
Política de vivienda, mercado y acceso a la vivienda

PID_00249211

Xavier Anzano

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 4 horas



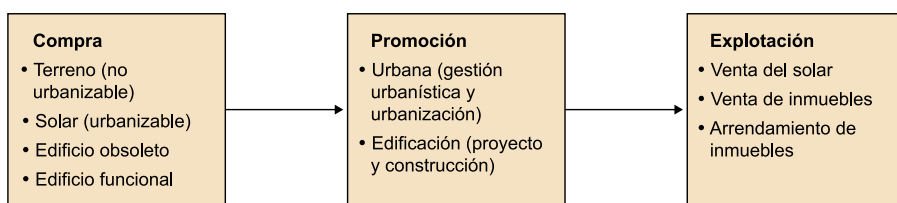
Índice

1. Mercado de vivienda	5
1.1. Mercado libre y protegido de vivienda	7
1.2. Estudios de mercado	12
1.3. Producción de vivienda	13
1.3.1. Agentes del sector	13
1.3.2. Suelo y desarrollo urbano	15
1.3.3. Financiación de la promoción	17
1.3.4. Estudio de viabilidad	18
1.4. Demanda de vivienda	19
2. Acceso a la vivienda	20
2.1. Propiedad	21
2.2. Alquiler	23
2.3. Modelos de tenencia y derechos reales	28
3. Pérdida de vivienda	32
3.1. Causas y consecuencias en la pérdida de la vivienda	32
3.2. Políticas públicas para evitar la pérdida de la vivienda	33
4. Políticas públicas de vivienda. Promoción, rehabilitación y políticas sociales	39
4.1. Políticas públicas de vivienda	39
4.2. Herramientas de intervención en el mercado privado de vivienda	40
4.3. Vivienda vacía	44
Resumen	48
Bibliografía	51

1. Mercado de vivienda

España es una economía de libre mercado, con una legislación que regula tanto los usos del suelo como la propiedad privada, y unas políticas sociales que desarrollan el estado del bienestar. En España, el acceso a la vivienda se realiza fundamentalmente a través del mercado privado. Las administraciones públicas deben extender el derecho a la vivienda también a aquella población que por razones socioeconómicas pueden estar excluida.

Podríamos resumir cualquier negocio inmobiliario, de vivienda libre o protegida, sus procesos y estados, en el siguiente diagrama:



El mercado libre de vivienda, como cualquier otro en una economía capitalista, se rige inicialmente por la ley de la oferta y la demanda. Pero hay que tener en cuenta las características singulares de este mercado de forma general, y particularmente en España, que hacen que tenga un comportamiento diferente al de otros mercados de bienes. Así podemos afirmar que la vivienda:

- Es un bien de primera necesidad y un derecho social fundamental.
- Representa el mayor gasto familiar en cualquier forma de tenencia. Para la propiedad normalmente mediante endeudamiento personal o familiar.
- Es un bien especulativo y de inversión.
- Es un sector económico estratégico, intrínsecamente ligado con el sector financiero y condicionado por los ciclos económicos.
- Tiene doble mercado: libre y protegido.
- Articula su mercado de forma dual; fundamentalmente profesional en la obra nueva y particular en la segunda mano.
- Su mercado de alquiler también es dual; profesional y particular.

- Su mercado está ampliamente regulado (que no intervenido) y condicionado por la política fiscal.
- Su acceso se puede dar por diversas formas de tenencia: propiedad, arrendamiento, en superficie, con opción de compra, cesión, otras...
- Es un bien de producción lenta y de larga durabilidad.
- Tiene una singularidad casi infinita para cada unidad producida, por situación, superficie, características, estado, antigüedad...

Estas características, por ejemplo, hacen que en el mercado la oferta de vivienda nueva a corto plazo sea por norma muy rígida, con una baja elasticidad del precio de la demanda. Las características del mercado y especialmente de la gestión de suelo, urbanizadora y de la producción de la vivienda, hacen que, ante incrementos en el precio, normalmente no se puedan ofrecer más viviendas de forma inmediata. Como consecuencia de este hecho, ante un incremento de la demanda que no podrá ser satisfecha, los precios de las viviendas aumentarán. Si el incremento de la demanda es sostenido, esta crecerá con la participación de inversores con ánimo especulativo a corto plazo. Con ello, el ciclo se agravará y hará subir mucho los precios, animando al sector productivo a iniciar la producción de gran cantidad de viviendas. Esta espiral no finalizará mientras los demandantes de vivienda sean solventes y especialmente tengan acceso a crédito. Entrando así en una situación inflacionaria altamente peligrosa que puede dar forma a una burbuja especulativa.

No siempre las burbujas inmobiliarias tienen su origen en la falta de suelo urbanizable o de vivienda. Esta fue la situación que vivió España desde el inicio de la recuperación económica de mitad de los años noventa. Se combinaron dos factores desencadenantes: una importante entrada de capital orientado al crédito hipotecario que hizo bajar sus tipos de interés, y una política fiscal que alentaba la compra de vivienda. Este hecho hizo aumentar sustancialmente de forma artificial la demanda real solvente, que sumada con las demandas derivadas de los últimos coletazos del *baby-boom*, de la población europea de segunda residencia y de la población inmigrante que venía a España a trabajar en la construcción hicieron creer en el espejismo de una demanda creciente sostenida y solvente.

Es seguro que si durante esos años se hubieran construido más viviendas, el precio no hubiera sido más bajo, ya que para construirlas hubieran hecho falta más trabajadores y la demanda hubiera seguido aumentando, cada vivienda construida generaba 2,4 puestos de trabajo. Si no se hizo, afortunadamente fue porque no se pudo o no hubo tiempo, por causa del frenazo del crédito internacional que desmoronó la demanda solvente. De no haber sido así, hoy los problemas sociales, ambientales y financieros en España serían mucho mayores de lo que ya son.

En las últimas oscilaciones del precio de compra de vivienda, en España ha tenido un mayor impacto el nivel de la demanda solvente y con acceso a crédito que la cantidad de la oferta de vivienda.

1.1. Mercado libre y protegido de vivienda

En España, como en la mayoría de los países europeos, existe un **mercado libre de vivienda** y otro **protegido**. Este último puede ser de promoción pública o privada. Ambos mercados, el libre y el protegido, tienen su acceso mediante el alquiler y sobre todo a través de la compraventa.

En la UE, los países que tradicionalmente han contado con un mayor parque de viviendas sociales han sido los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido. Sus Gobiernos han dedicado en torno al 3% del PIB a la política de vivienda. En otra franja de países como Austria, Dinamarca, Francia y Alemania, la vivienda de alquiler tiene un importante peso, pero la mayoría es de propiedad privada, el gasto de sus Estados destinado a las políticas de vivienda es del orden del 1-2%. Finalmente, están países como Portugal, España y Grecia, donde la modalidad de acceso a la vivienda por excelencia es la compra en el mercado privado, con escaso parque público de alquiler; tales Estados apenas dedican un 1% del PIB a la política de vivienda.

La distribución, en la UE-15, de la tenencia de la vivienda en propiedad o alquiler la podemos ver en la tabla siguiente. En ella también podremos observar qué porcentaje de viviendas son de alquiler libre, social o asequible, así como cuál ha sido la evolución general entre los años 1996, con datos de un informe del Parlamento Europeo, el año 2007 con datos de CECHODAS, y de 2013 con estadística de Eurostat.

País	Propiedad			Alquiler	Alquiler libre o de mercado			Alquiler social o asequible	
	1996	2007	2013		1996	2007	2013	2007	2013
Alemania	38%	43%	53%	62%	51%	39%	6%	9%	
Austria	41%	58%	57%	45%	19%	27%	22%	16%	
Bélgica	62%	68%	72%	36%	23%	19%	9%	9%	
Dinamarca	50%	53%	63%	42%	26%	37%	21%	0%	
España	76%	82%	78%	18%	10%	13%	8%	9%	
Finlandia	72%	63%	74%	25%	16%	11%	21%	16%	
Francia	54%	56%	64%	38%	25%	19%	19%	16%	
Grecia	70%	74%	76%	26%	20%	19%	0%	5%	
Irlanda	80%	79%	70%	20%	13%	16%	8%	14%	

Fuente: Adaptada de Eurostat, CECHODAS y Parlamento UE

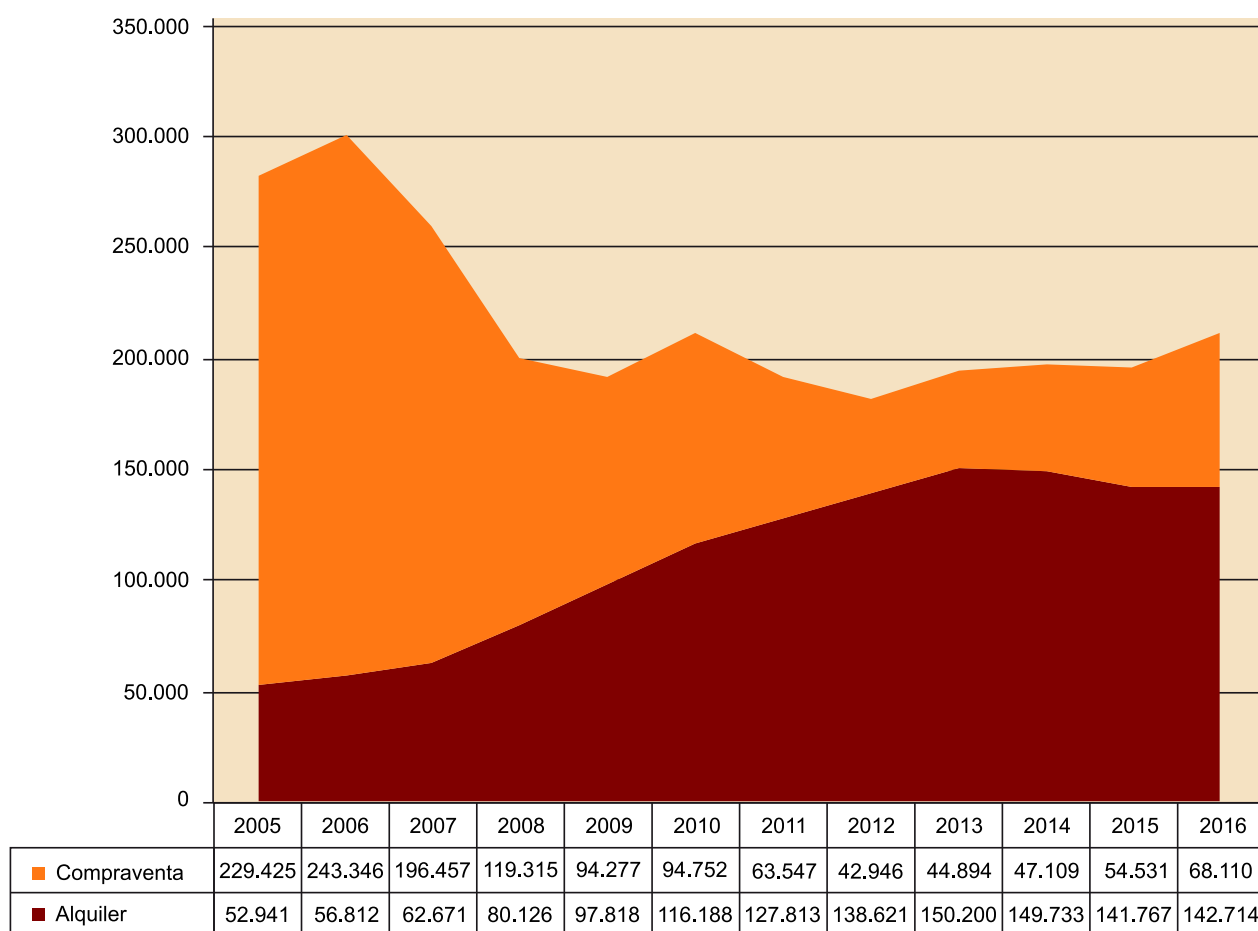
País	Propiedad			Alquiler	Alquiler libre o de mercado		Alquiler social o asequible	
	1996	2007	2013	1996	2007	2013	2007	2013
Italia	67%	73%	73%	14%	14%	14%	15%	13%
Luxemburgo	67%	70%	73%	33%	25%	22%	8%	5%
Países Bajos	47%	54%	67%	53%	11%	33%	35%	0%
Portugal	66%	75%	74%	32%	18%	11%	3%	15%
Reino Unido	66%	69%	65%	34%	10%	17%	21%	18%
Suecia	43%	55%	70%	40%	22%	30%	24%	0%
Promedio	66%	68%	70%	34%	19%	19%	15%	9%

Fuente: Adaptada de Eurostat, CECHODAS y Parlamento UE

De esta comparativa se puede destacar que la tendencia general en los países de la UE en ese periodo fue el aumento de la tenencia en propiedad y una reducción de los alquileres sociales o más económicos.

La evolución en España ha sido particular, ya que se ha visto afectada tanto por la crisis financiera general como por el estallido de una burbuja inmobiliaria y una importante recesión económica. Como consecuencia, el aumento del desempleo, la bajada de salarios y la limitación del crédito hipotecario han provocado que la demanda solvente de vivienda de propiedad se haya desplomado. Así, el alquiler ha cogido el relevo como opción principal para el acceso a la vivienda. Esta situación se confirma en el siguiente gráfico donde estudiando el mercado de acceso de la vivienda en Cataluña se observa que en 2009 el número de alquileres superó por primera vez en décadas a las operaciones de compra. O que mientras en 2006 por casi cada cinco operaciones de compra se firmaba un único alquiler, en 2014 por cada compraventa se firman más de tres alquileres.

Evolución del mercado de vivienda en Cataluña, número de operaciones de compraventa y alquiler 2005-2016



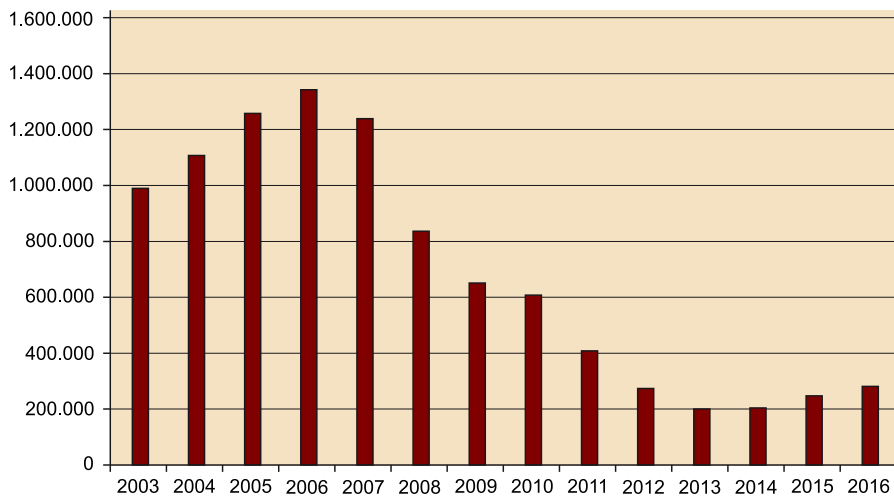
Fuente: Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana. Generalitat de Catalunya.

En el gráfico también aparece un dato significativo: en 2006 llegaron a realizarse 300.000 operaciones de compraventa y alquileres. Esta cifra bajó brusca-mente entre 2006 y 2008, y se estabilizó en torno a las 200.000 operaciones anuales desde esa fecha. Este punto de inflexión en la demanda creciente sostenida de vivienda y de segunda residencia puede interpretarse y traducirse en los cambios demográficos, económicos y sociales. Parte de la población inmigrante ha vuelto a sus países de origen; otra ha perdido la titularidad de la vivienda; muchos jóvenes no se pueden emancipar; y otros han emigrado a países europeos.

Hay que señalar que, hasta el año 2012, los datos de compraventa equivalen a las hipotecas constituidas. Para los años 2013 y 2014, los datos se extraen del Registro de la Propiedad de las transmisiones de titularidad. Para 2013 y 2014, el número de hipotecas constituidas para la compra de vivienda fue de 30.059 y 30.646, respectivamente. Que un 25% de las operaciones se realicen sin constitución de hipoteca, sumado al hecho que en torno a un 20% de las transmisiones se hicieron a favor de «personas jurídicas» nos puede llevar a deducir que son transmisiones consecuencia de ejecuciones hipotecarias o compra de *stock* a fondos de inversión de vivienda.

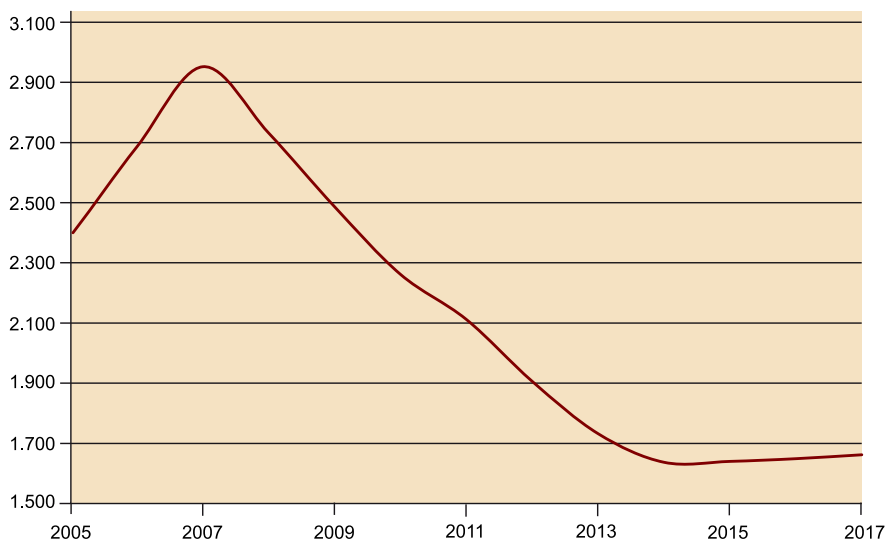
En los siguientes gráficos se aprecia la evolución del mercado de compraventa de viviendas desde el final de los años de la burbuja hasta 2014.

Evolución del número de hipotecas constituidas sobre el total de viviendas en España



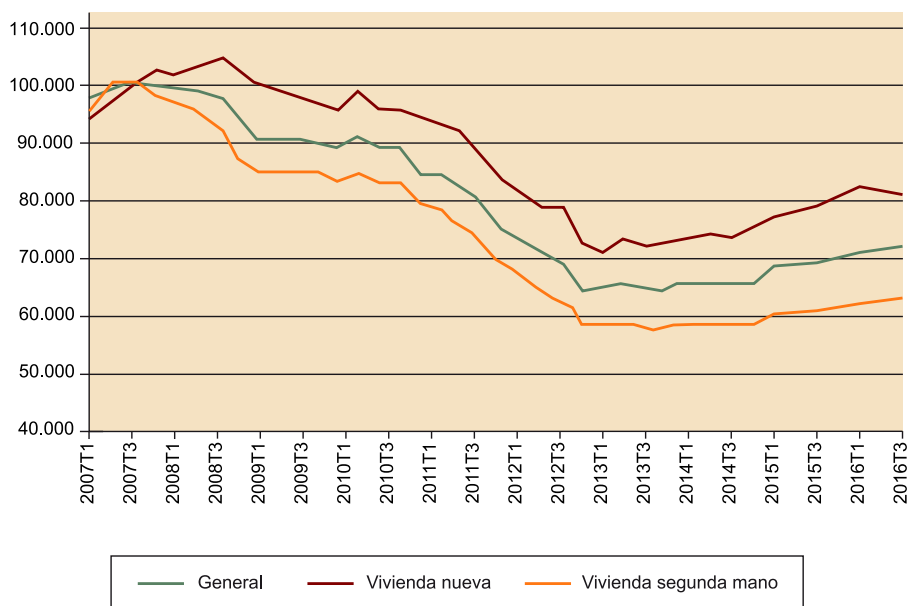
Fuente: INE, estadística de hipotecas.

Índice fotocasa de evolución del precio euros/m² de la vivienda en venta (media en España)



Fuente: Fotocasa.

Índice de precios de vivienda (IPV) (base 2007)



Fuente: INE

Al margen de coyunturas económicas, es obvio que en España la cultura de la propiedad está fuertemente implantada, y que la Administración sigue animándola fiscalmente, con la regulación de los arrendamientos urbanos y con la inexistencia de un parque social de alquiler de cierta entidad.

Para acceder a la vivienda a través del **mercado libre**, el ciudadano puede optar por la **compra** de vivienda nueva o de segunda mano, con un mercado más o menos profesionalizado (promotores, API o particulares), fiscalidad diversa y nivel diferente de garantías. Por norma, la compra comportará la suscripción de una hipoteca para financiarla. A partir de ese momento, el propietario se obligará a pagar las cuotas acordadas para retornar el capital prestado y sus intereses en el término establecido, además tendrá que mantener en buen estado de conservación la vivienda y su edificio. O bien podrá optar por el **alquiler** a través de profesionales intermediarios, agentes de la propiedad inmobiliaria, o directamente entre particulares. El alquiler está regulado por la Ley de arrendamientos urbanos, que, junto con el contrato, establece las obligaciones de las partes, así como su duración, por norma en tres años prorrogable a un cuarto.

El acceso mediante el **mercado protegido** se hará previo registro como solicitante de vivienda protegida de compra o alquiler. Para que el registro sea favorable, el solicitante tendrá que cumplir con los requisitos establecidos por la norma, fundamentalmente nivel de ingresos, el empadronamiento y no disponer de otra vivienda en propiedad. El mercado protegido de vivienda puede ser de **promoción pública o privada**, y en régimen de **propiedad** o de **alquiler**. Si es de promoción pública, la gestión de la propiedad se ejercerá desde empresas públicas de vivienda o desde los organismos gestores determinados. Si es vivienda protegida, pero de promoción privada, su gestión se hará por promotoras especializadas o cooperativas de vivienda.

1.2. Estudios de mercado

Cualquier proyecto de promoción de vivienda, especialmente en la promoción privada, debe acompañarse de un estudio de mercado que comprenda los siguientes aspectos:

1) **Mercado y contexto económico.** Donde se detallará la situación general del mercado de vivienda, estudiará y evaluará el producto ofertado y la coyuntura económica general, la local en particular, así como sus perspectivas inmediatas.

2) **Segmentación del mercado.** Establecerá los diferentes grupos de consumidores que comparten las mismas características y necesidades; estos serán los posibles clientes hacia los que se debe dirigir la definición y comercialización de la promoción. La segmentación social suele basarse en **criterios demográficos** como la etapa vital para viviendas familiares o para unidades de convivencia de una o dos personas, así como los ingresos económicos de estos. Pero también se puede establecer segmentación por **características psicográficas y conductuales**, puede haber potenciales clientes que valoren cierta exclusividad por los acabados de las viviendas, otros que tengan en cuenta determinados espacios y servicios comunes, o los valores ambientales de la promoción... Finalmente, se establece una segmentación **geográfica**, ya que la actividad inmobiliaria está muy condicionada con la ubicación del producto; este siempre tendrá diferentes características y precio en función de la zona.

3) **Muestra de estudio, tamaño y tabulación.** El estudio tendrá que basarse en resultados estadísticos o de encuestas tanto sobre consumidores como del mercado de vivienda actual en la zona.

4) **Análisis de la demanda.** Vendrá determinada por diversas variables como la renta familiar o personal, sus perspectivas o incertidumbres, el acceso al crédito en el caso del mercado de compra, así como del precio del producto.

5) **Perfil del cliente.** El estudio tendrá que definir un perfil del potencial cliente al que se le debe diseñar y comercializar la promoción. En este perfil se determinarán aspectos como su origen, composición, edad, formación, inserción laboral, capacidad de ahorro y de endeudamiento, y sus ingresos.

6) **DAFO comercial, análisis y evaluación de riesgos de la promoción.** El estudio debe analizar las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del proyecto. Incorporando, si es posible, **técnicas de benchmarking** que permitan una comparación cualitativa con otros actores del sector, para así incorporar aquellas buenas prácticas de la competencia o poner en valor las propias. El análisis de riesgos deberá prever aquellas situaciones negativas que puedan afectar a las diferentes fases del proyecto. Será una definición de escenarios probables donde la incidencia de los riesgos sobre el coste, la calidad o el plazo de ejecución deberá ponderarse por su importancia. Por norma, los mayores

riesgos son la falta de financiación, la suspensión de licencias, los imprevistos en la ejecución o una baja ocupación del producto finalizado (ritmo de ventas o de alquileres).

7) Propuesta de viabilidad y establecimiento de precios. Se deberán incorporar las conclusiones del estudio de viabilidad y compararlas con los resultados del análisis de mercado local. Así se podrá definir la política de precios ajustada a la competencia y a la viabilidad de la promoción.

8) Planificación y gestión comercial. Finalmente, el estudio propondrá una determinada planificación temporal de la comercialización y su gestión. La planificación vendrá condicionada por el producto, las necesidades financieras y la demanda. Si la promoción es de viviendas de compra, se puede iniciar su comercialización incluso antes de edificar si así lo permite la demanda; esto proporcionará ingresos previos a la finalización de la obra y un endeudamiento menor. Si la promoción es de alquiler, su comercialización no se deberá iniciar hasta el final de la obra. En el ámbito de la gestión comercial, deberemos considerar una estrategia de comunicación con el fin de poder transmitir nuestro producto y estimular su demanda. Para esta comunicación habrá que establecer sus objetivos, la estrategia del mensaje, las acciones de comunicación y los canales que utilizaremos.

1.3. Producción de vivienda

1.3.1. Agentes del sector

La construcción es un sector ampliamente regulado en el que participan diversos agentes, algunos determinados por la Ley 38/1999 de **Ordenación de la Edificación**, que establece las siguientes definiciones, competencias y responsabilidades:

- **Promotor.** Ostenta un derecho de construcción sobre un suelo, lo impulsa, programa y financia. Debe gestionar y obtener licencias, suscribir seguros, recepción de la obra y entregar al adquiriente la documentación relativa al edificio determinada por ley. Puede ser público o privado.
- **Proyectista.** Profesional titulado que por encargo del promotor redacta el proyecto adaptándolo a la norma técnica y urbanística.
- **Constructor.** Contratista que asume contractualmente el compromiso de ejecutar la obra o parte de esta de la forma y el plazo determinada en el proyecto y contrato. Deberá seguir las instrucciones del director de obra y del director de ejecución material.

- **Director de obra.** Dirige por encargo del promotor el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto y las licencias.
- **Director de ejecución de la obra.** Dirige por encargo del promotor la ejecución material de obra en sus aspectos cualitativos y cuantitativos.
- **Coordinador de seguridad y salud.** Dirige la realización de los trabajos garantizando el cumplimiento de las normas de seguridad y salud, y siguiendo las especificaciones del proyecto y plan de seguridad. Junto con el director de obra y el director de ejecución material, forman la dirección facultativa.
- **Entidades y laboratorios de control de calidad.** Prestan asistencia técnica en la verificación de la calidad del proyecto, materiales y la obra. Deben estar acreditados.
- **Suministradores de productos.** Han de realizar las entregas de forma adecuada y especificada. Han de facilitar las instrucciones de uso y mantenimiento.
- **Propietarios y usuarios.** Deben conservar en buen estado la edificación.

Además de estos agentes determinados por la ley de ordenación de la edificación, existen otros como:

- **Propietarios de suelo.** A los cuales se les compra el terreno, o compensa, para iniciar la promoción.
- **Profesionales liberales.** Al margen de los proyectistas o de la dirección facultativa, la complejidad de un proyecto en cualquiera de sus fases o en su totalidad, puede aconsejar o requerir del trabajo de profesionales cualificados (urbanistas, ambientólogos, geólogos, arqueólogos, juristas, fiscalistas, financieros, *project* y *constructor manager*, vendedores, gestores de patrimonio o *facility managers*, publicistas...).
- **Administraciones públicas (autonómica y local).** De ellas es competencia la tramitación de los diferentes permisos y licencias de urbanismo y edificación.
- **Hacienda pública.** La actividad promotora tiene diversidad de compromisos fiscales con todas las administraciones.
- **Empresas suministradoras y redes de saneamiento y residuos (electricidad, gas, agua, telecomunicaciones).** El proyecto tendrá que cumplir con las especificaciones técnicas y normativas para la conexión a estos

servicios. Teniendo en cuenta servidumbres existentes o derivadas de la ejecución del proyecto.

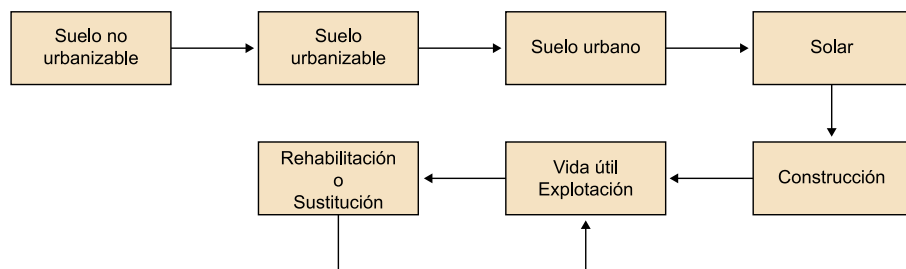
- **Empresas intermediadoras.** Pueden actuar en la compra del suelo, en la venta de la promoción o en su explotación.
- **Entidades financieras.** Aportan el capital necesario para la promoción y para su comercialización.
- **Notarios y registradores de la propiedad.** Intervienen en la compraventa del solar, declaraciones de obra nueva, división horizontal, préstamos hipotecarios y escrituras.
- **Clientes.** Pueden ser los futuros usuarios y propietarios o clientes inversores. Si lo son a corto plazo, tendrán un importante carácter especulativo.

Todos estos agentes participan en el proceso inmobiliario, de lo que se puede deducir que estamos tratando de un sector complejo, tecnificado y estratégico por su gran impacto en la economía general del país.

1.3.2. Suelo y desarrollo urbano

Para el desarrollo de una promoción de viviendas es necesario disponer, a modo de materia prima, de **financiación** y de **suelo**.

El **suelo** debe ser apto para edificar la tipología constructiva definida en el proyecto. El planeamiento urbanístico y las técnicas asociadas establecerán qué se puede construir y con qué uso en un solar. El marco normativo y legal que recoge el desarrollo de suelo es la ley estatal del suelo, las leyes autonómicas de urbanismo y ordenación del territorio, y el planeamiento local. El gráfico siguiente establece los Estados y procesos del ciclo inmobiliario.



La acción urbanística se puede desarrollar por **iniciativa pública o privada**, siempre según las normas y del ordenamiento vigente. Los propietarios de suelo urbanizable tienen el derecho y el deber de promover la ejecución de las promociones en los plazos previstos. La gestión pública de la acción urbani-

zadora debe propiciar la participación de la iniciativa privada, para garantizar su viabilidad y sostenibilidad económica. En España, la ley define tres clases de suelo, que clasificarán todo el suelo de un territorio en su correspondiente plan de ordenación. Así el suelo se clasifica en:

1) **Suelo urbano.** Se considera como tal aquel ya transformado o urbanizado, y que cuenta con acceso rodado, abastecimiento de agua, red de saneamiento y suministro eléctrico. También los terrenos consolidados por edificaciones existentes y que cumplan la legislación urbanística.

Por **solar** se entiende la parcela en suelo urbano que es apta para la construcción.

2) **Suelo no urbanizable.** Terrenos y parcelas en las que no se puede edificar porque rige en ellos una protección especial por razones ambientales, paisajísticas, arqueológicas, culturales o cualquier otra determinada por la ordenación y la ley. Aquellos que se destinan a las actividades forestales, agrícolas o ganaderas. O aquellos que son incompatibles por sus características y situación para la edificación.

3) **Suelo urbanizable.** Terrenos aún no desarrollados y así determinados en los planes de ordenación o los planes directores urbanísticos.

Las leyes autonómicas de urbanismo establecen figuras de planeamiento y desarrollo urbanístico, como las siguientes establecidas por la Ley de urbanismo de Cataluña:

1) Planeamiento urbanístico general:

- Planes directores urbanísticos.
- Planes de ordenación urbanística municipal.
- Programas de actuación urbanística municipal.
- Normas de planeamiento urbanístico.

2) Planeamiento urbanístico derivado, que desarrolla el general:

- Planes parciales urbanísticos.
- Planes especiales urbanísticos de desarrollo.
- Planes especiales urbanísticos autónomos.
- Planes de mejora urbana.
- Catálogos de bienes protegidos y ordenanzas municipales.

El planeamiento determinará la condición de la parcela y si esta se puede considerar como solar. De igual forma, establecerá la tipología edificatoria, sus volúmenes, techo, aprovechamiento, así como los usos previstos principales, los

compatibles y los prohibidos, la clase y su categoría. Los usos comunes son: el residencial, el terciario, los equipamientos públicos y privados, el industrial y las infraestructuras.

1.3.3. Financiación de la promoción

Para promover viviendas o para el alquiler, o para la venta, además de un solar necesitaremos **financiación**. Esta puede provenir de forma total o parcial de recursos propios (capital) o ajenos (deuda). En una promotora, esto vendrá determinado por su política de inversiones, de financiación y de distribución de resultados.

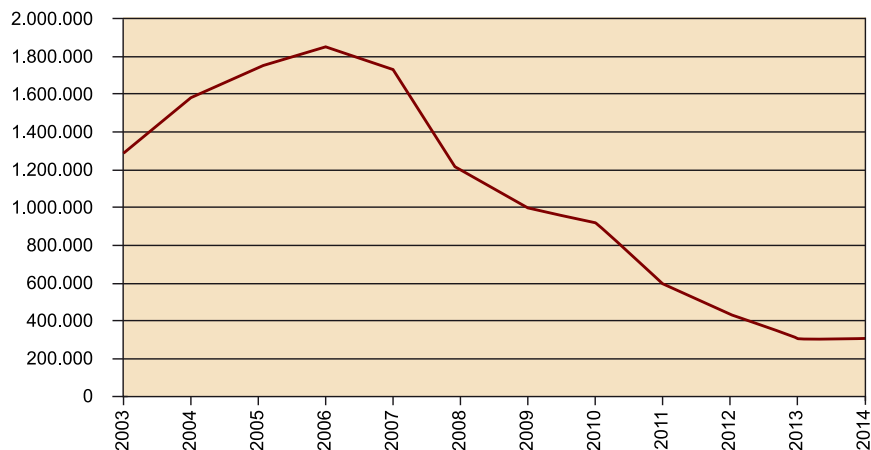
La **financiación propia** puede llegar a través de los accionistas, o mediante la subscripción de títulos en el mercado de capitales. También la promotora se puede autofinanciar si no distribuye una parte de los beneficios obtenidos.

En la promoción inmobiliaria, es común que una parte de la **financiación ajena**, mediante deuda, no tenga un coste explícito asociado. Esto se debe a la gestión del *cash-flow* por el aplazamiento de pagos (a contratistas y propietario del suelo), y adelanto de cobros (a clientes compradores). El resto de la financiación ajena necesario para ejecutar la promoción sí que tendrá coste explícito, derivado de aplicación de tipos de interés, estudios y comisiones. Estos costes de financiación serán determinantes para establecer el porcentaje de la inversión que se realiza a crédito con fondos ajenos.

Con todas estas variables, de financiación propia y ajena, y los impuestos derivados de toda la operación inmobiliaria (compra de suelo, proyectos, ejecución y comercialización), obtendremos el denominado **coste del capital**. Este será determinante para establecer precio final de las viviendas o si se ajusta al mercado para que la inversión sea rentable y atractiva.

Durante los años de la burbuja en España, la exposición al sector inmobiliario de las entidades de crédito fue muy alta, en 2008 un 60% del crédito total estaba concedido a la vivienda y construcción. En 2015, este crédito apenas supera el 27%, así las entidades de crédito ya no financian la compra de suelo, únicamente dan crédito para la edificación, y con mayores cautelas, estudiando y valorando con mayor detenimiento la promoción y sus perspectivas comerciales. Esto delimita la actividad promotora actual a zonas atractivas de demanda solvente. De igual forma, la constitución de hipotecas para la compra de viviendas se ha desmoronado como queda reflejado en el siguiente gráfico:

Número de hipotecas constituidas sobre fincas urbanas



Fuente: INE

1.3.4. Estudio de viabilidad

Cualquier proyecto inmobiliario debe apoyarse en estudios de **viabilidad jurídica, técnica y económica**. Estos dictaminarán las posibilidades y solidez de la promoción y la oportunidad de la inversión.

La **viabilidad jurídica** vendrá determinada fundamentalmente por las características del solar donde construir detalladas en la planificación urbanística. En ella se especificará los usos del suelo, la tipología constructiva, su aprovechamiento, las cargas, las compensaciones...

También se deberán estudiar los aspectos relacionados con la propiedad del suelo y de la promoción que se ejecutará, sus modelos de tenencia o de explotación. Finalmente, habrá que contemplar, para su cancelación o coexistencia con el proyecto, las posibles servidumbres existentes o derivadas de la promoción.

La **viabilidad técnica** se plasmará en el proyecto que construir, que tendrá que satisfacer los objetivos previstos de la promoción, adaptándose a su entorno, cumpliendo la normativa y facilitando la ejecución material de la forma más económica.

La **viabilidad económica** vendrá determinada por los resultados del estudio de mercado, las previsiones de comercialización, de *cash-flow* y los costes de financiación, que determinará el coste capital de la operación. Para la valoración económica de un proyecto inmobiliario se deben considerar los siguientes factores:

- **Duración.** Determinará la escala temporal para analizar el proyecto. Cuanta más duración, mayor será la incertidumbre asociada al proyecto.

- **Recursos.** Origen de estos, propios o ajenos por endeudamiento.
- **Riesgo.** En función de la demanda, competencia, contextos social, económico o político. Riesgo relativo del peso de la inversión respecto la capacidad de los promotores.

1.4. Demanda de vivienda

Las administraciones públicas han de garantizar el acceso a la vivienda. Para ello tendrán que desarrollar políticas que lo posibiliten. Como hemos visto en puntos anteriores, será imprescindible, para evitar situaciones que favorezcan la especulación, disponer de un parque de vivienda que pueda satisfacer la demanda presente, así como de suelo en desarrollo para la futura demanda a corto plazo. Además, la Administración tendrá que velar por la eficiencia del suelo urbano consolidado, evitando situaciones de vivienda vacía, obsoleta o en mal estado de conservación en zonas urbanas con demanda.

Para ello, las administraciones deben desarrollar **instrumentos de planificación** a corto y medio plazo, flexibles y revisables. Estos instrumentos pueden tener escala local o supralocal, metropolitana o regional. Deben ser documentos técnicos que, partiendo de un análisis y diagnóstico del parque de vivienda y suelo existente y del contexto socioeconómico presente, establezcan la previsión de demanda y las actuaciones por desarrollar. Estas podrán ser de promoción de nueva vivienda, de adecuación y mejora de la existente, de movilización de la vivienda desocupada o para evitar la pérdida de vivienda.

En Cataluña, la Ley del derecho a la vivienda obliga a los municipios a disponer de planes locales de vivienda, y a la propia Generalitat a disponer del Plan Territorial Sectorial de la Vivienda. Para que estos sean efectivos, sus objetivos deben centrarse en las prioridades presentes, ser realistas y con actuaciones ejecutables en su mayoría a corto y medio plazo.

Un **plan territorial de ámbito regional** debería fomentar la colaboración estratégica entre municipios y únicamente pautar las actuaciones que desarrollar por los planes locales y metropolitanos, de acuerdo con la legislación y las políticas públicas. Determinar una estrategia cualitativa y no tan cuantitativa sería su mayor aportación. Por el contrario, los **planes locales** deben ser concretos en cuanto a la determinación de las necesidades como de las actuaciones por realizar y sus plazos.

Sería conveniente que los diferentes planes locales de municipios de **áreas metropolitanas** fueran coherentes entre ellos, estuvieran interrelacionados o acabaran conformando un único plan de carácter metropolitano. Las estrategias de vivienda y urbanizadoras, como afectan a un derecho social fundamental y al bien común, en principio, no deberían ser divergentes.

2. Acceso a la vivienda

Las **formas de acceso y tenencia de la vivienda** tienen fuerte incidencia sobre el grado de movilidad de la población, la accesibilidad por parte de determinados colectivos, la cohesión e integración social, la diversidad y la complejidad del territorio.

Conforme lo señalado anteriormente, los países del sur de Europa tienen características comunes en materia de vivienda, así mientras en la Europa Central la relación entre el acceso a la vivienda mediante el alquiler o la compra está relativamente equilibrada, en los países mediterráneos la situación más común es la propiedad, entre un 70% y un 80%. Los antiguos países comunistas del este de Europa presentan una realidad condicionada por su pasado reciente y casi la totalidad del parque de vivienda es de propiedad.

Las formas de acceso y tenencia de la vivienda más comunes en España son la **propiedad** y el **arrendamiento**. La propiedad representaba en 2013, según Eurostat, en España, un 78% del parque de vivienda, mientras que solo el 17% de viviendas estaban en régimen de alquiler. Estos resultados se deben a la aplicación de políticas que incentivan la propiedad. Entre ellas, podemos destacar las políticas presupuestaria y monetaria, la Ley Hipotecaria o la Ley de arrendamientos urbanos. A la propiedad se puede acceder mediante la compra o recibiendo una herencia o dación. También existen otros modelos de tenencias o derechos reales, como pueden ser el uso y disfrute o el derecho de habitación, que son derechos ampliamente extendidos y utilizados en el ámbito de las herencias familiares.

Otra modalidad es el **derecho de superficie**, donde se puede acceder a una propiedad de forma temporal sobre un bien construido sobre un suelo ajeno. Además, la legislación está incorporando otros modelos de tenencias, llamadas **intermedias**, que desarrollaremos en puntos posteriores.

En España, el último censo de población y vivienda del INE, de 2011, establecía la siguiente distribución del parque de viviendas en función de su tenencia:

Parque público en países europeos

Los Estados europeos con un menor parque público o asequible de vivienda social de alquiler son Portugal, España y Grecia. Mientras en los Países Bajos este parque de vivienda representa un 36% del total, en España es únicamente el 2%.

Viviendas principales según régimen de tenencia (unidades: viviendas principales)

Total viviendas	Propia, por compra, totalmente pagada	Propia, por compra, con pagos pendientes (hipoteca)	Propia por herencia o donación	Alquilada	Cedida gratis o a bajo precio (por otro hogar, pagada por la empresa...)	Otra forma
18.083.692	7.026.578	5.940.928	1.307.481	2.438.574	430.516	939.614

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población y Viviendas, 2011.

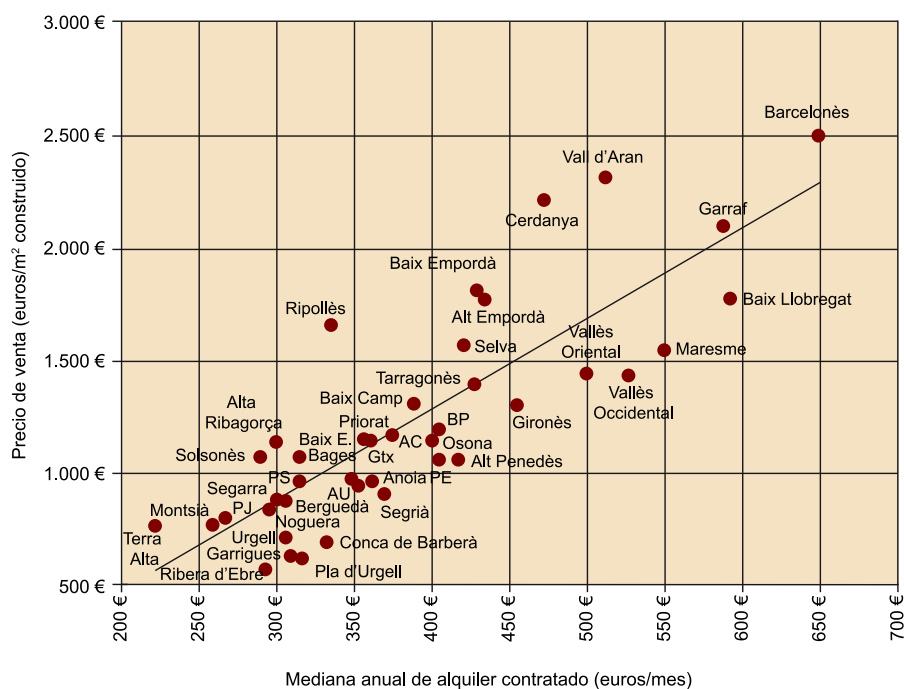
2.1. Propiedad

La tenencia de la vivienda mediante la propiedad es fórmula utilizada en 2013 por un 70% de los europeos, UE-15, esta situación tiene una tendencia a incrementarse desde las últimas décadas, ya que en 1996 era el 66% y en 2007 el 68%. En España, tras un rápido incremento de la propiedad en los años de la burbuja, el estallido de esta hizo que la propiedad pasara de representar en 2007 un 82% a un 78% en 2013.

La propiedad es atractiva y una opción para muchas personas y familias cuando estiman que les compensa la diferencia de costes de acceso a la vivienda mediante la compra respecto del alquiler. Esto se da si, por ejemplo, las rentas mensuales de alquiler de una vivienda no son sustancialmente más económicas que las cuotas mensuales hipotecarias que satisfacer por la misma vivienda o por una similar.

Aunque muy discutible, una forma común de calcular cuál es la mejor opción es dividir el coste de compra entre la renta anual de alquiler; esto nos daría el número de años que tardaríamos en pagar mediante el pago actual al alquiler. Para que la compra fuera atractiva, el número de años no tendría que ser superior a la media de años que se dedica en ese país al pago de créditos hipotecarios. Por norma, el precio de alquiler en un territorio es bastante proporcional al de compra.

Como ejemplo, la siguiente relación de precios de alquiler y compra en comarcas de Cataluña del año 2014 donde la dispersión se ajusta a una línea de tendencia.



Fuente: SHIMU

Además, en países como España, donde «el estado del bienestar» está parcialmente desarrollado, donde su futuro es incierto y las familias tienen dificultades para ahorrar, la compra de la vivienda familiar se percibe como una opción de ahorro y de garantía futura.

El estallido de la burbuja y la crisis financiera únicamente puso freno a la demanda al dejarla insolvente (sin trabajo y sin crédito). Es probable que la única lección que haya tomado la ciudadanía respecto a la crisis en el mercado inmobiliario sea la de acabar con la premisa generacional «la vivienda nunca baja». Pero su ansia de propietarios permanece en buena parte firme a la espera de mejorar su solvencia. Esto puede deberse a múltiples razones, como el elevado precio del alquiler, la inexistencia de un amplio parque social y la poca confianza en la sostenibilidad del estado del bienestar, especialmente en aspectos tan sensibles como sanidad y pensiones.

El acceso por compra a la propiedad en España se hace fundamentalmente a través del mercado privado. Pero también es destacable el **mercado de vivienda protegida de propiedad** que han promovido tanto las administraciones públicas como promotoras privadas y cooperativas. Estas promociones se construyeron en las reservas de suelo para vivienda protegida establecidas por el planeamiento urbano. Los planes de vivienda las han financiado y otorgado ayudas, fijando así unos precios máximos y periodos de protección.

Durante muchos años, la mayoría de promociones protegidas de vivienda fueron de propiedad; esto se debió a que la mayor parte de los solicitantes de vivienda protegida la demandaban en propiedad, aun sin tener recursos para pagarla. Y sobre todo a los pocos recursos públicos destinados para la creación de un sistema de vivienda de alquiler social. Así los promotores públicos han

centrado su actividad en la venta justificándose en la sostenibilidad de la empresa y la viabilidad de los proyectos. También han sido muy pocas las promociones de alquiler protegido impulsadas por privados o cooperativas, y en todo caso teniendo en cuenta la caducidad del régimen de protección al cabo de los años para obtener una futura mayor rentabilidad.

La controversia por el malbaratamiento de las reservas de suelo protegido en viviendas de propiedad en España no es un debate político tradicional entre valores progresistas, liberales o conservadores. Es un debate intencionadamente establecido en el ámbito cultural. Así ha llegado a niveles tan contradictorios como que unos de sus principales valedores sean los sindicatos, que además de agentes sociales defensores de los derechos de los trabajadores, han promovido cooperativamente vivienda protegida de propiedad para sus afiliados.

2.2. Alquiler

El **arrendamiento** no es un derecho real según el Código civil, tiene carácter personal. Esta distinción no está libre de discusión y, de hecho, en otros países, como el Reino Unido, el arrendamiento se considera un derecho real.

El alquiler es la opción más flexible de acceso a la vivienda, teóricamente también ha de ser la más económica. En el 2013, un 30% de viviendas europeas, UE-15, eran de alquiler, en España eran en torno al 20%. El alquiler, contrariamente a lo sucedido en el conjunto de Europa, ha sido la opción principal de acceso a la vivienda en España desde el estallido de la burbuja. Como hemos visto en puntos anteriores, este cambio de comportamiento no ha sido natural, sino forzado por la falta de crédito y por el empobrecimiento de buena parte de la población.

El alquiler en España sigue estando estigmatizado como una operación de riesgo tanto para el arrendador como para el arrendatario. En el imaginario colectivo, hay diversos mantras extendidos que aconsejan a no ser inquilino ya que «estás tirando el dinero y nunca tendrás nada», «no podrás ni elegir el color de las paredes», «no arregles ni mejores la vivienda ya que no es tuya», «no te repararán ni las averías no imputables al uso», «no te van a devolver la fianza»... Por su parte, el propietario, según otras «verdades», se expone a «no cobrar», «que le destrocen la vivienda», «conflictos con los vecinos», «no poder sacar a los inquilinos si tienen un menor»..., en resumen, que alquilar no es un buen negocio para nadie, al menos para la sabiduría popular. Por no contrariarla, la **reforma del 2013 de la Ley de arrendamientos urbanos**, lejos de establecer el alquiler como una alternativa a la propiedad, lo determina como opción de

carácter temporal de corto plazo, y aumenta la fuerte asimetría de derechos entre las partes. Así, el arrendatario ha visto mermados sus derechos en los aspectos siguientes:

- La duración ordinaria del contrato se reduce de cinco a tres años, y sus prórrogas a un año. Esto genera indeterminación tanto en la continuidad y renovación del contrato como en las rentas a pagar cada tres años, que pueden subir ilimitadamente.
- El incremento anual de las rentas de alquiler es libre si así se establece en el contrato; deja de vincularse al IPC.
- El propietario puede cancelar el contrato en cualquier momento alegando «necesidad familiar» sin que esta situación forme parte del contrato.
- Se permiten los desahucios por impago de un único mes de alquiler, al margen de las causas que lo puedan justificar.
- La creación de un registro de «inquilinos morosos». Cualquier arrendatario con un solo impago, aun no habiendo actuado de mala fe, puede figurar en este registro. Y así corre el riesgo de quedar excluido del mercado.
- En caso de venta de la vivienda, se permite resolver el contrato de arrendamiento si este no está inscrito en el registro de la propiedad.

A esta situación de cierto desamparo de los inquilinos en el mercado libre de vivienda, le tenemos que sumar que en España el mercado de vivienda de alquiler protegida es anecdótico y representa únicamente entre un 1 y 2% de las viviendas. A estas hay que sumarles en torno al 7% de viviendas cuyos alquileres, aún no siendo de protección oficial, se consideran sociales o asequibles. Forman este grupo los contratos de renta antigua, las viviendas con inquilinos beneficiarios de ayudas al alquiler, las viviendas de particulares que forman parte de programas de mediación pública del alquiler, o las viviendas de entidades financieras de fondos sociales de vivienda. Así obtendremos un porcentaje total cercano al 9% de vivienda de alquiler teóricamente asequible, porcentaje claramente insuficiente para la situación de un 28,6% de la población española que en 2015 según el índice AROPE estaba en riesgo de pobreza y exclusión.

Así tenemos una oferta de vivienda de alquiler del mercado privado poco atractiva en cuanto a la seguridad y estabilidad de la tenencia, que no se ajusta a la capacidad económica de familias con rentas medias y bajas, y además con una oferta de alquiler público o social escasa. Por ello nos encontramos con el efecto contrario y perverso de animar a la compra de vivienda a capas con ingresos medios y bajos, generando en muchos casos un sobreendeudamiento familiar inasumible.

En Europa, en función de los modelos de tenencia y de los respectivos parques de vivienda existentes, podemos establecer sistemas de vivienda social de alquiler de carácter unitario y dualista. El **unitario** es aquel sistema de mercado único formado tanto por el alquiler público como el privado, es el que se da en los países de la Europa central como Holanda, Alemania, Suiza y Austria. El sistema **dualista** establece de forma segregada tanto la provisión como el acceso a los mercados públicos y privados de vivienda de alquiler. Es propio de economías liberales, como el Reino Unido o Irlanda, o con un débil sistema de bienestar, como Portugal, España o Grecia.

Así, mientras el sistema unitario estimula el alquiler social para que compita con el privado con el objeto de moderar rentas, mejorar la calidad y dar seguridad jurídica, el sistema dualista no interviene en el ámbito privado más allá del establecimiento de una regulación básica civil, y únicamente promueve la vivienda pública y social con el objeto de acoger a los excluidos del mercado libre. Es decir, los efectos segregadores del mercado se corrigen mediante políticas asistencialistas que en muchos casos tendrán el efecto de la residualización espacial de las rentas más bajas o de los colectivos vulnerables.

En los aspectos siguientes de las regulaciones del alquiler en Europa, se aprecian las diferencias culturales y legales respecto al conflicto entre el derecho a la vivienda y el derecho a la propiedad:

1) Duración y resolución del contrato. La duración puede ser temporal o indefinida, como predomina en los países del norte y el oeste del continente. Los contratos de duración determinada son, por defecto, los predominantes en la mayoría de los países del sur y del este europeos. Los contratos se pueden resolver anticipadamente por ambas partes, pero, en la mayoría de los casos, el arrendador tiene esta facultad en circunstancias muy limitadas (por necesidad familiar sobre la vivienda o para ejecutar reformas). Únicamente en el caso de Bulgaria y España, la venta de la vivienda puede afectar a un arrendamiento si este no está inscrito en el registro de la propiedad. El desahucio está previsto en todas las normas y siempre es posible por impago o conducta inadecuada del inquilino. Los países con menor protección sobre los inquilinos son Bulgaria y Rumanía, donde los contratos, aun indefinidos, se pueden extinguir a voluntad de las partes comunicándolo con el margen de un mes. Similar nivel de protección se daba en Irlanda, donde la mayoría de los contratos se celebraban con una duración de semanas o meses, y se podían cancelar sin necesidad de invocar motivos. El aumento de la opción del alquiler en Irlanda, antes residual, ha hecho necesaria una nueva regulación que establece una duración mínima de cuatro años, con un periodo de prueba de seis meses, y un periodo de aviso para cancelar el contrato de entre uno y cuatro meses. Un nivel bajo de protección del inquilino, pero superior a los anteriores, se da en el Reino Unido, donde la modalidad contractual más extendida son los «inquilinos

asegurados de corta duración». Esta fórmula es la aplicada por defecto en la vivienda privada; su duración mínima es de seis meses, fuera de este plazo el contrato se puede extinguir sin motivo específico con una anticipación de un par de meses. De forma similar se opera en Suiza: el propietario, si anuncia su voluntad de rescindir el contrato con un plazo de tres meses, lo puede hacer sin necesidad de argumentar causa alguna. En Finlandia existe un nivel más equilibrado de protección de las partes, el arrendador debe comunicar la finalización del contrato con una antelación de tres a seis meses, y está obligado a justificarlo en una serie de causas. Si no es así, la extinción no se hará efectiva, de igual forma a si el inquilino no es capaz de encontrar una vivienda similar a la actual. En Finlandia se permiten contratos de duración fija si es superior a los tres meses; si es inferior, se considerará indefinida. Polonia, Eslovenia, Dinamarca y Alemania disponen de un alto nivel de protección sobre el inquilino. En Polonia, los contratos suelen ser de larga duración; los indefinidos solo pueden extinguirse en función de ocho supuestos; en el caso que la razón sea que el propietario quiere disponer de la vivienda, el inquilino puede disponer de ella durante un periodo de seis a treinta y seis meses, a no ser que el propietario le proporcione una alternativa similar. En Eslovenia, los contratos indefinidos solo se pueden extinguir por causas imputables al inquilino; el propietario, para poder disponer de la vivienda por otros motivos, deberá ofrecer una vivienda alternativa similar. Los contratos de duración determinada están permitidos sin ninguna restricción. Al contrario que en Alemania y Dinamarca, donde la duración determinada en los contratos está limitada a situaciones como la necesidad de uso de la vivienda por el propietario en un futuro; si estas situaciones no se dan, el contrato pasa a ser considerado como indefinido. Los indefinidos solo pueden extinguirse a petición del propietario por causas justificadas que deberán ser valoradas por un procedimiento judicial específico. Los países con mayor protección sobre el inquilino son los Países Bajos y Suecia: cualquier extinción del contrato a petición de la propiedad es compleja; en los Países Bajos, el propietario, para disponer de la vivienda por motivos familiares, debe demostrar que su necesidad es mayor que la del inquilino y que este puede acceder a otra vivienda; en Suecia, esta situación no es causa para extinguir el contrato. En ambos países, los contratos de duración determinada únicamente se admiten si están justificados y su término no supera el año. En otro grupo de países, fundamentalmente latinos y mediterráneos, los contratos de arrendamiento ordinarios son de duración determinada, y la protección de los inquilinos se limita a la duración contractual. Así es en Bélgica, con una duración mínima de nueve años o de hasta tres para contratos temporales; cinco años en Portugal; cuatro en Italia; tres en España, Austria y Grecia. En Francia, la duración de los contratos no puede ser indefinida, es de tres años o de seis si la propiedad es una persona jurídica; los contratos se renuevan automáticamente, si el propietario opta por no renovarlo tendrá que notificarlo con una antelación de seis meses.

2) Fianzas, establecimiento de rentas y de sus incrementos. La fianza es habitual en toda Europa, por norma no supera un importe equivalente a la renta de tres meses, excepto en Polonia, donde puede llegar a los doce meses. Las

modalidades de establecimiento de las rentas y sus incrementos anuales son diversos en los propios países, en función de factores como el tipo de contrato (temporal, duración determinada o indefinida), de vivienda (protegida o libre) o de su ubicación (zonas de demanda). Así pueden existir contratos con ausencia total en el control de la renta y sus incrementos, con la excepción general si se trata de vivienda protegida de alquiler, o las siguientes particulares: Italia, si el contrato se adhiere a los acuerdos de asociaciones de propietarios e inquilinos que fijan el incremento anual de las rentas en un 75% del IPC. Rumanía, las rentas anuales de alquileres con contratos anteriores al 1999 no pueden superar el 15% de los ingresos del arrendatario. Eslovenia, se puede denunciar usura si las rentas superan en un 50% a las del mercado. Bélgica, el incremento de las rentas dentro del periodo contractual será igual al IPC; una vez finalizado el contrato, el incremento es libre. En España, desde 2013, el establecimiento de las rentas y su incremento se «acuerda libremente» en el contrato. Inglaterra y Suiza disponen de organismos que controlan los incrementos de renta, su establecimiento inicial es libre. De igual forma, Alemania controla los incrementos de renta; su designación inicial es libre dentro de una horquilla. Además, se establece que en los barrios con escasez de vivienda los precios de alquileres, en ningún caso, pueden aumentar más de un 15% cada tres años. También Alemania para algunos contratos puede establecer rentas orientativas basándose en criterios de comparación con viviendas del entorno. Francia, al margen del IPC, dispone de un índice específico que determina el incremento anual de las rentas de alquiler. En los Países Bajos y Austria, la renta inicial de los contratos se determina a través de un cálculo en función de la localización, superficie, características, antigüedad y actualización. Las rentas en Suecia se acuerdan entre las asociaciones de inquilinos y propietarios, o se toman como referencia las de la vivienda protegida. Es importante señalar que las legislaciones de Suecia, los Países Bajos y Austria, en contraprestación a las ventajas que dan a los inquilinos, establecen un pago inicial a fondo perdido, al margen de renta, en concepto de celebración del contrato.

3) Intermediarios. En la mayoría de los países, los honorarios de los agentes inmobiliarios que pueden intervenir como intermediarios en la formalización de contratos están liberalizados. En otros países, la ley y los organismos públicos determinan las comisiones y la parte que las debe de satisfacer. En Suecia, las comisiones están fijadas, la más alta es de doscientos euros. En Alemania y Polonia, el arrendatario podrá abonar hasta el equivalente de la renta de dos mensualidades. En Francia se establece que las comisiones deben asumirse por igual entre el arrendador y el arrendatario. Y en Finlandia la ley establece que únicamente ha de pagar los honorarios del intermediario aquella parte que haya usado sus servicios.

4) Ayudas al alquiler. En la mayoría de los Estados de Europa occidental existen programas de ayudas para el alquiler de inquilinos con bajos ingresos. Estas ayudas las cobra el inquilino, excepto en Irlanda, donde las percibe el arrendador. La gran diferencia entre países está en el número de personas que, pudiendo ser beneficiarios de estas ayudas, las perciben. Por norma, son entre

un 25% y un 50% de estas; destacan Dinamarca con un 60%, el Reino Unido con un 70% y Portugal con el 100%. Por el contrario, en Grecia estas ayudas no existen, y en España son intermitentes, únicamente han sido permanentes en Cataluña y Euskadi, pero con presupuestos limitados. Por otro lado, diversos Estados también tienen programas específicos de ayudas o de excepciones fiscales a propietarios para la mejora de sus viviendas destinadas al alquiler, o para la celebración de determinados contratos de carácter social como en Italia y Francia.

5) **Resolución de conflictos.** La vía natural de resolución de conflictos de arrendamientos son los tribunales de ámbito civil. La UE recomienda la desjudicialización de muchos conflictos civiles, debido en parte al colapso de la administración de justicia, que se traduce en la dilación de las causas. Así podemos encontrar que, en Europa, un contencioso por arrendamiento llevado a través de dos instancias no se resolverá en un plazo nunca menor a los seis meses. Este plazo puede alcanzar más de diez años en Italia, ya que estas causas pueden llegar a elevar recurso a la misma Corte de Casación¹. Además, muchas legislaciones impiden el desahucio si se demuestra que el inquilino no tiene alternativa habitacional, o incluso se prohíben de forma explícita durante los meses de invierno, como sucede en Francia. Por ello, muchos Estados como los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia, Dinamarca y Portugal, para resolver los conflictos en el ámbito del alquiler, tienen previstos tribunales especiales arrendaticios. También existen sistemas de primera instancia como la competencia de un juez de paz, en Italia, Bélgica y Portugal, o de vista previa de conciliación en Alemania, Bélgica y Dinamarca. En Suiza existen mecanismos de arbitraje, igual que en Austria, pero en este caso de carácter voluntario.

⁽¹⁾Tribunal Supremo, en España.

2.3. Modelos de tenencia y derechos reales

El **uso** y la **habitación** son dos derechos reales, personales e intransferibles; por norma, no pueden enajenarse o arrendarse ni ser objeto de hipoteca.

El **derecho de uso** en fincas es aquel que se establece a favor de una persona física o jurídica que le faculta para disponer y usar un bien inmueble ajeno.

El titular de este derecho podrá ejercer un uso sobre el bien de acuerdo con sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la ley y el contrato de cesión entre la propiedad y la parte cesionaria. El contrato de cesión de uso puede ser gratuito u oneroso, indefinido o temporal, para personas jurídicas cesionarias siempre será temporal con un límite máximo de treinta años.

El **derecho de habitación** es el derecho de uso definido específicamente para establecer la facultad del titular para el alojamiento en una vivienda.

Únicamente pueden ser titulares de este derecho personas físicas; su duración puede ser indefinida o temporal. El pago de rentas está excluido de este derecho.

El **derecho de usufructo** es un derecho real similar al de uso, pero con mayores atribuciones, ya que faculta a su titular no solo al uso, sino también al disfrute o goce sobre el bien.

Por ello el usufructuario por ejemplo podrá arrendar el bien.

Derecho de superficie, es el derecho real de carácter temporal sobre un suelo o vuelo de propiedad ajena.

Así, el adquirente de este derecho podrá construir sobre este suelo y disponer plenamente de lo construido durante el plazo establecido. Es una opción teóricamente más económica, ya que el promotor o el adquirente de la vivienda no compra también el solar, paga un precio más reducido por el derecho. El plazo máximo por el que se puede ceder el suelo está establecido en noventa y nueve años, setenta y cinco para promociones sobre suelo público.

Propiedad compartida, es el derecho real previsto para que el comprador de una vivienda pueda acceder a la plena propiedad de forma progresiva, por norma en cuotas del 10%.

Se articula mediante la transmisión de una parte del dominio y la retención del resto por parte del vendedor. El comprador tiene el derecho y el deber, si así se establece por contrato, de ir adquiriendo la totalidad del dominio. También tiene el pleno derecho de uso y disfrute, por el que deberá pagar la parte proporcional del alquiler preestablecido, hasta que no adquiera la totalidad del dominio. La duración máxima de la propiedad compartida por norma es de treinta años, a no ser que el contrato establezca otra que nunca podrá superar los noventa y nueve años.

La **propiedad temporal** es el derecho real por el que el comprador adquiere el pleno dominio de una vivienda durante un plazo establecido entre diez y noventa y nueve años.

Transcurrido este plazo la propiedad vuelve a revertir en el propietario original.

Estos derechos se han incorporado recientemente en el Código civil de Cataluña por la Ley 19/2015 de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del CCC. Esto se justifica no tanto por una demanda social por estos modelos, sino por la situación en la que se encuentran especialmente los promotores públicos de vivienda protegida. Estos, debido a la escasa financiación para la constitución de un mínimo parque de alquiler de vivienda social, han promovido fundamentalmente vivienda protegida de compra. Actualmente, los demandantes solventes de este producto han desaparecido, debido a las dificultades de acceso al crédito. Así, los promotores públicos, para seguir apostando por el mismo producto, han propuesto adoptar medidas imaginativas del estilo «si no lo puedes pagar todo, compra una parte o un rato», que es lo que permiten los derechos de superficie y de propiedad compartida o temporal. El Gobierno del Estado presentó en junio de 2016 recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 19/2015, sobre los preceptos que establecen la modalidad de propiedad temporal.

El **arrendamiento con opción a compra** es la situación por la que el propietario de una vivienda alquilada cede al arrendatario en un plazo determinado el derecho compra de la vivienda por un precio establecido.

Es un derecho real, similar al tanteo y retracto. El contrato puede establecer, en el caso de ejecutarse la opción, que parte o la totalidad de las rentas abonadas por el arrendatario se descontaran del precio de venta estipulado.

El **arrendamiento por rehabilitación** es la opción de alquiler de vivienda por un periodo determinado, en la que se sustituye el pago dinerario de las rentas por la reforma o rehabilitación de la vivienda arrendada.

Esta fórmula está anunciada en la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda de Cataluña donde se establece:

«la **masovería urbana** como el contrato en virtud del cual los propietarios de una vivienda ceden su uso, por el plazo que se acuerde, a cambio de que los cesionarios asuman las obras de rehabilitación y mantenimiento».

Imágenes de un proyecto híbrido de vivienda social y masoveria en Sant Cugat del Vallès, Barcelona.



Es destacable, como aspecto positivo de la reforma de la Ley de arrendamientos urbanos de 2013, el desarrollo de lo ya dispuesto antes de la reforma en el artículo 22, en un nuevo punto en el artículo 17 que establece con mayor claridad la posibilidad de celebrar esta clase de contratos. Así se determina que el contrato podrá acordar que la obligación del pago de la renta pueda sustituirse total o parcialmente por el compromiso del arrendatario de reformar o rehabilitar la vivienda. Esta clase de contratos, por su novedad, complejidad y necesidad de mayor confianza entre partes, aún no han alcanzado una incidencia destacable, pero son otra herramienta más para actualizar y poner en mercado viviendas en mal estado. Para un amplio desarrollo de esta modalidad contractual será imprescindible el apoyo directo o indirecto de la Administración.

3. Pérdida de vivienda

La **pérdida de vivienda** y la incapacidad de poder acceder a otra por motivos económicos es una clara disfunción del «estado del bienestar».

No es aceptable, en ningún caso, esta situación que además afecta por norma general a colectivos vulnerables o especialmente protegidos como los menores. En países como España, donde la protección de inquilinos y de deudores hipotecarios es baja, como consecuencia de la crisis, los desahucios se han multiplicado. Así las administraciones han tenido que improvisar medidas asistenciales y cambios legislativos para hacer frente a una situación de incierta evolución, con efectos sociales alienantes y rotundamente excluyentes.

3.1. Causas y consecuencias en la pérdida de la vivienda

En cualquier situación de pérdida de vivienda y de imposibilidad de acceder a otra, extrañamente no encontraremos como causa principal los **bajos ingresos personales o familiares**. Unos ingresos insuficientes serán la causa por la que una persona o familia no puede hacer frente a sus gastos corrientes, entre ellos los de vivienda (rentas de alquiler o cuotas hipotecarias). Estos impagos normalmente se traducirán en un proceso judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago.

Otros casos de pérdida de vivienda pueden tener como causa inicial situaciones diferentes a la pobreza económica, pero como esta es subyacente acabará impidiendo el acceso a otra vivienda. Estas causas pueden ser diversas como la obligación de abandono de la vivienda por causa legal (ocupación, extinción de contrato de arrendamiento o de derechos de uso y habitación...), por el mal estado de la vivienda, por violencia machista o familiar, por acoso inmobiliario, por falta de accesibilidad ante discapacidades sobrevenidas, por cambio de lugar de trabajo, por hacinamiento o, simplemente, por emancipación familiar. Si la persona o familia no tiene unos ingresos mínimos para poder acceder a otra vivienda más económica, para no «quedarse en la calle» debería ampararse en alguna medida asistencial de la Administración o de entidades sociales, o ser acogida por su entorno social o familiar. Estas soluciones, aunque dan respuesta en mayor o menor medida a situaciones emergentes de *sinhogarismo*, en ningún caso son acciones que impacten en las causas estructurales de la exclusión que afecta a un porcentaje importante de la población. Esto no será así, sin el ejercicio efectivo de derechos de carácter subjetivo como el derecho a la vivienda o a unos ingresos mínimos.

3.2. Políticas públicas para evitar la pérdida de la vivienda

Las administraciones españolas, ante el incremento de desahucios en vivienda habitual, han impulsado diversas medidas, fundamentalmente centradas en el ámbito hipotecario. Así, por ejemplo:

- Se modificó la ley hipotecaria ante la desprotección de los deudores hipotecarios.
- Se establecieron suspensiones temporales para desahucios que afecten a familias con pocos ingresos y con menores.
- Se creó un fondo social de vivienda, con provisión voluntaria de viviendas por parte de las entidades financieras.
- Se han promovido los acuerdos de dación en pago.
- Administraciones autonómicas y locales han ofrecido servicios de mediación hipotecaria.

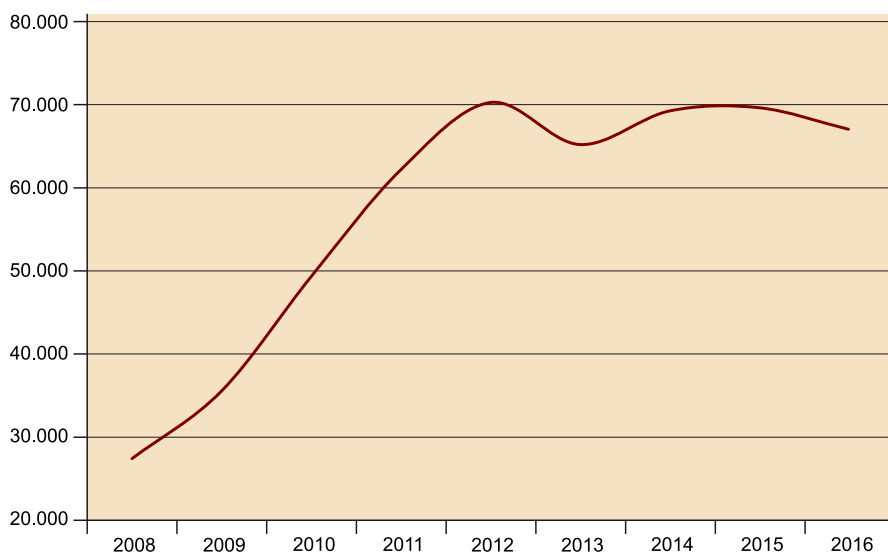
Estas medidas han tenido un impacto relativo en cuanto a la exclusión residencial, ya que en la mayoría de las situaciones en las que se ha evitado el desahucio se ha hecho de forma temporal, no garantizando el derecho a la vivienda. Por otra parte, la reforma de la ley hipotecaria, según la legislación europea, sigue siendo insuficiente en cuanto a la protección de consumidores. Además, en las situaciones en que se ha acordado la dación en pago sin un alquiler social asociado, aun liquidándose la deuda pendiente, la familia puede haber quedado en una precaria situación o de exclusión residencial. Finalmente, el fondo social de viviendas abarca a unas cinco mil viviendas en toda España, y por ejemplo en 2015 para Barcelona hay publicadas solo treinta y nueve, cuando consta que en la ciudad hay más de dos mil quinientas viviendas vacías propiedad de entidades financieras.

Los Parlamentos y Gobiernos autonómicos de Andalucía, Navarra, Canarias, Euskadi, Cataluña, Valencia y Aragón han impulsado reformas legales para evitar desahucios a familias con pocos recursos por parte de entidades financieras, o para disponer de las viviendas vacías de estas, con el fin de ofrecerlas en alquiler social. Estas medidas han sido siempre recurridas por el Gobierno central, y el Tribunal Constitucional ha fallado favorablemente al recurso presentado. Una medida similar a las recurridas, la expropiación forzosa por vivienda vacía, ya formaba parte del ordenamiento en Cataluña, era vigente e irrecurrible desde 2007 hasta 2011, cuando fue eliminada por el propio Gobierno autonómico en la reforma de la ley del derecho a la vivienda. Así, en España, nos encontramos con grandes y constantes declaraciones políticas y cambios legislativos que con un calado muy limitado; en ningún caso, están impulsando un cambio de modelo de acceso a la vivienda o de implantación de derechos. Con la excepción de las reformas del verano de 2015 de leyes

de vivienda en País Vasco y Cataluña, seguidas por Aragón y Valencia, que incorporan por vez primera el concepto de **derecho subjetivo a la vivienda**. En función de su acompañamiento presupuestario serán efectivas o se quedarán en un nuevo ejemplo propagandístico. También hay que destacar que la mayor parte de las actuaciones políticas y cambios legislativos han centrado el mensaje en abordar la pérdida de vivienda por ejecución hipotecaria. Olvidando que, como efecto de la crisis, la mayoría de los desahucios se producen por impago de alquiler, y que también hay muchos desahucios por precario (ocupaciones de viviendas sin ningún título legal de tenencia sobre ella).

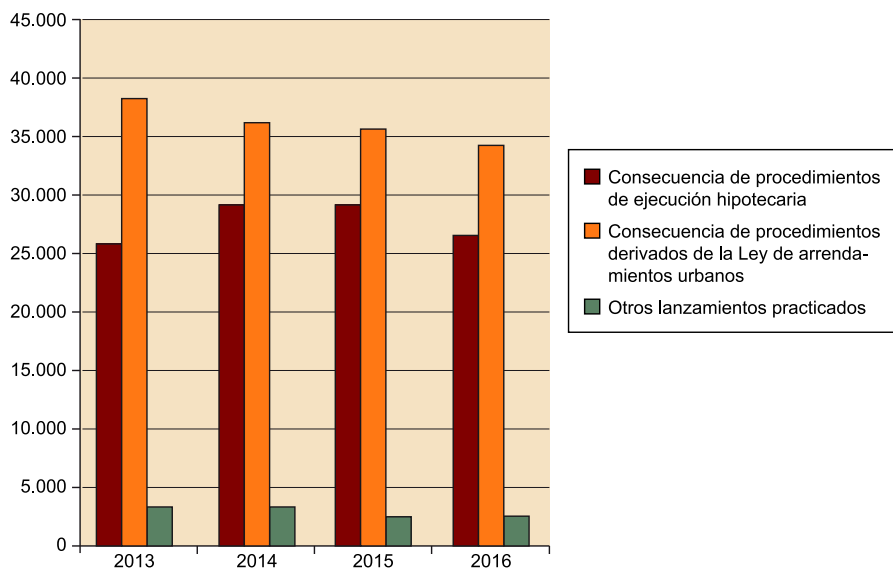
En los gráficos siguientes, con datos del Consejo General del Poder Judicial, se aprecia como, de media, por cada tres lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias hay cuatro derivados de contratos de alquiler. También se observa la tendencia al alza, aún no estabilizada, del total de lanzamientos desde el inicio de la crisis. (Esta estadística hace referencia a lanzamientos sobre cualquier finca urbana).

Lanzamientos recibidos por los servicios comunes de los juzgados



Fuente: CGPJ

Total lanzamientos practicados en España



Fuente: CGPJ

Parte de la evolución del discurso político, de las reformas legales y de las nuevas políticas públicas de vivienda ha venido dada tanto por la situación general como por la presión social, principalmente de los afectados. Así, un aspecto positivo, como consecuencia de los desahucios hipotecarios y de los dramas derivados, ha sido una evolución de concepto en el pensamiento general desde el moroso hipotecario a la víctima financiera.

La movilización social con un fuerte compromiso solidario de resistencia, articulada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), ha sido para la ciudadanía un ejemplo de lucha con éxito contra valores y principios de poderes considerados invulnerables del ámbito político, judicial y financiero. La PAH ha representado durante los años de crisis a la sociedad movilizada y defensora de los derechos sociales del estado del bienestar, un nuevo espacio reivindicativo que, junto con otras movilizaciones sectoriales como en la educación o sanidad han cogido el relevo de agente social anteriormente reservado a los sindicatos tradicionales.

Al margen de las medidas de las administraciones públicas anteriormente descritas que hacen referencia al ámbito hipotecario, también se han desarrollado las siguientes actuaciones para evitar o afrontar otras situaciones de pérdida de vivienda, fundamentalmente derivadas de contratos de arrendamientos:

- Reforma de la Ley de arrendamientos urbanos de 2013, descrita en puntos anteriores, que constriñe aún más los derechos de los arrendatarios, y que en caso de ser morosos, aun sin mala fe, facilita su desahucio y los estigmatiza en un registro.
- Las ayudas estatales del Ministerio de Fomento, MIFO, al alquiler para familias y personas con ingresos limitados. Después de eliminar los anteriores programas estatales de emancipación para jóvenes y de ayuda al alquiler.

Bibliografía complementaria

A. Colau; A. Alemany (2012). *Vidas hipotecadas*.

ler, en 2014 se reactivaron estos últimos. Son ayudas cofinanciadas por fondos estatales y autonómicos que los gestionan.

- Ayudas autonómicas para el pago del alquiler. Cataluña y el País Vasco tienen importantes programas de ayudas para el pago del alquiler.
- Ayudas de emergencia para evitar la pérdida de vivienda u ofrecer ayudas para el acceso a otra vivienda. Fundamentalmente a través de los sobreesaturados servicios sociales locales. Únicamente hasta 2015, los Gobiernos autonómicos de Cataluña, País Vasco, Navarra, Galicia y La Rioja disponen de programas de ayudas para estas situaciones.
- Adjudicaciones de emergencia para personas y familias desahuciadas, en vivienda pública de alquiler o de vivienda social gestionada por organismos públicos.
- Convenios con entidades financieras para la cesión de viviendas a las administraciones públicas para destinarlas contra la exclusión residencial. Los han firmado Ayuntamientos y comunidades autónomas; especialmente esto se ha dado en Cataluña. Además, estos convenios han permitido la regularización de ocupaciones irregulares de familias que vivían en estas viviendas sin título alguno, porque habían sido desahuciadas de estas u otras viviendas.

En la tabla siguiente se detallan los presupuestos previstos para el año 2015 en ayudas al alquiler de las diferentes comunidades autónomas, así como sus respectivos programas de mediación en el ámbito de la vivienda:

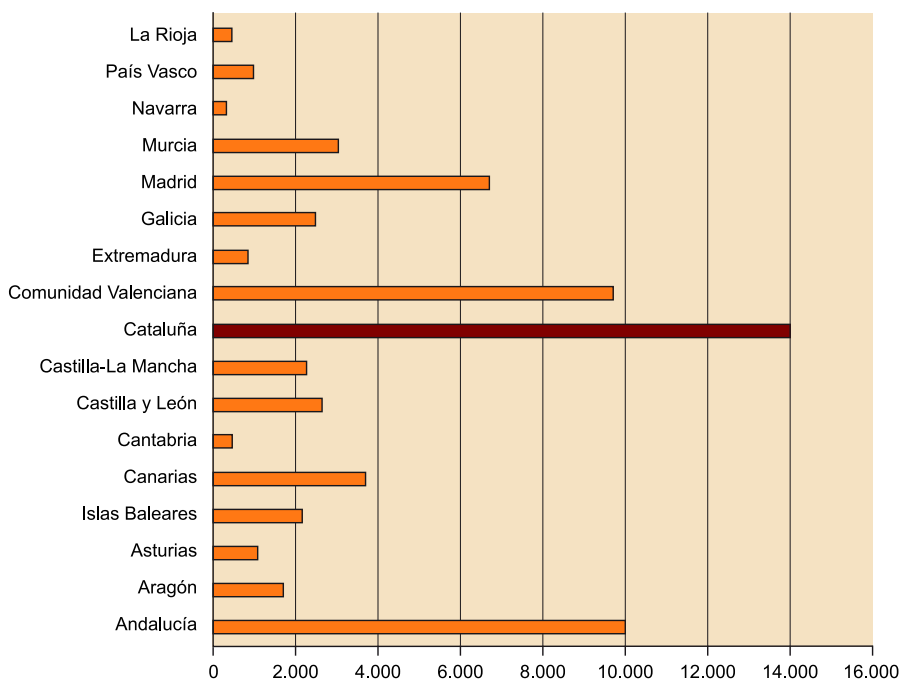
	Presupuesto 2015			Programas de mediación		
	Ayudas al alquiler MIFO	Otras prestaciones de alquiler	Prestaciones de urgencia	Programa de intermediación en el mercado de alquiler	Mediación hipotecaria	Arbitraje alquiler
Andalucía	15.000.000 €			PIMA	Programa andaluz en defensa de la vivienda	
Aragón	4.786.683 €			Bolsa de alquiler social	Programa de mediación hipotecaria y del alquiler social	
Asturias	4.400.000 €				Servicio de intermediación hipotecaria	
Islas Baleares	1.347.602 €					
Canarias	866.400 €			Bolsa de vivienda joven y vacía		
Cantabria	4.197.932 €				Oficina de mediación hipotecaria	

	Presupuesto 2015			Programas de mediación		
	Ayudas al alquiler MIFO	Otras prestaciones de alquiler	Prestaciones de urgencia	Programa de intermediación en el mercado de alquiler	Mediación hipotecaria	Arbitraje alquiler
Castilla La Mancha	6.000.000 €				Oficinas de intermediación	
Castilla y León	5.000.000 €			REVIVAL Vivienda joven		
Cataluña	31.982.140 €	38.556.469 €	5.700.000 €	Xarxa de mediación per al lloguer social	Ofideute	
Ceuta	204.106 €					
Extremadura	2.400.000 €					
Galicia	3.489.600 €	649.970 €	255.000 €	Aluga	Reconduce	
La Rioja	1.100.000 €	Ayuda a los arrendamientos especiales		Bolsa de vivienda de alquiler	Programa prioritario de mediación integral en materia de ejecuciones hipotecarias de vivienda habitual	Arbitraje para la resolución de conflictos derivados del alquiler de viviendas
Madrid	10.000.000 €			Plan Alquila y Bolsa de vivienda joven	Plan de mediación en conflictos hipotecarios	Consejo arbitral para el alquiler
Melilla	459.535 €					
Murcia	2.000.000 €				Servicio de orientación y mediación hipotecaria y de la vivienda	
Navarra		Equipos de Incorporación Social en la Vivienda (EISOVI)		Bolsa de alquiler	Servicio de mediación hipotecaria	
País Vasco		Prestación Complementaria de Vivienda (PCV) 43.108.373 €		Programas de vivienda vacía BIZIGUNE y de intermediación en el mercado de vivienda libre ASAP	Ayuda al Sobreendeudamiento Familiar	
Comunidad Valenciana	5.333.333 €			Red Alquila		

Estas medidas, aunque evitan que las estadísticas de desahucios sean peores, se demuestran insuficientes para la grave situación actual. Al igual que en el ámbito hipotecario, hacen falta reformas estructurales en la concepción del alquiler. Ampliando los servicios públicos de mediación y arbitraje, movilizándolo el parque privado de vivienda vacía, ofreciendo a los propietarios ayudas para su rehabilitación y sobre todo plenas garantías de cobro de rentas razonables y asequibles para sus inquilinos. Ante la actual situación, la legislación de arrendamientos urbanos debería posibilitar e incentivar un modelo de contrato de arrendamiento social garantizado.

Puede ponerse a Cataluña como ejemplo de que las medidas tomadas hasta la fecha son insuficientes y de que son necesarias reformas estructurales de mayor recorrido. Aun siendo con gran diferencia la autonomía que mayor presupuesto dedica a los programas sociales de vivienda y estar sus administraciones locales especialmente sensibilizadas con los desahucios, al ser un territorio duramente castigado por la crisis, con fuertes desigualdades sociales y al tener un mercado inmobiliario de compleja accesibilidad por su precio elevado, sigue encabezando cada año la lista de lanzamientos en el conjunto de España. Cataluña debería plantearse una **reforma legislativa en el ámbito del alquiler**, tiene competencias en materia de vivienda y puede hacerlo a través del Código civil Catalán (CCC); de igual forma que el Parlament de Cataluña ha aprobado recientemente reformas del CCC en el ámbito de la vivienda, como la incorporación de los derechos reales de propiedad temporal o compartida mencionados anteriormente, o la inclusión de la ley de Propiedad Horizontal. Es necesario establecer una norma arrendaticia propia que pueda hacer frente a su situación particular.

Lanzamientos practicados en 2016



Fuente: CGPJ

4. Políticas públicas de vivienda. Promoción, rehabilitación y políticas sociales

Tradicionalmente, las políticas públicas en España se centraron en la promoción de vivienda de protección oficial en régimen de propiedad. En los años noventa se iniciaron los primeros programas de rehabilitación de viviendas, para hacer frente a patologías específicas como la aluminosis o la carbonatación. Una década después, se inician los programas sociales de vivienda que tienen su principal base presupuestaria en las ayudas al pago de alquileres para familias con pocos recursos.

Además, en las últimas décadas, han habido diversos cambios legislativos y medidas fiscales que han incidido en el mercado de la vivienda.

En los siguientes puntos analizaremos las políticas públicas directas o indirectas que afectan al mercado de la vivienda, detallaremos las vigentes en España y las alternativas existentes en países de nuestro entorno.

4.1. Políticas públicas de vivienda

Como hemos visto, las políticas públicas de vivienda en España tienen su aplicación directa en tres líneas operativas:

1) El desarrollo de **programas de promoción de vivienda** protegida en régimen de propiedad o alquiler, la gestión de parques públicos de viviendas, así como los planes de remodelación urbana (incluido el realojo de los afectados urbanísticos).

2) **Programas de rehabilitación y conservación** del parque de viviendas construido, público o privado. Programas que también tienen un importante impacto no solo en la conservación, adecuación y mejora en la eficiencia energética del parque de viviendas, sino también en la economía general y la generación de empleo. Así lo confirmaba un estudio del Institut Cerdà de 2010, en el que se afirmaba que los programas públicos de rehabilitación de 2008 en Cataluña crearon cinco mil puestos de trabajo y que por cada euro de ayudas se generaron 4,2 de actividad económica.

3) **Programas sociales** de vivienda de ayudas al pago del alquiler o para la emancipación, de mediación para evitar la pérdida de vivienda, para la gestión de conflictos en el ámbito de la vivienda, de bolsas de mediación de alquiler social, de realojos de emergencia o cualquier otra actuación para mitigar situaciones de exclusión residencial.

Además, desde hace una década, se vienen desarrollando de forma intermitente **programas de movilización de vivienda vacía** para el alquiler social. Estos programas, en muchas ocasiones, se forman por la combinación de políticas existentes de las tres líneas: promoción, rehabilitación y programas sociales. Ya que en los casos más extremos, estas viviendas, si están en muy mal estado, se pueden llegar a ceder durante periodos largos a la Administración para que esta las gestione, las rehabilite y las adjudique a personas con pocos ingresos que requieren o de una renta muy baja o de importantes ayudas al alquiler.

Los poderes legislativo y ejecutivo también inciden en el mercado de vivienda con el desarrollo legislativo de aspectos como:

- **Suelo y urbanismo.** Este marco legal establecerá aspectos tan importantes como las reservas de suelo previstas para vivienda protegida, la planificación y sus zonas, las cargas asociadas al desarrollo urbano, las plusvalías del suelo transformado o las obligaciones debidas a la propiedad, tanto de suelo como de edificaciones.
- **Derecho a la vivienda.** Que recoge el desarrollo legislativo del derecho a la vivienda, determina las características que deben cumplir las viviendas, sus tenencias, los derechos y deberes generales de los moradores (propietarios o inquilinos), de arrendadores, promotores o intermediarios. También le corresponde establecer los programas públicos y su acceso, el régimen sancionador y las medidas coercitivas. Incluso puede reconocer y desarrollar el derecho subjetivo el acceso a la vivienda.
- **Regulaciones específicas hipotecarias y arrendaticias.** Ambas normas civiles establecen las características contractuales del derecho real de hipoteca y del personal de arrendamiento. Determinan los derechos y deberes de las partes y su grado de protección.

Finalmente, las administraciones públicas, desde sus competencias, pueden establecer **políticas fiscales** que impulsen o retraigan la promoción, favorezcan un determinado régimen de acceso a la vivienda (alquiler o propiedad) o estimulen la movilización de vivienda vacía. De igual forma, las administraciones competentes deberán promover el **desarrollo urbano** y disponer reservas de suelo urbanizable para evitar fenómenos especulativos o fuertes incrementos en los precios por falta de oferta.

4.2. Herramientas de intervención en el mercado privado de vivienda

La tabla siguiente puede justificar por qué es necesaria una mayor intervención de los poderes públicos en el ámbito de la vivienda. La tabla recoge y compara sobre la ciudad de Barcelona y sus distritos el índice de renta familiar y la media mensual de las rentas de alquiler de vivienda del año 2015.

	Renta Familiar Disponible per cápita 2015				Mercado Alquiler 2015			Accesibilidad Alquiler 2015
	Población	RFDpc	RFDpc mensual	Índice RFDpc	Contratos de alquiler	Contratos x 1000 hab	Alquiler Mensual	% de la RFDpc en relación con el alquiler mensual
Barcelona	1.609.550	19.775,00 €	1.647,92 €	100	40.623	25,24	734,94 €	44,60%
Ciutat Vella	100.227	16.907,63 €	1.408,97 €	85,5	4.182	41,73	675,74 €	47,96%
Eixample	263.991	22.899,45 €	1.908,29 €	115,8	8.538	32,34	831,44 €	43,57%
Sants-Montjuïc	181.307	15.444,28 €	1.287,02 €	78,1	4.297	23,70	624,52 €	48,52%
Les Corts	81.694	27.348,83 €	2.279,07 €	138,3	1.814	22,20	925,45 €	40,61%
Sarrià-Sant Gervasi	147.502	37.177,00 €	3.098,08 €	188	4.152	28,15	1.051,23 €	33,93%
Gràcia	120.676	20.921,95 €	1.743,50 €	105,8	4.192	34,74	721,65 €	41,39%
Horta-Guinardó	167.318	15.740,90 €	1.311,74 €	79,6	3.527	21,08	586,85 €	44,74%
Nou Barris	165.404	10.638,95 €	886,58 €	53,8	2.724	16,47	518,80 €	58,52%
Sant Andreu	147.307	14.396,20 €	1.199,68 €	72,8	2.724	18,49	611,00 €	50,93%
Sant Martí	234.124	17.105,38 €	1.425,45 €	86,5	4.473	19,11	700,56 €	49,15%

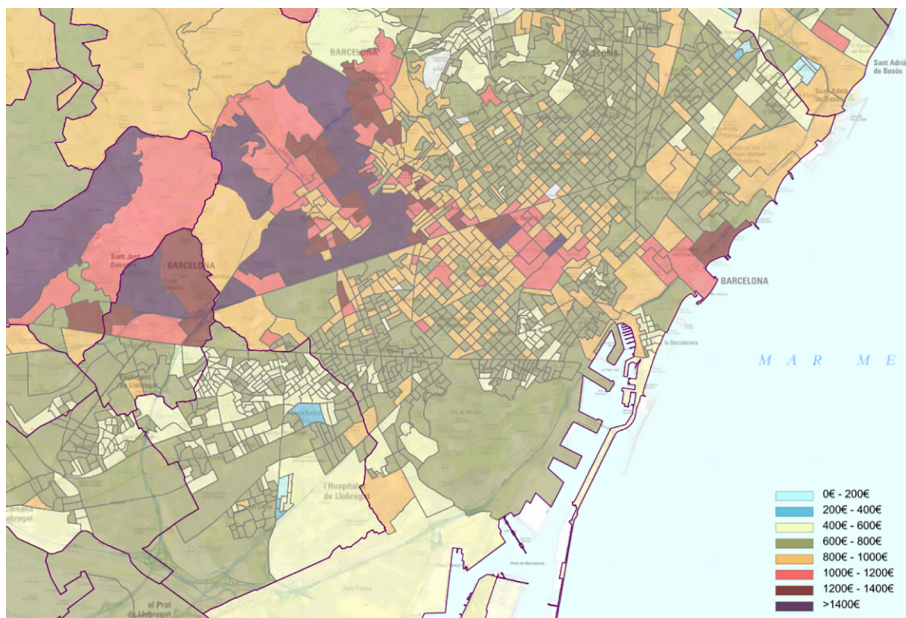
Fuente: Secretaria d'Habitatge y Millora Urbana, Generalitat de Catalunya. Servei d'Estadística, Ajuntament de Barcelona.

Aunque los distritos de Barcelona están formados cada uno por diferentes barrios y estos tienen características sociales nada homogéneas, de los valores determinados y comparados en la tabla se puede concluir que:

- En la mayoría de los distritos de la ciudad existe una gran mixtura económica. Únicamente se da una importante segregación espacial en función de la renta familiar, en los niveles superiores e inferiores.
- El precio de la vivienda de alquiler en la ciudad es medianamente homogéneo, excepto en los distritos con rentas familiares altas, donde es notablemente más alto.
- Con pequeñas variaciones en los distritos de rentas medio-bajas, se puede afirmar que a cada distrito le corresponde el alquiler medio acorde con su renta familiar media. Pero el precio de los alquileres no es proporcional a la renta familiar.

Así nos encontramos que mientras los alquileres pueden representar un 34% de la renta familiar disponible per cápita en Sarrià, en Nou Barris representarán más de un 58%. Esta situación de desigualdad respecto a la accesibilidad a

la vivienda aumenta si aplicamos al análisis una escala más pequeña, la de barrio. Así, en barrios como la Guineueta o la Trinitat Nova, la renta mensual de los alquileres representa casi un 73% de la renta familiar disponible per cápita, mientras en la Bonanova apenas representa el 30%. No es casual que Nou Barris sea el distrito de la ciudad donde hay más desahucios y donde los precios de compra de vivienda se han desplomado con mayor diferencia desde el inicio de la crisis.



Visto este ejemplo de desigualdad en la accesibilidad a la vivienda, en la precariedad económica asociada y en la incidencia de desahucios, es difícil creer que el mercado se autorregulará para satisfacer a los demandantes más vulnerables. Estas áreas requieren de la atención prioritaria de la Administración como si hubieran padecido un seísmo. No se puede dejar en manos del mercado tal reconstrucción, no dispone de las herramientas adecuadas, y en este contexto sus actuaciones podrían ser meramente especulativas. Las administraciones deberán decidir cómo actúan, si de forma asistencial (intentando acoger a todas las familias que van siendo desahuciadas), o definiendo estratégicamente las actuaciones necesarias por desarrollar para frenar las situaciones de pérdida de vivienda, hacer más asequible su pago e impulsar las economías familiares.

Las intervenciones que se deben realizar podrían ser comparables a las que se impulsaron desde la Ley de barrios de Cataluña, pero en lugar de centrar las acciones en el espacio público, de «puertas para afuera» de las viviendas, habría que hacerlo de «puertas adentro». Las actuaciones deben focalizarse en las viviendas y sus residentes, concretándose en:

Bibliografía complementaria

O. Nel-lo. «Contra la segregación urbana y por la cohesión social: la ley de barrios de Cataluña». Disponible en: www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=20c2da34-cbbe-4b7e-b8f8-51ddb5b55f60&groupId=7294824.

1) **Un plan de actuación que detalle la estrategia que se debe seguir y los objetivos a corto y medio plazo.** El plan también debería detallar las herramientas y modificaciones normativas necesarias, el presupuesto requerido y su financiación. Durante el proceso de diseño del plan y en el seguimiento de su ejecución, sería vital la participación vecinal.

2) **Presencia física y cercana de la Administración para la atención a la ciudadanía, mediante oficinas específicas que puedan atender y resolver los conflictos en el ámbito de la vivienda.** Deben dotarse o asistirse por el personal técnico necesario (responsable, técnicos del ámbito económico, urbanístico, arquitectónico, jurídico y social, mediadores y personal administrativo). Estas oficinas deben atender, mejor que derivar a otras sedes u organismos, situaciones relacionadas con desahucios, morosidad, conflictos vecinales o pobreza energética. Han de disponer de la capacidad de tramitación de las ayudas previstas o de mediación para evitar la pérdida de vivienda. También han de poder gestionar los realojos que no sean evitables y dotarse y gestionar parque de viviendas para este fin.

3) **Intervención en el mercado de vivienda con las herramientas y normativas vigentes o impulsando su adecuación.** El plan debe intervenir sobre el **mercado de compra** delimitando áreas de tanteo y retracto con opción preferente de compra para la administración actuante. Con esta acción se conocerán las actuaciones de compraventa que se realicen (quién vende, quién compra y por cuánto); además es una herramienta útil para dificultar el pago «en negro» de parte de transacción, y la Administración puede adquirir preferentemente aquellas viviendas que se ajusten a sus intereses. De igual forma se intervendrá en el **mercado del alquiler**; la opción preferible será poder llegar a establecer en el área precios de referencia que sean asumibles para sus residentes. Otra medida será atraer a propietarios a programas de mediación de alquiler, mediante ayudas para la rehabilitación de las viviendas y garantizando en todo caso el cobro de las rentas. Finalmente, deberá actuarse sobre las situaciones de **vivienda vacía**.

4) **Ayudas públicas para la rehabilitación de viviendas y edificios en mal estado, bien para ampliar el parque de vivienda social como para aquellas situaciones donde los residentes no puedan costear las obras de mejora, y estas sean necesarias por aspectos de seguridad, infravivienda, accesibilidad o eficiencia energética.** En cualquier caso, las ayudas otorgadas a propietarios residentes y que no cedan sus viviendas a programas de mediación deben ser inscritas en el registro de la propiedad como una carga a retornar en caso de transmisión. También se deberán prever para las familias con rentas más bajas las ayudas para el alquiler de vivienda o para evitar su pérdida, así como las ayudas establecidas en materia de pobreza energética y aquellas actuaciones derivadas de asesoramiento en la contratación de suministros y buenas prácticas de consumo.

Ved también

Puedes ampliar información sobre la vivienda vacía en el apartado «Vivienda vacía» del presente módulo.

5) **Mediación comunitaria para afrontar situaciones de conflicto en el ámbito de la vivienda o derivadas de las actuaciones previstas en el plan.**

6) **Plan de desarrollo económico que fomente la actividad comercial y productiva en el área, estudiando opciones como zonas francas temporales, donde se puedan reducir o bonificar impuestos.** Ayudas a la inserción laboral, formación ocupacional, prever cláusulas sociales que permitan residentes desempleados el acceso a parte de los puestos de trabajo creados por las inversiones realizadas en el área. Actuaciones contra el abandono escolar y de fomento de los estudios profesionales y universitarios.

7) **Plan de mantenimiento, que prevea como evitar la degradación recurrente una vez que las actuaciones principales se hayan realizado y la Administración no tenga la presencia inicial.** Para ello será fundamental la participación e implicación vecinal durante todo el proyecto, ya que serán ellos los responsables de su mantenimiento.

4.3. Vivienda vacía

Se considera **vivienda vacía** aquella que está deshabitada ininterrumpidamente por un largo periodo de tiempo.

No se consideran viviendas vacías o desocupadas, o no son objeto de preocupación desde la perspectiva del derecho a la vivienda, aquellas situadas en zonas turísticas estacionales, las segundas residencias, las situadas en zonas sin demanda como las áreas rurales, o las que estando desocupadas su situación está razonablemente justificada.

La situación de viviendas desocupadas de titularidad pública, sea de cualquier administración, organismo o empresa pública, debe ser la primera que erradicar. Si no se actúa así, difícilmente podrá justificarse una política intervencionista sobre la vivienda vacía. Y sobre todo es incomprensible el malbaratamiento de un bien tan escaso como caro.

La desocupación prolongada de viviendas en zonas donde haya demanda está considerada una patología urbana, especialmente si existen bolsas de población en situación de exclusión residencial. Esta situación rompe el compromiso de la propiedad individual con la comunidad que promovió la calificación del bien y su valor asociado, justificándose en el interés general y otorgando un fin y uso determinado.

Las razones por las que una vivienda en zona de demanda esté vacía pueden ser muy diversas, como por ejemplo:

Viviendas vacías

La defensora del pueblo, en un informe de 2013, cifraba en más de diez mil las viviendas protegidas públicas vacías.

- **Obra nueva en stock**, por deficiente comercialización o falta de demanda solvente. Esto se dará principalmente en ciclos económicos negativos.
- **Ejecuciones hipotecarias**. En situaciones de retracción del mercado las ejecuciones hipotecarias no se traducen en una subasta para la adquisición final de otro particular. Así estas viviendas pasan a engrosar los activos de entidades financieras que no están diseñadas para la gestión inmobiliaria, menos aún en una coyuntura negativa.
- **Desahucios derivados de contratos de alquiler**. Se dan situaciones en las que un propietario particular puede retraerse temporalmente en volver a alquilar una vivienda si ha tenido una mala experiencia con un inquilino o de compleja solución.
- **Inversiones inmobiliarias familiares**, como una opción de ahorro, o pensando en la emancipación futura de hijos. Muchos de estos propietarios prefieren no alquilar estas viviendas a no ser que tengan necesidad.
- **Viviendas en mal estado**, que no pueden reunir las certificaciones necesarias para poderlas arrendar (habitabilidad y boletines). Hay propietarios que no tienen la capacidad económica para acometer estas actuaciones y no confían recuperar esta inversión mediante el alquiler.
- **Viviendas heredadas**, pero no habitadas.
- Propietarios mayores que han ido a vivir a otros domicilios de familiares o a residencias de la tercera edad.
- Propietarios que por diversos motivos se han trasladado a otros municipios o lugares y que no han vendido su propiedad, bien por falta de necesidad, bien porque piensan retornar.
- Otras situaciones como litigios, embargos, viviendas intestadas...

Además nos encontraremos dos clases de propietarios, los **particulares** o las **personas jurídicas** como entidades financieras, promotores, fondos de inversión o empresas con activos inmobiliarios.

La cuantificación de las viviendas desocupadas en España es un tema complejo, ya que no existe ninguna norma que regule y determine esta situación. Así, cada estadística, estudio o informe impulsado por administraciones u otros acaban dando resultados aparentemente dispares.

Así, por ejemplo, el censo de población y vivienda de 2011 del INE estimaba en 88.259 viviendas vacías en Barcelona, el Ayuntamiento lo cifró en 2015 en unas 31.000. La diferencia de 50.000 viviendas entre la estadística oficial y el estudio puede deberse a viviendas donde no hay población empadronada o aparentemente no vive nadie, aunque no es así, ya que, por ejemplo, podrían ser alquileres temporales o no declarados, viviendas con otros usos, viviendas «cerradas» en edificios obsoletos (en procesos de renovación o

sustitución), viviendas en reforma o viviendas que están en proceso de comercialización o de rotación de residentes.

Los **programas de movilización** de este parque tendrán que evaluar las razones por las que estas viviendas permanecen vacías y ofrecer a sus propietarios contrapartidas para que las pongan a disposición de un mercado social o intermediado. Las medidas principales pueden ser la garantía de cobro o sobre el estado de la vivienda, la resolución de conflictos o establecer ayudas para la reforma y el mantenimiento de la vivienda. Estas propuestas serán razonables y sostenibles para las arcas públicas, si se establecen unas rentas máximas de las viviendas que se puedan acoger a estos programas. Si esto se complementa con medidas que graven y penalicen fiscalmente la situación de vivienda vacía no justificada; con el ingreso de estas sobrecargas impositivas, se tendrían que financiar los programas de movilización. Hay que tener en cuenta que las medidas penalizadoras son de difícil implantación si no van acompañadas del desarrollo de registros que obliguen a la propiedad a la notificación del estado de su vivienda.

También son complementarias las **actuaciones concertadas por la Administración con entidades sociales para la captación de vivienda desocupada** para destinarla a alquiler social o de emergencia. Tiene mayor sentido esta alternativa cuando la vivienda captada se adjudica a usuarios que requieren de un seguimiento o atención específica de carácter social, y la Administración no tiene la capacidad de dar esta atención o hacerlo con la continuidad que sería necesario.

Finalmente, señalar que en países europeos la protección prioritaria que hay sobre el derecho a la vivienda respecto al de propiedad se traduce en los ejemplos siguientes:

- **Vivienda desocupada:** en Dinamarca existen registros de viviendas vacías con régimen sancionador. La propiedad debe informar sobre el estado de las viviendas, que no pueden permanecer desocupadas más de un mes y medio sin justificación. Francia favorece con ayudas a la rehabilitación para que los propietarios movilicen sus viviendas hacia un alquiler social. Penaliza con fuertes tasas la vivienda desocupada en municipios con demanda. Puede llegar a expropiar temporalmente el uso de viviendas de personas jurídicas si llevan un año y medio desocupadas. El Reino Unido tiene una agencia estatal de vivienda vacía que impulsa programas de intermediación de vivienda particular. Penalizan fiscalmente a propietarios por mantener injustificadamente la vivienda desocupada y pueden llegar a forzar un alquiler o venta de la vivienda vacía más de seis meses. Italia y Alemania también pueden penalizar con multas o fiscalmente la vivienda desocupada.

- **Ocupación:** en Holanda, ocupar una vivienda vacía más de un año no es motivo de desahucio, a no ser que la propiedad justifique la razón de la desocupación y la movilice.

En España ha habido propuestas en este sentido, inicialmente en Cataluña, con la Ley del derecho a la vivienda de 2007, incluso se preveía la posibilidad de la expropiación forzosa temporal, pero esta medida fue derogada en 2011. Posteriormente, en 2013, Andalucía y Navarra propusieron medidas similares que afectaban a grandes propietarios, como las entidades financieras; estas medidas fueron declaradas inconstitucionales por parte del Tribunal Constitucional a instancias del Gobierno. País Vasco y Cataluña en 2015, y luego Aragón y Valencia, han presentado nuevamente medidas que prevén desde un impuesto a viviendas vacías de entidades financieras hasta la cesión obligatoria por estas. El Gobierno central ha vuelto a recurrir la medida.

Resumen

El mercado de vivienda cuenta con características que hacen que tenga un comportamiento singular. La vivienda representa tanto un bien de primera necesidad y un derecho fundamental como un bien especulativo de gran valor económico.

En la producción y la gestión de la vivienda trabajan o colaboran gran cantidad de agentes. Es un sector complejo, tecnificado y estratégico por su gran impacto en la economía general del país.

Para el desarrollo de una promoción de viviendas es necesario disponer, a modo de materia prima, de financiación y de suelo. Este debe ser apto para edificar la tipología constructiva definida en el proyecto. El planeamiento urbanístico y las técnicas asociadas establecerán que se puede construir y con qué uso en un solar. La financiación puede provenir de forma total o parcial de recursos propios (capital) o ajenos (deuda).

Cualquier proyecto inmobiliario debe apoyarse en estudios de viabilidad jurídica, técnica y económica. Estos dictaminarán las posibilidades y la solidez de la promoción y la oportunidad de la inversión.

En la Unión Europea, los países que tradicionalmente han contado con un mayor parque de viviendas sociales han sido los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido, que han dedicado en torno al 3% del PIB a la política de vivienda. Países como Austria, Dinamarca, Francia y Alemania han destinado un 1-2%. Finalmente, están países como Portugal, España y Grecia, donde la modalidad de acceso a la vivienda por excelencia es la compra en el mercado privado, con escaso parque público de alquiler, estos estados apenas dedican un 1% del PIB a la política de vivienda.

La tenencia de la vivienda mediante la propiedad es fórmula utilizada en 2013 por un 70% de los europeos, UE-15; esta situación tiende a incrementarse desde las últimas décadas, ya que en 1996 era el 66%, y en 2007 el 68%. En España, tras un rápido incremento de la propiedad en los años de la burbuja, su estallido hizo pasar la propiedad de representar en 2007 un 82%, a un 78% en 2013. De este modo, el alquiler, contrariamente a lo sucedido en el conjunto de Europa, ha sido la opción principal de acceso a la vivienda en España desde el estallido de la burbuja.

Al margen de coyunturas económicas, es obvio que en España la cultura de la propiedad está fuertemente implantada, y que la Administración sigue animándola fiscalmente, con la regulación de los arrendamientos urbanos y con

la inexistencia de un parque social de alquiler de cierta entidad. El alquiler en España sigue estando estigmatizado como una operación de riesgo tanto para el arrendador como para el arrendatario.

La pérdida de vivienda y la incapacidad de poder acceder a otra por motivos económicos es una clara disfunción del estado del bienestar. No es aceptable, en ningún caso, esta situación que además afecta por norma general a colectivos vulnerables o especialmente protegidos como los menores.

Parte de la evolución del discurso político, de las reformas legales y de las nuevas políticas públicas de vivienda ha venido dada tanto por la situación general como por la presión social. La movilización social con un fuerte compromiso solidario de resistencia, articulada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, ha sido para la ciudadanía un ejemplo de lucha con éxito contra valores y principios de poderes considerados invulnerables del ámbito político, judicial y financiero.

Las políticas públicas de vivienda en España tienen su aplicación directa en tres líneas operativas: promoción de vivienda protegida, rehabilitación y programas sociales. Los poderes legislativo y ejecutivo también inciden en el mercado de vivienda con el desarrollo legislativo de aspectos como: suelo y urbanismo, derecho a la vivienda o en las regulaciones específicas hipotecarias y arrendaticias. Finalmente, las administraciones públicas, desde sus competencias, pueden establecer políticas fiscales que impulsen o retraigan la promoción, favorezcan un determinado régimen de acceso a la vivienda (alquiler o propiedad) o estimulen la movilización de vivienda vacía.

Ante situaciones de extrema desigualdad en la accesibilidad a la vivienda el mercado, no se autorregulará para satisfacer a los demandantes más vulnerables. Las administraciones deberán decidir cómo actúan, si de forma asistencial (intentando acoger a todas las familias que van siendo desahuciadas) o si definiendo estratégicamente las actuaciones necesarias que desarrollar para frenar las situaciones de pérdida de vivienda y hacer más asequible sus rentas.

La desocupación prolongada de viviendas en zonas donde haya demanda está considerada una patología urbana, especialmente si existen bolsas de población en situación de exclusión residencial. Esta situación rompe el compromiso de la propiedad individual con la comunidad que promovió la calificación del bien y su valor asociado, justificándose en el interés general y otorgando un fin y uso determinado.

Bibliografía

Bibliografía general

Águila, Carlos (2015). *Els ajuts a l'habitatge en la Generalitat de Catalunya davant l'emergència habitacional*.

Amat, Oriol (2004). *Supuestos de análisis de estados financieros*.

Amat, Oriol; Soldevila, Pilar (2004). *Contabilidad y gestión de costes*.

Anderson, Miriam; Arroyo, Esther; Viola, Isabel (2015). *ClinHab. Consultes sobre habitatge i dret privat*.

Aramburu, Mikel (2011). *La resignificació de la tinença de l'habitatge davant la crisi econòmica*.

Bou, Guillem; Trinidad, Carme (2008). *Ladrillos con burbujas*.

Burstein, David; Stasiowski, Frank (1982). *Project Management*.

Buron, Javier; Clavell, Dolors; San Román, Iker (2015). *Estratègies i accions municipals per mobilitzar l'estoc residencial privat cap a l'oferta d'habitatges assequibles*.

Escorihuela, Irene; Valiño, Vanesa (2013). *La reforma del mercado de alquiler, un nuevo golpe al derecho a la vivienda*. Observatori DESC.

Caparros, Antonio; Alvarelos, Ricardo; Fernández, Juan (2006). *Manual de gestión inmobiliaria*.

Celobert SCCL (2014). *Models alternatius d'accés i tinença de l'habitatge*.

Domingo, Alberto (2005). *Dirección y gestión de proyectos*.

Harris, Frank; McCaffer, Ronald (1995). *Construction mangement*.

Mateo, Borja (2010). *La verdad sobre el mercado inmobiliario español*.

Molera, Jaume (2011). *Morositat hipotecària. Guia pràctica: alternatives i processos*.

Nasarre, Sergio (2012). *Les tinences intermitges: combinant assequibilitat, flexibilitat i estabilitat en l'accés a l'habitatge*.

Pareja, Montserrat; Sánchez, M.ª Teresa (2012). *La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro*.

Observatorio Vasco de Vivienda (2009). *Políticas de fomento de la vivienda de alquiler en Europa*.

Secretaria d'Habitatge (2010). *Pla Territorial Sectorial d'Habitatge*.

Serer, Marcos (2001). *Gestión integrada de proyectos*.

Síndic de Greuges de Catalunya (2015). *Informe sobre l'accés a l'habitatge social*.

Valiño, Vanesa (2009). *Ejecuciones hipotecarias y derecho a la vivienda: estrategias jurídicas frente a la insolvencia familiar*. Observatori DESC.

Vinuesa, Julio; Vidal, M.ª Jesús (1991). *Los procesos de urbanización*.

Vinuesa, Julio (2008). *La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible*.

Vinuesa, Julio; de la Riba, José María; Palacios, Antonio (2009). *El fenómeno de las viviendas desocupadas*.

