

La vivienda en España en el siglo XXI

Diagnóstico del modelo residencial y
propuestas para otra política de vivienda

Aitana Alguacil Denche
Julio Alguacil Gómez
Juan Arasanz Díaz
Guillem Fernández Evangelista
José León Paniagua Caparrós
Sonia Olea Ferreras
Víctor Renes Ayala

RESUMEN EJECUTIVO



La vivienda en España en el siglo XXI

**Diagnóstico del modelo residencial
y propuestas para otra política de vivienda**

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

1. Una consideración adecuada de la vivienda no puede ser simple, unidireccional, unidimensional, unilateral, sino compleja e integral. La comprensión unidimensional de la vivienda como objeto económico no sólo no es suficiente, sino plenamente distorsionadora. Por ello, este Informe entiende que la clave del análisis del modelo residencial es considerar la vivienda como un bien para la satisfacción de una necesidad, y no la consideración de la vivienda como un objeto de inversión para el beneficio, ya que el alojamiento de la población en condiciones adecuadas es un satisfactor que garantiza la necesidad básica de subsistencia/salud. La vivienda es un espacio vital, imprescindible para la socialización, para ser parte de una sociedad, es decir, es un factor de inclusión social de primer orden. Es cierto que solemos referirnos a la vivienda convencionalmente como una “necesidad”, incluso como una necesidad que tiene una evidente dimensión “social”. Pero no podemos tener una visión simplista que no nos descubra el sentido completo de esta necesidad social.

2. Éste será el objetivo de este Informe, analizar el modelo residencial español como modelo que condiciona la función de la vivienda como satisfactor de la necesidad básica de alojamiento, que es la resultante práctica de la satisfacción de la necesidad fundamental de subsistencia/salud en sentido integral. Para ello este Informe se estructura en cuatro grandes apartados, teniendo siempre muy presente que todos ellos, y los capítulos en que se desarrollan, interaccionan determinándose mutuamente y explican el singular modelo residencial español.

3. La hipótesis que guía este Informe, de acuerdo con esto, puede formularse de la siguiente manera:

“El modelo residencial queda estructurado por tres factores:

1. el modelo de producción de vivienda en propiedad y la producción como finalidad e inversión, que es el factor más determinante del modelo residencial, [apartado primero];

2. el acusado y permanente desajuste entre oferta y demandas - necesidades de vivienda, [apartado segundo];

3. el equilibrio/des-equilibrio en la ordenación del territorio y su impacto en la estructura y en la cohesión social, [apartado tercero]; y

4. la conjunción de estos tres factores se ha interpuesto con la necesidad de que el modelo residencial responda a la exigibilidad de la vivienda como un derecho, y las propuestas y orientaciones políticas para hacerlo efectivo, [apartado cuarto]”.

4. El resultado de este trabajo se sitúa entre la constatación de un fracaso reiterado (el de una política económica y social, y la imposibilidad de reclamar la efectividad de un derecho) y la expresión de una esperanza expresada a través de unas propuestas alternativas a la situación actual que, en relación con la política de vivienda, requieren un largo plazo de aplicación para obtener resultados efectivos.

Primera parte

La vivienda como inversión y el modelo residencial

1. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL MODELO DE PRODUCCIÓN RESIDENCIAL

1. Los primeros capítulos analizan el modelo de producción de vivienda que, junto con los criterios de ordenación del territorio, reflejan en cada momento, el modelo residencial que ha decidido construirse. Se analiza cómo se ha construido el parque residencial con efectos duraderos, o sea, lo que se puede denominar la oferta de viviendas a partir de la producción de viviendas en sus diferentes modalidades, desde la vivienda libre, la vivienda de VPO, y el alquiler de vivienda. Con ello, se hace visible cómo la producción de viviendas en España durante la primera década del siglo XXI ha respondido fundamentalmente al concepto de vivienda como objeto de inversión, es decir, de un producto del que se puede obtener altas rentabilidades en un corto plazo, y por tanto, alejado de una respuesta equilibrada social y territorialmente, a las demandas y necesidades de alojamiento.

Dado este modelo de producción de viviendas, podemos concluir que la estructura del parque residencial español es, al menos, “peculiar” pues tiene características “singulares” respecto al resto de Europa. De manera esquemática le podemos calificar como un modelo de oferta de vivienda con las siguientes características.

2. **Cuantitativo.** El modelo de producción de vivienda ha sido meramente cuantitativo. Se ha producido más que nunca (las viviendas iniciadas superaban anualmente las 200.000 durante los primeros años de la década de los 90, para incrementarse hasta las 300.000 en los años 95-97 y pasar a las 400.000 en 1998, a las 500.000 en el periodo 1999 – 2003, y a las más de 650.000 del periodo 2004 – 2007), y esa producción se ha realizado a costa de la vivienda secundaria, siguiendo la lógica de un modelo de construcción de nueva vivienda. Sin embargo el modelo de producción y de oferta de viviendas, sus condiciones, etc., no sólo no ha respondido a las necesidades y demandas de alojamiento de la población, sino que está en la base de la crisis económica (y de valores) actual, y sus consecuencias económicas (el consabido rescate financiero) y sociales.

3. **Acceso en propiedad.** El modelo residencial se encuentra también definido de forma importante por el sistema de acceso a la vivienda marcado por su singular asociación a la vivienda en compra, que desde los años 50 del pasado siglo se ha transformado radicalmente desde el alquiler hacia la vivienda en propiedad, lo que estará plenamente relacionado con los mecanismos de financiación a la compra, como luego veremos. A la espera de disponer los datos definitivos del Censo de Población y Vivienda de 2012, la vivienda en propiedad en España representa el 83 % de, mientras que la vivienda en alquiler es tan solo del 11 % del total de vivienda, una estructura del parque residencial que en el conjunto de los países de la UE puede calificarse de extremo.

4. **Reducción de la vivienda pública hasta su eliminación.** El alquiler social en España tan sólo representa el 1 % del total de vivienda, y la promoción pública de vivienda desde el año 2000 hasta la fecha (2011) no ha superado en el mejor de los casos el 0,4 % del total de viviendas iniciadas en cada uno de esos años.

5. **Aumento de la vivienda en compra.** La compra se encuentra incentivada y la producción de vivienda durante los últimos años no ha hecho más que reforzar esas tendencias: se han producido cifras récord de viviendas pero cada vez más alejadas de las necesidades de la población en lo que resulta un claro fracaso de cualquier política de vivienda y estará en la base de las crisis hipotecaria de la vivienda.

6. **El alquiler resulta residual.** La vivienda en alquiler sigue disminuyendo a pesar de su potencial adecuación a las nuevas demandas de alojamiento. El alquiler y su estructura, distribución, patrimonio, es como ineficiente para atender las demandas de la población con necesidades de alojamiento. De hecho, incluso en un momento como el actual, el alquiler es visto como un paso intermedio para el acceso a la compra.

7. **Inadecuado a las demandas y necesidades de alojamiento** a las que no responde, por lo que socialmente es ineficaz (ya en el año 2001, el 60 % de los compradores de vivienda no lo eran de primera vivienda). Los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001, describen una situación en la que tan solo el 63,7 % de las viviendas familiares son principales (el 79,8 % en 1970); en cambio la vivienda secundaria ha debido superar netamente el 20 % de las viviendas. Según los datos provisionales del Censo de Población y Vivienda (2011), la vivienda principal sería el 71,7 % del total, y vivienda secundaria representaría el 14,6 % del parque de vivienda total, con tan sólo un incremento absoluto respecto al censo de 2001 de 28.602 viviendas. Ambas cifras se contradicen con las estadísticas anuales durante el periodo 2001-2011.

8. **Vivienda como inversión.** La vivienda destinada a la formación de nuevos hogares ha tenido un bajo peso en la producción de viviendas (30 % en los últimos años). La producción sobredimensionada de vivienda en relación con la oferta, ha tenido una fuerte componente de respuesta a la demanda de inversión en un bien liberalizado y ficticio que (al igual que los tulipanes en la Holanda del primer tercio del siglo XVII) provocó un desastre socioeconómico cuando el proceso especulativo se desinfló.

9. **Fuerte producción de vivienda secundaria.** Concentrada en la costa mediterránea y en los dos archipiélagos, está destinada a la demanda de residentes e inversores europeos, con un modelo de urbanización extendido, continuo y masivo, lo que está modificando una vez más las características naturales y sociales de un territorio cada día más difícil de reconocer.

10. **Olvido de la ciudad consolidada.** La planificación urbana no ha funcionado por lo que su rol lo ha ocupado la lógica de producir vivienda libre como inversión. Este modelo supone un enorme despilfarro inmobiliario al olvidar la ciudad consolidada y concentrar todos los esfuerzos económicos y financieros en nuevos territorios, lo que ha reforzado la degradación urbana y la segregación social y espacial de la población; la rehabilitación se estanca precisamente por la especulación que revaloriza los inmuebles de la ciudad consolidada, se producen tipologías “exclusivas” (adosados,

manzanas cerradas, urbanizaciones segregadas) con la generación de una fragmentación e insostenibilidad urbana y social.

11. Este modo de producción de viviendas ha planteado graves consecuencias y con efectos de largo plazo. Las espectaculares cifras de viviendas iniciadas en España durante los últimos años, han constituido la base de la denominada “burbuja inmobiliaria”, que no sólo no ha resuelto las demandas de una importante parte de la población con problemas de alojamiento, especialmente por parte de la población joven española que no puede acceder a una vivienda, sino que las ha agravado.

2. LA EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS EN EL MERCADO INMOBILIARIO: FACTORES DETERMINANTES Y CONDICIONES DE ACCESIBILIDAD

1. El último ciclo del mercado inmobiliario en España se ha destacado por su intensidad y duración. A lo largo de la fase de expansión/especulación, entre los años 1997 y 2007, el precio de la vivienda en España prácticamente ha triplicado su valor. Al mismo tiempo, el número de viviendas libres iniciadas entre 1998 y 2006 se mantuvo en una media anual de 585.000 viviendas.

2. El ritmo de crecimiento de los precios y la oferta de vivienda a lo largo del último periodo no se corresponden con las necesidades derivadas de la formación de nuevos hogares ni mucho menos con la evolución de la renta familiar disponible. El comportamiento de los precios del mercado inmobiliario no se entiende sino como resultado de la demanda de vivienda como activo de inversión.

3. Las disparidades territoriales en la evolución de los precios del mercado inmobiliario evidencian la importancia de las componentes turística y especulativa de la oferta y la demanda de vivienda. Los mayores aumentos en los precios de la vivienda se registran en las zonas costeras, debido a la demanda de segundas residencias por parte de extranjeros no residentes así como por la afluencia de inversiones atraídas por las expectativas de revalorización constante de los activos inmobiliarios.

4. De la misma manera, los mayores incrementos de los precios del suelo no se registran en las grandes ciudades y municipios, que a priori son los que concentran una mayor demanda de vivienda, sino que se encuentran en aquellas localidades donde también se registran los mayores precios de la vivienda. La evolución de los precios ha estado motivada más por las expectativas de revalorización de la vivienda más que por su escasez relativa.

5. El factor determinante que ha tenido una mayor influencia sobre la demanda efectiva de vivienda en un contexto de aumento sostenido de los precios es la mejora de las condiciones de financiación de los créditos hipotecarios mediante la reducción de los tipos de interés y la extensión de los plazos de amortización de los préstamos. El aumento de la ratio entre el préstamo concedido y el valor de la tasación redujo la necesidad de ahorro del comprador de una vivienda, la extensión de los plazos de

amortización contribuyó a reducir la proporción de la renta de los hogares destinado al pago de la hipoteca.

6. El endeudamiento para la adquisición de una vivienda ha supuesto un aumento del “efecto riqueza” de los hogares asociado a la revalorización de los activos inmobiliarios, lo cual se habría utilizado como argumento para minimizar el riesgo financiero en el que habrían incurrido tanto los hogares como las entidades financieras durante los años de expansión del crédito. El patrimonio inmobiliario de los hogares se vio incrementado en un 129% entre 1994 y 2007, mientras que la renta disponible de los hogares lo hacía en un 57% durante el mismo periodo. No obstante, la evolución futura de la riqueza inmobiliaria de los hogares dependerá de la magnitud de la reducción de los precios de la vivienda que se seguirá produciendo durante los próximos años. En el momento actual (2013), el alto nivel de la deuda privada doméstica sigue siendo uno de los principales problemas de la economía española y causa del incremento de los problemas de alojamiento por el aumento de un desempleo que aún no ha tocado techo.

7. Por otra parte, la desigualdad en la distribución del crecimiento de la oferta residencial, con unos elevados porcentajes de segundas residencias y viviendas desocupadas, característicos del modelo residencial español, ha dejado sin resolver el problema de la accesibilidad de la vivienda para amplios sectores de la población, especialmente la de primer acceso para los hogares jóvenes y de bajos ingresos. En un contexto de mayores restricciones al crédito, el acceso de estos hogares a la vivienda deberá producirse por otras vías alternativas a la compra.

3. ACCESIBILIDAD, ESFUERZO Y SOBREENDEUDAMIENTO

1. El mero análisis de la evolución de los precios de la vivienda no resulta suficiente si no se coloca en relación con la capacidad de la población para acceder a las mismas en las condiciones que fija el mercado. La evolución del esfuerzo (estudiado mediante diversos indicadores) durante el último periodo de especulación inmobiliaria alcanzó un valor del 40,6 % en el año 2008 como consecuencia de la subida continuada de los precios de la vivienda y en consecuencia del importe medio del crédito hipotecario, la subida de los tipos de interés desde el 2005 (en unos préstamos hipotecarios mayoritariamente suscritos con interés variable), el incremento del nivel de desempleo (del 28 % previsto para 2014), aumento de la morosidad (actualmente en máximos).

2. Los años de renta estimada para el hogar mediano que son necesarios para la compra de una vivienda tipo se encuentran actualmente por encima de 6 (en 1997 eran 3,6, y en 2007 se elevó a un máximo de 7,7 años), lo que explica la imposibilidad de acceder a una vivienda (un indicador adecuado se encuentra en 3,5). Por otra parte, los mayores niveles de sobreendeudamiento, aquellos que implican destinar más del 40% de la renta bruta al pago de las deudas hipotecarias, es muy superior entre los hogares con más bajos ingresos, lo que describe la angustiosa situación de una parte importante de una población que por sus condiciones socioeconómicas se trata como

desechable, prescindible, superflua, (y a la vez “peligrosa” si puede poner en crisis el sistema financiero), por parte del poder económico. Incluso en una situación de descenso prolongado de precios, y de imposibilidad de acceso al crédito bancario, el porcentaje de hogares endeudados que destina más el 40% de su renta bruta al pago de sus deudas, ha subido respecto al año 2005 en un 5%, con las implicaciones que ello tiene sobre las condiciones de vida.

3. Un análisis del nivel de sobre-esfuerzo para acceder a la vivienda en el entorno europeo, pone de manifiesto y refuerza la singular posición de España en relación con los altos niveles de esfuerzo necesario para el acceso a un alojamiento digno, debido principalmente a la baja tasa de vivienda en alquiler, con un sector público insignificante en relación con la oferta de vivienda en alquiler y la inexistencia de subvención (y fiscalidad) al inquilino (alquiler social). Así, en España (2009), la tasa de población que realiza un sobre-esfuerzo en el pago de la vivienda (destinado a ello el 40% o más de su renta disponible) con hipoteca fue del 14,7%, muy por encima del 8,8 % que es la media de la UE-27.

4. La evolución de las hipotecas constituidas desde el inicio de la crisis financiera (agosto 2007) y el momento actual, revela el profundo cambio que ha experimentado el sector inmobiliario, el alejamiento definitivo de la oferta respecto a las demandas y necesidades de alojamiento y el incremento consiguiente de vivienda disponible, vacía, nueva y de segunda mano. En septiembre de 2007 el número de hipotecas constituidas fueron 103.671 con un importe medio de 150.328 €, frente a las 21.195 hipotecas constituidas en septiembre de 2012 con un importe medio de 102.407 €.

5. Los riesgos del elevado endeudamiento privado, como consecuencia de una oferta casi exclusiva de vivienda en compra y de una oferta de financiación irresponsable y en ocasiones fraudulenta (las denominadas cláusulas suelo de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios han sido recientemente puestas en cuestión a pesar de lo cual aún existen entidades financieras reticentes a su eliminación), a pesar de todas las advertencias reiteradamente desoídas, se manifiestan actualmente mediante un incremento de la morosidad, desahucios y desalojos, con unos efectos sociales devastadores en relación con los procesos de emancipación, hacinamiento, y en definitiva precariedad y exclusión residencial.

6. Las medidas adoptadas ante el fenómeno y extensión de los desahucios, han sido puntuales, parciales, escasas e ineficaces, así como retardadoras de una solución estable y definitiva. En este sentido, el Informe analiza esas medidas adoptadas por el gobierno central, exponiendo la necesidad de una estrategia nueva, que se amplíe al conjunto de las necesidades de alojamiento. Otras medidas oficiales adoptadas a nivel territorial tampoco han incidido de forma realista en la magnitud del problema existente como consecuencia de un nivel de endeudamiento derivado de la compra de vivienda que tiene importantes repercusiones sobre el modelo social de la población española.

4. POLÍTICAS E INSTRUMENTOS EN MATERIA DE VIVIENDA

1. La situación de la vivienda en España hoy, es resultado de las diferentes políticas y planes de vivienda realizados en los últimos 50 años. El análisis de gasto público en vivienda (directo y fiscal) durante ese periodo clarifica, más allá de discursos interesados, cuál es realmente la política de vivienda, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

2. En España se ha potenciado la propiedad, tanto en el mercado privado como en el de protección oficial, mediante el gasto público directo e indirecto que se ha manifestado profundamente regresivo ya que no ayudó a quien más lo necesitaba sino a las familias con rentas más altas. Esto ha condenado a importantes capas de la población al acceso a un escuálido mercado del alquiler y un ínfimo parque de vivienda social que se ha mostrado insuficiente para atender las necesidades residenciales de la población. Así pues, históricamente los poderes públicos se han plegado en retirada ante el mercado a la hora de elaborar la política de vivienda y han permitido abusos especulativos y corrupción. Romper con el impulso de la tenencia en propiedad y superar la falta de dinamismo de las figuras, medidas y formas de intervención pública en materia de vivienda son las bases para pensar que otras políticas de vivienda son posibles.

3. En este capítulo se abordan distintos aspectos del gasto público en vivienda en España, desde su cuantía en relación con otros países a lo largo de un largo periodo (1995-2007), hasta la estructura interna de dicho gasto que nos permite desvelar el destino del mismo. Así, el gasto público en vivienda sólo representaba el 1,1 % del PIB (2008), entre dos y tres veces inferior a los de otros países de nuestro entorno.

4. Un análisis “macro” como el del gasto público abordado en este capítulo permite dimensionar la política de vivienda y desvelar su verdadero objeto. Este análisis no revela sorpresas y pone de manifiesto los siguientes aspectos:

- mayor peso del gasto indirecto o fiscal frente al gasto directo destinado a las necesidades de alojamiento, abrumador y sostenido apoyo público a la inversión en compra de vivienda (libre o protegida); no sólo el gasto público en vivienda en muy reducido, sino que lo que resulta más característico, la componente indirecta, el gasto fiscal considerado como muy regresivo, representaba (2004) casi el 75 % del gasto total frente al 25 % del gasto directo, más relacionado con las demandas y necesidades de alojamiento, una estructura justamente inversa a la del resto de los países de nuestro entorno.

- nulo apoyo a las políticas de alquiler o de rehabilitación frente a las políticas de construcción de nueva vivienda. España era el único país de la UE (hasta el 2009, y con una limitación de la base imponible de hasta 24.000 €) donde no existía ninguna desgravación fiscal para los inquilinos.

- mayoritaria participación de la administración central en la definición y ejecución del gasto público en vivienda frente a otras administraciones con supuestas competencias en la materia; el gasto en vivienda ejecutado por la administración central representa más del 85 % del gasto total en vivienda como consecuencia de

la fuerte componente del gasto fiscal en vivienda respecto a la del gasto directo realizado principalmente por las administraciones autonómicas.

- el gran peso de las ayudas por inversión en vivienda (hasta 53.000 millones de euros se desgravaron por ese concepto durante los últimos 10 años), frente a la inexistencia de subvención al alquiler (“alquiler social”) o a la promoción pública de vivienda.

5. Respecto al gasto directo se realiza un repaso de los distintos planes de vivienda hasta el PITVI (Plan de infraestructuras, Transporte y Vivienda) presentado el 26 de septiembre de 2012, cuyas medidas quedan condicionadas a *“acelerar el proceso de saneamiento del sector (constructor y promotor), en concreto la absorción del stock de vivienda nueva sin vender como requisito previo para su normalización y retomar la actividad”*, que demuestran claramente que no se ha entendido el fracaso de la política de vivienda desarrollada especialmente desde 1997, y que nadie discute, como un elemento sin el cual no se puede explicar la profundidad de la crisis financiera y social en la que se encuentra instalada la sociedad española.

6. En este capítulo se aborda asimismo un aspecto poco tratado, como es el análisis del gasto público directo en vivienda por parte de las Comunidades Autónomas, que permite medir el tipo y cuantía de ayuda relativa entre las distintas regiones, evidenciándose que, también en este aspecto, existen grandes desigualdades territoriales. El gasto en vivienda de las comunidades autónomas en la primera década del siglo XXI ha representado entre el 1,4% y el 1,8% del presupuesto total de esas administraciones, existiendo diferencias entre ellas de entre 6 y 1, injustificadas en relación con las necesidades territoriales de alojamiento.

7. La conclusión del análisis expuesto en este capítulo es clara: las características actuales del mercado de la vivienda en España orientada hacia la propiedad responden a una política pública explícita y no a supuestos hábitos de origen cultural. La propiedad de la vivienda (con las implicaciones actuales de desahucios, morosidad, fraude y estafa financiera y vida hipotecada) es por tanto un deseo creado, un producto específico del modelo de producción económica, de la ideología e intervención gubernamental, así como de los intereses de los sectores próximos a todo poder. En definitiva, la política de vivienda se ha instrumentalizado de forma exclusiva como una parte de la política económica, sin ninguna consideración a la componente de la vivienda como derecho. El modelo de producción de vivienda y de las políticas que reflejan el análisis del gasto público en vivienda, explican la “singular” estructura del parque residencial, sin comparación con la de países de nuestro entorno y que forma parte de la “marca España” y que, entre otras consecuencias sociales y económicas, ha mantenido una indiferencia absoluta hacia las necesidades de vivienda de la población con exclusión residencial.

Segunda Parte

Necesidades y demanda de vivienda

1. POBLACIÓN VULNERABLE Y EN RIESGO DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

1. Se producen nuevas demandas derivadas de los cambios en los hogares. Desde 1991 a 2010 se ha producido un aumento de los hogares, en torno al 48%, (3 veces mayor que el crecimiento poblacional en ese periodo). Esta situación se ha debido a la disminución del tamaño medio del hogar. Pero desde el inicio de la crisis (2008) este crecimiento pasa a ser negativo. Del tercer trimestre al cuarto trimestre de 2012 los hogares han descendido en 65.800, según los datos de la EPA (INE).

La disminución de la población responde a la segunda transición demográfica en los países de nuestro entorno, y viene dada por el envejecimiento de la población y por los nuevos estilos de vida que emergen en estas dos décadas (ej.: parejas sin hijos, familias monoparentales, LAT, etc.), que provocan la caída de la tasa de fecundidad (1,38 hijos por mujer en 2010) estando por debajo de la capacidad de reemplazo generacional (2,1 hijos por mujer). Con la crisis se está produciendo un aumento del tamaño medio del hogar.

2. La población española comprendida entre los 18 y 34 años, en 2011, se sitúa en torno a los 10.500.000. Los jóvenes son el colectivo demandante de vivienda más numeroso, pero son también el más aquejado por el desajuste entre los mercados residencial y de trabajo, dándose la coyuntura de que el periodo de mayor crecimiento de los precios de la vivienda es coincidente con la mayor demanda y necesidad por factores demográficos y migratorios.

La edad media de emancipación de los jóvenes en 2009 era de 29,3 años, de las más altas de la UE, produciéndose una correlación de la tasa de emancipación con la tasa de paro y la tasa de temporalidad. A medida que estas dos últimas aumentan la tasa de emancipación disminuye. La emancipación de los jóvenes está, además, muy determinada por la falta de oferta de alquiler a precios asequibles. De hecho, con la crisis, se da un cambio de sentido descendiendo el porcentaje de jóvenes que adquieren una vivienda en propiedad, (del 61,9% en 2007 al 50,5% en 2011), produciéndose un aumento en el acceso al alquiler (del 26,1% en 2011 al 38% en 2011).

3. Hay una población de 8.093.557 de personas que supera los 65 años, y nueve de cada diez mayores posee su vivienda en propiedad. La vivienda en propiedad, que ha sido considerada como un elemento de seguridad esencial en la vejez, y como recurso para poder acoger a otras generaciones del grupo familiar, en determinadas circunstancias deriva hacia la situación de compartir ahorros, pensión y casa con el grupo familiar en un momento de la vida lleno de incertidumbres sobre presentes o futuras necesidades de apoyo y cuidados.

Las viviendas de las personas mayores son antiguas, un tercio de ellas se construyó hace más de 50 años, y sólo un 10% habita en casas con menos de 25 años de vida. La mitad de los mayores de 65 años (52,2%) vive en edificios de varias plantas de viviendas, de los cuales, el 21% no dispone de ascensor. Por otro lado un 40,1% ocupan viviendas bajas unifamiliares. Y aunque en 1994 sólo un 32,2% de los mayores disfrutaba de calefacción en toda su casa, en el comienzo de esta década este porcentaje se ha doblado, ascendiendo al 64,90%.

4. La población con discapacidad comprende un 9% de la población española, aproximadamente 4 millones de personas, en el año 2008. Y son casi 270.000 las personas con discapacidad que residen en España en establecimientos colectivos frente a los 3,85 millones que viven en hogares (el 8,5% de la población total española tiene discapacidad y reside en viviendas familiares).

El 72,7% de los hogares en los que reside alguna persona con discapacidad (2,4 millones de hogares), existen una o varias barreras de acceso a la vivienda. Y el 52,3% manifiestan tener dificultad para desenvolverse con normalidad en su vivienda o edificio.

5. Se estima una población de 750.000 perteneciente a la comunidad gitana que, aun habiendo experimentado un notable proceso de incorporación social y acceso a la ciudadanía, sigue siendo uno de los grupos de población más estigmatizado. El número de viviendas normalizadas es ahora del 88%, pero todavía un 12% de las familias habitan en infraviviendas. El número de chabolas se sitúa ahora en un 4% de las viviendas.

A pesar de la tendencia progresiva a la normalización residencial de las familias gitanas, aún hay un 27,5% de las viviendas que presentan condiciones de habitabilidad negativas o muy negativas (8,55% para la población general); un 40,6% de las viviendas se encuentran en barrios con “situaciones de especial vulnerabilidad”; un 4% de viviendas sin agua corriente y otras instalaciones básicas (0,3% para la población general); y en el 30% de las viviendas se produce una situación de hacinamiento

6. En España se ha producido un importante crecimiento de la población de origen extranjero, pasando de alrededor de 1.300.000 extranjeros empadronados en 2001 a entorno 5.750.000 a uno de enero de 2011. Su situación económica, los bajos salarios y el elevado precio de la vivienda, complica el acceso a una vivienda digna. Esta conjunción de factores les lleva a acceder principalmente a viviendas de alquiler, incluso al alquiler de habitaciones en viviendas compartidas en sus primeros años de estancia. El alquiler tiene mayor frecuencia entre aquellos que no tienen afianzado su proyecto migratorio, tanto en el plano laboral como familiar.

Entre 2004 y 2008 encontramos una tendencia de descenso del alquiler o cesión entre la población inmigrante, pasando el alquiler del 82% al 71,4% mientras la propiedad subía del 18% al 28,7%. Ahora bien estas tendencias se modifican con la crisis y repunta de nuevo el alquiler o cesión, hasta el 72,6% como efecto claro del endurecimiento de las condiciones para el acceso a la propiedad, que desciende al 27,4%.

2. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

1. Vivir en un hogar es un presupuesto básico del desarrollo y sostén de la dignidad humana. Para que un espacio físico sea considerado una vivienda digna y adecuada se tienen que dar unas condiciones a lo interno de la vivienda (salubridad, higiene, sostenibilidad, accesibilidad, seguridad en la tenencia, etc.) y a lo externo (comunicación, ocio y tiempo libre, barrio, insumos, etc.). Aunque una vivienda digna y adecuada no constituye un hogar por sí misma, desde luego es uno de los soportes básicos para poder hacerlo. La vivienda ha de procurar la dignidad y adecuación suficientes para que todo ser humano llegue a vivir con calidad de vida, cubrir sus necesidades y encontrar satisfacción en el vivir.

2. Desde hace años existe consenso en la utilización de la Tipología Europea de Sin Hogar (Clasificación ETHOS) para definir diferentes situaciones de no acceso a este derecho: sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada.

Sin techo	Aspecto Físico	Aspecto social	Aspecto legal
1. Vivir en un espacio público (sin domicilio). 2. Pernoctar en un albergue, forzado a pasar las horas diurnas en un espacio público.	Ninguna habitación	Sin espacio privado para mantener relaciones sociales	Sin derecho de posesión en exclusividad
Sin vivienda	Aspecto Físico	Aspecto social	Aspecto legal
3. Estas en centros de servicios o refugios (hostales para sin techo, albergues para mujeres, etc.). 4. Vivir en alojamientos temporales: pagados por la municipalidad, alojamientos interinos (esperando asesoramiento), unidades de vivienda de transición (a corto plazo), etc.	Hay un lugar donde vivir	Sin espacio privado para mantener relaciones sociales	Sin derecho de posesión en exclusividad

Las personas de calle y/o sin vivienda serían alrededor de 30.000 (INE). La línea de separación entre “sin techo” y “sin vivienda” es difícilmente trazable al producirse diariamente un trasvase entre ambas por hombres y mujeres en situación de sin hogar que:

- no tienen un espacio para vivir “propio” (sea digno-indigno, sea temporal-permanente, sea jurídicamente seguro o no);
- no tienen un espacio de desarrollo personal y social;
- no tienen garantía (jurídica o no) en la tenencia.

3. Población en vivienda insegura y población en vivienda inadecuada. (Nuevas) Formas de exclusión residencial.

Vivienda insegura	- Acogidas: de familiares, amigos... - “La vuelta al hogar”: primera vivienda de progenitores compartida de nuevo por las familias de los hijos de los dueños. - Vivienda compartida: título jurídico de tenencia compartido. - Habitaciones: subarriendo. - “Okupación” de viviendas vacías. - Vivienda en proceso de ejecución/desahucio.
Vivienda inadecuada	- Asentamientos en zonas no urbanizables/no urbanas: grandes jardines/zonas arboledas dentro de las ciudades. Playas, fincas con viviendas antiguas derruidas o viviendas sin terminar de edificar... - Hacinamiento. Camas calientes/pisos patera. Caravanas

Por vivienda inadecuada, indigna o infravivienda nos referimos a un espacio vital que no posee servicios mínimos (agua corriente, electricidad, saneamiento incorporado y cuarto de baño); ni suficiente ventilación ni luz; es incapaz de proteger de las inclemencias climáticas; es insuficiente para que sus ocupantes no sufran hacinamiento. Además de estar características, podríamos incluir: tiene difícil acceso; es jurídicamente inestable.

En el año 2001, fueron censadas un número aproximado de 1.447.880 hogares que habitaban en infravivienda que representa el 10,2% del conjunto. Y sus rasgos más característicos son: mayor presencia de hogares unipersonales al haber una edad media superior al conjunto nacional; el 29% de estas viviendas fueron construidas antes de 1920, y el 24% entre 1951 y 1960; mayor tasa de viviendas en alquiler (en las más graves: el 22,4% son alquiladas, en las moderadas: el 19,1%).

Es de interés tener en cuenta lo que Feantsa (Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con las personas sin hogar) decía en 2008 en su Informe sobre Vivienda en España: “El gasto social del Estado español destinado a las familias en materia de vivienda y exclusión social, se sitúa en el 1,7%, dos puntos por debajo de la media europea. El 20% de la población de España está excluida del mercado inmobiliario, según los datos del observatorio de la vivienda del Consejo General del Notariado de 2005. Los precios de la vivienda son desorbitados con incrementos del 107% en siete años, en cambio los salarios en ese mismo período sólo lo hicieron en un 34%, además, la tasa de paro en el tramo de edad de 18 a 35 años es del 13,2% y la tasa de pobreza se sitúa en el 18,5%, la constante bajada del gasto público en protección social ha supuesto la reducción del 24% del PIB en 1993, al 20% en el 2002 (Eurostat, 2005)”. Es decir, el déficit de vivienda es muy anterior a la crisis y coetáneo del boom inmobiliario

4. El hacinamiento en la población inmigrante. Por grado de hacinamiento se entiende el número de personas que viven en cada vivienda en relación a los metros cuadrados (<10m²: Hacinamiento severo; de 10m² a 15m²: Hacinamiento moderado; >15m²: Desahogo habitacional o situación normalizada); o al número de habitaciones de la

misma (se considera hacinamiento cuando hay más de 2 personas usando un dormitorio).

El alquiler es el régimen de tenencia por excelencia entre la población inmigrante. Este se materializa en diversas formas:

- Arrendamiento a propietario español
- Subarriendo de habitaciones en vivienda en propiedad de extranjeros.
- Subarriendo de habitaciones en viviendas de alquiler, en las que un inmigrante alquila la vivienda y subarrienda habitaciones a otros extranjeros, compatriotas o no.

El subarriendo de habitaciones va acompañado en muchos casos de hacinamiento. El motivo principal del alquiler de habitaciones tiene que ver con el proyecto migratorio. Así se comprueba que hay más un descenso del hacinamiento entre los inmigrantes cuando comparamos su situación en la primera vivienda que ocuparon en relación con la situación de vivienda que ocupaban en 2007. De hecho al inicio de su proyecto migratorio, hay un 33,63 que sufren hacinamiento si consideramos el número de dormitorios) frente al 22,21 antes del inicio de la crisis.

Y si la comparación la realizamos teniendo en cuenta la superficie útil que disponían en la primera vivienda que ocuparon y la que disponían en 1997, se comprueba igualmente un descenso del hacinamiento: un 20,41 sufrían hacinamiento según la superficie útil disponible, frente a un 12,74 en 2007, al iniciarse la crisis.

Ahora bien, con la crisis la previsión es de aumento del hacinamiento como estrategia para hacer frente al pago de las hipotecas o la vuelta de los hijos a casa de los padres (vuelta de la familia extensa). Es una situación cada vez más unida a la situación económica y laboral que genera mayores dificultades para acceder a una vivienda en alquiler o en propiedad, dando lugar a la aparición de abusos.

Tercera parte

Impacto en la estructura social

1. VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

1. El modelo residencial español, basado fundamentalmente en la producción masiva de viviendas y en la “propietarización”, ha derivado en la expansión productiva y continuada de viviendas como objeto de inversión, produciendo: 1, un urbanismo ilimitado; 2, con una ocupación indiscriminada de suelo para la construcción de viviendas nuevas; 3, con olvido de la ciudad **consolidada**; 4, y una inversión sobredimensionada para la construcción de grandes infraestructuras del transporte, orientadas, sobre todo, a la movilidad en vehículo privado (circunvalaciones, autovías,

autopistas radiales privadas), creándose así las condiciones para una expansión urbana ilimitada, insostenible social y ambientalmente.

2. Estas condiciones se ocasionan:

1. al ser declarado todo el suelo como urbanizable, salvo el considerado de forma flexible, como suelo de valor natural o de especial protección;

2. y al ser abandonado el liderazgo político e institucional dejando todo protagonismo al sector promotor inmobiliario en la gestión de la transformación del suelo, dotándole de una gran capacidad estratégica a través, por ejemplo, de la figura del Agente Urbanizador, que incorpora la ley valenciana en el año 1994 y que posteriormente van adoptando la legislación de suelo promulgada por otras comunidades autónomas. Y todo ello fue posible por el acoplamiento de la legislación del suelo a la teoría neoliberal imperante que proclamaba que la máxima liberalización del suelo produciría una oferta ilimitada de viviendas que haría bajar el precio de la vivienda. Sin embargo, se ha producido el efecto totalmente contrario al facilitar procesos puramente especulativos incontrolables.

3. A pesar de los controles y de la intervención pública que las leyes del suelo de 1956, 1975, 1990 y la refundida de 1992 establecieron normativamente, se empezó a hacer un urbanismo cada vez más basado en recalificaciones y reclasificaciones, motivando la modificación de los planes urbanísticos y orientando el desarrollo urbano a una producción masiva de unidades residenciales e infraestructuras. Este recorrido legislativo culmina en la ley del suelo de 1998. Esta ley consagra una desregulación prácticamente total del suelo, invalida el planeamiento urbano y confina la gestión democrática del territorio y del urbanismo al ostracismo, consolidando un derecho subjetivo a la urbanización/edificación de cualquier suelo que no estuviera protegido. Concepción que se denominó del “todo urbanizable”. La puesta en práctica de la propuesta neoliberal fue posible gracias a la denominada alianza FIC (Financieros, Inmobiliarios y Constructores). Esta alianza ha ido obteniendo una mayor capacidad de intervención en “el negocio de la vivienda”, y ha tenido un peso determinante en la gestión conformando el modelo residencial y la producción del espacio urbano.

4. Las consecuencias de ese proceso, en la denominada década prodigiosa (1998-2006), han sido un hipervaloración “legalizada” del suelo produciendo un incremento del precio de la vivienda en un 150% y un incremento de su precio en un 530 %, veinte veces más que el IPC y tres veces y media más que el de la vivienda. Se deshace la tesis de la necesidad del “todo urbanizable” para abaratar el precio de la vivienda, pues su efecto ha sido justamente el contrario. Comparando los precios de suelo y edificación con el IPC durante el período del boom inmobiliario (1997 al 2007) la tasa de variación del precio del suelo crece 8,7 veces más que el IPC, y la tasa de crecimiento del precio de la edificación es 2,3 veces más elevada que el IPC.

5. Pero las consecuencias no han sido solo en el incremento de los precios, sino que también se ha desatado una potencialidad urbanizadora desmedida, de tal modo que el proceso de urbanización producido en los últimos treinta años es superior a la ciudad producida en toda su historia anterior, con un stock de viviendas vacías cercano a los 4 millones de vivienda, otros casi 4 millones de viviendas secundarias y suelo

disponible para iniciar otro 1,6 millones de nuevas viviendas, solamente en los sectores con especial potencialidad edificatoria. No obstante, si ampliamos el ámbito del análisis, el potencial de viviendas a construir se elevaría a 3.336.897, con una edificabilidad residencial total de 439.989.838 m² construidos (una media de 132 m² por vivienda). Tenemos ya suelo previsto para edificar tanto como lo construido en la etapa del boom inmobiliario, disponiendo de un stock de viviendas y suelo urbanizado y edificable para absorber la demanda previsible a 7-10 años.

6. El impacto ambiental, en la ocupación de suelo y en el incremento de los desplazamientos en vehículo privado, y lo que supone en términos de destrucción de suelo de calidad ambiental y agrícola (entre 1987 y 2006 las superficies artificiales crecieron en 347.500 Has, un 51,87% respecto a 1987), y la contaminación atmosférica (incremento de los gases de efecto invernadero en un 41 % tan solo en el primer lustro del siglo XXI) nos indica sobre la insostenibilidad del modelo.

7. La forma en que se ha construido el territorio, con inversiones dirigidas mayoritariamente a nuevas superficies, no solo han tenido consecuencias medioambientales, cuyos efectos se trasladan a largo plazo, sino que, como consecuencia de una regulación exclusiva del mercado basado en rendimientos a corto plazo, ha llevado a la ejecución de programas residenciales sin las necesarias infraestructuras urbanas básicas (red eléctrica, abastecimiento de agua potable, red viaria adecuada, saneamiento y depuración de aguas residuales, ausencia de equipamientos primarios de educación, sanidad, y otros).

8. La situación reversa a la ciudad difusa es el olvido de la ciudad consolidada y el abandono de la necesaria rehabilitación de en torno a 15 millones de viviendas. Una política decidida por la rehabilitación y actuación en las áreas urbanas degradadas física y socialmente implicaría la necesaria reestructuración del sector de la construcción posibilitando la generación de empleo estable y mantenido en el tiempo, además de acometer la satisfacción de necesidades sociales y acciones contra la vulnerabilidad urbana y exclusión social.

9. El propio Ministerio de Vivienda disponía de un registro de 900 barrios “*desfavorecidos*” en España. La Rehabilitación integral de edificios de vivienda (que también incluye acciones puntuales de arreglos en baños y cocinas), tiene como objeto la rehabilitación de la ciudad en sus componentes físico y social, permitiendo la puesta en uso de vivienda vacía, con acciones que incluyen la eficiencia energética, la introducción de energías renovables, la mejora de las condiciones de accesibilidad y habitabilidad, y posibilitando rentabilizar las infraestructuras y servicios existentes de la ciudad consolidada. Una Ley de Rehabilitación, prevista y necesaria, pues nunca se ha legislado al respecto, debería dar cobertura a todo ello.

10. Finalmente, otro de los aspectos a reseñar, y cuyo impacto se produce en el ámbito de la política es el fenómeno de la corrupción que deriva del modelo de urbanización de ciudad difusa, a la misma vez que lo reproduce. La relación de casos de connivencia entre autoridades locales y empresas constructoras e inmobiliarias es tan extensa y generalizada en el territorio que su descripción podría ser objeto de una monografía. Se podría decir que la corrupción pasó a ser sistémica, o sea, de ser algo ocasional pasó

a convertirse en una categoría básica de la conquista del mercado (competencia en lugar de cooperación), en una componente esencial de la política de empresa, en particular de aquellas que trabajan sobre la organización del territorio y el urbanismo. Esta corrupción es reconocida claramente ya que se plantean alternativas para evitarla, medidas que normalmente se piensa que residen en nuevas leyes (la nueva Ley del Suelo de 2007) y no en nuevos modelos de gobierno en relación con el alojamiento, en una intervención pública directa sobre el problema. Así no se puede atajar; es necesaria una política nueva de vivienda.

2. IMPACTO DEL MODELO RESIDENCIAL SOBRE LA ESTRUCTURA SOCIAL

1. Los efectos del singular modelo residencial español sobre la estructura social se sustancia en dos factores: 1) dificultan la plena inclusión social, ya que dificulta la accesibilidad residencial a los sectores que necesitan alojamiento, condenando a la vulnerabilidad urbana a una buena parte de la población; y produciendo exclusión social y residencial. 2) Se ahonda, así, la ruptura en la cohesión social a través de tres dimensiones: las condiciones de vida y salud; el freno a las tendencias en los ciclos vitales de los hogares y en las estrategias familiares; y las pautas culturales residenciales. Ambos aspectos revelan cómo se ven alteradas las condiciones necesarias para la reproducción social en la satisfacción de las necesidades de alojamiento.

2. El principal desencadenante de estos impactos es la interactividad que se produce entre un rígido mercado inmobiliario y un mercado de trabajo extremadamente flexible. El primero, es rígido en sus variables principales: régimen de tenencia (presencia casi exclusiva de la propiedad), mercantilización y precios elevados que llevan a un sobreesfuerzo y endeudamiento prolongado de las familias, escasa variedad de tipologías e inexistencia de políticas de vivienda. De su lado, la flexibilidad del mercado de trabajo conlleva precariedad laboral, una continua devaluación salarial y un continuo incremento de la jornada laboral, cambios en la ocupación y lugar de trabajo y altas tasas de paro. De esa combinación derivan múltiples problemas, como la inaccesibilidad al alojamiento, las dificultades para adaptar la vivienda a la estructura del hogar, la dificultad para mejorar la calidad habitacional, la imposibilidad de acercar residencia y lugar de trabajo, provocando un incremento en el tiempo de desplazamiento entre residencia trabajo, y debilitando las relaciones familiares.

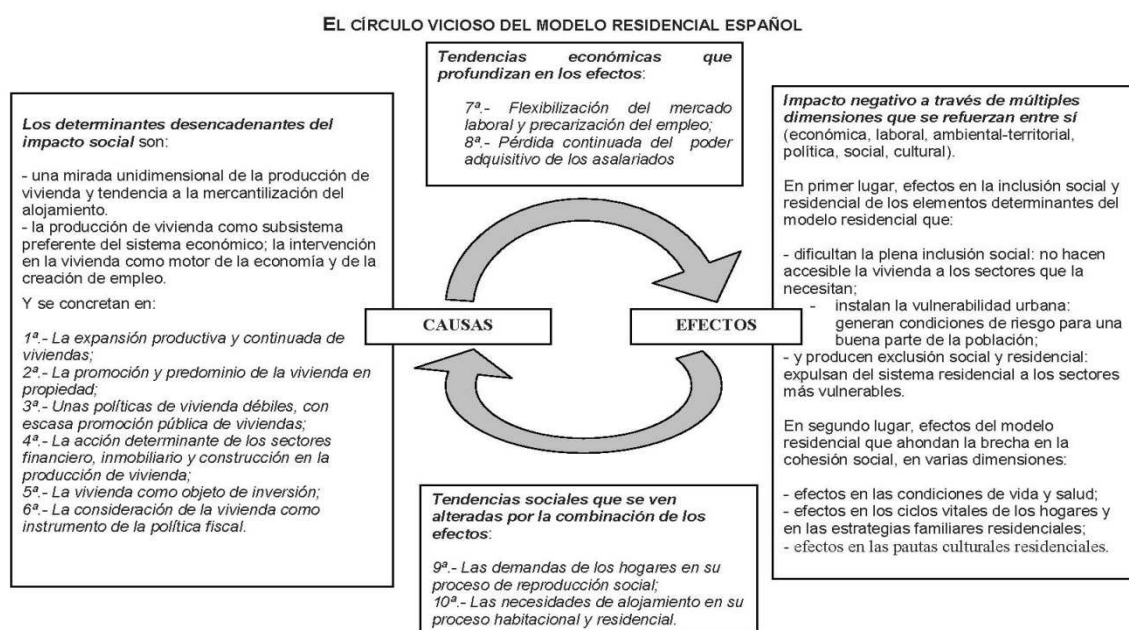
3. Todo ello afecta sobre todo a los sectores que se encuentran atrapados en el mercado secundario de trabajo: los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad y problemas de salud, las minorías étnicas y los inmigrantes económicos; y tiene unas consecuencias que profundizan en la exclusión social y residencial en distintos aspectos: tardía emancipación de los jóvenes, incremento del hacinamiento, desahucios, sinhogarismo, imposibilidad de movilidad residencial, inadecuación de la vivienda a las características del hogar, inhabitabilidad y *guetización*.

4. Estos efectos tienen, a su vez, consecuencias en tres ámbitos:

a) En el sociosanitario: incremento de enfermedades derivadas del hacinamiento y malas condiciones de habitabilidad, dificultades de adaptación del alojamiento para las personas con discapacidad y dependencia, incremento de enfermedades mentales derivadas de la presión del sobreesfuerzo, endeudamiento y desahucios, incremento de suicidios, incremento de la violencia urbana y de la violencia de género.

b) En los ciclos vitales y en las estrategias familiares, tales como la emancipación de los jóvenes, la autonomía de los mayores y de las mujeres, el desdoblamiento de hogares, etc., se ven vulneradas por el impacto del modelo urbano-residencial. Así, se ven determinados en su desarrollo los nuevos hogares de reducido tamaño derivados de las nuevas formas de convivencia: hogares unipersonales de jóvenes, hogares unipersonales de mayores, hogares monoparentales, hogares de “nido vacío” y hogares de “nido sin usar”, pluripersonales...

c) En las pautas culturales residenciales. La interiorización en el imaginario colectivo de la vivienda como un bien de inversión, que otorga seguridad a través del patrimonio familiar, ha derivado en una desviación de los ahorros familiares hacia la vivienda, al ser considerada una inversión segura y duradera que permite mantener y mejorar su estatus. Esta perspectiva que quebranta su valor de uso, se ha erigido en una cultura que se reproduce a sí misma y va en menoscabo de la satisfacción de las necesidades residenciales de los sectores con menor capacidad de compra. Por otro lado, la cultura del automóvil determina un modelo urbano de ciudad difusa, fragmentada e insostenible.



Cuarta parte

La vivienda como derecho

1. LA VIVIENDA DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS

1. Existe una conexión directa del derecho a la vivienda con otros derechos. El acceso a una vivienda digna y adecuada es una condición imprescindible para el ejercicio de muchos derechos humanos (como el derecho a la vida, a la intimidad, el derecho a la salud o el derecho a un estándar de vida adecuado) y, precisamente por ello, entender el derecho a la vivienda como un derecho humano, implica superar la división artificial entre derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos. El derecho a una vivienda adecuada es un derecho con implicaciones de gran alcance para la realización de otros derechos y por lo tanto de nuestra calidad de vida.

2. En el ámbito internacional, se identifican tres niveles en los que se ha gestado corpus normativos que reconocen los derechos a la vivienda:

- La Organización de las Naciones Unidas: sus instrumentos jurídicos más importantes en materia de vivienda han sido, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC);
- El Consejo de Europa: además del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), destacan la Carta Social Europea (1961) y la Carta Social Europea Revisada (1996), y en este último caso, los artículos 30 sobre el derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social y el artículo 31 referente al derecho a la vivienda;
- La Unión Europea: tiene especial relevancia el artículo 34.3 sobre el derecho a una ayuda social y una ayuda de vivienda, recogido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ya que al entrar en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta ha adquirido el mismo carácter jurídico vinculante que los Tratados.

3. Además de ser recogido como derecho en la constitución, el reconocimiento del derecho se articula a través de otras disposiciones legales, ya sea directa, o indirectamente. Incluir el derecho a la vivienda en el marco legal, puede quedar en una simple declaración de intenciones si no se acompaña de los pertinentes efectos legales y vías de reclamación directa. Si esto no ocurre, el reconocimiento del derecho a la vivienda se convierte en una simple política de gestos, porque es precisamente esta acción la que dota de contenido el derecho.

4. En España el derecho a la vivienda es un auténtico derecho constitucional subjetivo de medios, exigible judicialmente, aunque destaca el relevante papel del legislador en la configuración de obligaciones de resultados. Pues bien, aunque el derecho a la vivienda está reconocido al más alto nivel, los poderes públicos no han configurado

obligaciones de resultado para las políticas de vivienda que desarrollan este derecho. En consecuencia, los sucesivos gobiernos no han cumplido con el deber jurídico de respetar, proteger, garantizar, promover y no vulnerar el derecho a la vivienda. A pesar de ciertos avances en algunas Comunidades Autónomas, aún falta mucho valor político para concretar y especificar las obligaciones de resultado para la administración, así como para asumir un mayor compromiso con los derechos humanos.

5. En este sentido los poderes públicos deberían tomar (obligatoriamente) todas las medidas necesarias para garantizar y promover los derechos a la vivienda (obligaciones de medios). Nos encontramos ante un derecho individual cuyas prestaciones han de ser adecuadamente organizadas y programadas por los poderes públicos competentes. Por tanto, si bien es verdad que una buena ley no garantiza buenas políticas públicas y una buena administración, de lo que no cabe duda, es que una mala ley hace más difícil, sino imposible, las mismas, por no hablar de la adecuada garantía de los derechos e intereses, especialmente de los colectivos vulnerables. Es, pues necesario reconocer este derecho por ley.

6. Es necesario poner de relieve las obligaciones de los poderes públicos en el desarrollo de los derechos a la vivienda, establecer los objetivos a alcanzar que sean claros, medibles y realizables y garantiza un enfoque integrado que incluya todos los ámbitos políticos relevantes y todos los agentes, incluyendo las personas afectadas por la vulneración de derechos humanos y a la sociedad civil, tanto en la definición, como en la evaluación del proceso.

7. El Enfoque de Derechos Humanos, en el contexto de la crisis económica, establece límites a las políticas públicas regresivas en materia de vivienda, por cuanto, de acuerdo con el ya aludido PIDESC, el derecho constitucional a la vivienda y los principios jurídicos de control de la actividad del legislativo y del ejecutivo, no es posible cualquier “recorte” al derecho a la vivienda, esto es cualquier medida regresiva que reduzca prestaciones a favor de los titulares del derecho, ni tampoco que tales medidas se adopten de cualquier modo.

8. El contenido mínimo esencial inviolable del derecho a la vivienda, así como los límites derivados de los principios y derechos constitucionales a los “recortes” (entre otros, de interdicción de la arbitrariedad que demanda su racionalidad y su motivación, de igualdad que impide discriminaciones, de proporcionalidad que exige las medidas regresivas menos dañinas para el derecho a la vivienda y la ponderación de los costes y beneficios de éstas, debiendo los segundos superar a los primeros) suponen una barrera a la regresión ilimitada y un nuevo útil servicio del Enfoque de Derechos Humanos en la defensa del derecho a la vivienda y de la dignidad de las personas.

2. POLÍTICA DE VIVIENDA FRENTE A POLÍTICA DE CONSTRUCCIÓN DE NUEVA VIVIENDA

TEMAS QUE REQUIEREN RESPUESTA POR PARTE DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Hay una diversidad de temas relacionados entre sí que forman el listado de problemas fundamentales del modelo residencial. Cada uno de los problemas pudiera representar el “único” problema para cada uno de los agentes que intervienen en el sector residencial. Sin embargo, la complejidad del sector residencial, hace que éste funcione como un sistema, en el sentido de que el todo no es la mera suma de las partes.

1. Efectos sociales y culturales, económicos, demográficos, jurídicos y políticos que se derivan de un modelo residencial basado en la producción especulativa alejada de las necesidades y demandas de la población y que han sido la causa de un **fuerte crecimiento de la exclusión residencial** de importantes colectivos sociales con manifestaciones tan importantes como el crecimiento progresivo de los desahucios.

2. **Política de vivienda dirigida hasta el momento hacia la inversión en vivienda.** La fiscalidad, la principal componente del gasto público en vivienda, ha favorecido la compra de vivienda, lo que explica parte de la sobrevaloración experimentada. El gasto directo resulta una parte mínima del gasto en vivienda, resulta muy desigual cuando se analiza territorialmente, y tiene un mínimo impacto sobre las condiciones de accesibilidad de la población con necesidades de vivienda. Los problemas de accesibilidad a la vivienda no son coyunturales sino estructurales, aunque puedan resultar invisibles.

3. **Excesiva captación del crédito por parte del sector residencial que ha acabado comprometiendo al mismo sector financiero.** Esa concentración progresiva de los créditos en el sector inmobiliario ha producido una reducción de financiación a otros sectores productivos. La fase de burbuja crediticia se ha realizado asimismo sobre una sobrevaloración de las viviendas, lo que por una parte compromete la situación financiera de las entidades (en cuyas manos han acabado muchas promociones y suelos de valor dudoso, cuando no nulo) y ha incrementado de manera progresiva los índices de morosidad que entre otros efectos importantes está generando un aumento de las situaciones de desahucio. Los créditos concedidos por las entidades financieras pueden calificarse como créditos “basura” por la sobrevaloración de las viviendas, los amplios plazos de amortización y los tipos de interés fijos. La financiación a la vivienda como exclusivo sistema de acceso a la vivienda, ligada a un Ley Hipotecaria obsoleta e injusta, explica la calificación de estafa monumental percibida por la mayoría de la población.

4. **Inexistencia de la vivienda en alquiler, a pesar de la multitud de mensajes oficiales** emitidos de apoyo a la vivienda en alquiler. El gasto público al alquiler representa en torno al 3% del gasto total en vivienda. Modificar la estructura del gasto (compra/alquiler) requiere tiempo desde el momento en que se tome la decisión de incentivar decididamente el alquiler (por ejemplo exclusividad de la VPO en régimen de alquiler). La vivienda en alquiler no ha conseguido incrementarse por el tipo y volumen de las ayudas diseñadas. El alquiler se encuentra atomizado y no ha existido voluntad política de generar un parque público de vivienda en alquiler. El alquiler con

opción a compra no es alquiler, es simplemente una fórmula para comprar más tarde. Existe evidencia de una fuerte relación entre desarrollo económico y social, y oferta de vivienda en alquiler.

5. **Reducción brusca de la producción de nueva vivienda** que se mantendrá durante al menos un lustro, para sostenerse después en torno a un máximo de 150.000 viviendas anuales. Esa reducción se ha producido a pesar de haberse lanzado multitud de alarmas y señales de aviso durante la fase expansiva de la producción y de los créditos.

6. **Exceso de viviendas terminadas y en oferta**, que junto con las viviendas en venta y alquiler de segunda mano, y aquellas vacías que requieren rehabilitación para su puesta en uso, son aproximadamente 3.600.000 viviendas, un claro ejemplo del fracaso del mercado liberal tanto en términos sociales como económicos.

7. **La Vivienda de Protección Oficial** (especialmente en algunas CCAA, por sus precios, y limitaciones de rentas) **no es ni puede calificarse como vivienda social**. Este hecho distorsiona los análisis de inversión en vivienda entre CCAA. La transformación de VPO en vivienda libre, incluso con fórmulas de descalificación anticipada es un hecho, mientras que el paso inverso se ha demostrado inviable incluso en momentos como el actual de sobreoferta de vivienda.

8. **Fuerte desempleo en el sector de la construcción**, que ha producido el efecto inicial de reducir más el desempleo masculino que el femenino. Fuerte incremento del desempleo, con un escenario (pesimista) entre un 26-28%, con una alta componente derivada de las consecuencias del ciclo expansivo de la construcción residencial.

9. **Desmesurado proceso de ocupación de suelo con importantes impactos medioambientales**. La producción se ha centrado en la oferta de nueva vivienda en nuevos desarrollos favorecidos por la teoría liberal de que el precio de la vivienda se reduciría con una oferta ilimitada de suelo urbanizable. Este fenómeno ha tenido sus consecuencias negativas sobre el deterioro físico y social de la ciudad consolidada; la rehabilitación urbana, de conjuntos integrados y/o zonas urbanas definidas, es meramente residual

10. **Proceso generalizado de integración entre especulación y corrupción inmobiliaria**, con las consecuencias conocidas sobre la degeneración democrática.

Estos problemas justifican la necesidad de disponer de una intervención programada dado el fracaso del mercado desregulado en materia de vivienda. Y es necesario, pues más de tres millones de viviendas vacías no salen gratis a la sociedad, y mucho menos a las personas que no sólo no han accedido a la vivienda, sino que han perdido todo al perder la vivienda a la que habían accedido. El mercado volverá a funcionar en la medida en que satisfaga las necesidades humanas.

EJES Y PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA NUEVA DE VIVIENDA

Afrontar los temas que demandan una respuesta, exige una serie de propuestas para formular una política “nueva” de vivienda. Estas propuestas se encuentran integradas en un cuerpo coherente de manera que no se pueden plantear de manera individual,

tomando una y dejando otra. Se trataría de aplicarlas de manera coordinada y continuamente en el tiempo con objeto de invertir la inercia actual. Y aún a pesar de que el próximo futuro será un nuevo tiempo de inseguridad, se considera necesario establecer sobre qué objetivos o líneas estratégicas se debería establecer una política nueva de vivienda, que sirvan para fundamentar propuestas operativas.

1. Desarrollo del mandato constitucional a los poderes públicos en el acceso, sostén y garantía de una vivienda digna y adecuada como derecho fundamental.

Los grandes ejes y propuestas de intervención, en correspondencia con los problemas identificados en el epígrafe anterior, y considerando que cada uno de ellos forman parte de un conjunto integrado de propuestas, que de forma individual no llegan a ser plenamente eficientes, se podrían articular en torno a una Ley de Derecho a la Vivienda.

2. Desarrollo del patrimonio público de suelo cumpliendo con la legislación vigente.

Debe no sólo mantenerse el patrimonio de suelo público, sino incrementarlo (p. e., en áreas urbanas consolidadas a través de adquisición de inmuebles o de rehabilitación de inmuebles públicos y su cambio de uso para destinarlos a vivienda social en alquiler), como mecanismo de regulación de los precios del suelo urbanizable y urbano, y de la vivienda.

3. La totalidad de las ayudas (a promotores y familias) se deben concentrar en la VPO en alquiler y en el fomento del alquiler de vivienda en general. Las ayudas públicas (directas y fiscales) deben dirigirse exclusivamente a este fin, con objeto de posibilitar una alternativa de vivienda necesaria para colectivos con demandas de alojamiento económicamente accesible y para posibilitar una mayor movilidad residencial.

4. Desarrollo de vivienda pública en alquiler (nueva y rehabilitada), de promoción directa. Para lograr este objetivo, los Planes de Vivienda deben incluir medidas de fomento (financiación, suelo, fiscalidad, etc.), excluyendo cualquier ayuda la compra de cualquier tipología de vivienda. Las diferentes modalidades de vivienda pública, de promoción directa, deben considerar, entre otros aspectos, la necesidad de dar respuesta urgente y prioritaria a situaciones de sinhogarismo (entendido según la tipología ETHOS), mediante actuaciones integradas con otras políticas sociales.

5. Ayudas a la inversión en la ciudad consolidada frente a la producción de nueva vivienda. Fomento de actuaciones de rehabilitación integrada de barrios mediante intervenciones en colaboración con otros sectores sociales (empleo, formación, etc.). Las actuaciones en vivienda pública y/o rehabilitación de barrios, debe incorporar la inversión sobre la ciudad existente y su espacio público, así como el fomento de la movilidad mediante transporte colectivo y alternativo.

6. Fomento de la ocupación de vivienda vacía mediante ayudas combinadas al alquiler y la rehabilitación, con la participación de las agencias regionales de alquiler y rehabilitación de vivienda.

7. Inversión en gestión integrada de vivienda y condiciones de vida, desarrollando agencias públicas de intervención en alquiler de vivienda y rehabilitación integrada de conjuntos urbanos degradados física y socialmente.

8. Desarrollo de un sistema de información residencial que produzca información fiable e independiente y actualizada que permita formular medidas adaptadas a necesidades específicas y de calidad. Se considera necesario, con el marco de transferencias de competencias actual, disponer de un Consejo Interterritorial de Vivienda que coordine las actuaciones (directas e indirectas) de las distintas administraciones con competencias en materia de vivienda. Resulta esencial que las CCAA cumplan con el deber primario de disponer de una información fiable de las demandas y necesidades de vivienda en sus respectivos territorios, así como de la situación de su parque residencial.

9. Reformulación de los actuales Planes Cuatrienales de Vivienda en función de objetivos globales de política de vivienda (alquiler, social, rehabilitación integrada y promoción pública de vivienda en alquiler). Los recursos financieros disponibles se distribuirían entre aquellas CCAA dispuestas a cumplir con dichos objetivos y que asimismo se comprometieran a estar integradas en un sistema de información residencial, así como a disponer de auténticos registros de demandas y necesidades de alojamiento en sus territorios.

10. Desarrollo de estrategias de planeamiento urbanístico y residencial de carácter supramunicipal y suprarregional, con sistemas de control y participación y decisión públicas, que sirvan para luchar contra la corrupción urbanística e inmobiliaria.

En resumen, los conceptos en los que deberían concentrarse todas las ayudas en materia de vivienda, serían: ***alquiler social, rehabilitación integrada, e intervención pública y diversificación del modelo de acceso*** que, junto a la ***regulación del derecho a la vivienda***, constituyen los ejes claves de la política de vivienda.

INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

No es objetivo de este Informe hacer un elenco de las medidas pormenorizadas que se consideran más adecuadas para garantizar vivienda digna a las personas con necesidades de alojamiento. Pero sí es importante plantear cuáles serían los indicadores que, como se emplean en otros sectores, servirían para evaluar cualquier política de vivienda dirigida a ese objetivo esencial y declarado, sin mucho éxito, en la Constitución como derecho a una vivienda digna y adecuada para todos.

1. Inversión en vivienda: volumen y estructura. La inversión pública en vivienda debería situarse a medio plazo en torno al **3% del PIB**, esto es, el doble del gasto actual, **invirtiendo además la estructura (directo / fiscal) de este gasto de forma paulatina.**

Además de una mayor inversión en vivienda, resulta tanto o más prioritario, una nueva estructura de esa inversión, de manera que en un plazo razonable (10 años), se gastara el 70 % del gasto total, en acciones directas (promoción pública directa, rehabilitación integrada de áreas urbanas deterioradas física y socialmente, subvenciones al

alquiler,...) y el 30% correspondiera al gasto fiscal (rehabilitación, promoción de vivienda en alquiler, etc.). El gasto público en vivienda sólo se concentraría en la vivienda en alquiler (en distintas tipologías) y en la rehabilitación integrada de zonas consolidadas de la ciudad.

2. Formación de patrimonio público de suelo. Generación de un verdadero **patrimonio público de suelo** con una inversión sostenida en el mismo, con capacidad para asegurar la promoción de vivienda pública y protegida en alquiler que más arriba se plantea. Debería existir una Cartera de Suelo Público, para lo que bastaría cumplir con la legislación vigente.

3. El nivel de esfuerzo para acceso a la vivienda (gastos en vivienda en relación con la renta disponible) por parte de la población, no debe superar un máximo del 30 % en caso de compra y de un 25% en alquiler.

4. Número de viviendas a iniciar en todos los regímenes (libre y promoción pública en alquiler): 150.000 anuales a partir de 2015, de las cuales 30.000 de promoción pública; número de viviendas en rehabilitación integrada: 150.000 viviendas anuales.

5. Tasa de vivienda en alquiler: crecimiento hasta el 20% del total de regímenes de tenencia en 2022. La tasa de vivienda en alquiler, especialmente en núcleos urbanos, debe modificar su tendencia a la baja progresiva de la vivienda el alquiler para elevarse desde el actual 11% al menos hasta el 20% en 10 años. Para ello debe existir una política de ayuda directa, de subvenciones al conjunto de la población (sin límites de edad) que podría llegar hasta el 50% de la renta, para viviendas antes recogidas en bolsas de alquiler. Para que el alquiler sea una respuesta a las necesidades de emancipación y desarrollo laboral y personal de los jóvenes, es necesario que la renta esté diferenciada de los costes de una vivienda en compra, y que esa renta no supere el 25% del salario.

6. Diversificación de la oferta de vivienda: variedad de regímenes de tenencia y formas de promoción de vivienda y rehabilitación. Este indicador de carácter más cualitativo puede llegar a expresarse con *la relación entre vivienda al alquiler social (con subvención pública) y rehabilitación de vivienda (en unidades integradas) y viviendas iniciadas de nueva construcción*. Cuanto mayor sea el valor de los indicadores de viviendas en alquiler y viviendas en rehabilitación, mayor será la adecuación de la política de vivienda a las actuales demandas y necesidades de alojamiento.

7. Tasa de vivienda desocupada: reducción progresiva hasta el 10% del parque total en 2022.

8. Tasa de emancipación y edad media de emancipación. Un cambio en la actual tendencia, orientado a una aproximación a los indicadores de emancipación de la media de la UE, revelaría un cambio en la política de vivienda que mostraría una apuesta por un alojamiento adecuado a las necesidades de la población joven, que además precisaría de actuaciones paralelas y coordinadas en relación con la calidad, accesibilidad y estabilidad en el empleo, y con los procesos formativos, que deberían estar más adaptados a las necesidades reales.

9. Relación entre inversión residencial en vivienda y ciudad existente. Actuaciones de rehabilitación integrada con importancia similar al de inicio de nueva vivienda (libre y promoción pública en alquiler). Igual participación de la rehabilitación y la nueva vivienda en la actividad del sector de la construcción (2022).

10. Necesidad de consensuar indicadores de exclusión social en el diseño de políticas de vivienda.