

ACCESO A LA VIVIENDA EN LA ÉPOCA DE LA «GENTRIFICACIÓN» Y DE LA «TURISTIFICACIÓN». EL DISTRITO CASCO ANTIGUO DE SEVILLA COMO CASO DE ESTUDIO: LEGISLACIONES ADMINISTRATIVAS A PRUEBA

Housing access at the time of «gentrification» and «touristification». The *casco antiguo* district of Seville as a case of study: administrative legislation to evaluation

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.29.Ext.6554>

GABRIELE VESTRI

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo (acreditado Contratado Doctor)
Universidad de Cádiz

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7959-0458>

Gabriele.vestri@uca.es

RESUMEN

En este trabajo se aborda la cuestión del derecho de acceso a la vivienda en las circunstancias peculiares que introducen la *gentrificación* y la *turistificación* del Distrito Casco Antiguo de Sevilla. Tras esclarecer el contenido de los dos escenarios, el estudio se enfoca en el análisis de las condiciones legislativas que identifican el acceso a la vivienda en Andalucía y más concretamente en la muestra de estudio. Concretamente el ensayo se aproxima a la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, al Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler y finalmente al Plan Municipal de Viviendas Suelo y Rehabilitación del TM Sevilla 2018-2023. En todo caso interesa verificar la relación entre las legislaciones tratadas y el ejercicio material del derecho a la vivienda.

Palabras claves: acceso a la vivienda, *gentrificación*, *turistificación*, Distrito Casco Antiguo de Sevilla.

ABSTRACT

This paper addresses the issue of the right of housing access in the peculiar circumstances that introduce the gentrification and touristification of the Casco Antiguo District of Seville. After clarifying the content of the two scenarios, the study focuses on the analysis of the legislative conditions that identify housing access in Andalusia and more specifically in the study sample. Specifically, focused in the Law 1/2010, of March 8, regulating the right to housing in Andalusia, to Royal Decree Law 7/2019, of March 1, on urgent measures regarding housing and rent and finally to the Municipal Plan of Housing Land and Rehabilitation of the TM Sevilla 2018-2023. In any case, it is important to verify the relationship between the legislations treated and the real exercise of the right to housing.

Keywords: access to housing, gentrification, touristification, Casco Antiguo District of Seville.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN, 2. EL CONCEPTO DE «GENTRIFICACIÓN Y DE TURISTIFICACIÓN» EN LA LITERATURA RECIENTE, 3.1. Consideraciones sobre el proceso de *gentrificación* del Distrito Casco Antiguo de Sevilla, 4. AVANCES DE LA LEY 1/2010, DE 8 DE MARZO DE ANDALUCÍA, 5. EL PLAN MUNICIPAL DE VIVIENDA, SUELO Y REHABILITACIÓN DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE SEVILLA, 6. BREVES INDICACIONES ACERCA DEL REAL DECRETO LEY 7/2019, DE 1 DE MARZO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE VIVIENDA Y ALQUILER, 7. A MODO DE CONCLUSIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El 19 de marzo de 2010 se publicó la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía. Durante estos más de nueve años de vigencia de la ley, España, Andalucía y más concretamente Sevilla han sido testigos de acontecimientos económicos y sociales que han marcado, principalmente en tema de vivienda, un periodo histórico francamente complejo. Existen hoy zonas de la ciudad, el Distrito Casco Antiguo es un ejemplo, que deben confrontarse con dos realidades que parecen limitar el conseguimiento del contenido de la ley. Se trata de la «*gentrificación*» y la «*turistificación*» a las que la capital andaluza está asistiendo (o está sufriendo), desde un periodo relativamente reciente.

La ley, que debe actuar como norma marco en la materia, asume hoy un papel fundamental en el entendimiento de las políticas públicas actuales y futuras de la Junta de Andalucía en la materia. Papel que tendrá que ser (re)dibujado a la luz de la introducción del Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. Así mismo resulta interesante el análisis del Plan municipal de vivienda, suelo y rehabilitación del término municipal de Sevilla 2018-2023 que sin duda nos entrega un enfoque pormenorizado de la realidad habitacional de la ciudad. En definitiva, el acceso a la vivienda en la época de la *gentrificación* y de la *turistificación* deberá ser investigado a la luz del compromiso o del «*laissez faire*» de las políticas municipales, autonómicas y nacionales.

Nos parece relevante advertir desde ahora que este trabajo tiene su punto de partida en el necesario y previo análisis axiológico de la Ley 1/2010, de 8 de marzo. Se trata de razonar sobre la relación sistemática y necesaria que debería de existir entre el derecho a la vivienda y el derecho de acceso a la vivienda. La investigación tiene que dirigirse hacia la comprobación de si la norma mencionada consigue el ejercicio del derecho, es decir el acceso a la vivienda como ejercicio del derecho a la vivienda, o si, *contrario sensu*, se queda como una cuestión meramente teórica.

En esta misma línea de ideas, parece importante abordar el acceso a la vivienda considerando los logros y los desafíos de la ley andaluza.

En otras palabras, es necesario verificar si en la actualidad la norma continúa reuniendo las condiciones para perfeccionar, optimizar y garantizar el acceso a la vivienda en Andalucía o si es necesario un replanteamiento de la legislación en la materia.

Evidentemente la Ley 1/2010, de 8 de marzo por si sola no puede ser suficiente, por eso parece razonable un análisis comparado de aquellas legislaciones administrativas¹, nacionales y municipales que con la norma autonómica establecen, por lo menos aparentemente, un marco común sobre el acceso a la vivienda.

Al margen de lo indicado cabe mencionar desde ahora que la Ley 1/2010, de 8 de marzo, así como el Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler se originaron como obligada respuesta al dictado constitucional que encomienda a los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada establecido en el artículo 47 de la Constitución Española (en adelante CE). En este mismo sentido actúa el Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante EAA) que en su artículo 25 establece que: «*Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten*».

Así mismo, el EAA en el artículo 37.1.22 blinda el acceso a la vivienda estableciendo como principio rector de las políticas públicas que los poderes de la comunidad autónoma deberán garantizar «*El uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas*».

2. EL CONCEPTO DE «GENTRIFICACIÓN Y TURISTIFICACIÓN» EN LA LITERATURA RECIENTE

Sin ánimo de profundizar en estas líneas y conscientes de la abundante bibliografía sobre el tema, nos parece sin embargo útil indicar los conceptos básicos de *gentrificación* y de *turistificación* que deben servir como base de apoyo del presente estudio.

En el caso de la *gentrificación* y aunque sea notorio, debemos recurrir a la ideóloga del término, la socióloga británica Ruth Glass, que en 1964 compuso el neologismo a partir de «*gentry*», palabra que remite a la pequeña nobleza terrateniente en Inglaterra, a la buena sociedad, a las personas bien nacidas, en un sentido peyorativo. Esta nueva palabra tiene por lo tanto un sentido crítico en relación con el proceso que designa. En Londres, en los años sesenta, se trataba de la rehabilitación del antiguo entorno popular a través de su apropiación por parte de parejas ricas o con alto poder de adquisición, en particular en el distrito de *Islington*, ubicado en el norte de la ciudad².

Más recientemente el concepto ha asumido características bien marcadas, aunque en ningún caso ha perdido la esencia de su origen. Es el caso de Carmen Vázquez Varela que fue quizá la pionera nacional en abordar el tema. La autora, en un trabajo que podríamos definir casi un estudio que compendia diferentes teorías doctrinales sobre el tema, parece inclinarse en la identifi-

¹ El concepto de «legislaciones administrativas» debe ser entendido en su vertiente literal, es decir, se trata de comparar normas y/o protocolos de diferentes Administraciones Públicas que operan en el mismo ámbito funcional.

² Véase R. GLASS, «*Introduction*» in Centre for Urban Studies (dir.), London, Aspects of change, London, Macgibbon & Kee, 1964, pp. 12-41.

cación original de la *gentrificación* introduciendo además la idea de una *gentrificación* en el casco histórico de las ciudades, concretamente de Madrid³.

García Herrera introduce el concepto de «*elitización*» considerando «*que este vocablo recoge la esencia de clase inherente al proceso, a la vez que permite la inclusión de los segmentos medio-altos que son una parte muy importante del mismo*»⁴. Muy interesante parece la posición de Neil Smith, que identifica la teoría del “*rent gap*” o brecha de renta. Sucede cuando en un barrio tras ser abandonado por las clases medias que han optado por la residencia suburbana soporta una «*desinversión crónica, cuyo resultado es una depreciación del barrio y de su stock residencial hasta llegar al punto de que su valor de renta de capitalización, es más bajo que el posible valor del suelo en óptimas posibilidades de uso, produciéndose la brecha de renta, desequilibrio lo suficientemente grande como para asegurar un beneficio resultante de la reinversión necesaria para su renovación*»⁵.

Se trata en definitiva de un proceso de reconfiguración de la ciudad en el que se intentan utilizar estrategias de «*guetización*» contra las clases populares para que abandonen sus barrios y por ende sus viviendas, para que se instalen finalmente nuevos grupos adinerados y capitalistas⁶.

Más reciente es el concepto de *turistificación* que «*alude al impacto que tiene la masificación turística en el tejido comercial y social de determinados barrios o ciudades*»⁷. Un impacto que según la literatura más reciente parece haber provocado diferentes efectos: 1. Incremento de tensiones en los mercados inmobiliarios locales, causando un creciente desplazamiento espacial de ciertas capas de la población⁸, 2. Desposesión de los vecinos estimulada por la rápida turistificación de sus barrios⁹, 3. la progresiva marginalización de presencias, prácticas y consumos «no deseados» mediante políticas gubernamentales de tolerancia-cero¹⁰, 4. Promoción de nuevas formas de ocio hedonista, mercantilizado y juvenil durante las horas nocturnas, con consecuentes tensiones en la convivencia dentro de la comunidad¹¹, 5. Desapari-

³ En este sentido Véase: C. VÁZQUEZ VARELA, “La gentrificación. Un modelo de segregación socioespacial en ciudades postindustriales”. En *Documentos de Investigación e Geografía Humana*. Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Madrid, 1996 y «Espacio urbano y segregación social. Procesos y políticas en el casco histórico de Madrid», Tesis Doctoral, 1996.

⁴ L.M. GARCÍA HERRERA, “Elitización: propuesta de un término en español para la gentrification”. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, Vol. VI, nº 332, diciembre 2001. Consultable en <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-332.htm> [17-04-2019].

⁵ Véase N. SMITH, “On The Eviction of Critical Perspectives”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 32.1 March 2008 195–7, p. 198.

⁶ Se trata de una definición que sin duda ha sido influenciada por la literatura indicada pero también por trabajos más recientes. Entre otros, JANOSCHKA Michael, «Gentrificación en España reloaded», *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, núm. 60, 2018 pp. 24-33. D. SORANDO ORTÍN, “Gentrificación: las grietas de la ciudad”, *Minerva: Revista del Círculo de Bellas Artes*, núm. 28, 2017, pp. 51-52. I. DÍAZ PARRA, “Viaje solo de ida. Gentrificación e intervención urbanística en Sevilla”, *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, núm. 122, 2015, pp. 145-166.

⁷ En Fendú BBVA, “Turistificación, neologismo válido”, 2017 <https://www.fundeu.es/recomendacion/turistificacion-neologismo-valido/>. [18-04-2019].

⁸ M. PIXOVÁ, J. SLÁDEK, “Touristification and awakening civil society in post-socialist Prague. Protest and resistance in the tourist city”, En *Contemporary geographies of leisure, Tourism and mobility*. Routledge, London, 2016, pp. 73-89.

⁹ M. JANOSCHKA, J. SEQUERA, “Gentrification in Latin America: addressing the politics and geographies of displacement”. *Urban Geography*, 2016, pp. 1-20.

¹⁰ J. CUMMINGS, “Confronting favela chic: The gentrification of informal settlements in Rio de Janeiro, Brazil”. *Global gentrifications: Uneven development and displacement*, 2015, 81-99.

¹¹ J. NOFRE, E. GIORDANO, A. ELDRIDGE, J.C. MARTINS, J. SEQUERA, “Tourism, nightlife and planning: challenges and opportunities for community liveability in La Barceloneta”. *Tourism Geographies*, 2018, pp. 1-20.

ción de la tradicional venta al por menor y la manufactura, reemplazadas por negocios orientados al turismo¹², y finalmente, 6. La relación entre «turistificación urbana»¹³ y crisis de vivienda¹⁴. En este sentido, todo parece apuntar a que la *turistificación* es impulsada por plataformas que profesionalizan la economía colaborativa y que además contribuyen a crear conflictos en los barrios de las ciudades¹⁵.

Se trata entonces del impacto que tiene para el residente de un barrio o ciudad el hecho de que los servicios, instalaciones, comercios y viviendas (y el acceso a ellas), pasen a orientarse y concebirse pensando más en el turista que en el ciudadano-vecino que vive en ellos permanentemente.

Estos dos factores, *gentrificación* y *turistificación*, son a nuestro juicio elementos directamente relacionados con el derecho de acceso a la vivienda.

3.1 Consideraciones sobre el proceso de *gentrificación* del Distrito Casco Antiguo de Sevilla

En la actualidad los centros de las ciudades de determinados municipios deben enfrentarse principalmente a problemas de desocupación habitacional y a las viviendas secundarias¹⁶. Según el último censo oficial de población y viviendas, correspondiente a 2011, España contaba con un total de 25,2 millones de inmuebles, de los que 18,1 millones eran viviendas principales, 3,7 secundarias y 3,4 millones eran viviendas vacías¹⁷. El Casco Antiguo de Sevilla no es una excepción y evidentemente la vivienda vacía y secundaria se convierte en un obstáculo en el acceso a la vivienda.

Ahora bien, si las viviendas vacías y desahitadas son representativas de la realidad habitacional actual, esto, debe ser analizado con respecto al proceso de cierta fluctuación poblacional que Sevilla empezó a soportar hace unos años, una fluctuación que se tradujo en un desplazamiento de las personas de un barrio a otro. En este sentido, Altuna Isasmendi, en el año 2006, estudió los movimientos que operaban en la ciudad¹⁸. Considerando la organización de la ciudad en Distritos (Casco Antiguo, Macarena, Nervión, Este, Sur y Triana-Remedios), el autor detectó que el Distrito Este fue el único que incrementó exponencialmente su población. Todos los demás Distritos perdieron población. Porcentualmente hablando y teniendo en cuenta el número de personas que habitaban el Casco Antiguo, este último fue el barrio que más población perdió, un 6,89%¹⁹. Este abandono parece corresponder a un cambio en el número de miembros por

¹² S. GONZÁLEZ, P. WALEY, "Traditional retail markets: The new gentrification frontier?" *Antipode*, 45(4), 2013, pp. 965-983.

¹³ G. ASHWORTH, S.J. PAGE, "Urban tourism research: Recent progress and current paradoxes". *Tourism Management* 32(1), 2011, pp. 1-15. doi:10.1016/j.tourman.2010.02.002.

¹⁴ D. LEE, "How Airbnb short-term rentals exacerbate Los Angeles's affordable housing crisis: Analysis and policy recommendations". *Harv. L. & Pol'y Rev.*, 10, 2016, p. 229.

¹⁵ J. GIL, J. SEQUERA, "Expansión de la ciudad turística y nuevas resistencias. El caso de Airbnb en Madrid", *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 41 septiembre-diciembre, 2018, p. 18. DOI/empiria.41.2018.22602.

¹⁶ Véase <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e244/viviendas/p02/l0/&file=05003.px&L=0> [20-06-2019].

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ El año 2002 fue último periodo analizado.

¹⁹ M.A. ALTUNA ISASMENDI, "La composición de los hogares en el municipio de Sevilla. Evolución, análisis territorial interno y comparación con otros ámbitos". *Anduli Revista de Ciencias Sociales*, núm. 5, 2006, p. 99.

hogar, principalmente compuestos por uno o dos miembros, que en el caso del Casco Antiguo llegó a representar a más de la mitad de los hogares²⁰.

En otras palabras, el Casco Antiguo inició un proceso de (re)estructuración convirtiéndose en un entorno poco familiar y determinando, en la actualidad, el asentamiento de habitantes con la renta per cápita más alta de toda la ciudad²¹. Evidentemente, a un mayor poder adquisitivo le corresponde un mayor incremento de los precios de la vivienda libre y de los alquileres, elementos estos que favorecen la realización de la *gentrificación*²². Hoy, el barrio, ya *gentrificado*, está soportando las consecuencias de la *turistificación* con los consiguientes problemas de acceso a la vivienda.

4. AVANCES DE LA LEY 1/2010, DE 8 DE MARZO DE ANDALUCÍA

Establece el punto I.6 de la Exposición de motivos de la norma que: *«para asegurar la realización del derecho a la vivienda como derecho social, se ha previsto en el Estatuto de Autonomía un sistema general de garantías, que obligan al Parlamento andaluz a aprobar las correspondientes leyes de desarrollo que incluyan las prestaciones vinculadas para su ejercicio, a la vez que expresamente se establece la protección jurisdiccional ante los actos de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma que vulneren el ejercicio de tal derecho»*. Así mismo prosigue la Exposición de motivos, punto IV.1 que *«La ley regula el conjunto de facultades y deberes que integran este derecho [derecho de acceso a una vivienda digna], así como las actuaciones que para hacerlo efectivo corresponden a las Administraciones Públicas andaluzas y a las entidades públicas y privadas que actúan en este ámbito sectorial, creando un marco legal que habrá de ser desarrollado por vía reglamentaria, por ser este el nivel normativo apropiado en atención al carácter técnico de las medidas a desarrollar y al carácter siempre cambiante del supuesto de hecho»*.

Se trata de dos pilares fundamentales que finalmente convierten la ley andaluza en una norma *«única y singular dentro del panorama legislativo español»*²³, al menos en el momento en el que fue aprobada. Así es, la ley que nos ocupa aborda cuestiones técnicas pero también de eficacia del ejercicio del derecho a la vivienda impuesto por la CE.

En este mismo sentido se pronuncia el artículo 24.1 que opera como protección jurisdiccional de los derechos en el momento en que establece la exigibilidad del derecho a la vivienda: *«Las personas titulares del derecho que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 5 de esta Ley podrán exigir de las Administraciones públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada, en los términos establecidos en la presente Ley, mediante el ejercicio de las acciones que procedan de acuerdo con los procedimientos que establezcan*

²⁰ *op. cit.*, p. 106.

²¹ Véase por ejemplo https://sevilla.abc.es/economia/sevi-renta-habitantes-casco-antiguo-doble-bellavista-201901172327_noticia.html [28-05-2019].

²² Según el portal Idealista.com, en diciembre de 2019 en el Casco Antiguo de Sevilla la vivienda libre costaba 3.002 euros por m/q (la media en Sevilla capital es de 2.075 euros m/q). <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/venta/andalucia/sevilla-provincia/sevilla/>. [22-01-2020].

El precio del alquiler, a junio de 2019, se situaba en 11,70 euros m/q en el Casco Antiguo (la media de Sevilla Capital es de 10,50 euros). <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/andalucia/sevilla-provincia/sevilla/>. [22-01-2020].

²³ N. ALVAREZ BORJA, "El derecho a la vivienda en Andalucía", *Revista Digital CEMCI*, núm. 24 octubre-diciembre 2014, p. 16.

las leyes procesales del Estado». Cabe mencionar que dicha exigibilidad afecta a las Administraciones Públicas involucradas, por lo tanto no solamente la Junta de Andalucía, como previsto por el artículo 148.1.3 de la CE (Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda), sino también las Administraciones Municipales, según lo establecido en el artículo 25.2ª, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en materia de urbanismo y vivienda). Además, la Ley 1/2010 de Andalucía, amplía el concepto de viviendas sobre las cuales las Administraciones Públicas deben de admitir su compromiso. De hecho, el artículo 1 (Objeto de la ley), no define la tipología de viviendas por lo tanto se debe entender que las Administraciones Públicas involucradas deben actuar para favorecer tanto el derecho de acceso a las viviendas protegidas así como el acceso a las viviendas del mercado libre²⁴. Este último inciso es quizá una de las novedades más incisivas de la ley. En definitiva, se otorga a la vivienda una función social que en el caso de Andalucía se vio reflejada además, en la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

Como se puede deducir, el papel de las Administraciones Públicas es trascendental y evidentemente debe manifestarse en acciones concretas. El mismo artículo 4 de la Ley 1/2010 de Andalucía se ocupa de identificar las actuaciones correspondientes:

«La actividad que realicen las administraciones públicas andaluzas en desarrollo de la presente ley se dirigirá a hacer efectivo el ejercicio del derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada, mediante:

- a) El ejercicio de las potestades de planeamiento urbanístico, de manera que posibilite el acceso a la vivienda de promoción libre para aquellas personas que tengan recursos económicos suficientes.*
- b) El ejercicio de las potestades de planeamiento urbanístico, la promoción y acceso a una vivienda protegida, en propiedad o en arrendamiento, a las personas titulares del derecho que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 5 de la presente ley.*
- c) El favorecimiento del alojamiento transitorio.*
- d) La promoción de la rehabilitación y conservación del parque de viviendas existente.*
- e) El ejercicio de las potestades de inspección administrativa y sancionadora en materia vivienda.*
- f) Actuaciones de fomento para evitar la existencia de viviendas deshabitadas».*

Evidentemente las actuaciones mencionadas tienen el riesgo de mantenerse empíricas sin la creación de modelos e instrumentos que las puedan realizar. A tal propósito, la norma que nos ocupa, se premura a indicar, en su artículo 9, las ayudas públicas y otras medidas de fomento con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda digna:

- «a) Préstamos cualificados.*
- b) Subsidiaciones de los préstamos.*
- c) Ayudas para facilitar el pago de las cantidades entregadas anticipadamente a la adquisición de la vivienda.*

²⁴ Artículo modificado según establece el artículo 1 de Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

d) Ayudas para facilitar el pago del precio de la vivienda o de la renta del arrendamiento.

e) Ayudas específicas a los jóvenes u otros colectivos con especial dificultad para el acceso a la vivienda.

f) Ayudas a las personas promotoras.

g) Ayudas para fomentar la oferta de viviendas en régimen de arrendamiento y el arrendamiento con opción de compra, dando prioridad para el acceso a estas modalidades a las unidades familiares con rentas más bajas.

h) Medidas para el desarrollo del suelo residencial con destino a viviendas protegidas. Se fomentarán especialmente las actuaciones de los promotores públicos.

i) Cualesquiera otras que se estimen convenientes».

No cabe duda que el análisis de la norma, por lo menos en materia de acceso a la vivienda, que es lo que nos interesa en este trabajo, demuestra una auténtica ambición del legislador andaluz. Debemos reconocer que el modelo que implanta la ley andaluza es moderno y parece responder a una exigencia social que cada vez se hace más patente. Sin embargo, en la actualidad, Sevilla y el Distrito Casco Antiguo más concretamente, no parecen haberse beneficiado en su integridad, de las actuaciones previstas por la norma. El número de viviendas deshabitadas y no principales sigue siendo elevado. Así mismo, la demanda de acceso a las vivienda sigue en aumento.

Evidentemente, y así como establece la norma analizada, es necesario verificar la efectividad de los planes municipales que encuentran obligada cabida en la regulación del acceso a la vivienda.

5. PLAN MUNICIPAL DE VIVIENDA, SUELO Y REHABILITACIÓN DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE SEVILLA

El artículo 11 de la Ley 1/2010 de Andalucía encomienda a los municipios (y a la administración de la Junta de Andalucía), la elaboración de los planes de vivienda y suelo²⁵.

Dichos planes deberán contener como mínimo (art. 13.2 Ley 1/2010 de Andalucía):

«a) La determinación de las necesidades de vivienda de las familias residentes en el municipio, al objeto de concretar la definición y cuantificación de actuaciones protegidas que se deban promover y las soluciones e intervenciones públicas que se deban llevar a cabo.

b) Las propuestas de viviendas de promoción pública y su localización.

c) Los alojamientos transitorios que se consideren necesarios y la determinación de los equipamientos que se deben reservar a tal fin.

d) Las propuestas de actuaciones dirigidas a fomentar la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas y que mejoren la eficiencia de uso de dicho parque de viviendas.

e) Las medidas tendentes a la progresiva eliminación de la infravivienda.

f) Las propuestas de cuantificación y localización de las viviendas protegidas, en sus diferentes programas.

²⁵ Artículo 11.1 Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía: «La Administración de la Junta de Andalucía y los ayuntamientos elaborarán sus correspondientes planes de vivienda y suelo, conforme a lo dispuesto en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen».

g) *El establecimiento de los procedimientos de adjudicación.*

h) *Las medidas necesarias para el seguimiento y aplicación del Plan.*

i) *Las restantes medidas y ayudas que se consideren necesarias para garantizar la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada».*

En la actualidad, el Municipio de Sevilla cuenta con el Plan Municipal de Viviendas Suelo y Rehabilitación del TM Sevilla 2018-2023 que, en su conjunto, representa la herramienta municipal mediante la cual la administración local cumple con el dictado legislativo mencionado.

En materia de acceso a la vivienda, es de justicia señalar que el Ayuntamiento de Sevilla, a través de Emvisesa²⁶, mantiene activos los programas para limitar las viviendas vacías, problema este que parece ser el principal responsable en el ejercicio del acceso a la vivienda. Especialmente existe el soporte directo para alquilar las viviendas vacías (la entidad adjudica la vivienda y se encarga de pagar el alquiler al propietario)²⁷. Así mismo existe la compra de las viviendas por parte de la entidad²⁸.

A pesar de estas acciones, el PMVS no parece ser la respuesta decisiva frente a las necesidades habitacionales de Sevilla y del Distrito Casco Antiguo.

Según EMVISESA, en el casco antiguo de Sevilla: *«en este momento, la característica más significativa del parque de vivienda del Distrito Casco Antiguo tiene que ver con la elevada proporción de viviendas de tipo secundaria y vacía, es decir, no principales, sino destinadas a otro uso diverso al residencial. Se trata de casi un tercio del parque residencial distribuido en un 18% de viviendas secundarias y un 11% de viviendas vacías, con diferencia el mayor índice de uso secundario y de deshabitación simultáneo del TM. Al mismo tiempo padece del mayor índice de presión turística residencial, proporción del uso del parque residencial destinado a alquileres turísticos de corta duración en proporción al parque disponible, concentrándose en este Distrito de forma casi exclusiva, ya que más de un 20% aparece destinado a VFT²⁹. En barrios como la Alfalfa o Santa Cruz [ambos barrios del Distrito Casco Antiguo], se superan el 34% y el 42% respectivamente».*

En términos empíricos, los datos ofrecidos por PMVS se suman al Informe publicado por la conocida empresa Airbnb que fundamentalmente establece que³⁰: 1. *«El tamaño de la oferta en Airbnb en Sevilla es demasiado pequeña para tener un efecto en la escasez de vivienda disponible»*, 2. *«Las casas*

²⁶ Empresa Municipal de Vivienda, Suelo y Equipamiento de Sevilla S.A.

²⁷ Véase <https://www.emvisesa.org/2018/01/09/emvisesa-aprueba-los-cuatro-primeros-contratos-de-alquiler-de-viviendas-vacias-privadas-para-su-uso-social-y-ultima-la-puesta-en-marcha-de-la-primera-convocatoria-municipal-para-la-compra-de-viviendas/> [29-05-2019].

²⁸ Véase por ejemplo <https://www.emvisesa.org/dispones-de-una-vivienda-vacia-sevilla-llena-todos-ganamos/captacion-de-viviendas-vacias-en-compra/> [29-05-2019].

²⁹ El Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos, en el artículo 3 establece que «Se entiende por viviendas con fines turísticos aquellas ubicadas en inmuebles situados en suelo de uso residencial, donde se vaya a ofrecer mediante precio el servicio de alojamiento en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma habitual y con fines turísticos. Para una literatura más detallada sobre viviendas con fines turísticos, véase, entre otros, R. PÉREZ GUERRA, "Algunas consideraciones sobre el régimen jurídico-administrativo de los pisos turísticos: las viviendas turísticas versus los apartamentos turísticos. Especial referencia a la comunidad autónoma de Andalucía", *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 51, mayo 2019, pp. 1-24.

³⁰ AIRBNB, "Informe Airbnb en Sevilla", Diciembre 2018. Se puede consultar en: https://2sqy5r1jf93u30kwzc1smfqt-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/12/201812_DataReport_Seville.pdf. [3-05-2019]. Los datos no están pormenorizados por Distritos sino que recopilan la realidad de la ciudad en su totalidad.

vacías, la falta de vivienda social y la paralización de nuevos proyectos inmobiliarios son factores con un efecto mucho mayor que la oferta vacacional en Airbnb. El número de viviendas vacías en la ciudad representa el 14,3% del total de viviendas (337.000 en la ciudad, de acuerdo con el último censo del INE). Hay 23 veces más casas vacías en Sevilla, que oferta profesional de casas enteras en la plataforma Airbnb» y 3. «Los ingresos obtenidos a través de Airbnb ayudan a quienes más lo necesitan a poder pagar su hipoteca o alquiler y llegar a fin de mes».

En definitiva, si la administración pública debería utilizar los datos estadísticos como elemento de reflexión para políticas públicas que favorecen el acceso a la vivienda, la plataforma Airbnb parece utilizar los datos como respuesta a su «buena actitud» hacia las aparentes exigencias ciudadanas.

Ahora bien, parece existir, estos sí, un indicativo común entre los datos aportados: Sevilla y más concretamente el Distrito Casco Antiguo se enfrentan al problema del elevado número de viviendas vacías que de una forma u otra colisiona con la necesidad habitacional (acceso a la vivienda) por un lado y la creciente demanda turística por el otro. Evidentemente dos realidades contrapuestas que quieren, necesitan y parecen «disputarse» el mismo espacio: las viviendas vacías y secundarias.

6. BREVES INDICACIONES ACERCA DEL REAL DECRETO LEY 7/2019, DE 1 DE MARZO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE VIVIENDA Y ALQUILER³¹

Parece evidente que el acceso a la vivienda mantiene una estrecha reciprocidad con el arrendamiento urbano. Se trata de una situación que crea una dinámica compleja, de hecho, el arrendamiento se vuelve indispensable cuando resulta difícil la adquisición de la vivienda.

Ahora, en el contexto de este trabajo nos interesan particularmente las motivaciones que en su día impulsaron el real decreto en materia de alquileres. La norma encuentra su punto de partida en la respuesta necesaria que el gobierno quiso proporcionar frente a la reforma que en 2013³² sufrió la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. La exposición de motivos establece que: «*La reforma liberalizadora de 2013, además de no dar los resultados esperados en lo relativo al incremento de la oferta de vivienda y la moderación de los precios, ha situado al arrendatario de una vivienda como residencia habitual en una posición de debilidad que no responde a las condiciones mínimas de estabilidad y seguridad con las que se debe dotar al inquilino de una vivienda en posesión de justo título*».

En diferentes aspectos entonces el real decreto en objeto parece retrotraerse al periodo anterior a la reforma del año 2013³³ aunque sí introduce ciertas novedades que parecen enmarcarse en la voluntad de reajustar el mercado del alquiler frente a las necesidades habitacionales. Es el caso del papel que el artículo 25.7, por ejemplo, reconoce al derecho de adquisición preferente a favor de las Administraciones Públicas. En definitiva se trata de

³¹ Vigente desde 6 de marzo de 2019 y convalidado el 3 de abril por la Diputación Permanente del Congreso.

³² Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

³³ Por ejemplo en materia de denegación de la prórroga por necesidad del arrendador persona física (artículo 9.3).

un mecanismo que al menos teóricamente ejerce un control sobre las ventas, sobre todo cuando estas se hacen a favor de fondos de inversión. Aunque este procedimiento no sea el usual, la norma otorga una clara señal acerca de la voluntad que la administración pública mantiene sobre la cuestión. Es de entender que en caso de adquisición preferente la administración pública actuará según los cauces legales que permitan la asignación de la vivienda adquirida, garantizando, por lo menos axiológicamente, el derecho de acceso a la vivienda.

El real decreto no parece haber intervenido en el contexto del incremento de los precios del alquiler, de hecho, el aumento de los precios parece representar la consecuencia de la *turistificación*. Un informe relativamente reciente del conocido portal Fotocasa afirma que: «Un 34% de los inquilinos cree que la oferta de alquiler residencial es menor a causa del alquiler turístico. El 81% ha notado que en el último año los precios de los alquileres se han encarecido donde residen o donde quieren residir. El 86% de los inquilinos se ha visto obligado a subir el presupuesto inicial durante el proceso de búsqueda y 7 de cada 10 inquilinos tiene la percepción de que los propietarios cada vez se decantan más por el alquiler turístico»³⁴. En este sentido, lo único que parece aportar la ley en cuestión es el artículo segundo punto tres cuando, en materia de régimen de propiedad horizontal, establece que el uso de viviendas con fines turístico deberá ser autorizado por «[...] el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación [...]».

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

Decía Tomás de Aquino que la ley es «una prescripción de la razón, en vista del bien común y promulgada por el que tiene al cuidado la comunidad»³⁵. Efectivamente, las leyes objeto de estudio deben ser consideradas y analizadas como un instrumento que responde a unas exigencias sociales y que por lo tanto permiten verificar si el contenido de la norma y su aplicación cumplen, en la actualidad, con su afán. En definitiva, conocer si han logrado la realización de su «bien común» y si, entonces, las condiciones de acceso a la vivienda han mejorado debido a las normas tratadas.

Sin duda las normas y los protocolos estudiados identifican un avance en la materia. La Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía fue en su día una legislación innovadora que puso en el foco de atención no solo el acceso a la vivienda sino también el ejercicio del derecho de acceso. El más reciente Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, toma conciencia de los problemas que acarrea una gestión empresarial de los alquileres y de las ventas, cuyo elemento predominante es el lucro económico. En el caso de Sevilla, el Plan Municipal de Viviendas Suelo y Rehabilitación del TM Sevilla 2018-2023, junto con las políticas públicas del municipio, identifican la voluntad de ligar el acceso a la vivienda con las meras obligaciones impuestas por las leyes correspondientes.

³⁴ Fotocasa, «La visión de los inquilinos frente al alquiler turístico», 2017 en <https://prensa.fotocasa.es/wp-content/uploads/2017/06/Presentaci%C3%B3n-Visi%C3%B3n-alquiler-tur%C3%ADstico-inquilinos.pdf> [28-05-2019].

³⁵ T. DE AQUINO, «Suma Teológica» I-II, cuestión 90, artículo 1.

Ahora bien, ninguna de las medidas previstas en las normas analizadas es en su conjunto negativa, todo lo contrario, sin embargo y estrictamente en el ámbito del estudio que nos ha ocupado, parecen ser extemporáneas con respecto a las transformaciones que, por ejemplo, el Distrito Casco Antiguo de Sevilla, está manteniendo en materia de acceso a la vivienda. La *turistificación* por un lado y la *gentrificación* por el otro, actúan como barrera frente al ejercicio del derecho universal de acceso a la vivienda. La *turistificación* se ha convertido en el modelo de desarrollo económico de ciertos municipios mientras que la *gentrificación* parece ser una mutación de la misma *turistificación*. La creación del barrio sobre exigencias turísticas conlleva el aumento de los precios de venta y alquiler con el consecuente abandono de las viviendas por parte de determinadas clases sociales, estimulando finalmente el uso de la *turistificación* como herramienta de la *gentrificación*. En otras palabras, el Distrito Casco Antiguo de Sevilla debe enfrentarse a una paradoja a la que las legislaciones estudiadas no otorgan respuesta. Las viviendas vacías y las viviendas secundarias representan la realidad de la muestra analizada y, contemporáneamente, existe una insatisfecha demanda de acceso a la vivienda. Esta incongruencia pone de manifiesto los límites de la voluntad político-jurídica en la materia haciendo además que siga ampliándose la horquilla entre las diferentes clases sociales en términos de acceso habitacional.

El derecho es la herramienta preferente para que se regule la *turistificación* y la *gentrificación*. El Municipio de Sevilla debe dotarse de una legislación clara y específica que regule las viviendas turísticas que ofertan los particulares a través de conocidas aplicaciones informáticas y que finalmente sirva para reglar la *turistificación*. Parece necesaria una política que fomente el desplazamiento de parte del turismo y el ocio hacia barrios que no sean únicamente los céntricos. Así mismo es necesario un (re)planteamiento de la organización municipal-urbanística frente a la *gentrificación*. Parecen necesarias medidas concretas que: 1) estén encaminadas a reducir la desigualdad entre centro y periferia mediante inversiones en los barrios de la ciudad en lugar de apostar únicamente por infraestructuras grandiosas (la mayoría de las cuales se hacen en el centro ciudad), 2) es fundamental controlar el precio del alquiler, así como, 3) fomentar el arraigo del comercio convencional.

Las medidas descritas no desconocen la importancia del turismo ni tampoco el hecho de que existe un desarrollo dinámico y cíclico de los barrios, sin embargo, la actual situación define un modelo de desarrollo socio-económico del Distrito Casco Antiguo de Sevilla (y por extensión de la ciudad), volcado a satisfacer las necesidades del turismo con consecuencias desfavorables para la ciudadanía. Se trata en definitiva de entender el progreso de la ciudad como un rompecabezas cuyas piezas determinan la fisonomía del distrito. Realidad que inequívocamente debe girar alrededor del necesario derecho de acceso a la vivienda que en la actualidad parece ser mantenido en segundo plano.

BIBLIOGRAFÍA ESENCIAL

AIRBNB, "Informe Airbnb en Sevilla", Diciembre 2018. Se puede consultar en: https://2sqy5r1jf93u30kwzc1smfqt-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/12/201812_DataReport_Seville.pdf. [03-05-2019].

- ALTUNA ISASMENDI M.A., "La composición de los hogares en el municipio de Sevilla. Evolución, análisis territorial interno y comparación con otros ámbitos". *Anduli Revista de Ciencias Sociales*, núm. 5, 2006.
- ALVAREZ BORJA N., "El derecho a la vivienda en Andalucía", *Revista Digital CEMCI*, núm. 24 octubre-diciembre 2014.
- ASHWORTH G., PAGE S.J., "Urban tourism research: Recent progress and current paradoxes". *Tourism Management* 32(1), 2011. doi:10.1016/j.tourman.2010.02.002. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2010.02.002>
- CUMMINGS J., "Confronting favela chic: The gentrification of informal settlements in Rio de Janeiro, Brazil". *Global gentrifications: Uneven development and displacement*, 2015. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447313472.003.0005>
- DÍAZ PARRA I., "Viaje solo de ida. Gentrificación e intervención urbanística en Sevilla", *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, núm. 122, 2015. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612015000100007>
- FENDÉU BBVA, "Turistificación, neologismo válido", 2017 <https://www.fun-deu.es/recomendacion/turistificacion-neologismo-valido/>. [18-04-2019].
- FOTOCASA, "La visión de los inquilinos frente al alquiler turístico", 2017 en <https://prensa.fotocasa.es/wp-content/uploads/2017/06/Presntaci%C3%B3n-Visi%C3%B3n-alquiler-tur%C3%ADstico-inquilinos.pdf> [28-05-2019].
- GARCÍA HERRERA L.M., "Elitización: propuesta de un término en español para la gentrification". *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, Vol. VI, nº 332, diciembre 2001. Consultable en <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-332.htm> [17-04-2019].
- GIL J., SEQUERA J., "Expansión de la ciudad turística y nuevas resistencias. El caso de Airbnb en Madrid", *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 41 septiembre-diciembre, 2018, p. 18. DOI/empiria.41.2018.22602. <https://doi.org/10.5944/empiria.41.2018.22602>
- GLASS R., "Aspects of change Introduction" in Centre for Urban Studies (dir.), London, Londres, Macgibbon & Kee, 1964.
- GONZÁLEZ S., WALEY P., "Traditional retail markets: The new gentrification frontier?" *Antipode*, 45(4), 2013. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2012.01040.x>
- JANOSCHKA M., "Gentrificación en España reloaded", *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, núm. 60, 2018.
- JANOSCHKA M., SEQUERA J., "Gentrification in Latin America: addressing the politics and geographies of displacement". *Urban Geography*, 2016. <https://doi.org/10.1080/02723638.2015.1103995>
- LEE D., "How Airbnb short-term rentals exacerbate Los Angeles's affordable housing crisis: Analysis and policy recommendations". *Harv. L. & Pol'y Rev.*, 10, 2016.
- NOFRE J., GIORDANO E., ELDRIDGE A., MARTINS J.C., SEQUERA J., "Tourism, nightlife and planning: challenges and opportunities for community liveability in La Barceloneta". *Tourism Geographies*, 2018. <https://doi.org/10.1080/14616688.2017.1375972>
- PÉREZ GUERRA R., "Algunas consideraciones sobre el régimen jurídico-administrativo de los pisos turísticos: las viviendas turísticas versus los aparta-

- mentos turísticos. Especial referencia a la comunidad autónoma de Andalucía”, *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 51, mayo 2019.
- PIXOVÁ M., SLÁDEK J., “Touristification and awakening civil society in post-socialist Prague. Protest and resistance in the tourist city”, en *Contemporary geographies of leisure, tourism and mobility*. Routledge, London, 2016.
- SMITH N., “On The Eviction of Critical Perspectives”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 32.1-195-7, marzo 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00773.x>
- SORANDO ORTÍN D., “Gentrificación: las grietas de la ciudad”, *Minerva: Revista del Círculo de Bellas Artes*, núm. 28, 2017.
- DE AQUINO T., “Suma Teológica” I-II, cuestión 90, artículo 1.
- VÁZQUEZ VARELA C., “La gentrificación. Un modelo de segregación socioespacial en ciudades postindustriales”. En *Documentos de Investigación e Geografía Humana*. Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Madrid, 1996.
- “*Espacio urbano y segregación social. Procesos y políticas en el casco histórico de Madrid*”, Tesis Doctoral, 1996.