta de apetencia sexual <p>En los/as menores.</p> <ul style="list-style-type: none">• A los/as hijos/as les influye en el rendimiento académico.• Los/as Hijos/as sienten a menor escala lo que los padres sienten.• Los/as niños/as culpabilizan a sus padres• Los/as hijos/as sufren desmotivación en cuanto a las relaciones sociales, invención de realidad falsa.

Elaboración propia a partir del focus group realizado con la PAH. Clasificación propia.

SEGUNDA DINÁMICA

En esta dinámica el grupo es único, todos los componentes estaban presentes en la misma tarea; en él se analizaron las **fortalezas y debilidades de la Ley de la Función Social de la Vivienda**. La

CARMEN MARÍA MARTÍN CARRASCO

intención es que la PAH realizase un DAFO sobre la LFSV. Debido a las conclusiones se han establecido claves para el conocimiento cualitativo están presentes a lo largo del TFM, especialmente su aportación está en el análisis de la Población Objetivo. Los resultados son los siguientes, 22 debilidades y 10 fortalezas.

Figura 20 Fortalezas y debilidades de la LFSV

Debilidades	Fortalezas
➤ Necesidad de situación de emergencia social para ser beneficiario	➤ Se consiguen más daciones en pago
➤ Muchos trámites para acceder al beneficio de la ley	➤ Da soluciones a problemas concretos
➤ Quien tiene avalista no entra en el código de buenas practicas bancarias.	➤ Da más alquileres sociales
➤ No retroactividad de la ley	➤ Sancionar a los bancos por las casa vacías
➤ No facilita la justicia gratuita	➤ Avalada por el Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea.
➤ No hay abogados/as de oficio especializados en vivienda	➤ Avalada por los movimientos sociales relacionados con vivienda.
➤ Cortoplacista	➤ Herramienta de lucha por el derecho a la vivienda
➤ No tiene en cuenta los ingresos netos de la familia.	➤ Se enfoca hacia al problema de los desahucios
➤ Solo contempla a la gente en exclusión social	➤ Primer paso en la lucha por la socialización de la vivienda
➤ Supeditación a la ley hipotecaria nacional	➤ Contempla la función social de la vivienda, la defiende y la justifica.
➤ Muchas disposiciones y poco recursos para la aplicación	
➤ No lucha contra las clausulas abusivas	
➤ No contempla ni suministra los servicios básicos en el alquiler social.	
➤ Se paga el certificado de eficiencia energética en las casas nuevas.	
➤ No ponen a disposición las viviendas vacías	
➤ Descoordinación de las administraciones públicas con competencia de vivienda: Junta, Ayuntamientos y sus oficinas derivadas.	
➤ No casa la oferta de vivienda con la demanda	
➤ No da a los equipos capacidad real para asesorar/ayudar a los afectados.	
➤ La anulación de los artículos por parte del Tribunal Constitucional la deja inefectiva.	
➤ No contempla los problemas que da “el banco	

Debilidades	Fortalezas
<p>malo”</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ No efectiva al problema de los desahucios ➤ Insuficiente 	

3.4. Conclusiones al diagnóstico

- ❖ Hubo una crecida anormal del precio de la vivienda (burbuja inmobiliaria) a la vez que hubo un auge en la tasa de ocupación, aunque con crecida moderada de salarios.
- ❖ No se ha respetado el Artículo 47 CE con los recursos que han puesto el Estado y las CC.AA en materia de vivienda puesto que los poderes públicos han realizado un esfuerzo mínimo en impedir la especulación con el suelo y la vivienda que hubo en el periodo estudiado (2000-2007), en contra del interés general que actualmente está sufriendo las consecuencias en una coyuntura económica y laboral negativa.
- ❖ La bajada del precio de la vivienda no ha propiciado la compra-venta, debido a que los niveles de ingresos de las familias ha disminuido y a que existe una tasa de desempleo juvenil muy alta (53,8%, en España, según el INE).
- ❖ La legislación española, a lo largo de estos años propició el régimen de tenencia en propiedad, sin que se produjera una legislación sobre el aprovechamiento de las viviendas que quedaban desocupadas. No hubo observancia de la función social de la vivienda proclamada en las leyes.
- ❖ La construcción fue uno de los principales motores de crecimiento económico entre los años 2000 a 2007, que se sostuvo gracias a la capacidad de financiación.
- ❖ Una vez mermada la capacidad de financiación el sector no ha vuelto a recuperarse, en parte porque el corte crediticio, en parte porque existe mucho paro e incertidumbre laboral, y congelación de los salarios y pensiones, que no crecen al ritmo del IPC o lo hace muy moderadamente, por lo que las familias no pueden acceder a la vivienda como desearían.
- ❖ La tasa de paro y la incertidumbre laboral hacen que las familias no puedan sostener sus hipotecas, por lo que da lugar al procedimiento de ejecución hipotecaria, que en muchos casos lleva al lanzamiento de la vivienda.
- ❖ Se han construido organizaciones civiles-sociales para la lucha por el derecho a la vivienda, que lo reivindican como un bien básico.
- ❖ Los desahucios tienen unas consecuencias humanas que no deben ser desconsideradas, pues los factores personales, sociales y familiares atañen a otros intereses colectivos y a la merman de otros derechos. Las depresiones y el fracaso escolar de los menores están a la orden del día en los desahucios.

4. EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY DE MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA

4.1. Evaluación de Racionalidad.

Es el examen de las relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados en el ámbito en espacial donde se ejecuta el programa (y para una población objetivo determinada) con objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos problemas examina:

- La relevancia, que consiste en la evaluación del diagnóstico plasmado en el programa (En este caso a la exposición de motivos de la LFSV);
- Y la pertinencia, que consiste en la evaluación de calidad y adecuación de la definición de objetivos. (Osuna y Márquez, 2000: 31)

4.1.1 Evaluación de Relevancia.

4.1.1.1 Introducción

La evaluación de relevancia consiste en la evaluación del diagnóstico plasmado en el programa, es decir, es la acción de verificar, medir la magnitud y la localización de los problemas y de su población objetivo que son los aspectos que justifican y dan origen a la intervención (Osuna y Márquez 2001: 31).

En definitiva, a través de las primeras pautas de evaluación de la racionalidad, se enjuician, en el Marco del análisis de la relevancia:

El acierto en la determinación del problema de base al que a través de la intervención pública se pretende hacer frente, en tanto que éste es el factor sobre el que se justifica, de forma racional y coherente, la necesidad de la acción pública. El análisis de relevancia se centra, en lo que a este aspecto se refiere, en calificar **si el problema de base es explícito, claro, riguroso, completo y medible**. El papel del equipo evaluador consiste en comprobar la imagen “en negativo” que se da en el programa cumple todos los aspectos y se corresponden con la realidad que se pretenda intervenir. (Osuna y Márquez: 33).

4.1.1.2. Análisis

En la LFSV Casas vacías y gente sin casa (desahuciada o que no puede acceder a la vivienda) es el problema de base, el cual está suficientemente explícito y cuantificado⁴⁰, aunque sea por una muestra representativa de demandantes de vivienda en los servicios municipales públicos y la oferta de viviendas vacías que se traducen en el número de viviendas vacías, que están señaladas principalmente en el preámbulo de la ley. Este establece una necesidad de desarrollo de políticas que contemplen esta situación, acentuada por la crisis, en el marco del desarrollo de la Constitución Española (art.47) y de otros instrumentos internacionales (Art.25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Art.11.1 del PIDESC).

⁴⁰ Se analiza con más detenimiento en la evaluación de la población objetivo.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

No obstante **deberían haberse señalado en la LFSV**, necesariamente:

- ❖ Artículos de disposiciones legislativas o reglamentarias que pongan en efectivo razonamiento el deber de que las viviendas sean habitadas, una vez construidas, en el caso de las viviendas de nueva construcción.
- ❖ Que no hubo control, por parte del Estado, ni de la CC.AA sobre:
 - ❖ Los precios de las viviendas
 - ❖ De las viviendas vacías que se generaban.
 - ❖ Sobre los avales solidarios.
 - ❖ Sobre las cláusulas abusivas que formaban parte de las hipotecas.
- ❖ Los problemas que generan los códigos de buenas prácticas bancarias, en relación a los desahucios.
- ❖ Otras legislaciones extranjeras, especialmente de países de la UE que sí contemplen expropiaciones forzosas de los inmuebles no habitados (es analizado en la evaluación de coherencia externa).
- ❖ El problema de base aparece **conceptualmente claro** en el preámbulo y el contenido de ley. El sujeto pasivo de expropiación forzosa temporal son las viviendas (potencialmente) vacías propiedad de las personas jurídicas con capacidad de crédito hipotecario (bancos, cajas, inmobiliarias, etc....), sin embargo en la ley queda explícito que las viviendas personas físicas no pueden ser objeto de esta ley y deja claro cuáles están excluidas.
- ❖ Además sitúa la ley en un contexto social y económico en declive, por lo que la situación del problema se presume de un hecho coyuntural (o estructural), en el que los poderes públicos deben reaccionar ante los problemas de la ciudadanía, de manera adecuada y proporcional.
- ❖ No se recoge ningún precepto acerca de la soberanía energética y el desarrollo en detrimento de este precepto que se está llevando a cabo por parte del Estado, que hace que las familias no puedan contar con suministros básicos como la luz y el agua por el incremento de su precio muchas personas no puedan hacer frente al pago de las facturas. Este es un punto de relevancia no señalado, porque una vivienda, para que lo sea, tal y como contempla la misma ley 4/2013 debe tener un consumo mínimo de luz y agua y por ello se deben establecer mecanismos para el acceso a la vivienda, con suministros básicos en funcionamiento y con capacidad de solvencia por parte de los habitantes para hacerles frente, en su caso deberían ofrecerse alternativas públicas también para este problema.
- ❖ Tampoco se recogen los problemas derivados de las Tasas Judiciales impuestas en 2012 en relación al detrimento del juicio justo y la capacidad de defensa del derecho a la vivienda. Hubiese sido de especial relevancia ponerlo de manifiesto en relación a las situaciones de precariedad que se viven actualmente en Andalucía.

• *Riguroso y completo:*

La LFSV ofrece algunos datos sobre la situación de las viviendas en Andalucía, tanto las deshabitadas, como de alquiler. Pone de relevancia minuciosamente como existen derechos de la carta magna que deberían estar interaccionados y de la manera que las Consejería interpreta la correlación entre los arts. 33CE (propiedad privada), 128CE (toda riqueza del país está subordinada al interés general) y 40CE (los poderes públicos promoverán las condiciones favorables con el progreso social y económico) y lo propone como una novedad interpretativa. Sin embargo el precepto que lo ampara ya está en normas vigentes como la Ley de la Reforma Agraria en Andalucía, por lo que deberían haber aludido a un derecho consolidado y por el que ha pasado la jurisprudencia del TC.

No pone de relieve que no es un problema “nuevo” el que existan casas vacías en Andalucía y la escasa gestión que se ha llevado a cabo con estas por parte de los poderes públicos, lo cual es una consecuencia, no solo de la crisis si no de una gestión poco eficaz y sostenible al derecho a la vivienda en Andalucía.

En cuanto a los procedimientos con garantías que se describen en la LFSV (arts. 25 a 40 y de 53 a 64) se debe señalar que establece un procedimiento minucioso, y con alternativas a la sanción, muy similar y que recoge los principios del Título V y IX de la Ley 30/1992, “De las disposiciones y actos administrativos” y “De la potestad sancionadora”, respectivamente, en el Título VI “de los instrumentos administrativos para evitar la existencia de vivienda deshabitada” de la LFSV (concepto, alcance, contenido, comunicaciones y plazos) el cual se corresponde con el principio de legalidad, ya que tras ser Decreto pasa a ser Ley por aprobación del Parlamento de Andalucía, por lo que los procedimientos sancionadores tienen su mayoría representada en el territorio y se encuentran en un marco de legalidad. Estos procedimientos con garantías son muy positivos, dado el grado de detalle y alternativa que describe para no tener que llegar a establecer sanciones a las personas jurídicas.

Pese a los logros, se considera que hubiera sido indispensable que **la LFSV pusiera en relevancia factores tan importantes como:**

- Que existe un problema de desempleo en Andalucía, agudizado por las Reformas Laborales de 2011 y 2012, que minimizan las prestaciones por desempleo.
- Que muchos de los empleos que se están generando son precarios (menor jornada laboral, menor sueldo, baja cotización con respecto al trabajo real, temporales).
- Que existe un problema transversal de género⁴¹, dado los desahucios y las situaciones de trabajo precario afectan más a las mujeres históricamente, de hecho, existen datos que podrían haber señalado sobre las demandas de salario social o solidario que ponen de relevancia que son las mujeres quienes más tienen que acudir a los beneficios del estado de bienestar para poder lograr un nivel de vida que no la subrogue a la pobreza, por lo que podría haber identificado como una medida de promoción a la igualdad entre hombres y mujeres.
- Que la ley del Suelo de 1998 Potenció un crecimiento indebido del parque de viviendas que no fue controlado por la Comunidad andaluza, en especial porque al ser una región con salida marítima y con turismo asociado al “sol y mar” se permitió crecer en especial algunos lugares cerca de la costa. Señalar también la responsabilidad de los ayuntamientos en esta proliferación no sostenible de viviendas, que bien siguiendo la legalidad no persiguieron en muchos casos la sostenibilidad medioambiental del territorio y las necesidades de viviendas reales de la población.
- Que se han seguido los preceptos marcado por el TC sobre el deber de proporcionalidad del trato diferenciado: adecuación, la necesidad y que no suponga un sacrificio excesivo del derecho o interés objeto de la intervención.
- La diferencia del derecho a la vivienda de las personas físicas y jurídicas.
- La mayoría de los desahucios se practican sobre la vivienda principal, por lo tanto sobre un bien de primera necesidad.

⁴¹ Los siguientes artículos de prensa ponen de manifiesto el problema: <http://www.elcorreogallego.es/galicia/ecg/50-desahucios-afectan-mujeres-solas-hijos/idEdicion-2013-10-08/idNoticia-830714/> y www.andalucesdiario.es/ciudadanxs/los-desahucios-tambien-son-de-genero/.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

- No desarrolla la escasa labor que la C.A. de Andalucía ha realizado sobre las viviendas de protección oficial, sobre todo en lo relacionado con el alquiler.
- No casa la oferta y demanda de viviendas, solo pudiendo conocer mediante esta ley la oferta de viviendas vacías y solo es aplicada al contexto de los lanzamientos, no de particulares que piden acceso a las viviendas, no la permanencia en ellas.
- No desarrolla el principio de subsidiaridad en el derecho.

Por lo que se deduce que la ley 4/2013, **pese a tener el problema de base bien ubicado no hace un señalamiento especial (preferentemente mediante datos) de algunos de los problemas asociados al derecho a la vivienda en Andalucía** y las condiciones legales, coyunturales y estructurales que han permitido o no el acceso y la permanencia a la vivienda que marcan la CE y el E.A.A. Pues son causa y consecuencia de la situación actual. El problema de base está identificado, **pero que debería haberse realizado un examen más riguroso y concreto del mismo**, para ofrecer el alcance que los desahucios tienen sobre todo en sectores desfavorecidos de la sociedad, como son las mujeres y las personas desempleadas e inmigrantes, lo cual pone de manifiesto que las condiciones materiales de existencia son discriminatorias para algunos sectores de la sociedad, por lo que el acceso a una vivienda digna se ve restringido en la realidad.

Sin embargo hay que otorgarle un plus a la sostenibilidad que pretende la LFSV, dado que no pretende construir más viviendas, si no ocupar las que estén (potencialmente) deshabitadas.

• *Susceptible de ser medido y, si es contrastable*

Sobre la capacidad de medición de los problemas principales identificados, los desahucios y las viviendas vacías. Pese a existir estadísticas sobre desahucios estas son nuevas y además los datos de los diferentes organismos arrojan diferentes cifras, aún cuando están ponderados en las estadísticas. Esto da lugar a equívocos en la cuantificación, y por lo tanto en el análisis de la situación de los desahucios. En cuanto a las viviendas vacías parece que sí existe una cuantificación por parte del INE en documentos de Censos de Población y Vivienda, pero efectivamente por secreto estadístico no se conoce su ubicación concreta, por lo que es necesario un conocimiento más exhaustivo a fin de que los poderes públicos puedan reconocer aquellos que no están dando uso efectivo a la habitación de la vivienda, siendo su obligación.

Se recomienda en ambos casos en esfuerzo de la Consejería competente en materia de vivienda para desarrollar un **sistema de cuantificación** con el objeto de contabilizar de manera rigurosa:

- Los lanzamientos, los inicios de procedimiento de ejecución hipotecaria, las daciones en pago y las condonaciones de deuda.
- Los perfiles socio-económicos de las personas con IPEH.
- El registro de las entidades financieras de diversa índole que sean sujeto iniciador de los procedimientos de ejecución hipotecaria y los resultados e impactos que suelen existir dependiendo de la entidad que trate el lanzamiento.
- Un estudio de impacto de género anual por parte de la consejería competente en materia de vivienda.
- Esta contabilización debe ser rigurosa y efectiva, y que la publicidad de esta se realice en términos trimestrales e interanuales y con el mayor acceso y claridad expositiva, así como que conlleven las

variables necesarias para un mejor conocimiento de las condiciones socio-económicas y territoriales que puedan arrojar unos datos más rigurosos sobre ambos problemas y su evolución, para así poder actuar con mayor adecuación sobre los colectivos o personas jurídicas.

Por lo que se concluye que la LFSV es, respecto al análisis de relevancia:

- ❖ Medianamente rigurosa y completa es decir, no están desarrollados los problemas básicos que pueden dar lugar a los desahucios y sus consecuencias, aunque sí identifica el problema de base.
- ❖ Muy rigurosa y minuciosa en los procedimientos que establece para poder dar fin a la situación de la no habitación de las viviendas existentes en Andalucía que son propiedad de personas jurídicas vinculadas con el crédito hipotecario.
- ❖ La información es contrastable, aunque con dificultades; debería realizarse un mayor esfuerzo documental y estadístico para recoger o recopilar las variables que ponen de manifiesto la situación de la vivienda en Andalucía y de la ciudadanía (llena de desigualdades) para acceder a una vivienda y la preocupación real de los poderes públicos para solucionar este problema.

4.1.2 La Población Objetivo

Antes de dar paso a la evaluación de la población objetivo (PO) es necesario hacer una detención un poco más profunda en la descripción de esta, para un mejor conocimiento, dado que se entiende que es en este punto dónde se deben dejar claros todos los preceptos acerca de la PO; en la LFSV **la población objetivo se divide en dos grupos** bien distinguidos, **además de las administraciones públicas** que se vinculan:

- “Las **personas jurídicas** o entes financieros y sus filiales inmobiliarias, entidades de gestión de activos, incluido los procedentes de la reestructuración bancaria, son importantes titulares de viviendas protegidas por razón de su promoción o por su adquisición derivada del crédito concedido que tengan viviendas en propiedad y no le den destino habitacional a estas”. (en adelante, entes o entidades con capacidad de crédito)
- Esta es la población objetivo con obligaciones más restrictivas, dado que son susceptibles de ser objeto de procedimientos por los que los entes públicos que pueden terminar en sanción o multa económica. También son actores principales, pues poseen el medio principal de vida: la vivienda, que fue devaluando su precio, tal y como se ha visto (Figuras 14 y 15, precio de la vivienda) en el capítulo de diagnóstico; por ello no se ponen en venta a un precio adecuado a las circunstancias debido a que por lo general pensaban ser vendidas con los precios inflados del periodo 2000-2007.
- Las **personas físicas** que se encuentren en situación de exclusión social y/o cobrando salario social, que deben cumplir los siguientes requisitos:
 - “Que el procedimiento de ejecución hipotecaria o de apremio sea consecuencia del impago de un préstamo concedido para poder hacer efectivo el derecho a la vivienda por la persona.
 - Que las condiciones económicas de la persona hayan sufrido un importante menoscabo, provocando una situación de endeudamiento sobrevenido respecto a las condiciones y circunstancias existentes cuando se concedió el préstamo hipotecario. Se entenderá que las circunstancias económicas han sufrido un importante menoscabo cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por, al menos, 1’5 y ello suponga más de un tercio de los ingresos familiares. En el supuesto de tratarse de persona

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

avalista en los términos del apartado 1, este requisito solo operará con respecto a la persona a la que se concede el crédito hipotecario del que aquella se constituye en garante mediante aval.”

- *El conjunto de ingresos de la unidad familiar no supere el 3 del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples⁴².*

La solicitud deberá adjuntar los siguientes documentos⁴³

1. Fotocopia compulsada del Documento Nacional de Identidad en vigor* de los miembros de la unidad familiar con obligación de tenerlo y en su caso, fotocopia compulsada del Libro de Familia.
2. En el caso de uniones no matrimoniales, certificación de estar inscritos en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
3. Certificado de Empadronamiento colectivo e histórico, expedido por el Ayuntamiento, acreditativa para todos los miembros de la unidad familiar, con residencia en Andalucía, al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud.
4. Certificación de escolarización y asistencia regular a clase de aquellos miembros de la unidad familiar que se encuentren en edad de escolarización obligatoria, expedida por la Dirección del Centro Educativo correspondiente.
5. Vida laboral.
6. Declaración de ingresos de todos los miembros de la unidad familiar, referida al mes de presentación de la solicitud.
7. Declaración de Bienes, muebles e inmuebles, y derechos de todos los miembros de la unidad familiar.
8. Fotocopia compulsada de la Tarjeta de demanda de empleo expedida por el Servicio Andaluz de Empleo.
9. Certificación expedida por los organismos competentes de no percibir ninguno de los miembros de la unidad familiar prestación contributiva o no contributiva, y, en caso contrario, con indicación de período y cuantía reconocidos.
10. Administración General del Estado
11. Servicio Público de Empleo Estatal.
12. Instituto Nacional de la Seguridad Social (Tesorería General de la Seguridad Social).

En cuanto a las primeras, **las personas jurídicas** o entes financieros y sus filiales inmobiliarias, entidades de gestión de activos (...) hay que señalar que se **estima conveniente que se realicen los procedimientos diseñados** sobre ellas, dado que:

- No están cumpliendo el mandato a la habitación de las viviendas.
- Además de que las personas jurídicas no tienen derecho a tener viviendas, es un derecho de las personas físicas. (sobre este factor también se centra el siguiente capítulo).

⁴² Más información en: <http://www.iprem.com.es/>

⁴³ Véase en:

http://www.juntadeandalucia.es/salud/sites/csalud/contenidos/Informacion_General/c_3_c_9_preguntas_frecuentes/servicios_sociales

- Este tipo de entidades no está en situación de una igualdad comparable al de las personas físicas que desean hacer uso de este derecho.

Una vez claros estos datos de la PO se da paso a la evaluación

4.1.2.1. Evaluación de la Población Objetivo

Para analizar la conformación de la población objetivo, es necesario establecer la adecuada relación entre los problemas y la PO; la bondad de los criterios utilizados para su delimitación; la cuantificación de la población objetivo; y la delimitación de las características de esta.

Analizar la adecuada relación entre problemas y la población objetivo (o grupos de la población objetivo).

En el análisis a adecuada relación entre problemas y los grupos de la PO es necesario señalar que el primer grupo, el grupo que posee las viviendas, bien por tenencia previa o por propiedad como consecuencia de un lanzamiento, sí se puede decir **que está bien definido, aunque no esté bien cuantificado**, problema que la LFSV contemplaba en el Art 41, sobre el Observatorio de Viviendas Vacías, por lo que en este aspecto sí es considerado como válida la delimitación de esta PO, aunque no exista un recuento previo, dado que no dan cumplimiento a las funciones de la vivienda establecidas por las leyes.

En el caso de que se plantee, como se ha hecho, un resorte en el artículo 14 CE, por el hecho de no incluir las viviendas de las personas físicas no conforman la igualdad se considera **que la ley sí debería haber incluido los bienes patrimoniales inmuebles de las personas físicas**, siempre que sean segundas viviendas en propiedad que no se utilizan; esta inclusión se podría realizar no como sujeto de la enajenación temporal de la vivienda, si no **como sujeto de negociación para ofrecer medidas de fomento para darle la posibilidad de habitación a las posesiones que se tengan deshabitadas o en desuso** (tal y como marca la ley FSV). Este factor desarrollaría un procedimiento paralelo encaminado, sobre todo, al alquiler temporal de las viviendas con las garantías que ya promueve la Consejería, ya que existe en España y Andalucía un problema de descompensación respecto al régimen de propiedad de la vivienda con respecto a otros de la UE, por lo que se deberían realizar procedimientos análogos al de otras CC.AA.(por ejemplo el País Vasco) y otros estados de la UE (Francia, Alemania, Holanda) que hayan desarrollado con éxito directrices para que las personas físicas también se involucren en la función social que tienen las viviendas, en la medida de sus posibilidades. De no darse este caso no se puede garantizar el acceso a la vivienda del Art. 47 CE.

La desigualdad aquí se vería disipada entre las personas físicas y las jurídicas, pues pondría en un régimen similar y proporcional a la responsabilidad que les otorga ser multi-propietarios de inmuebles deshabitados.

Análisis de la bondad de los criterios utilizados para la delimitación de la PO

En cuanto a la evaluación de la bondad de los criterios utilizados para el diseño de la PO estimamos que se ha dado un paso hacia adelante en la conjugación de derechos constitucionales (Arts. 47, 128⁴⁴, 133⁴⁵ CE) para alcanzar la deducción de un derecho que, como se observa en el diagnóstico, no

⁴⁴ Artículo 128.1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.

⁴⁵ Artículo 133 1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.4. Las administraciones

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

ha sido lo suficientemente salvaguardado por parte del Estado, por lo que ha generado por un lado que la vivienda haya crecido a un ritmo no sostenible económica y ecológicamente y que no haya sido accesible para el conjunto de la población en coyunturas negativas como la existente en este momento en Andalucía, ya sea por no poder acceder o por no poder mantener la deuda con los entes de crédito. Lo cual constituye una novedad.

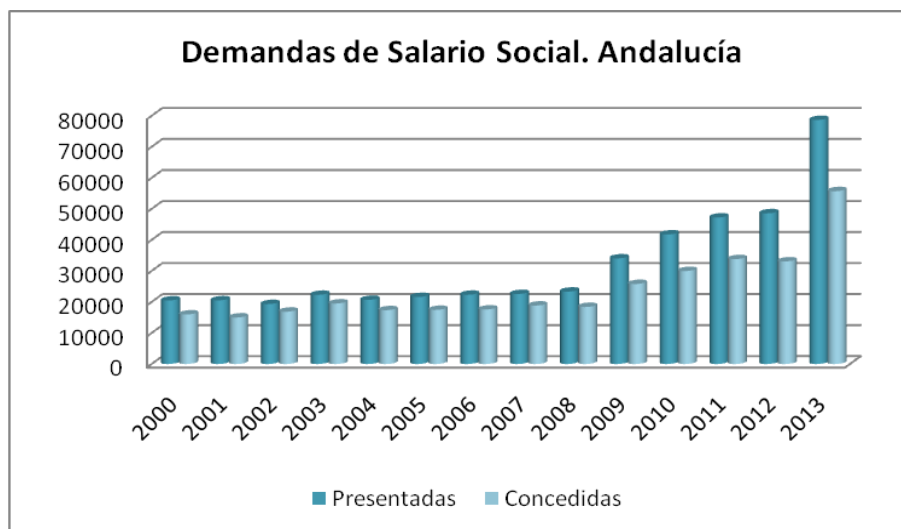
El criterio fue la ocupación efectiva de las viviendas y establecer mecanismos contradictorios y de sanción en por un procedimiento de ejecución hipotecaria (IPEH) a familias que tienen muy pocos recursos y en ese caso de que el derecho a la vivienda se vea mermado, lo cual es consideradamente positivo.

En cuanto a los criterios utilizados para la delimitación de la PO objeto de IPEH se observa que no han introducidos elementos novedosos con respecto a la ley 1/2010, dado que el Art.20 ya reconocía la figura del alojamiento transitorio y la finalidad social de este y pese a haber introducido preceptos en el artículo 9, pues estos deben materializarse en Planes de Vivienda, lo cual sería un *término de referencia* a tener en cuenta en una futura evaluación de gestión y seguimiento o resultados e impactos para saber si estas medidas de fomento están siendo o no efectivas, aunque son considerados en todos los casos criterios adecuados

- Cuantificación (en términos absolutos o relativos) de la población objetivo (o potencialmente objetivo).

En este caso se toma como población objetivo, por la similitud de los procedimientos a presentar, las solicitudes de Salario Social en la CAA, ya que La Renta mínima de inserción RMI, también llamado Salario Social, es una ayuda que se da a personas con riesgo de exclusión social, que carecen de unos ingresos mínimos que hacer frente a una calidad de vida básica. No es sustitutoria de la Renta Activa de Inserción RAI, sino que la complementa.

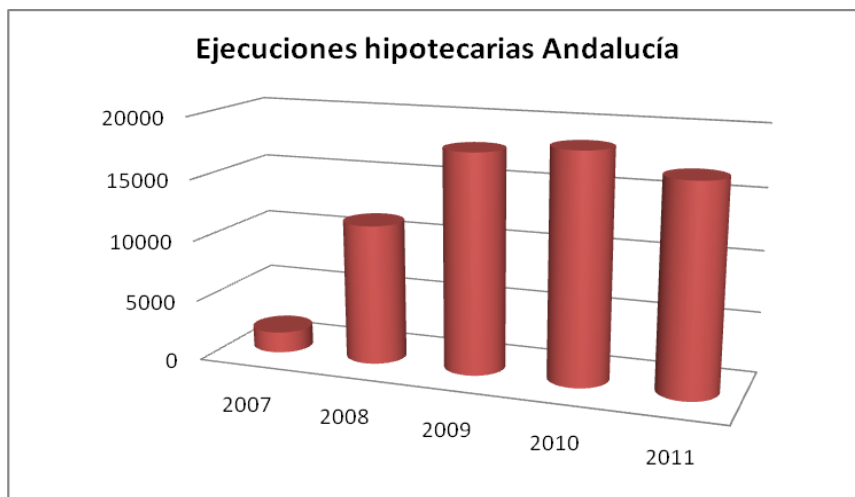
Figura 21 Evolución de la solicitud/concesión de salario social/rentas mínimas de inserción. Andalucía. 2000-2013.



Elaboración propia a partir de "evolución de solicitudes de salario social tramitados" (serie 2000-2007) y Programa de Solidaridad de los andaluces". Dirección general de servicios sociales y drogodependencias (serie 2008-2013)

Se han concedido en total 335.285 salarios sociales o RMI en Andalucía durante el periodo 2000-2013, que representan el 75'62% del total de solicitudes presentadas. La mayoría de los solicitantes son mujeres (72,47 % de media en el periodo 2008-2013), sin embargo esta tendencia ha ido corrigiéndose moderadamente, creciendo la solicitud de salario social un 12,02% en el caso de los hombres, dado que la precariedad laboral está llegando también al sexo masculino⁴⁶. Todas estas personas son potenciales beneficiarios de la LFSV, sin embargo se estima que solo un 43,69% de en relación a esta población ha sufrido desahucios (55. 412 de 2007 a 2011) en el mismo periodo.

Figura 22 Evolución de las ejecuciones hipotecarias*. Andalucía (2007-2011)



Elaboración propia a partir de Colau y Adriá (2013). Datos estimados.

Según la estimación podrían haberse producido, en proporción a las solicitudes de Salario Social, unos 38.795 desahucios en Andalucía, por lo que la estimación total entre los años 2007 y 2013 podría ascender a 94.207 desahucios, lo que corresponde a un 1'11% de la población andaluza (Total de 8.440.300 residentes en CAA en 2013 en relación a los desahucios reales registrados -2007-2011- y los estimados -2012-2013-), lo cual es un porcentaje bueno para comenzar una intervención, sin embargo, al estar la disposición adicional primera de la LFSV derogada este sector de la población no puede ver salvaguardado su derecho a la vivienda.

Es un problema no poder contrastar con la disposición del Art. 41 LFSV en el que se establece la creación del Observatorio de Viviendas Vacías, pues la diferencia que podría ofrecerse es mucho más rica ya que se podría estimar qué porcentaje de las viviendas vacías podrían paliar la situación de desahucio por IPEH. Así, la cuantificación por falta de información no puede ser posible de manera efectiva sin todos los factores evidenciados y cuantificados. El preámbulo señala que “más de ciento cincuenta mil unidades familiares en Andalucía demandan una vivienda en arrendamiento”, pero, hasta el momento, solo 921 viviendas vacías en manos entidades con capacidad de crédito, lo que supone una tasa de cobertura el problema de solo un 0'61%, cantidad que no va a poder solventar el problema del acceso y mantenimiento de la vivienda en Andalucía.

⁴⁶ Los grupos de edad mayoritarios en la solicitud de Salario Social o solidario en el periodo 2008-2013 ha sido uniforme en las mujeres, con una tendencia en la solicitud entre los 35-44 años; sin embargo en los hombres en principio la tendencia de la solicitud era entre los 45-54 años hasta 2010, a partir de esta fecha la edad mayoritaria de solicitud mudó a los 35-44 años. (Programa de Solidaridad de los andaluces: 3)

Identificación clara, sin ambigüedad, de la población objetivo (o potencialmente objetivo).

Existe una población-objetivo claramente delimitada, y son los **entes con capacidad de crédito que no da lugar a ambigüedades**, dado que son personas jurídicas con unas determinadas características y posesiones.

Con respecto a la población objetivo que se encuentren **en situación de exclusión social** y/o cobrando salario social, es necesario señalar que hay una **infra-estimación la población objetivo de la ley**, dado que se pide a los ciudadanos que estén en una situación límite para poder ser beneficiarios. En una situación de precariedad, como la que vivimos en Andalucía se debería tener en cuenta para esta población objetivo:

- El **desgaste psicológico y emocional** de las personas objeto de inicio de procedimiento de la ejecución hipotecaria o desahucio, no solo el nivel adquisitivo de las familias. Existen varios casos conocidos de suicidios⁴⁷ o tentativas de suicidio, así como de depresión prescrita a las víctimas de los desahucios y también problemas en la estructuración familiar y en los menores en las instancias educativas y de socialización. Se recomienda poner a disposición de los colectivos más amplios atención psicológica o terapéutica, para seguir garantizando el derecho a la vida y a la salud de las personas (potencialmente) desahuciadas.
- En cuanto a **los procedimientos para ser beneficiario/a debemos señalar que son excesivos**, dado que ya muchos de los procedimientos ya están en conocimiento de la Junta de Andalucía (escolaridad, tarjeta de desempleo, la vida laboral o el certificado de empadronamiento en una población andaluza, uniones matrimoniales o no matrimoniales, bienes muebles e inmuebles de la familia), por lo que vemos que es una traba el deber de presentar muchos de los documentos, dado que la Junta ya tiene los datos, o debería tenerlo de la mayoría de los procedimientos. **Se recomienda una simplificación de los procedimientos de cara a obtener el salario social o solidario** o, para minimizar el esfuerzo de las personas físicas en presentar lo que ya es conocido. De hecho si se ampliara la población objetivo, tal y como se recomienda en la presente evaluación consideramos que deberían tenerse en cuenta:
- Los **gatos e ingresos** corrientes de la familia, el número de habitantes y la situación de estos. En un estudio, no solo de los ingresos sino también de los gastos fijos o corrientes se podría deducir si esa familia puede hacer frente al pago de la hipoteca o alquiler y los perjuicios que podría tener para los miembros de la familia, especialmente los menores⁴⁸, el despegarse del hogar de manera forzosa. (Especialmente a quienes han sido desahuciados pero no han conseguido la condonación de la deuda, que además de pagar la hipoteca deben pagar un alquiler).
- Los problemas sobrevenidos que le pueden generar un **cambio de domicilio (escolarización, disgregación familiar)**.
- En el caso de que no se consiga la condonación de la deuda y/o la dación en pago tener en cuenta:
- La situación económica para poder ser beneficiarios de un alquiler social, en el que **el precio sea pactado y no impuesto**, acorde con las necesidades de los beneficiarios.

⁴⁷ http://wiki.15m.cc/wiki/Lista_de_suicidios_relacionados_con_desahucios

⁴⁸ Recordemos que muchos son los/as menores en un dibujo libre representan una casa, pues es señal para ellos de protección, muchos menores no concebirían una vida sin vivienda.

- Los beneficios o perjuicios que puedan acarrear un cambio drástico de domicilio (distinto barrio, por ejemplo).
- Un seguimiento por parte de la Consejería a esta población excluida del beneficio de la ley, para poder desarrollar otros mecanismos que puedan amparar de manera indirecta a este grupo.
- Mayor involucración de la Junta de Andalucía y sus técnicos en organizaciones como la PAH, dado que estas dan el apoyo que las personas con procedimiento de ejecución hipotecaria y desahucios que no encuentran en las instituciones, por lo que se recomienda un acercamiento y aprendizaje de estas organizaciones para poder analizar los factores de porqué es más útil la organización social que las instituciones y así poder disponer de mecanismos institucionales suficientes para hacer frente el problema de los desahucios de la manera más eficaz, eficiente y adecuada.

- Identificación de las características (perfil) de la población objetivo: edad, sexo, territorio, sector de actividad, otras.

No existe una identificación clara del perfil de una persona con IPEH y de hecho la ley no los señala, sí que establece una serie de procedimientos, anteriormente mencionados para ser población objetivo, los criterios básicos son el ser ciudadano andaluz de derecho, es decir, tener tres años de empadronamiento en Andalucía que hayan sufrido un importante menoscabo en su poder adquisitivo, para lo cual debe acreditarlo con documentos como la vida laboral o con los informes correspondientes que le hayan dado lugar a cobrar un salario social o solidario.

Pese a las dificultades para extraer datos de perfil concretos, como se señala anteriormente, hay un problema transversal de género en los desahucios y en la situación de pobreza en general, según los datos la mayoría, más del 50% de los lanzamientos son a mujeres solas (con hijos, sin pareja), lo cual es una consecuencia de la precariedad laboral y salarial de las mujeres en Andalucía que además coincide con las “causas de los desahucios” del focus group realizado con la PAH.

En consecuencia identificar infra-estimación de PO en este caso conlleva a deducir:

Que no todas las personas desahuciadas se encuentran en una situación de pobreza extrema o con ingresos muy reducidos, muchas son personas trabajadoras con sueldos medianos que hipotecaron su vivienda a un precio hinchado, y con la congelación general de los sueldos en España, que está descompensado con el incremento del IPC, por lo que la capacidad adquisitiva es menor, aunque no se encuentren entre la población objetivo primariamente diseñada. **Se recomienda que se amplíe la población objetivo y que se desarrollen disposiciones para que las personas que no estén en situación de emergencia social puedan ver salvaguardado el derecho a la vivienda.**

La deuda con el banco que tienen las familias debido a las cláusulas abusivas, que tras el desahucio deben seguir pagando la hipoteca, además del alquiler correspondiente. Sería necesario para este caso:

Aplicar la retroactividad de la ley (art.9.3 CE)

Que esta contemplara los problemas de las personas que han sido víctimas de las cláusulas abusivas, disponiendo instrumentos para que estas cláusulas puedan ser anuladas.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

Los avalistas solidarios, dado que sobre ellos y sus propiedades se puede también ejercer el embargo, menoscabando igualmente el derecho a la vivienda y a la propiedad privada y a la función social de su vivienda.

Las condiciones reales de los desahucios y su solución deberían tener en cuenta las causas y los grupos más afectados, pudiendo establecer una relación con otras AAPP para una concertación de políticas transversales, en este caso especialmente las que son de género y relacionadas con la protección de menores.

Identificación del grado de cobertura.

Según las informaciones existentes, el grado de cobertura que pretende la LFSV es bastante limitado en función al objeto: las viviendas vacías en manos de entidades con capacidad financiera aún no han sido cuantificadas, o al menos publicadas por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, lo cual estaba previsto en el artículo 41 de la LFSV, que no ha sido derogado. No obstante el INE cifra en 637.221 las viviendas vacías en Andalucía, según el último Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2011.

No obstante, se ofrecerá una estimación con los datos existentes, tanto de demandantes de viviendas como de VPO deshabitadas en manos de entidades con capacidad de conceder créditos y también está incluida la Junta de Andalucía.

Figura 23 Viviendas vacías propiedad de entidades con capacidad de crédito.

Nombre de la entidad/organismo	Número de viviendas vacías
Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb)	98
Anida	2
Banco Popular	97
Banco Sabadell	3
Banco Santander	11
BBVA	27
Building Center	26
Junta de Andalucía	638
Servihábitat	6
Unión de Créditos Inmobiliarios	13
TOTAL⁴⁹	921

⁴⁹ Total estimado de las informaciones existentes, a falta de datos definitivos requeridos por el Art. 41 LFSV para la conformación del Registro de Viviendas Deshabitadas.

911 viviendas de VPO deshabitadas es el total que se estima en manos de en las mencionadas entidades. Debemos señalar que en un primer momento la Sareb declaró tener en estas circunstancias 911 viviendas, dato que le llevó el Tribunal Constitucional a dar la razón al gobierno. Una cifra muy superior a la real y que ya se están estableciendo sanciones a estas viviendas vacías.

Cuantificados el número de personas o familias demandantes de vivienda de vivienda protegida, a datos de noviembre de 2014, presentan 117.461 demandantes, según datos de la Junta de Andalucía los cuales se distribuyen por las provincias tal y como indica la Figura 24.

Figura 24 Solicitudes de viviendas de protección oficial. Andalucía provincial. 2014



Elaboración propia. Fuente: Consejería de Fomento y Vivienda. RMDVP. Solicitudes e inscripciones activas Registros Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida.2014.

Se concluye, que el grado de cobertura, **con las estimaciones obtenidas es muy inferior a la oferta-demanda real de VPO, no llegando tan siquiera al 1% (0,78%)**. Debe tenerse en cuenta el valor provisional de los datos, dado que debe desarrollarse y publicarse el Registro de Viviendas Deshabitadas.

Pese a estos índices tan desconcertantes sobre el grado de cobertura de la LFSV debe tenerse en cuenta, además de lo señalado que el número de viviendas deshabitadas superan en Andalucía las 600.000, según los datos del INE de 2011, representan proporcionalmente a menos del 20% de las personas demandantes (18,4%), por lo que la Junta de Andalucía debería poner en marcha algunos mecanismos para compensar las demandas de la población objetivo y lograr una oferta equilibrada a la demanda de viviendas. Se recomienda, en base a ello:

- El desarrollo de mecanismos de **concertación público-privada**, no solo personas jurídicas, sino también con las familias que tengan viviendas deshabitadas.
- La **incentivación fiscal del régimen de alquiler**, tanto para la persona arrendataria como arrendante.
- Desarrollo de **mecanismos de mediación de las entidades públicas para la correcta habitación de las viviendas**. Para este caso se recomienda un plan similar al del Plan Etxebide del País Vasco.
- El desarrollo efectivo del artículo 41 LFSV, el Observatorio de Viviendas Vacías.
- Mayor esfuerzo en la estimación de la población objetivo para futuras leyes que intenten unir la oferta y la demanda real de vivienda en torno al objetivo de ley. En este caso la oferta podía venir solo por parte de las entidades con capacidad de crédito, por lo que la valoración directa de viviendas vacías-demandantes es incorrecta, y debería haberse realizado una estimación más adecuada y real al objetivo de la ley, no a un objetivo genérico.

Consideración de la perspectiva de género.

No se ha considerado la perspectiva de género, la cual, como se ha señalado en el análisis de relevancia y en los anteriores de PO es manifiestamente importante, dado que aunque las diferencias poco a poco se van disipando, el hecho es que la mayoría de las personas que cobran salario social son mujeres y por lo tanto la mayoría de la población objetivo son mujeres. Se han puesto de relevancia que es la población femenina quienes más dificultades al acceso y estancia estable a una vivienda, por unas condiciones socio-económicas desfavorables por otras discriminaciones como son la brecha salarial o la dificultad de acceso al trabajo, por lo que es cierto que parten desde una situación de desventaja, que debería tenerse en cuenta, más cuando nos encontramos con mujeres que son madres solteras, viudas o divorciadas que tienen hijos/as a su cargo con pocos ingresos. Se considera que esta población debería tenerse en cuenta como grupo prioritario en la PO para los Planes de Vivienda que se desarrollen en Andalucía.

En cuanto al **lenguaje no sexista de la LFSV** que en casi todos los momentos adopta una fórmula inclusiva al afirmar “las personas...” o “los funcionarios y funcionarias”, por lo que sí están incluida la perspectiva de género en el lenguaje, lo cual es un claro avance ante el reconocimiento formal de los derechos a ambos sexos, evitando fórmulas exclusivas que contempla el lenguaje común.

- Indicadores existentes en relación con la población objetivo.

Existen, además otros indicadores sobre la Población Objetivo, sobre todo la que se refiere a los demandantes de VPO. Según los datos de la Consejería⁵⁰ existe un equilibrio entre los sexos demandantes de VPO (49%, 50% de mujeres y hombres, respectivamente. La franja de edad mayoritaria es la de las personas demandantes menores de 35 años con un 55%, seguidas del 32% que es menor de 55 años, por lo que la concentración la tenemos a edades medianas.

En cuanto al nivel adquisitivo, en relación al Indicador Público de Renta de efectos múltiples (IPREM), teniendo en cuenta que este se ha mantenido invariable desde 2011 hasta 2014 (532,51€ mensuales) de la mayoría de personas y familias andaluzas demandantes (61'8%) no superan el primer punto de ingresos, el 18'1% oscila entre el punto y el punto y medio de IPREM y el 15% de las demandantes estaban entre el 1,51 y el 2'5 de IPREM. Por lo que se concluye, obviando las generalidades:

-Que la demanda de VPO afecta a ambos sexos, siendo las personas jóvenes las que mayor dificultad tienen al acceso a una vivienda libre. A ello se le debe añadir el problema de precariedad laboral/salarial de las personas jóvenes que existe en Andalucía que se refleja de igual manera en los ingresos en relación el IPREM.

El problema del acceso a la vivienda es mucho más profundo de lo previsto y va ligado a unos componentes estructurales, en los que la legislación podría intentar compensar los desequilibrios del mercado, haciendo un mayor seguimiento a la precariedad laboral y desarrollando mecanismos para incentivar las condiciones reales que dan acceso a una vivienda, no solo en propiedad, sino también

⁵⁰<http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/portal-web/web/areas/vivienda/texto/85b292e4-4ed9-11e4-bda2-8b55e7b615e5>

en alquiler: salario digno (o equivalente en ayudas públicas), estabilidad laboral y personal. Además del esfuerzo que las Administraciones Públicas deben realizar para que exista un equilibrio entre oferta y demanda de viviendas, y que el precio esté en sintonía a las condiciones reales de las familias, para garantizar así el cumplimiento del Art.47 CE.

4.2. Evaluación de pertenencia

La evaluación de pertenencia consiste en el análisis de calidad de formulación de objetivos del programa, en el que se analizan los compromisos asumidos, las metas o fines de la intervención, la claridad y la concreción de objetivos, que las actuaciones concretas conlleven los objetivos y si los plazos se han cumplido. (Osuna y Márquez 2000: 37-38).

Sobre la evaluación de los compromisos asumidos se reflejan en **“las expresiones y verbos utilizados indiquen claramente los compromisos asumidos por los poderes públicos, sobre la base de una conducta, principio medible u observable”**. En este sentido, la LFSV tiene una serie de compromisos con la realidad en la que pretende hacer incidencia. La mayoría de los mandatos reflejados en la LFSV son directos y no dan lugar a ambigüedades, en especial en aquellos artículos que indican un procedimiento y sujeto de derechos/deberes. Son escasos los mandatos ambiguos del tipo “se fomentará” o “mejorar” y se refieren, sobre todo a principios básicos, para los cuales hay una serie de medidas en la Ley. Quedan claros los plazos y los supuestos que contempla la ley. En este sentido se puede decir que la LFSV sí es una medida con compromisos asumidos, que están reflejados en los mandatos que la misma se adscribe.

En cuanto a la meta o **fin principal** que contempla la normativa en cuestión se puede señalar claramente que la privación del derecho constitucional a la vivienda, mediante el lanzamiento/desahucio es lo que persigue la ley, desarrollando mecanismos para que las familias se vean amparadas cuando sean víctimas de este problema y también mediante la prevención de las viviendas vacías propiedad de entidades con capacidad de crédito, imponiendo sanciones en este caso. Tras los problemas reflejados en la parte de diagnóstico se ve **claramente pertinente que se pretenda realizar un efectivo desarrollo del artículo 47 CE** “Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”; se intentan corregir los problemas de especulación que inflaron el precio de la vivienda, imponiendo la necesidad de ocupación de los inmuebles, no solo como medida social, sino con claro componente de sostenibilidad medioambiental, pues **existiendo parque de viviendas suficiente para abarcar las necesidades de la sociedad éste se debe poner de manifiesto y realizar medidas para la ocupación efectiva de los inmuebles vacíos.**

La concreción y la claridad de los objetivos es claramente manifiesta en toda la LFSV, todos los objetivos conllevan medidas que dan respuesta al fin último de esta. Tiene además una conceptualización profunda e innovadora que interpreta claramente cuáles son los problemas conceptualizando y perfilando los supuestos. Por ejemplo, en el caso del artículo 25 LFSV, “sobre la definición de viviendas deshabitadas” además de la conceptualización se desarrolla en base a una serie de medidas “registro de viviendas deshabitadas” (art.41), o en cuanto a la autoridad competente para resolver(art. 33) , y las infracciones vinculadas al concepto (art. 53).

Además la LFSV ha especificado un solo resultado para cada acción concreta, dado que contempla unos procedimientos exhaustivos, en los que el sujeto y el objeto están claramente delimitados y enfocados a un fin. En este caso, algunos ejemplos de esta concreción la podemos encontrar:

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

Las empresas suministradoras de servicios como luz, gas y agua deberán presentar los requerimientos necesarios para la declaración o no de la vivienda deshabitada. En este sentido se entiende que en las sociedades actuales las viviendas deben contar con estos suministros y toman este indicador como reflejo de la (no) habitación de las viviendas. Es un resultado previsto para una acción concreta.

La expropiación forzosa temporal referida en la Disposición Adicional Primera (DAP) se enfoca a la salvaguarda del derecho a la vivienda por parte de los poderes públicos, el fin primero y último para este caso es que las familias puedan solventar aquellas dificultades que les llevan a la situación de desahucio en el plazo de tres años. El resultado previsto (si la DAP no hubiera sido anulada) sería que las familias fueran objeto de derecho de acceso a una vivienda digna, además de intentar solventar los problemas que pueden acarrear para las familias un cambio de domicilio.

Los procedimientos y las sanciones previstas a viviendas deshabitadas no dejan de ser un incentivo para que las personas jurídicas titulares de la vivienda pongan a disposición del mercado sus inmuebles, y evitar así que el Andalucía existan “gente sin casas y casas sin gente”, dado que los procedimientos contradictorios siempre dan lugar a no tener porqué alcanzar el régimen de sanciones, el fin último es la ocupación de las viviendas deshabitadas.

Sobre los plazos de ejecución la LFSV:

En los casos que vinculan a las AAPP se debe poner de manifiesto, en primer lugar, que los artículos anulados por STC 115/2014 han hecho que muchos de los conceptos no sean válidos por la doctrina: Vivienda deshabitada, la clasificación de infracciones, expropiación forzosa temporal de los inmuebles. Por lo que la concreción de los plazos, en estos casos, resulta en este sentido inaplicable. No obstante existen otros casos en los que la Consejería competente en materia de vivienda pueda cumplir los plazos previstos, sobre todo en lo que respecta a los procedimientos, como la aprobación de los Planes Municipales de vivienda (art.10.4) (máximo 3 meses), plazo de remisión de las comunicaciones (Art. 31) 30 días. Ofrecimiento de las medidas de fomento (1 mes), y otra serie de medidas.

En cuanto al plazo previsto para cumplir el objetivo de expropiar el uso temporal de los inmuebles debía realizarse a petición del interesado, y su aplicación daría lugar a no tener que abandonar el hogar. Además el hecho de que puedan estar en la misma situación durante un periodo más de 3 años puede dar estabilidad a las familias que viven el lanzamiento de la vivienda de manera traumática (pudiendo mermar el derecho a la vida y a la salud) y cambiar o mejorar su situación, o al menos hacerse a la idea de que pasado el plazo pueden perder su hogar y buscar un lugar alternativo. Ambas cosas son absolutamente pertinentes para garantizar el artículo 47 CE.

En todo caso es reseñable que los plazos previstos, por lo general, atienden a la prontitud aunque dejan un margen de actuación. En el caso del procedimiento contradictorio la medida puede extenderse hasta un año, lo cual se considera que es un periodo demasiado amplio para la terminación de este procedimiento, pues debe tenerse en cuenta que son personas y familias las que esperan que las viviendas deshabitadas puedan ser ocupadas por personas físicas, **un año puede suponer para muchas familias un periodo demasiado amplio**, pues tal y como señala la ley el derecho a la vivienda es un derecho que da lugar a favorecer otros derechos.

4.3 Conclusiones generales de la Evaluación de Racionalidad⁵¹

- Se concluye, pues que **la ley es pertinente**, pues los objetivos del programa tienen calidad y existe concreción de los objetivos y clara vinculación a ellos por parte de los poderes públicos.

⁵¹ sin menoscabo de los señalados en el análisis.

CARMEN MARÍA MARTÍN CARRASCO

- Existen deficiencias en la cuantificación y la misión de la Ley. Las viviendas vacías en propiedad de personas físicas o jurídicas deben tratarse de forma diferente. Es necesario un mayor esfuerzo en la concreción de políticas sobre la vivienda vacía.
- Los periodos de resolución son demasiado amplios.

4.4 Evaluación de Coherencia Interna.

4.4.1. Introducción

La coherencia interna es el análisis de la estrategia, es decir, es evaluar si la estrategia diseñada es afín al problema de base, y en qué medida puede ser exitosa para paliar el problema que se pretende resolver. Aunque para ello, no solo debe ser medida la estrategia, si no los factores externos que la condicionan.

Para una evaluación de coherencia interna se utiliza la siguiente metodología:

- Identificación la lógica de la planificación, que permite establecer hipótesis sobre las relaciones causales
- Creación del árbol de objetivos de le LFSV
- Creación de “la imagen en negativo” y la “imagen en positivo de la lógica de la intervención.

Para conocer la lógica de la planificación se identificará la meta principal, los objetivos específicos, los resultados esperados, las actividades que el programa y los insumos disponibles.

Figura 25 Lógica de la planificación de la LFSV.

	LÓGICA DE LA PLANIFICACIÓN DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.	FACTORES EXTERNOS
META	Evitar desahucios a familias en riesgo de exclusión social.	<p>STC. Pleno. Auto 115/2014, de 8 de abril⁵². Anulación de los arts. LFSV:</p> <p>1.3. Deber de destinar el derecho a la propiedad de la vivienda su uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico.</p> <p>25 Definición de vivienda deshabitada</p> <p>53 Clasificación de infracciones</p> <p>Disposición adicional primera: Declaración de interés social a efectos de la expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social.</p>
OBJETIVO GENERAL	Desarrollar la legislación para una mayor eficiencia del parque andaluz	

⁵² La derogación de estos artículos dejan a la Ley en situación de inoperancia completa cara al objetivo principal: Evitar los desahucios y conocer el parque de viviendas en Andalucía.

	LÓGICA DE LA PLANIFICACIÓN DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.	FACTORES EXTERNOS
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	de vivienda.	
	<p>Establecer un procedimiento sancionador para la ocupación de las viviendas vacías.</p> <p>Perfeccionamiento del concepto “función social de la vivienda”</p>	<p>Casación de los artículos 47, 33, 128 CE, la involucración de los poderes públicos.</p> <p>Desahucios por cláusulas abusivas en las hipotecas.</p> <p>Desahucios por pérdida de poder adquisitivo de las familias andaluzas.</p>
	<p>Establecer vías de comunicación con otras entidades público/privadas para conocer el parque andaluz de viviendas.</p>	<p>Se mantienen los requerimientos de información a las entidades con capacidad de crédito.</p> <p>Revisar los Planes Municipales de Vivienda.</p> <p>Aprovechamiento del parque de viviendas.</p> <p>Anulación del Art. 25 LFSV.</p>
	<p>Avance en el perfeccionamiento del concepto “función social de la vivienda”.</p>	<p>Boom inmobiliario no controlado por los poderes públicos</p> <p>Reconocer el derecho a la vivienda como un derecho fundamental</p> <p>Casación con otros preceptos constitucionales</p> <p>STC. Pleno. Auto 115/2014, de 8 de abril. Anulación del Art. 1.3 y 25 LFSV</p>
	<p>Sostenibilidad. Aprovechamiento de las viviendas existentes.</p>	<p>Aprovechamiento del parque de viviendas vacías (más de 500.000)</p>
	<p>Sostenibilidad económica de la ley.</p>	<p>Autosuficiencia del presupuesto mediante las sanciones</p>
	<p>Garantizar el derecho a la vivienda recogido en los artículos: 47, 33 y 128CE, 25.1 DUDH y 11.1 PIDESC</p>	<p>Casación de los artículos constitucionales 33, 47, 128. Para una mayor involucración de los poderes públicos para garantizar el</p>

	LÓGICA DE LA PLANIFICACIÓN DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.	FACTORES EXTERNOS
RESULTADOS ESPERADOS	<ul style="list-style-type: none"> -Establecer los trámites necesarios para la ocupación de las viviendas vacías. -Cuantificar y calificar las viviendas vacías. Dar a los agentes de vivienda calidad de autoridad ante la ley. (*) -Casar el derecho a la propiedad privada con la función social de la vivienda. -Definición de los conceptos: función social de la vivienda, vivienda deshabitada y contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda. 	<p>derecho a la vivienda.</p> <p>Los resultados esperados han sido mermados por la STC Pleno. Auto 115/2014, de 8 de abril de 2014. Excepto (*)</p>
ACTIVIDADES	<ul style="list-style-type: none"> Creación del Observatorio de la Vivienda de Andalucía. Creación del Registro de Viviendas Deshabitadas. Requerimientos de información a entidades con capacidad de crédito y de suministros de servicios básicos (luz, agua, gas). Establecimiento de un procedimiento contradictorio para conocer las viviendas vacías y sancionar en el caso de que no estén ocupadas (ofrecimiento de medidas de fomento) Ayudas públicas y otras medidas de fomento (préstamos y ayudas). Plan General de Ordenación urbanística. Requerimientos de información (previa petición de la Consejería) a 	

LÓGICA DE LA PLANIFICACIÓN DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.		FACTORES EXTERNOS
INSUMOS	los ayuntamientos para conocer el parque de viviendas	
	Medidas a disposición de las personas propietarias de viviendas deshabitadas. (Intermediación, aseguramiento, subvenciones...)	No definición de la Población Objetivo. Verbos en propositivo, no imperativo.
	Plan de Inspección en materia de vivienda (carácter reservado)	
	Potestad de inspección y potestad sancionadora: Potestad sancionadora y régimen de responsabilidad, medidas aplicables y cuantía de las sanciones.	
	Sistema de información del parque Residencial de Andalucía.	
	Presupuesto auto-sostenible.	Autosuficiencia en el presupuesto sostenido por las sanciones. Anulación art. 53 LFSV.

Elaboración propia. Fuente: Ley 4/2013 de medidas para el cumplimiento de la función social de la vivienda y STC 115/2014

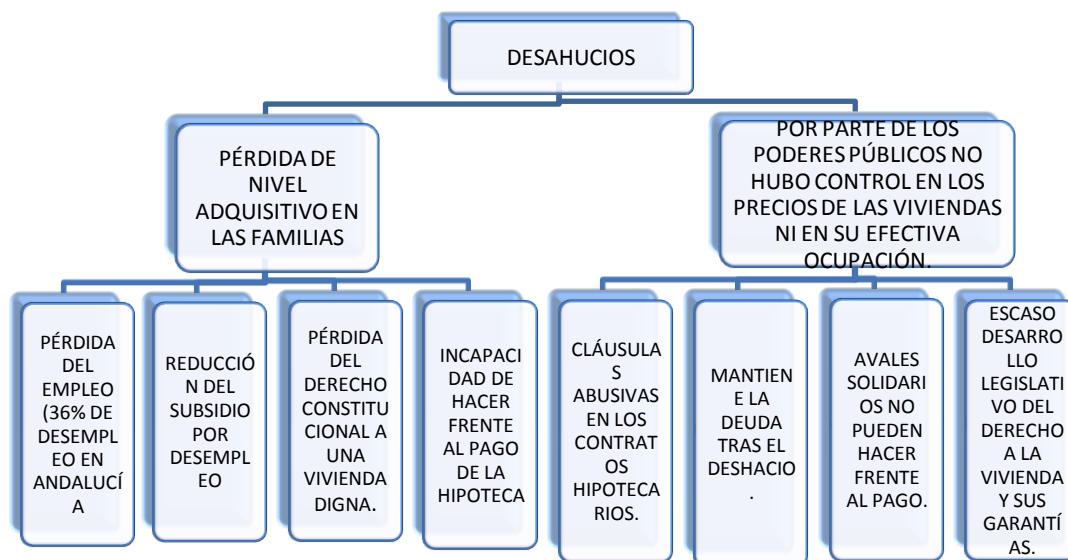
Según Osuna y Márquez (2000: 41) el papel de la persona evaluadora es asegurar para cada uno de los niveles de programación no existan conflictos entre objetivos, ni al mismo nivel ni a niveles superiores o inferiores.

4.4.2. Evaluación de Coherencia interna

En líneas generales, entre los niveles de programación no existen contradicciones, dado que para la meta y el objetivo principal se desarrollan una serie de mecanismos/órganos que pueden ofrecer un mayor conocimiento sobre el parque andaluz de vivienda al amparo de preservar derechos fundamentales y constitucionales. Para una mejor síntesis se presenta a continuación la imagen en negativo y en positivo, la primera ofrece la realidad analizada, la segunda si es posible llegar a la situación ideal que se pretende con la intervención pública

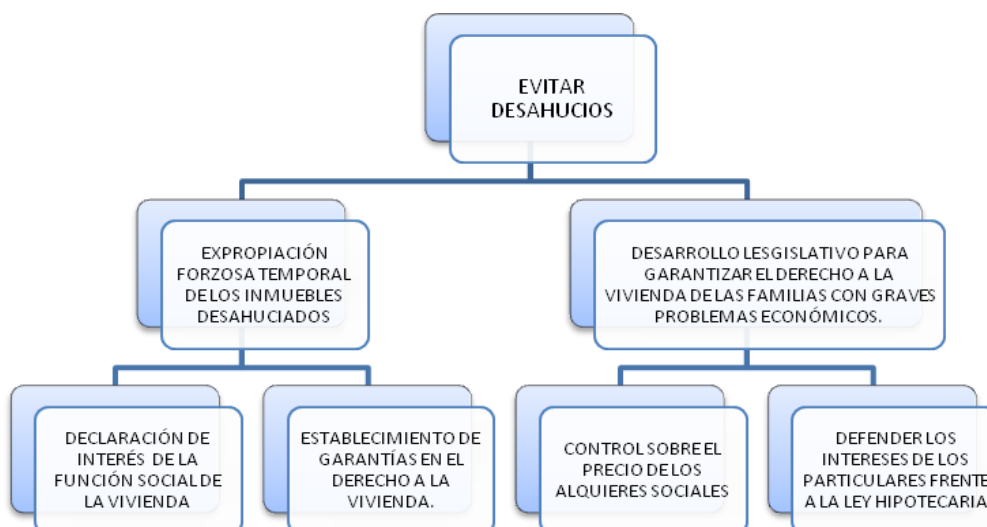
EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

Ilustración 1 Imagen en negativo de los problemas de la vivienda en Andalucía



Elaboración propia a partir de datos del diagnóstico

Figura 26 Imagen en positivo de la LFSV.



Elaboración propia a partir de la LFSV

Son reseñables algunas faltas de coherencia interna.

- A las personas físicas propietarias de viviendas vacías no se les otorga con firmeza medidas de fomento, son verbos propositivos, lo cual no suponen un mandato imperativo para uno de los fines principales: conocer el parque andaluz de vivienda.
- **Se desarrollan varios mecanismos/órganos para la consecución de sus fines.** Sería más operativo englobar varios de los objetivos en uno o dos órganos que descentralicen sus cometidos. Por ejemplo, dentro del Observatorio de la Vivienda de Andalucía se podría desempeñar las funciones siguientes:

CARMEN MARÍA MARTÍN CARRASCO

- Registro de Viviendas Deshabitadas,
- Medidas de fomento para las personas físicas,
- Medidas a disposición de las personas propietarias de viviendas deshabitadas. (Intermediación, aseguramiento, subvenciones...),
- Organismos que se encarguen de los requerimientos de información a las personas físicas y el establecimiento de sanciones, preferentemente descentralizado en los municipios principales de las provincias.

De esta manera se puede tener de base a un conocimiento holístico de los problemas de la vivienda en Andalucía. Estos planes y directrices deben ser completos y concretos, el resultado esperado es un Plan General de Ordenación Urbanística efectivo, adaptable y realista, para la efectiva preservación del art. 47 CE

De esta forma existe un menor riesgo de inoperancia, dado que la multiplicidad de órganos puede dar lugar a problemas de competencia y efectividad. Por ello, además, todos los órganos deben tener un sistema de información y comunicación interno y externo que les facilite, dentro de la especialización de cada uno el mejor conocimiento de otros factores que pueden afectar al conocimiento de la vivienda.

Uno de los puntos más destacados es la imposibilidad que da esta ley de casar la oferta de vivienda con la demanda: **No establece mecanismos concretos a nivel autonómico para las personas que demandan una vivienda pública**, supondría una ingeniería normativa o un efectivo sistema de comunicación a la hora de gestionar el parque de viviendas, dado que puede existir confusión o inoperancia en las competencias que ralentice el afectivo cumplimiento del Art. 47 CE y los demás preceptos señalados en esta ley.

No está contemplada la evaluación de los planes ni en los órganos. Se considera que **es necesario realizar evaluaciones, en especial aquellas de “gestión y seguimiento” y “resultados e impactos”** para conocer en qué medida los programas y objetivos tienen un resultado satisfactorio y cómo se están aplicando, en especial, en los Planes municipales, dado que las controversias a nivel político pueden ocasionar la inoperatividad de estos o una puesta en marcha insuficiente. Con la evaluación además se consigue un diagnóstico que puede reflejar en qué medida se está cumpliendo el art. 47 CE y conocer cuáles pueden ser los factores que influyen en el éxito o fracaso de los Planes para que sean tenidos en cuenta en las directrices a seguir para conseguir los objetivos. De hecho, una ley que marca ideas y mecanismos innovadores debe conocer de manera cercana qué impactos están teniendo en la sociedad para poder establecer una dialéctica de necesidades a largo, corto y medio plazo.

En cuanto a la población objetivo, se ha realizado una valoración general en base a unos criterios y requisitos que marcan el “riesgo de exclusión social”, lo cual es absolutamente necesario y coherente. Dado el grado el conocimiento de la realidad socio-económica de la población andaluza se deben establecer planes específicos para grupos concretos en situación general de pobreza/desempleo/precariedad, como son los jóvenes, las mujeres en general y las madres o padres divorciados o solteros, y las personas mayores de 65 años, entre otros grupos que se pueden encontrar en riesgo de exclusión social o en situación de pobreza, aunque este no esté declarada *de iure*. Es muy recomendable el establecimiento de ayudas a la emancipación y a la separación o divorcio, sobre todo en el caso de maltrato doméstico o de género.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

Con respecto a la **Ley Hipotecaria española ha sido declarada violadora de derechos fundamentales**⁵³ según la Sentencia en el Asunto C-169/14, Sánchez Morcillo/Abril García vs BBVA, pues vulnera en el derecho a la tutela judicial efectiva el artículo 47 Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea y la Directiva 93/13 en materia de Consumidores al no suspender el procedimiento hipotecario. No obstante sigue en vigor y la UE **no ha impuesto la efectiva derogación de los preceptos vulneradores de derechos fundamentales, por lo que la Sentencia es inoperativa en términos reales, pese a que esté en coherencia con la LFSV.**

La coherencia interna en el caso de la suspensión por la Sentencia del Tribunal Constitucional 115/2014, de varios artículos se trata en el siguiente capítulo de manera monográfica.

⁵³ <http://afectadosporlahipoteca.com/2014/07/18/sentencia-tjue-ley-ilegal/>

5. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 4/2013.

Este capítulo se dedica de forma monográfica el examen del debate abierto entre el recurso de inconstitucionalidad planteado por el presidente del gobierno, y ratificada en el Auto 115/2014, de 8 de abril de 2014 con otros organismos que defienden la constitucionalidad de los artículos anulados. Concretamente el material que pone en debate la constitucionalidad es el *“Informe sobre la constitucionalidad de la Ley 4/2013 de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda”* Elaborado por el Laboratorio Jurídico de Desahucios de la Universidad de Córdoba.

Para sintetizar este capítulo se realiza una síntesis de los documentos mencionados, finalmente se establecen unas conclusiones al respecto de su constitucionalidad.

5.1 El auto 115/2014 sobre la constitucionalidad de la Ley de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda

Para un examen de las alegaciones que ambas partes defendieron fueron las siguientes:

Figura 26 Conjunto de alegaciones al tribunal constitucional sobre la LFSV.

ALEGACIONES	
LETRADA DE LA JUNTA Y PARLAMENTO DE ANDALUCÍA	ABOGADO DEL ESTADO
<p>18 de febrero</p> <p>Es un error “tratar a la vivienda como un simple activo financiero”</p> <p>Difícilmente se pueda probar los efectos negativos para la economía de la CAA</p> <p>Que la LFSV concibe a la vivienda como un derecho (Art. 47 CE)</p> <p>Que nace como consecuencia de la situación actual de emergencia social, en base a los principios de subsidiaridad y proporcionalidad.</p> <p>Que se levante la suspensión de los preceptos recurridos, para no agotar el plazo de 5 meses y justificando la situación de emergencia social.</p> <p>Que el mandato constitucional del art. 47 debe ser interpretado junto los artículos 1 y 10.1CE.</p> <p>Que se han recibido 191 solicitudes para hacer uso de la LFSV, de las cuales se están tramitando 144.</p> <p>La insuficiencia de las medidas alternativas, como la Ley estatal 1/2013, por sus rigideces y</p>	<p>10 de marzo</p> <p>Es necesario ponderar el interés general y particulares de las personas afectadas con los prejuicios de difícil reparación.</p> <p>Que pueden existir consecuencias en el levantamiento de la suspensión con cierto grado de previsibilidad.</p> <p>El Abogado del Estado afirma que esos artículos de la LFSV podrían afectar de manera directa y expresa la finalidad y actividad de la SAREB.</p> <p>Igualmente aporta informes elaborados por el Ministerio de Economía y Competitividad,</p> <p>El Banco de España, en el que se alega que no existe análisis cuantitativo, por lo que debe centrarse en el impacto potencial en el sector bancario.</p> <p>En los que se alegan que las mejoras económicas introducidas por el gobierno pueden verse minimizadas, y con ello el perjuicio del interés general.</p> <p>Un informe de la SAREB señala que un objetivo de interés general es el saneamiento</p>

ALEGACIONES

<p>requisitos, etc.</p> <p>Que el Estado no ha podido cuantificar las consecuencias económicas de la LFSV</p> <p>Una serie de alegaciones técnicas del informe elaborado por la SAREB (falta de firma, residualidad de las viviendas como activo financiero en este ente (1%), el pretendido daño a los intereses generales frente a los intereses de particulares, que la expropiación temporal no supone daños al sistema financiero, etc.</p> <p>La ingente cantidad de recursos públicos puestos a disposición del sistema financiero en el proceso de rescate declarado por el euro grupo en noviembre de 2013.</p> <p>14 de Marzo de 2014</p> <p>Deber de cumplimiento del Art. 47CE con todas sus garantías. Alegando también el motivo de la crisis económica.</p> <p>Que las medidas introducidas son muy variadas.</p> <p>Que la vivienda es un instrumento para la satisfacción de otros derechos fundamentales.</p> <p>Que la suspensión impide el cumplimiento de los mandatos de la CE y el EAA.</p> <p>Daños de reparación imposible para las familias, que quedaran en riesgo de exclusión social (DA1ª)</p> <p>La mayoría de los preceptos tienen como objetivo movilizar el parque de viviendas libres de Andalucía, eliminando el Art.25 se quedan sin aplicación los títulos VI y VII, bloqueando las medidas de fomento.</p> <p>El art. 1.3 LFSV delimita el concepto de la función social de la vivienda, por lo que si se anula la ley se queda sin uno de los pilares básicos de las medidas establecidas.</p> <p>La eliminación del art.53 desincentiva que las personas jurídicas saquen al mercado las viviendas.</p> <p>Que los daños que alega el Estado no son</p>	<p>del sistema financiero.</p> <p>Que la LFSV tiene la misma finalidad que el crédito para la creación del fondo social de viviendas, por lo que existe duplicidad de normas para la misma finalidad</p> <p>Rechaza el daño sobrevenido en las familias, pues la Junta de Andalucía a través de sus competencias sectoriales puede otorgar medidas sociales de alojamiento a las familias necesitadas.</p> <p>Que el levantamiento de la suspensión supondría el incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el estado español, que exige comunicar las medidas a adoptar que puedan tener un impacto en la actividad financiera.</p> <p>El impacto sobre la situación financiera:</p> <p>Costes por las sanciones y pérdida del valor de la vivienda. Reducen la capacidad de las entidades financieras para dar resultados positivos.</p> <p>Que el precio de puja en subasta sería menor en caso de ejecución, y así el valor efectivo del préstamo.</p> <p>Que el empeoramiento de las condiciones de mercado de las cédulas hipotecarias se traducirían a un endurecimiento de las condiciones</p> <p>Que los deberes de comunicación de la SAREB está aún en proceso de recabación de datos de activos ni de los precios de transferencia.</p> <p>El riesgo de generalizar la LFSV en todas las CCAA.</p>
---	--

ALEGACIONES	
<p>legítimos a los intereses públicos, dado que los informes presentados no ponen de relieve los graves efectos que pueda tener.</p> <p>La superación del clima financiero descrito que consta en el informe de estabilidad financiera del Banco de España.</p> <p>La SAREB carece de valor probatorio necesario, ya que carece de fecha y firma.</p>	

Elaboración propia a partir de la STC 115/2014

Figura 27 La decisión del Tribunal Constitucional.

Fundamentos jurídicos del Tribunal Constitucional.
<p>El recurso del Presidente del Gobierno se dirigió exclusivamente contra el art. 1, en cuanto que da nueva redacción al art. 1.3 e introduce los arts. 25 y 53.1 a) en la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, así como contra la disposición adicional primera.</p> <p>Según el Auto 69/2014 FJ 5 “el Gobierno del Estado ha hecho de la estabilidad del sistema financiero español uno de sus ejes centrales en la política económica general (...) el profundo proceso de reestructuración bancaria en el que participa activamente la inversión directa de fondos públicos.” Por ello el TC considera al igual que en la anterior sentencia mencionada “que tienen una estrecha relación con el cumplimiento con España de sus compromisos internacionales</p> <p>Reconocen el valor probatorio del informe de la SAREB.</p> <p>Los perjuicios a terceros “resultan notablemente reducidos porque el Estado también ha puesto normas que atienden a esos intereses” así como el régimen de alquiler social de las personas que hubieran sido desalojadas.</p> <p>Por ello acuerda mantener la suspensión de los artículos.</p> <p>El voto particular de cinco magistrados del TC 54 alega:</p> <p>Que el porcentaje de viviendas vacías de la SAREB es un 1% de su capital, por lo que “no puede incidir de forma relevante en el proceso de reestructuración bancarios español”</p> <p>“Ni la definición del contenido esencial del derecho de propiedad ni la del concepto de vivienda desocupada son susceptibles, por sí solas, de ocasionar ningún perjuicio de imposible o difícil reparación, por lo que no debería haberse mantenido la suspensión respecto del mismo.” Y “son la expresión de principios y fines generales a los que las Administraciones pueden y deben atender por diferentes caminos.</p> <p>Que el, a nuestro juicio, el Auto hubiera debido analizar cada una de las normas que se impugnan del</p>

⁵⁴ la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, la Magistrada doña Encarnación Roca Trías y los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos.

Fundamentos jurídicos del Tribunal Constitucional.

art. 1 y la disposición adicional primera de la Ley 4/2013 recurridos para determinar qué prescripciones legales pueden provocar esos graves perjuicios de imposible o difícil reparación que justifican el mantenimiento de la suspensión de su vigencia.

Elaboración propia a partir de la STC 115/2014

Para realizar una breve observación al Auto del Tribunal Constitucional se puede decir, que evidentemente ha existido un trato de favor a los criterios aportados por el abogado del Estado, centrándose este en la merma financiera que podrían ocasionar los citados artículos de la LFSV y en la obligación del cumplimiento de los tratados internacionales. En ningún caso existe mención a los fundamentos jurídicos que propugnan los diferentes letrados de la Junta y el Parlamento andaluz ni mención a la posible falsedad de los datos aportados por la SAREB que han sido demostrados,⁵⁵ casi un 90% de las viviendas alegadas en el informe no son verdaderas. Además de que la Ley Hipotecaria española ha sido declarada lesiva a los derechos fundamentales⁵⁶ y es abusiva e ilegal de acuerdo con lo que establece la Directiva 93/13/CEE⁵⁷ del Consejo Europeo sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores ya que "no se ajusta al principio de efectividad, en la medida en que hace imposible o excesivamente difícil (...) aplicar la protección que la Directiva pretende conferir a los consumidores"

5.2 Informe sobre la constitucionalidad de la ley 4/2013.

Es un informe presentado el 5 de Junio de 2014 por Antonio Manuel Rodríguez Ramos, profesor de Derecho Civil y estudiantes del Laboratorio Jurídico de Desahucios, del a Universidad de Córdoba.

En dicho informe encontramos una multiplicidad de citas a normas y sentencias del propio TC que ponen de relieve que la LFSV no es inconstitucional. Estos materiales fueron imposibles de estudiar en el Auto del TC, por ello adquieren, o deberían adquirir una verdadera relevancia.

5.2.1. Examen del Art. 1.3 LFSV.

“forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como de mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística”

Este artículo ha sido derogado, no obstante la UCO ha recopilado una serie de preceptos de legislaciones españolas en vigor, sobre los que se sustenta sin ningún tipo de contradicción.

⁵⁵ <http://www.ideal.es/economia/vivienda/201410/20/andalucia-sanciona-euros-sareb-20141020104612-rc.html>

⁵⁶ http://www.eldiario.es/economia/Justicia-declara-abusiva-hipotecaria-espanola_0_110938979.html

⁵⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0013:ES:HTML>

Figura 28 Disposiciones legislativas que afectan al art.3 LFSV

PRECEPTO LEGAL RELACIONADO	CONTENIDO
STS 31/12/1994	“la vivienda es un bien familiar, no patrimonial al servicio del grupo o ente pluripersonal que en ella se asienta, cualquiera que sea su propietario”
Art96 Código Civil	“el convenio regulador de los artículos 81 y 86 (CC) la atribución del uso de la vivienda y su ajuar familiar.
Arts. 1 y 2. Ley 29/1994 de arrendamientos urbanos.	“Se considera arrendamiento de vivienda aquel arrendamiento que recae sobre una edificación habitable cuyo destino primordial sea satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario...” Y “Se considera arrendamiento para uso distinto del de vivienda aquel arrendamiento que, recayendo sobre una edificación, tenga como destino primordial uno distinto del establecido en el artículo anterior...”
2.f) Ley 18/2007 del derecho a la vivienda en la CA de Cataluña	Establece como una de las finalidades de la ley «delimitar el contenido de la función social de la propiedad de las viviendas e identificar y corregir las situaciones de incumplimiento de dicha función social»
Art.4.2 Proyecto de Ley de Vivienda, de 31 de mayo de 2012. CAPV.	«Se entenderá que se incumple esta función social, entre otros, en los siguientes supuestos: (...) b) Situación o estado de desocupación de la vivienda, del alojamiento o de la edificación de viviendas cuando ello se produzca de manera permanente o injustificada en los términos de esta ley».
Sentencia número 37/1987, de 26 de marzo, (Respecto a la Reforma Agraria)	La CAA sí tiene competencia para regular la función social del derecho de propiedad, a pesar de que no posee competencias en legislación civil. (No está regulando el derecho a la propiedad, sino el límite de la función social de la vivienda.
148.1.3 CE	“las CC.AA. podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”
56 EAA	«Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda».
STC sobre la ley del Suelo de 1997	El Gobierno no puede fijar una legislación uniforme de la propiedad privada y la función social.

5.2.2. Examen del Artículo 25.

Definición de viviendas deshabitadas. 1. “...vivienda toda edificación que, por su estado de ejecución, cuente con las autorizaciones legales para su efectiva ocupación”... 2. “Se presumirá que la vivienda no está habitada cuando no se destine efectivamente al uso residencial previsto por el ordenamiento (...) durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación” 3. “...vivienda no está habitada cuando la misma no cuente con contrato de suministro de agua o de electricidad o presente nulo o escaso consumo de suministros, calculados con base en la media habitual...” y las situaciones en las que quedan excluidos los efectos de la ley.

El hecho de que exista la definición de vivienda y esta tenga fines punitivos en caso de no habitación de a la misma se **alega como contrario a la presunción de inocencia del Art. 25 CE**. Sin embargo, tanto el sentido común como el ordenamiento jurídico, en este plasmado en varias sentencias del TC, limitan la presunción de inocencia, recayendo la carga de la prueba en los acusantes, mediante dos principios clave:

- La libre valoración de la prueba de jueces y tribunales. (STC 64/1986, STC82/1991)
- En el Derecho Administrativo sancionador (Ley 30/92) admite el precepto de los presuntos responsables.
 - La LFSV se sujeta el Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L 30/1992) (Art.34) a la que se añade una serie de cuestiones técnicas en materia de vivienda vinculados al Art. 25.
 - Los actos de las Administraciones públicas sujetos al derecho administrativo se presumirán válidos y Producirán efectos desde la fecha que se dicten (Art. 57.1 Ley 30/1992)
 - En el ámbito sancionador se establece también que el “presunto responsable” tiene una serie de derechos, la notificación de las infracciones, la identidad del instructor, la norma de procedimiento a la que está sujeto y los preceptos vinculados a su defensa o alegación (Art. 135 L 30/1992. De hecho, son los procedimientos muy similares a los que contempla el Capítulo 3 de la ley de la misma norma para que los actos de la administración sean eficaces. Dado que está sujeto a la esta ley no puede dar lugar a la indefensión del presunto responsable, que puede, mediante la inversión de la carga de la prueba declarar nulos o improcedentes los actos de la administración.
 - Además el Art. 127 de la L 30/1992 establece que la potestad sancionadora se puede establecer en una norma con rango de ley. Tal precepto podría haber sido alegado cuando la LFSV tenía rango de Decreto-ley, no en una norma de la categoría adecuada. De hecho la CAA utiliza comúnmente su régimen sancionador cuando quiere que las normas sean de efectivo cumplimiento. La ley anterior, la L 1/2010 no establecía régimen sancionador, pues era una ley declarativa, en la que se recogían una serie de derechos, pero no vinculaban en todo su contenido a las administraciones, por lo que el problema de la vivienda en Andalucía no se veía solventado y las necesidades sociales no quedaban cubiertas efectivamente sin el tratamiento adecuado de las viviendas deshabitadas.

Mediante este análisis se concluye que efectivamente **el Art.25 no es contrario al derecho español ni al andaluz, por lo que es pertinente el restablecimiento del mismo, dado que garantiza, en cierta medida la capacidad efectiva para dar soluciones a uno de los principales problemas de la vivienda en Andalucía: “gente sin casa, casa sin gente”**. La presunción de inocencia no se ve mermada, pues se establecen procedimientos para que la prueba sea contradictoria.

De hecho, en el informe que de la UCO de referencia hace referencia al derecho extranjero y europeo en los que se pone de manifiesto que la capacidad que la CAA se ha impuesto en materia de vivienda no es ninguna novedad en derechos reconocidos y potestades administrativas que se atribuyen otros países de la UE.

Para el ceñimiento al examen del Laboratorio Jurídico de Desahucio de la UCO se comienza por la norma general⁵⁸, **la Declaración de Derechos fundamentales de la UE (34.3 Establece que se pueden establecer ayudas sociales a la vivienda a quien no disponga de recursos económicos)**. La LFSV está claramente vinculada a este precepto, siendo la ayuda plausible en este caso del establecimiento de una serie de derechos frente al embargo o lanzamiento, no directamente una ayuda económica.

Se puede concluir que la **LFSV tampoco es contraria al derecho internacional**, dado que existen figuras análogas en otros países que son muy similares e incluso más duras que las establecidas en la CAA. Además si aludimos al factor de estabilidad económica he de señalarse que los estados que contemplan las diferentes medidas enunciadas son económicamente fuertes y no han visto mermado este atributo por las medidas coercitivas sobre vivienda. De hecho, el porcentaje de viviendas vacías en España (13,7%) es muy superior al de otros países de la UE, que suelen estar distantes del 10% de parque de viviendas vacías (Rodríguez, 2011). Podría ser importante para una economía más fuerte una vinculación al derecho de vivienda y su efectiva habitación. Dado que la vivienda es un derecho fundamental que permite el acceso de otros derechos, limitando menos la existencia de las personas que se ven privadas de este derecho y de los correlativos a él.

5.2.3 El Artículo 53

Resumen: LFSV recoge una serie de infracciones en relación al incumplimiento de los preceptos relacionados con la efectiva habitación de las viviendas. Establece infracciones leves, graves y muy graves.

El informe de la UCO lo relaciona con la Reforma Agraria de Andalucía, dado que en este se establece que las tierras infrautilizadas tienen un tipo más alto de gravamen (Art. 20) de hecho la STC 37/1997 justifica la sanción como lícita constitucionalmente, ya que “tales medidas así como la subsiguiente expropiación viene dada por su carácter de sanción legal a un previo incumplimiento de los deberes que definen la función social que cada bien está llamado a satisfacer” (FJ 5). De esta manera en Andalucía se consolida el hecho de la función social de la tierra, que tiene validez conforme a la STC, lo cual puede ser aplicable en casos análogos.

En el caso de la alegación planteada del gobierno hace referencia a los Arts. 9.3 y 14CE, relacionados con el derecho de igualdad, dado que las infracciones a viviendas deshabitadas corresponden a personas jurídicas y no a las físicas. En este caso el Art. 14 CE en la STC 23/1989 no se prohíbe la diferencia de trato, a menos que esta sea discriminatoria. Para examinar tal precepto la UCO ha analizado una serie de preceptos que vinculan al trato desigual:

⁵⁸ Existen más medidas que se aplican en el ámbito europeo en materia de viviendas deshabitadas. Para consultar algunos ejemplos más están citados en Rodríguez Alonso, Raquel (2011) «La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos», Boletín CF+S, 47/48, pp. 125-172. Recurso electrónico en línea: HTML http://habitat.aq.upm.es/boletin/n47/arrodd_3.html [Consulta: 27 de enero de 2015] <http://prouespeculacio.org/la-gestion-de-las-viviendas-vacias-en-europa> <http://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2013/04/15/605251-que-hacen-los-paises-europeos-con-las-viviendas-deshabitadas>

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

EL hecho de que una norma haya introducido la justificación de la diferencia de trato, dado que la utilización de las viviendas como fin de inversión es propio de las personas jurídicas, frente al derecho a la vivienda que ejercen las personas físicas.

Que la medida tenga una finalidad para establecer el trato diferenciado. En este caso la finalidad se adscribe al Art.1 LFSV que alude los derechos constitucionales y estatutarios a la vivienda digna.

La finalidad debe ser razonable al conjunto de valores y principios constitucionales. Por las razones y artículos señalados se observa que existe una vinculación a los principios de la constitución. De hecho la STC 216/1991 señala *“que no podrán reputarse de discriminatoria e inconstitucionalmente prohibida la acción de favorecimiento (...) que aquellos poderes emprendan beneficio a determinados colectivos históricamente preteridos y marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial”*. De hecho, muchas medidas que se realizan tienen este cariz, por ejemplo las medidas para la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres (también llamadas “discriminación positiva”) se basan en este principio.

La medida ha de ser racional. En este caso ya se ha realizado un examen de racionalidad, es decir que exista relación entre las necesidades y/o problemas con los objetivos establecidos. En este caso se relaciona el alto número de viviendas deshabitadas con las personas demandantes de viviendas a los cuales se les ha privado del derecho por insolvencia. Por lo visto en los capítulos anteriores se afirma que la medida, pese a las decadencias señaladas sigue claramente una secuencia lógica.

La medida debe ser proporcional, es decir, que se deben establecer en un marco sancionador (publicado en el BOE) en la que se establezcan una serie de circunstancias y deben evitarse resultados especialmente pesados. Ambas pautas están recogidas en la LSFV, ya que el tiempo que puede durar la expropiación es un máximo de 3 años, por lo cual no es especialmente gravoso, dado que es un uso temporal de un bien que debe ser usado según el ordenamiento jurídico, así que la adjudicación de sanciones no es desproporcional, puesto que **el hecho de que esa vivienda se quede vacía rechaza de lleno el derecho de acceso a una vivienda y por lo tanto a la finalidad última de esta, por lo que tiene proporción al impacto negativo que puede generar una vivienda vacía o una familia sin hogar.**

5.2.4 La Disposición adicional primera.

Sobre la declaración del interés social a efectos de la expropiación forzosa de la cobertura de la necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social. (...)

En el transcurso del proceso se alegaron para la D.A.1ª, por **parte del gobierno** dos asuntos, el primero relacionado con la **vulneración de los Arts. 9.2 y 14 CE** y el segundo en relación a un posible conflicto de **competencias referido al Art 149 CE**.

Por parte de la jurisprudencia constitucional, como se ha visto anteriormente la diferencia de trato sí puede estar justificado, siempre que se cumplan, acumulativamente tres requisitos.

Adecuada el fin que se propone. Según el informe de la UCO la adecuación se basa en la protección de las personas en régimen de no poder ejercer el derecho constitucional a la vivienda durante 3 años, tiempo en que se deja de margen para paliar los efectos de la crisis económica, que se traduce en una mayor precariedad laboral, el incremento de los impuestos indirectos y el recorte de derechos básicos como la educación y la sanidad.

La necesidad de intervención se basa en la inexistencia de una alternativa menos gravosa para hacer cumplir el Art.47CE. Además solo contempla la desposesión temporal, no definitiva y solo a las

viviendas que están vacías o vayan a estarlo, además está sujeta al derecho que confiere una Ley aprobada por la mayoría de los y las representantes de la voluntad andaluza.

Que no suponga un sacrificio excesivo del derecho del interés sujeto a la intervención. No lo supone dado que no supone un desplazamiento de la posesión, que permanece en manos de los beneficiarios. Además las personas jurídicas no pueden ejercer el derecho a vivienda, solo al de propiedad que tampoco se ve vulnerado, más si se encaja en el Art. 33.2 CE. De hecho no supone un sacrificio excesivo para las personas jurídicas, sí para las personas físicas que pueden ver privado el derecho a la vivienda durante esos 3 años en la situación de precariedad y emergencia social en la que se encuentra la CAA, pues sitúa a las personas en la exclusión social de “los sin techo”.

Sobre la supuesta arbitrariedad de la LFSV la UCO, en su examen constitucional y la presente Evaluación de diseño vienen a refutar que **no existe arbitrariedad dado que se articula conforme a un objetivo más que necesario para cumplir el Art. 47CE** en la citada situación de emergencia social en Andalucía, lo cual se refleja en la “Exposición de Motivos” de la LFSV, pese a que esta pueda ser mejorable técnicamente, pero no conceptualmente, tiene un anclaje en la realidad social, siendo Andalucía la tercera CA donde se producen más desahucios en España. También debido a la falta de observación del Art. 47CE que se observa en el capítulo de diagnóstico; al igual que hace la UCO es importante saber que la justificación última está en la proliferación de viviendas vacías en la CAA, al igual que las familias desalojadas.

El gobierno y el TC han examinado la economía en términos macro, obviando la microeconomía, que es la que hace que las familias puedan ver fluir sus riquezas y las externalidades que se pueden generar de los lanzamientos, que en algunos casos lleva a no la imposibilidad del disfrute de otros derechos y en otros al suicidio, quedando así desprotegidos muchos derechos, incluso del derecho a la vida.

Sobre la vulneración alegada por el gobierno de los artículos 149.1. 1, 6, 11,13 y 18 es examinada por la UCO preceptivamente.

Sobre el punto 1, referido a las condiciones básicas y la igualdad de derechos de los españoles/as. En este sentido es necesario reconocer que no todas las CC.AA españolas tienen igualdad de condiciones básicas. Algunas regiones son mucho más pobres que otras, lo cual se refleja en indicadores como el PIB o las tasa de empleo y desempleo, lo cual está muy directamente relacionado con el tipo de políticas y la fortaleza de la economía de las distintas regiones, por lo que podemos partir de una realidad de iure común, pero de facto muy diferente. La UCO, de hecho defiende que no se vulnera tal precepto pues **“la finalidad es asegurar la igualdad de los derechos sobre la base del interés social”, que no puede verse afectada además si se une al Artículo 33.2CE que establece “que la función social determinará el contenido de la propiedad privada”.**

Sobre el 149.1.6, que se refiere al ámbito procesal y mercantil, en las que las CCAA pueden regular sobre esta materia en caso de especialidades necesarias. No obstante es de señalar que la LFSV no afecta a tales regímenes de manera directa.

Sobre los puntos 11º y 13º hace alusión al sistema monetario y a la planificación de la actividad económica. En el primer caso queda descartado por motivos obvios, y en el segundo la UCO señala que **la DA1ª no afecta directamente a la economía, sino a la aplicación de un mecanismo legal**. De hecho ninguno de las partes ha presentado un informe de impacto económico de las medidas y si estas tienen un impacto negativo en la economía. Resuelve el gobierno, alegando a las medidas sociales de las que puede disponer la Junta para evitar los efectos negativos de los desahucios, no obstante no las enumera y ni cuantifica (humana y económicamente) si estas podrían ser eficaces y universales para cubrir la necesidad.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

El punto 18º reserva para el Estado el procedimiento de expropiación forzosa, no obstante, dado que no es una expropiación propiamente dicha no se podría alegar este precepto. En todo caso la expropiación forzosa por parte de las CC.AA. sí está permitida por la STC 37/1987, siempre que exista *causa expropriandi* y se someta a la legislación general del Estado, pero dado que no es una expropiación propiamente dicha no puede estar sometido a este precepto, a menos que la legislación estatal contemple las expropiaciones temporales, en las que sí debería estar sometida a este.

6. COHERENCIA EXTERNA DE LA LFSV.

6.1. Introducción.

En el presente capítulo se analiza la Ley 4/2014, sobre medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de la CAA en relación a otras políticas de vivienda que tengan especial relación con dos asuntos principales: el tratamiento de los desahucios y de las viviendas vacías. Según Osuna (2000: 46) “El análisis de coherencia externa (C.EX) permite valorar el grado de correspondencia que existen entre un programa, en este caso el LFSV, y otras intervenciones que se están ejecutando en el mismo espacio temporal y físico-territorial (...), que pueden estar formalizados en distinto grado y tener un desarrollo legislativo más o menos amplio, la evaluación de coherencia externa implica:

- La búsqueda de compatibilidad general y la coordinación entre las distintas políticas e intervenciones: objetivos, instrumentos, etc.
- La adecuación y el respeto a la normativa de orden superior⁵⁹.

(...) La metodología más apropiada para la valoración de la C.EX se basa en el análisis de problemas, objetivos y estrategias de los programas y sus distintos niveles de planificación (...) consistiría en la revisión de las relaciones o vínculos de las cadenas causas-medios de los problemas evaluados”.

6.2. Coherencia externa de los programas de vivienda.

Existen países entre los que está España que el problema de los desahucios se ha visto agudizado por la pérdida de poder adquisitivo de las familias, debido a la crisis económica que ha hecho crecer el desempleo en la mayoría de las CC.AA. españolas, siendo Andalucía una de las que más claramente ha sentido la recesión económica, dado que por un tiempo el empleo en el ladrillo y sus derivados fueron la base económica de crecimiento, el cual estaba sostenido por la deuda que los bancos, cajas, etc. emitían. Esta capacidad de deuda se vio mermada por la reestructuración bancaria que comenzó en 2012 que limitó considerablemente la capacidad de préstamo, lo cual fue nefasto para el mantenimiento de muchas empresas y sus trabajadores/as, que también podían ser despedidos con mayor laxitud gracias a las Reformas Laborales de 2011 y 2012. Las externalidades no se hicieron esperar, dado que muchas familias habían comprado su vivienda en un periodo de auge económico a un precio inflado, (no controlado por los poderes públicos, tal y como señala el art. 47CE) el aumento del paro, el recorte de derechos laborales y la inexistencia de normas que vincularan el derecho a la vivienda de manera efectiva propiciaron que se comenzaran a incrementar al número de inicio de ejecuciones hipotecarias y de desahucios.

La Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía puso en marcha la Ley 4/2013, que ha sido objeto de análisis monográfico en la presente Evaluación de Diseño. No obstante, en este capítulo de coherencia externa se propone conocer hasta qué punto la LFSV es coherente con otras medidas de otros países de la Unión Europea. La cuestión no es comparar a Andalucía con países que también tienen un grave problema de vivienda vacía y de desahucio y no ha realizado políticas para solventar este problema, sino comparar con países o regiones que efectivamente realizan políticas en torno a estos problemas y obtienen resultados satisfactorios para el cumplimiento del derecho a la vivienda del Art. 25 DUDUE. Es decir, la presente Evaluación de Diseño se enmarca dentro de la búsqueda del

⁵⁹ Los factores de coherencia externa respecto al rango normativo ya fueron expuestas en el capítulo 5 “La Constitucionalidad de la Ley 4/2013”, por lo que en el presente únicamente se trata de el grado de similitud o divergencia que puede llegar a tener la LFSV con otras políticas que se desarrollan fuera de Andalucía y también de España.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

Benchmarking⁶⁰ en los temas de viviendas vacías y desahucios o su prevención, de manera que garantice el derecho a la vivienda que se prodiga en distintos acuerdos internacionales.

A continuación se exponen políticas de vivienda en distintos países de la UE, pero también del territorio nacional con respecto a los desahucios y las viviendas vacías. Al final de cada análisis descriptivo se extraen conclusiones, sin menoscabo de ofrecer unas conclusiones finales.

6.2. España, desahucios y viviendas deshabitadas.

6.2.1 La declaración de Ayuntamiento libre de desahucios.

La declaración de ayuntamiento libre de desahucio (DALD) es una de las prácticas más polarizadas en el territorio no solo andaluz, sino también español. En el caso de Andalucía viene dado por el Plan Andaluz en Defensa de la Vivienda⁶¹, que es la política directriz de la CAA desarrollado por la Consejería de Fomento y vivienda, cuya misión principal es la prevención, intermediación y protección de familias con IPEH cuyas condiciones por causa del desempleo se vean mermadas.

En lo local, la DALD es un mecanismo al que recurren los ayuntamientos para evitar el lanzamiento, aunque las medidas son variadas las más comunes⁶² son:

- ❖ Prohibición a la policía Local para participar en el desalojo
- ❖ La retirada de cuentas a las entidades que practiquen el desalojo
- ❖ Sancionar a las entidades que tengan viviendas sin ocupar
- ❖ Subida del impuesto de bienes inmuebles (IBI) para incitar al alquiler
- ❖ El establecimiento de impuestos a cajeros automáticos.
- ❖ Labores de intermediación entre entidad bancaria y ciudadanía.
- ❖ Establecimiento de planes de viviendas para el fomento del alquiler compaginadas con una o varias de las medidas anteriores.

Estos son los principales instrumentos que se desarrollan en el ámbito local, la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta, que afirma “haber evitado 3.261 desahucios en un año de funcionamiento, se ha adherido un 30 por ciento de los ayuntamientos andaluces”, aunque reconoce que se trata de una medida paliativa.

- ❖ Ciertamente se trata de medidas paliativas para evitar cierto número de desahucios, no obstante el Plan solo observa a las familias con emergencia social, lo cual tal y como se ha visto en el título sobre “la población Objetivo” es insuficiente para garantizar el derecho a la vivienda del Art.47 CE, dado que en la cuantificación para la selección de la PO no se tienen en cuenta muchas externalidades derivadas de las causas y consecuencias del desahucio.
- ❖ Pese a las dificultades impuestas por el TC es una actitud responsable de los Ayuntamientos el impulsar estas medidas que declaran que el desahucio no es tolerable por parte de los poderes públicos, por lo que está cumpliendo el Art.47CE.

⁶⁰ Se denomina “Benchmarking” al estudio comparativo en áreas o sectores de empresas (en este caso de administraciones públicas) competidoras con el fin de mejorar el funcionamiento de la propia organización. Boxwell, R. J. (1994). *Benchmarking para competir con ventaja* (1st ed.) McGraw-Hill Interamericana de España.

⁶¹ [http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/portal-](http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/portal-web/web/areas/vivienda/programa_defensa_vivienda/texto/958ab1d5-0ecf-11e2-8014-7faa87c35fe8#prevencion)

[web/web/areas/vivienda/programa_defensa_vivienda/texto/958ab1d5-0ecf-11e2-8014-7faa87c35fe8#prevencion](http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/portal-web/web/areas/vivienda/programa_defensa_vivienda/texto/958ab1d5-0ecf-11e2-8014-7faa87c35fe8#prevencion)

⁶² http://www.eldiario.es/andalucia/enclave_rural/municipalidad-insumisa-Ayuntamientos-actuan-desahucios_0_225377462.html

http://www.eldiario.es/andalucia/enclave_rural/municipios-Programa-Andaluz-Defensa-Vivienda_0_190731657.html

http://huelva24.com/not/40107/los_ayuntamientos_de_iu_se_declaran_municipios_libre_de_desahucios/

- ❖ A la vez se están acercando a políticas que se practican de manera casi natural en otros países de la UE, que se describen a continuación del repaso de las políticas relacionadas en los problemas clave “casas sin gente, gente sin casas” que existe en España y en Andalucía, lo cual ha sido paliado a bases de políticas efectivas.

6.3 La política de vivienda en Cataluña.

6.3.1. Viviendas vacías en Cataluña.

La política de vivienda en Cataluña mejoró desde Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.⁶³ Como aportaciones comparativas para la coherencia externa, se señalan los siguientes preceptos.

Introduce en su **Artículo 5** el precepto de la función social de la vivienda y su deber de cumplimiento, en los que recoge que:

- “1. El ejercicio del derecho de propiedad debe cumplir su función social.*
- 2. Existe incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas en el supuesto de que:*
 - a) Los propietarios incumplan el deber de conservación y rehabilitación de la vivienda (...)*
 - b) La vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada.*
 - c) La vivienda esté sobreocupada.*
 - d) No se destine, si es una vivienda de protección oficial, a residencia habitual y permanente de los propietarios.*
- 3. Para garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas, las administraciones competentes en materia de vivienda deben arbitrar las vías positivas de fomento y concertación (...)*”

La Generalitat Catalana sobre las **viviendas vacías** se ha vinculado en el **Artículo 42**, sobre “actuaciones para evitar la desocupación permanente de las viviendas” en las que se encuentran:

- 1. La Generalidad, en coordinación con las administraciones locales, debe impulsar políticas de fomento para potenciar la incorporación al mercado, preferentemente en alquiler, de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas. A tal fin, debe velar para evitar situaciones de desocupación permanente de viviendas y debe aprobar los correspondientes programas de inspección.*
- 2. Deben darse garantías a los propietarios de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas sobre el cobro de las rentas y la reparación de desperfectos.*
- 3. Deben impulsarse políticas de fomento de la rehabilitación de las viviendas que estén en mal estado para ser alquiladas (...)*
- 4. Las viviendas vacías o permanentemente desocupadas pueden cederse a la Administración pública para que las gestione en régimen de alquiler. En contrapartida, debe suscribirse un pacto relativo al cobro y demás condiciones de la cesión, dentro de programas específicamente destinados a dicha finalidad en los planes de vivienda.*

⁶³ http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-l18-2007.tp.html#a5 .Ampliada por la Ley 9/2011, 29 diciembre, de promoción de la actividad económica, de Cataluña.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

5. La Administración puede adoptar medidas distintas de las establecidas por los apartados del 1 al 4, entre las cuales las de carácter fiscal, con los mismos objetivos de incentivar la ocupación de las viviendas y penalizar su desocupación injustificada.

De hecho son observables políticas activas en la gestión de las viviendas en Cataluña, que han conseguido un resultado positivo, aunque limitado según datos del INE⁶⁴, siendo Cataluña una de las pocas CCAA que han conseguido disminuir el número de viviendas vacías, solo lo hizo durante el periodo 2001-2011 en 4565 viviendas, lo cual es un dato positivo pero insuficiente para el 13% de las viviendas vacías sobre el total que existen en Cataluña. No obstante se reconoce una labor activa en la inversión de esfuerzos de las administraciones públicas para el movimiento de las viviendas, tanto en la oferta como en la demanda, estableciendo sistemas virtuales y presenciales de operaciones relacionadas con la vivienda, los cuales se consideran adecuados, que se articulan sobre la “Agencia de L’Habitatge de Catalunya”⁶⁵, facilitando servicios a través de las AA.PP de compra, alquiler, promoción, Protección oficial, la rehabilitación y las células de habitabilidad de una manera bastante clara y accesible.

6.3.2. Desahucio en Cataluña.

Pese a los esfuerzos con la vivienda vacía es Cataluña la primera región afectada por los desahucios⁶⁶, con un 22% sobre el total español. Un factor relevante a poner en relación es que fue Cataluña la región donde más se incrementaron los precios de la vivienda en los primeros años del decenio de 2000, unida al mismo factor que en Andalucía, la tasa de paro, que oscila entre el 19 y 21% en los últimos años⁶⁷. La existencia de estos factores hace que se puedan comparar los datos y necesidades entre Cataluña y Andalucía en relación a la vivienda.

Sobre el tratamiento de los desahucios, aunque no haya un tratamiento uniforme en la Comunidad catalana existe un caso particular en Tarrasa (provincia de Barcelona), donde se han producido 3868 ejecuciones hipotecarias entre 2007 y 2012. Se ha realizado un análisis de la realidad de la ciudad, y se han encontrado que este fenómeno está asociado a problemas seguridad, salubridad, segregación urbana, los bienes urbanos e intervenciones a la policía. Por ello han creado un mecanismo, al igual que en Andalucía, para que el Ayuntamiento de Tarrasa tenga posibilidades legales de actuación en la vivienda vacía o desocupadas de titularidad privada en protección del interés general, lo cual tiene objetivos muy similares⁶⁸ a la LFSV: Sancionar a las entidades de crédito que tengan viviendas vacías, que se cohesionen con otras políticas de demanda de vivienda, aunque no se dé como en Andalucía una relación directa respecto a la expropiación forzosa temporal. Al respecto el profesor Ponce Solé tiene una portación importante respecto a esta medida⁶⁹, que declara lícita ante el interés general, otorgándole las bases jurídicas necesariamente relacionadas e introduciendo novedades con respecto a la fundamentación de la LFSV, como:

- El Art.3.1 del Código Civil, señala que las normas deben ser interpretadas según la realidad social del tiempo en que vayan a ser aplicadas, atendiendo al espíritu y finalidad de ellas. (STS 18/12/1997)

⁶⁴ Solo ha disminuido un 1%, según INE Censos de Población y vivienda 2011. Edificios y viviendas. Datos provisionales. Nota de prensa de 18 de abril de 2013, página 16

⁶⁵ <http://territori.gencat.cat/ca/integraciodepartamentaltramit/tramits/PerTemes/index.html?category=74a785a2-a82c-11e3-a972-000c29052e2c>

⁶⁶ <http://www.cronicaglobal.com/es/notices/2014/12/cataluna-acumula-el-22-de-los-desahucios-en-espana-14122.php>

⁶⁷ <http://www.datosmacro.com/paro-epa/espana-comunidades-autonomas/cataluna?sector=Tasa+de+paro+%28EPA%29&sc=EPA->

⁶⁸ <https://www.diagonalperiodico.net/panorama/24782-35-multas-bancos-por-mantener-viviendas-vacias-tarrassa.html>

⁶⁹ Ponce Solé, J. “Dictamen Jurídic relatiu a les possibilitats y requerimientos legales de actuación del Ayuntamiento de Tarrassa respecte a l’habitatge buit o desocupat de titularitat privada en protecció de l’interés general”. Universidad de Barcelona.

- la Resolución del Parlamento de la UE (11.06.2013) sobre vivienda social en Europa, en este se pide a los estados y las autoridades regionales y locales que se adopten medidas eficaces e incentivadoras basadas en un análisis, para luchar contra la vivienda vacía y la especulación inmobiliaria, y para movilizar viviendas y convertirlas en viviendas sociales.
- El informe Oficial del Relator de NNUU sobre vivienda en España, que señala la necesidad de incrementar el parque de viviendas en alquiler.
- Las viviendas vacías suponen daño a derechos fundamentales que van conectados a otros derechos constitucionales, como el derecho a la integridad física y moral (Art.15 CE), el derecho a la intimidad familiar y personal (45 CE)
- Los impactos, de incumplimiento de esos derechos son las problemáticas urbanas, como la segregación escolar y el derecho a la educación (27 CE) la segregación religiosa (46 CE) y la seguridad personal.
- Impacto sobre el tejido urbano, la convivencia vecinal, la configuración de los barrios, y en definitiva a la cohesión social que impide el hecho de que existan casa vacías. (Ponce, 2014: 11-14)
- En este sentido es necesario señalar que el TC no se ha pronunciado sobre esta medida, ni sobre las relativas a Ley de 2008 en Cataluña, por lo que se está dando un trato diferenciado a las CC.AA., lo cual rompe de lleno con el principio de igualdad recogido y desarrollado en todo el ordenamiento jurídico.
- La posibilidad de efectivo cumplimiento de la norma, y no estar asociados directamente a mecanismos de expropiación temporal forzosa sino a medidas de fomento ha hecho que en Cataluña el problema de la vivienda deshabitada vaya encontrando soluciones, aunque no sean curativas y estén siendo muy limitadas. En el caso del Ayuntamiento de Tarrasa sí existe un acercamiento a la LFSV, aunque la fundamentación sea en el caso Catalán mucho más profunda en lo referente al problema que supone el que en un hábitat urbano existan “gente sin casas y casas sin gente” y se haya desarrollado con anterioridad medidas estructurales para el cumplimiento del Art. 47CE.

6.4. La política de vivienda en el País Vasco

De nuevo, en el presente punto analiza, brevemente las políticas de vivienda del País Vasco, respecto a los asuntos esenciales para la presente Evaluación: La política sobre la vivienda vacía y la política de desahucios.

6.4.1 El tratamiento de las viviendas vacías.

El País Vasco, según el INE, es la tercera región que más ha conseguido disminuir el número de viviendas vacías en el periodo 2001-2011, situándose así entre las CC.AA. de mayor población y actividad económica con una proporción menor de viviendas vacías (2,4%) y un porcentaje de desahucios muy inferior a la media española, según los datos de Colau y Alemany⁷⁰, también puede ser debido a que la CAPV es donde menor tasa de desempleo se ha registrado en España y en que los sueldos no han disminuido en esta región.

⁷⁰ Colau, A., & Alemany, A. (2013). *2007-2012 retrospectiva sobre desahucios y ejecuciones hipotecarias en España*. [] Afectados por la Hipoteca.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

La figura del Observatorio Vasco de la Vivienda ha sido decisiva para la reducción de viviendas vacías en Andalucía, en él *“El Observatorio contempla toda la información estadística que genera la Viceconsejería de Vivienda más el conjunto de todos aquellos estudios e informes que desarrolla sobre el sector. Además, es un espacio de análisis compartido, de recogida de las noticias más importantes, de repositorio de datos históricos, de escenarios de actualidad etc., todo con la finalidad de convertirse en un reflejo objetivo de la realidad de la vivienda y lo generado a su alrededor.”*⁷¹ Por lo que lo que se persigue es tener un conocimiento holístico sobre la realidad de las viviendas en el País Vasco y realizar planes en torno a un análisis de la realidad, lo cual es una metodología bastante acertada que tiene sus impactos positivos.

La selección del paradigma vasco, se basa pues en la calidad de las políticas sobre vivienda vacía, no en su similitud con las condiciones socio-económicas de Andalucía. El Gobierno vasco ha intentado actuar desde la prevención sobre la vivienda, impulsando que los poderes públicos las condiciones y normas necesarias para el cumplimiento del derecho a la vivienda, también con el fin de impedir la especulación.

Con este fin se crearon los órganos Etxebide (Adjudicación de Vivienda de Protección Pública) y Bizilagun (Servicio Público de Mediación y Conciliación en materia de Propiedad Horizontal y arrendamientos urbanos) y el Registro de Viviendas de Protección Pública. Todas estas medidas tienen su reflejo virtual en las diferentes páginas webs, y son el soporte operativo a las prestaciones del **servicio público vasco de vivienda**.

*“Etxebide capta la demanda actualizada existente en materia de vivienda de protección pública en Euskadi, al objeto de proporcionar la información estratégica precisa que permita acometer, con eficacia y coordinación, la planificación y programación de los diferentes planes públicos de intervención en los mercados de materia de vivienda y suelo, para resolver las necesidades sociales existentes en cada momento”*⁷².

Además de la calidad de los análisis realizados en la CAPV, entre los cuales se encuentran evaluaciones sobre las políticas de vivienda realizadas, asunto que no está previsto en la ley andaluza.

Etxebide es un plan dentro del Plan Director de Vivienda, que tiene unas competencias atribuidas bastante amplias: información sobre la realidad de la vivienda en la CAPV, así como informaciones importantes a la hora de entender la vivienda, ayudas y préstamos a la vivienda y al alquiler y sus requisitos, tratamiento de la oferta y demanda de viviendas, todo ello compaginado con un acceso web bastante minucioso en cualquiera de los temas. En conclusión es un sistema público de oferta-demanda de viviendas que se rige en torno a unos datos relacionados con distintas problemáticas en el tema de la vivienda que conlleva un sistema de seguimiento y gestión bastante conseguido en términos positivos.

El objeto principal es conseguir que no existan viviendas vacías en las ciudades, puesto que en los pueblos más alejados no hay la suficiente demanda de vivienda en comparación a cantidad de viviendas vacías, dado que es en las ciudades vascas y sus áreas metropolitanas donde se ejercen las principales actividades económicas. Según señala Etxezarreta en su estudio *“Vivienda vacía e intervención pública en el País Vasco en el contexto europeo”*⁷³ hubo un auge de las viviendas en propiedad entre los años 2000 y 2006, muchas de las cuales se alcanzaron por el auge de vivienda protegida en la CAPV, que fueron duplicadas durante estos años (de 2477 a 5065, respectivamente) , siendo más o menos estables, en términos relativos la compra de vivienda libre, tanto usada como nueva, mientras la tenencia de la vivienda en régimen de alquiler sí que comenzó a sufrir un buen repunte a partir del año

⁷¹ https://www.euskadi.net/r41-ovquien/es/contenidos/informacion/quienes_somos/es_quienes/quienes_somos.html

⁷² https://www.euskadi.net/x39-contgen/es/contenidos/informacion/presentacion_etxebide/es_etxecont/presentacion.html

⁷³ Etxezarreta Etxarri, A. (2010). Vivienda vacía e intervención pública en la comunidad autónoma del país vasco en el contexto europeo. *Revista De Economía Crítica*, (10), 4-26.

2003, lo que califica de “niveles bajos en expansión”, de hecho no se pudieron cumplir los objetivos del Plan de Vivienda 2002-2005 por el que se iba a poner en alquiler el 45% de las VPO construidas en la CAPV, solo llegando este objetivo al 20% dado el interés de la ciudadanía por ser propietario de su vivienda (Etxezarreta, 2010: 14-15), el cual se va corrigiendo a favor de los alquileres.

Introduce, al igual que la LFSV:

- ❖ la definición de vivienda vacía y habla de la utilización antisocial del parque de viviendas, “la desocupación continuada de las viviendas implica un uso antisocial y medioambiental no sostenible de la propiedad”, que puede ser identificada, al igual que en Andalucía por el bajo consumo o nulo en los suministros básicos (Etxezarreta, 2010: 20)
- ❖ La posibilidad de la creación de medidas de fomento para las viviendas deshabitadas, que pueden consistir en el establecimiento de un canon (impuesto) de naturaleza social y ecológica, destinado a la garantía de la función social de la propiedad que no se habite durante más de 350 días al año, para incentivar el alquiler.

6.4.1. Los desahucios en la CAPV

Con respecto a los desahucios la CAPV lo que ha introducido es el “Servicio de Mediación Hipotecaria”⁷⁴, el cual tras constatar una serie de requisitos (muy similares a los de la LFSV) intenta mediar entre las familias y las entidades con capacidad de crédito para conseguir, renegociación del crédito, el incremento del plazo de vencimiento de los préstamos hipotecarios, la disminución del tipo de interés, la aprobación de una quita, el cambio de título (de propiedad a arrendamiento), o la dación en pago de la vivienda. No se da como en el caso andaluz una expropiación temporal forzosa, por lo que no han surgido controversias en torno a esta medida.

En conclusión:

- ❖ El País Vasco se ha dotado de un sistema de información de las problemáticas y potencialidades de la vivienda que utilizan para realizar sus planes, en los cuales se marcan una serie de objetivos y se cuantifica la eficiencia y eficacia de estos, también con evaluaciones propias, lo cual le da perspectivas sobre las presentes y futuras actuaciones.
- ❖ El Gobierno Vasco, a todos sus niveles ha conseguido incidir en la problemática de la vivienda vacía a través del gravamen a estos tipos de medidas, tanto en viviendas en manos de personas jurídicas y físicas, y con actuaciones de fomento en la casación de oferta-demanda de la vivienda.
- ❖ Se han implementado sistemas públicos de mediación en el tema de los desahucios, que han tenido un impacto muy limitado, aunque positivo.
- ❖ La Junta de Andalucía, debería plantearse realizar políticas de vivienda similares a las de la CAPV, dado que es constatable que no solo las viviendas en manos de entidades de crédito, insuficientes en términos cuantitativos, son las que pueden solucionar el problema de la vivienda en Andalucía, las viviendas vacías propiedad de particulares también necesitan un tratamiento para incentivar su salida al mercado del alquiler, en el que además deben existir medidas que compensen la precariedad actual con el derecho a la vivienda.

⁷⁴ <http://www.irekia.euskadi.net/es/news/12821-servicio-mediacion-hipotecaria-del-gobierno-vasco-resuelve-satisfactoriamente-los-expedientes-desahucio-tramitados>

6.4.2. Conclusiones de C.EX de de otras políticas de vivienda de España.

- Ha existido un esfuerzo por parte de la CAC y la CAPV por regular las viviendas vacías, al igual que en Andalucía.
- La CAPV ha desarrollado un instrumento que le permite conocer a tiempo real la situación del parque de vivienda vasco. Los estudios y prestaciones del Observatorio Vasco de la Vivienda se debe tomar como ejemplo de Blenchmarking para el desarrollo del Observatorio de la Vivienda de Andalucía.
- El tratamiento de los desahucios no ha sido aislado en Andalucía, existen otras preceptos similares a la expropiación forzosa temporal que no han tenido la misma repercusión y tratamiento.
- Es necesario desarrollar estudios sobre la vivienda en la CAA que lleven a la intervención más racional y pertinente sobre el tratamiento de las viviendas vacías y los desahucios.

6.5 Europa, las políticas a la vivienda deshabitada y el desahucio.

6.5.1 Introducción

En el presente análisis el documento-guía principal es el artículo “La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos” de Rodríguez Alonso (2002), sin menoscabo de las fuentes que sean necesarias para un eficaz contraste.

En los constitucionalismos contemporáneos, en especial aquellos de la UE el derecho a la vivienda está protegido por ley en todos los países. No obstante, lejos de la declaración casi inerte que realiza la CE78, dado que los impulsos para el efectivo cumplimiento del Art 47 CE son bastantes limitados, existen otros países en los que el derecho a la vivienda es visto como un sistema en el que no solo están incluidos los derechos individuales, sino también una serie de externalidades colectivas relacionadas directamente con ellas como puede ser la política contra la exclusión social utilizando la vivienda como herramienta de lucha contra la segregación espacial ,que incluyen las nuevas necesidades específicas de determinados grupos sociales, resultado de una nueva estructura de la población posmoderna y también procesos de participación dentro de la gestión de las viviendas como método de integración. O también la visión de las políticas urbanas desde un punto de vista sostenible y medioambiental, “que prime el cuidado del entorno y de la ciudad existente frente al crecimiento desmedido y cuyo principal exponente es la rehabilitación integrada de barrios”.

En este sentido, y teniendo como misión estos dos preceptos se han desarrollado políticas en Europa que se ocupan de cumplir este cometido de distintas formas, para optimizar el uso del parque de viviendas existentes. En muchos de los países con resultados avanzados en términos de optimización existe una **concepción de la vivienda vacía como un “tóxico urbano” no deseable, que conlleva un perjuicio al medio ambiente y a la sociedad**, dado que imposibilita la cohesión social y perjudica el derecho al acceso a la vivienda recogido en las diferentes legislaciones europeas.

6.5.2 El derecho a la vivienda en Europa.

Aunque cada país de la UE tenga su legislación y costumbres propias, el derecho a la vivienda está mucho más protegido en los países del centro-norte de Europa que en los países mediterráneos, en líneas generales.

El punto de partida que señala una gestión eficaz del parque de vivienda en algunos países más que en otros parte de dos premisas básicas:

- 1) La consideración de la vivienda vacía como un mal en el tejido urbano una patología económica, ecológica y social⁷⁵
- 2) La conservación de otros derechos fundamentales, en los que la vivienda es una premisa imprescindible para el desarrollo de los mismos y por tanto para evitar riesgos de exclusión social.

Por lo tanto le atribuyen a la vivienda un fin social, no solo una finalidad de mercado. En España, sin embargo el derecho a la vivienda está altamente ligado al derecho de la propiedad, la cual se considera inalienable, por lo que se considera la vivienda vacía como un problema individual de la persona propietaria, también si es una persona jurídica, lo cual da un resultado nefasto a la hora del cumplimiento del Art. 47 CE salvo en los casos que hemos señalados y algunas gestiones eficaces a nivel local que se hagan en España que sí tienen una visión “más europea” de la gestión de las viviendas y están teniendo un impacto positivo en el acceso al derecho a la vivienda.

Según una síntesis de un informe del Parlamento Europeo (PE)⁷⁶ Política de Vivienda en los Estados Miembros de la UE los países que más gastan en políticas de vivienda sobre su PIB son Los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido, (3% del PIB) países cuentan con los sectores de viviendas sociales de alquiler más extensos de la UE. Seguidamente están Austria, Dinamarca, Francia y Alemania (1-2% del PIB). Irlanda, Italia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo (1% del PIB) disponen de sectores amplios de viviendas en propiedad y de sectores de viviendas sociales de alquiler menores. El gasto del Estado en política de vivienda se limita por lo general a un aproximadamente. Y por último están los países más castigados por la recesión económica: Portugal, España y Grecia (inversión en vivienda inferior al 1% del PIB) donde las viviendas las ocupan normalmente sus propietarias, y con sectores mínimos de viviendas sociales de alquiler y sectores privados de alquiler de baja calidad y en declive.

Las políticas de vivienda, no obstante son muy variadas y diversas en cada país, el informe trabajado del PA refleja cuatro grandes bloques de políticas relacionadas con la vivienda que implementan los estados dirigidos a hacer la vivienda más asequible, normalmente mediante las desgravaciones y las ayudas; la **mejora de condiciones de los inmuebles**, que pueden llevar incluso ayudas a la demolición y la construcción de viviendas, aunque generalmente son para la rehabilitación de inmueble y de los suministros básicos; **el acceso a la vivienda**, mediante desgravaciones por la adquisición de la primera vivienda y programas locales o regionales de acceso a la vivienda; y **la intervención a las personas sin techo**, inherente a la exclusión social, el informe pone de manifiesto el crecimiento de *homeless* y de situaciones de infravivienda, señala que las principales causas del auge “*son variadas, pero entre ellas se incluyen los índices elevados de formación de familias y la inmigración repentina, el aumento de los porcentajes de disolución de familias, el aumento del paro (especialmente entre los jóvenes), los sistemas de seguridad social mal estructurados del sur y las reducciones de cobertura del norte, y el des internamiento de los pacientes psiquiátricos.*”. Señala igualmente que salvo en Francia y Reino Unido ninguno de los países tienen contemplados derechos para las personas sin techo, de hecho en España están a merced de la caridad de programas religiosos y sociales que principalmente se abastecer necesidades básicas como la alimentación, el aseo y el vestido.

Es necesario tener en cuenta también que el UE no regula en materia de vivienda pues este se establece por el principio de subsidiaridad, que también se aplica en los Estados para un mejor conocimiento del problema de vivienda, que se entiende que debe realizarse por intervención local.

⁷⁵ <http://www.paisajetransversal.org/2012/01/el-tratamiento-de-la-vivienda-vacia-en.html>

⁷⁶ Fuente: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_es.htm?textMode=on

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

Señaladas estas premisas analizaremos, brevemente la política de vivienda vacía y sobre los desahucios en Alemania y Francia para concluir si existe coherencia externa entre la LFSV y las directrices que se implementan en otros Estados. El motivo para la elección de estos países y no otros ha sido el equilibrio que estos tienen entre las viviendas en propiedad, el alquiler social y el privado que no tiene España.

6.6. La política de vivienda en Alemania⁷⁷

Alemania es un país con algo más de 82 millones de habitantes y una RPC de 25.474 €, al contrario de lo acontecido en España el precio de la vivienda disminuyó durante los primeros años de la pasada década (-3%). La construcción de vivienda ha sido un constante que ha ido menguando en los últimos años, aunque de manera sostenida.

Viene marcada por un importante equilibrio entre el régimen de alquiler y de posesión, siendo preponderante el régimen de arrendamiento.

6.6.1 Los desahucios en Alemania.

En cuanto a los desahucios, debe señalarse que el procedimiento es mucho más largo y dificultoso. “el impago de la hipoteca supone la cancelación del crédito por parte del banco y a exigir la devolución inmediata de todo el crédito. Sin embargo, se abre un periodo de negociaciones amistosas de tres meses que puede concluir en la condonación de la deuda y/o la dación en pago⁷⁸ o bien la persona deudora puede evitar el embargo o atrasarlo si se compromete a saldar la deuda⁷⁹ o puede declararse insolvente, pudiéndose librar de todas las obligaciones contraídas durante 6 años, durante los cuales pueden embargarle, además de tener que presentar todos sus ingresos.

No obstante si no se pudiera llegar a ese compromiso se procede a la subasta del mismo, que puede tardar más de un año. En este momento la persona propietaria es la encargada de proceder al desahucio o desalojo de la persona/familia, no el Estado. Si el desahuciado no tiene opciones económicas es el Estado, a través de sus programas de vivienda (Wohnungsberechtigungsschein)⁸⁰

Sin embargo, si la persona o familia desahuciada no tiene ingresos suficientes, el Estado, a través del programa “Hartz IV”⁸¹, subvenciona un nuevo hogar de acogida al desahuciado más una cantidad líquida mensual para su subsistencia. Consiste en una prestación mensual que se estima para asumir los gastos mensuales básicos de manutención. Hay varias modalidades de prestación, dependiendo del estado civil, la edad y el número de hijos/as⁸².

- ❖ Por lo tanto, los desahucios en Alemania, aunque no tengan una protección especial per se, los poderes públicos sí que tienen contempladas las alternativas que pueden surgir ante este problema. La cuestión de fondo es que en Alemania la vivienda vacía se contempla como un problema común y el derecho a la vivienda como un derecho fundamental, por ello el desahucio no se encauza por el Estado ni sus fuerzas del orden, sino que se ofrecen alternativas para que las viviendas cumplan su finalidad social.

⁷⁷ <http://www.api.cat/noticias/como-gestiona-europa-las-viviendas-vacias/>

⁷⁸ <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/11/12/suvienda/1352712558.html>

⁷⁹ <http://blogeuropeo.eu/2013/05/23/desahucios-europa-vs-espana/>

⁸⁰ <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/consejerias/alemania/webempleo/es/informacion/accesovivienda/index.htm>

⁸¹ <http://trabajofueradeespana.com/articulos/que-es-hartz-iv/>

⁸² Es de 384 € para adultos (306 € en caso de menores de 24 años y 345 € para adultos que vivan en pareja) y entre 224 € y 289 € por hijo, dependiendo de la edad de éste.

6.6.2 El tratamiento de las casas vacías en Alemania.

Situadas las premisas anteriores se analiza el tratamiento de las viviendas vacías en Alemania, ya que tienen un régimen de especial protección, en cuanto a la rehabilitación y la puesta en alquiler.

En primer lugar, señalar que la rehabilitación de la vivienda puede ser imponible y sujeta a subvenciones del Estado. El incumplimiento de los mandatos puede dar lugar a la multa, el alquiler forzoso, la expropiación por parte del Estado, o incluso la demolición, en caso de tratarse de una vivienda unifamiliar. Es reseñable este empeño de los poderes públicos para preservar un derecho fundamental y un bien urbano, que considera que debe tener condiciones óptimas para su uso, que este debe estar garantizado para cumplir su finalidad fundamental: la ocupación de la vivienda.

Con respecto al alquiler, tanto libre como público hay una mayor accesibilidad. Al alquiler privado mediante los anuncios en los periódicos de las grandes ciudades. Al alquiler público mediante agencias municipales, las "mitwohzentrale"⁸³, a las que existe bastante accesibilidad (web, teléfono estandarizado, oficinas presenciales) además de ofrecer los servicios de alquiler se asesora a ambas partes.

- ❖ Alemania, tiene un papel muy activo en la preservación de las viviendas y su puesta al mercado, llegando incluso a ser más dura que la ley andaluza en cuanto a la expropiación, que sería definitiva, ya que el Estado se encargará de que sea ocupada en régimen público.
- ❖ Es un sistema que, seguro que teniendo sus deficiencias, tiene una perspectiva holística en el acceso a la vivienda y la manutención de las familias, así el Estado cumple con su responsabilidad de una manera mucho más efectiva que en el caso español, incluso el andaluz, pese a los avances conseguidos.
- ❖ Como aportación a la LFSV, las viviendas libres en manos de particulares, en sistemas como el alemán también son tenidas en cuenta con un papel activo del Estado, si bien requiere una inversión y una visión muy responsable de los poderes públicos y de la sociedad, que después tiene unos resultados e impactos muy positivos.

6.7. Las políticas de vivienda en la República Francesa.

Francia es un país con casi 66 millones de habitantes, con un PIB per cápita mensual de 2600€⁸⁴, siendo salario mínimo Interprofesional (SMI) es de 1.458 € al mes⁸⁵, y salvo en el año 2009 su PIB ha sido positivo en la última década, aunque con una crecida moderada en los últimos años, que también reflejan el paso por la crisis.

6.7.1. El acceso a la vivienda en Francia.

6.7.1.1. Antecedentes

Desde 1945, el estado francés tuvo un papel activo en el desarrollo de políticas activas en la redistribución de la vivienda, introduciendo un impuesto sobre las rentas que contribuya a "fondo nacional para la mejora y el mantenimiento del hábitat rural y urbano", que sería el "*Fonds national d'amélioration de l'habitat*" (NHIF) (Fondo Nacional para la Mejora del Hábitat) que en 1971 pasará a ser "l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat" (ANAH)(Agencia Nacional de Mejoramiento de Vivienda).

⁸³ <http://www.mitwohzentrale.de/> o su versión en inglés http://www.mitwohzentrale.de/index.php?article_id=1&clang=1

⁸⁴ <http://www.datosmacro.com/pib/francia>

⁸⁵ <http://www.datosmacro.com/smi/francia>

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

No obstante fue en “los años noventa se tomó conciencia de la necesidad de establecer políticas globales para atender a los más desfavorecidos. Políticas que conjugaran las cuestiones de vivienda con la acción social en general.” La Loi Besson, de 1990 y las subsiguientes⁸⁶ que la completaron que concretaba en instrumentos de intervención específicos la nueva voluntad política, pretendía garantizar el derecho a la vivienda en el marco de la obligación de solidaridad, (Escajejo, 2011: 30)⁸⁷. Sin embargo esta ley no produjo los impactos deseados y el estado francés tuvo que rediseñar sus políticas de vivienda.

6.7.1.2. Actualidad

Tras algunas modificaciones, en 2007-2008⁸⁸ la entidad pública competente en materia de vivienda social en Francia es la l'Office public de l'habitat (Agencia Estatal de hábitat) y las oficinas públicas de planificación y construcción y es la entidad pública competente en materia de vivienda social francesa que se descentralizan en los HLM⁸⁹ (Habitation à Loyer Modéré) gestores sin ánimo de lucro de vivienda social en alquiler concertados con las Administraciones Públicas. La entidad pública competente en materia de vivienda social es la Agencia Estatal de hábitat. (Escajejo, 2011)

La legislación francesa a través del “Code de la construction et de l'habitation”. (Art. L411-1) define la vivienda social como “Vivienda colectiva o individual, urbana y rural, con las características técnicas y precio de coste determinado por decisión administrativa y para las personas con recursos modestos y familias. En estas casas se pueden añadir en las condiciones fijadas por decisiones administrativas, dependencias, anexos y jardines privados o comunitarios, unido o no los edificios. Además, (...) los locales auxiliares para uso común y todas las estructuras necesarias para la vida económica y social de estos conjuntos.”⁹⁰ Son, pues viviendas que están disponibles a porciones de la población que ven el acceso a la vivienda más dificultoso, pero necesario (discapacitados, embarazadas, familias con graves quiebras económicas, desahuciados, etc.). Además son susceptibles, en su caso, de obtener una ayuda económica a través del CAF⁹¹ (Caisses d'Allocations Familiales), que es el fondo Francés de asistencia para familias. Los más comunes son los APS (Allocation de Logement Sociale)⁹² y APL (Aide Personnalisée au Logement)⁹³, que se concede en función de los ingresos con una retrospectiva de los años conforme a la situación profesional/académica y el precio de la vivienda en la que vivas. Consiste en una transferencia a principios de mes. El nivel de ayuda depende del ingreso, tipo de alojamiento y renta^{94,95}

⁸⁶ “La ley de orientación para la villa, centrada en la cohesión social, de 1991, la ley relativa al hábitat de 1994, ley relativa a la diversidad del hábitat de 1995, ley relativa al suplemento de solidaridad de 1996 Ley nº 98-657 de 29 de julio de 1998. A esta ley le siguieron: la ley relativa a la solidaridad y renovación urbana de 2000, la ley de urbanismo y hábitat de 2003, la ley de programación de renovación urbana de 2003, ley que capacita a las entidades locales para la gestión de ayudas del estado de 2004, y la ley de programación para la cohesión social de 2005” (Citado por Escajejo, 2011: 30, citas 31 y 32).

⁸⁷ Escajejo, L. (2011). In Garrido, P, Gorrotxategui M. (Eds.), Políticas de movilización de vivienda en algunos países de Europa (Grupo de Estudios EKITEN-Thinking Ikasketa Taldea- UPV/EHU ed.) Universidad del País Vasco.

⁸⁸ Ordenanza Nº 2007-137 de 1 de febrero de 2007, se puede consultar en :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006055378>

⁸⁹ Más información en: <http://www.icfhabitat.fr/groupe/location-hlm>

⁹⁰ Más información en:

http://legifrance.com/affichCodeArticle.do?jsessionid=272BA9EF28B9CB52806924D8CD620893.tpdjo09v_3?cidTexte=LEGITEXT00006074096&idArticle=LEGIARTI000006825579&dateTexte=20141017&categorieLien=id

⁹¹ <http://www.caf.fr/qui-sommes-nous/presentation>

⁹² <https://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/logement-et-cadre-de-vie/les-aides-au-logement-0>

⁹³ <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F12006.xhtml>

⁹⁴ Fuente: <https://www.justlanded.com/espanol/Francia/Guia-Francia/Alojamiento/Asistencia-del-estado>

⁹⁵ Fuente: <http://www.paisajetransversal.org/2012/01/el-tratamiento-de-la-vivienda-vacia-en.html>

6.7.2 Las viviendas vacías en Francia.

Es a partir los finales de los 90 cuando empieza una política activa en materia de viviendas vacías, se crea el impuesto sobre viviendas vacías (*taxe sur les logements vacants*) y la tasa sobre la vivienda ocupada (*taxe sur les logements*), que son impuestos que están directamente relacionados con los presupuestos de las agencias de viviendas, estando sometido a una ingeniería fiscal más o menos compleja para lograr eficiencia económica (en este sentido véase Escajedo, 2011: 37 y 38).

Si bien hay que señalar que la Ley andaluza (4/2013) guarda bastantes similitudes con la política francesa de vivienda, aunque con salvedades, ya que en Francia existe una gran centralización y proteccionismo por parte del Estado en materia de vivienda, lo que ha dado lugar a políticas más uniformes, aunque ha sido en las localidades donde se ha tenido que adaptar a la realidad. La ley francesa es una “versión fuerte” de la LSFV, dado que contempla los mismos problemas, pero da lugar a distintas aplicaciones. En el caso francés es preciso destacar que el bagaje de las políticas de vivienda ya venía siendo impulsado desde décadas anteriores, por lo que les ha dado lugar a la revisión de las políticas de vivienda para lograr mayor efectividad de su fin con medios que garanticen la eficacia y la eficiencia.

En Francia, al igual que en Andalucía se prevé que las administraciones públicas puedan conocer las viviendas vacías casi por los mismos medios (facturas de luz, agua...) y otros (fichas inmobiliarias, visita al inmueble, si es necesario con orden judicial). La vivienda vacía se define en Francia como un lugar habitable (cerrada, techada, con instalaciones de agua y electricidad), vacío de muebles y que tenga una vacancia, como régimen general de 18 meses. En todo caso son las segundas viviendas, que puedan tener labores de rehabilitación, se utiliza menos de 30 días al año y que la vacancia sea ajena a la voluntad del titular.

Las medidas francesas que incentivan la puesta al mercado de las viviendas vacías se ejecutan, principalmente a través del ANAH; son las siguientes:

- 1) Ayudas económicas que incentiven el alquiler de las viviendas vacías (dependientes de *l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat* (ANAH) para que sean alquiladas durante más de 10 años.
- 2) Primas del ANAH para garantizar el pago del alquiler y la rehabilitación de la vivienda que pueden llegar hasta los 3000€
- 3) Ayudas para la gestión del alquiler (contrato, garantía de pago no íntegro, respeto al bien)
- 4) Relaciones fiscales bastante variadas que dependen de una serie de variables asociadas a la vivienda y que pueden ser acumuladas o excluyentes en régimen de amortización o reducción del IRPF.

Estos tipos se completan medidas punitivas, que lo que pretenden es incentivar la puesta en el mercado de las viviendas vacías.

- 1) **Impuesto a las casas vacías**, dirigida a conseguir el aumento del parque de alquiler de viviendas, que se aplican a través de los organismos municipales. Sin embargo no se cobra a cualquier vivienda, sino a las que sean habitables, lleven desocupadas más de 2 años y se sitúen en aglomeraciones urbanas de más de 200.000 habitantes con desequilibrios en la oferta y la demanda de vivienda.
- 2) **La requisición**. Se reinstauró en la Ley de lucha contra la exclusión social de 1998 (art. 52). Al igual que la ley andaluza, este instrumento **solo se prevé para las viviendas de personas jurídicas (bancos, compañías aseguradoras) que llevan desocupadas más de 18 meses**. El procedimiento, la duración y la finalidad son diferentes. Primer porque debe ser en pro de beneficio directo del derecho a la vivienda de personas desfavorecidas. En este caso el procedimiento lo inicia la figura del

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

alcalde/sa, quien en primer lugar hace un petición al ente propietario para que ponga la vivienda en el mercado, si no se alcanza el acuerdo puede expropiarle temporalmente el inmueble (entre 1 y 6 años). En este caso es el agente de vivienda quien se encarga de la rehabilitación, si es necesaria, (que no le deduce al ente propietario y que puede hacer que la requisición se prolongue hasta 12 años) y del contrato para las personas desfavorecidas que lo ocupen. No obstante el Estado francés, le paga al ente propietario un alquiler solo por los metros cuadrados. (Escajedo, 2011, 35-41)

6.7.3 Los desahucios.

En el país galo son frecuentes las daciones en pago, aunque también los desahucios forman parte de la realidad ya que puede existir liquidación de la condonación de deudas a través del patrimonio, desde 1994,⁹⁶ ya que los préstamos para la viviendas suelen ser inmobiliarios y no hipotecarios, siendo el Estado el último garante del pago de los plazos en caso de causas sobrevenidas a través de un impuesto previo que debe ser pagado al Estado⁹⁷, de esta manera el inmueble no lo respalda el préstamo. Además, el Banco de Francia puede actuar como intermediador, generalmente proponiendo un pago escalonado, la reducción de la tasa de interés o sugiriendo la venta del inmueble, pudiéndose así también prolongar el procedimiento.

En Francia se recuperó una ley de 1954 que prohíbe desahuciar en el periodo invernal (30 de octubre al 15 de marzo). Sin embargo, aunque esta tregua esté regulada, una vez pasado este periodo el estado francés sí ejecuta los lanzamientos con prontitud.

Se debe de añadir que en Francia los extranjeros no comunitarios no tienen los mismos derechos que la ciudadanía francesa o europea, por lo que muchas de las políticas los excluyen como Población Objetivo.

6.7.4. Conclusiones:

- ❖ Francia administra la vivienda conforme a su fin social y pretende evitar que este no sea cumplido.
- ❖ La centralización de los principios posibilitan que la lucha contra la vivienda vacía en Francia, aunque después exista una menor o mayor implicación por parte de los municipios es importante tener leyes nacionales que abarquen de manera holística la problemática de la vivienda. Por ejemplo, si a nivel nacional en España hubiera esta implicación la ley andaluza no sería tan pertinente y necesaria.
- ❖ La LFSV guarda ciertas similitudes con las líneas francesas, no obstante, el trabajo que lleva realizando el país vecino desde hace décadas en materia de vivienda no se asemejan ni por asomo a las políticas que se vienen desarrollando desde la Junta de Andalucía, pero sí hay que destacar el esfuerzo en la coherencia, sobre todo en materia de expropiación con el país vecino realizado por la Consejería de Fomento y Vivienda. Sin embargo es de tener en cuenta que Francia gestiona la vivienda a través de varios instrumentos que ya están consolidados y en Andalucía solo están comenzando con el Observatorio Andaluz de la Vivienda, aunque estén derogada la contabilización de las viviendas vacías.
- ❖ En el desahucio Francia actúa de una manera preventiva, siendo garantes del derecho a la vivienda y situándose en caso necesario entre la vivienda y el ente hipotecario, lo cual da una gran seguridad a la población.

⁹⁶ <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/11/12/suvienda/1352712558.html>

⁹⁷ http://www.huffingtonpost.es/2012/11/12/desahucios-asi-funcionan- n_2117226.html

CARMEN MARÍA MARTÍN CARRASCO

- ❖ Francia es un gran ejemplo de políticas que podrían adaptarse (no copiarse) en Andalucía, sin embargo, si la JA quiere tener unos impactos positivos en la gestión de las viviendas vacías y los desahucios debe ser consciente de que debe invertir en para la gestión de las viviendas, tanto públicas como privadas. Es la única forma de conseguir que se garantice el derecho a la vivienda (Art. 47 CE) y que haya un reparto equitativo de este bien, preferentemente en régimen de alquiler.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 Conclusiones

Tras la investigación realizada y los hallazgos alcanzados, es posible disponer ciertas conclusiones del TFM que se presenta para la superación del Máster Iberoamericano de Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Internacional de Andalucía.

Sin duda se ha constatado la importancia de la evaluación como herramienta de mejora continua de las intervenciones públicas. En este caso poniendo el foco en la política de vivienda, como una de las políticas clave en la actualidad en cualquier espacio territorial considerado.

En el objeto concreto de investigación se ha comprobado que la gestión del parque de viviendas andaluz y español ha sido insuficiente. Asimismo se han constatado las facilidades en materia fiscal y administrativa del régimen de propiedad de la vivienda frente al alquiler.

El derecho a la vivienda ha adquirido relevancia social y, en los últimos años, han surgido organizaciones como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) que reivindican la erradicación del desahucio y ponen los medios (organizativos y humanos) para que las personas que tienen un IPEH reclamen sus derechos ante el banco o caja.

En este contexto, la LFSV ha sido una ley que ha supuesto un gran avance en el derecho y en la concreción de competencias de la JA respecto a la protección del derecho a la vivienda. La LFSV, en su original diseño protege a las personas y familias desahuciadas con menos recursos.

Sin embargo, los procedimientos para ser beneficiaria de la protección son excesivos y muchos están en conocimiento de la Junta de Andalucía. La población objetivo es insuficiente, dado que se ha hecho una correlación errónea de las viviendas vacías propiedad de entes con capacidad de crédito y la demanda de vivienda de protección oficial por parte de las familias.

La LFSV es una ley paliativa, pues no incide directamente sobre el problema (desempleo) y sus efectos (desahucios). Para ser una política curativa debería incidir en las causas: desempleo, precariedad laboral, malas prácticas bancarias, cláusulas abusivas en los contratos hipotecarios, “laissez faire” del mercado de la vivienda durante toda la democracia.

7.2 Recomendaciones

Una vez realizado el análisis propuesto, a partir de los hallazgos logrados, es posible establecer un conjunto de recomendaciones y propuestas técnicas de mejora que, desde la perspectiva de la evaluación, pueden potenciar e impulsar una nueva política de vivienda. Estas recomendaciones son:

- ❖ **Incrementar el gasto en vivienda por parte de los poderes públicos.** Se recomienda una inversión inicial más amplia sobre vivienda, que se aproxime al 1% del PIB español y/o andaluz que podrá mantenerse o disminuirse, dependiendo de las necesidades y la efectividad de los planes.
- ❖ Diseñar políticas efectivas desde la Junta de Andalucía para la **gestión uniforme del parque de viviendas.**
- ❖ Avanzar en la gestión eficaz y eficiente de las viviendas, mediante **planes al alquiler** de la vivienda. En especial para aquellos perfiles que tengan más difícil el acceso: jóvenes, familias mono-parentales, mayores de 50 años en situación de desempleo.

CARMEN MARÍA MARTÍN CARRASCO

- ❖ Deberá atenderse a las necesidades de las familias, en especial aquella con hijos e hijas menores.
- ❖ Los precios del alquiler han de ser negociados, en ningún caso impuesto como una “tarifa plana” de la JA o de los Ayuntamientos.
- ❖ Deberá tenerse en cuenta el gasto de la familia en vivienda. Si han sido víctima de un desahucio sin condonación de la deuda, deberá descontarse esta deuda de los ingresos totales de la familia a la hora de hallar el IPREM.
- ❖ **Evitar** en las leyes que se desarrollen en materia de vivienda los **verbos propositivos**: “podrá desarrollarse”, “podrá crearse” pues estos hacen una mera declaración de lo que puede llegarse a crear, pero no les da propiamente competencia y mucho menos el presupuesto.
- ❖ Es mejor tener **pocos órganos, que sean productivos e uniformes**, que la posibilidad de crear muchos y que estos no se den en el territorio. Todos los órganos y mandatos deben llevar una **asignación presupuestaria** suficiente para su gestión.
- ❖ Realizar una **campaña de sensibilización** para la puesta en alquiler de las viviendas vacías, debiendo la JA y los Ayuntamientos garantizar una serie de derechos al propietario, tales como la garantía de pago parcial del alquiler y la desgravación fiscal. Y al arrendatario ayudas para el pago del alquiler con una duración mínima de dos años o hasta que la persona pueda ser solvente para el pago íntegro del alquiler, que no deberá suponer una carga de más del 25% de los ingresos familiares.
- ❖ **El nivel de protección de las personas desahuciadas debe ser mayor**, comprometiéndose a proteger efectivamente el derecho a la vivienda, pero también el **derecho a la salud y a la vida**, evitando situaciones de riesgos físicos y psíquicos e intentar paliarlos mediante una atención especializada para las personas desahuciadas y de sus hijos o hijas, especialmente cuando son menores, pues la pérdida de vivienda en la infancia puede provocar una serie de desajustes en su comportamiento, rendimiento escolar y relaciones sociales.
- ❖ En relación a la protección a la salud se recomienda realizar **un plan conjunto con el Servicio Andaluz de Salud para crear capacitación curricular al personal sanitario y psicológico** para la atención adecuada de las personas que están en riesgo o que son víctimas de desahucios, o bien externalizar el servicio garantizando la calidad y el acceso geográfico.
- ❖ Dar **capacidad a los Ayuntamientos para la expropiación de viviendas y locales** que lleven vacíos y sin alquilar más de 3 años. Sin embargo anteriormente deben ofrecerse **medidas de fomento** y establecer una negociación. En este sentido debe ofrecerse un régimen progresivo como el francés del tipo:
 - **Rehabilitación**= Ayudas a la rehabilitación (con mínimos y máximos o con el pago de un tanto por ciento de la rehabilitación, con límite) a cambio, bien de la puesta en alquiler efectiva, bien a la cesión por 10-15 años de la vivienda (proporcional a la inversión de la rehabilitación). En ningún caso debe ofrecerse a personas con un patrimonio más que solvente para realizar dicha inversión.
 - **Promoción al alquiler** para la persona arrendataria: protección de la vivienda, garantía del cobro parcial, descuento en el IBI durante un periodo ni inferior a 2 años, servicio gratuito de intermediación en caso de conflicto.
 - **Desincentivación a la vivienda deshabitada**. En virtud de distinta jurisprudencia establecer un gravamen más alto para las viviendas deshabitadas. En el caso de las viviendas y locales propiedad de las personas jurídicas se aplicaría con carácter

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

general, y en el de las personas físicas a partir de la tercera vivienda en propiedad de una misma persona o familia. Debiendo justificarse el efectivo uso de todas las segundas viviendas durante más de 20 días al año (facturas de luz y agua), o la incapacidad probada de tener demanda en régimen de alquiler, es decir, que haya estado en puesta en alquiler pero no haya encontrado inquilinos a un precio razonable.

- ❖ Todos los **planes de vivienda que se realicen deben ser evaluados**. Para ello los Ayuntamientos, en colaboración con la Junta de Andalucía deben diseñar un sistema de gestión y seguimiento que informe sobre la realización de los objetivos propuestos y que necesariamente haya un análisis de diagnóstico de intervención, que debe contar necesariamente con la siguiente información:
 - Número de viviendas y locales en el Municipio. En caso de existir entidades territoriales adjuntas y no autónomas en materia de vivienda se recomienda una cuantificación separada para un conocimiento más completo.
 - Número y localización de viviendas y locales vacíos y sus características (barrio, calle, número de habitaciones, motivos de la desocupación, estatus jurídico de la persona (física o jurídica) propietaria.
 - Cuantificación de la demanda de vivienda de social o de protección.
 - Cuantificación de las medidas de fomento que se pongan en marcha en el municipio: tipo, número e importe del gasto/ingreso generado en cada periodo mensual.
 - Perfil de los equipos encargados de la gestión de vivienda en los municipios. Desempeño de cada persona o grupo, sistema de organización, nivel de productividad.
 - Todos los baremos deberán de tener un sistema de soporte adecuado (sistema informático) y publicarse mensualmente.
- ❖ Se recomienda encarecidamente que las disposiciones en materia de vivienda que desarrolle la JA y los Ayuntamientos tengan una justificación en términos cuantitativos y cualitativos. En especial la JA debe realizar un **estudio de impacto económico** de las leyes y disposiciones que pretenda poner en marcha en materia de vivienda y si se tratase de una medida controvertida se debe realizar un **análisis de impacto normativo**. Es recomendable que sean realizados por especialistas en la materia (agencia externa) o encomendárselos a las universidades andaluzas con anterioridad a la puesta en marcha, debiendo establecerse un plazo de finalización.
- ❖ Los Ayuntamientos deben de contabilizar todas las viviendas y locales que tenga en propiedad, solo debiéndose reservar entre un 10-15% del total para situaciones de emergencia o para paliar problemas de riesgo de exclusión social, especialmente cuando hay menores en la familia.
- ❖ Evitar el escatime de gastos necesarios para solucionar el problema de la vivienda en Andalucía. Las partidas presupuestarias de la JA deben gestionarse en equilibrio, se trata de una materia en la es necesaria inversión suficiente. Deberá tratarse de gastar al año al menos el 90% de la partida en los presupuestos generales de la consejería competente en materia de vivienda, a menos que exista una justificación motivada que minore el porcentaje de inversión.
- ❖ Se recomienda el establecimiento de programas piloto con una duración máxima de 6 meses para el estudio del funcionamiento de las competencias adquiridas y la resolución de los conflictos que puedan plantearse. El objetivo será adecuar las administraciones públicas con

CARMEN MARÍA MARTÍN CARRASCO

competencia en materia de vivienda a las necesidades de la ciudadanía y no las necesidades de la ciudadanía a las medidas que existan en vivienda.

- ❖ Evitar que los barrios sometidos a ayudas a la rehabilitación sean únicamente barrios con marginalidad asociada. Todos los barrios andaluces son igualmente importantes. En caso de rehabilitación de los barrios marginales o periféricos deberá siempre estar acompañado de un plan social, de trabajo y formación (con la correspondiente partida presupuestaria) que conlleve una salida a la marginalidad, pues la rehabilitación de las viviendas debe suponer un instrumento en la salida a las situaciones, no como la solución a los problemas de marginalidad.
- ❖ Se propone un sistema de gestión por objetivos en un plazo de tiempo, es decir, que tanto la JA como los ayuntamientos acuerden unos objetivos a corto, medio y largo plazo, y en base a ello establecer una estipulación del cumplimiento, por ejemplo:
 - Objetivo 1: incrementar el parque de viviendas en alquiler de Andalucía en un 50%. Plazo: Medio-largo. (6-8 años). Medios: Política regional X, coordinada con Política municipal Y. Caracterización de equipos, estimación del rendimiento necesario para que se realice en el plazo previsto. Presupuesto total en el periodo, también desgornado por años. Solo para el objetivo a tratar.
 - Objetivo 2: incrementar el gasto en acciones de fomento de vivienda en alquiler, en la CAA, un 70%. Plazo: corto-medio. (2-5 años): Política regional A, coordinada con Política municipal B. Caracterización de equipos, estimación del rendimiento necesario para que se realice en el plazo previsto. Presupuesto total en el periodo, también desgornado por años. Solo para el objetivo a tratar.
 - Objetivo 3: Realizar políticas desde la JA o implementarlas desde el estado para que la dación en pago con condonación la deuda sea un derecho general de todos la ciudadanía, también con carácter retroactivo. Plazo: corto (0 a 2 años). Medidas (...). Presupuesto.
 - Objetivo 4: contabilización y caracterización de 300.000 viviendas vacías en Andalucía. Ofrecimiento de medidas de fomento a, al menos, un 50% de las viviendas. Plazo
 - Objetivo 5: Justificación a la JA de todas las viviendas que se vayan a construir en los municipios, así como el precio inicial de venta. Debe garantizarse que no exista un parque de viviendas vacías en el municipio superior a un 3% del total de las viviendas existentes.
- ❖ A las **agencias municipales de vivienda**: Mayor implicación con organizaciones que luchan por el derecho a la vivienda. Se recomienda ir a las reuniones y actos de las organizaciones, las agencias deben servir, además para el trabajo administrativo, para canalizar las demandas ciudadanas y poder así mejorar los planes/programas municipales de vivienda.
- ❖ A la **Plataforma de Afectados por la Hipoteca** y otras entidades similares:
 - Que continúe luchando por el derecho a la vivienda, no solo ante el desahucio.
 - Que desarrolle, un sistema de información a nivel regional y nacional para cuantificar el problema de los desahucios; los bancos y cajas que principalmente practican desahucios y las dimensiones personales y familiares que afectan.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

- Que reclamen la puesta en marcha efectiva del Observatorio de la Vivienda de Andalucía, del Sistema de información del Parque Residencial de Andalucía y el Registro de Viviendas deshabitada, así como su efectiva y suficiente partida presupuestaria y recursos humanos para llevarlos a cabo.
- Insistir en la presentación de mociones municipales contra los desahucios; medidas para la declaración de vivienda deshabitada.
- ❖ A los sistemas estadísticos: (INE, CGPJ, Consejería de fomento y vivienda)
 - La publicación de todas las estadísticas existentes en materia de vivienda. No solo a partir de 2004 o 2007.
 - Esfuerzo por hallar valores interanuales en las estadísticas de vivienda, también acumulados en años.
 - Mayor sencillez en el lenguaje.
 - Mayor sencillez del sistema de búsqueda, pues con los baremos actuales es difícil que las personas o grupos no instruidos en estadística obtengan información buscada.
 - El Colegio de Registradores: que proporcione tablas de información, no solo gráficos que ralentizan la obtención de información.
 - Recuperación de las estadísticas sobre vivienda perdidas en la reestructuración del sistema estadístico del extinto Ministerio de Vivienda

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Aguilar Villanueva, L. (1992.). In Antologías de Política Pública. (Ed.), (*Estudio introductorio y edición*). "El estudio de las políticas públicas" (Miguel Ángel Porrúa. ed.). México D.F.
- Aguilar, A. F. (septiembre 2009). *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?*, en contribuciones a las ciencias sociales, septiembre 2009, *Contribuciones a Las Ciencias Sociales*.
- Alonso Pérez, M., & Furio Blasco, E. La economía española del crecimiento a la crisis pasando por la burbuja inmobiliaria. Recuperado de: <http://ccec.revues.org/3212>
- Álvarez Figueroa, O. (2005). La evaluación como garante de la eficacia de la intervención pública. *X Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y De La Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005*,
- Andalucía Datos Básicos 2005, & Instituto de Estadística y Cartografía, Urbanismo, vivienda y construcción.
- Área de Derecho Constitucional, & Universidad Pablo de Olavide. (2006). In Departamento de Derecho Público (Ed.), *Materiales docentes de derecho constitucional I. área de derecho constitucional. Universidad pablo de Olavide*.
- Ballart, X. (1997). Gestión pública, análisis y evaluación de políticas. Delimitación de contenidos y bibliografía. *Revista De Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. 97*
- Baquero J.M. La municipalidad insumisa: Ayuntamientos que actúan contra bancos y desahucios . Recuperado de: http://www.eldiario.es/andalucia/enclave_rural/municipalidad-insumisa-Ayuntamientos-actuan-desahucios_0_225377462.html
- Baquero, J. M. Uno de cada tres pueblos se ha adherido ya al programa andaluz en defensa de la vivienda. Recuperado de: http://www.eldiario.es/andalucia/enclave_rural/municipios-Programa-Andaluz-Defensa-Vivienda_0_190731657.html
- Barba, J. C. (julio 23, 2011). Por qué Alemania evitó la burbuja inmobiliaria y España no lo hizo. Recuperado de: <http://www.colectivoburbuja.org/index.php/juan-carlos-barba/la-ley-del-suelo-y-la-burbuja-inmobiliaria/>
- Ley 4/2013 de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, Comunidad Autónoma de Andalucía (2013).
- Boxwell, R. J. (1994). *Benchmarking para competir con ventaja* (1st ed.) McGraw-Hill Interamericana de España.
- Brugué, Q. (2011). Recuperar la política desde la deliberación. *Revista Internacional De Organizaciones, nº7, Diciembre 2011.*,
- Bueno Suárez, C., & Osuna Llana J.L. (2013). Evaluación del diseño de políticas públicas: Propuesta de un modelo integral. *CLAD Reforma y Democracia. Caracas., No. 57*
- Burón Cuadrado, J.El tratamiento de la vivienda vacía en los países más avanzados de la UE. Recuperado de: <http://www.paisajetransversal.org/2012/01/el-tratamiento-de-la-vivienda-vacia-en.html>
- Bustelo Ruesta, M., & Bañón i Martínez, R. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*.
- Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf). Retrieved from <https://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/logement-et-cadre-de-vie/les-aides-au-logement-0>

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

- Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf). Caisses d'Allocations familiales (CAF). qui sommes-nous ? Retrieved from <http://www.caf.fr/qui-sommes-nous/presentation>
- Cardozo Brum, M. (2013). Políticas públicas: Los debates de su análisis y evaluación. *Andamios. Revista De Investigación Social*, 10(núm. 21, enero-abril,), pp. 39-59.
- Las cláusulas inaceptables más habituales en los contratos de hipoteca. (2013, 13.06.2013). *El País*
- Colau, A., & Alemany, A. (2013). *2007-2012 retrospectiva sobre desahucios y ejecuciones hipotecarias en España*. [Afectados por la Hipoteca.]
- Cronbach, L. J. (Ed.). (1963). *Course improvement through Evaluation*. (Cord Teachers College Re - 64, ed.)
- Crónica Global. Cataluña acumula el 22% de los desahucios en España. Recuperado de: <http://www.cronicaglobal.com/es/notices/2014/12/cataluna-acumula-el-22-de-los-desahucios-en-espana-14122.php>
- Crouch, C. (2004). *Posdemocracia* (1st ed.) Taurus Ediciones.
- datosmacro.com.PIB en Francia. Recuperado de: <http://www.datosmacro.com/pib/francia>
- datosmacro.com.Salario medio interprofesional. Francia. Recuperado de: <http://www.datosmacro.com/smi/francia>
- Desahucios: Así funcionan las leyes hipotecarias en otros países de Europa. . (2012). *Huffington Post*.
- EFE. (2011, 19.11.2011). Las claves del sistema electoral en España: Ley D'hont, número de escaños, circunscripciones.
las claves del sistema electoral en España: Ley D'hondt, número de escaños, circunscripciones...
ver más en: [Http://www.20minutos.es/noticia/1225147/0/elecciones-generales-20-noviembre/ley-dhondt/votos-circunscripciones-espanas/#xtor=AD-15&xts=467263](http://www.20minutos.es/noticia/1225147/0/elecciones-generales-20-noviembre/ley-dhondt/votos-circunscripciones-espanas/#xtor=AD-15&xts=467263) . 20 Minutos
- EL Mundo. Alternativas al desahucio: Del hogar de acogida alemán a la benevolencia italiana. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/11/12/suvienda/1352712558.html>
- Emergencia habitacional en el estado español. la crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de los derechos humanos* (2013). In Observatorio Desc, &Plataforma de Afectados por la Hipoteca (Eds.)
- Escajedo, L. (2011). In Garrido, P, Gorrotxategui M. (Eds.), *Políticas de movilización de vivienda en algunos países de Europa* (Grupo de Estudios EKITEN-Thinking Ikasketa Taldea- UPV/EHU ed.) Universidad del País Vasco.
- Estadística de Hipotecas (H), & Instituto Nacional de Estadística. (marzo de 2014). In Instituto Nacional de Estadística (INE) (Ed.), *Reseña metodológica*. Madrid.
- Etxebide. Presentación. Recuperado de: https://www.euskadi.eus/x39-contgen/es/contenidos/informacion/presentacion_etxebide/es_etxecont/presentacion.html
- Etxezarreta Etxarri, A. (2010). Vivienda vacía e intervención pública en la comunidad autónoma del país vasco en el contexto europeo. *Revista De Economía Crítica*, (10), 4-26.
- Euríbor-rates. Recuperado de: <http://es.euribor-rates.eu/>
- Europa Press. (2015, 11.02.2015). El precio de la vivienda sube un 2,5% en 2014. *Hoy.es*

- Feinstein, O. N. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. *Información Comercial Española, ICE: Revista De Economía*, (836), 19-32.
- Gálvez Muñoz, L. (2013). Una lectura feminista del austericidio. *Revista De Economía Crítica*, (15), 80-110.
- Garvía, R. (1998). *Conceptos fundamentales de Sociología*. (2001st ed.). Fuenlabrada, Madrid: Alianza Editorial.
- Gaya, A. ¿Cuál es la política de vivienda en la unión europea? Recuperado de: <http://www.api.cat/noticias/como-gestiona-europa-las-viviendas-vacias/>
- Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.(2007).
- Golay, C., & Özden, M. En Programa Derechos Humanos del Centro Europa - Tercer Mundo (CETIM) (Ed.), *El derecho a la vivienda. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales*.
- González Mancebo, J. A., & Osuna Llana. (2000). In Ministerio de Asuntos exteriores y Cooperación, Universidad de Sevilla. (Ed.), *Manual de gestión de evaluaciones para la cooperación española*. Madrid:
- Guba, E.G. y Lincoln, Y.S. (1989). *fourth generation evaluation*. Sage Newbury Park, CA.,
- Huelva 24.Los ayuntamientos de IU se declaran municipios libres de desahucios. Recuperado de: http://huelva24.com/not/40107/los_ayuntamientos_de_iu_se_declaran_municipios_libre_de_desahucios/
- IFC HABITAT. Devenez locataires d'un logement ICF. Recuperado de: <http://www.icfhabitat.fr/groupe/location-hlmI>
- Instituto Nacional de Estadística. *Estadística de transmisiones de derechos de la propiedad. Resultados por comunidades autónomas y provincias. Compraventa de viviendas por meses, comunidades, ciudades autónomas y provincias y régimen y estado*
- Instituto Nacional de Estadística. *Hipotecas constituidas sobre el total de fincas por naturaleza de la finca*.
- Instituto Nacional de Estadística. *Índice de precios de vivienda. Medias anuales. Base 2007. Índices por CCAA: General, vivienda nueva y de segunda mano*
- Instituto Nacional de Estadística. (2013). *INE censos de población y vivienda 2011. Edificios y viviendas. Datos provisionales*. Nota de prensa INE.
- Irekia. Gobierno Abierto. País Vasco. El servicio de mediación hipotecaria del gobierno vasco resuelve satisfactoriamente el 60% de los expedientes de desahucio tramitados. Recuperado de: <http://www.irekia.euskadi.net/es/news/12821-servicio-mediacion-hipotecaria-del-gobierno-vasco-resuelve-satisfactoriamente-los-expedientes-desahucio-tramitados>
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. (Vigente hasta el 1 de julio de 2007),
- Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del estatuto de autonomía para Andalucía., (2007).
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. (2011).
- Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la administración de justicia y del instituto nacional de toxicología y ciencias forenses., (2012).

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

- Junta de Andalucía. Programa en defensa de la vivienda. Recuperado de: http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/portal-web/web/areas/vivienda/programa_defensa_vivienda/texto/958ab1d5-0ecf-11e2-8014-7faa87c35fe8#prevencion
- LEY 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros. (1997).
- Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.(1999).
- Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos.(2001).
- Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras. (2002).
- Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo. (2005).
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía. (2014).
- Just Landed. Asistencia del estado. Como obtener ayuda financiera para alojamiento. Recuperado de: <https://www.justlanded.com/espanol/Francia/Guia-Francia/Alojamiento/Asistencia-del-estado>
- Laboratorio Jurídico sobre Desahucios. (2014). Informe sobre la constitucionalidad de la ley 4/2013 de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. *Derecho Civil. Facultad De Derecho y CC. EE. y EE. Universidad De Córdoba.*
- Mény, Y. (1992). In Thoenig J., Morata F.,ed and Carril S. M. d.,trad (Eds.), *Las políticas públicas =Politiques publiques*. Barcelona: (esp): Ariel.
- Ministerio de Fomento. Gobierno de España. El planeamiento urbanístico español. Origen de la heterogeneidad actual y claves para mejorarla. Recuperado de: http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ESTUDIOS/Libro_blanco/Plane_urba_esp.htm
- Ministerio de Fomento, & Gobierno de España. El planeamiento urbanístico español. origen de la heterogeneidad actual y claves para mejorarla. Recuperado de: http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ESTUDIOS/Libro_blanco/Plane_urba_esp.htm
- Ley 10/2012, de 20 de noviembre, *por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la administración de justicia y del instituto nacional de toxicología y ciencias forenses*.(2012).
- Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo., (2009).
- Ministerio del Empleo y Seguridad Social y Gobierno de España. (<http://www.empleo.gob.es/es/mundo/consejerias/alemania/webempleo/es/informacion/accesovivienda/index.htm>). Web empleo Alemania.
- Möbliertes Wolnem auf Zeit. Recuperado de: <http://www.mitwohnzentrale.de/>
- Molina. I. (1998). *Conceptos fundamentales de ciencia política* (2011th ed.). Fuenlabrada (Madrid): Alianza Editorial.
- VIII Conferencia Bienal Internacional de la Sociedad Española de Evaluación: "Evaluación, Transparencia y Democracia (Producer), & Montero, G. (Director). (2013). *La evaluación*

- de la gestión pública como mecanismo de concreción de la democracia en Iberoamérica.* [Video/DVD] 2013: Universidad de Sevilla.
- Naredo Péres J.M. (2010). Naredo, J.M. (2010) «El modelo inmobiliario español y sus consecuencias», *boletín CF+S*, 44, pp. 13-27. Recurso electrónico en línea: <http://habitat.ag.upm.es/boletin/n44/ajnar.html> [consulta: 18 de febrero de 2015]. *Boletín CF+S*, 44, Pp. 13-27.,
- Naredo Pérez, J. M. (2009). La cara oculta de la crisis: El fin del boom inmobiliario y sus consecuencias. *Revista De Economía Crítica*, (7), 118-133.
- Núñez Tabales, J., Caridad y Ocerin, J. M., & Ceular Villamandos, N. (2007). La subida de los precios de la vivienda: Factores determinantes. *Boletín De La Real Academia De Córdoba De Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes*, (152), 305-320.
- Observatorio Vasco de la Vivienda. Quiénes somos. Recuperado de: https://www.euskadi.eus/r41-ovquien/es/contenidos/informacion/quienes_somos/es_quienes/quienes_somos.html
- Osuna Llana, J. L., & Márquez Guerrero, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas* Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- Osuna, J. L., Márquez, C., Cirera, A., & Vélez, C. (2000). In IDR. (Ed.), *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla.
- Parlamento Europeo. (1996). *Política de vivienda en los estados miembros de la UE. Síntesis*
- Plataforma de Afectados por la Hipoteca. Localiza las cláusulas abusivas de tu hipoteca ¿cómo localizo las cláusulas abusivas que hay en mi contrato hipotecario?. Recuperado de: http://pahaltpenedes.blogspot.com.es/p/localiza-las-clausulas-abusivas-de-tu_9.html
- Plaza, E. Desahucios: Europa vs España. Recuperado de: <http://viscagava.cat/2013/05/16/desahucios-europa-vs-espana/>
- Polaino Navarrete, M. (2004). Las reformas penales de 2003: Paradigma de hipertrofia legislativa. *Crónica Jurídica Hispalense: Revista De La Facultad De Derecho*, (2), 291-382.
- Ponce Solé, J. *El dret a la justícia: Tutela judicial és retallable? la regressió i la irreversibilitat en relació a l'art 24 CE.* [El Derecho a la Justicia: ¿la tutela judicial es recortable? La regresión y la irreversibilidad en relación al arte 24 CE.] (Universidad de Barcelona ed.)
- Ponce Solé, J. (2013). *Dictamen jurídic relatiu a les possibilitats i requeriments legals de actuació del Ajuntament de Terrassa respecte a l'habitatge buit o desocupat de titularitat privada en protecció de l'interès general.* . Universidad de Barcelona.:
- Ponce Solé, J. (2014). *Dictamen jurídic relatiu a les possibilitats i requeriments legals de actuació de l'ajuntament de terrassa respecte a l'habitatge buit o desocupat de titularitat privada en protecció de l'interès general* [Dictamen jurídico relativo a las posibilidades legales de actuación del ayuntamiento de Tarrasa respecto a la vivienda vacía o desocupada de titularidad privada en protección del interés general]. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Ordonnance n° 2007-137 du 1 février 2007 relative aux offices publics de l'habitat.
- Code de la construction et de l'habitation . Partie législative. livre IV : Habitations à loyer modéré.titre ier : Dispositions générales.chapitre unique. modificado por la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 - art. 144 JORF 14 décembre 2000 (2000).
- Rodríguez Alonso, R. (2009). In Boletín CF+S 47/48. Sobre la (in)sostenibilidad en el urbanismo (Ed.), *La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos*. Madrid.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA LEY ANDALUZA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.

- Rodríguez Alonso, R. (2002). La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos. *Ciudades Para Un Futuro Más Sostenible*,
- Rossi, P., & Freeman, H. (1989). Evaluación. *Un enfoque sistémico para programas sociales*. . México: Trillas.
- Roth, A. (2006). Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación, Bogotá, aurora. 2006). *Aurora. Bogotá*,
- Salazar Vargas, C.47 las políticas públicas son "las sucesivas res - puestas del estado (del "régimen político" o del "gobierno de turno") frente a situaciones social - mente problemáticas (Salazar, 1994). Recuperado de:
http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf
- Service-Public.Fr. Aide personnalisée au logement (APL). Recuperado de:
<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F12006.xhtml>
- Subirats, J. (2006). Algunos puntos clave sobre la evaluación de políticas públicas con especial interés al caso de las políticas sociales. *Numero 21, julio-diciembre*, 17.
- Trabajo fuera de España. ¿Qué es HARTZ IV? Recuperado de:
<http://trabajofueradeespaña.com/articulos/que-es-hartz-iv/>
- Vallés, J. M. (2000). *Ciencia política. Una introducción* (4ª ed.). Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Vergés Escuin, R. (2012). Estadísticas de vivienda libre en España. 1987-2011. series operativas de compraventas y precios. *Estadística Española*, 54(179), 375-420.
- VV.AA. (2012). Alternativas al desahucio: Del hogar de acogida alemán a la benevolencia italiana. *El Mundo*