

## Trabajo final de Máster

# **Políticas de vivienda asequible desde el ámbito municipal: Madrid y Barcelona en el período 2015 - 2019**

Estudiante:

Andrea Jarabo Torrijos

Director/a:

Eduard Cabré Romans

Máster universitario de Ciudad y urbanismo

Fecha: septiembre, 2021

**Creative Commons**

Esta obra está sujeta a la siguiente licencia CC Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada

---

## Resumen del trabajo

El problema de la vivienda asequible es de carácter global pero tiene su reflejo en la realidad del día a día de las ciudades. Uno de los impactos de la Gran Recesión fue la transformación del sistema residencial, que en 2015 derivó en un problema de asequibilidad de la vivienda. Madrid y Barcelona son buenos ejemplos de la llamada “ciudad global” que integran gran parte de las problemáticas urbanas actuales, y que comparten caminos políticos entre los años 2015 y 2019, con la vivienda como cuestión fundamental de su programa. Este trabajo analiza las políticas para generar vivienda asequible desde el ámbito municipal, así como sus condiciones de posibilidad, durante los años de coincidencia de los “Ayuntamientos del Cambio”, mediante análisis documental, estudio estadístico y entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Desde una perspectiva teórica en línea con Kemeny (2001) en su análisis de los sistemas de vivienda y Sistemas de Bienestar, la perspectiva de la financiarización de la vivienda y el enfoque de derechos, se plantean una serie de conclusiones y recomendaciones sobre políticas a desplegar, así como las barreras y facilitadores a tener en cuenta desde una perspectiva estratégica.

**Palabras clave:** Parque de vivienda; vivienda asequible; alquiler; vivienda pública; Madrid; Barcelona; políticas públicas; sistemas de vivienda.

---

## Contenido

<b>1. Introducción</b>	<b>6</b>
<b>2. El problema</b>	<b>9</b>
2.1 Introducción	9
2.1.1 Vivienda, Gran Recesión y exclusión residencial	9
2.1.2 La vivienda y los “ayuntamientos del cambio”	10
2.1.3 La política de vivienda desde lo municipal	11
2.2 Formulación del problema y tabla de objetivos	12
2.3 Justificación	13
<b>3. Marco Metodológico</b>	<b>15</b>
3.1 Diseño de investigación	15
3.2 Contexto de aplicación	18
<b>4. Marco teórico</b>	<b>20</b>
4.1 Bloque 0: Concepto de vivienda asequible	20
4.2 Bloque 1: El problema de la vivienda asequible: un fenómeno global con impacto local	22
4.2.1 Estructura del sistema de vivienda	22
4.2.2 Financiarización de la vivienda	24
4.2.3 Consecuencias de crisis de vivienda asequible	26
4.2.4 Vivienda asequible como una cuestión de derechos humanos	28
4.3 Bloque 2: Políticas para una vivienda asequible	30
<b>5. Análisis e interpretación de los resultados</b>	<b>35</b>
5.1 Bloque 1: El contexto de partida y evolución	35
5.2 Bloque 2: Estrategias para la asequibilidad de vivienda en lo municipal	48
5.2.1 Reorganización municipal: la vivienda es cuestión de derechos sociales	48
5.2.2 Datos, datos...y un plan	51
5.2.3 La clave está en la vivienda	54
5.2.4 Hacer vivienda asequible del parque privado	59
5.2.5 Compañeros de viaje	62
5.3 Bloque 3: Impactos, más allá de la asequibilidad	66
<b>6. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>73</b>
6.1 Conclusiones	73
6.2 Recomendaciones para una política de vivienda asequible desde lo municipal	80
<b>7. Consideraciones finales</b>	<b>83</b>
<b>8. Referencias bibliográficas y fuentes</b>	<b>88</b>
<b>9. Anexos</b>	<b>98</b>

## Lista de figuras

Figura 1. Tabla de objetivos .....	12
Figura 2. Tabla de objetivos específicos, nivel y diseño de investigación .....	18
Figura 3. Gráfico de evolución de los lanzamientos de vivienda practicados en las provincias de Madrid y Barcelona entre 2013 y 2019 según origen: ejecución hipotecaria, derivados de la LAU y otros. ....	36
Figura 4. Gráfica de renta media de alquiler por metro cuadrado en Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2016.....	36
Figura 6. Gráfica de renta media de alquiler por metro cuadrado en Madrid y Barcelona .....	38
Figura 7: Gráfico de evolución de la renta mediana de alquiler y de las rentas situadas en el percentil 25 y en el percentil 75 entre 2015 y 2018 .....	39
Figura 8: Gráfico de evolución contratos de compraventa y de alquiler formalizados en Barcelona entre los años 2013 y 2020.....	40
Figura 9: Tabla de porcentaje de personas que residen en viviendas de alquiler según variables sociodemográficas .....	42
Figura 10: Gráfico de evolución del porcentaje de personas que residen en viviendas de alquiler en Cataluña y Comunidad de Madrid con respecto a la media estatal entre los años 2015 y 2019 .....	42
Figura 11: Gráfico de evolución del porcentaje de personas que residen en viviendas de alquiler a precio por debajo del mercado en Cataluña y Comunidad de Madrid con respecto a la media estatal entre los años 2015 y 2019 .....	43
Figura 12: Estructura de la tenencia en Barcelona .....	44
Figura 13: Estructura de la tenencia en Madrid .....	44
Figura 14. Cuadro comparativo de los cambios organizativos en Madrid y Barcelona en lo relativo a la vivienda asequible. ....	50
Figura 15. Cuadro comparativo de los planes desplegados y la recogida de datos en Madrid y Barcelona en lo relativo a la vivienda asequible.....	53
Figura 16. Gráfica de la evolución de la promoción de vivienda en Madrid desde 2005 a 2017 según tipo de promotor y tipo de protección de la vivienda.....	55
Figura 17. Tabla de la evolución de la promoción de vivienda pública en Barcelona desde 2015 a 2019 según tipo de promotor .....	57
Figura 18. Cuadro comparativa de las actuaciones de promoción y gestión de vivienda pública en Madrid y Barcelona entre los años 2015 – 2019.....	58

Figura 19. Tabla comparativa de los incentivos y servicios ofrecidos en las Bolsas de Vivienda de Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2019.....	60
Figura 20. Cuadro comparativo de las estrategias para movilizar vivienda asequible desde el parque de vivienda privado en Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2019 .....	62
Figura 21. Cuadro comparativo de la relación con grupos de interes en relación a las políticas de vivienda asequible en Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2019 .	65
Figura 22. Gráfica con porcentajes de personas con problemas en la vivienda en Comunidad de Madrid y Cataluña en 2020 y 2019 .....	66
Figura 23. Gráfica con la evolución del porcentaje de vivienda con precios por debajo del mercado en Comunidad de Madrid, Cataluña y media estatal entre los años 2015 y 2020 .....	67
Figura 24. Tabla comparativa de los objetivos y resultados de política de vivienda asequible y social en Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2019 .....	68
Figura 25. Gráfica comparativa de resultados de política de vivienda asequible y social en Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2019 .....	69
Figura 26. Esquema comparativo-evaluativo de impactos en la asequibilidad de vivienda .....	72
Figura 27. Esquema de posibles transformaciones en el largo plazo de los sistemas de vivienda de madrid y Barcelona en función de las políticas iniciada .....	75
Figura 28. Barreras y facilitadores de la acción municipal para el cambio estructural	76
Figura 29. Esquema resumen de principales barreras y facilitadores que afectaron al desarrollo de una política de vivienda asequible Madrid y Barcelona 2015 -2019 ....	79

# 1. Introducción

Este trabajo presenta un análisis de las políticas municipales desplegadas para promover la asequibilidad de la vivienda en los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2019. Dicho análisis se centra en este contexto histórico por ser 2015 un periodo en el que, en el marco de la Gran Recesión, los indicadores de asequibilidad de la vivienda (precios altos de la vivienda, endeudamiento residencial y trabajo precarizado) daban señales de alerta con respecto a la inclusividad del mercado inmobiliario a nivel global. Estas problemáticas globales, tenían reflejo en lo local, y Madrid y Barcelona coincidieron en 2015 en una orientación política en la que en ambas metrópolis se incorporaban de forma mayoritaria movimientos de la sociedad civil a la gestión urbana. La relación entre el problema de la vivienda y la emergencia de estos proyectos políticos, se planteaba como clave desde la perspectiva de la movilización ciudadana, así como ejemplo de cómo la agenda social fue capaz de influir en la mediática y posteriormente, a la política. En este sentido, el problema de la vivienda se presentaba como una cuestión central de los programas electorales que posteriormente se convirtieron en “programas de gobierno”, con un diagnóstico y una propuesta de actuación que irían variando a lo largo de la legislatura 2015 – 2019.

El estudio aquí contenido, analiza las políticas desplegadas desde lo municipal para generar vivienda asequible, pero también sus condiciones de posibilidad, a través del análisis histórico desde una perspectiva descriptiva y analítica, pero incorporando cierto componente evaluativo desde lo cualitativo. El enfoque teórico adoptado parte del análisis del problema de la vivienda asequible desde la perspectiva de la relación de los sistemas de vivienda con los diferentes tipos de Estado de Bienestar, incorporando el análisis procesual que introduce la Economía Política desde los estudios de la financiarización de la vivienda, y adoptando de forma explícita el “enfoque de derechos” como dimensión práctica en la implementación y diseño de políticas de vivienda, con foco en las exclusiones sociales y residenciales. El fin último de este trabajo es eminentemente práctico, que se concreta en las conclusiones y propuesta de recomendaciones desde un marco estratégico para afrontar las barreras y aprovechar los facilitadores que ofrece un territorio local concreto para generar asequibilidad de la vivienda.

Este trabajo se estructura en seis grandes bloques. El primero de ellos “El Problema”, describe el problema que se va a estudiar en este texto y lo relaciona con los objetivos de investigación, finalizando con la justificación de la relevancia de analizar dicha cuestión.

El segundo apartado, “marco metodológico”, vincula los objetivos de investigación con el tipo de investigación a realizar y las técnicas utilizadas, así como el tipo de fuentes de información a las que se ha acudido: entrevistas semiestructuradas a informantes clave, análisis documental de fuentes primarias como Memorias de ejecución, programas de gobierno, programas electorales, planes, páginas webs, organigramas, etc., análisis estadístico de indicadores vinculados con el tema de estudio, y fuentes secundarias que analizan y retoman el problema de la vivienda asequible, tanto desde una perspectiva general como en el marco temporal y geográfico del problema estudiado. El apartado se cierra con una breve reflexión sobre el contexto de aplicación de la propia investigación.

El tercer apartado, “marco teórico”, se plantea como un recorrido sobre las perspectivas teóricas que han abordado el problema de la vivienda asequible, y sus dimensiones, y las políticas que se desprenden de su conceptualización. El primer bloque, planteado como Bloque 0 al ser de índole conceptual, introduce el término “vivienda asequible” como un concepto complejo y de carácter relacional, a través del breve análisis de sus dimensiones. En el bloque 1, se tratará de vehicular un análisis del problema de la vivienda asequible, vinculando cuestiones de estructura del sistema residencial y su idiosincrasia, así como aquellas relacionadas con procesos de cambio global vinculados a la mundialización, como una explicación de los fenómenos de carácter especulativo característicos de la Gran Recesión. Por su parte, se continuará dimensionando el problema y sus impactos en otros procesos urbanos y sociales, finalizando con una propuesta de posición desde la perspectiva de los derechos humanos. Por último, el Bloque 2 parte de la perspectiva de Kemeny (2001) y de Esping-Andersen (2010) para analizar la relación entre Estado de Bienestar y políticas de vivienda, con un acercamiento final al caso de España.

El apartado de “Análisis e interpretación de los resultados” vincula la información obtenida a través del diseño de investigación de las diversas fuentes analizadas y el marco teórico, generando una categorización estructurante de las políticas desarrolladas. El primer bloque analiza el contexto de partida de ambas ciudades en 2015 y su evolución en lo que respecta a las dimensiones relacionadas con el problema, como son régimen de tenencia, precios de vivienda en alquiler y venta, endeudamiento, condiciones de vida, exclusiones residenciales o parque de vivienda social y asequible. El segundo bloque despliega el análisis de las políticas desarrolladas en Madrid y Barcelona en el periodo estudiado, desde diferentes ámbitos: la dimensión organizativa, el diseño de las políticas y su conceptualización, la promoción de vivienda social desde lo público, las políticas municipales sobre el mercado privado y los diferentes actores implicados. Este apartado finaliza con una reflexión sobre el “impacto” desde una perspectiva más cualitativa, y dimensionando la capacidad de acción.

El quinto capítulo desarrolla las conclusiones del análisis, desde la identificación de las barreras y facilitadores, internos y externos, que pueden extraerse de las experiencias

utilizadas. Desde un enfoque estratégico se presentan las recomendaciones como una serie de cuestiones que afectan tanto al tipo de políticas a desplegar como a la dimensión más organizativa, abordando tanto el “qué” como el “cómo”, como un ejercicio de reflexión sobre la acción para la mejora futura de la implementación de políticas de vivienda asequible en lo municipal.

El último bloque presenta una reflexión final sobre el proceso realizado, las aportaciones que este trabajo puede realizar desde el punto de vista académico y práctico, así como los puntos fuertes, limitaciones y posibles vías de trabajo futuro que se pueden desprender del texto.

---



## 2. El problema

### 2.1 Introducció

#### 2.1.1 Vivienda, Gran Recesió y exclusió residencial

La vivienda es una de las necesidades básicas de la población: supone el espacio en el que vivir, pero también en el que construir un proyecto de vida; se relaciona íntimamente con otros derechos humanos (salud, intimidad, infancia...), así como con el derecho a la ciudad. En España encontramos desde hace años grandes dificultades en el acceso y mantenimiento de una vivienda, cuestiones muy relacionadas con la propia asequibilidad de la vivienda, como destaca Naciones Unidas a través de sus Relatorías Especiales de vivienda adecuada y de derechos humanos y extrema pobreza (Naciones Unidas, Asamblea General, 2017; Naciones Unidas, Asamblea General, 2020) o en el Comité DESC en sus informes sobre España (Naciones Unidas, Comité de DESC, 2018). Desde 2015 a 2019, los precios de la vivienda se han incrementado un 49,3% en el caso del alquiler (López Rodríguez et al, 2019). Esto, sumado a las dificultades de acceso al crédito para la adquisición de vivienda y la precarización generalizada del empleo contribuyen a dificultar el acceso a un alojamiento para una gran parte de la población (Provivienda, 2021).

En el caso de los precios de la vivienda en alquiler, régimen de tenencia que concentra a las personas con mayores dificultades de pago (EAPN España, 2020), la crisis de vivienda asequible se concentra especialmente en las grandes ciudades, así como en aquellas con alta presión turística. Madrid y Barcelona, son las ciudades con los precios de vivienda en alquiler más altos de España según el Índice de Alquiler de Vivienda del MITMA. La crisis de vivienda asequible, por tanto, no es homogénea y responde a un problema urbano que se relaciona con otros factores vinculados a la globalización: la falta de provisión de vivienda pública y, en algunos casos, su descapitalización (Naciones Unidas, Comité de DESC, 2018); la globalización y financiarización de la vivienda de las grandes ciudades ( CCCB, 2018; Naciones Unidas, Asamblea General, 2017), la turistificación o la concentración de oportunidades laborales y culturales en las grandes ciudades (Castells, 2014; Florida, 2017). Madrid y Barcelona actúan como ejemplo de estas dinámicas globales, y que reúnen problemáticas como la segregación urbana, la turistificación o la gentrificación más parecidas a las grandes capitales de otros países que a pequeños núcleos urbanos del propio país.

Las exclusiones generadas por este problema de vivienda asequible tienen su reflejo espacial pero también social. Encontramos dinámicas urbanas comunes que afectan a los usos de las ciudades, pero también se concentran en personas concretas que reúnen factores de exclusión: género, composición familiar, edad, nacionalidad o nivel de ingresos tendrán que ver en las posibilidades de acceder y mantener una vivienda en ambas ciudades, y por tanto, en las situaciones de exclusión residencial (Foessa, 2018; EAPN España, 2020). El 20% de los hogares con menos renta, concentra las mayores dificultades de endeudamiento vinculado a la vivienda que alcanza al 63,9% de la población en el primer decil de ingresos (OCDE, 2018).

El problema de la vivienda, y más concretamente, el problema de la vivienda asequible, es un fenómeno eminentemente urbano, ejemplo local de los procesos de globalización y cuya conceptualización tendrá mucho que ver con las políticas que se desarrollen para abordarlo.

### 2.1.2 La vivienda y los “ayuntamientos del cambio”

La vivienda es, asimismo, uno de los grandes centros de atención en la agenda política y mediática, y en determinados grupos sociales, en la agenda social (CIS, 2018). Los problemas de vivienda enunciados anteriormente no sólo eran una realidad en 2015, y continúan siéndolo en 2021, sino que también formaban parte del imaginario colectivo y político, vehiculado a través de los grandes movimientos sociales por la vivienda. Fue un tema central de las campañas de los “Ayuntamientos del Cambio” en 2015 como ejemplo de la importancia en la agenda local (Barcelona en Común, 2015; Más Madrid, 2015). También, fue una de las cuestiones que cobró importancia en el desarrollo de las legislaturas de Carmena y Colau entre 2015-2019.

Sin embargo, Madrid y Barcelona se enfrentaron a este problema de forma diferente: en parte por las barreras que ambas se encontraron en el ejercicio de sus competencias como “municipios”, pero también por los distintos puntos de partida o diferencias en su diseño, desarrollo e implementación.

Ambos entraron al gobierno local en una situación de dificultad para el desarrollo de las competencias municipales. Las propuestas municipales de corte progresista se enfrentaban a un marco político estatal de corte conservador que desde 2012 estaba implementando duras políticas de austeridad, especialmente en lo que se refiere a gasto público en política social y en políticas de vivienda. La limitación del techo de gasto municipal, y la infrafinanciación de políticas sociales o de vivienda se presentaban como las primeras barreras en un marco en el que era necesaria una fuerte inversión social para desarrollar los proyectos de ciudad. El marco competencial de las políticas de vivienda podría suponer otra barrera a sortear en estos años: si bien en el medio plazo se mostró que podría haber margen de acción, en un primer

momento el ordenamiento territorial del Estado podría suponer una dificultad añadida para las políticas de vivienda asequible.

Esta cuestión es también un componente diferencial entre ambas ciudades: Cataluña cuenta con una normativa autonómica que desarrolla el derecho a la vivienda con profundidad, y con cierta tradición política y social de abordaje de estas cuestiones. En el caso de Madrid, carece de esta normativa autonómica, focalizando los esfuerzos autonómicos en la promoción de vivienda y en nuevo suelo urbanizable.

### 2.1.3 Política de vivienda desde lo municipal

El problema de la vivienda asequible en ambas ciudades es, por tanto, común y comparten algunas barreras para el desarrollo de las políticas urbanas necesarias para hacerle frente. Sin embargo, existen diferencias en los puntos de partida, pero también en la puesta en marcha de las medidas, que pueden afectar al desarrollo o no de estas políticas.

Los recursos, las estructuras de gobierno o el propio diseño de las políticas públicas y proyectos desplegados en ambos casos fueron diferentes y pueden haber tenido un impacto distinto en el problema. Cobra también especial importancia el marco temporal: si bien el problema de la vivienda asequible es una realidad actual, algunas políticas públicas tienen impactos en el corto plazo, otras en el medio, y otras en el largo plazo. Será fundamental el análisis de la continuidad de las políticas desplegadas en el medio plazo para conocer algunos de los impactos en la vivienda asequible, pero también cómo se responde en el corto plazo a un problema que afecta de forma tan determinante a la vida de las personas. El cambio o continuidad de la composición en el gobierno local en sendas ciudades en 2019 puede ser, también, un factor a tener en cuenta en lo relativo a los efectos de las propias políticas públicas.

Este trabajo pretende, en definitiva, analizar y comparar el despliegue de las políticas urbanas orientadas a mejorar la asequibilidad de la vivienda en ambas ciudades, Madrid y Barcelona, teniendo en cuenta los contextos y barreras que enfrentan.

## 2.2 Formulación del problema y objetivos

Figura 1. Tabla de objetivos

Formulación del problema	Objetivos
<p>Pregunta principal:</p> <p>¿Qué estrategias se han movilizado en Madrid y Barcelona para la generación de vivienda asequible en el periodo 2015-2019?.</p>	<p>Objetivo general:</p> <p>Analizar comparativamente las políticas y estrategias desplegadas por los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona en el periodo 2015-2019 para generar vivienda asequible.</p>
<p>Preguntas secundarias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Qué recursos, estructuras y proyectos se han movilizado en Madrid y Barcelona entre 2015 y 2019 para generar vivienda asequible?.</li> <li>2. ¿A qué barreras se han enfrentado ambas ciudades en este periodo para la provisión de vivienda asequible?.</li> <li>3. ¿Qué facilitadores existen en ambas ciudades para la generación de vivienda asequible en este periodo?.</li> <li>4. ¿Cuáles son las medidas que mejor contribuyen a la asequibilidad de la vivienda en un marco urbano en España?.</li> </ol>	<p>Objetivos específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar los recursos, estructuras y proyectos para generar vivienda asequible que se movilizaron en Madrid y Barcelona en el periodo 2015-2019.</li> <li>2. Analizar las barreras de ambas ciudades en este periodo para la provisión de vivienda asequible.</li> <li>3. Analizar los facilitadores de ambas ciudades en este periodo para la provisión de vivienda asequible.</li> <li>4. Evaluar el impacto y la eficiencia en la asequibilidad de las viviendas de las políticas desarrolladas en ambas ciudades en este periodo.</li> </ol>

## 2. 3. Justificación

La vivienda asequible es uno de los grandes retos de los entornos urbanos actuales, cuestión que se incorpora en el centro de grandes acuerdos programáticos como la Nueva Agenda Urbana o la Agenda 2030 (VVAA, 2018) o el Pilar Social Europeo de Derechos Humanos (Comisión Europea, 2021), así como en los análisis y recomendaciones de organismos internacionales: es una de las cuestiones que se ha señalado con mayor vehemencia en los análisis sobre España tanto de los Relatores de Naciones Unidas (Naciones Unidas, Asamblea General, 2017; Naciones Unidas, Asamblea General, 2020) y del Comité DESC (Naciones Unidas, Comité de DESC, 2018).

La generación de vivienda asequible es una de las prioridades de la Agenda Urbana Española (MITMA, 21/03/2021), y cobra especial importancia en contextos como Madrid y Barcelona, centros de dinamización económica pero también con graves indicadores de desigualdad, algunos ligados a la vivienda. La crisis de la covid 19 abre nuevos interrogantes, pero también nuevas posibilidades en términos de recursos y de reconfiguración de las políticas urbanas que, sin duda no deben dejar de lado los problemas de vivienda asequible. El último informe del relator de vivienda destacaba estas cuestiones como programáticas en los próximos años, en lo relativo al derecho a la vivienda (Naciones Unidas, Asamblea General, 2020)

Teniendo en cuenta el entramado competencial de España, es necesario el análisis de las políticas públicas para generar vivienda asequible que se pueden desplegar desde el ámbito local. Es pertinente, por su parte, que este análisis incorpore barreras y facilitadores que facilite evaluar el impacto, pero también la eficacia de dichas políticas. Madrid y Barcelona son paradigmáticas por ser los municipios con el mayor coste de vida de todo el Estado, un 20% más que en el resto del territorio (Costa et al, 2021), y por tener un mercado del alquiler más amplio que en otras ciudades, pero también por presentar los precios de alquiler más altos del país. También, son ciudades que compartieron caminos políticos en el periodo 2015-2019 con un programa progresista en el que la vivienda asequible tenía un papel central. El recorrido político de estos años hasta 2020 es un análisis necesario para entender el punto actual con respecto a la asequibilidad de la vivienda, pero habrá que integrar un análisis más amplio que incluya barreras y facilitadores.

Este trabajo pretende analizar comparativamente ambas ciudades en este aspecto, con el fin último de sistematizar aquellas políticas que pueden desplegarse en una ciudad española para generar vivienda asequible, con aquellos factores que pueden contribuir a implementar dichas políticas en el marco urbano. Dicho análisis tendrá un enfoque eminentemente práctico: a partir del análisis de las políticas, de sus impactos y de la eficiencia de las acciones llevadas a cabo, será más fácil replicar aquellas políticas con buenos resultados en ciudades con problemas similares. A través de la

identificación de buenas prácticas, en última instancia, se podrá generar recomendaciones que puedan implementarse en el ámbito local a partir de la idea de políticas basadas en evidencias.

## 3. Marco Metodológico

### 3.1 Diseño de investigación

El presente trabajo pretende abordar el análisis de las políticas de vivienda desplegadas por los ayuntamientos de Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2020 orientadas a la generación de vivienda asequible en ambas ciudades.

El objetivo general, por tanto, es analizar comparativamente las políticas de vivienda asequible desarrolladas en Madrid y Barcelona en el periodo 2015-2020, el contexto que permitió implementarlas. El objeto de estudio serán la implementación de las políticas desarrolladas por ambos municipios, así como los recursos movilizados para este fin. Para ello, se combinarán diferentes técnicas cualitativas y cuantitativas que analicen el fenómeno, desde la investigación documental a la investigación de campo, con fuentes primarias como análisis de datos estadísticos o entrevistas semiestructuradas.

La investigación documental permitirá describir la realidad estudiada, pero también analizar y evaluar la misma. Este bloque de actividades se orienta, en primer lugar, a la identificación de las políticas desplegadas, mediante el análisis de diferentes fuentes secundarias que recojan las acciones, medidas y programas desplegados en este periodo en los territorios estudiados, tales como Planes Estratégicos, Programas operativos o Memorias de actividad. Por su parte, se orienta el análisis documental a la comprensión del problema, a través de bibliografía especializada que aborde el problema de la asequibilidad de vivienda y de la exclusión residencial derivada en ambos territorios en el período estudiado. Esta revisión documental, en última instancia, permitirá identificar cuestiones clave para evaluar el impacto y la eficacia de las medidas desplegadas para la provisión de vivienda asequible, así como su encaje teórico.

Por su parte, en la investigación de campo, caracterizada por el análisis de las fuentes primarias, se utilizarán tres técnicas complementarias, con un nivel descriptivo, analítico, y evaluativo. Para el análisis de datos estadísticos, se recopilaron, analizaron y explotaron datos estadísticos para dimensionar la evolución del problema de la vivienda asequible en ambos territorios, así como su evolución de 2015 a 2019. Si bien hasta 2019 no se empezó a publicar los datos oficiales del Índice de precios del alquiler del MITMA que permiten homogeneizar la comparación entre territorios (unificando fuentes y metodologías de análisis), se cuenta con otras fuentes de datos con las que se establecerá esta comparación, teniendo en cuenta las limitaciones metodológicas, salvo para el caso de los datos extraídos de portales inmobiliarios (siendo conscientes de las limitaciones de estos al nutrirse del “precio ofertado” no del precio con el que se formaliza el contrato de alquiler). Se muestra información de las



áreas de información estadística de ambos ayuntamientos, y se complementará esta información con otras fuentes secundarias como pueden ser estudios ad hoc.

Se analizarán también mediante fuentes estadísticas la estructura de la tenencia en ambas ciudades, así como la estructura de la propiedad, al ser estas cuestiones clave para entender el funcionamiento del sistema de la vivienda, sus políticas y sus implicaciones, tal como se ha destacado en el marco teórico. En este sentido, se tomarán datos que permitan la comparación a través del Censo de Población y Vivienda que, si bien ofrece una foto fija del 2011, puede acercarnos a la realidad de 2015. Para salvar el problema de la falta de actualización de datos, así como la posibilidad de comparación, se analizarán otras fuentes alternativas que complementen este análisis. Con respecto a las áreas de información estadística sobre vivienda, el Ayuntamiento de Barcelona ofrece a través de sus webs municipales y a través del Observatorio Metropolità d'habitatge de Barcelona una panorámica más detallada y actualizada de la información relativa a vivienda, por lo que se tendrá en cuenta a la hora de realizar comparaciones entre ambos municipios.

El análisis de campo incorpora, asimismo, otro tipo de análisis más cualitativo para identificar aquellos programas, recursos o proyectos dirigidos a promover vivienda asequible. Por su parte, y en último lugar, se ha realizado una investigación de campo con una dimensión más evaluativa y valorativa en lo relativo a las políticas desplegadas a través de una serie de entrevistas semiestructuradas a personal técnico y político de ambos ayuntamientos durante el periodo estudiado, así como otros actores clave (movimientos y entidades sociales, agrupaciones de propietarios, etc.)<sup>1</sup>:

- Raquel Rodríguez, asesora en el Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid entre los años 2015 y 2019.
- Vanesa Valiño, jefa de gabinete de la Regiduría de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona desde 2015.
- Eduardo González, asesor en la Gerencia de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona en la actual legislatura.
- Fermina Gómez, Responsable de Provivienda en Cataluña
- Javier Oliver, Responsable de Provivienda en la Comunidad de Madrid

Las entrevistas fueron realizadas por el sistema de Videoconferencia Zoom y fueron grabadas para su mejor análisis, con una duración de entre 45 minutos y 1 hora por

---

<sup>1</sup> También se contactó con el Sindicat de Llogateres, con los que finalmente no se pudo cerrar una entrevista por problemas de agenda de los informantes clave, y con el Sindicato de Inquilinas, con los que se cerró una entrevista a la que finalmente no contestaron. Se invitó a participar en al menos tres ocasiones a Asval, pero no se consiguió respuesta en ninguno de los contactos realizados.



cada una de las entrevistas. La guía de entrevista (Anexo 4) utilizada para estructurar la misma, recoge preguntas vinculadas a los cuatro objetivos de investigación, en especial para la identificación de barreras y facilitadores de la acción municipal en la provisión de vivienda asequible, así como para valorar y dimensionar el impacto de las medidas desarrolladas a tal fin.

La organización del trabajo se concreta en una serie de tablas como la que se presenta a continuación, que ponen en relación los cuatro objetivos específicos de la investigación con el nivel de investigación y el diseño de la investigación (tabla 1), y con las técnicas y actividades utilizadas, instrumentos de análisis y algunas de las fuentes a las que se acudirá para el análisis (Anexos 1) El marco metodológico propuesto incorpora, los resultados que se esperaban obtener de los análisis realizados en el Anexo 2, que incluye un cuadro que pone en relación los objetivos específicos con las técnicas y actividades y con los resultados esperados. Los resultados esperados se configuran como los productos fruto de las técnicas y actividades desarrolladas. Dichos “productos” serán los materiales sobre los que se realizará el análisis que nutra la redacción de la investigación propuesta. Por su parte, se anexa también (Anexo 3) la planificación del proceso de investigación, la guía de análisis documental (Anexo 5), la guía de análisis estadístico (Anexo 6) y el mapa de relaciones entre actores clave para una política de vivienda asequible en lo municipal (Anexo 7).

**Figura 2. Tabla de objetivos específicos, nivel y diseño de investigación**

Objetivos específicos	Nivel	Diseño de investigación
Identificar los recursos, estructuras y proyectos para generar vivienda asequible que se movilizaron en Madrid y Barcelona en el periodo 2015-2019	Descriptivo	1. Investigación documental: webs municipales, memorias de ejecución/actividad, planes estratégicos y operativos, boletines oficiales, artículos académicos.
Analizar las barreras de ambas ciudades en este periodo para la provisión de vivienda asequible	Analítico	1. Investigación documental: memorias de ejecución/actividad, planes estratégicos y operativos, artículos académicos. 2. investigación de campo: entrevista semiestructurada
Analizar los facilitadores de ambas ciudades en este periodo para la provisión de vivienda asequible.	Analítico	1. Investigación documental: memorias de ejecución/actividad, planes estratégicos y operativos, artículos académicos. 2. investigación de campo: entrevista semiestructurada
Evaluar el impacto y la eficiencia en la asequibilidad de las viviendas de las políticas desarrolladas en ambas ciudades en este periodo.	Evaluativo	1. Investigación documental: datos estadísticos, memorias de ejecución y actividad, documentos oficiales, planes estratégicos y operativos, fuentes secundarias que analicen el fenómeno. 2. investigación de campo: entrevista semiestructurada

### 3.2 Contexto de aplicación

El objeto de estudio y el contexto en el que se aplicará la investigación serán las ciudades de Madrid y Barcelona centrando el análisis en el periodo 2015-2019, y la implementación de políticas de vivienda asequible por parte de los gobiernos municipales. Se ha elegido estos municipios por ser aquellos que presentan actualmente, así como en 2015 unos precios de la vivienda, tanto en venta como en alquiler, más altos de España. Ambas ciudades concentran los precios de alquiler más altos de España según el Índice de Alquiler de Vivienda del MITMA, y que concentran un porcentaje de vivienda en alquiler residencial de los más altos del país. Esta cuestión es relevante dado que es el régimen de tenencia que concentra a las personas con mayores dificultades de pago (ECV, INE, 2019). Son también las

ciudades en las que el precio de la vivienda supone un mayor peso en los presupuestos de la ciudadanía, además de ser ambos los municipios con el mayor coste de vida de todo el Estado, un 20% más que en el resto del territorio (Costa et al, 2021). Las vulnerabilidades relacionadas con la vivienda y con la asequibilidad de la misma son, además, un problema que afecta a los procesos de vulnerabilidad social: actualmente, la vivienda es el principal factor que explica los problemas de exclusión social en España (Foessa, 2019).

Las exclusiones generadas por este problema de vivienda asequible se concentran en personas concretas que reúnen determinados factores de exclusión: género, composición familiar, edad, nacionalidad o nivel de ingresos tendrán que ver en las posibilidades de acceder y mantener una vivienda en ambas ciudades, y por tanto, en las situaciones de exclusión residencial (Foessa, 2018; ECV, INE, 2019). En España, el 20% de los hogares con menos renta, concentra las mayores dificultades de endeudamiento vinculado a la vivienda que alcanza al 63,9% de la población en el primer decil de ingresos (OCDE, 2018).

Ambas ciudades comparten, asimismo trayectorias políticas similares en los años 2015 y 2019, con un programa progresista en el que la vivienda asequible tuvo un papel central. La vivienda es uno de los grandes centros de atención en la agenda política y mediática, y en determinados grupos sociales, en la agenda social (CIS, 2018). Los problemas de vivienda han estado presente en el imaginario colectivo y político, vehiculado a través de los grandes movimientos sociales por la vivienda. Fue un tema central de las campañas de los “ayuntamientos del cambio” en 2015 como ejemplo de la importancia en la agenda local (Barcelona en Común, 2015; Más Madrid, 2015).

El presente trabajo pretende analizar comparativamente las políticas dirigidas a generar vivienda asequible desarrolladas por ambos municipios en el periodo comprendido entre los años 2015 y 2019. El objetivo final de aplicación es la sistematización de las políticas que pueden desplegarse en una ciudad española para promover la asequibilidad de la vivienda, analizando aquellos factores que pueden dificultar la implementación de dichas políticas en el contexto local.

## 4. Marco teórico

### 4.1 Bloque 0: Concepto de vivienda asequible

Para abordar el problema de la vivienda, desde un punto de vista teórico o desde la aplicabilidad en las políticas, es necesario trabajar previamente en el concepto de “vivienda asequible”. Este, de carácter relacional, es el resultado de la suma de diferentes dimensiones como el precio, los ingresos disponibles, y el endeudamiento.

Los precios de la vivienda, entendidos como la cantidad económica que se tiene que destinar para su pago, pueden definirse en función de si se relaciona, con los tipos de regímenes de tenencia y, por otra, por el tipo de protección que pueda tener la vivienda. Si hablamos de vivienda en propiedad, se tendrá que tener en cuenta el precio total, pero también los intereses vinculados a un crédito hipotecario, si los hubiera, así como el pago prorrateado cada mes (que podrá variar en función, por ejemplo de, los tipos de interés). En el caso de vivienda en alquiler, hablamos de renta mensual, pero también de la diferencia entre el precio ofertado en un portal inmobiliario, con respecto a la renta negociada y formalizada en los contratos de alquiler. Se tendrá que tener en cuenta cuestiones, también, como localización y características de la vivienda para las unidades concretas, pero en un nivel de análisis sobre el territorio es posible utilizar unidades administrativas como barrios para comparar geográficamente los precios medios de la vivienda. Se podría entender que esta dimensión entraría en el rango de la “oferta”.

La dimensión de los ingresos o capital disponible, engloba los recursos de los que disponen los hogares para hacer frente a los pagos de la vivienda, y que en su mayoría se encuadran dentro de los ingresos derivados de las rentas del trabajo. Serán clave, en este sentido, para analizar problemas como la asequibilidad, incorporar procesos como la precarización del empleo o la devaluación salarial, y conceptos tales como “condiciones laborales” (Arundel y Doling, 2017). También, existen otras cuestiones relacionadas con el capital disponible para el pago de la vivienda que no están directamente relacionadas con el empleo, como puede ser la facilidad de acceso al crédito y sus condiciones, en el caso de la vivienda en propiedad, u otras cuestiones que pueden aumentar la renta disponible, como son las desgravaciones fiscales o las ayudas directas al pago del alquiler (Rodríguez, 2016). Esta dimensión podría entenderse más cercana al rango de la “demanda”.

El endeudamiento, por su parte, es un concepto de carácter relacional, el punto de unión entre “precio de la vivienda” y “capital disponible para su pago”, y podríamos definirlo como “el porcentaje del capital disponible/ ingresos dedicado al pago de la vivienda”. Según estándares internacionales (Onu Hábitat, 2010; André y Chalaux,

2017), se hablaría de una situación de sobreendeudamiento cuando el porcentaje de los ingresos netos destinados al pago de la vivienda supone más del 30-40% del total de ingresos.

Se podría definir, por tanto, el problema de la asequibilidad de la vivienda como aquella situación en la que un hogar destina más del 40% de sus ingresos a este fin. Esta situación, si bien es problemática para una familia, puede no serlo para un contexto territorial de análisis determinado, por lo que sería necesario, por su parte, conocer el porcentaje de hogares de un determinado contexto geográfico que están en situación de sobreendeudamiento (André y Chalaux, 2017; OCDE, 2021). Sin embargo, si bien el problema de la asequibilidad de la vivienda está relacionado con el sobrecoste de la misma, la operación contraria no nos devuelve una definición de vivienda asequible.

El criterio para diferenciar vivienda asequible de, por ejemplo, vivienda social, puede ser en base a la renta de alquiler con respecto al mercado, que se sitúa en torno a un 20%-30% por debajo de los precios medios para una vivienda de similares características. Esta definición, por otro lado, puede llegar a ser problemática en contextos altamente especulativos. En un entorno altamente tensionado, puede darse un porcentaje de personas en situación de sobreendeudamiento aún con precios de la vivienda un 20% por debajo del precio del mercado, por lo que una buena definición de vivienda asequible es fundamental (Naciones Unidas, Asamblea General, 2017).

Por su parte, de cara a entender la realidad de un territorio, así como para conocer qué dimensiones son más relevantes en cada contexto, es necesario contar con un enfoque longitudinal, que refleje los cambios vinculados tanto a ingresos disponibles, como a precios de vivienda y sobreendeudamiento. También, como se sugería previamente, será necesario acotar el territorio de análisis, de la misma manera que los grupos poblacionales, para que medias o medianas no camuflen problemáticas que son relevantes para determinados territorios o grupos demográficos (André y Chalaux, 2017). En este sentido, y siguiendo con los datos previos de la OCDE, se puede ver claramente como el problema de la vivienda asequible se concentra en determinados grupos sociales, caracterizados por su nivel de ingresos (Martín et al, 2020; OCDE, 2021).

En este trabajo, el concepto de asequibilidad de vivienda que se maneja tiene que ver, por un lado, con la bajada de un 30% de los precios de mercado de la sección censal o barrio el que se sitúa la vivienda, y, por otro, debería ajustarse a la capacidad de pago de los hogares, no suponiendo más del 35% de los ingresos de la unidad familiar.

## 4.2 Bloque 1: El problema de la vivienda asequible: un fenómeno global con impacto local.

### 4.2.1 Estructura del sistema de vivienda

El acercamiento al problema de la vivienda asequible se puede realizar desde el análisis estructural de los regímenes de tenencia, propuesta clásica desde la producción teórica en esta materia (Kemeny, 2001, Espin-Andersen, 2010; Borg, 2015; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2012; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2015a, Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2015b; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2017; Martínez del Olmo, 2020; López-Rodríguez y Llanos-Matea, 2020). Los regímenes de tenencia tienen que ver con la relación de propiedad contractual que regula el uso de la propia vivienda, pero también, con el tipo de propietario de la vivienda (privado, empresa con ánimo de lucro, empresa sin ánimo de lucro, público), según Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez (2015a; 2017) que analizan desde una foto fija que describe la situación de la vivienda en un momento determinado.

Desde esta perspectiva, se plantea una explicación de la vivienda asequible en términos de estructura del sistema de vivienda, partiendo de un análisis orientado a la correlación entre asequibilidad de la vivienda, estructura de la tenencia y sistema de bienestar. Bajo este análisis, encontramos que aquellos sistemas de vivienda que tienen una estructura tendente al equilibrio entre los regímenes de tenencia, con una mayor prevalencia del régimen de alquiler, son más asequibles (Kemeny, 2001; Borg, 2015; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2017; Martínez del Olmo, 2020). En parte, porque son más “resistentes” a las prácticas especulativas tradicionalmente ligadas a la compraventa de vivienda, y no tanto al alquiler.

Los diferentes sistemas de vivienda que se configuraron tras la XX Guerra Mundial, explicarían gran parte de los problemas residenciales históricos de los diferentes territorios, si bien los cambios en la asequibilidad de la vivienda de la última década estarían relacionados con las modificaciones en la estructura de la propiedad. El aumento de los precios de la vivienda de la última década se explicaría desde la quiebra de este equilibrio en los regímenes de tenencia, bien por el aumento acceso a la propiedad (Borg, 2015; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2015b; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2017; Martínez del Olmo, 2018; Martínez del Olmo, 2020; ), bien por la disminución de vivienda social y la vivienda en alquiler.

La disminución del mercado del alquiler en un contexto en el que aumenta el porcentaje de vivienda en régimen de propiedad, con un parque de vivienda social que disminuye (o que no da cuenta de todas las necesidades residenciales) y una vivienda en alquiler que no ofrece barreras al aumento de precios, ofrecería menos soluciones



adaptables a las necesidades cambiantes de la población. En el caso de los precios del alquiler, y de su aumento en la última década, se explicaría por el aumento de la demanda del alquiler en un contexto en el que la oferta ha disminuído: bien sea por el endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito, bien sea por la concentración de oportunidades laborales en un contexto con alta movilidad poblacional, por un aumento de los flujos migratorios (internos o externos), o por el cambio en la configuración de los hogares en más hogares y más pequeños (Kemeny, 2001; Espin-Andersen, 2010; Borg, 2015; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2015b; Rodríguez, 2016; Martínez del Olmo, 2018; Martínez del Olmo, 2020; López-Rodríguez y Llanos-Matea, 2020)

En un contexto en el que la oferta de vivienda asequible es pequeña, compiten por esta diferentes grupos de población que pueden estar más o menos incluidos en la oferta, cuya situación puede variar en función de variables como la nacionalidad, la edad, el nivel de ingresos, el género o la estructura familiar (Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2015b). Por las condiciones generales de acceso al crédito, en países como España con un parque de vivienda social cercano al 2% (INE, ECV, 2020; OCDE, 2021), el aumento de precios de la vivienda en un mercado de alquiler pequeño, se relaciona con la concentración de las personas en situación de mayor vulnerabilidad y problemas de pago en este régimen de tenencia, al concentrarse aquí la demanda.

Esta propuesta es clave para el análisis de la relación entre sistemas de vivienda y sistemas del bienestar, para el análisis de las situaciones de exclusión residencial en términos de acceso y mantenimiento de la vivienda, así como para analizar algunas de las políticas orientadas a mejorar el acceso y mantenimiento de la vivienda, que se identifican en el Bloque 2. Sin embargo, esta propuesta ha derivado en ocasiones en descripciones categóricas que se limitaban a establecer tipologías de sistemas residenciales, y no tanto en explicaciones teóricas, como critica Kemeny (2010). Esta cuestión no es menor, porque una mera descripción sin una base teórica que integre los procesos de cambio, puede derivar en un cierto estatismo e, incluso, en una reificación de la realidad: “Los conceptos degeneran desde una base teórica y explicación dinámica hacia una categoría descriptiva estática e inmutable<sup>2</sup>”(Kemeny, 2010)

Además, el acercamiento a una categoría descriptiva sin una perspectiva crítica, puede forzar los análisis a la aplicación de un marco en contextos transnacionales para los que, quizás, no puede funcionar, desde una suerte de aplicación de los esquemas occidentales de análisis en contextos que quizás no responden a las dinámicas del “Estado de bienestar”. Sus limitaciones se concretan en la explicación de los procesos que, a menudo, se quedan fuera de los análisis, priorizando las descripciones estáticas sobre procesos históricos, al dejar fuera del foco

---

<sup>2</sup> Traducción propia del original: “*The concepts degenerate from a theoretically grounded and dynamic explanation into a static and strike descriptive category*”

transformaciones de carácter especulativo que pueden jugar un papel clave en el problema de asequibilidad de la vivienda en el contexto de la Gran Recesión. Más allá del aumento de la presión de unos regímenes de tenencia sobre otros, este enfoque no se centra en explicar cuestiones como el endurecimiento del acceso a la financiación o el fenómeno de las viviendas vacías, que pueden ser tan relevantes en el análisis de la vivienda asequible. Tampoco da cuenta de una crisis de vivienda asequible de la última década, que no debería ser tan profunda en contexto con un amplio parque de vivienda público y social.

#### 4.2.2 Financiarización de la vivienda

Los análisis del problema de la asequibilidad de la vivienda desde la perspectiva de la ciudad global, la financiarización y la globalización, parten de una explicación desde la Economía Política, en los procesos de especulación ligados a los mercados financieros (Sassen, 2008; Charnock, 2014; Aalbers, 2015; Fernández y Aalbers, 2016; Aalbers, 2017; Aalbers y Haila, 2018; Wolfsburg et al, 2017; VVAA, 2018). Desde estos planteamientos, identificados por autores clave como Sassen o Castells (Asamblea General de Naciones Unidas, 2017) hasta las últimas Relatorías de Naciones Unidas como Rolnik (Rolnik, 2013; Asamblea General de Naciones Unidas, 2015) y Farha (Asamblea General de Naciones Unidas, 2017; Asamblea General de Naciones Unidas, 2018, Asamblea General de Naciones Unidas, 2020), se relaciona el aumento de precios de la vivienda con la incursión de el capital financiero como motor del mercado residencial, así como su vinculación con la precarización del trabajo.

Esta perspectiva se remonta a los grandes procesos de desregulación iniciados en la década de 1980 tras la crisis del petróleo, y transita como una de las grandes explicaciones de la crisis inmobiliaria de 2008 (Sassen, 2008; Aalbers, 2015). Esta última no sería un resultado del aumento de la tensión entre oferta y demanda, sino que se explica por el papel de los mercados financieros y la ingeniería detrás de los préstamos hipotecarios (Sassen, 2008; Rolnik, 2013; Rodríguez, 2010; Rodríguez y Espinoza, 2017; Aalbers, 2015; Fernández y Aalbers, 2016; Aalbers, 2017; Aalbers y Haila, 2018). Dicha crisis, por su vinculación con el sector bancario así como con el sector de la construcción, tendría un efecto mayor en aquellos países con alta dependencia en el régimen de propiedad, cuestión que se explicaría desde la intrínseca dependencia del sector financiero con este régimen tenencia a través de los préstamos hipotecarios, que culminaría con una crisis hipotecaria sin precedentes (Colau y Alemany, 2013). En el caso español la alta dependencia del régimen de propiedad no es casual, sino que se utilizará la política de vivienda como vehículo del crecimiento del sector financiero y del sector inmobiliario (Colau y Alemany, 2013; Rodríguez y Espinoza, 2017; Falagan, 2019).



En la última década, se ha puesto el foco en la crisis de asequibilidad de vivienda actual, que si bien es común a diferentes territorios, tiene su fiel reflejo en la idiosincrasia local, partiendo de una convergencia global de las tendencias de los mercados de vivienda y financieros (Yunus, 2015). En este sentido, en un contexto de altas tasas de desempleo y de la precarización generalizada del mercado de trabajo, el sector financiero encuentra un nuevo nicho de mercado en otro tipo de sectores con una mayor rentabilidad, como es la adquisición de vivienda. Ejemplos de ello son el alto número de viviendas que quedan vacías, ya sea debido a ejecuciones hipotecarias o por la falta de capacidad de pago de los promotores sobre los créditos (Naciones Unidas, Asamblea General, 2017; 2020; Rolnik, 2013; Naciones Unidas, Asamblea General, 2015; Wijburg et al, 2017), el sector financiero se ve gestionando un gran número de edificios vacíos y suelo, que no tienen necesidad de sacar al mercado. Su rentabilidad no tiene que ver con su valor real, si no con la capacidad de generar plusvalía en otros mercados (Sassen, 2008; Wijburg et al, 2017). Las medidas de austeridad promovidas a partir de 2008 se orientaron al desmantelamiento de algunos sistemas de bienestar, además de favorecer la entrada de capital extranjero en los mercados de la vivienda, a través de desgravaciones fiscales o de facilitación de acceso a la ciudadanía (Rolnik, 2013; Asamblea General de Naciones Unidas, 2017). Por su parte, las políticas urbanas de final del siglo XX y principios del XXI que promovían la “ciudad marca” en un contexto de competitividad urbana internacional, en especial aquellas que se realizaban desde la lógica de la legitimación de una nueva clase creativa (Florida, 2017), han contribuido desde una lógica neoliberal al encarecimiento de las condiciones de vida en las ciudades, en especial en los precios de la vivienda, además de atraer al capital financiero por la lógica especulativa promovida en el territorio (Castells, 2014; VVAA, 2018; Charnock, et al; 2014)

En este sentido, si bien se orienta la necesidad de acceso a la vivienda hacia regímenes como el alquiler (dado el poco interés adicional de financiar hipotecas o la incapacidad del acceso al crédito por la precarización generalizada), este aumenta de forma abrupta desde mediados de 2015. Desde esta perspectiva, el aumento de los precios, en este caso del alquiler, se relaciona con el papel que entidades de carácter financiero tienen en este mercado (fondos, socimi, servicers y/ entidades financieras). Pese a no tener una posición dominante en algunos mercados, estas entidades jurídicas son capaces de influir en el precio general de la vivienda, y en el aumento de las rentas de alquiler, entendiendo que el mercado de la vivienda no sería un entorno que actúa bajo las dinámicas de la oferta y la demanda (Aalbers, 2015; Fernández y Aalbers, 2016; Aalbers, 2017; Aalbers y Haila, 2018). La influencia de estas figuras en normativas, la no necesidad de rentabilizar las inversiones en términos de alquiler pudiendo mantener promociones vacías, o su vinculación con medios de comunicación y otro tipo de empresas como constructoras, sería clave para explicar el aumento de precios de los alquileres (Sassen, 2008; Aalbers, 2015; Fernández y Aalbers, 2016; Wolfsburg et al, 2017; Asamblea General de Naciones Unidas; 2015; Asamblea General de Naciones Unidas, 2017; Rolnik, 2013; Aalbers, 2015; Fernández y Aalbers, 2016; Aalbers, 2017; Aalbers y Haila, 2018).

La potencialidad de este tipo de perspectivas es que permite explicar el proceso de aumento de precios desde el análisis de situaciones extremadamente complejas, que no parten de “expectativas” o de explicaciones que aluden a “tendencias” o a conceptos indeterminados como “equilibrio, desequilibrio”. También, permiten vincular lo global, con lo local, y generar un paradigma de análisis que está intrínsecamente vinculado con el capitalismo financiero actual. Cómo desarrolla Sassen (Sassen, 2008; CCCB, 2018) y otros autores (Aabers, 2015; Fernández y Aabers, 2016), la vivienda es un concepto intrínsecamente ligado a los procesos financieros, y puede dar cabida a la generación de instrumentos financieros complejos.

Por su parte, algunas limitaciones destacan la posible sobredimensión de la capacidad de influencia de este tipo de movimientos financieros, no sólo sobre el ámbito residencial, también sobre otro tipo de estructuras políticas y de la administración. Es una propuesta teórica, íntimamente relacionada con explicaciones sociales enmarcadas en la Economía Política de tradición marxista, que tiene vocación universalista y en cierto modo monocausal, como han criticado algunos autores (Martínez del Olmo, 2015).

En cualquier caso, esta perspectiva puede ser complementaria a la anterior, dado que una se centra más en la estructura del sistema de vivienda, más localista, rígida y territorializada, y la otra en los procesos de financiarización, más globalista, flexible y procesual.

### 4.2.3 Consecuencias de crisis de vivienda asequible

El aumento generalizado de los precios de la vivienda tiene como consecuencia el incremento de las exclusiones sociales, con un reflejo en lo espacial pero también en lo territorial.

Se encuentran dinámicas urbanas comunes que afectan a los usos de las ciudades, pero también se concentran en personas concretas que reúnen factores de exclusión: género, composición familiar, edad, nacionalidad o nivel de ingresos tendrán que ver en las posibilidades de acceder y mantener una vivienda en ambas ciudades en la última década, y por tanto, en las situaciones de exclusión residencial (Foessa, 2018; Andrés et al, 2020). El 20% de los hogares con menos renta, concentra las mayores dificultades de endeudamiento vinculado a la vivienda que alcanza al 63,9% de la población en el primer decil de ingresos (OCDE, 2018).

La crisis hipotecaria, y el consecuente aumento de la de pérdida de vivienda, se relaciona con el aumento de las exclusiones residenciales pero, también, con el endurecimiento de otras exclusiones previamente existentes (Martínez del Olmo, 2020; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2015a; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez,

2020; Rodríguez, 2016; Andrés et al, 2020). En contextos como el español con graves dificultades para la emancipación, un alto número de personas sin techo, una situación de discriminación en el acceso a la vivienda de la población migrada o un número nada desdeñable de poblados autoconstruidos (Maldonado y Martínez Del Olmo, 2017; Gallardo y Jarabo, 2018), encontramos a partir de 2012 otro grupo de población que ha perdido su vivienda habitual tras la crisis hipotecaria. Los desahucios derivados del impago de alquiler son otra realidad que se han mantenido en cotas muy altas desde 2013, si bien los hipotecarios disminuyeron del total, aumentando porcentualmente los derivados de la LAU (Andrés et al, 2020)

En un contexto con un exiguo parque de vivienda social, que en el caso de Madrid se ha descapitalizado, y altas tasas de desempleo, encontramos diferentes estrategias de afrontamiento muy vinculadas al incremento de otros problemas residenciales (Provivienda, 2018; Provivienda, 2019). Si bien se traslada la demanda de vivienda al alquiler, no parece que se den cambios considerables en la configuración del sistema residencial, pese a que el régimen de alquiler aumenta levemente en algunos municipios (Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, Martínez del Olmo, 2018; Martínez del Olmo, 2020; Gallardo y Jarabo; 2018). Los problemas residenciales, derivados de la asequibilidad de la vivienda no sólo se mantienen, si no que se suman nuevas realidades que las ciudades deben afrontar: desplazamiento de población, degradación de entornos vulnerables y de comunidades de vecinos por el fenómeno de la vivienda vacía, aumento de la gentrificación (pese a la precarización) de determinadas zonas que absorben nuevas tipologías de población, o la turistificación y museificación de los centros urbanos y pérdida de la identidad local (Castells, 2014, Fields y Uffer; 2016). Esta visión desde lo territorial tiene también su reflejo en las personas. La pérdida de vivienda, bien sea por el aumento de los desalojos de propiedad o de alquiler, o por la finalización de un contrato de arrendamiento y su consiguiente aumento de renta, están vinculados con nuevas estrategias de afrontamiento (Provivienda, 2018). En algunos casos, el desplazamiento de población hacia unas zonas con viviendas más asequibles es posible, pese a los impactos que puede tener en la vida de las personas como pérdida de red social y familiar, pérdida de vinculación con los servicios de proximidad como centro de salud, escuela o centro de servicios sociales, cuestiones especialmente relevantes en el caso de hogares vulnerables con hijos a cargo o personas mayores. En otras circunstancias, otras personas tienen que desarrollar otro tipo de estrategias para poder afrontar los pagos de la vivienda, tales como el alquiler de habitaciones o de viviendas con peores situaciones de habitabilidad (Provivienda, 2018). Se puede establecer cierta relación entre el aumento del precio de las viviendas y de los casos de hacinamiento, infravivienda y, en ocasiones vinculado a un amplio parque de vivienda vacía, de ocupación por necesidad (INE, ECV, 2020).

En España, en la actualidad, la vivienda representa el factor que más determina los procesos de exclusión social, superando el peso específico que suponía la precarización del empleo (Foessa, 2018), problema que se concentra en grandes

ciudades y en ciudades con alta presión turística (López-Rodríguez y Llanos-Matea, 2019; Costa et al, 2021). Esta dimensión da cuenta de la estrecha vinculación entre vivienda asequible y exclusión residencial. Los problemas de sobreendeudamiento suponen una grave barrera en la inclusión social, que afecta en mayor medida a las personas con menos ingresos, así como a las personas que concentran determinados factores de exclusión (OCDE, 2021; INE, ECV, 2020; Andrés et al, 2020). La vivienda en alquiler no sólo concentra los grupos poblacionales que, estadísticamente tienen mayores problemas de acceso y mantenimiento de una vivienda. También concentra los mayores ratios de sobreendeudamiento, estando España en los primeros puestos de este problema

#### 4.2.4 Vivienda asequible como una cuestión de derechos humanos

El concepto de vivienda adecuada, desarrollado por ONU Hábitat, incorpora la asequibilidad de la vivienda como uno de los factores que lo componen (ONU Hábitat, 2010). La vivienda es una de las necesidades básicas de la población: supone el espacio en el que vivir, pero también en el que construir un proyecto de vida. En parte, se considera fundamental como criterio para el derecho a una vida digna, y se relaciona íntimamente con otros derechos humanos como la salud, intimidad o infancia (ONU Hábitat, 2010; Naciones Unidas, Asamblea General, 2016; Olea et al, 2019), así como con el derecho a la ciudad (VVAA, 2018), tal y como se refleja en la Declaración de Quito sobre la Nueva Agenda Urbana Naciones (Unidas, 2017).

Como tal, está considerado en la declaración de los derechos económicos, sociales y culturales (Naciones Unidas, Asamblea General, 1966), acuerdo internacional de obligado cumplimiento, que supone un estándar en la generación de políticas públicas, aplicando criterios como el de la no discriminación (acceso en igualdad de condiciones por parte de toda la ciudadanía), el de la justiciabilidad (reclamable ante los poderes públicos) y el de la no regresibilidad (no retroceso en políticas que avancen en su protección). Sobra decir que pese a estas características teóricas de los derechos humanos, no todas las Políticas Públicas se orientan hacia estos fines en relación al derecho a la vivienda, como se desprende de los Informes del Comité Desc y de sus Relatorías (Naciones Unidas, Asamblea General, 2015; Naciones Unidas, Asamblea General, 2017; Naciones Unidas, Asamblea General, 2020a; Naciones Unidas, Comité de DESC, 2018). El derecho a la vivienda también está incorporado en la normativa española a través de la propia Constitución, en su artículo 47, como en la Carta Social Europea Revisada, así como en su protocolo adicional para la interposición de reclamaciones colectivas (BOE, 11/06/2021). En el caso de la Constitución, el derecho a la vivienda no es exigible a través de los tribunales al no encontrarse como en el título de derechos fundamentales si no en el de principios rectores. Sin embargo, en la

medida en que se suscriben acuerdos internacionales como los mencionados previamente, esto deberían pasar directamente al propio ordenamiento jurídico español (Olea et al. 2018).

Desde los criterios de eficiencia, equidad y mercado, con los que se puede analizar una política de vivienda (Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2012) el enfoque de la vivienda como un derecho humano se situaría en el punto de la equidad, dado que busca un estándar de calidad de vida para todas las personas mediante la generación de políticas públicas (Olea et al, 2018; VVAA; 2018). Sin embargo, muchas de las críticas que se plantean a este modelo que puede guiar la generación de políticas públicas se posicionan desde el criterio “mercado”, como plantea Malpezzi (1998): “En las economías de mercado como la americana, las políticas gubernamentales tienen importantes efectos, pero el mercado por sí mismo es el mayor determinante sobre las buenas condiciones de alojamiento de las personas<sup>3</sup>”.

Desde estas posturas de corte liberal, ponen el foco en que la provisión de vivienda se regula mediante la oferta y la demanda, y que el mercado podrá satisfacer por sí mismo las necesidades de vivienda de la población (Malpezzi, 1998). Se plantea que la única intervención del mercado sea la generación de un contexto regulatorio apropiado, que asegure la elasticidad de la demanda, las condiciones de vivienda mejorarán, en la medida en que mejora la economía general (Malpezzi y Mayo, 1997; Malpezzi, 1998).

Estas propuestas abogan por la no intervención de los poderes públicos en el sistema de vivienda porque generaría desequilibrios en el mercado, dando lugar a nuevas necesidades que no serán satisfechas por ninguno de los proveedores existentes. Un ejemplo de su argumentación es el análisis que realizan de las externalidades negativas de la limitación de precios del alquiler en zonas reguladas (Malpezzi and Mayo, 1997; Malpezzi, 1998; Green et al, 2005; López-Rodríguez y Llanos-Matea, 2020). La intervención en el mercado sólo será beneficiosa en la medida en que incentive la iniciativa empresarial para satisfacer las nuevas necesidades de vivienda, generadas por los desequilibrios. En esta línea, la vivienda como derecho implicaría la intervención pública, en algunos casos, incidiendo en las regulaciones de la actividad empresarial y financiera, lo que sería contraproducente en el resultado final desde un enfoque más mercantilista (Malpezzi and Mayo, 1997; Malpezzi, 1998; Green et al, 2005; Malpezzi and Mayo, 1997; Malpezzi, 1998; Green et al, 2005; Borgia, 2018; López-Rodríguez y Llanos-Matea, 2020)

Además, destacan el valor económico en términos de movimientos financieros, de actividad hipotecaria y de generación de empleo para un territorio concreto, destacando como indicadores positivos el número de construcciones iniciadas, el

---

<sup>3</sup> Traducción propia sobre el original: “*In market economies like the U.S., government policies have important effects, but the market itself is the major determinant of how well people are housed*”



aumento de precios de las viviendas, en venta o en alquiler o el número de hipotecas constituidas. Se plantea, de hecho, que el desarrollo económico es la forma más efectiva de mejorar las condiciones de vivienda en todos los países (Malpezzi, 1998). Desde la perspectiva de derechos, indicadores como el aumento de precios de la vivienda, se considera una señal de alerta de procesos especulativos que pueden derivar en graves crisis sociales. Con respecto a las hipotecas constituidas, dependiendo de sus condiciones, podrían ser un criterio de aumento de los procesos de financiarización de la vivienda, en términos de vinculación del capital financiero con lo inmobiliario.

La experiencia cercana de la crisis hipotecaria del 2008, y la consecuente crisis de deuda, así como las políticas de austeridad y de rescate al sector financiero desplegadas en la última década, no han podido resolver algunos de los problemas de exclusión residencial derivados (Rolnik, 2013). De hecho, en algunas circunstancias, estos problemas se han profundizado y, en algún caso, generado nuevas exclusiones ligadas.

Varios autores (Rolnik, 2013; Colau y Alemany, 2013; Rodríguez y Espinosa, 2017; VVAA, 2018; Falagan, 2019; Olea et al, 2019) destacan los peligros de una política de vivienda que no parta del “enfoque de derechos” frente a los procesos de financiarización de la vivienda por el abandono de la intervención pública y por la mayor dependencia de las soluciones adoptadas por el mercado privado.

Concebir la vivienda (y la vivienda asequible), como un derecho humano se enmarca desde las necesidades humanas para la vida digna, pero también interpela a desarrollar políticas públicas que se orienten a su satisfacción. Esto puede verse reflejado tanto en la provisión pública de soluciones residenciales, en términos de ayudas o de vivienda asequible, pero también en términos de intervención sobre el sector privado en caso de que se generen vulneraciones, como se desarrollará a continuación.

## 4.3 Bloque 2: Políticas para una vivienda asequible.

Según Kemeny (2001), la vivienda es, junto a la seguridad social, el sistema de salud y el sistema educativo, uno de los pilares del Estado del Bienestar, con los que se relaciona íntimamente. Según plantea este autor, estos cuatro pilares se diferencian por su implementación en los diferentes Estados en su organización y en su financiación. El pilar de la vivienda se caracteriza, a diferencia de los otros tres pilares, por la intensidad de la inversión de capital privado en su provisión. Asimismo, otro elemento diferenciador es que en las políticas raramente se ha considerado la vivienda como un servicio universal derivado de la acción pública, pero que también se concibe

---

como un “derecho universal”, que puede ser satisfecho desde el ámbito privado, por ejemplo, en los créditos subsidiados para el acceso a la compra (Kemeny, 2001).

Pese a que la vivienda se ha desestimado en algunos de los análisis sobre el sistema de bienestar como el planteado por Espen-Andersen (Kemeny, 2001), la postura de Kemeny abre una gran cantidad de producción teórica que la sitúa como clave en la provisión de políticas públicas de atención a la ciudadanía, así como de la configuración del rol del Estado y del mercado en la satisfacción de necesidades. En este sentido, la vivienda, un pilar que a diferencia de los otros, no se sostiene de forma homogénea por la actuación del Estado, puede ser precisamente, la clave para entender las diferentes configuraciones del Estado de Bienestar:

“La vivienda se convierte en el comodín de una baraja que de otro modo sería predecible: cambia las políticas de vivienda en cuestiones clave y las consecuencias de este cambio repercutirá en todo el sistema de bienestar<sup>4</sup>” (Kemeny, 2001)

Este cambio de enfoque resulta clave en el análisis de políticas de vivienda porque configura una relación entre Estado de Bienestar y sistema de vivienda, por el cual el primero se modula en gran parte por el segundo, y no viceversa. En este sentido, es necesario retomar la teoría de Esping-Andersen (2010) en su configuración de los tres tipos de Estado del Bienestar desde su acercamiento teórico: el liberal, el conservador y el socialdemócrata. Si bien en la propuesta inicial (2010) o en estudios posteriores (Martínez del Olmo, 2015; Powel et al, 2020;) mediante análisis de correlaciones se sustenta empíricamente los grandes conglomerados de “sistemas” en su relación con determinados indicadores agregados, la utilización conceptual de “estados del bienestar” para categorizar la organización social y administrativa no es casual. Parte de una tradición crítica desde las estructuras y relaciones de poder derivadas de la teoría de clases (Kemeny, 2001). La construcción social de un tipo de estado frente a otro, tendrá mucho que ver con la propia organización social y la capacidad de acción de la clase trabajadora en la provisión de políticas del bienestar, como ejemplo de los países socialdemócratas, al contrario de lo que sucede en los regímenes liberales, en los que el sistema está más influenciado por las fuerzas conservadoras en un contexto de división de la clase trabajadora (Kemeny, 2001). Esta lectura de Kemeny sobre Esping-Andersen resulta tremendamente interesante al distinguir el concepto de Estados del Bienestar, introduciendo la perspectiva crítica en un análisis explicativo de las políticas, no sólo descriptivo: “La teoría de poder que explica los diferentes

---

<sup>4</sup> Traducción propia del original: “*Housing becomes the joker in an otherwise predictable pack: change housing in important respects and the consequences of that change are likely to reverberate through the whole welfare system*”.

sistemas permanece sin problematizar, como mucho, pero más a menudo directamente ignorada<sup>5</sup>” (Kemeny, 2001).

Retomando la cuestión de la vivienda, este paso de la “descripción” a la “explicación” se puede plantear desde la distinción entre los sistemas de alquiler unitarios y duales, centrándose en esta tipología de tenencia porque es la que responde a las diferencias entre los estados del bienestar (Kemeny, 2001; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2015b; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2017). La vivienda en propiedad, respondería a las mismas lógicas en los diferentes sistemas analizados, mientras el sistema de alquiler de vivienda podría explicar las diferentes políticas desplegadas y su impacto en los sistemas de bienestar.

Desde este último punto, resulta relevante el tipo de políticas de vivienda que se desarrollan en función del rol del Estado. Kemeny analiza dos enfoques diferentes sobre la responsabilidad del Estado en la provisión de vivienda. Por un lado, el planteamiento que defiende la responsabilidad directa del Estado en la generación de vivienda en alquiler para personas en situación de vulnerabilidad, que derivaría en un monopolio, de facto, en la gestión y provisión de vivienda social. Este tipo de políticas tendrían como resultado un sistema dual de provisión de vivienda en alquiler, por el cual se generaría un sistema “protegido” de alquiler social público, y otro sistema de alquiler desregulado caracterizado por la provisión privada de vivienda. Este sistema dual se encuentra en países anglosajones, en algunos mediterráneos y en algunos escandinavos. Se vincula con sistemas de bienestar liberales y rudimentarios (Kemeny, 2001, Espin-Andersen, 2010; Borg, 2015; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez 2015b; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2017; Martínez del Olmo, 2020; López-Rodríguez y Llanos-Matea, 2020).

En los sistemas unitarios, por su parte, la actuación del Estado no estaría orientada a la satisfacción de las necesidades de aquellas personas que lo necesitan, sino que partiría de una política de carácter universalista. El Estado, y las entidades sin fines de lucro, configuraría un sistema residencial de alquiler por el cual se tendrían en cuenta todas las necesidades sociales, no únicamente las de las personas en situación de exclusión social. Las políticas derivadas estarían orientadas a promover la seguridad en la tenencia y la bajada de rentas, en la medida en que se promueve un mercado de vivienda en alquiler basado en la asequibilidad. En este sentido, las Housing Associations, proveedoras de vivienda sin ánimo de lucro, tendrían un papel clave como gestores y promotores de vivienda que actúan sobre el mercado general de alquiler promoviendo condiciones dignas a través de apoyos del Estado. Este sistema se relaciona con países como Alemania, Países Bajos, Francia o Suiza, que podrían integrarse categóricamente en los sistemas de bienestar corporativistas y socialdemócratas (Kemeny, 2001, Espin-Andersen, 2010; Borg, 2015; Pareja-

---

<sup>5</sup> Traducción propia del original: “*The theory of power that explains the different systems remains unproblematized, at best, but more often just ignore*”



Eastaway y Sánchez-Martínez 2015b; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2017; Martínez del Olmo, 2020; López-Rodríguez y Llanos-Matea, 2020).

Estos sistemas no se agotan en sí mismos, sino que son permeables entre sí, en lo que se relaciona, por ejemplo, con el papel de la iniciativa sin ánimo de lucro o con una mayor o menor protección de las personas en situación de exclusión, en términos de políticas de cuotas o incentivos. En un sistema unitario del alquiler, por ejemplo, se podrían reconocer desigualdades estructurales que favorezcan en un mismo mercado el acceso a la vivienda de personas en situación de vulnerabilidad, como son las familias monoparentales, los jóvenes o la población con menos recursos, a través de ayudas directas o subvenciones a la renta.

Desde una perspectiva macro, se encuentra que aquellos países con un mayor porcentaje de vivienda en propiedad pueden tener sistemas de provisión de vivienda social más consolidados, en la medida en que se niega el acceso a las clases medias a los alquileres regulados, quedando como alternativa única la propiedad. Algunos de los debates actuales con respecto a la intervención sobre el mercado privado del alquiler (López-Rodríguez y Llanos-Matea, 2020) se puede situar en la defensa de una u otra filosofía: mientras que desde un sistema dual, la responsabilidad de la provisión de vivienda asequible y social depende exclusivamente del Estado, desde un sistema unitario se promoverán políticas de intervención sobre el sistema privado, que debería responder también a las necesidades sociales.

Políticas tales como la limitación de rentas en el mercado del alquiler, una fiscalidad para la provisión de vivienda asequible sobre el parque privado (bien sea a través de bonificaciones o a través de penalizaciones, por ejemplo, de la vivienda vacía) el apoyo público hacia operadores privados sin ánimo de lucro que promueven vivienda asequible para mejorar su competitividad, la generación de sistemas de mediación en alquiler, como las Bolsas de Vivienda Asequible, o las “reservas de mercado” que obligan a los promotores privados a generar vivienda asequible, podrían vincularse con los sistemas unitarios de alquiler. Por su parte, políticas tales como el apoyo fiscal o la cesión de suelo público para la promoción de vivienda social de operadores privados, centrada únicamente en las personas en situación de vulnerabilidad, las ayudas directas a situaciones de exclusión social, o la generación de incentivos fiscales que no tengan en cuenta la “asequibilidad” de la vivienda, se podrían encontrar en sistemas duales.

El caso de España, en el marco de los países del Sur de Europa, configura una anomalía en lo que respecta a los sistemas identificados (Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez 2015b; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2017; Martínez del Olmo, 2018; Martínez del Olmo, 2020) Descrito como “rudimentario” “clientelista” o mediterráneo, se concibe como una evolución de los países liberales. Esta cuestión, está íntimamente ligada con la historia política del país (Rodríguez, 2010; Rodríguez, 2016), que evoluciona desde un régimen dictatorial de corte “financiero” a una

democracia con un Estado de Bienestar familista, en el que la protección social mayoritaria provenía de la familia, a partir de las rentas del trabajo (Rodríguez, 2010; Rodríguez y Espinoza, 2017; Trilla y Boch, 2017)

La prevalencia de la propiedad, incluso de segundas viviendas (Martínez del Olmo, 2015) con un amplio porcentaje de personas con pagos hipotecarios pendientes, así como un pequeño parque de vivienda en alquiler y un exiguo parque de vivienda social serían característicos de nuestro país. A diferencia de lo que planteaba Kemeny, en el caso de España encontramos un sistema dual, con una gran prevalencia de la propiedad, y un parque de vivienda social casi inexistente: ni el alquiler ni la vivienda social ofrecen protección suficiente que dé respuesta a las necesidades sociales, siendo la familia la principal fuente de protección de las personas, con una baja tasa de emancipación (Rodríguez, 2016; Provivienda, 2020). El caso español se diferencia del anglosajón porque ha desarrollado una política de intervención sobre el mercado de la vivienda a través de la financiación de la propiedad, con una figura que es específica de este contexto: la VPO (Rodríguez, 2010; Rodríguez, 2016; Trilla y Boch, 2017; Rodríguez y Espinoza, 2017; Maldonado y Martínez Del Olmo, 2017), vivienda subvencionada cuyo coste final es más bajo que el de mercado orientada a la compra, a través de subvenciones al promotor, cesión de suelo, o desgravaciones fiscales para la adquisición de vivienda, aunque en los años posteriores a la burbuja inmobiliaria la VPO llegó a costar por encima de la vivienda libre.

La provisión de vivienda social en España se ha utilizado como política contra-cíclica orientada a la dinamización económica (Rodríguez, 2016): en los momentos de mayor necesidad de vivienda asequible, es cuando menos vivienda protegida se ha iniciado, contribuyendo a la profundización de algunas de las exclusiones residenciales desarrolladas en el punto anterior. Desde 2015, sin embargo, y con el impacto de la crisis hipotecaria, y la crisis de asequibilidad de la vivienda posterior, se pueden encontrar distintas posturas que abogan por un cambio de modelo. Un apoyo público únicamente vinculado a la vivienda social y asequible en alquiler, (Palacios y Vinuesa, 2010; Trilla y Boch, 2017; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez 2015b; Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2017; Martínez del Olmo, 2020) la generación de un mercado de alquiler asequible que responda a las necesidades de toda la población, dado el impacto general del sobreendeudamiento sobre este tenencia (Olea et al, 2019; Rodríguez y Espinoza, 2017) , la inclusión de la perspectivas de derechos (Colau y Alemany, 2013; VVAA, 2018; Olea et al, 2019; Falagan, 2019; Asamblea de las Naciones Unidas, Comité DESC, 2016; Naciones Unidas, Asamblea General, 2017; Naciones Unidas, Asamblea General, 2020a, Naciones Unidas, Asamblea General, 2020b) o la reflexión sobre una intervención pública sobre los precios del alquiler que también de respuesta a las exclusiones residenciales (VVAA, 2018; López-Rodríguez y Llanos-Matea, 2020), son algunos de los aspectos que configuran el debate teórico actual sobre las políticas de vivienda asequible necesarias para este país.

## 5. Análisis e interpretación de los resultados

### 5.1 Bloque 1: El contexto de partida y evolución.

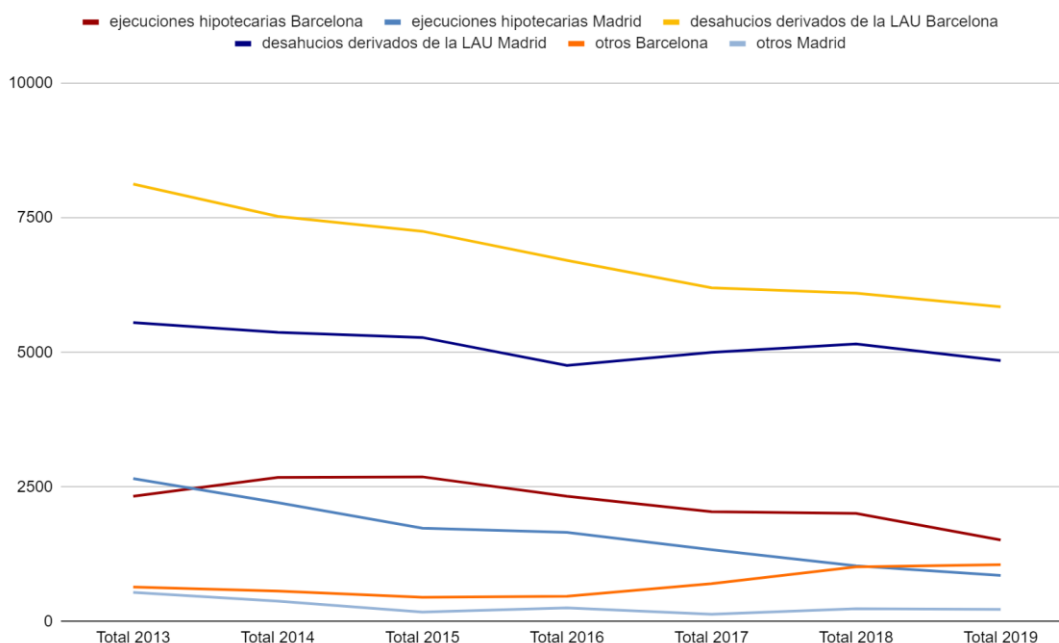
El problema global de la asequibilidad de la vivienda tiene su reflejo en el ámbito local, también en ciudades como Madrid y Barcelona. Pese a ser Madrid y Barcelona los municipios con mayor renta per cápita de España, son también las ciudades con el coste de la vida más elevado, siendo en gran parte consecuencia de los costes relacionados con la vivienda (Costa et al, 2021). En esta misma línea se posicionan estudios como el de la Exclusión Social de la Fundación Foessa que, publicado en 2018 da buena cuenta de la situación del periodo 2015-2019 en Madrid y Barcelona (Foessa, 2019).

Gran parte de las dificultades de vivienda asequible en este periodo se concentraban en los alquileres de vivienda, siendo el diagnóstico emitido por los diferentes informantes clave entrevistados similar en cuanto a los factores estructurantes de la crisis de vivienda asequible, y en línea con Kemeny (2001) o para el caso español (Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2017) o Martínez del Olmo (2020) y así como con los diferentes informes de las relatorías de Naciones Unidas (Naciones Unidas, Asamblea General, 2017):

*“Es un problema estructural, intrínseco a las ciudades en las que vivimos que se conforma tras la revolución industrial. Es un problema que ha ido cambiando de forma, pero siempre ha habido un problema de acceso a la vivienda [...] Lo diferencial es que el estallido de la burbuja en 2008 es tan brutal que pone en tela de juicio todo el desarrollo de políticas inmobiliarias previas, que se habían ido estableciendo desde Franco en el Estado español”. Rodríguez, Raquel (Asesora del Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid entre 2015 - 2019)*

Las dificultades vinculadas a la vivienda se relatan por todos los informantes clave como una consecuencia del problema estructural de la vivienda, modelado por unas políticas que priorizan la propiedad, y que promovían la descapitalización del parque público a través de la figura de la VPO en venta, algo que también han reseñado Trilla y Boch (2017). Tras la crisis de 2008, tanto Madrid como Barcelona se encontraron primero, con una grave crisis hipotecaria y posteriormente con una crisis de vivienda en alquiler, con ejemplos en el aumento de los desahucios derivados de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

**Figura 3. Gráfico de evolución de los lanzamientos de vivienda practicados en las provincias de Madrid y Barcelona entre 2013 y 2019 según origen: ejecución hipotecaria, derivados de la LAU y otros.**

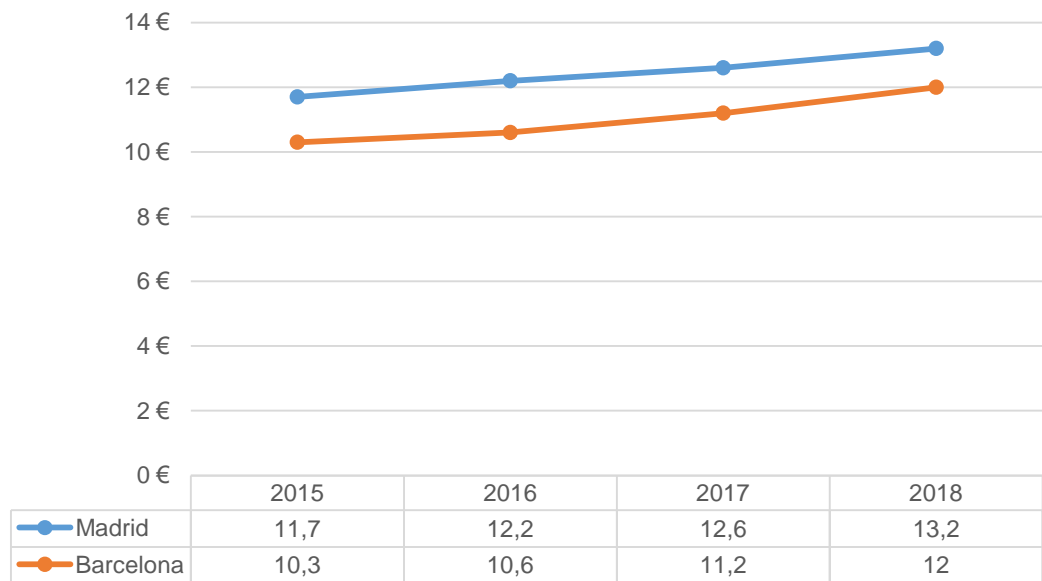


Fuente: Gráfico de elaboración propia con datos del CGPJ

Tomando datos del Índice del alquiler del MITMA (MITMA, 2021) se constata una renta mediana de alquiler muy por encima del resto de municipios y de la media española en 2015, situándose levemente por encima las rentas medianas de Madrid (750 euros) con respecto a las de Barcelona (700 euros). También, son los precios más altos de todo el país en la serie histórica de 2015 a 2018<sup>6</sup> y presentan un aumento continuado de los mismos en el periodo estudiado, que suponen para Madrid en torno a un 12,4% con respecto al precio medio por metro cuadrado y, en el caso de Barcelona, en torno al 16%.

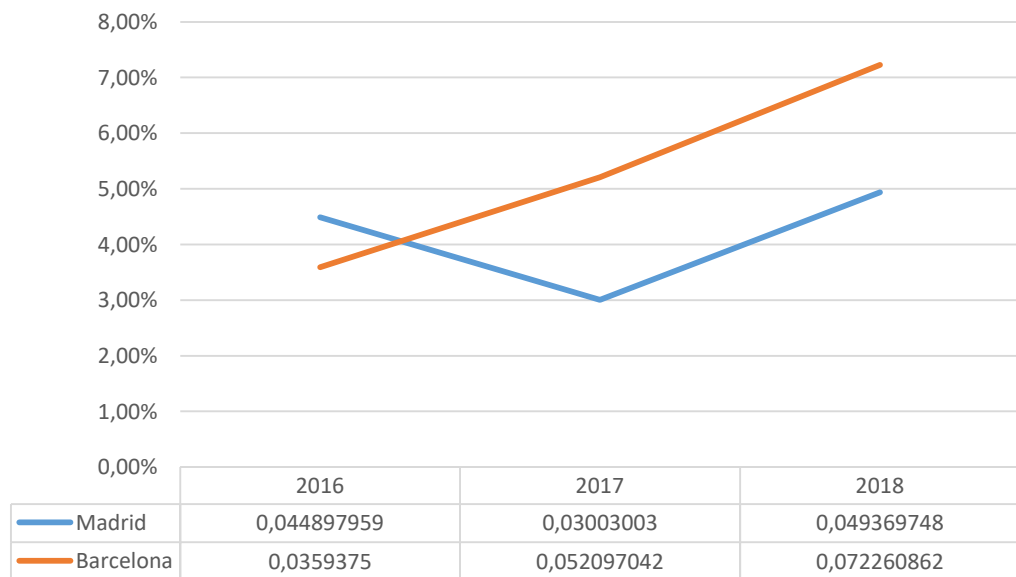
**Figura 4. Gráfica de renta media de alquiler por metro cuadrado en Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2016**

<sup>6</sup> Se ha tomado esta fuente dada la necesidad de comparar los datos entre Madrid y Barcelona, al ser esta una fuente homogénea que, sin embargo, no recoge todo el periodo estudiado al no haberse publicado datos de 2019. En el caso de la ciudad de Barcelona, sí que está disponible esta información que muestra una evolución ascendente del precio en 2019, con una renta media de 978,8 euros, alcanzando su máximo histórico en el tercer trimestre de 2019 con 1005,8 euros, según el Departament d'Estadística i Difusió de Dades (Ayuntamiento de Barcelona) con datos de Generalitat de Catalunya. Secretaria de Vivienda y Mejora Urbana, a partir de las fianzas de alquiler depositadas en el INCASÒL.



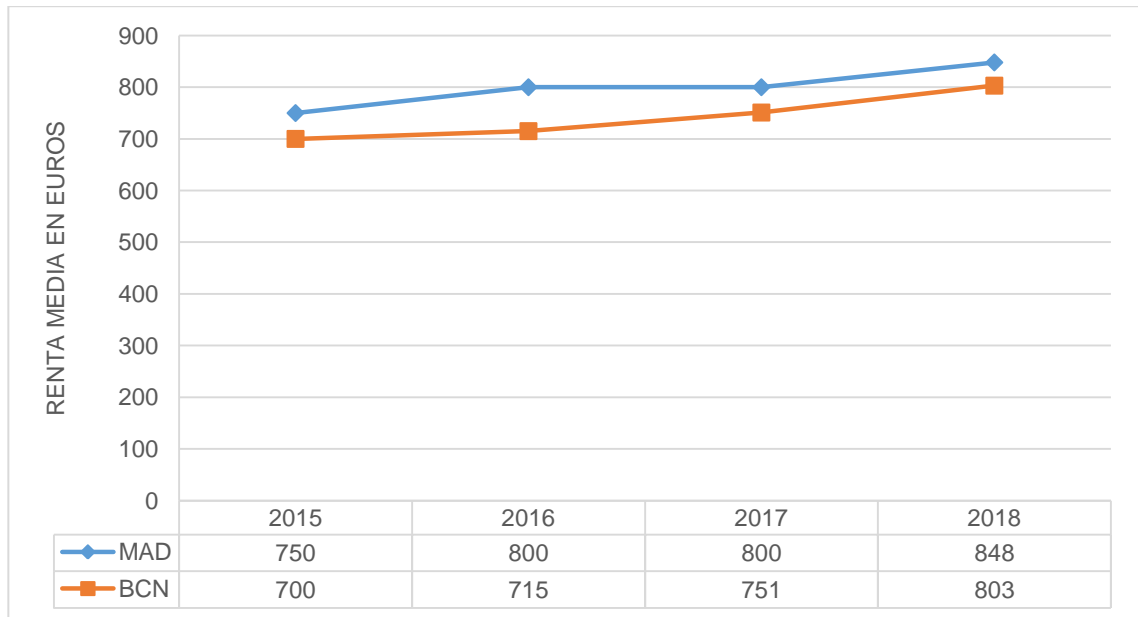
Fuente: Tabla de elaboración propia con datos del Índice de alquiler de vivienda del MITMA

**Figura 5. Gráfica de la tasa de aumento de la renta media de alquiler por metro cuadrado en Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2018**



Fuente: Tabla de elaboración propia con datos del Índice de alquiler de vivienda del MITMA

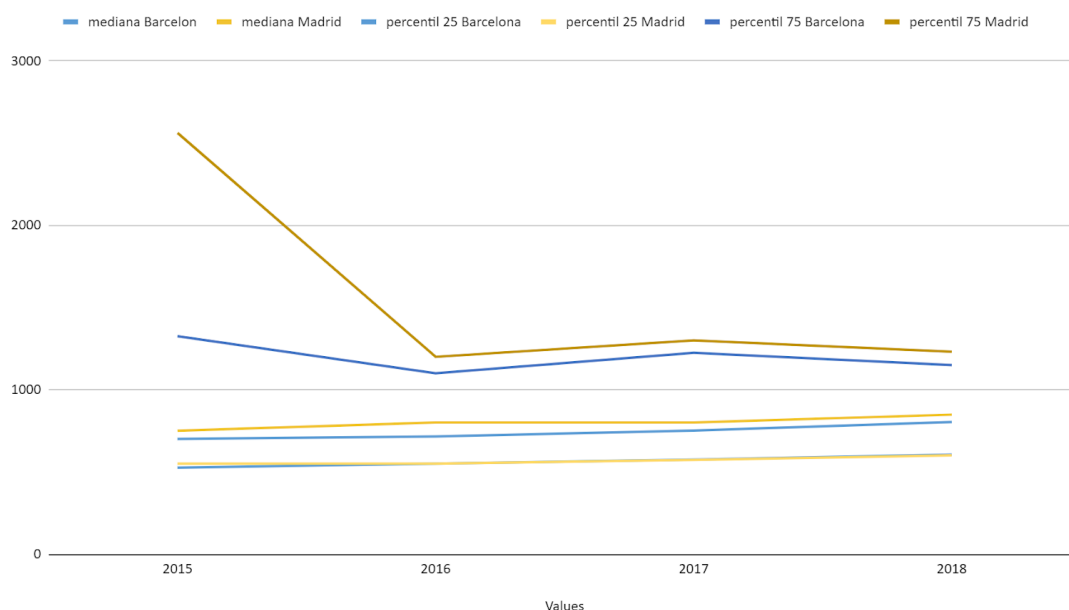
**Figura 6. Gráfica de renta media de alquiler por metro cuadrado en Madrid y Barcelona**



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos del Índice de alquiler de vivienda del MITMA

Esta tendencia ascendente está presente también en las rentas situadas en el percentil 25, siendo las rentas similares en ambas ciudades, por lo que se estima que las viviendas a las que más podrían acceder personas con menos ingresos, también aumentaron en este periodo, con graves consecuencias sociales como los problemas de endeudamiento, fragilidad residencial e infravivienda (Provivienda, 2018; Provivienda, 2019; Foessa, 2019). Si bien en el caso de las rentas situadas en el percentil 75 muestran una abrupta bajada en ambas ciudades entre 2015 y 2016.

**Figura 7: Gráfico de evolución de la renta mediana de alquiler y de las rentas situadas en el percentil 25 y en el percentil 75 entre 2015 y 2018**



Fuente: Gráfico de elaboración propia con datos del Índice de alquiler de vivienda del MITMA

Si se comparan con los datos extraídos de portales inmobiliarios como Idealista (2021), se percibe un aumento entre los años 2014 y 2015, años en los que según Vanesa Valiño, Jefa de Gabinete de la Regidoria de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona, se iniciaron los problemas de crisis de vivienda asequible. Estos datos, sin embargo, muestran una realidad que no acaba de reflejar exactamente la problemática, al ser datos vinculados a la oferta de un portal inmobiliario que, según Valiño, pueden influir al alza en los propios precios del alquiler:

*“Uno de los avances y logros que ha habido en Barcelona y Cataluña, es precisamente apostar por mecanismos oficiales que produzcan información objetiva y actualizada. ¿Pero cómo puede ser que el gobierno, para consultar los datos de alquiler, consulte a Idealista? Pero es que esto es una vergüenza. Es como juez y parte.” Valiño, Vanesa*

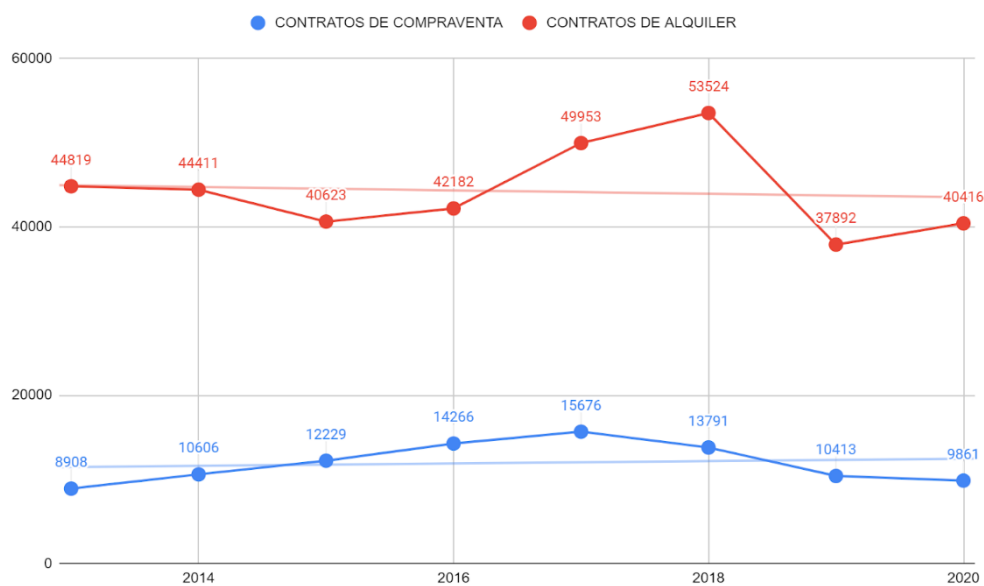
Javier Oliver, Responsable de Provivienda en Madrid, destaca en la entrevista realizada que esta información, además, no recoge las posibles negociaciones a la baja que pueden darse a la hora de formalizar un contrato de alquiler, y que son los “criterios” que utilizan los propietarios para fijar una renta. En el caso del Barcelona, Valiño reseña que desde la Unidad de Disciplina de Vivienda se ha promovido acciones “ejemplarizantes” de aplicación de la ley catalana que los precios ofertados necesariamente incluyan el precio del inmueble calculado por el índice de precios de Cataluña. Este tipo de herramientas, permite regular la oferta en la medida en que se evita el alza de precios por parte de los intermediarios inmobiliarios, aunque tiene la



limitación de que en momentos de bajadas bruscas de renta como el que se percibe tras la crisis de la COVID 19, existan desajustes con inmuebles a precios más bajos que el índice oficial, como advierte Fermina Gómez, responsable de Provienda en Cataluña.

Independientemente de esta cuestión, es una evidencia que la demanda de alquiler aumenta con respecto a la demanda de vivienda en propiedad tal y como coinciden los informantes clave. En el caso de Madrid, el Estudio sobre la gestión de la vivienda en el Ayuntamiento de Madrid (EMVS, 2018) mostraba que de las personas que en 2017 buscaban vivienda, el 49,2% de la muestra buscaba vivienda para alquilar, frente al 36,9% que buscaba en compra y el 11,1% buscaba vivienda en condiciones especiales. Esta misma fuente muestra que “os que han tenido que cambiar de vivienda porque necesitaban una vivienda más económica han ido a viviendas alquiladas en un 65 % de los casos y solo un 15 %, a una vivienda en condiciones especiales de tenencia” (EMVS, 2018). En el caso de Barcelona, los datos del Ayuntamiento de Barcelona ilustran como el agregado de contratos de alquiler en el periodo estudiado es mucho mayor que el de contratos de compraventa de vivienda.

**Figura 8: Gráfico de evolución contratos de compraventa y de alquiler formalizados en Barcelona entre los años 2013 y 2020**



Fuente: Gráfico de elaboración propia con datos del Ayuntamiento de Barcelona (Departament d'Estadística i Difusió de Dades)

Sin embargo, pese a la demanda potencial del alquiler con respecto a otros regímenes de tenencia, se percibe también aumento en estos años de los precios de la vivienda en venta, como muestra Idealista, además de la compraventa de vivienda tanto en



Madrid (Ayuntamiento de Madrid, 2019), como en Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona, 2021). En el caso de Barcelona es reseñable el alto porcentaje de vivienda adquirida por personas jurídicas en esta serie histórica, casi un 20% del total<sup>7</sup> (Observatori Metropolità De l'Habitatge de Barcelona, 07/2020), cuestión que se podría alinear con las explicaciones ligadas a la incorporación de nuevos actores al mercado residencial barcelonés, en la lógica de la financiarización de la vivienda reseñada por autoras como Sassen (2008), Rolnik (2013) o Farha (Naciones Unidas, Asamblea General, 2017) y que podría aplicarse también a ciudades como Madrid en determinados distritos con un alto porcentaje de vivienda construida a partir de los años 2000 (EMVS, 2018), siendo también Madrid un foco importante de la actividad inmobiliaria de las empresas dedicadas al alquiler (Martínez del Olmo, 2018).

La demanda potencial del alquiler, como coinciden todos los informantes clave, se desarrolla en paralelo a la precarización de las condiciones laborales. Se concentran, en este régimen de tenencia una parte importante de la demanda de vivienda que, si previamente se había concentrado en personas jóvenes, entendida como un paso previo a la compra como señala Eduardo González, representante de la Gerencia de Vivienda de Barcelona, ahora se extendía a un rango sociodemográfico mayor. Javier Oliver y Raquel Rodríguez, por su parte, insisten en que los problemas de vivienda, y sobre todo las exclusiones ligadas al alquiler, existían previamente y de forma profunda en el contexto estudiado. Desde la perspectiva de la Agenda Setting, se podría entender que las exclusiones ligadas a la vivienda presentes de forma previa a la Gran Recesión (Gallardo y Jarabo, 2018) no formaban parte de la agenda pública al no ser conceptualizado como problema de carácter mayoritario, focalizado en grupos de población con poca visibilidad política y mediática como son las personas en situación de sin hogar, las personas migradas o las personas jóvenes. La transformación del “problema de la vivienda” de una exclusión estructural ligada al alquiler, en una “crisis habitacional” con un impacto directo en la propiedad de la vivienda, la forma mayoritaria de acceso al alojamiento, podría haber sido el desencadenante de los procesos de incursión de los problemas de vivienda en la agenda pública y política, así como su centralidad en la agenda social, al promover mecanismos de identificación social en un contexto de recesión generalizada.

Las series históricas de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2020) o del Observatorio de la Emancipación (CJE, 2021) muestran que las crisis de vivienda en alquiler afectan en mayor medida a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, como migrantes, jóvenes y familias monoparentales, al ser las personas que, porcentualmente, viven más en alquiler, en la línea con lo reseñado también por otras fuentes (Andrés et al, 2020; Martínez del Olmo, 2018).

---

<sup>7</sup> Se carece de datos de compra de vivienda en la ciudad de Madrid según tipo de adquirente.

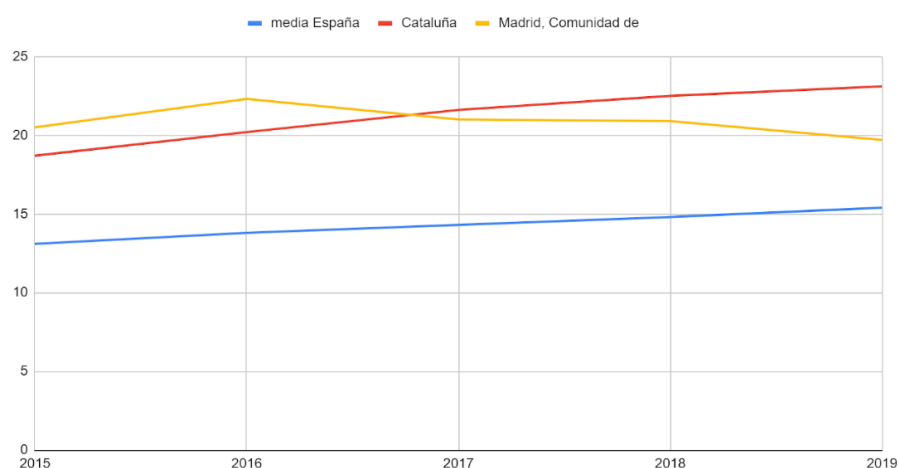
**Figura 9: Tabla de porcentaje de personas que residen en viviendas de alquiler según variables sociodemográficas**

Según nacionalidad	% de personas que residen en alquiler a precio de mercado
Española	11,1%
Extranjera (UE)	58,6%
Extranjera (resto del mundo)	75%
Según edad	
De 16 a 29 años	48,2%
De 30 a 44 años	28,8%
De 45 a 64 años	12,6%
65 y más años	4,5%

Fuente: Tabla de elaboración propia con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2019 (INE, 2020)

Esta misma fuente muestra también la evolución del número de personas y hogares que viven en este régimen de tenencia, así como la evolución a lo largo del tiempo.

**Figura 10: Gráfico de evolución del porcentaje de personas que residen en viviendas de alquiler en Cataluña y Comunidad de Madrid con respecto a la media estatal entre los años 2015 y 2019**



Fuente: Gráfico de elaboración propia con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2020)

**Figura 11: Gráfico de evolución del porcentaje de personas que residen en viviendas de alquiler a precio por debajo del mercado en Cataluña y Comunidad de Madrid con respecto a la media estatal entre los años 2015 y 2019**

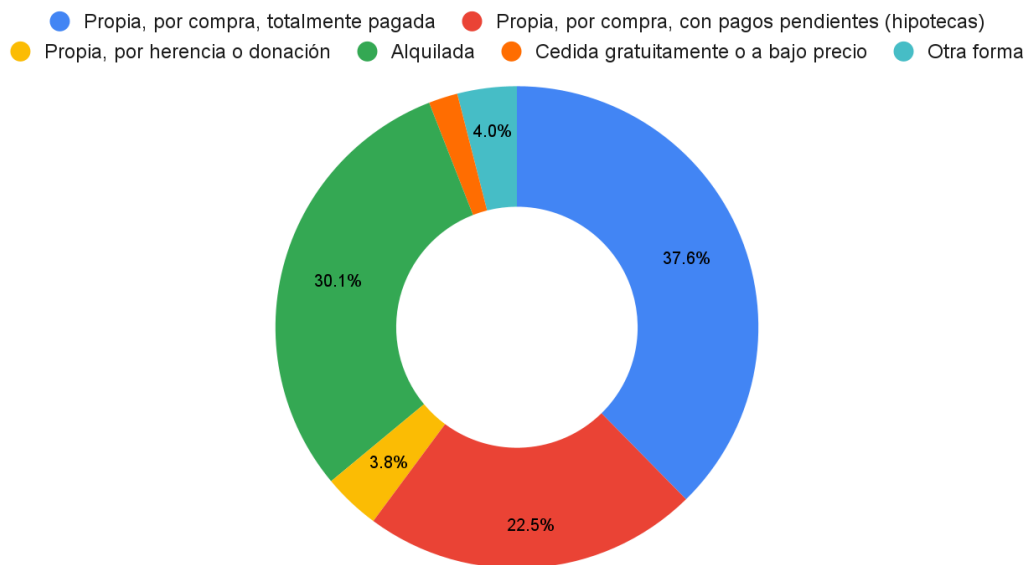


Fuente: Gráfico de elaboración propia con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2019 (INE, 2020)

Si bien la ECV es de carácter autonómico, plantea una imagen dinámica de la evolución de las fórmulas de tenencia cuya demanda parece no poder ser absorbida por el parque de vivienda en alquiler. El aumento de la demanda, por un lado, el pequeño parque de vivienda en alquiler, por otro, y el escasísimo parque de vivienda en alquiler a precios por debajo del mercado, o cedidas, son las claves compartidas por todos los informantes con respecto a la percepción del aumento de precios de la vivienda, aproximándose a la postura mostrada por Kemeny, (2001) y ejemplificando el contexto español descrito por Del Olmo (2020) o Pareja-Eastaway (2017).

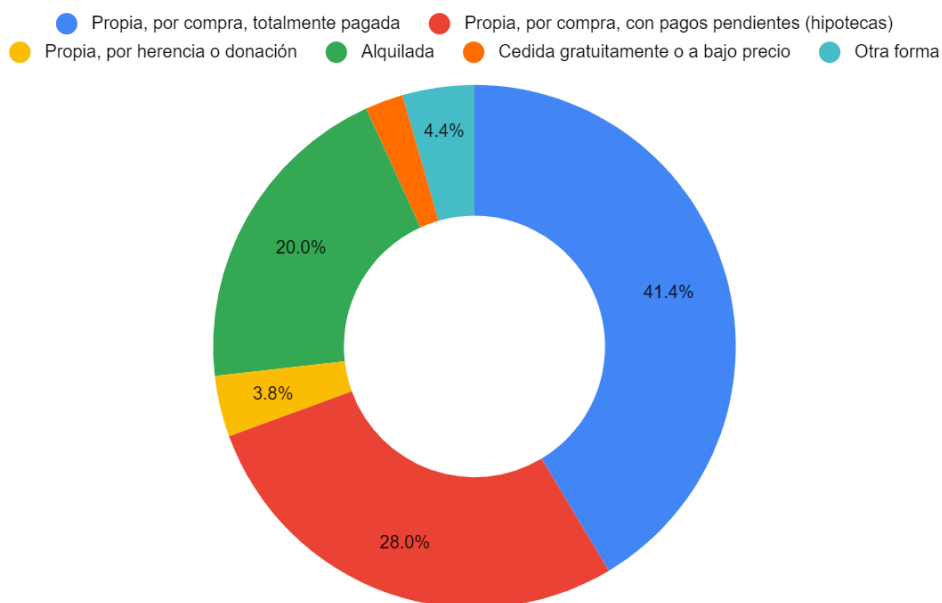
Con respecto al régimen de tenencia, el parque de vivienda en alquiler en el caso de estas dos ciudades, es claramente superior a la media nacional que se sitúa en un 13% del parque de vivienda total. Sin embargo, el parque de vivienda “cedida gratuitamente” se sitúa en la media estatal en el 2,3% del parque total, según el Censo de Población y Vivienda del INE (2011), un punto por encima en Madrid y cuatro puntos por debajo en Barcelona. Pese a que la información del Censo de Población y Vivienda de 2011 puede resultar obsoleta de cara a conocer la realidad del periodo 2015-2019, estudios posteriores como los mostrados por la ECV del INE, constatan una aproximación similar.

**Figura 12: Estructura de la tenencia en Barcelona**



Fuente: Gráfico de elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2011 (INE, 2014)

**Figura 13: Estructura de la tenencia en Madrid**



Fuente: Gráfico de elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2011 (INE, 2014)

La tendencia en aumento del parque de vivienda en alquiler, sin embargo, no se asemeja a los porcentajes de vivienda en alquiler presentes en los países del entorno,

en los que se encuentra una situación menos expuesta a procesos especulativos relativos a la vivienda, también de alquiler (OCDE, 2019).

La concentración de las oportunidades de trabajo en las grandes áreas metropolitanas, así como la presencia de nuevos actores en este contexto, explicaría también como pese a que el parque de vivienda en alquiler en ambas ciudades es el más amplio con respecto a la media de otras ciudades, nos encontremos con los precios más altos de todo el Estado, más allá de las hipótesis que limitan los análisis de precios de vivienda a una cuestión de “oferta y demanda”, simplificando un problema multicausal. Asimismo, parte de la oferta se traslada a otro tipo de “productos” ya sea negocios comerciales, como destaca Rodríguez, o vivienda vacacional, coincidiendo con la irrupción de nuevos actores como son las plataformas P2P de alquiler vacacional, tal y como señala Gonzalez, con un impacto en ciudades objeto de estudio (Martínez del Olmo, 2018).

Por otro lado, tal y como destacan los informantes clave, se perciben cambios en la estructura de la propiedad del alquiler. El caso de Barcelona, con respecto a la concentración de la propiedad, es claro al mostrar cómo más de un 30% de las viviendas alquiladas son propiedad de personas con más de 10 viviendas, como “grandes tenedores de vivienda”, de las que 13,9% son propiedad de arrendadores con más de 15 viviendas. Con respecto al tipo de propietario, sin embargo, esta fuente muestra que el 11,4% de las viviendas alquiladas pertenecen a personas jurídicas. Asimismo, en Madrid, se encuentran diferencias importantes en el tipo de propietarios de las viviendas alquiladas según la antigüedad del edificio, con un fuerte crecimiento de las viviendas propiedad de empresas inmobiliarias en los últimos años, y también, en menor grado, de las entidades públicas (EMVS, 2018). Según esta fuente, las viviendas alquiladas por empresas en edificios construidos a partir de los 2000 corresponde al 21,5%, en comparación con las viviendas construidas en los años sesenta y setenta, que son alquiladas por personas jurídicas sólo en un 4% del total. Siendo que la vivienda nueva se concentra en Madrid en distritos como Vicalvaro o Villa de Vallecas, el porcentaje de vivienda en alquiler propiedad de entidades jurídicas podría ser alto en aquellas distritos de nueva construcción. Si bien este dato corresponde a una coyuntura al no contar con series históricas, lo interesante será ver la evolución de esta estructura de la propiedad, como indica la Gerencia de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona, a través de Eduardo González, para entender si es un cambio estructural o coyuntural. Desde el estudio de la financiarización de la vivienda, esta cuestión es clave para explicar el aumento de precios a partir de las prácticas especulativas en el sector. Pese a que el porcentaje de viviendas en alquiler propiedad de estas figuras jurídicas siga siendo minoritario, la influencia de estos actores podría incrementarse por su papel como mediadores sociales, así como por la imbricada relación entre lo inmobiliario, lo comunicativo y lo económico

El pequeño parque de vivienda social, es también una característica de los sistemas mediterráneos de los que habla Borg (2015) o Martínez del Olmo (2020), al identificar

la “excepcionalidad” del caso español que, como se verá posteriormente, es fundamental a la hora de entender las políticas desarrolladas para mejorar la vivienda asequible en ambas ciudades. Si bien en 2011 los datos del Censo de Población y Vivienda muestran una foto fija con un 1,9% de vivienda cedida gratuitamente que podría corresponderse a la de Barcelona de 2015, en el caso de Madrid, entre los años 2011 y 2014 se procedió a la venta de vivienda pública de 1860 viviendas de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo y 2.935 del Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid (EAPN, 2017) que claramente afectaría en detrimento del parque total, tal como indica Raquel Rodríguez. Esta operación ampliamente criticada por parte los movimientos y entidades sociales, es fundamental para entender los diferentes puntos de partida de ambos ayuntamientos en 2015:

*“La EMVS [Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid] estaba despatrimonializada en el sentido económico y en el sentido de herramienta de gestión. Cuando entramos, se modifican los estatutos para que pueda construir vivienda, pero como alternativa a no desmontarla directamente [...] tenía un agujero potente porque era de las pocas cosas que podía tener deuda durante la legislatura anterior”* Rodríguez, Raquel.

Por su parte, la cuestión de la vivienda vacía suponía un grave problema en 2015 tomando los datos del Censo de Población y Vivienda que sitúan la vivienda vacía en ambos municipios en torno al 10%, pero también una posible vía sobre la que intervenir desde las políticas municipales a través de estrategias como la movilización de vivienda vacía. En esta línea se posicionan propuestas de los programas electorales de ambas ciudades como el de Ahora Madrid y el de Barcelona en Comú:

*“[medida] Garantizar la función social de la propiedad y de las viviendas [...] Aunque no hay cifras oficiales, se calcula que en Barcelona existen más de 10.000 pisos vacíos. Muchos de estos pisos están en manos de grandes propietarios, fondos de inversión y entidades financieras y permanecen injustificadamente desocupados.”* (Barcelona en Comú, 2015).

*“Área 3: Derechos sociales [...] Frenaremos la venta de vivienda pública y ampliaremos el parque público de vivienda en alquiler con la puesta en uso de las miles de casas vacías en manos de bancos, inmobiliarias y la SAREB”* (Ahora Madrid, 2015).

Sin embargo, los datos ofrecidos por el Censo del INE, contrastados posteriormente en el Censo de Vivienda Vacía de la ciudad de Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona, marzo 2018), muestran que las operaciones del Censo del INE sobreestimó 10 veces la cantidad de vivienda vacía en el propio municipio, como señala González.



En este contexto, la entrada de los “Ayuntamientos del cambio” en 2015 no parece algo casual, sino que desde, la postura de Valiño destaca como en parte esta renovación política se relaciona con los movimientos por la vivienda digna, pero también por la emergencia de una crisis de vivienda que afectaba a una gran parte de la población. La introducción del derecho a la vivienda en el discurso político conectó con un electorado muy afectado por las condiciones de vivienda, y se haría patente tanto en la campaña electoral como en la propia actuación municipal.

*“Si Ada Colau ganó las elecciones fue clarísimamente por su vinculación con la lucha por el derecho a la vivienda y que además tenía mucho que ver con el fracaso estrepitoso de las políticas de vivienda previas. Desde un principio estábamos muy imbricados en darle una vuelta a la concepción de políticas de vivienda, como todos los gobiernos del cambio. Estaba muy relacionada con la emergencia habitacional, con la crisis de los desahucios, con la falta de parque público. De alguna manera, no hubo que darle muchas vueltas: era una prioridad del Gobierno, sobre todo en el caso de Barcelona. Por la efervescencia social que había con este tema. Más bien, lo que creo es que es la paradoja: que de alguna manera el movimiento al que te vinculas y el espacio público político surge de criticar una situación y de repente pasas tu a gestionarlo” Valiño, Vanesa.*

La emergencia habitacional, además, tenía un claro componente local, al ser los servicios de proximidad como Servicios Sociales los sistemas de protección que atendían en primera instancia a las personas en situación de exclusión residencial. Esta cuestión es destacada por Javier Oliver que vincula la crisis de asequibilidad de la vivienda no únicamente al acceso a la misma (problemas de emancipación o exclusiones residenciales como hacinamiento, infravivienda etc.), sino también al mantenimiento. Los problemas de vivienda asequible, afectan no solo a la situación de endeudamiento actual si no también a la futura, cuestión que podría ser clave para explicar algunas de las limitaciones en el corto plazo de las actuaciones de mejora de asequibilidad de la vivienda desde lo municipal. En esta coyuntura, los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona no se enfrentan únicamente a la necesidad de generar vivienda asequible en el largo plazo, un cambio de estrategia. Deberán actuar sobre una situación de emergencia habitacional que afectaba en el corto plazo, al mismo tiempo que reorientan las políticas estructurales para modificar las condiciones que explican dicho problema.

*“Ni los bancos financian a las personas, ni a las familias. Ni a la Administración. De repente, un país que siempre había accedido en propiedad se ve abocado a acceder en alquiler. Con un mercado de alquiler muy peculiar, diferente al resto de Europa: muy atomizado [...] Todo el mundo quiebra, no hay parque social de alquiler, y las promotoras no saben promover en alquiler, dado que el negocio está montado sobre la propiedad” Rodríguez, Raquel.*

## 5.2 Bloque 2: Estrategias para la asequibilidad de vivienda en lo municipal

### 5.2.1 Reorganización municipal: la vivienda es una cuestión de derechos sociales

La entrada al gobierno municipal de Barcelona en Comú por un lado y de Ahora Madrid, por el otro, supuso la incorporación a ambas corporaciones de dos grupos políticos de nueva creación, con una relación clara con los movimientos sociales y la sociedad civil.

*“Al venir muchos de organizaciones de Derechos Humanos teníamos la estructura o la manera de proceder ya pensada. Los que veníamos de este ámbito sabíamos que la información y la participación en la elaboración de políticas públicas es casi tan importante como el objetivo. El proceso y el cómo es igual de importante que el resultado. Por eso una de las primeras líneas que se distinguen y que se pone en marcha es articular mecanismos de participación con unos movimientos sociales, que además en Barcelona son muy fuertes” Valiño, Vanesa.*

En la organización municipal y la generación de una nueva estructura competencial, la idea de la vivienda como un derecho social se reflejó en ambos municipios, que trasladaron el área de vivienda de Urbanismo, a Derechos Sociales. En el caso de Madrid, la EMVS pasaría al Área de Equidad, Derechos Sociales y Empleo (Ayuntamiento de Madrid, 08/1/2018) y en el de Barcelona, la Concejalía de Vivienda y Rehabilitación, el Patronat Municipal de l’Habitatge así como la Gerencia de Vivienda pasó a formar parte de la Gerència de Drets Socials (Ayuntamiento de Barcelona, 20/07/2015). Esta palabra “derechos sociales” aparecía en la estructura competencial de ambos ayuntamientos, haciendo una referencia explícita la declaración de los Derechos económicos, sociales y culturales (Naciones Unidas, Asamblea General, 1966) que forma parte de la declaración universal de los Derechos Humanos, y que incluye en su artículo 7 el derecho a una vivienda digna. La decisión, tal y como sostiene Oliver, va más allá de lo meramente organizativo porque supone una declaración sobre cómo se quiere tratar la vivienda en los próximos cuatro años: con enfoque de derechos.

Esto supone, al menos desde un marco discursivo, un cambio de paradigma en lo que respecta a años previos, que vinculaba la vivienda con los usos del suelo y con los desarrollos urbanos. En un contexto de crisis habitacional, permitía vincular la vivienda a servicios sociales, relacionando no sólo simbólicamente, sino también organizativamente, las exclusiones residenciales con el parque de vivienda. Esta cuestión es clave dado que ha permitido, en palabras de Valiño, mejorar la coordinación horizontal en

cuestiones como la provisión de vivienda alternativa para las situaciones de pérdida de alojamiento. Sin embargo, pese a que lo organizativo así como lo simbólico son cuestiones clave a la hora de generar políticas públicas, para que una política se construya desde los derechos humanos serán necesarias otra serie de cuestiones, de mayor calado (Olea, 2019; Asamblea General de Naciones Unidas, 2020).

Por su parte, las estructuras de gestión ligadas a la acción municipal, como el Patronato Municipal de Vivienda, se transformó en Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona (IMHAB) que, según la web del Ayuntamiento:

*“trabaja con el objetivo de incrementar el parque público de vivienda para dar respuesta a las necesidades residenciales de la población. Por un lado, recuperando pisos vacíos en propiedad y, por el otro, promoviendo la construcción de nuevas promociones en régimen de alquiler público [...] Para llevar a cabo estas políticas se ha creado el IMHAB, la entidad encargada de impulsar la construcción de vivienda pública, gestionar el parque de vivienda disponible y promover políticas de vivienda sostenible como la rehabilitación de pisos y edificios.” (Ayuntamiento de Barcelona, 25/06/2021)*

Por su parte, la Empresa Municipal de Vivienda y suelo de Madrid (EMVS) en 2015 se percibía como institución claramente desprestigiada tras las operaciones de venta de vivienda pública en los momentos en los que mayor impacto había tenido la crisis hipotecaria y ante el incremento de las exclusiones residenciales ligadas al alquiler y a otras situaciones, como destaca la Defensoría del Pueblo (S.L, 01/03/2015) y como constaría posteriormente el Informe de Cuentas de la Cámara Madrileña (Consejo de la Cámara de Cuentas, 30/06/2016). Esta empresa pública se desplazó en el organigrama del área de Urbanismo al Área de Equidad, Derechos Sociales y Empleo, con una intención de revertir los procesos de falta de atención a las exclusiones residenciales a través de nuevas fórmulas de gestión como la vivienda pública en régimen de alquiler, cómo se comprometía Ahora Madrid en su programa electoral (Ahora Madrid, 2015). A este respecto, Raquel Rodríguez:

*“El alquiler social era una cosa residual y lo que mucha gente tuvo en cuenta tras el boom es que el modelo es alquiler social, aunque fuera a la misma gente, pero lo que no podía ser es que el patrimonio público se vendiera. Reorientar a qué población iba destinada la vivienda: cuando haces vivienda en propiedad, si te diriges en campana de gaus vas al centro o al centro izquierda...a alguien a quien le va a dar un crédito. No a cualquiera le dan un crédito. La gente realmente vulnerable no podía acceder, quedaba fuera. Cuando se cambia, se decide que la política vaya orientada a estas personas”. Rodríguez, Raquel.*

En ambos territorios, se inició un proceso de reconfiguración de la gestión de los operadores vinculados a la vivienda en el ámbito municipal desde una perspectiva rupturista. En el caso de Barcelona se optó por disolver el Patronato de la Vivienda y reconvertirlo en el actual IMHAB, con un enfoque en la promoción y compra de vivienda a través del cambio de la denominación en sus estatutos (BOPB, 13/02/2018). En el caso de Madrid, se optó por un cambio de reglamento y estatutos con el objetivo de modificar la capacidad de acción de la propia empresa. De una “gestora de suelo” en palabras de Raquel Rodríguez, se pasó a una organización que podía promover vivienda en alquiler (EMVS, 29/07/2016). Rodríguez relata amplias dificultades internas que retrasaron el proceso, ligadas a estructuras de poder previas, a desmotivación del funcionariado y a procesos burocráticos internos desconocidos para personas que entraban en la gestión municipal. Por su parte, Barcelona creó durante estos años estructuras de gestión que se coordinaban entre sí pero que eran relativamente independientes en la ejecución. Este proceso, tal y como relata Fermina Gómez, no ha estado exento de dificultades ni de resistencias internas.

Frente al modelo previo de sorteo único, Madrid modificó también, el reglamento de adjudicación de vivienda pública que se basaba en un sistema de puntos y a cupos (BOCM, 4/01/2019) y reservas de vivienda con tres programas: arrendamiento general, arrendamiento joven y especial necesidad. Este cambio resulta clave de cara a priorizar el acceso a la vivienda pública de personas con mayor dificultad de acceder en el mercado libre, más aún con la crisis de vivienda asequible, tal y como destaca Javier Oliver. Esta cuestión, presente previamente en Barcelona, es crucial porque, además de atender la heterogeneidad de la vulnerabilidad residencial, reconoce las exclusiones sociales vinculadas con el sistema de vivienda, así como la responsabilidad de lo público a la hora de intervenir sobre las dificultades relacionadas con lo inmobiliario.

**Figura 14. Cuadro comparativo de los cambios organizativos en Madrid y Barcelona en lo relativo a la vivienda asequible.**

	MADRID	BARCELONA
ORGANIGRAMA	Área de Equidad, Derechos Sociales y Empleo	Gerència de Drets Socials
CAMBIOS EN EMPRESAS PÚBLICAS PARA LA PROVISIÓN DE VIVIENDA	EMVS, modificación de estatutos y de organización	IMHAB, sustituye al Patronato de Vivienda
ACTIVIDAD PROMOTORA	Orientada a la promoción de vivienda en alquiler Sustitución de procesos de sorteo por adjudicación por cupos.	Orientada a la promoción de vivienda en alquiler y a la compra de vivienda.

## 5.2.2 Datos, datos...y un plan.

Barcelona y Madrid optaron en los primeros años por dos planteamientos estratégicos diferentes sobre la coordinación y planificación de las políticas en materia de vivienda asequible. Mientras que Barcelona impulsó una política heterogénea y multinivel pero enmarcada bajo un mismo paraguas (Plan por el derecho a la Vivienda en Barcelona 2016 - 2025), Madrid apostó por una política de desarrollo del parque de vivienda asequible a través de la planificación de la EMVS, y de otras actuaciones disgregadas y basadas en la autonomía distrital, no enmarcadas en una acción conjunta “de ciudad”.

En el caso de Barcelona, se optó por una propuesta de política pública de vivienda en el largo plazo que estructuraría los objetivos de vivienda en relación con las necesidades sociales, basado en un extenso diagnóstico, y con un claro enfoque de intervención y prevención de la exclusión residencial. El enfoque de derechos no sólo quedaba patente en el propio título del Plan por el Derecho a la Vivienda en Barcelona 2016 - 2025 (Ayuntamiento de Barcelona, 2016), si no que, como destaca Valiño, se aprobó tras un complejo trabajo participativo, una de las cuestiones clave para la incorporación del enfoque de derechos en las políticas públicas (Olea et al, 2019; Asamblea General de Naciones Unidas, 2019). Por otro lado, que la estrategia se planteara como una propuesta que va más allá de lo que puede valorarse positivamente al adecuarse a los ciclos inmobiliarios y partiendo del diagnóstico de que, para abordar el problema de la vivienda es necesaria una intervención desde lo estructural: la modificación del parque de vivienda para acercarnos a aquellos países con políticas residenciales más inclusivas. Entre las cuatro líneas del Plan, la tercera se dedicaba en exclusiva a la ampliación del parque de vivienda asequible, a través de cuatro líneas de trabajo:

- Aumento del parque público actual
- Extensión y mejora de las ayudas al alquiler
- Movilización de vivienda vacía hacia el alquiler asequible
- Impulso del mercado social

Madrid, por su parte, no desarrolló una estrategia homogénea que incluyera en un mismo documento las actuaciones en materia de vivienda, alejándose de una propuesta integral tal y como se recomienda desde el diseño de políticas de viviendas desde el enfoque de derechos (Olea et al, 2019; Asamblea General de Naciones Unidas, 2019). Este está desarrollado en las actuaciones en materia de vivienda del Plan de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid 2017 - 2019 (Ayuntamiento de Madrid, 2017), pero responde a la lógica opuesta: si bien es interesante una propuesta que articule el desarrollo de los derechos humanos desde lo municipal, más aún cuando es la primera experiencia similar en Madrid, sería más interesante que los derechos humanos aparecieran de manera transversal en las diferentes políticas municipales-sectoriales, reconociendo su interrelación e indivisibilidad. Dicho plan



incorpora las actuaciones en vivienda como un foco para el cumplimiento de derechos humanos, no como un estructurante de una política de vivienda, además de que las actuaciones ahí contenidas se relacionaban más con la atención a la emergencia habitacional, que con el afrontamiento de la vivienda asequible y sus dimensiones.

Las actuaciones generales relativas al parque de vivienda asequible se pueden encontrar en el Plan de Gobierno de la ciudad de Madrid 2015 - 2019 (Ayuntamiento de Madrid, 2016) en el marco del objetivo estratégico “Promover el acceso a una vivienda digna” bajo la estrategia “Ampliación del parque público de vivienda en alquiler”. El no enfrentarse al problema de la vivienda asequible, desde una perspectiva de vivienda ni de derechos humanos que englobe todos los instrumentos municipales, sería una de las debilidades en la actuación municipal en este sentido.

*“El modelo de Barcelona fue bueno porque apuntó a todo: lo que funciona, funciona o lo que no, no funciona. Aquí teníamos una discusión monumental cada vez que salía algo [...] Pero nunca se tiraba para adelante” Rodríguez, Raquel.*

Mientras que en el caso del Plan por el Derecho a la Vivienda en Barcelona 2016 - 2025 se articula la política a seguir para garantizar el derecho a la vivienda con los instrumentos y recursos posibles y en el largo plazo, teniendo en cuenta los ciclos inmobiliarios, en Madrid la planificación se realizó desde una lógica de parcialidad, con programas y líneas independientes entre sí y en el marco de los ciclos de gobierno. Si bien Madrid también ha establecido las bases para cambiar la dirección de la política de vivienda en la ciudad, el planteamiento se realizó desde una postura más atomizada.

Por su parte, la dificultad en el acceso a información clara y adecuada es otra de las grandes barreras a la hora de desarrollar actuaciones en el ámbito de la vivienda desde la perspectiva de políticas basadas en evidencias. La falta de información adecuada, sistemática y actualizada trae consigo problemas basados en el “mantenimiento de mantras” como explica Rodríguez, en relación por ejemplo, a la estructura de la propiedad del alquiler, que sería determinante para desarrollar unas u otras políticas, y a su apoyo desde la opinión pública. Madrid realizó durante estos dos años dos estudios que dimensionaban el alcance y proyección de la EMVS, en colaboración con la UPM (Hernández Aja et al., 2018) y el análisis de la demanda actual y potencial del mercado residencial (EMVS, 2018), pese a que sus resultados no han parecido influir en la reorientación de las políticas de vivienda. En el caso de la satisfacción de necesidades de vivienda en términos de distribución territorial, a pesar de que se detecta una gran demanda, especialmente en los distritos del sur, sólo se mantiene la proyección de vivienda a bajo precio en distritos muy concretos en los que hay disponibilidad de suelo (Hernández Aja et al., 2018).

El caso de la vivienda vacía en Barcelona es el mejor ejemplo de las dificultades derivadas de la falta de información veraz. Ayuntamiento de Barcelona optó en un primer momento por la generación de un Censo de Vivienda Vacía propio que fuera un diagnóstico cercano a la realidad del parque residencial, tras constatar ciertos errores de cálculo en las operaciones del Censo de Población y Vivienda 2011, como relata González. Este diagnóstico se publicó a finales de la legislatura, el 4 de marzo de 2019, (Ayuntamiento de Barcelona, Marzo 2019) si bien será fundamental para reorientar las políticas: el dato de vivienda vacía se redujo 10 veces con respecto al dato oficial, por lo que la apuesta por la movilización de vivienda vacía para el alquiler asequible, por muy ambiciosa que fuera y pese a ser una de las líneas del Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025, no lograría generar un parque de vivienda lo suficientemente amplio como para responder a las necesidades sociales. Serían necesarios otros instrumentos.

**Figura 15. Cuadro comparativo de los planes desplegados y la recogida de datos en Madrid y Barcelona en lo relativo a la vivienda asequible.**

	MADRID	BARCELONA
PLAN	Actuaciones integradas en diferentes instrumentos: Plan de Gobierno de la ciudad de Madrid 2015 - 2019 y Plan de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid 2017 - 2019.	Específico: Plan por el Derecho a la Vivienda en Barcelona 2016 - 2025.
ENFOQUE DE DERECHOS	Vinculado a la estrategia de ciudad, en la que se señala el derecho a la vivienda.	Vinculado a la política de vivienda municipal.
DATOS MUNICIPALES	Estudios sobre parque de vivienda municipal, y encuesta de demandas residenciales. No reorientación de políticas por marco temporal de la legislatura.	Realización de Censo de Vivienda Vacía. Reorientación de políticas.
OTRAS ESTRUCTURAS DE CONOCIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ninguna.</li> </ul>	Índice de precios del alquiler. Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona.



### 5.2.3 La clave está en la vivienda

Desde la perspectiva de Kemeny (2001) o autores posteriores (Pareja Eastaway, 2017; Martínez del Olmo, 2020; Borg 2015), se podría entender que la promoción de vivienda en alquiler a precios asequibles o por debajo del mercado, aunque también el aumento de la vivienda pública, podría tener efectos positivos en la asequibilidad de la vivienda: aquellos países con sistemas de tenencia en los que predomina el alquiler son más inclusivos y menos dependientes de procesos especulativos, pese a que dicho análisis es a posteriori y no desde la recomendación de políticas. Bajo esta perspectiva se sitúa tanto el diagnóstico como la propuesta de acción que durante los años 2015 y 2019 desarrollaron el Ayuntamiento de Madrid y el Ayuntamiento de Barcelona.

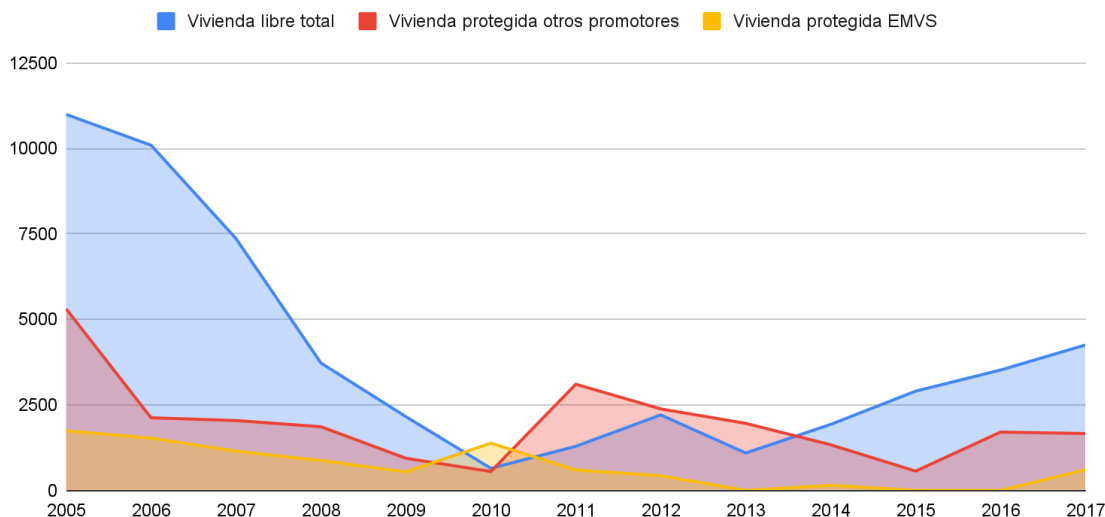
Ambos ayuntamientos destacan en las entrevistas el aumento del stock de vivienda pública en alquiler como el principal camino en la generación de vivienda asequible, incorporado en la prevalencia del alquiler en el Plan del derecho a la Vivienda 2016 - 2025, y en el Plan de Gobierno de la Ciudad de Madrid, pese a que las fórmulas para conseguirlo varían tanto en forma como en fondo.

Madrid partía de una situación de desventaja con respecto a Barcelona en términos de stock de vivienda y de capacidad de gestión, tras la venta de casi 2000 viviendas en la anterior legislatura. Por otro lado, la grave situación de endeudamiento, tanto del Ayuntamiento como de la propia EMVS supuso una fuerte barrera en la puesta en marcha temprana de las políticas públicas. La reorientación social de la actividad de la EMVS para promover vivienda y gestionar su alquiler fue el primer paso para iniciar la actividad promotora, que no estuvo exenta de dificultades vinculadas a las trabas burocráticas o al propio funcionamiento interno de la administración municipal:

*“Modificar los estatutos de la EMVS para recuperar, de algún modo, la capacidad económica y de gestión...no es tan fácil como cambiar dos líneas y punto. La administración tiene una trazabilidad que va más allá de lo que yo hubiera sido capaz de dimensionar e intuir” Rodríguez, Raquel.*

En el caso de Madrid la actividad se centró en mejorar el punto de partida en el que estaba la EMVS, en modificar sus estatutos para poder promover vivienda y orientarla hacia las personas en situación de mayor vulnerabilidad bajo la fórmula del alquiler social y asequible. Este último punto, sería clave desde la perspectiva de Javier Oliver al focalizar la atención en aquellas personas que, bajo ninguna circunstancia, podría encontrar vivienda adecuada en el mercado privado sin experimentar situaciones de exclusión residencial como es el hacinamiento o la infravivienda, que también concentran un mayor número de factores de exclusión (Del Olmo, 2018; Andrés, 2020). La promoción de vivienda se realizaría, bien desde la promoción directa bien desde la colaboración con actores privados, pero siempre bajo la fórmula de gestión del alquiler social.

**Figura 16. Gráfica de la evolución de la promoción de vivienda en Madrid desde 2005 a 2017 según tipo de promotor y tipo de protección de la vivienda**



Fuente: Gráfico de elaboración propia con datos del *Estudio sobre la gestión de la vivienda en el Ayuntamiento de Madrid* (Hernández Aja et al., 2018).

Si bien la reorientación de la actividad de la EMVS permitió sentar las bases, como destaca Rodríguez esta *“no fue capaz de absorber la vulnerabilidad. Sigue habiendo veintitantos mil demandantes en el registro de EMVS y adjudicadas 1100 viviendas...y eso que dejamos un montón de viviendas en construcción...”*. A este respecto, añade sobre las limitaciones, *“es hiper necesaria pero no se si toda la solución tiene que estar ahí. Y si está ahí, tiene que multiplicarse por 3 la EMVS”*. Los resultados del *Estudio sobre la gestión de la vivienda en el Ayuntamiento de Madrid* avalan esta perspectiva, en lo que se refiere, por ejemplo a la baja demanda satisfecha, especialmente si se toman en cuenta los resultados a nivel distrital (Hernández Aja et al., 2018).

Paralelamente en Barcelona, la ampliación del stock de vivienda pública no se enfrentaba a cuestiones de deuda o problemas burocráticos-administrativos, como explica Eduardo González; la principal barrera radicaba en la disponibilidad de suelo para construir. Madrid cuenta con amplio stock de suelo, si bien parte se encuentra concentrado en distritos como Puente de Vallecas y Vicálvaro (Hernández Aja et al., 2018). En Barcelona, al contrario que en Madrid, y salvo algunas pequeñas excepciones también concentradas territorialmente según indica Eduardo González, la disponibilidad de suelo es escasa. En este marco, esta misma fuente señala que la promoción de vivienda en este periodo en Barcelona se desarrolló bajo tres fórmulas de colaboración público-privada, cuando hay suelo disponible:

- Promoción 100% IMHAB

- Promoción con actores privados mercantiles con lucro limitado, concretado en la siguiente legislatura a través de HMB (Habitatge Metropolis), que cuenta con el 50% de capital privado.
- Promoción a través de entidades sin ánimo de lucro y cooperativas en régimen de cesión de uso, que pasó de ser un proyecto piloto a concretarse en licitaciones concretas, hasta convertirse en la legislatura 2019 - 2023 en una alianza estratégica con todo el sector para promover vivienda asequible o de cesión de uso.

Con respecto a esta cuestión, Valiño reconoce que es una de las estrategias urbanas más interesantes que se han llevado a cabo, por su potencial en cambios no sólo en el modelo residencial, si no en el estilo de vida urbano.

*“En el ámbito de ampliar el parque público, yo estoy muy orgullosa con el tema de las cooperativas porque me parece que combina diferentes aspectos: desde la necesidad de una sociedad más humana, en que los vecinos se conozcan, se ayudan, garantiza el acceso de los usuarios a vivienda pública desde el primer momento...no solo estás dando vivienda sino que estás cambiando el mundo. Esa es una de mis perspectivas, de mi concepción de la vivienda cooperativa. Otra cosa es que es poca y que es de una exigencia muy elevada que no todo el mundo puede sostener con la vida que tenemos, pero es una de las políticas con las que estamos más satisfechos porque es algo que va más allá del hecho concreto”*  
Valiño, Vanesa

Pese a todo, este modelo sigue teniendo dificultades en relación a la accesibilidad de personas en situación de mayor vulnerabilidad como señala Fermina Gómez, por el capital inicial necesario para ponerlo en marcha, pero también las barreras burocráticas en el acceso a la información y al apoyo público, y la necesidad de contar con un determinado capital cultural para poder transitar de forma exitosa en un proceso de autoconstrucción colectiva. Si bien el modelo cooperativista que impulsa Barcelona en estos años es tremendamente interesante por su propuesta vinculada al hacer comunidad, está lejos de ser una política generalista de carácter integrador.

Por su parte, en el periodo estudiado, se han iniciado 6014 viviendas en Barcelona, según datos de la Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana de los que la mitad se han promovido por operadores sin ánimo de lucro. Esta cuestión no es baladí con respecto a los cambios potenciales, dado que promueve la incorporación de nuevos actores que se involucran en lo inmobiliario desde el no lucro, generando nuevos patrones en la provisión de vivienda que se alejan de los ciclos especulativos, en la línea de las Housing Associations europeas.

**Figura 17. Tabla de la evolución de la promoción de vivienda pública en Barcelona desde 2015 a 2019 según tipo de promotor**

	2015	2016	2017	2018	2019
INCASOL	9	39	55	8	22
otros promotores públicos	380	122	333	664	613
Cooperativas y otras entidades sin ánimo de lucro	139	112	42	339	418
<b>Total sin ánimo de lucro</b>	<b>528</b>	<b>273</b>	<b>430</b>	<b>1011</b>	<b>1053</b>
Promotores privados	411	596	623	357	732
<b>TOTAL</b>	<b>939</b>	<b>869</b>	<b>1053</b>	<b>1368</b>	<b>1785</b>

Tabla de elaboración propia con datos de la Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana de la Generalitat de Catalunya.

Con respecto a la compra de vivienda, la segunda estrategia desarrollada por parte del Ayuntamiento de Barcelona, es imprescindible en un contexto en el que la principal barrera para la provisión de vivienda asequible es la limitación de suelo disponible:

*“Al principio no pensábamos que fuera importante, pero que hemos visto ahora que es el más: el que más impacto tendrá en largo plazo porque suelo en Barcelona prácticamente se ha agotado (quedan 20.000 por la zona franca, pero poco más). Madrid sí que tiene bolsa de suelo y ese problema no lo tiene”* González, Eduardo.

Esta fórmula, destaca Valiño, no sólo es una forma de aumentar el stock de vivienda público, sino que también son operaciones anti especulativas que se pueden integrar dentro de la crítica a la financiarización de la vivienda:

*“Con esta política de compra llevamos casi 900 pisos comprados que se destinan a alquiler público y nos permiten intervenir en operaciones: no solo interrumpes operaciones que acostumbran a facilitar la expulsión de vecinos, y la gentrificación, porque son cambios de manos que normalmente acaban significando subidas de alquileres, etc, son operaciones anti especulativas y de ampliación del parque público”* Valiño, Vanesa.

Dichas operaciones son posibles gracias al derecho de tanteo y retracto, que permite la compra preferente por parte del ayuntamiento en las operaciones de venta de vivienda, a precio de mercado. A través de la modificación del Plan General Metropolitano de Barcelona, se aprobó en 2018 la declaración de Barcelona como área de tanteo y retracto (DOGC, 20 de diciembre de 2018). A diferencia de Barcelona, Madrid no cuenta con el marco legal autonómico que permite esta operación por lo que pese a que también intentó en su día la compra de vivienda, el bajo presupuesto destinado y las dificultades en la negociación al no ser el adquirente preferente, lanzaron unos resultados bastante inferiores a lo esperado: a modo de

ejemplo, el ejercicio 2018 finalizó con una inversión de 4.457.309,02 € para la adquisición de 36 viviendas (EMVS, 2019).

Con respecto a la financiación de las operaciones, pese a que ambas administraciones se enfrentaban a las limitaciones de gasto impuestas por Hacienda, en el caso de Madrid la aprobación de los presupuestos traería consigo la principal crisis de gobierno de esa legislatura, que tendría como consecuencia la dimisión del Concejal de Economía tras la amenaza de una intervención de las cuentas públicas por parte del Ministerio de Hacienda (Caballero y Estévez, 7/11/ 2017). Pese a que Barcelona no tenía problemas de endeudamiento o de financiación, tal y como admiten Valiño y González, la ciudad apostará por ampliar el alcance de la política de vivienda a través de fórmulas de financiación que, como en el caso del BEI o del Fondo de Desarrollo Europeo, no se habían utilizado hasta entonces (Ayuntamiento de Barcelona, 16/05/2017).

Tal y como relata Gonzalez, la generación de un nuevo operador de vivienda, de carácter metropolitano, con lucro limitado y un socio privado especializado en gestión de vivienda social que aporta el 50% de la financiación para la creación de HMB, ha supuesto un salto cualitativo en la capacidad a futuro de la provisión de vivienda asequible. Si bien esta actuación se ha materializado fuera del periodo estudiado (Ayuntamiento de Barcelona, 2021), es consecuencia del viraje de las políticas municipales iniciado en 2015.

**Figura 18. Cuadro comparativa de las actuaciones de promoción y gestión de vivienda pública en Madrid y Barcelona entre los años 2015 – 2019**

	MADRID	BARCELONA
ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS	Reorientación hacia la promoción de vivienda pública en alquiler y adquisición de suelo en nuevos desarrollos.	Reorientación hacia la promoción de vivienda pública en alquiler y compra de vivienda.
RÉGIMEN DE TENENCIA	Vivienda pública en régimen de alquiler.	Vivienda pública en régimen de alquiler y cesión de uso
ACCESO	Cupos y puntuación	Cupos y puntuación
FÓRMULAS DE GESTIÓN	Promoción propia y en colaboración con promotoras privadas. No cesión de suelo a cooperativas.	Promoción propia, promoción con cooperativas y Tercer Sector, promoción con actores privados con lucro limitado. Cesión de suelo a cooperativas.
COMPRA DE VIVIENDA	Competición en mercado privado	Ejercicio tanteo y retracto, compra preferente pero a precio de mercado.

### 5.3.4 Hacer vivienda asequible del parque privado.

El problema de la disponibilidad del suelo en Barcelona para la promoción de vivienda nueva insta a buscar alternativas sobre la ciudad ya construida. La vivienda vacía podría ser una vía sobre la que trabajar a través de la movilización pero, tal y como demuestra el Censo de Vivienda Vacía de Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona, 2018), su disponibilidad es escasa. Las perspectivas de ampliación del parque por esta vía planteada en el Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025 de Barcelona se enfrentaron con su pequeña disponibilidad.

La hipótesis que sostienen desde la Gerencia de Vivienda en Barcelona es que la situación en Madrid es similar pero, como reconoce Raquel Rodríguez, en el caso de Madrid no se llegó a conocer la realidad de la situación, sosteniendo “viejos mantras” que podrían no haber sido los adecuados para orientar la acción municipal. Esta cuestión fue clave en Barcelona, tal y como explica Valiño, que hizo centrar más esfuerzos en la estrategia de compra de vivienda.

Las Bolsas de Vivienda pueden ser un instrumento para la movilización de vivienda vacía hacia el alquiler asequible, al soportar límites de precios con respecto al mercado privado, como indica Javier Oliver en su entrevista, e integrar oferta potencial como la de propietarios con pocos recursos, si bien estas contar con la dotación suficiente para tener cierta relevancia como actor sistémico. La Bolsa de alquiler de vivienda asequible de Barcelona integra otro tipo de “incentivos” como ayudas a la rehabilitación y fondo de impagos. Gomez destaca que si bien los números no son muy grandes y no consiguen dar respuesta a las 4.000 solicitudes activas, la Bolsa alquila en torno a 120 contratos al año y se mantienen en torno a 1000 contratos vivos:

*“La ventaja del propietario es que pagan la renta. Hay que tener el fondo, para hacerlo, claro. Pero esto nos permite el sostenimiento de situaciones de mucha vulnerabilidad y que los propietarios no nos presionen para iniciar los procedimientos judiciales, porque saben que lo van a cobrar. Los 1000 contratos activos de media al año, significa que 1000 hogares pueden no entrar dentro del círculo de la pobreza gracias a esto. Y están sostenidos”* Gómez, Fermina.

En Madrid, el Programa Alma se configuró como una bolsa de alquiler municipal, cuyo impacto en la provisión de vivienda asequible podría tener limitaciones con respecto al propio diseño: mientras que Barcelona establece precios máximos por m<sup>2</sup> por debajo del mercado, Madrid establece un precio máximo de 1.200 euros. Por su parte, no contaba con la financiación y la ambición que sí tenía Barcelona, además de su diseño no estaba orientado a una mejora de las condiciones de asequibilidad de la vivienda para la parte arrendataria. En parte por estas cuestiones este programa no logró



satisfacer la expectativas con respecto a la vivienda asequible, tal y como sostiene Javier Oliver y Raquel Rodríguez:

*“La actuación se centró desde la lógica de atender a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, y no trabajar con esta franja de familias que, teniendo una posibilidad de alquilar una vivienda no lo están haciendo porque se ven expulsadas de este mercado, que ALMA serviría para esto”* Oliver, Javier.

**Figura 19. Tabla comparativa de los incentivos y servicios ofrecidos en las Bolsas de Vivienda de Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2019**

	BARCELONA	MADRID
<i>Subvenciones por alquilar en Bolsa</i>		
<i>Rehabilitación a cargo de rentas futuras</i>		
<i>Subvención de Comunidad de Vecinos</i>		
<i>Subvención del IBI (50%)</i>		
<i>Garantía de cobro de rentas</i>		
<i>Seguro de Caución</i>		
<i>Seguro Multirriesgo Gratuito</i>		
<i>Certificado de Eficiencia energética Gratuito</i>		
<i>Defensa jurídica gratuita</i>		
<i>Asesoramiento durante relación arrendaticia</i>		
<i>Seguimiento social de las personas alojadas</i>		
<i>Tramitación, depósito y devolución de la fianza</i>		
<i>Gestión de impagos</i>		
<i>Mediación en conflictos</i>		
<i>Solicitud de Cédula de habitabilidad</i>		
<i>Seguro de Defensa Jurídica</i>		

Fuente: Elaboración propia con datos de las webs <https://ajuntament.barcelona.cat/es/> y <https://www.emvs.es/>

Por otro lado, la segunda estrategia orientada al aumento de parque de vivienda asequible a través del parque privado que desarrolló Barcelona<sup>8</sup> se corresponde al

<sup>8</sup> Se entiende en este caso que la estrategia de compra de vivienda a través del ejercicio del derecho de tanteo y retracto no forma parte de esta sección “Hacer vivienda asequible del



mecanismo de solidaridad urbana de reservas del 30% en las viviendas rehabilitadas o de nueva construcción enmarcadas en la ciudad consolidada (DOGC, 14/12/2018). Este mecanismo se planteó desde la modificación del Plan General Metropolitano, y permite, según Eduardo González *“generar parque de vivienda protegida en lugares donde no se puede construir vivienda y que genera un modelo de ciudad que es el que defendemos: de mixtura social, no segregado”*. Esta cuestión resultaría extremadamente interesante para responder a la demanda territorializada que, como se ha mostrado para Madrid, no se ha visto satisfecha, si bien se encuentra con la barrera del marco legal que le permita desarrollarlo.

En esta línea se manifiesta Valiño que destaca esta propuesta como un triunfo para incorporar a los operadores privados en la provisión de vivienda asequible, en la línea de las recomendaciones de Naciones Unidas con respecto a las políticas públicas con enfoque de derechos (Olea et al, 2019). Sin embargo, matiza la dificultad de implantar estas medidas sin contar con el enfoque metropolitano en una ciudad como Barcelona, en la que existe el riesgo de que las operaciones de renovación urbana se trasladen a otros municipios del área. Pese a esto, esta es una de las operaciones de ampliación del parque de vivienda asequible más celebrada por parte de los movimientos sociales, a los que el propio Ayuntamiento les otorga el mérito: *“Esta es una de las medidas con más peso surgidas de las demandas de las entidades sociales para afrontar el problema del acceso a la vivienda digna y proteger el equilibrio social de los barrios.”* (Ayuntamiento de Barcelona, 14/12/2018). El Sindicat de Llogateres, lo vive como un triunfo al ser una propuesta impulsada desde esta organización (Sindicat de Llogateres, 5/12/2018) y cuyo objetivo es que se extienda no sólo al área metropolitana de Barcelona, sino también a todo Cataluña (Sindicat de Llogateres, 9/02/2019).

Por su parte, en Madrid, otra línea para ampliar el stock de vivienda del ayuntamiento de Madrid que destaca Rodríguez tiene que ver con la ampliación del suelo donde generar vivienda asequible:

*“No solo necesitas juristas, técnicos, dinero...durante mucho tiempo este suelo [el público] se había monetarizado, no se había hecho acopio poco a poco. Que parece poco, pero transformar, que todas las operaciones urbanísticas conservaran el 10% de aprovechamiento del suelo residencial en los que además se hiciera coincidir con viviendas en régimen de protección, en zonas centrales de la ciudad que no eran habituales. Mahou Calderón, Chamartín, Cocheras...[...] De haber seguido esto hubiera tenido una deriva que era pensar que se podía hacer con el suelo que no era de protección que está, por ejemplo, vendiendo el gobierno actual”*

---

parque privado” al pasar el inmueble a ser propiedad municipal, a diferencia de las dos estrategias descritas en este apartado en las que la vivienda sigue siendo privada a pesar de la intervención municipal.

---

Algunas de estas operaciones, sin embargo, se han enfrentado también a la dura crítica de determinados grupos de opinión. En el caso de Madrid Nuevo Norte, por ejemplo, desde el Club de Debates Urbanos, pese a ser conscientes de la dificultad de un proceso encallado en años, se valora críticamente esta operación por ser un poco transparente y participativa, señalando unos resultados cuyos beneficios públicos deberían haber sido mayores y que podrían derivar en procesos especulativos que no favorecen el reequilibrio territorial (Club de Debates urbanos, 13/12/2018). Pese a que puede derivar en el aumento del parque de vivienda público mediante las reservas de suelo, las contrapartidas podrían tener impacto en el propio derecho a la vivienda, al ser un proceso opaco que no carece de un amplio consenso social, en el que no se aborda la rendición de cuentas ni cuestiones vinculadas a la financiarización de la vivienda (Asamblea General de Naciones Unidas, 2019).

**Figura 20. Cuadro comparativo de las estrategias para movilizar vivienda asequible desde el parque de vivienda privado en Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2019**

	MADRID	BARCELONA
BOLSA DE VIVIENDA	ALMA, con poco impulso y concebido más como bolsa de vivienda que como instrumento de vivienda asequible	Borsa de Lloguer de Barcelona, con amplia dotación presupuestaria y garantías, orientada hacia el alquiler asequible
CAMPAÑA DE COMUNICACIÓN	No	“La vivienda es un derecho como una casa”
RESERVAS DE SUELO	10% de grandes Operaciones Urbanas sobre la ciudad consolidada.	Modificación del PGM, 30% de rehabilitaciones sobre edificios y de promoción de nuevos edificios en la ciudad consolidada.

### 5.2.5 Compañeros de viaje

El impulso de políticas municipales hacia la vivienda asequible se explica desde Valiño por el ecosistema de participación y movilización social existente en la ciudad de Barcelona previo a 2015. Decisiones políticas como la de incorporar a actores de la sociedad civil en la provisión de vivienda asequible, o cómo la incorporación de cooperativas, sólo fueron posibles en un contexto de un ecosistema cooperativista muy implicado:

*“Hemos sabido aprovechar las energías de la ciudad para corresponderlas con políticas públicas con ejemplos muy concretos: no es casualidad que esta modificación urbanística del 30% solo exista en Barcelona. Es un*

*éxito pero es un fracaso también, porque tú necesitarías para que esto funcione que sea como mínimo de ámbito metropolitano, porque lo que hacen los promotores es irse al lado. Pero en cualquier caso, lo tenemos porque hay un gobierno a disposición y hay unos movimientos sociales que están interesados en presionar a un gobierno para que haya disposición. Pero son dos piezas.” Valiño, Vanesa.*

Valiño destaca aquí una cuestión clave en el ámbito barcelonés que es la disposición del suelo, pero también la necesidad de una co-gobernanza metropolitana, como destaca también Gonzalez en su análisis de las dificultades para la puesta en marcha del HMB:

*“36 municipios para el mismo tamaño que tiene Madrid. La solución de la vivienda es metropolitana pero para eso tienes que pactar, y no es fácil, sin tener una autoridad política legitimada por un alcalde metropolitano, como sí pasa en Londres”.* González, Eduardo.

A diferencia de Barcelona, Madrid no necesita establecer esta coordinación metropolitana al carecer de los riesgos presentes en Barcelona. Sin embargo, la ciudad no parte de un ecosistema de participación ciudadana y movilización social que sí existía en Barcelona, siendo esta una grave barrera para generar políticas ambiciosas para Madrid. Pese a esto, la propia actuación municipal podría haber sido un catalizador de dicha participación ciudadana en cuestiones como la política de vivienda, en la que, si se promovió, fue de forma intermitente y sectorizada.

*“El contexto en Madrid era bastante peor: en una región en la que no se había hablado nunca de derecho a la vivienda salvo por parte de los movimientos sociales. Cuando el boom inmobiliario el derecho a la vivienda no estaba garantizado ni mucho menos. Aquí estamos a otras cosas. Y sin ley de vivienda”* Rodríguez, Raquel.

Con respecto a la cuestión competencial, tanto Oliver como Rodríguez destacan la posición del marco autonómico en el caso de Madrid, al carecer de un marco legal que desarrolle el derecho a la vivienda y que permita tener más instrumentos jurídicos para la acción municipal. Algunos de estos, pueden ser el “derecho de tanteo y retracto”, la limitación del aumento de precios de alquiler o las penalizaciones a los usos antisociales de la vivienda en caso de que sea propiedad de grandes tenedores de vivienda. En esta línea se han manifestado los movimientos sociales por la vivienda o la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), que en 2017 presentaron una ILP ante la Asamblea de Madrid para desarrollar el derecho a la vivienda en esta Comunidad (FRAVM, 7/11/2017). De cualquier modo, las relaciones entre estructuras de gobierno que son de distinto color político, se perciben tanto desde los informantes clave de Madrid como los de Barcelona como una barrera en la acción municipal, al menos, en lo que se refiere a la capacidad de liderar procesos.

Por su parte, Rodríguez destaca la importancia de la organización social previa no sólo en lo relativo a la generación e impulso de las políticas, sino también en la propia cohesión del gobierno municipal. Ahora Madrid surge de la movilización ciudadana como una candidatura proveniente, en parte, de la sociedad civil, aunque integraba otros partidos políticos. Precisamente, la falta de experiencia previa en estructuras de consenso y participación, resultaría clave a la hora de integrar el disenso en la acción de gobierno tal y como destaca Rodríguez:

*“Aquí también se nota que en Madrid lleva la derecha gobernando toda la vida y no hay tradición de sentarse a hablar...fue la primera experiencia desde Tierno Galván”* Rodríguez, Raquel.

A este respecto, Rodríguez añade que:

*“Haz todo lo que se ocurra para poner vivienda en marcha, no sé, ¿porqué no cogimos edificios que había vacíos y se rehabilitaron para poner vivienda? No sé porque nadie planteó esto. No sé porqué no expropiamos el edificio España cuando lo querían tirar. Quizás desde el punto de vista del volumen no era significativo en cantidad pero como “golpe encima de la mesa”. No había valentía, porque tampoco era un grupo municipal muy cohesionado...las tensiones estaban dentro”.* Rodríguez, Raquel.

En esta línea, Oliver destaca el papel de otros grupos de presión, entendiendo la política de vivienda como un modelo de desarrollo económico cuya satisfacción de necesidades se regula por el propio sector, y en el que la intervención pública sólo estaría justificada para “corregir” las disrupciones del propio mercado. La articulación de estas posturas en determinados grupos afectaría también a la acción municipal en lo relativo al disenso y al espacio mediático, limitando el alcance de su actuación por las presiones en la propia opinión pública. Asimismo, coincide con Valiño en el papel de los medios de comunicación ante la generación de discursos y presiones ante determinadas actuaciones:

*“Esta política [compra de vivienda], como se está ampliando bastante también está teniendo una crítica en el mercado privado porque nosotros compramos al precio oficial: pero esto significa que si había comisiones, si había dinero de por medio...esto nosotros no satisfacemos estos negocios. Entonces por ejemplo, ahora Idealista está publicando en contra de esta política de compra porque consideran que comprar vivienda en zonas céntricas de la ciudad para vivienda pública es tirar el dinero porque con el dinero que dedicas a comprar una vivienda en el centro de la ciudad en la periferia comprarías 5. Bueno, están muy presentes el tema de los lobbies pero en cualquier cosa”* Valiño, Vanesa.

La propia organización interna de estos grupos inmobiliarios explica el papel que han tenido las políticas de vivienda en los procesos económicos del país, opinión que

---

comparten todos los informantes clave consultados. Valiño añade que es una cuestión de carácter transversal a todo el país “*es que creo que en el Estado español, menos el País Vasco seguramente, en el resto de España, el lobby inmobiliario es seguramente el mejor organizado y el que más presencia y el que más poder tiene*”. Siguiendo esta lógica, González afirma que la constatación de este hecho no debería ser una barrera a la entrada de socios privados en la búsqueda de herramientas de trabajo conjuntas que amplíen el parque de vivienda asequible:

*“La demanda está muy organizada, pero también el lado de la oferta: ASVAL, cámara de propietarios urbanos, APIS...bien representados y tiene una voz importante que se escucha. Todo lo que sea tocar su rentabilidad pues tiene impacto, otra cosa es que sea que sus intereses coincidan con los públicos, y cuando es así, favorecemos, incentivamos, colaboramos. Pero cuando van por caminos opuestos, hay un conflicto: una de las barreras que ha dificultado generar soluciones”* González, Eduardo.

**Figura 21. Cuadro comparativo de la relación con grupos de interés en relación a las políticas de vivienda asequible en Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2019**

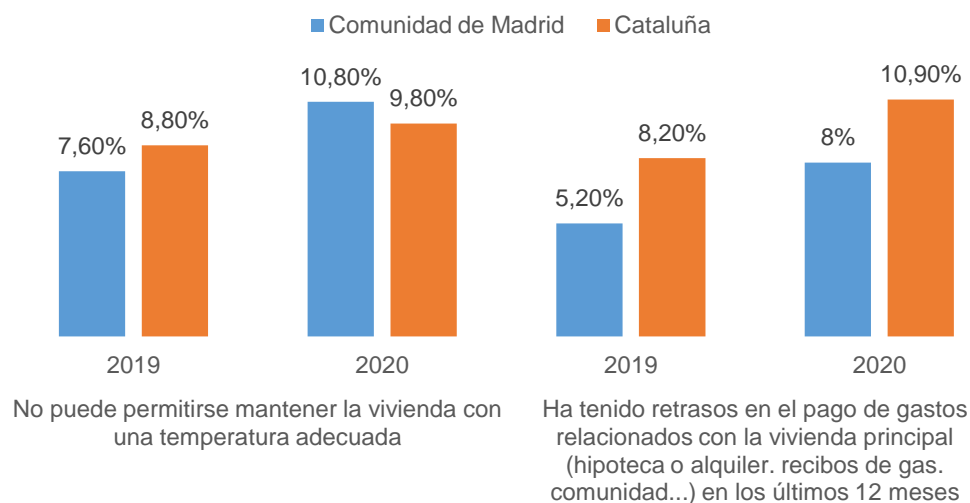
	MADRID	BARCELONA
Ecosistema de participación	Poco estructurado y cohesionado.	Muy estructurado y cohesionado.
Cohesión interna	Poca cohesión interna y no disponibilidad de instrumentos para generar consenso.	Muy cohesionada, herramientas de negociación y consenso derivada de experiencias previas.
Relación con movimientos sociales	Ambivalente, con tendencia a la oposición.	Ambivalente, pero se lee desde la presión hacia el impulso de cambios.
Participación pública	Generación de instrumentos de participación municipal y promoción de políticas participativas, pero crítica con respecto a algunas.	Enfoque desde la co-producción de políticas.
Grupos de presión inmobiliarios	Muy organizados y presentes.	Muy organizados y presentes.
Enfoque metropolitano	No necesario.	Imprescindible.
Relaciones con ámbito autonómico	De oposición (CCAA a municipio).	De empuje (municipio a CCAA).

### 5.3 Bloque 3: Impactos, más allá de la asequibilidad

En las diferentes entrevistas se ha puesto de manifiesto que en la valoración del impacto en la asequibilidad de la vivienda es clave tener en cuenta el marco temporal de las políticas, así como el impacto directo de estas sobre los precios. Tal y como se ha mostrado en el primer apartado de esta sección, no sólo no se ha podido disminuir el precio de la vivienda para hacerla más asequible, sino que ha aumentado en paralelo con los datos de endeudamiento vinculados a la vivienda, tal y como plantea Eduardo González, desde la Gerencia de Vivienda de Barcelona.

Los datos mostrados a través de organismos como el Ayuntamiento para el caso de Barcelona, y de portales inmobiliarios para favorecer la comparación entre Madrid y Barcelona, muestran un aumento continuado tras el periodo estudiado hasta 2020. En el caso de Barcelona, se alcanzó el máximo histórico del precio del alquiler en el tercer trimestre de 2019 con 1005,8 euros (Ayuntamiento de Barcelona). La bajada de precios que se está experimentando actualmente se da en todo el Estado de forma general y, por tanto, parecería relacionarse más con la crisis económica derivada de la crisis sanitaria de la COVID 19 (Observatori Metropolità d'habitatge de Barcelona, 04/2021). Tomando datos de la última ECV publicada (INE, 2021) el aumento de las dificultades de pago con respecto a la vivienda es aún más drástico si hablamos de porcentaje de personas que han tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal: alrededor del 10% de la población española, el 19,5% de extranjeros/as de la UE y más del 35% en el caso de personas de fuera de la UE. A nivel de Comunidad Autónoma, el aumento de las dificultades vinculadas a la vivienda es palpable, por lo que se puede inferir que también tendrá su reflejo en lo municipal.

**Figura 22. Gráfica con porcentajes de personas con problemas en la vivienda en Comunidad de Madrid y Cataluña en 2020 y 2019**



Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de la ECV 2020 (INE 2021)



Por su parte, estudios como el recientemente publicado “Impactes socials del mercat de lloguer Enquesta sobre les condicions de vida de la població llogatera a Barcelona i l'àrea metropolitana” (Palomera, 2021), muestran como el periodo 2014 - 2019 devuelve una realidad de aumento de precios de las rentas de alquiler de casi 100 euros, y datos de sobreendeudamiento como que 8 de cada 10 personas destinan más del 30% de sus ingresos al alquiler.

El enfoque de la evaluación de impacto en ambos casos, sin embargo, se debe traducir en la capacidad de incidir en el problema estructural de la vivienda asequible a través del aumento del parque, tanto a partir del privado como del público, no tanto en el impacto directo sobre los precios en el corto plazo. En este sentido, la tendencia tanto en ambas ciudades es de aumento del parque de vivienda en alquiler a precios por debajo de mercado, como muestran los datos a nivel Comunidad Autónoma este tipo de parque en Cataluña en 2020 supone un aumento del 150% con respecto a 2015:

**Figura 23. Gráfica con la evolución del porcentaje de vivienda con precios por debajo del mercado en Comunidad de Madrid, Cataluña y media estatal entre los años 2015 y 2020**



Fuente: Gráfico de elaboración propia con datos de la ECV 2020 (INE 2021)

Dicho esto, y teniendo en cuenta la situación estructural del parque de vivienda que configura el sistema de vivienda español que, aunque en menor medida, también se replica en el caso de Madrid y Barcelona, será clave la puesta en marcha de estrategias vinculadas a la ampliación del parque de vivienda pública en alquiler o del parque de vivienda asequible, también privado. En este sentido, ambas ciudades han aumentado con creces la actividad promotora incorporando nuevas figuras tanto de gestión como de colaboración, pese a que no han podido satisfacer las necesidades residenciales de vivienda asequible de la población de ambas ciudades.



**Figura 24. Tabla comparativa de los objetivos y resultados de política de vivienda asequible y social en Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2019**

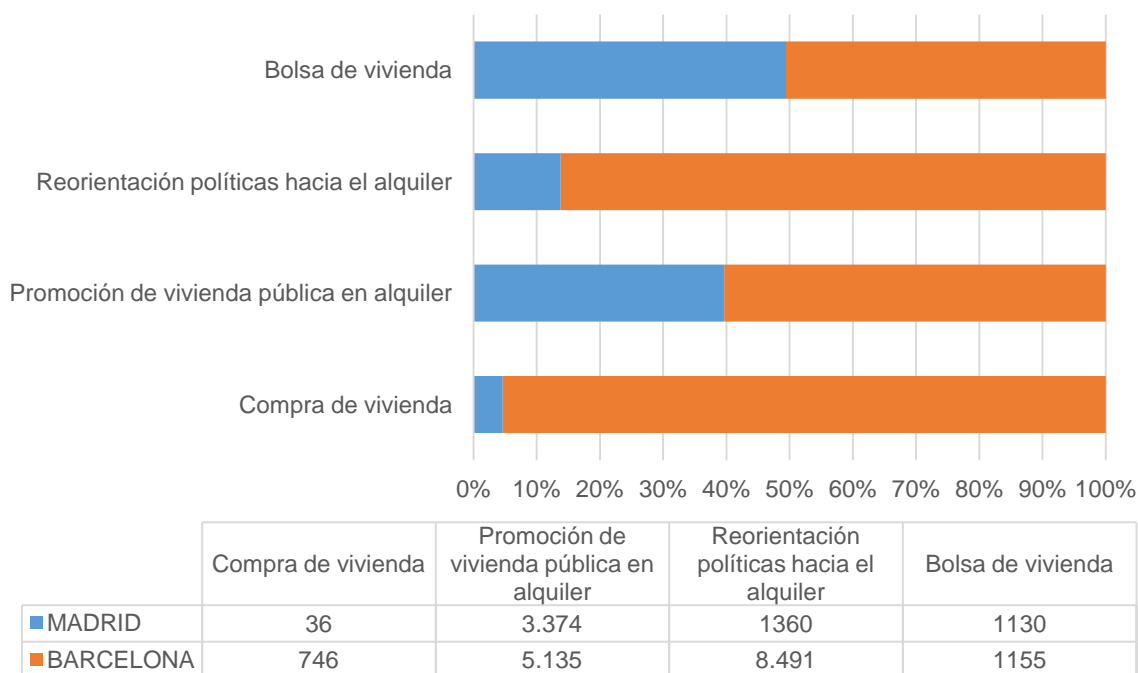
	MADRID		BARCELONA	
	Objetivos	Resultados	Objetivos	Resultados
<b>Compra de vivienda</b>	1000 viviendas	36 (datos de 2018)	900	746
<b>Promoción de vivienda pública en alquiler</b>	3500	3.374 en diferentes fases de ejecución	PMHB: Habitatges de lloguer protegits acabats 1.464	65 promociones activas 4.369 viviendas distribuidas por toda la ciudad, que se sumarán a las 766 ya entregadas desde el 2015
<b>Reorientación políticas hacia el alquiler</b>	Modificación de estatutos y reorientación de 1360 vivienda	1360 venta modificadas hacia el alquiler	Total de viviendas protegidas acabadas 5.696 (2016-2020) // viviendas en derecho de superficie acabadas (2016-2020) 733	Viviendas públicas de alquiler 7.695 // Viviendas en derecho de superficie sobre suelo municipal 796
<b>Bolsa de vivienda</b>	Sin compromisos	2017 + 2018 (memoria) suman 1130 captadas. No orientadas a alquiler asequible	2.050 (se suma el acumulado de 2015 para el cálculo, objetivos de 2016 a 2019)	Viviendas privadas orientada a alquiler asequible incluidas en programa de captación 1.155

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos del Plan de Gobierno de la Ciudad de Madrid (Ayuntamiento de Madrid, 2016), Memoria de gestión de la EMVS, 2015- 2018 (EMVS, 2019), Plan por el Derecho a la Vivienda 2016- 2025 (Ayuntamiento de Barcelona, 2016) Balance del Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona 2016 - 2015 (Ayuntamiento de Barcelona 2019).

El cuadro anterior muestra que los objetivos que se marcaron ambos ayuntamientos con respecto a la provisión de vivienda asequible se han acercado en ambos casos, siendo ampliamente superior en el caso de Barcelona. Si bien Madrid se planteó la generación de 5.860 viviendas en régimen de alquiler asequible, el objetivo estuvo comprometido por los escasos resultados de su política de compra de vivienda, al

carecer de herramientas como el derecho de tanteo y retracto. Si se superan los objetivos planteados en este sumatorio es por la introducción de las viviendas captadas y gestionadas a través de la Bolsa Municipal que, estrictamente hablando, no deberían entenderse como alquiler asequible al no establecer rentas por debajo del mercado, sólo límites en el tramo superior. Siendo así, y excluyendo este programa, Madrid habría ampliado el parque de vivienda asequible en 4.900 viviendas, quedando por debajo de los compromisos planteados. Con respecto a Barcelona, su Plan por el derecho a la vivienda era más ambicioso que el Plan de Gobierno de la Ciudad de Madrid al doblar sus objetivos de provisión de vivienda asequible. A final de 2019, y con las dificultades para establecer el sumatorio de inmuebles promovidos al ser diferentes fuentes y fases de ejecución y su planificación abarca más allá del ciclo político, la promoción de vivienda pública en alquiler parecer ser la estrategia que mayor peso ha tenido en la consecución de objetivos. Merece la pena destacar la apuesta por las viviendas promovidas en régimen de derecho de superficie a través de la cesión de suelo municipal, que supone el desarrollo de las tenencias intermedias como política pública en vivienda.

**Figura 25. Gráfica comparativa de resultados de política de vivienda asequible y social en Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2019**



Fuente: Gráfica de propia con datos de Memoria de gestión de la EMVS, 2015- 2018 (EMVS, 2019) y Balance del Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona 2016 - 2015 (Ayuntamiento de Barcelona 2019)

Pese a que los resultados suponen una mejora cualitativa y cuantitativa con respecto a la política de vivienda asequible realizada previamente a 2015, supone más bien la

puesta en marcha de la propia estructura y maquinaria de gestión que un impacto directo en la asequibilidad de la vivienda del resto de ciudad, más allá de los inmuebles aquí detallados. Tanto desde Provivienda, como desde la Gerencia de Vivienda de Barcelona coinciden en que será necesario un marco temporal de 20 o 50 años para convertirse en un actor sistémico que permita influir en la asequibilidad de la vivienda a partir del aumento del parque público, bien sea por su presencia en el mercado, bien sea por la capacidad para presionar a la baja precios del mercado libre. Por su parte, el periodo estudiado de cuatros años no cubre el periodo de promoción inmobiliaria que, como defienden desde el Ayuntamiento de Barcelona y del de Madrid en las diferentes entrevistas, se está empezando a notar actualmente en términos de unidades construidas y de parque de vivienda. En este sentido, es curcial realizar la reflexión sobre la capacidad o no de generar asequibilidad de la vivienda en el corto plazo desde un contexto municipal, así como sobre las expectativas de la opinión pública sobre la capacidad de actuación de un municipio en España con la actual configuración competencial. La corriente iniciada por Kemeny (2001), ponía el foco en la estructura del parque de vivienda como clave para la asequibilidad y estabilidad de la vivienda, pero las implicaciones inmediatas del sobreendeudamiento o de la dificultad de acceso a un alojamiento parecen instar a unas políticas que permitan incidir en el corto plazo, y que actúen sobre los procesos especulativos altamente ligados a lo inmobiliario.

La constatación de este hecho no significa que no existan impactos en el corto plazo que contribuyan, al menos en relación a la orientación de las políticas, positivamente a la asequibilidad de la vivienda. Un ejemplo de ello, es el viraje de las políticas de vivienda tanto en la organización como a la propia gestión que, bien en el caso de Barcelona tienen continuidad al mantenerse Barcelona en Comú en el gobierno. Sobre el caso de Madrid, Rodríguez destaca que algunas de las cuestiones siguen en marcha pese a no formar parte del actual gobierno municipal.

*“Barcelona llega en 2015 con este diagnóstico: es necesaria una política pública absolutamente nueva y que rompa los 60 años de política de vivienda en una dirección. Esto requiere cambio de paradigma, nuevos análisis, instrumentos, consensos...reestructurar administración de otra manera. El primer mandato es de cambio de paradigma y esto tarda en girar. Ya estamos empezando a tener resultados, pero a seis años de todos estos cambios”* Gonzalez, Eduardo.

*“Las cosas que reconducimos no fueron capaz de desmontarlas, aunque si lo comparas con Barcelona y su Plan de Vivienda y todas las cosas que están ensayando suena a victoria pírrica, pero cada cosa tiene su lío y su contexto [...] El contexto era muy diferente con el que se pudo encontrar Barcelona: porque estábamos menos organizados, teníamos menos herramientas”* Rodríguez, Raquel.

En esta línea, y tal y como se desprende del discurso de Javier Oliver, la simple puesta en marcha de una serie de políticas en la ciudad de Madrid, demuestra que es posible un cambio de modelo en la propia ciudad, articulando la necesidad de poner en valor algunas fórmulas de actuación que en la nueva legislatura no están presentes como las relativas a que toda la vivienda pública promovida sea en régimen de alquiler. Este impacto en el imaginario de “lo posible”, resulta fundamental de cara a promover la línea base desde la que una política es acertada o no, y que podrá medir el establecimiento de nuevas acciones en caso de que estas constituyan una regresión en términos de protección social. Desde la perspectiva de derechos humanos, esta cuestión resulta clave dada la cuestión transversal que constituye al enfoque de derechos en relación a la no regresividad de las políticas públicas (Naciones Unidas, Asamblea General, 1966). Otra lectura, sin embargo, podría encaminarse hacia la consecuencia contraria, que es la desafección con respecto a unas fórmulas de acción política representadas en Madrid por este “Ayuntamiento del Cambio” que derivaría en el quiebre de las expectativas. La confianza en una determinada forma de hacer, que estaba muy vinculada también a unas propuestas relacionadas con la vivienda asequible, puede haberse disuelto al no conseguir la acción de gobierno un viraje material y simbólico de las políticas lo suficientemente potente, como parece que si lo hizo Barcelona. No obstante, el cambio político posterior podría dar cuenta de esta idea.

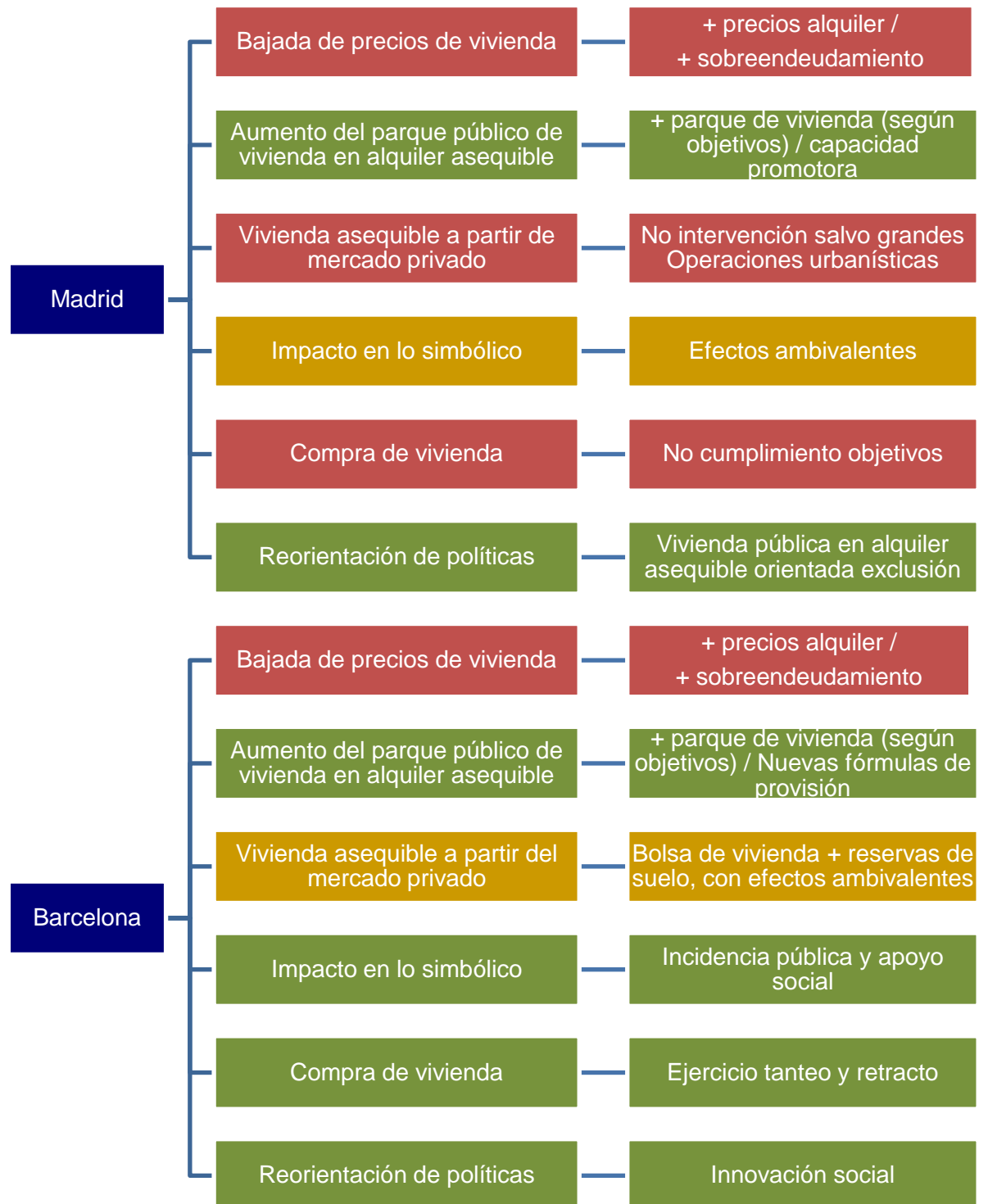
Más allá del cambio en la dirección de las políticas, se destaca como impacto de la acción municipal en este periodo en el caso de Barcelona, la capacidad de situar en lo institucional el derecho a la vivienda. Tal y como indica Fermina Gómez:

*“Lo principal que ha hecho el gobierno local es visibilizar totalmente el problema. Porque antes parecía que el problema afectaba a unos pocos. A unos pocos que no eran propietarios. Les afecta a los pobres. Pero ahora, la sensación...es como un problema de todos los ciudadanos. O sea, esa parte de visibilizar el problema sí que se ha conseguido. Y tenerlo en la agenda diaria de los políticos”.* Gómez, Fermina.

En este sentido, es destacable la actuación municipal de Barcelona como actor de incidencia más allá de la propia gestión, en lo que respecta a lo simbólico y al propio discurso, que queda patente en las diferentes intervenciones públicas de sus miembros, tal y como destacan Gómez y Valiño, así como en las publicaciones o en la generación de Foros de Discusión con proyección internacional para incorporar en la agenda pública el problema de la vivienda (Falagan, 2019, Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona, (01/10/2019). Ya en la segunda legislatura de Barcelona en Comú, es destacable la participación del Ayuntamiento en la presión a otras políticas públicas ajenas a su competencia, como es la Ley Estatal del Derecho a la Vivienda (Blanchar, 19/03/2021) que, según todos los informantes clave, sería fundamental para articular los mecanismos necesarios de cara a intervenir sobre la asequibilidad de la vivienda en el corto plazo, como es la limitación de precios del

alquiler, más allá de la “congelación” de precios presente en la actual normativa catalana. En palabras de Vanesa Valiño, esta postura se resume en *“no estamos aquí para gestionar la miseria, sino que estamos aquí para impulsar cambios”*.

**Figura 26. Esquema comparativo-evaluativo de impactos en la asequibilidad de vivienda**



## 6. Conclusiones y recomendaciones

### 6.1 Conclusiones

Las dificultades de acceso y mantenimiento de una vivienda son un problema de carácter global que se refleja en la realidad del día a día de las ciudades. En el caso de España, es un problema estructural vinculado a la composición y usos del parque residencial, generado a partir de unas políticas históricas que primaban la propiedad y el acceso a través del endeudamiento hipotecario, mediante una fuerte relación del sector financiero y de construcción. La compleja relación entre desarrollo económico del país y la política de vivienda, hace que las políticas llevadas a cabo en el pasado tiendan a primar en la actualidad el acceso al alojamiento a través de fórmulas que, paralelamente, favorezcan los sectores financieros e inmobiliarios.

Dicha tendencia se vio quebrada con la crisis hipotecaria de 2008 que afectó muy especialmente a España por su dependencia de lo inmobiliario, y cuya respuesta política de oposición y de asunción del problema desde la transformación se ejemplifica en 2015 con los llamados “Ayuntamientos del cambio”. Madrid y Barcelona son ejemplos por la importancia estratégica de ambas ciudades, también con respecto a la posibilidad de generar transformaciones sociales. Ambas ciudades, en contextos distintos, asumieron la centralidad del problema de la vivienda como parte programática de su trabajo en los años entre 2015 y 2019.

Existen similitudes en ambas propuestas, desde la orientación hacia la ampliación del parque público de vivienda, a partir de un diagnóstico que focaliza el problema en la prevalencia de la propiedad, en el pequeño parque de vivienda en alquiler y en el exiguu parque de alquiler social y vivienda pública de ambas ciudades. Dicho problema estructural se vio agravado por el componente de financiarización de la vivienda, que hace prevalecer las posiciones más mercantilistas sobre el alojamiento frente a las políticas motivadas desde el enfoque de derechos. Ambos ayuntamientos, asumieron este enfoque como vía para la respuesta al fomento de la vivienda asequible si bien sólo Barcelona logró permear las políticas de vivienda desde los derechos humanos, estableciendo diferentes estrategias con mayor y/o menor acierto, y teniendo que afrontar de igual manera las consecuencias de este problema estructural: la emergencia residencial y los procesos de exclusión social ligados a la vivienda, algunos cronificados, como las dificultades de emancipación, la discriminación residencial, la existencia de poblados autoconstruidos o la situación de las personas sin hogar, y otros más emergentes, como los desalojos por impago hipotecario y de alquiler, la ocupación por necesidad o la gentrificación.

En este contexto, si bien el diagnóstico fue similar, la puesta en práctica de las políticas tiene variaciones en ambas ciudades, muy marcadas por un contexto normativo, territorial, financiero y de participación social desigual. Mientras que Madrid



focalizó sus esfuerzos en la ampliación del parque público de vivienda mediante la promoción y adquisición de suelo, Barcelona estableció una estrategia más heterogénea que promovía la ampliación del parque por diferentes vías, asumiendo también en sus propuestas actuaciones de carácter más simbólico y con un componente anti especulativo. Ambos ayuntamientos desarrollaron propuestas en la línea de las recomendaciones como las que se plantean desde Rodríguez (2010), Borg (2015) Martínez del Olmo (2017, 2020), o Pareja - Eastaway (2015a, 2015b, 2017) que priorizan la ampliación del parque público de alquiler.

Madrid osciló en posturas más alineadas con el sistema dual de vivienda que conceptualiza Kemeny (2001), por el cual la vivienda social o la vivienda a precios por debajo del mercado es responsabilidad del sector público que atendería la demanda que no puede absorber un mercado de alquiler altamente desregulado. La actuación pública, en este sentido, se dirigiría a la provisión de vivienda de las personas que quedan fuera del sistema del alquiler. Por su parte, y pese a que Barcelona, al igual que el resto de ciudades de España como sistema “mediterráneo” presentan un sistema dual de vivienda en régimen de alquiler, dejó en esta primera legislatura una orientación de su trabajo no sólo hacia la provisión de vivienda social desde lo público, sino que también tiene interés en la intervención sobre la vivienda en alquiler del mercado privado, orientando su actuación hacia la generación de vivienda asequible como alternativa de mayoría. Siendo las ciudades de París, Viena o Berlín aquellas en las que pone la mirada en sus políticas de vivienda asequible (IMHAB, 01/10/2019), pareciera que quiere transitar de un modelo dual a uno de carácter más unitario, en el que la actuación sobre la asequibilidad de la vivienda incorpore la vivienda en alquiler para todas las personas, no únicamente para aquellas más afectadas por las exclusiones del mercado.

Por otra parte, mientras que ambas ciudades transitan en su respuesta a la vivienda asequible realizando actuaciones desde la perspectiva que vincula los sistemas de vivienda con el Estado de Bienestar, Barcelona incorpora aspectos desde la crítica a la financiarización en su diseño de políticas, más alineados con la Economía Política. El poner límites al sector privado (a través, por ejemplo, de multas a portales inmobiliarios), el involucrarles en la vivienda asequible (mediante el establecimiento del 30% de reservas de mercado) o el dimensionar determinadas operaciones como acciones anti especulativas, frente a la provisión de un mayor número de vivienda en alquiler con respecto a la propiedad, son ejemplos de políticas que podrían orientarse desde esta perspectiva. La colaboración preferente con entidades sin ánimo de lucro, cooperativas en régimen de cesión de uso dan también cuenta de ello.

En este sentido, la necesidad de un cambio estructural con respecto a las políticas, se concreta en Madrid en la ampliación del parque público de vivienda manteniéndose en una lógica de sistema dual, mientras que en Barcelona transita hacia posturas más unitarias con respecto al enfoque. Un buen seguimiento de los impactos en el medio plazo dirá si se ha conseguido o no. Independientemente de esta dirección, al plantear

ambas opciones rupturistas frente a las políticas previas, se enfrentaron a una serie de barreras y facilitadores, internos y externos que podrán dar cuenta de los impactos en el corto, medio y largo plazo de este cambio de paradigma.

**Figura 27. Esquema de posibles transformaciones en el largo plazo de los sistemas de vivienda de Madrid y Barcelona en función de las políticas iniciada**



Como se muestra en la siguiente tabla, encontramos a modo de resumen parte de aquellos factores analizados que pueden explicar la continuidad, impacto y/o éxito de la actuación en uno y otro territorio. Existen factores como el contexto territorial o el normativo que pueden actuar como dificultades y oportunidades en el desarrollo de las políticas, pero no se tienen que entender como determinantes, sino como el marco de trabajo frente al que se deberá generar una serie de medidas para afrontarlas desde una perspectiva más estratégica.

**Figura 28. Barreras y facilitadores de la acción municipal para el cambio estructural**

	Barreras	Facilitadores
Externos	Lobbies Falta de marco legal autonómico Gobernanza metropolitana Diferentes orientaciones políticas del gobierno regional y estatal Emergencia habitacional Clima mediático desfavorable Techo de gasto Sector privado desfavorable	Suelo Marco legal autonómico que desarrolle el derecho a la vivienda Ecosistema de participación social Movimientos sociales fuertes Orientación política similar con el gobierno regional y estatal Clima mediático favorable Alineación de objetivos con sectores estratégicos
Internos	Falta de experiencia en la gestión Poca cohesión grupal de los componentes del gobierno Falta de mecanismos para el consenso y la toma de decisiones Desajuste de expectativas Falta de participación en la producción de políticas Parque de vivienda previo infradotado Financiación Deuda Desmotivación/ desconfianza del personal funcionario	Solvencia Experiencia de gestión Experiencia en la co-producción de políticas Mayor red de protección social Buena coordinación horizontal entre las diferentes áreas de gobierno

El contexto normativo, especialmente a lo que se refiere en el marco autonómico desde la perspectiva competencial, resulta clave para el desarrollo de unas políticas u otras en un país en el que las competencias en materia de vivienda están transferidas a las Comunidades Autónomas. La amplísima legislación catalana orientada a la protección del derecho a la vivienda permite desarrollar una serie de políticas que facilitan la provisión de vivienda asequible, tales como la declaración de zona de tanteo y retracto, la penalización de los usos antisociales de la vivienda o la limitación del aumento de precios en los nuevos contratos de arrendamiento. Esta normativa contrasta con la falta de marco del derecho a la vivienda, o ni siquiera de una ley de vivienda que desarrolle las competencias en la Comunidad de Madrid y, por ende, en la capital. Sin embargo, la posición de empuje con respecto a la comunidad, a través del posicionamiento municipal como actor político podría ser clave para presionar a

instancias superiores en el desarrollo de las competencias que establece la Constitución.

Por su parte, el contexto territorial de ambas ciudades se puede leer como barrera en el caso de Barcelona y como oportunidad para Madrid, con respecto a la provisión de vivienda asequible. Si bien Barcelona tiene limitadas sus posibilidades de crecimiento, se ha visto obligada a generar políticas que inciden de una manera u otra en la ciudad ya construida generando externalidades positivas como son las actuaciones anti especulativas, la intervención sobre la actividad de actores privados o la generación de innovaciones con respecto, por ejemplo, en el crecimiento “a vuelo” de la ciudad (Falagan, 2019). Han partido de una barrera para generar una política de innovación orientada a la inclusión, que les ha permitido también seguir posturas de reequilibrio territorial y de mixtura social. Por su parte, la necesidad de generar enfoques metropolitanos de gobernanza podría ser positivo en lo que se refiere a la gestión del territorio, en cuestiones que no sólo afectan a la vivienda, sino también al modelo económico, de movilidad y medioambiental.

En tercer lugar, cuestiones vinculadas con el clima político, social y mediático han tenido un papel clave en la facilitación o dificultad del desarrollo de políticas, más aún cuando ambos ayuntamientos querían favorecer un cambio en la intervención sobre el problema, fortaleciendo la intervención pública sobre la crisis de vivienda asequible. Ambos ayuntamientos relatan de una forma u otra las dificultades para el desarrollo de las políticas, especialmente desde sectores inmobiliarios o medios de comunicación que se vinculan con posturas más mercantilistas y que han identificado claramente autoras como Sassen (2008), Rolnick (2013) o Farha (Naciones Unidas, Asamblea General, 2017). La íntima relación entre los entramados de comunicación con otras corporaciones de índole financiera e inmobiliaria, sumado a la concentración de medios de comunicación, ambas cuestiones abordadas por Castells (2009), darían cuenta de su postura como actores políticos más allá de su representatividad social. Por otro lado, la capacidad de incidir en la agenda pública desde la mediática desarrollado por la teoría de la Agenda Setting, muestra un contexto de oposición que, al menos en el caso de políticas de vivienda más progresistas en estos municipios, supuso una barrera en el desarrollo de políticas. Posturas desarrolladas sobre todo por el Ayuntamiento de Barcelona que conciben el problema de la vivienda como un hecho público, redirigiendo la actividad comunicativa hacia la defensa de este como derecho y vinculando la agenda social con la política, en la medida en que se interviene desde la mediática, supuso una estrategia de interés para afrontar dicho problema. Parte del reconocimiento de la actuación simbólica y política de la acción municipal, problematizando desde una perspectiva política las cuestiones de gestión. Este tono tiene mucho que ver con la relación con movimientos sociales, su incorporación en el propio desarrollo de las políticas o, incluso, su reconocimiento como promotores de las políticas, cediendo el protagonismo en lo que respecta a la autoría (por ejemplo, con respecto a las reservas de suelo) y reconociendo el papel conflictivo de las dinámicas urbanas y sociales, también como conflicto positivo que insta a la consecución de

objetivos. Pese a esto, en ocasiones la relación con la sociedad civil puede suponer una barrera al desarrollo de ciertas políticas cuando no existen herramientas de consenso o no se generan estructuras de co-producción de políticas que permitan una negociación de las actuaciones y objetivos.

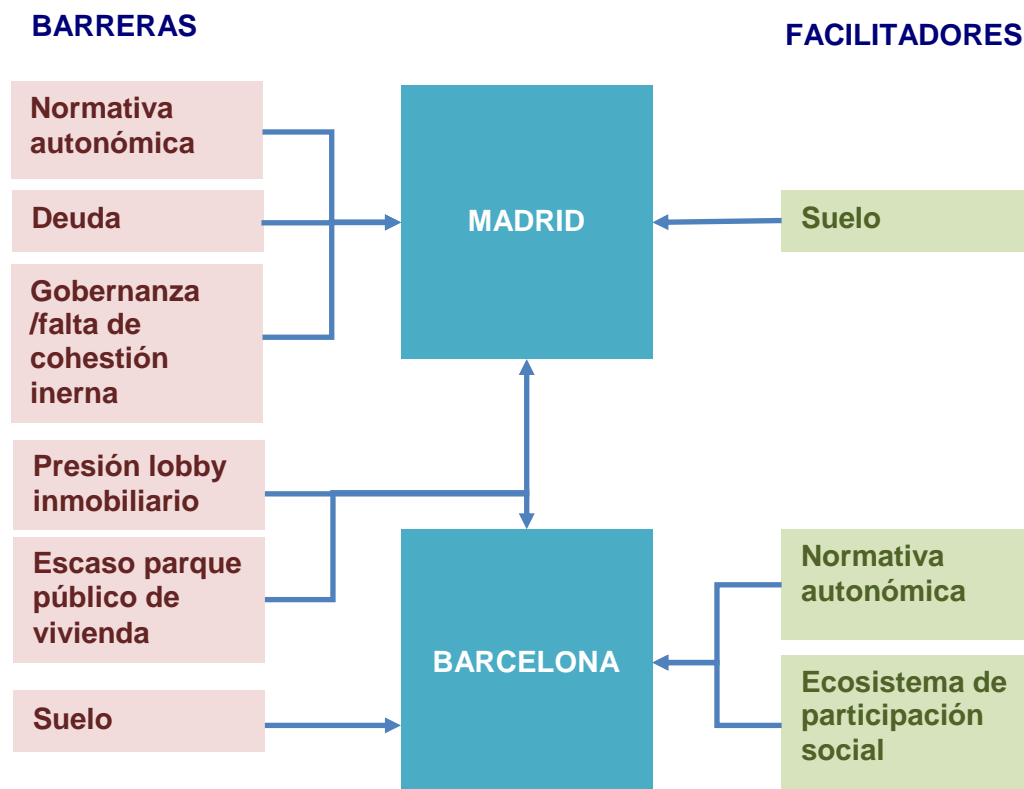
Por su parte, la relación con diferentes niveles de la administración, como son el gobierno central o el autonómico pueden dificultar la puesta en marcha de políticas públicas, incurriendo en una lectura fuera de la gestión, que se encuadra en el marco de lo político. Más allá del marco competencial, las relaciones con el gobierno estatal dan buena cuenta de ello en lo que respecta, por ejemplo, a la utilización de estructuras como el Ministerio de Hacienda para el control de las actuaciones municipales, con respecto a la aprobación de los presupuestos y del techo de gasto. Un cambio de paradigma orientado al refuerzo de la actuación pública en un contexto tan desregulado como el de la vivienda, en el que incluso en el caso de la vivienda social el sector privado tiene tanto peso, a diferencia de otros países de Europa, se enfrentó a un contexto político estatal orientado a la generación de medidas de austeridad que tendían a hacer más pequeño el papel del Estado. En este sentido, la capacidad de gasto de un municipio no dependerá exclusivamente del mismo, pero habrá cuestiones vinculadas con la solvencia o el sobreendeudamiento, tanto del ayuntamiento como de sus herramientas de gestión, que afectarán en gran medida a la posibilidad del desarrollo de políticas que, de por sí, exigen una gran cantidad de inversión. Por su parte, fórmulas de financiación como las desarrolladas primero por Barcelona, y posteriormente por Madrid, a través del BEI, podrían suponer fórmulas creativas para sortear parte de estas dificultades, pero no todas.

Ambos ayuntamientos en su inicio de legislatura en 2015 tuvieron que enfrentarse a un cambio de carácter estructural mientras gestionaban una situación de emergencia habitacional. Esta, a su vez, seguiría existiendo en la medida en que no se abordan las raíces del problema, por lo que el foco hacia lo estructural, mientras se atendía lo emergente era necesario si querían promoverse soluciones eficaces (que no rápidas). El punto de partida con respecto al sistema de protección social, los recursos municipales desplegados o incluso el propio parque público de vivienda supusieron una primera barrera en el viraje de las políticas, al ser necesario destinar un foco importante de la atención a las situaciones de emergencia. Pese a que en ambas ciudades se contaba con un parque de vivienda social muy pequeño, Barcelona se encontraba mejor posicionada en el abordaje de estas cuestiones frente a Madrid, que había sufrido un duro proceso de despatrimonialización pública. Si bien el concepto de “herencia recibida” puede sonar en muchas ocasiones como excusa política, en este caso, era una dificultad real para la atención de la emergencia y para el viraje de políticas hacia la provisión de vivienda asequible.

En último lugar, todas las cuestiones que se enmarcan en la categoría de gobernanza interna podría suponer también un foco clave para la generación de política de vivienda asequible desde lo municipal. Por un lado, el contar internamente

herramientas de consenso, disenso y renuncia, pero también de coordinación interna entre los diferentes miembros del gobierno resultaría clave para una acción unívoca, partiendo de toma de decisiones que involucren a los actores necesarios para asegurar una actuación integradora. Esta postura no debería renunciar a los liderazgos públicos, con un alto impacto en el nivel simbólico de la negociación política, pero debería partir de la integración de diferentes posturas y de la participación para minimizar las amenazas de quiebra de la cohesión interna. Especial mención tienen las resistencias internas que puedan darse en procesos de cambios sistémicos en el personal funcionario y técnico de los propios ayuntamientos, equipos de trabajo que permanecen estables y no dependientes de los cambios políticos. Las políticas desplegadas previamente, las rutinas de trabajo, incluso los ámbitos de poder internos que configuran el ecosistema de trabajo en una administración pública pueden suponer barreras con un fuerte impacto en la capacidad de modificar “formas de hacer”, más aún cuando la perspectiva de ambos ayuntamientos con respecto a la vivienda asequible es de carácter rupturista. En este sentido, la co-producción de políticas que se ha mencionado previamente, pero integrando también a los agentes internos, así como la estipulación de herramientas y protocolos de coordinación y participación podrían ser estrategias que minimicen las barreras derivadas de la falta de cohesión grupal.

**Figura 29. Esquema resumen de las principales barreras y facilitadores que afectaron al desarrollo de una política de vivienda asequible en Madrid y Barcelona 2015 -2019**





## 6.2 Recomendaciones para una política de vivienda asequible desde lo municipal

Si bien este trabajo ofrece un análisis genérico de las políticas de vivienda en un periodo y territorio concreto, es posible establecer una serie de recomendaciones basadas en el contexto estudiado. La potencialidad de este tipo de análisis es generar también aprendizajes que permitan mejorar experiencias ya de por sí interesantes, como la incursión de movimientos que provienen de la sociedad civil en la gestión de la ciudad, como sucedió en los casos de Madrid y Barcelona entre los años 2015 y 2019. También, estos aprendizajes pueden resultar interesantes de cara a que las políticas de vivienda que se pueden desplegar desde lo municipal contribuyan a la asequibilidad de la vivienda, sorteando determinadas barreras y aprovechando los facilitadores que puedan generarse en el propio territorio.

En primer lugar, y de cara a experiencias futuras, sería interesante la generación de sistemas de información pública, actualizada, periódica y que describa de forma adecuada la realidad sobre la vivienda en los contextos locales. Parte de las problemáticas detectadas, bien sea en la eficacia de determinadas políticas, o incluso en cuestiones de carácter discursivo y político, parten de la falta de información accesible y real sobre el parque de vivienda, el mercado inmobiliario y las exclusiones ligadas a estos. Un buen diagnóstico de partida permite establecer líneas base sobre las que trabajar y desarrollar las llamadas “políticas basadas en evidencias”, generando indicadores que permitan medir también el impacto de las políticas en el corto, medio y largo plazo. Igual de importante es que este diagnóstico, sea público y publicitado, así como determinadas cuestiones clave para modular el contexto inmobiliario y las políticas, como son los precios del alquiler de vivienda, que a nivel municipal se podrían extraer con datos de los depósitos de fianzas de las CCAA siguiendo el ejemplo de Cataluña y Barcelona. Estas cuestiones son clave para conocer la realidad, pero también para generar y ajustar las políticas, así como identificar las barreras. También, permitiría generar un sistema de información en la que se eviten los conflictos de interés, como es el caso de los portales inmobiliarios, que permita regular la actividad de los actores del sistema.

Por su parte, el diseño y creación de un plan de trabajo sobre vivienda asequible municipal, permitirá articular las diferentes herramientas de gestión y vehicular las acciones hacia un mismo objetivo, estableciendo pesos específicos a cada una de las líneas de dicho plan con respecto al resultado final. Se recomendaría que dicho plan fuese de carácter holístico y heterogéneo, que integrara a aquellas áreas más allá de las dependencias funcionales de vivienda, incorporando sistemas de coordinación entre servicios sociales, urbanismo, economía, y hacienda. En este sentido, si se busca la generación de un parque de vivienda asequible, sería preferible que este partiera del enfoque de derechos, siguiendo algunas de las recomendaciones expuestas por Naciones Unidas, que desarrolla una serie de “guías” para dicha

implementación (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018). Dicho plan debería incorporar resultados de impacto que busquen la transformación del sistema, por lo que sobrepasarían los ciclos políticos y se ajustarían a los inmobiliarios, además de ser lo suficientemente flexible para ser revisado si es necesario.

En tercer lugar, el fomento de la participación de la sociedad civil y de la co-producción de políticas públicas se muestra necesario tanto en el diagnóstico y en el diseño como en la ejecución y en la evaluación de políticas. A menudo los procesos de participación se limitan a solicitar aportaciones en los periodos de información pública de las fases de diseño o aprobación, o en el caso de diagnósticos a través de encuestas y grupos de discusión. Sin embargo, es necesario que se establezcan pasos adicionales para la co-producción de las políticas, también en la propia ejecución, en el control y en la evaluación de las mismas, con un especial foco en las personas en una situación de mayor exclusión. Se da la paradoja en ocasiones de que los procesos que afectan a las personas en exclusión social no cuentan con su perspectiva, siendo la falta de participación política una de las principales características de la exclusión social, como se indica en el VIII Informe sobre exclusión social en España (Foessa, 2018). Contar con movimientos sociales, asociaciones de vecinos/as y Tercer Sector, así como personas a las que representan, no sólo potencia una mayor adhesión a dichas políticas, también estarán más ajustadas a las necesidades de la población. Pero además, la propia co-producción de políticas y la inclusión de personas en situación de vulnerabilidad permite incidir positivamente en la participación social y, por tanto, en la lucha contra la exclusión, dando importancia no sólo al resultado sino también al propio proceso.

Sería recomendable, además, que las políticas municipales de vivienda asequible tengan en cuenta el corto plazo, pero también el medio y largo plazo. En este sentido, es imprescindible articular recursos que permitan afrontar las dificultades y exclusiones ligadas a la vivienda que es necesario resolver de forma inmediata, cuestiones que se nombran bajo la etiqueta de “emergencia habitacional” pero que en el caso de personas sin hogar o de la discriminación residencial parecen cronificadas y, por ende, invisibilizadas. Sin embargo, el foco en el corto plazo o en la resolución de exclusiones actuales no debería desviar la mirada de la causa final, el problema estructural de la vivienda en España: los regímenes de tenencia dominantes, el exiguo parque de vivienda social y la altísima dependencia de lo inmobiliario con respecto a sectores altamente especulativos, como son el financiero y la construcción. Las políticas desplegadas deberán abordar cuestiones como la ampliación del parque público de vivienda, a través de medidas que incidan sobre la ciudad consolidada pero también en nuevos desarrollos en caso de que sea imprescindible, y buscando siempre la mixtura social, mediante algunas de las herramientas que se han desarrollado a lo largo de este trabajo. Sin embargo, y dado el desafío que implica un cambio de modelo, también deberán abordar la situación desde la incorporación como parte de la solución del parque de vivienda privado, bien sea a través de reservas de suelo, de bolsas de vivienda asequible, de penalizaciones a los usos antisociales de la vivienda,

o de incentivos que favorezca la vivienda asequible. La colaboración con entidades del tercer sector y el apoyo al cooperativismo y las tenencias intermedias de vivienda deberían potenciarse como sectores estratégicos en el futuro de lo inmobiliario, que generen actores con lucro limitado o sin ánimo de lucro que pueda ser en el largo plazo actores sistémicos, en la línea de las Housing Associations europeas.

Es importante incidir en que es fundamental que las viviendas que se promuevan desde lo público tengan calificación permanente, evitando de tal manera la despatrimonialización en un contexto como el residencial en España, altamente desregulado. Asimismo, en aquellas medidas que incorporen al sector privado orientadas a la vivienda asequible, como son cesiones de suelo o incentivos fiscales, se debería establecer mecanismos por los cuales el compromiso de precios regulados fuera lo suficientemente consistente en el tiempo como para no generar problemas en el medio-largo plazo. Por su parte, las actuaciones de adquisición de suelo, y de repatrimonialización de lo público deberían ser prioritarias en los procesos de renovación urbana y de nuevos desarrollos. También, el establecimiento de políticas que puedan afectar a toda la población no debería ser excluyente de la priorización en la atención a problemáticas específicas mediante cupos o reservas de vivienda, atendiendo a los factores de exclusión que pueden afectar a la integración residencial como son el género, la edad, la nacionalidad, la discapacidad o la composición familiar, así como el nivel de ingresos.

La articulación de redes y de un sistema de gobernanza interno y externo supone también una buena práctica que permite afrontar barreras como las derivadas de la propia cohesión de los actores de gobierno. En el caso de la gobernanza interna, es imprescindible la generación de mecanismos de coordinación y trabajo conjunto, así como de instrumentos de gestión compartida. En este sentido, tiene especial relevancia la coordinación entre las áreas de vivienda y de servicios sociales, especialmente en lo que se refiere al corto plazo y a las situaciones de exclusión presente. También es necesaria la coordinación externa y la generación de redes de trabajo que involucren a otros municipios limítrofes, especialmente en la actualidad en la que la dimensión de los problemas urbanos sobrepasa los límites de la ciudad, siendo necesarios enfoques e instrumentos de ámbito metropolitano.

Al igual que el proceso es importante, también lo es que las políticas sean conocidas y compartidas, que involucren a la ciudadanía también desde lo simbólico. Las actuaciones de comunicación pública, bien sea de las políticas desarrolladas, como de los enfoques que motivan dichas políticas, son imprescindibles no sólo para que las políticas tengan impacto, sino para que este sea reconocido y atribuido a la acción de ciudad. En este sentido, la modelización del trabajo, y la generación de conocimiento experto, pero también divulgativo, supone una buena práctica muy recomendable para problematizar “la vivienda asequible”, para generar debate y, por tanto, para involucrar a la ciudadanía.

En último lugar, el problema de la vivienda asequible tiene impacto en lo local, pero en ocasiones, y más en el corto plazo, las herramientas que pueden afrontarlo no están en el ámbito municipal. Este trabajo pretende ser un ejemplo de cómo la acción municipal se enfrenta a un problema complejo desde la asunción de responsabilidades y alejándose de la frase “estas no son mis competencias”. Sin embargo, en el caso de la vivienda asequible existen herramientas que podrían favorecer el impacto en el corto plazo, como es el establecimiento de limitaciones de precios de la renta en zonas tensionadas y por periodos concretos, siendo esta una cuestión que se regularía desde lo estatal. También, cuestiones como la falta de adecuación de la normativa de vivienda desde el marco autonómico se ha relatado como una barrera. Desde esta perspectiva, resulta muy interesante la incorporación de los Ayuntamientos como actores de incidencia pública sobre otros niveles de la administración, así como sobre determinadas cuestiones tales como la presión desde el sector inmobiliario. El generar una hoja de ruta de incidencia sobre aquellas cuestiones que afectan a lo local, en relación a la vivienda asequible, puede ser una propuesta interesante para explorar en aquellas circunstancias en las que el margen de actuación sobrepasa lo municipal.

## 7. Consideraciones finales

Este texto presenta un análisis sobre políticas de vivienda municipal en un contexto socio histórico determinado, con el objetivo de identificar políticas públicas que mejoren la asequibilidad de la vivienda desde la perspectiva de derechos en el ámbito municipal. Como todos los procesos de investigación, este ha contado con aciertos y desaciertos, algunos de causas internas y otras externas, que modulan, al igual que con la implementación de las políticas públicas, el resultado final. El proceso de investigación se ha basado en el análisis de diferentes fuentes de información producidos en el contexto histórico analizado, así como la producción teórica sobre vivienda asequible, intentando integrar diferentes posturas teóricas sobre una cuestión no exenta de polémicas. En este sentido, el posicionamiento teórico, y la explicitación de la postura de análisis que se desarrolla en los primeros puntos de este trabajo, supone el punto de partida desde el que leer este trabajo. También, un posicionamiento, más allá del académico, con respecto al problema en cuestión y a la lectura de las diferentes estrategias desplegadas. La explicitación del marco teórico desde el que se plantea este texto supone, al menos, una guía de lectura sobre las conclusiones a las que se puede o no llegar.

El propio proceso de trabajo ha traído consigo cambios con respecto a la formulación inicial del mismo, especialmente a partir de la realización de las propias entrevistas y su aportación. Si bien la devolución de resultados tiene un enfoque predominantemente descriptivo, permite la sistematización de una comparativa tanto de las políticas desplegadas, como de las razones por las cuales se realizaron. El análisis en términos más estratégicos se deja entrever en este texto que se desarrolla en función de los propios discursos de los informantes clave, pero se aborda con especificidad en las propias conclusiones a través de la identificación de las barreras y los facilitadores. Pese a que el trabajo puede adolecer de una narración en exceso descriptiva, se entendió que era necesario ese acercamiento como paso previo al propio análisis, pero en la que se identifican ya cuestiones que se concretarán en las propias conclusiones. Asimismo, se apostó por este planteamiento al entender que, si bien Barcelona cuenta con publicaciones y herramientas que sistematizaron este proceso, habiendo inspirado gran parte de la filosofía de este trabajo, el caso de Madrid era diferente. Se entiende que parte del valor de este trabajo podría encuadrarse en la identificación y sistematización de las propias políticas, y en el esfuerzo por generar una serie de variables que permitieran la comparación y el análisis, de ahí el sistema de tablas.

Si bien el objetivo número 4 pretendía valorar los impactos de las políticas, es cierto que este se ha enfrentado con una serie de cuestiones que no han permitido un análisis de carácter más cuantitativo y profundo. La dificultad de acceso a datos, la poca homogeneidad que permitiera establecer buenas comparaciones, el enfoque del trabajo con una orientación más cualitativa, y la dimensión-extensión del mismo, pero también la dificultad de compaginar la vida profesional con el desarrollo de este trabajo y los tiempos disponibles, pueden ser algunas de las razones por las que no se ha avanzado lo suficiente en este aspecto. Sería interesante, en trabajos posteriores, el seguimiento de los indicadores que se proponen en este trabajo, pero también la incorporación de otros como el porcentaje de vivienda promovida en este periodo con el total de parque público de vivienda, el porcentaje de la vivienda asequible con respecto al parque de vivienda total, la proyección temporal del número de viviendas a precios asequibles que serían necesarias para cubrir las necesidades residenciales, la proyección de diferentes escenarios que pongan en relación inversión y resultados orientados a objetivos o el cálculo de qué implicaría apostar por una u otra estrategia desde las políticas ya examinadas.

Con respecto a las entrevistas realizadas, pese a que se ha intentado ampliar el número de informantes clave, el tiempo disponible y las dificultades vinculadas a cuestiones ajenas al control de la investigación han sido clave en el resultado final. Las entrevistas realizadas muestran posiciones desde personas que han formado parte de la gestión de las políticas públicas en Madrid y Barcelona en el periodo estudiado, así como posturas desde las entidades sociales, ejemplificada por Provivienda. Se ha invitado a participar al Sindicat de Llogateres de Barcelona y al Sindicato de Inquilinas de Madrid, si bien por motivos de agenda en el primer caso, y por falta de respuesta



en el segundo, no se ha podido contar con su perspectiva tras las conversaciones mantenidas. El diseño de la investigación contaba también con partes como Asval, que se identificaría con posturas más mercantilistas, de la que no se ha obtenido respuesta en los diferentes contactos realizados. Asimismo, habría sido tremendamente interesante contar también con la perspectiva de las Asociaciones de Vecinos y Vecinas, tanto en Madrid como en Barcelona, pero debido al tiempo disponible y al cronograma del trabajo, no se ha podido contactar. Pese a que las conclusiones y análisis tendrían más solidez si estas contaran con estas perspectivas, se ha intentado contrarrestar la falta de las mismas mediante un el análisis documental, así como la provisión de sus posiciones a través de documentos comunicativos como noticias, notas de prensa, comunicados e incluso foros y sesiones de trabajo. En cualquier caso, en futuros desarrollos de esta línea de trabajo sería interesante contar con los análisis retrospectivos de todos los actores implicados.

Desde la postura de la autora, por su parte, se ha intentado analizar las diferentes políticas desplegadas desde la comprensión de los/as informantes clave, mediante la escucha activa y desde la no asunción de prejuicios con respecto a las cuestiones analizadas. La postura ética planteada ha intentado no coartar las propias expresiones de las y los participantes en el desarrollo de la entrevista que se han estructurado en el texto como hilo del discurso, teniendo en cuenta sus palabras y asumiendo sus descripciones de la realidad para el propio análisis. Se ha intentado desarrollar el análisis desde el respeto a los informantes clave, y desde la mirada de empatía hacia quienes intervienen sobre el hecho estudiado, y generosamente ofrecen su tiempo para participar en la investigación. Con respecto al tratamiento de sus discursos en el texto, se tomó las entrevistas como fuente de información, y no tanto como “objeto de estudio”, por lo que se decidió no establecer un diálogo narrativo crítico con respecto a estos, precisamente porque este trabajo no pretendía hacer un “análisis del discurso”.

Como se ha expuesto a lo largo del texto, este trabajo siendo mayoritariamente de carácter descriptivo, permite ofrecer un análisis de un proceso histórico concreto, situando el foco en las barreras y facilitadores de una acción municipal para la generación de vivienda asequible. La vocación del mismo, sin embargo, es que este tipo de acercamientos situados, sirva para arrojar cierta luz sobre determinados procesos complejos. El desarrollo de unas políticas sobre otras no debería entenderse únicamente como parte de la voluntad de quien las desarrolla, si no como fruto de un proceso histórico complejo y de un contexto social, económico y territorial determinado. En este sentido, la principal aportación que se plantea desde este trabajo es el foco, no sólo en el tipo de políticas desplegadas, sino también en los elementos internos y externos que han podido favorecer no sólo el desarrollo de unas políticas sobre otras, sino también su propio impacto con respecto al problema inicial. Este foco permite generar aprendizajes frente a propuestas futuras, y tienen un carácter movilizador frente a problemas sociales.



En este sentido, este análisis busca sistematizar políticas que pueden desplegarse en una ciudad española para generar vivienda asequible, con aquellos factores que pueden contribuir a implementar dichas políticas en el marco urbano, identificando, asimismo, barreras y facilitadores. La propuesta de aplicación se muestra desde un planteamiento estratégico, que tenga en cuenta posibles amenazas y oportunidades, así como fortalezas o debilidades para la implementación de políticas de vivienda asequible, orientadas a la replicabilidad de aquellas que, por impactos o eficiencia, puedan aplicarse en diferentes municipios con características similares. En términos de identificación de buenas prácticas, el fin último de la aplicación de esta investigación sería la generación de recomendaciones para mejorar la asequibilidad de la vivienda en el ámbito local, basado en la idea de políticas basadas en evidencias.

En última instancia, la replicabilidad o continuidad de este tipo de políticas, habiendo examinado el resultado, pero también sus condiciones de posibilidad, permiten asegurar también la eficiencia en la inversión de gasto público y en la propia acción municipal. La exclusión residencial tiene un amplio componente vinculado a la capacidad de acceder o disponer de vivienda asequible, por lo que unas políticas que permitan ampliar dicho parque de vivienda, podrían tener un impacto positivo también en los procesos de exclusión social, y en aquellos colectivos con vulnerabilidades residenciales asociadas.

Desde una perspectiva aplicada, sería interesante el desarrollo posterior de análisis que ahonden más en el impacto de la acción municipal, bajo la lógica de políticas basadas en evidencias, incorporando un análisis de impacto social y de coste/eficacia también, por ejemplo, desde la perspectiva de los SROI. Este trabajo, sin bien analiza cuestiones estadísticas de carácter cuantitativo, incorpora los análisis de impacto desde una lógica cualitativa que no permite cuantificar la eficacia y eficiencia de la implantación de políticas. En este sentido, incluir desde perspectivas académicas, pero también desde las propias evaluaciones desplegadas por los Ayuntamientos, análisis de impacto social e impacto económico debería ser un desarrollo a futuro no sólo desde la producción teórica, sino de las propias las políticas públicas, como se sugiere en este texto.

Por su parte, el presente trabajo también arroja cuestiones de carácter teórico que podría ser interesante reflexionar a futuro, como es el análisis sobre los sistemas de vivienda y la incorporación de una perspectiva histórica y procesual que se aleje de algunas de las perspectivas meramente descriptivas, siguiendo la crítica de Kemeny (2001) a la producción teórica que se centra en la mera categorización de sistemas. Esta cuestión resulta tremendamente interesante, porque plantea cuestiones como el hermetismo entre sistemas o la permeabilidad entre los diferentes regímenes de tenencia. Mientras que las posturas más estructuralistas del análisis sobre los sistemas de vivienda dan una visión estática de la realidad, el análisis de carácter más procesual puede dar cuenta de la transformación de unos sistemas que abriría la posibilidad de cambios en lo estructural: un sistema de vivienda puede ser modificado

---

con políticas públicas en el medio y largo plazo, por lo que es posible el tránsito hacia modelos más inclusivos.

Esta cuestión es crucial de cara a la dimensión de la acción política ligada a la producción académica. El estatismo de determinados análisis que se centran en la estructura, pero no en lo procesual puede generar una cierta visión reduccionista y reificada de la realidad. La categorización de sistemas es un muy buen heurístico en el análisis de los problemas de vivienda y de las políticas públicas, pero también puede derivar en una posición conservadora con respecto a la realidad y a “lo posible”. Los análisis históricos, como los propuestos desde perspectivas como la Economía Política, exploran las causas del mismo, y, por tanto, las estrategias de modificación de unos sistemas con respecto a otros. Las políticas de vivienda y los sistemas de tenencia que promueven, así como los procesos sociales, son cuestiones dinámicas que deberían explicarse como tal, incorporando la mirada estratégica sobre las modificaciones necesarias para incidir en aquellas problemáticas relacionadas directamente con el contexto social.

El sistema de vivienda español, identificado como mediterráneo tiene un claro impacto en el acceso a derechos, en la producción de fenómenos especulativos y, por supuesto, en la calidad de vida de las personas. Es necesario no sólo generar las políticas adecuadas para modificarlo o para afrontar las exclusiones que genera, sino que sería interesante que la propia producción teórica establezca análisis no sólo descriptivos, sino prospectivos en lo que se refiere al cambio sistémico que no reproduzca esquemas previos.

---

## 8. Referencias bibliográficas y fuentes

### FORMULACIÓN DEL PROBLEMA Y RESULTADOS

- Aalbers, M. B. (2015). "The Great Moderation, the Great Excess and the global housing crisis". *International Journal of Housing Policy*, 15(1), 43–60. <https://doi.org/10.1080/14616718.2014.997431>
- Aalbers, M. B. (2017). "The variegated financialization of housing". *International Journal of Urban and Regional Research* (Vol. 41).
- Aalbers, M. B., & Haila, A. (2018). "A conversation about land rent, financialisation and housing". *Urban Studies*, 55(8), 1821–1835. <https://doi.org/10.1177/0042098018759251>
- Ahora Madrid (2015). *Programa electoral elecciones municipales 2015*. Madrid: Ahora Madrid
- André, C., & Chalaux, T. (2018). "Building a typology of housing systems to inform policies in OECD and EU member States". *Economics and statistics*. N° 500-501-502. Retrieved from <https://doi.org/10.187/ecostat.2018.500t.1943>
- Andrés, M. T., Gutiérrez, E., Jarabo, A., & Olea, S. (2019). *El derecho a una vivienda adecuada y digna. Informe de posición sobre vivienda 2019*. Madrid: EAPN España.
- Arundel, R., & Doling, J. (2017). "The end of mass homeownership? Changes in labour markets and housing tenure opportunities across Europe". *Journal of Housing and the Built Environment*, 32(4), 649–672. <https://doi.org/10.1007/s10901-017-9551-8>
- Ayuntamiento de Barcelona (20/07/2015). *Gaseta municipal de Barcelona. Annex 1: Organigrama Executiu*, 22, p 3942. Disponible en [https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/83415/1/esmereldea\\_2015.pdf](https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/83415/1/esmereldea_2015.pdf)
- Ayuntamiento de Barcelona (2016): *Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016-2025*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Ayuntamiento de Barcelona (16/05/2017). *El Banc Europeu d'Inversions aprova finançar amb 125 milions d'euros la construcció de 2.198 habitatges de lloguer públic*. Disponible en: <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2017/05/16/el-banc-europeu-dinversions-aprova-financar-amb-125-milions-deuros-la-construccio-de-2-198-habitatges-de-lloguer-public>

- Ayuntamiento de Barcelona (marzo de 2018). *Censo de viviendas vacías de Barcelona. Informe de los resultados totales en la ciudad del proyecto impulsado por el Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona (IMHAB)*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Ayuntamiento de Barcelona (2019). *Balance del Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona 2016 - 2015*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Ayuntamiento de Madrid (2016). *Plan de Gobierno de la ciudad de Madrid 2015 - 2019*. Disponible en:  
<https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Organizacion/Planes-y-memorias/Planes/Plan-de-gobierno-2015-2019?vgnextfmt=default&vgnextoid=5e0672806bd9d510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=d869508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>
- Ayuntamiento de Madrid (2017). *Plan Estratégico de derechos humanos de Madrid 2017 - 2019*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid. Disponible en  
[https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Descriptivos/ficheros/PlanDDHH\\_Madrid.pdf](https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Descriptivos/ficheros/PlanDDHH_Madrid.pdf)
- Ayuntamiento de Madrid (08/1/2018). *Organigrama Municipal*, Recuperado de:  
<https://www.emvs.es/Transparencia/IIO/Normativa/Documents/nAplicable/nLocal/Reglamento%20de%20adjudicaci%C3%B3n%20de%20viviendas%202018.pdf>
- Ayuntamiento de Madrid (30 de diciembre de 2019). *Área de Información Estadística*.
- Ayuntamiento de Barcelona (25/06/2021). *Habitatge Metròpolis Barcelona, SA*. Disponible en: <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/es/innovacion-social/habitatge-metr%C3%B2polis-barcelona-sa>
- Barcelona en comú (2015). *Programa electoral elecciones municipales 2015*. Barcelona: Barcelona en Comú.
- BOCM (4/01/2019) Reglamento para la adjudicación de las viviendas gestionadas por la EMVS, S.A. Disponible en:  
<https://www.emvs.es/Transparencia/IIO/Normativa/Documents/nAplicable/nLocal/Reglamento%20de%20adjudicaci%C3%B3n%20de%20viviendas%202018.pdf>
- BOE (11/06/2021). *Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996*. Disponible en:  
[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-9719](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-9719)
- BOPB (13/02/2018). *ANUNCI de la modificació dels estatuts socials de l'entitat pública empresarial Patronat Municipal de l'Habitatge amb l'objecte de canviar la seva*

*denominació per la d'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona.*

Recuperado de:

[https://habitatge.barcelona/sites/default/files/documents/bopb\\_canvidenom\\_pmhb.ihab\\_0.pdf](https://habitatge.barcelona/sites/default/files/documents/bopb_canvidenom_pmhb.ihab_0.pdf)

Borg, I. (2015). "Housing Deprivation in Europe: On the Role of Rental Tenure Types". *Housing, Theory and Society*, 32(1), 73–93.  
<https://doi.org/10.1080/14036096.2014.969443>

Borgia Sorrosal, S. (2018). "Política de vivienda en España: de los incentivos fiscales a las ayudas directas". *Estudio comparado*. Retrieved April 10, 2021, from <http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=375f0880-6845-40b1-aad1-d3460d146e60%40sessionmgr103>

Caballero y Estévez (7/11/ 2017). *Montoro interviene las cuentas del Ayuntamiento de Madrid (eldiario.es)*. Disponible en: [https://www.eldiario.es/madrid/hacienda-interviene-cuentas-ayuntamiento-madrid\\_1\\_3091650.html](https://www.eldiario.es/madrid/hacienda-interviene-cuentas-ayuntamiento-madrid_1_3091650.html)

Castells, M. (2014). *Desarrollo insostenible en un planeta urbanizado: la crisis de la cultura urbana en las metrópolis del siglo XXI*. [Texto para el Premio Internacional CGLU. Ciudad de México. Cultura 21]. Disponible en: [http://agenda21culture.net/sites/default/files/files/pages/award-pages/art\\_MC2\\_SPA.pdf](http://agenda21culture.net/sites/default/files/files/pages/award-pages/art_MC2_SPA.pdf)

Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial

Charnock, G., Purcell, TF., Ribera-Fumaz, R. (2014). "City of rents: The limits to the Barcelona model of urban competitiveness". *International journal of urban and Regional Research*, 38.1, 198–217.

CIS (2018). *Barómetro de la vivienda y el alquiler*. Estudio nº 3212. Madrid: CIS. Disponible en: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3200\\_3219/3212/es3212mar.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3200_3219/3212/es3212mar.pdf)

CJE (2021). Observatorio de la emancipación. Madrid: CJE.

Club de Debates urbanos (13/12/2018). *[Ponencia en vídeo]: Rescatar Chamartín: Un alegato del Club de Debates Urbanos*. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=ThN\\_EKw676k](https://www.youtube.com/watch?v=ThN_EKw676k)

Consejo de la Cámara de Cuentas (30/06/2016). *Informe de fiscalización de operaciones de enajenaciones del patrimonio inmobiliario de la Empresa Municipal de la Vivienda y suelo de Madrid S.A. y controles realizados por las instituciones competentes. Ejercicio 2012 y 2013*. Disponible en: <http://www.camaradecuentasmadrid.org/admin/uploads/emvs-30-junio-2016.pdf>

- Costa, A., Galletto, V, García, J, Raymond, JL, y Sánchez-Serra, D. (2021). “El Coste de la Vida en las Comunidades Autónomas, Áreas Urbanas y Ciudades de España” *IERMB Working Paper in Economics*, nº 20.01. Barcelona: Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. Disponible en: <https://iermb.uab.cat/es/workinpapers/el-coste-de-la-vida-en-las-comunidades-autonomas-areas-urbanas-y-ciudades-de-espana-w-p-in-economics-20-01/>
- DOGC (14/12/2018). *EDICTO de 12 de diciembre de 2018, sobre un acuerdo de la Subcomisión de Urbanismo del municipio de Barcelona*. Disponible en: <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=836704>
- Generalitat de Catalunya (2021). *Indicadors i estadístiques d’habitatge*. Recuperado de: [https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques\\_publicacions/indicadors\\_estadistiques/estadistiques-de-la-politica-dhabitatge/](https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/indicadors_estadistiques/estadistiques-de-la-politica-dhabitatge/)
- EAPN España (2017): *Informe de Posición sobre vivienda de EAPN*. EAPN España: Madrid.
- EMVS (29/07/2016). *El Ayuntamiento de Madrid modifica los estatutos de la EMVS y amplía su capital social* (www.emvs.es) Disponible en: <https://www.emvs.es/Comunicacion/Notas/2016/Paginas/ampliacionCapital.aspx>
- EMVS (2018): *Estudio básico de la situación de la vivienda y demanda residencial en el Municipio de Madrid. Volumen I II y III. Objetivos del Estudio, Metodología e Informe de resultados principales*. Madrid: EMVS SA.
- EMVS (2019). *Memorias de Gestión 2015-2018*. Madrid: EMVS
- Esping - Andersen, G. (2010). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Falagán, D. H. (2019). *Innovación en vivienda asequible, Barcelona 2015-2018*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Fernandez, R., & Aalbers, M. B. (2016). “Financialization and Housing: Between Globalization and Varieties of Capitalism”. *Competition & Change*, 20, 71-88.
- Fields, D., & Uffer, S. (2016). “The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York City and Berlin”. *Urban Studies*, 53(7), 1486–1502.
- Florida, R. (2017). *The new urban crisis. How our cities are increasing inequality, deepening segregation, and falling the middle class-and what we can do about it*. New York: Basic Books.



- FOESSA (2018). *Exclusión Estructural e Integración Social*. Madrid: Fundación Foessa.
- FOESSA (2019). *VIII Informe sobre exclusión social*. Madrid: Fundación Foessa.
- FRAVM, (7/11/2017). *La Asamblea de Madrid lleva al pleno del 8 de noviembre la ILP por el derecho a la vivienda*. Disponible en: <https://aavvmadrid.org/noticias/la-asamblea-madrid-lleva-al-pleno-del-8-noviembre-la-ilp-derecho-la-vivienda/>
- Gallardo, G y Jarabo, A (2018). “La exclusión residencial en la Gran Recesión” en *Revista de Desarrollo y Cooperación*, 42, 49-59.
- Green, R. K., Malpezzi, S., & Mayo, S. K. (2005). “Metropolitan-Specific Estimates of the Price Elasticity of Supply of Housing, and Their Sources”. *American Economic Review*, 95(2), 334–339.
- Hernández Aja, A., Rodríguez Suárez, I., Álvarez del Valle, L., Fernández Ramírez, C., y Alguacil Denche, A. (2018). *Estudio sobre la gestión de la vivienda en el Ayuntamiento de Madrid*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid y Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid. Disponible en: <http://oa.upm.es/54737/>
- INE (2011). *Censo de Población y vivienda*. Madrid: INE.
- INE (2020). *Encuesta de Condiciones de Vida 2019*. Madrid: INE.
- INE (2021). *Encuesta de Condiciones de Vida 2020*. Madrid: INE.
- Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona (01/10/2019). *La crisis de vivienda en las ciudades: causas, efectos y respuestas. Resumen de las ponencias del Foro de Vivienda y Rehabilitación de Barcelona*. Barcelona: Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona
- Kemeny, J. (2001). “Comparative housing and welfare: Theorising the relationship”. *Journal of Housing and the Built Environment* (Vol. 16).
- López, J. R. (2017). “Las viviendas que pudieron hundir la economía española. La caída del mercado de vivienda y sus consecuencias”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), 71–99. <https://doi.org/10.5209/CRLA.54984>
- López-Rodríguez, D. y de los Llanos, M. (2019): “Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España” en *Artículos Analíticos*, 3/2019. Madrid: Banco de España.

- López-Rodríguez, D., y de los Llanos Matea, M. (2020). "La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional". *Documentos Ocasionales / Banco de España*, 2002.
- Malpezzi, S. (1998). "Private rental housing markets in the United states". *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 13(3), 353–386.  
<https://doi.org/10.1007/BF02496783>
- Malpezzi, S., & Mayo, S. K. (1997). "Getting Housing Incentives Right: A Case Study of the Effects of Regulation, Taxes, and Subsidies on Housing Supply in Malaysia". *Land Economics*, 73(3), 372. <https://doi.org/10.2307/3147174>
- Maldonado, J. L., & Martínez Del Olmo, A. M. (2017). "Tendencias recientes de la política de vivienda en España". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), 15–41. <https://doi.org/10.5209/CRLA.54982>
- Martínez del Olmo, A. (2018). "La explosión del alquiler y las desigualdades residenciales en Madrid" *Anduli*, 17, 109-132.
- Martínez del Olmo, A. (2020). "El sistema de vivienda del sur de Europa: ¿continuidad o ruptura?" *Revista Española de Sociología*, 29, 153–180. Retrieved from <http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=b9d64abd-6f06-445a-b1ba-31956d7d1e93%40sessionmgr102>
- Naciones Unidas, Asamblea General (1966). *Declaración de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Bruselas: Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/A/70/270>
- Naciones Unidas, Asamblea General (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. Bruselas: Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/A/70/270>
- Naciones Unidas, Asamblea General (2016). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. Bruselas: Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/A/71/310>
- Naciones Unidas, Asamblea General (2017). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. Bruselas: Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/34/51>
- Naciones Unidas, Asamblea General (2018). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida*

*adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto.* Bruselas: Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/A/HRC/37/53>

Naciones Unidas, Asamblea General (2020a). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. La COVID-19 y el derecho a una vivienda adecuada: impactos y medidas futuras* Bruselas: Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/75/148>

Naciones Unidas, Asamblea General (2020b) *Visita a España. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos.* Bruselas: Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/44/40/Add.2>

Naciones Unidas, Comité DESC (2018). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España.* Bruselas: Naciones Unidas. Disponible en: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1SKyxvprlxEitT1iPv5tsG80ELH30lp%2bURW%2fv0pMkQcf61TicGbfUD%2bE8x0cF6WYQ%2bRL6wUrmc2X%2fKqVj0%2fno13WLw%2bUhxE8WOB6BuLq0OD>

Observatori Metropolità d'habitatge de Barcelona (07/2020). *Estructura i concentració de la propietat a la ciutat de Barcelona. 2019-2020.* Barcelona: Observatori Metropolità d'habitatge de Barcelona.

Observatori Metropolità d'habitatge de Barcelona (04/2021). *Oferta i demanda lloguer. Novembre-Desembre 2020.* Barcelona: Observatori Metropolità d'habitatge de Barcelona.

OCDE (2019): *Affordable Housing Database.* Bruselas: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>

Olea, S., Fernández, G., Casla, K., & Aldanas, M. J. (2019). “El sistema público de vivienda en el Estado español. Sin estrategia ni fundamentación en los Derechos humanos” en *Cuadernos de Trabajo Foessa*. Madrid: Fundación Foessa.

ONU Hábitat (2016). *Nueva Agenda Urbana.* Quito: ONU Hábitat. Disponible en: <https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/HABITAT.pdf>

Palacios García, A. J., & Vinuesa Angulo, J. (2010). “Un análisis cualitativo sobre la política de vivienda en España. La opinión de los expertos”. *Anales de Geografía*, 30(1), 101–118. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3345373>

- Palomera (2021). *Impactes socials del mercat de lloguer. Enquesta sobre les condicions de vida de la població llogatera a Barcelona i l'àrea metropolitana. Barcelona: La Hidra Cooperativa.*
- Pareja Eastaway, M., & Sánchez Martínez, M. Te. (2012). "La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro" *Revista Galega de Economía*. April 10, 2021, <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/19006>
- Pareja-Estaway, M., & Sánchez Martínez, T. (2015a). "El alquiler privado como vivienda social en España". *Estudios de Ministerio de Fomento*. <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/149218#.YHF3pdf0eEU.mendeley>
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, M. T. (2015b). "El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas: ¿qué falta por resolver?" *Cuadernos Económicos de ICE*, (90). <https://doi.org/10.32796/cice.2015.90.6111>
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, T. (2017). "Social housing in Spain: what role does the private rented market play?" *Journal of Housing and the Built Environment*, 32(2), 377–395. <https://doi.org/10.1007/s10901-016-9513-6>
- Powell, M., Yörük, E., & Bargu, A. (2020). "Thirty years of the Three Worlds of Welfare Capitalism: A review of reviews". *Social Policy and Administration*, 54(1), 60–87. <https://doi.org/10.1111/spol.12510>
- Provivienda (2018): *Cuando la casa nos enferma I: la vivienda como cuestión de salud pública*. Madrid: Provivienda. Disponible en: <https://www.provivienda.org/informe-cuando-la-casa-nos-enferma-la-vivienda-como-cuestion-de-salud-publica/>
- Provivienda (2019): *Cuando la casa nos enferma II: impactos en el bienestar social y emocional*. Madrid: Provivienda. Disponible en: <https://www.provivienda.org/presentacion-del-informe-cuando-la-casa-nos-enferma/>
- Provivienda (2020): *Cuando la casa nos enferma III: redes de apoyo en tiempos de crisis*. Madrid: Provivienda. Disponible en: <https://www.provivienda.org/informe-la-casa-nos-enferma-3/>
- Rodríguez A, R. (2010). "La política de vivienda en España en el contexto Europeo. Deudas y retos". *Revista INVI*, 25(69), 125–159. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582010000200004>
- Rodríguez, R., & Espinoza, M. (2017). *De la especulación al derecho a la vivienda. Más allá de las condiciones del modelo inmobiliario español*. Madrid: Traficantes de sueños.

- Rolnik, R. (2013). Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 1058–1066. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12062>
- Sassen, S. (2008). *Finance as Capability: Good, Bad, Dangerous*. W. W. Norton.  
Disponible en: [www.saskiasassen.com](http://www.saskiasassen.com)
- Sindicat de llogateres (5/12/2018). *¡Barcelona ya tiene el 30%!*. Disponible en: <https://sindicatdellogateres.org/es/barcelona-ja-te-el-30/>
- Sindicat de Llogateres (9/02/2019). *¿Cómo aprobar el 30% en mi municipio?*. Disponible en: <https://sindicatdellogateres.org/es/event/com-aprovar-el-30-al-meu-municipi/>
- Trilla, C. y Bosch, J. (2018). *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Madrid: Fundación Alternativas.
- VVAA (2018). “Derecho a la ciudad en el marco de la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030” en VVAA (ed.) *Gobernanza metropolitana*. Barcelona: UOC.  
Disponible en:  
[http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/91326/8/Gobernanza%20metropolitana\\_M%c3%bdulo%20Derecho%20a%20la%20ciudad%20metropolitana%20en%20el%20marco%20de%20la%20Nueva%20Agenda%20Urbana%20y%20la%20Agenda%202030.pdf](http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/91326/8/Gobernanza%20metropolitana_M%c3%bdulo%20Derecho%20a%20la%20ciudad%20metropolitana%20en%20el%20marco%20de%20la%20Nueva%20Agenda%20Urbana%20y%20la%20Agenda%202030.pdf)
- Wijburg, G., Aalbers, M. B., & Heeg, S. (2018). “The Financialisation of Rental Housing 2.0: Releasing Housing into the Privatised Mainstream of Capital Accumulation”. *Antipode*, 50(4), 1098–1119. <https://doi.org/10.1111/anti.12382>
- Yunus, N. (2015). “Trends and convergence in global housing markets”. *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 36, 100–112.  
<https://doi.org/10.1016/j.intfin.2014.12.008>
-

**WEBS REFERENCIADAS**

Ayuntamiento de Barcelona (2021). [www.barcelona.cat](http://www.barcelona.cat)

Ayuntamiento de Barcelona (2021). <https://habitatge.barcelona/es>

Ayuntamiento de Barcelona (2021). *Departament d'estadística i difusió de dades.*  
*Oficina municipal de dades:* <https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica>

Ayuntamiento de Madrid (2021). [www.madrid.es](http://www.madrid.es)

EMVS (2021). [www.emvs.es](http://www.emvs.es)

Idealista (2021). Índice de precios del alquiler. Disponible en:  
<https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/>

MITMA (2021). *Índice de precios del alquiler de vivienda.*  
<https://www.mitma.gob.es/vivienda/alquiler/indice-alquiler>

Observatori Metropolità d'habitatge de Barcelona (2021). [www.ohb.cat](http://www.ohb.cat)

OCDE (2021). *Affordable Housing Database.* Bruselas: OCDE. Disponible en:  
<https://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>

---



## 9. Anexos

*Anexo 1. Tabla de Objetivos específicos, técnicas y actividades, instrumentos y fuentes*

Objetivos específicos	Técnicas y actividades	Instrumentos	Fuentes (ejemplos)
Identificar los recursos, estructuras y proyectos para generar vivienda asequible que se movilizaron en Madrid y Barcelona en el periodo 2015-2019	Revisión documental: Consultar bibliografía especializada; consulta de normativas, planes estratégicos y operativos, programas locales, memorias de actividad, y web de ayuntamiento de Madrid y Barcelona (y entes/empresas públicas vinculadas con esta actividad)	Excel de datos  Guía documental	Plan derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025  Webs: <a href="http://www.madrid.es">www.madrid.es</a> <a href="http://www.emvs.es">www.emvs.es</a> <a href="http://www.barcelona.cat">www.barcelona.cat</a> <a href="http://www.ohb.cat">www.ohb.cat</a>  Boletín Oficial del Ayuntamiento Madrid Diario Oficial del Ayuntamiento Barcelona
Analizar las barreras de ambas ciudades en este periodo para la provisión de vivienda asequible	Revisión documental: Consultar bibliografía especializada; consulta de normativas, planes estratégicos y operativos, programas locales, memorias de actividad ----- entrevista semiestructurada Personal técnico del área de urbanismo y vivienda del Ayuntamiento de Barcelona entre 2015-2019 y otros actores clave (movimientos sociales, agrupaciones	Guía documental  -----  Guía de entrevista	Plan derecho a la vivienda de Barcelona  Otras fuentes bibliográficas ----- Personal técnico del área de urbanismo y vivienda del Ayuntamiento de Barcelona y del Ayuntamiento de Madrid entre 2015-2019 y otros actores clave (movimientos sociales, agrupaciones de propietarios...)

	de propietarios...)		
Analizar los facilitadores de ambas ciudades en este periodo para la provisión de vivienda asequible.	<p>Revisión documental: Consultar bibliografía especializada; consulta de normativas, planes estratégicos y operativos, programas locales, memorias de actividad</p> <p>-----</p> <p>entrevista semiestructurada Personal técnico del área de urbanismo y vivienda del Ayuntamiento de Barcelona entre 2015-2019 y otros actores clave (movimientos sociales, agrupaciones de propietarios...)</p>	<p>Guía documental</p> <p>-----</p> <p>Guía de entrevista</p>	<p>Vivienda barcelona_innovación en vivienda asequible</p> <p>Plan derecho a la vivienda de Barcelona / Buscar Madrid Otros.</p> <p>Otras fuentes bibliográficas</p> <p>-----</p> <p>Personal técnico del área de urbanismo y vivienda del Ayuntamiento de Barcelona y del Ayuntamiento de Madrid entre 2015-2019 y otros actores clave (movimientos sociales, agrupaciones de propietarios...)</p>
Evaluar el impacto y la eficiencia en la asequibilidad de las viviendas de las políticas desarrolladas en ambas ciudades en este periodo.	<p>Revisión Documental: Precios de vivienda por distritos, evolución de precios de vivienda, salarios, % de endeudamiento.</p> <p>-----</p> <p>Consultar bibliografía especializada; consulta de normativas, planes estratégicos y operativos, programas locales, memorias de actividad</p> <p>--</p> <p>entrevista semiestructurada a Personal técnico del área de urbanismo y vivienda del Ayuntamiento de Barcelona y del</p>	<p>Excel de datos</p> <p>-----</p> <p>Guía documental</p> <p>-----</p> <p>Guía de entrevista</p>	<p>Áreas de Información Estadística de ambas ciudades</p> <p>Censo de Población y vivienda 2011, INE.</p> <p>Informes sobre vivienda de ambos municipios</p> <p>Observatori metropolità d'habitatge de Barcelona.</p> <p>Índice de alquiler del MITMA / Índice de precios de Barcelona / Fotocasa / Idealista.</p> <p>Diagnósticos de vivienda del Ayuntamiento de Madrid.</p> <p>-----</p> <p>Memorias de actividad/</p>

	<p>Ayuntamiento de Madrid entre 2015-2019 y otros actores clave (movimientos sociales, agrupaciones de propietarios...)</p>		<p>ejecución / Indicadores de Plan derecho a la vivienda de Barcelona</p> <p>Observatori metropolità d'habitatge de Barcelona.</p> <p>--</p> <p>Personal técnico del área de urbanismo y vivienda del Ayuntamiento de Barcelona y del Ayuntamiento de Madrid entre 2015-2019 y otros actores clave (movimientos sociales, agrupaciones de propietarios...)</p>
--	---	--	--

*Anexo 2. Objetivos específicos, técnicas y actividades y resultados esperados.*

Objetivos específicos	Técnicas y actividades	Resultados esperados
<p>Identificar los recursos, estructuras y proyectos para generar vivienda asequible que se movilizaron en Madrid y Barcelona en el periodo 2015-2019</p>	<p>Revisión Documental: Consultar bibliografía Especializada; consulta de normativas, planes estratégicos y operativos, programas locales, memorias de actividad, y web de ayuntamiento de Madrid y Barcelona (y empresas públicas vinculadas con la promoción y gestión de vivienda) /</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Síntesis comparativa de las “estrategias” puestas en marcha para mejorar la asequibilidad de vivienda.</li> <li>2. Listado comparativo de recursos y programas dirigidos a mejorar la asequibilidad de la vivienda implementados en Madrid y Barcelona entre 2015 y 2019</li> <li>3. Comparación de la estructura organizativa de las competencias en vivienda entre los ayuntamientos de Madrid y Barcelona</li> <li>4. Comparación de las partidas presupuestarias en materia de vivienda en los presupuestos municipales de Madrid y Barcelona</li> </ol>
<p>Analizar las barreras de ambas ciudades en este periodo para la provisión de vivienda asequible</p>	<p>Revisión Documental: Consultar bibliografía Especializada; consulta de normativas, planes estratégicos y operativos, programas locales, memorias de actividad.</p> <p>----- entrevista semiestructurada a actores clave (identificados previamente)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Informe-análisis de las barreras identificadas para la provisión de vivienda asequible</li> <li>6. Síntesis de las barreras detectadas por los informantes clave identificados.</li> </ol>
<p>Analizar los facilitadores de ambas ciudades en este periodo para la provisión de vivienda</p>	<p>Revisión documental: Consultar bibliografía especializada; consulta de</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Informe-análisis de los facilitadores identificados para la provisión de vivienda asequible</li> </ol>

<p>asequible.</p>	<p>normativas, planes estratégicos y operativos, programas locales, memorias de actividad ----- entrevista semiestructurada a actores clave (identificados previamente)</p>	<p>8. Síntesis de las barreras detectadas por los informantes clave identificados.</p>
<p>Evaluar el impacto y la eficiencia en la asequibilidad de las viviendas de las políticas desarrolladas en ambas ciudades en este periodo.</p>	<p>Revisión Documental: Precios de vivienda por distritos, régimen de tenencias, evolución de precios de vivienda, salarios, % de endeudamiento. ----- Consultar bibliografía especializada; consulta de normativas, planes estratégicos y operativos, programas locales, memorias de actividad ----- entrevista semiestructurada a actores clave (identificados previamente)</p>	<p>9. Resumen estadístico comparativo de la evolución de los precios de la vivienda en ambos municipios, identificando distritos y del endeudamiento vinculado a la vivienda de la población.</p> <p>10. Resumen estadístico comparativo de la estructura de la propiedad y de la tenencia en Madrid y Barcelona</p> <p>11. Informe-análisis comparativo de la consecución de objetivos de asequibilidad de los programas implementados.</p> <p>12. Síntesis de elementos clave de la bibliografía consultada para la valoración de los impactos en la asequibilidad de la vivienda en ambas ciudades.</p> <p>13. Síntesis de la valoración-interpretación sobre el impacto en la asequibilidad de las medidas desarrolladas por ambos Ayuntamientos</p>

Anexo 3. Planificación de la investigación

OBJETIVOS ESPECÍFICOS VINCULADOS	TIPO DE ACTIVIDAD	ACTIVIDADES	JUNIO				
			S1	S2	S3	S4	S5
OE1 OE2 OE3 OE4	<b>Revisión documental</b>	Rastreo e inventario de los documentos existentes	1d				
		Clasificación y selección de los documentos pertinentes	1d				
		Lectura en profundidad de programas, planes y estrategias	4d				
		Listado de medidas realizadas		2d			
		Lectura de bibliografía sobre el caso	2d				
		Síntesis de aspectos clave de la bibliografía especializada		1d			
		Identificación de barreras y facilitadores		1d			
		Lectura cruzada para el análisis de impacto			2d		
		Síntesis y redacción de análisis documental					3d
OE4	<b>Análisis de datos estadísticos</b>	Búsqueda y extracción de datos	1d				
		Explotación estadística y gráficos		1d			
		Análisis y redacción		1d			
OE2 OE3 OE4	<b>Entrevistas semiestructuradas</b>	Guía de entrevista		1d			
		Selección y contacto con informantes clave	1d				
		Realización de entrevistas			5d		
		Análisis de barreras y facilitadores				1d	
		Análisis de impacto					2d
		Síntesis y redacción					3d



#### Anexo 4. *Guía de entrevista*

##### BLOQUES:

1. Factores detrás del problema de la vivienda asequible en [preguntar por Madrid y/o Barcelona según el informante clave].
2. Acción municipal durante el periodo 2015- 2019 para afrontarlo
3. Impactos de la acción municipal sobre la vivienda asequible
4. Barreras (técnicas, normativas, organizativas, políticas...) a las que se enfrentó el Ayuntamiento [preguntar por Madrid y/o Barcelona según el informante clave] para generar vivienda asequible
5. Facilitadores de la acción municipal para la generación de vivienda asequible.

##### **Entrevista a Sindicato de inquilinas/ Sindicat de Llogateres / movimientos sociales**

1. Agradecimiento y objetivos del trabajo y de la entrevista.
2. Para comenzar, ¿a qué crees que se debe la crisis de vivienda asequible que vivimos en este país desde 2015? ¿Qué factores crees que explican este problema?
3. De manera general, ¿cuál es vuestra valoración de las políticas desarrolladas por el Ayuntamiento de Madrid /Barcelona para generar vivienda asequible entre los años 2015-2019 (anterior legislatura)?
4. ¿Qué actuaciones crees que han tenido un impacto positivo?
5. ¿Qué actuaciones crees que no han tenido impacto o han tenido impacto negativo?
6. La vivienda asequible aparecía en el programa electoral de Ahora Madrid /Barcelona en Comú del 2015 como una prioridad, ¿crees que se cumplieron los objetivos? Si no es así, ¿por qué crees que no los cumplieron? ¿A qué barreras crees que se enfrentaron?
7. Para terminar, ¿qué medidas crees que debería haber adoptado el Ayuntamiento de Madrid /Barcelona para generar vivienda asequible?
8. Despedida y cierre.

##### **Entrevista a personal municipal**

1. Agradecimiento y objetivos del trabajo y de la entrevista.
2. Para comenzar, ¿a qué crees que se debe la crisis de vivienda asequible que vivimos en este país desde 2015? ¿Qué factores crees que explican este problema? ¿Se tuvieron en cuenta a la hora de desarrollar las políticas? Enfoque de derechos
3. De manera general, ¿qué políticas desarrolladas se desarrollaron en el Ayuntamiento de Barcelona para generar vivienda asequible entre los años 2015-2019 (anterior legislatura)? // Corto, medio y largo plazo. / promoción de vivienda, compra de vivienda, tanteo y retracto, rehabilitación y parque de vivienda privado (bolsas, reservas de suelo...)
4. ¿Qué impactos han tenido?

5. La vivienda asequible aparecía en el programa de gobierno como una prioridad, ¿crees que se cumplieron los objetivos? ¿A qué barreras os habéis enfrentado?
- Técnicas,
  - normativas,
  - presupuestarias
  - organizativas,
  - Políticas...
  - ¿de la “herencia recibida”?
- ¿Qué crees que podría haber facilitado desarrollar estas políticas?  
Para terminar, ¿Qué políticas crees que serían necesarias actualmente?  
Despedida y cierre.
-

*Anexo 5. Guía de análisis documental*

<b>DOCUMENTO</b>	<b>INTERÉS</b>
Ayuntamiento de Barcelona (2016): Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016-2025. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.	Enfoque de derechos humanos en políticas de vivienda
Ayuntamiento de Madrid (2017). Plan Estratégico de derechos humanos de Madrid 2017 - 2019. Madrid: Ayuntamiento de Madrid	Enfoque de derechos humanos en políticas de Madrid
CJE (2021). Observatorio de la emancipación. Madrid: CJE	Cómo afecta a la población joven
Costa, A., Galletto, V, García, J, Raymond, JL, y Sánchez-Serra, D. (2021). "El Coste de la Vida en las Comunidades Autónomas, Áreas Urbanas y Ciudades de España" IERMB Working Paper in Economics, nº 20.01. Barcelona: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.	Datos de sobre-endeudamientos / Indicadores urbanos
EMVS (2018): Estudio básico de la situación de la vivienda y demanda residencial en el Municipio de Madrid. Volumen I II y III. Objetivos del Estudio, Metodología e Informe de resultados principales. Madrid: EMVS SA.	Datos de vivienda en Madrid
EMVS y UPM (2018): Estudio sobre la gestión de la vivienda en el Ayuntamiento de Madrid. Madrid: EMVS SA.	Datos de vivienda en Madrid
Falagán, D. H. (2019). Innovación en vivienda asequible, Barcelona 2015-2018. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.	Medidas para movilizar vivienda asequible
Trilla, C. y Bosch, J. (2018). El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo. Madrid: Fundación Alternativas.	Personas solicitantes de vivienda pública
Barcelona en comú (2015). Programa electoral elecciones municipales 2015. Barcelona: Barcelona en Comú	Compromisos electorales en materia de vivienda
Ahora Madrid (2015). Programa electoral elecciones municipales 2015. Madrid: Ahora Madrid	Compromisos electorales en materia de vivienda
CIS (2018). Barómetro de la vivienda y el alquiler. Estudio nº 3212. Madrid: CIS. Disponible en: <a href="http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3200_3219/3212/es3212mar.pdf">http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3200_3219/3212/es3212mar.pdf</a>	Opinión pública y vivienda
Fundación FOESSA (2018): Exclusión Estructural e Integración Social. Madrid: Fundación Foessa	Datos de exclusión residencial
L'oferta i la demanda d'habitatges de lloguer	Mercado de vivienda

Estructura i concentració de la propietat d'habitatge a la ciutat de Barcelona	Estructura de la propiedad
Estructura i concentració de la propietat a la ciutat de Barcelona. 2019-2020	Estructura de la propiedad
Memorias de Gestión de la EMVS	Políticas desarrolladas / indicadores éxito
Balance del Plan por el derecho a la vivienda Barcelona	Políticas desarrolladas / indicadores éxito
La crisis de vivienda en las ciudades: causas, efectos y respuestas. Ayto. Barcelona	benchmarking / ejemplo foto divulgativo para incidencia
Organigrama del Ayuntamiento de Madrid 2015 – 2019	Estructura y dependencia funcional vivienda
Organigrama del Ayuntamiento de Barcelona 2015 – 2019	Estructura y dependencia funcional vivienda
Plan de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid 2015 - 2019	Objetivos de vivienda asequible

## Anexo 6. Guía de análisis estadístico

INDICADOR	INDICADOR
Transacciones vivienda m	Transacciones vivienda m
Transacciones vivienda B	Transacciones vivienda B
Precios de alquiler B	Precios de alquiler B
Precios de alquiler M	Precios de alquiler M
Contratos firmados B	Contratos firmados B
Endeudamiento vivienda M	Endeudamiento vivienda M
Coste de la vida B	Coste de la vida B
Coste de la vida M	Coste de la vida M
% y N <sup>a</sup> de vivienda social B	% y N <sup>a</sup> de vivienda social B
% y N <sup>a</sup> de vivienda social M	% y N <sup>a</sup> de vivienda social M
Estructura de la propiedad B	Estructura de la propiedad B
Estructura de la propiedad M	Estructura de la propiedad M
Distribución de régimen de tenencia B	Distribución de régimen de tenencia B
Distribución de régimen de tenencia M	Distribución de régimen de tenencia M
Lanzamientos B	Lanzamientos B
Lanzamientos M	Lanzamientos M
Emancipación B	Emancipación B
Emancipación M	Emancipación M
Número de viviendas protegidas iniciadas y acabadas M	Número de viviendas protegidas iniciadas y acabadas M
Número de viviendas protegidas iniciadas y acabadas B	Número de viviendas protegidas iniciadas y acabadas B
Número de viviendas alquiladas en programas de mediación M	Número de viviendas alquiladas en programas de mediación M
Número de viviendas alquiladas en programas de mediación B	Número de viviendas alquiladas en programas de mediación B
Vivienda vacía M	Vivienda vacía M
Vivienda vacía B	Vivienda vacía B
Solicitantes de vivienda pública M	Solicitantes de vivienda pública M
Solicitantes de vivienda pública B	Solicitantes de vivienda pública B
evolución vivienda construida M	evolución vivienda construida M
Evolución vivienda construida B	Evolución vivienda construida B
Exclusión residencial M	Exclusión residencial M
Exclusión residencial B	Exclusión residencial B

Anexo 7. Mapa de relaciones entre actores clave para una política de vivienda asequible en lo municipal

