La vivienda protegida y el alquiler social en España

DEFENSOR DEL PUEBLO

DEFENSOR DEL PUEBLO

La vivienda protegida y el alquiler social en España

Separata del volumen II del Informe anual 2018

Madrid, 2019

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
www.defensordelpueblo.es
documentacion@defensordelpueblo.es

SUMARIO

1 El derecho a la vivienda 5
2 Los contornos del problema 6
3 Los rasgos básicos de la situación de la vivienda 7
4 La vivienda protegida como parte sustancial de la oferta 9
5 La vivienda en alquiler. Hacia el alquiler social 14
6 El gasto público en vivienda 16
7 El perfil del demandante 17
8 Enfoques recientes 19

LA VIVIENDA PROTEGIDA Y EL ALQUILER SOCIAL EN ESPAÑA

1 El derecho a la vivienda

La posibilidad de acceder a una vivienda digna es una necesidad humana fundamental (Naciones Unidas, 2015).

Este derecho ha sido reconocido por múltiples ordenamientos, entre ellos, está el de España. El artículo 47 de la Constitución española de 1978 establece que «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada».

El ejercicio de este derecho está condicionado por las circunstancias que se dan en cada momento y en cada nación. Existen factores limitativos a los que hay que enfrentarse, en la sociedad y también en destacados sectores económicos. La vivienda y el urbanismo, se encuentran entre los que, bien pudieran decirse que «están construidos por lo público». Es decir, se encuentran altísimamente regulados.

En ellos, además, actúan propietarios de viviendas, inquilinos, propietarios de suelo, la industria inmobiliaria y los poderes públicos. Entre unos y otros, entre grupos desiguales y diferentes, con frecuencia se desencadenan batallas, cuya finalidad es determinar qué es lo que se construye, dónde se construye y cómo se resuelve la contradicción entre la actividad económica y la necesidad social.

Los mercados inmobiliarios son campos de poder que están plagados de decisiones políticas de arriba abajo.

En el mundo de las democracias avanzadas, la gran crisis financiera —la Gran Recesión— ha modificado el marco en el que operan los sistemas nacionales de vivienda.

En el período previo al estallido de la crisis financiera (antes de 2008), los gobiernos dejaron que el mercado desempeñara un papel activo en la solución de los problemas de la vivienda.

La mayor disponibilidad de créditos hipotecarios, junto con la mejoría de sus condiciones básicas (tipo de interés, plazo y relación préstamo/valor), impulsaron una mayor presencia de la vivienda en propiedad como forma de tenencia, una presencia ya instaurada en el período anterior a 1978.

La llegada de la crisis puso de manifiesto que la generalización del acceso a través de esta forma de tenencia, la vivienda en propiedad, resultaba problemática.

Además, los impagos de los préstamos por los compradores de esas viviendas iban a plantear serios problemas, entre otros, a las entidades de crédito.

Caminando en esa dirección, la denominada vivienda social pasó a jugar un papel menos destacado en los sistemas nacionales de vivienda.

Para Naciones Unidas, «la vivienda social es la parte del sistema de vivienda diseñada para atender a las necesidades en esta materia de aquellos hogares que no pueden acceder a ella en las condiciones del mercado». Algo parecida es la definición que en España han establecido Montserrat Pareja y María Teresa Sánchez Martínez: «la vivienda social es aquella que se asigna según necesidades sociales, en lugar de hacerlo según los criterios del mercado».

2 Los contornos del problema

Si hubiera que pedirle al Instituto Nacional de Estadística (INE) que nos informara sobre la utilización que los hogares españoles hacen del dinero que tienen, obtendríamos una respuesta rápida y precisa.

En la Encuesta de Presupuestos Familiares correspondiente a 2017, se muestra que la partida que soporta el mayor gasto de los hogares es la de la vivienda junto a otras vinculadas a ella (agua, electricidad, gas y otros combustibles).

En 2017, la media nacional del gasto en vivienda se elevó a 8.774 euros, un 30,1 % del total. La distribución de ese gasto está muy relacionada con la capacidad económica de esos hogares.

El 20 % de los hogares con menor gasto destina a la vivienda y a sus servicios colaterales el 39,6 %, mientras que el 20 % de los hogares con mayor gasto tan solo dedica a esa finalidad el 25,8 %.

Ahora bien, el gasto en vivienda puede mirarse desde otros enfoques y analizarse en distintos momentos. El esfuerzo es uno de ellos.

De hecho, el precio medio de la vivienda en relación con la renta bruta disponible de los hogares ha pasado de 6,5 años en 2015 a 7,2 años en el primer trimestre de 2018. La accesibilidad a la compra de viviendas se ha endurecido.

Una primera constatación se ha de realizar: el esfuerzo económico necesario para acceder a la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, en España es excesivo.

Semejante evolución justifica que se haya recurrido a la vivienda pública para reducir la magnitud del esfuerzo. Carme Trilla y Jordi Bosch han sostenido que la vivienda de protección oficial (VPO) casi ha desaparecido del sistema de vivienda español, por lo que poco es lo que ha podido humanizarse esta relación. Sobre esta

cuestión se insistirá más adelante, aunque actualmente su papel ha quedado reducido a una tarea cada vez más testimonial.

Hace 15 años se construían 10 veces más VPO que hoy. Tan brusca reducción lleva a añadir que se necesita perentoriamente un cambio profundo en la política de vivienda.

Dando un paso más, puede sostenerse que a la política de vivienda se le exige una multiplicidad de funciones, compatibles entre sí. De ello se hablará a lo largo de este texto. No obstante, es preciso identificar algunos destinatarios.

La política de vivienda ha de actuar con la finalidad de favorecer a las familias que dedican al gasto en la vivienda el 40 % de sus ingresos. Ha de afrontar los problemas de alojamientos de la población inmigrante. También tiene que definir entre sus preferencias las de aquellos que registran bajos niveles de renta o las de las familias monoparentales. Lo mismo ha de hacer con los jóvenes, que atrapados en la casa familiar, quieren emanciparse. Por último, no ha de olvidar a los desahuciados y a aquellos que carecen de hogar.

3 Los rasgos básicos de la situación de la vivienda

En este apartado se expondrá la evolución seguida en el mercado de la vivienda, a partir de los recientes análisis efectuados por el Banco de España.

Después de una profunda corrección llevada a cabo durante la crisis, desde comienzos de 2014, se viene produciendo la mejora cíclica de este sector, cuyos factores básicos se irán relatando.

Las transacciones de viviendas están reflejando la tendencia al alza que el sector viene experimentando en los últimos cinco años. En concreto, en 2018 se habrían registrado algo más de 550.000 compraventas de viviendas. Siendo una cifra destacada, supone un nivel muy inferior al alcanzado en el período de expansión inmobiliaria anterior a la crisis. El promedio habido entre 2004-2007 ascendió a 885.000.

Los precios de la vivienda, en términos acumulados, han registrado un avance cercano al 27 %, entre el comienzo de 2014 y finales del 2018. En España la vivienda en propiedad es cara.

La obra nueva residencial también refleja la mejora aludida. Si bien, el nivel de iniciación de viviendas sigue siendo reducido en términos históricos.

Durante la actual fase de recuperación las compraventas han estado sostenidas principalmente por el segmento de la vivienda usada, mientras que las de la vivienda nueva muestran una trayectoria de ligero descenso.

Los niveles de demanda nueva vienen superando a los de nueva oferta de forma continuada, lo que supuso una lenta absorción del volumen de viviendas sin vender.

Uno de los factores que ha apoyado la recuperación del mercado de la vivienda ha sido la mejora de las condiciones de financiación.

La Encuesta sobre Préstamos Bancarios (EPB) concreta la existencia de una reducción de los márgenes aplicados en los préstamos ordinarios. En cambio, los márgenes de las operaciones de mayor riesgo habrían aumentado.

Analizados los datos españoles en perspectiva internacional, la población española que vive en viviendas de alquiler es baja, de las más bajas de Europa, aunque actualmente se está produciendo un repunte de cierta intensidad.

La exposición de motivos del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, así lo expone:

> «Si se analiza la evolución del alquiler en España de los últimos años, se observa que ha pasado de representar el régimen de tenencia del 20,3 % de la población en el año 2011, al 22,9 % en el año 2017, según los últimos datos de Eurostat, lo que supone un incremento del 12,8 % y puede representar alrededor de 700.000 viviendas más en alquiler en este período. Esta tendencia contrasta con la mayor estabilidad de la media de la Unión Europea, en la que el alquiler ha aumentado ligeramente del 29,6 % en 2011 al 30,0 % en 2017».

Hay un elemento más que ha de ser tenido en cuenta. Los precios de los alquileres son altos, en relación con la renta disponible de los hogares, hasta el punto de que hoy absorben más sueldo que nunca.

«El precio de los alquileres se ha incrementado en los últimos tres años en más de un 15 % y, en algunas localizaciones, el incremento duplica el registrado en el conjunto de España (exposición de motivos del citado real-decreto)».

Siendo esto así ha llegado el momento de que se identifique a los segmentos de la población que vienen empujando hacia arriba a este mercado: los jóvenes entre 16 y 29 años, seguidos de aquellos otros que tienen entre 30 y 44 años.

El Banco de España en el Boletín Económico 2/2019 incorpora un estudio titulado «Evolución reciente del mercado de la vivienda en España» en el que apunta los factores por los que se avanza hacia un país con más inquilinos y menos propietarios.

Pero hace algo más, advierte que el acceso a la vivienda de los jóvenes se complica por la precariedad laboral.

Es más, destaca «el impacto que la recesión ha tenido sobre las condiciones del mercado laboral, en especial de los jóvenes». Repasa la caída de ingresos que han sufrido los jóvenes entre 2008 y 2016 (un 15 % para personas de 20 a 24 años y un 9 % para los que están entre 25 y 29 años), la elevada tasa de paro juvenil (que llegó al 42,4 % en 2013), la alta incidencia del paro de larga duración (52,1 % en 2014) y la temporalidad (del 57,4 % en 2017).

Este informe señala también que todos esos indicadores, especialmente los vinculados al paro, ya eran mejores en 2018 —aunque la tasa de temporalidad apenas bajó hasta un 56,3 %—. Además, menciona la influencia que ha podido tener la supresión de las ayudas fiscales a la compra de vivienda (Pana Alves y Alberto Urtasun).

A la vista de todos estos rasgos, se deduce que el acceso a la vivienda, en particular, a la de alquiler, aquí, en España, sigue siendo difícil.

4 La vivienda protegida como parte sustancial de la oferta

En Europa, después de la Segunda Guerra Mundial, el acceso a la vivienda se facilitó a la gente común, a las familias de renta baja o a grupos vulnerables, mediante la aplicación exhaustiva de diferentes modalidades de viviendas sociales.

Fue un período durante el cual el reconocimiento de la vivienda como derecho social se apoyó en las altas tasas de viviendas de titularidad pública. De esta manera se fomentaron ciudades más habitables, en las que los barrios de viviendas, en propiedad pública, concentraban la mayor parte del crecimiento residencial (David Madden y Peter Marcuse).

Ahora bien, en la actualidad, si en Europa se procede a comparar el mercado de vivienda de entonces con el de ahora, la situación ha cambiado, ya que paulatinamente se viene registrando el avance de otras tendencias:

- Aumenta la vivienda en propiedad a la vez que se observa una caída de la vivienda en alquiler.
- Cambia la titularidad de la vivienda en alquiler, puesto que además de los mercados de alquiler social, existen los mercados de alquiler privado, que han adquirido una importancia creciente.
- Por eso —en alguna medida— puede sostenerse que el sector del alquiler privado (de vivienda libre) ha surgido como una alternativa a la vivienda en propiedad.

- Se da un aumento relativo del precio del alquiler a largo plazo, debido a los incrementos de los costes de los servicios de vivienda, a las mejoras de la calidad o a las reformas normativas.

- Los instrumentos en los que se concretan las ayudas al acceso a la vivienda han dejado de ser universalistas para orientarse hacia programas específicos de colectivos prioritarios: jóvenes, familias de rentas bajas o inmigrantes.

En España las cosas caminaron en otra dirección, ya que se encontraba instaurada desde tiempo atrás la política de acceso a la propiedad de las viviendas para una amplia capa de la población, sin que se recurriera a la existencia de un sector de viviendas sociales.

Además, aparecen tres singularidades que merecen ser recordadas:

- El sector inmobiliario ha venido teniendo una gran importancia en el crecimiento total de la economía.

- Durante bastantes años el estado de bienestar español fue poco ambicioso en todas las políticas públicas, incluidas las de la vivienda.

- El alquiler privado tropezó con una política de congelación entre 1946 y 1985 mediante la que se protegió al inquilino de las subidas de la renta.

Por tanto, una de las diferencias más importantes, entre España y los otros países europeos, es el punto de partida. Los países europeos han estado durante años alimentando su sistema de vivienda a través de medidas habitacionales protectoras. Fueron creando un *stock* de viviendas que podía ser usado, de modo selectivo, en situaciones de difícil acceso (Montserrat Pareja).

Mientras que España caminó en otra dirección. No apostó por los parques de alquiler social para cubrir las demandas de vivienda más urgentes, ni siquiera apostó por fomentar un mercado amplio de alquiler privado que posibilitara una mayor libertad de elección.

En nuestro caso, se recurrió a la vivienda protegida (VPO), que fue el instrumento de política de vivienda de mayor alcance habido a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Dentro de las viviendas protegidas existió un fuerte componente de viviendas destinadas a amplios estratos de clases medias, aunque también se construyó un componente más social, las viviendas protegidas, promovidas directamente por las administraciones públicas. La vivienda protegida en alquiler solo apareció al final del siglo pasado, y con bastante menos alcance que la VPO en propiedad.

Julio Rodríguez López, que conoce bien el sector, ha sostenido siempre que la VPO sirvió, de hecho, para permitir el acceso a la vivienda a amplios segmentos de

hogares con rentas medias y medias-altas, dejando de lado a los hogares más necesitados que dependían estrechamente de la construcción de viviendas de promoción pública (VPP).

Estas ideas se encuentran en el trabajo efectuado por ese autor bajo el título *El derecho a una vivienda digna,* editado por la Universidad de Alcalá y por el Defensor del Pueblo.

La vivienda protegida de compraventa se vio impulsada mediante un completo sistema de ayudas a su construcción (a la piedra) y también con ayudas directas (a las personas), es decir, a los adquirientes. Entre estos apoyos destacaba el muy favorable tratamiento fiscal, a través de reducciones en la base imponible de los intereses y de la amortización del préstamo hipotecario en la cuota. Se aumentaba de esta manera la renta disponible de aquellos contribuyentes que se embarcaban en la adquisición de una vivienda (Montserrat Pareja y Mª Teresa Sánchez Martínez).

El apoyo tributario duró muchos años y la deducción por inversión en vivienda habitual fue suprimida, por última vez, a partir del 1 de enero de 2013.

Según los datos del Colegio de Arquitectos y del Ministerio de Fomento, entre los años 1952 y 2016, se construyeron más de 6,8 millones de viviendas protegidas, en algunas de sus diferentes modalidades. Esto significa que un 26,6 % del total de las viviendas, en España, han sido construidas con apoyo público.

Existieron diferentes presentaciones: las viviendas subvencionadas, sociales, de renta limitada, protección oficial, protección pública, de precio tasado y también otras denominadas concertadas. La VPO podría ser destinada a «uso propio, arrendamiento, venta al contado o con precio aplazado, acceso diferido a la propiedad o cesión de ella».

En un primer momento, toda la sociedad española podría comprar o alquilar una VPO. Más adelante será cuando se introduzcan criterios que toman en consideración los máximos de renta de los hogares.

La VPO fue un amortiguador social, un instrumento regulador del mercado y corrector de sus deficiencias: incidirá conscientemente en la redistribución de la renta y también en la cobertura de su actividad cíclica.

A las grandes oscilaciones habidas en la reciente crisis le han prestado una especial atención, Carme Trilla y Jordi Bosch, dos profundos conocedores de la situación de la vivienda en España, quienes señalaron que «el abandono absoluto de la política de vivienda, a partir del año 2011, ha conducido a resultados inéditos, en nuestro país, que consisten en que la protección oficial ha dejado de ser factor contracíclico», ya que su evolución ha seguido una tendencia bajista similar y continuada, tanto en la vivienda libre

como en la vivienda oficial. Por eso, resulta de interés acercarse al desenvolvimiento de la vivienda protegida.

En los años de la Gran Recesión, las opciones conservadoras dirigen esta política a través de un intenso proceso «procíclico» que, por si fuera poco, estuvo acompañado de la pérdida de su eficiencia social. Es decir, la vivienda oficial dejo de ejercer el papel regulador del precio del mercado libre que conseguía cuando las tasas de protección eran elevadas.

Sendos argumentos se encuentran recogidos en el estudio titulado *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo* (Fundación Iniciativas para la paz y Fundación Alternativas).

Es útil explicitar una reflexión. Lo habitual era, en España y fuera de ella, que en las fases expansivas la política de viviendas se minimizara, se escondiera, olvidando los otros objetivos a los que se aludió anteriormente.

Solo resurge la política de vivienda cuando el sector de la construcción empieza a mostrar situaciones de flaqueza (Carme Trilla, «El Péndulo de la vivienda», *El País*).

Estos argumentos es conveniente verlos con datos.

Durante el período de 2004-2009, el número de las viviendas protegidas que se terminaban estuvieron entre 50.000 y 70.000 unidades anuales. Equivocadamente, a partir de 2011, en este tipo de vivienda se produjo un cambio de orientación que fue aún más destacado desde 2013, fecha en que las viviendas protegidas no solo se deslizaron a la baja, sino que se hizo cuanto se pudo para que se desplomaran espectacularmente.

Los fotogramas de este proceso han sido recientemente descritos por Lluís Pellicer: «La urgencia de miles de familias que se quedaron sin trabajo o incluso perdieron la casa no se tradujo en un incremento del parque de VPO. En anteriores crisis, los gobiernos habían desplegado planes de vivienda protegida, que servían para paliar las situaciones de emergencia y actuaban como amortiguador para las inmobiliarias ante el parón del mercado libre (“La construcción de vivienda social cae hasta niveles de los años 50”, *El País*)».

El número de calificaciones definitivas, según se ve en la tabla, discurrió por la siguiente secuencia:

Año	Número de calificaciones definitivas
2012	53.332
2013	17.059
2014	15.048
2015	7.931
2016	7.118
2017	4.938
2018	5.167

Fuente: Ministerio de Fomento

En 2017, tan solo se entregaron 4.938 pisos sociales en toda España, lo que supone un 9,2 % de todas las casas terminadas.

Los datos correspondientes a 2018 sitúan el número de las «definitivas» en 5.167 viviendas sociales en toda España.

La responsabilidad de semejante discurrir se debe enteramente en los ajustes presupuestarios, ya que conducen a la política de vivienda al peor resultado desde 1950.

Visto cómo han evolucionado los hechos, la primera consecuencia que se extrae es que, si no se produce un cambio rápido e intenso de esta tendencia, la vivienda protegida corre el peligro de desaparecer por completo. Hoy en día, se encuentra en mínimos históricos, hecho que ocasiona diversas e intensas repercusiones.

Afloran desajustes que han adquirido dimensiones preocupantes debido a la abstención que desde 2011 se ha venido efectuando.

Para superar lo que, hasta ahora, caracterizó a la política de vivienda, debería de nuevo llevarse a cabo la búsqueda del equilibrio social que los conservadores han desechado. Como esto no se hace, puede decirse que en política de vivienda se ha

llegado al fondo del pozo, pese a que han aparecido nuevas situaciones que requieren el replanteamiento global.

5 La vivienda en alquiler. Hacia el alquiler social

En el apartado anterior se ha puesto de manifiesto que en el sistema de vivienda español, su acceso se ha producido primordialmente a través de la tenencia en propiedad. Un proceso que años atrás fue muy intenso y que como contrapartida originó la escasez de la vivienda en alquiler.

El avance, que como se ha señalado, se refleja en ellas, se efectúa a costa de una arraigada creencia: «alquilar era algo parecido a tirar el dinero». Hoy cada vez hay menos gente que piensa así y son más los que se decantan por arrendar.

Si somos un país de propietarios, ¿por qué cada vez más gente alquila? Por necesidad. Lo justifica la situación económica, la inestabilidad laboral, los bajos sueldos o la imposibilidad de acceder a la financiación.

El alquiler ha dejado de ser el gran olvidado. Muchos fondos e inversores extranjeros han visto en él una oportunidad para posicionarse en este sector. En 2018 se invirtieron en España, según una consultora del sector, 4.270 millones de euros en el ámbito residencial de alquiler, lo que pone de manifiesto el interés por este tipo de activos, en un momento en que los precios de los alquileres en determinadas ciudades se encuentran disparados.

Ahora bien, las familias, a la hora de querer tener una vivienda, se enfrentan a un dilema muy importante. Decidirse a comprar una vivienda en propiedad no resulta sencillo, puesto que el ahorro que se necesita para ello no les resulta factible para muchas de ellas.

Si, como se ha dicho, se parte de unos precios elevados de las viviendas en propiedad, la salida más factible, sobre todo para los asalariados, es la de alquilar en lugar de comprar. Por eso, para muchos hogares españoles, el alquilar no es una opción, es la única vía posible para acceder a una casa. Es una verdadera necesidad.

A partir del segundo semestre de 2017 se ha producido un rápido crecimiento del alquiler en algunas grandes ciudades españolas. Cómo discurrió ese proceso, no fue suficientemente conocido.

La razón de semejante desconocimiento se encuentra en la baja calidad de las estadísticas que sobre alquileres hay en España. De hecho, la información disponible sobre esta cuestión «es muy escasa y muy deficiente, proviene generalmente, de

portales inmobiliarios y, por tanto, no refleja los precios de mercado, sino los precios solicitados por los propietarios» (José García Montalvo).

De lo expresado se deduce que es urgente la producción de una serie estadística oficial de rentas de alquiler para evitar, de esta manera, los errores que hasta ahora se han cometido.

A partir de esta dinámica, el dibujo se mueve un poco, abriendo paso a distintas alternativas. «El problema del alquiler solo tiene una solución de fondo: hay que aumentar la oferta y al mismo ritmo que el crecimiento demográfico. En manos de las autoridades esta garantizar pisos asequibles» (Andreu Mas-Colell).

Apoyado en ese planteamiento, es preciso dar un paso más: la subida experimentada por el precio de los alquileres ha hecho que este tipo de vivienda sea inaccesible para muchas personas, y desde luego para los jóvenes, quienes ya no pueden ni comprar, ni alquilar vivienda. En el apartado 3 se han proporcionado datos sobre esta cuestión.

De hecho, hay muchas familias asfixiadas que carecen de la posibilidad de acceder a una vivienda pública, a una vivienda financiada por una hipoteca o a una vivienda en alquiler dado el carácter abusivo de su precio. A estas personas, ¿qué alternativa les queda?

Sus bajos salarios, la precariedad laboral y los altos alquileres, les están dejando fuera de estos mercados. «El fuerte encarecimiento de estas rentas les está expulsando y, lo que es más importante, ya son muchos los que vuelven a pensar, al igual que sus padres, que alquilar es tirar el dinero» (Sandra López Letón).

Se ha cerrado el círculo.

Lo que sucede es que España es uno de los países con un mayor déficit de viviendas para ciertos colectivos: los jóvenes, los que perciben rentas bajas, las mujeres que padecen violencia de género o los inmigrantes. Para ellos, hasta ahora, la capacidad de las políticas públicas queda en entredicho (Montserrat Pareja).

Una conclusión debería extraerse. Las políticas públicas han de orientarse a hacer más soportable el coste de acceso a la vivienda, avanzando en un proceso de reducción de las desigualdades sociales. Los esfuerzos que deberían desarrollarse, han de centrarse en tres ámbitos: mayor provisión de vivienda pública y social; el aumento de las transferencias a las familias para hacer frente al pago de la vivienda, incluyendo también desgravaciones en la obtención de los suministros de estas (energía eléctrica, gas, etc.); y, por último, controles de precios por medio de políticas urbanísticas.

Un dato adicional debe ser tenido en cuenta: la perspectiva organizativa. La oferta de viviendas en alquiler sigue dominada por pequeños propietarios locales. Hay más de 2,3 millones de españoles que declaran el cobro de rentas por alquiler inmobiliario.

Los grandes tenedores de viviendas no representan más del 5 % del mercado.

El mercado de alquiler camina a través de una dinámica de la que difícilmente saldrá, está pasando a ser, progresivamente una actividad más profesional.

Una última novedad ha de tenerse muy en cuenta. La aparición en escena de un creciente alquiler turístico ha venido a distorsionar al tradicional mercado inmobiliario de alquiler residencial.

Llegado aquí, habría que aproximarse a este fenómeno que es bastante complejo. Su impacto no se limita al mercado inmobiliario, sino que es igualmente visible la alteración que produce en el tejido social de las ciudades. Se expulsa a los habitantes tradicionales del centro, que son sustituidos por una población caracterizada por una gran rotación.

Este fenómeno da origen a la gentrificación llevada a cabo por sociedades de inversión, que al comprar edificios enteros, adquieren todas las viviendas que pueden y desplazan a los inquilinos con menos ingresos. Ese lanzamiento de los hogares tradicionales les permite duplicar o triplicar los alquileres.

6 El gasto público en vivienda

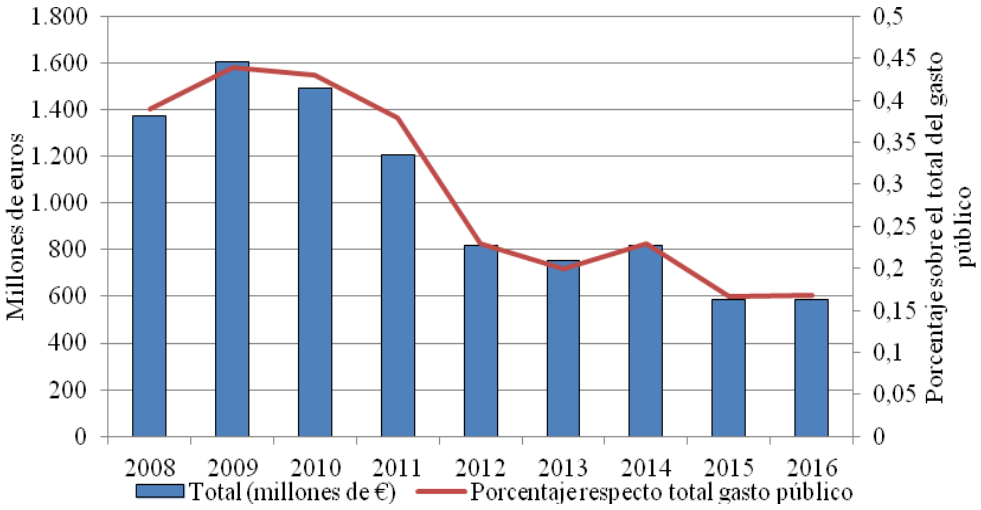
Una de las principales causas del hundimiento de la vivienda protegida fue la escasa dotación presupuestaria con la que estuvieron dotados los planes de vivienda.

Las medidas de austeridad adoptadas a partir de 2010 provocaron una notoria falta de respuesta a la demanda de vivienda social que venía planteándose desde tiempos anteriores a los del estallido de la crisis.

Como puede verse en el siguiente gráfico, durante el período 2009-2016 el gasto público del Gobierno central, en materia de acceso a la vivienda y fomento de la edificación, disminuyó alrededor de un 65 % en términos corrientes, lo que equivalió a una merma desde el 0,3 % PIB (2009) al 0,15 % del PIB en 2016.

La debilidad del sistema de ayudas tanto al pago de la vivienda en propiedad como el correspondiente apoyo a los hogares, determinaron un peso notablemente inferior al existente en la UE a 27. Eurostat proporciona como media de esta zona el 0,6 %, cuantía que además se alcanzó de manera persistente a lo largo del período comprendido entre 2006 y 2014.

Gasto público (2008-2016)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

7 El perfil del demandante

Las posibilidades que tienen ante sí los diferentes grupos a la hora de acceder a una vivienda se ven a continuación:

Un primer grupo —reducido y poderoso— lo forman quienes adquieren una vivienda como inversión, desplazando hacia este activo los ahorros que mantenían en otros. Este tipo de inversores son españoles y también extranjeros, europeos e iberoamericanos.

El segundo grupo lo integran quienes tienen una renta suficiente para que las entidades financieras les proporcionen el correspondiente crédito hipotecario.

El tercer grupo, que aparece con la crisis, es a la vez heterogéneo y numeroso. Está integrado por múltiples colectivos:

- las familias con menores a cargo o con personas con discapacidad;
- las mujeres víctimas de la violencia de género;

- las mujeres solas con cargas familiares;
- las familias constituidas por personas que están en desempleo o que perciben una baja retribución;
- los jóvenes que no han podido alcanzar la emancipación residencial;
- los llamados trabajadores de la pobreza, aquellas personas que con el salario que perciben no llegan a final de mes.

Este tercer grupo aglutina a un conglomerado de ciudadanos desprotegidos que, a la hora de ser demandantes de viviendas, aparecen en pésimas condiciones socioeconómicas.

Al que hay que unirle aquellas otras personas que en otro momento vivieron una situación normalizada, pero a las que el proceso de empobrecimiento originado por la crisis, les ha llevado a zonas de exclusión social y que en el límite de sus desgracias han visto como su vivienda fue objeto de un dramático desahucio.

Esas personas han padecido «la desgracia social» de perder sus viviendas, por no poder hacer frente a la cuota hipotecaria o a su renta (Carme Trilla y Andreu Mas-Colell). Sufren una experiencia traumática puesto que se ven obligados a reconstruir de nuevo sus relaciones sociales en circunstancias difíciles.

Un cuarto grupo de demandantes ha hecho acto de presencia: los inmigrantes. Después de unos años consecutivos durante los cuales había cada vez menos nacimientos y más fallecimientos los inmigrantes vuelven a España, necesitando viviendas (Sandra López Letón).

Las opciones que se les presentan resultan ser similares a las que tienen los ciudadanos españoles. Comprar una vivienda les resulta complicado, por lo que el alquiler, en principio, pasa a ser la fórmula más adecuada. La flexibilidad que hay tras él les proporciona una oportunidad más favorable que la compra.

El ritmo de la llegada de población extranjera se reduce entre 2010 y 2017. A partir de esta fecha es cuando aparece de nuevo este demandante que podría tensionar un mercado con poca oferta, por lo que la pulsación al alza de sus precios resulta evidente.

La opción de los inmigrantes por el alquiler es, posiblemente, la más viable de todas las que pueden formularse, aunque esto no significa que estos nuevos demandantes renuncien a comprar viviendas. Cuando mejora su situación económica, algunos se atreven a dar el salto a la compra. De hecho, en 2018, el 12,6 % de las compras de vivienda en España, ha sido realizado por extranjeros, con casi 65.500 operaciones según datos del Colegio de Registradores.

Por último, la situación de insuficiencia de oferta se ha visto agravada en determinados territorios, especialmente en la Comunidad de Madrid, por operaciones de venta masiva de viviendas públicas en alquiler a inversores privados. Actuando así se generaron consecuencias muy perjudiciales a los inquilinos que las ocupaban, que han tenido que acudir a los tribunales en defensa de sus derechos pidiendo pronunciamientos judiciales de anulación de estas operaciones de venta.

Hecho este recorrido, se puede sostener que, hoy en día, la demanda de viviendas públicas no ha dejado de crecer y que las administraciones se ven desbordadas por el aumento de peticiones. Se pueden ver dos ejemplos de lo dicho.

Hace doce años, en febrero de 2007, el Ayuntamiento de Madrid aprobó una iniciativa en la que ofertaba adjudicar 803 viviendas, de las cuales 611 en régimen de venta y 192 para alquiler, a las que concurrieron 21.314 personas.

El pasado día 25 de enero se dio a conocer una información similar que decía que el ayuntamiento sacaba a adjudicación en la capital 288 viviendas en alquiler social y que los demandantes que se habían presentado a este concurso superaban los 30.000.

En Cataluña, en los últimos ocho años, se ha duplicado el número de familias que integran la lista de espera de pisos públicos. En 2011, los solicitantes de viviendas protegidas eran 61.721, en el pasado ejercicio esa cifra subió a 125.265.

La espera será larga, ya que el aumento de las solicitudes está bastante alejado de la producción de este tipo de viviendas.

Este no es el único caso en el que se da este desequilibrio. Hoy, en España, hay menos oferta pública de este tipo de vivienda que la existente, años atrás. El parque público de viviendas VPO y alquiler social ha sufrido una drástica reducción.

Ante semejante desequilibrio, para encarar adecuadamente estos problemas, se requiere necesariamente una intervención pública en el mercado, por medio de los distintos instrumentos que tienen a su disposición los diferentes poderes públicos.

8 Enfoques recientes

El Gobierno anunció que pondría en marcha una serie de medidas para que creciera la oferta de pisos en alquiler, que estos dejaran de escalar sus precios y poder facilitar el acceso a la vivienda a jóvenes y a familias de rentas bajas.

Esta propuesta incluía un plan para que se construyeran 20.000 viviendas, destinadas al alquiler, a precios limitados, en ciudades donde se hubieran disparado. Además, pretende ampliar la duración de los contratos de alquiler de tres a cinco años,

limitar a un máximo de dos meses las fianzas y estimular con incentivos fiscales la oferta de vivienda en alquiler para que de esta forma se logre la moderación de las rentas.

Para alcanzar esos objetivos, apuesta por modificar la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), la Ley de la Propiedad Horizontal (LPH), la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL) y, por último, la Ley del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD).

Igualmente, dentro de esta política deberá aumentar los presupuestos, elevar la coordinación con los servicios sociales en el caso de los desalojos en situaciones de precariedad, una mayor seguridad y certidumbre al inquilino.

Esta batería de propuestas no fue la única. A ella ha de agregarse el control de los precios del alquiler por razones de equidad. Limitar la cuantía de los incrementos ha venido siendo una demanda consistente y reiterada de los movimientos, en bastantes ciudades del mundo, a favor de la vivienda, a lo largo del siglo XX. Esta posición también se ha formulado en España.

La renovación de las rentas de los alquileres en ningún caso podrá estar por encima de la variación del IPC. Se establecerá un sistema estatal de índices de referencia que se utilizará para hacer un seguimiento del mercado, que se actualizara anualmente.

Todas estas medidas están destinadas a favorecer a los grupos sociales más vulnerables. El instrumento normativo al que se recurrió fue la remisión al Congreso de un decreto-ley. En un primer momento, el Congreso de los Diputados no convalidó el decreto-ley en el que se pretendía introducir estas modificaciones. Ha habido que efectuar unos cambios en su contenido y remitir un segundo decreto-ley que fue aprobado en la Diputación Permanente del Congreso.

Si hubiera que sintetizar lo que ha ocurrido, se podría decir que, desde que estalló la crisis financiera (2007-2008), se ha vivido un período de retroceso en política de vivienda que ha conducido a España a estar entre los países europeos con menor nivel de protección social en un bien tan esencial como este. Este período ha durado hasta finales del 2018.

El ajuste entre oferta y demanda en el mercado de vivienda de alquiler podría haber sido suavizado a través de la vivienda pública de alquiler.

Durante décadas, se prefirió proceder a vender viviendas en propiedad en lugar de apostar por el alquiler social.

Tanto es así que hoy se carece de un parque de vivienda social en alquiler. Los datos que se manejan fijan su cuantía en unas modestas 275.000 viviendas, el 1,5 % del total de viviendas existentes en España.

Las casi siete millones de VPO construidas en más de medio siglo, no se han transformado en viviendas sociales, lo han hecho en viviendas libres.

José García Montalvo ha manifestado que en algunas cuestiones se deberían mantener los criterios actuales:

- las nuevas viviendas que pretende construir el Ministerio de Fomento deberían ser todas de alquiler social;
- las administraciones deberían promover la movilización del suelo público a través de actuaciones público-privadas;
- las licencias urbanísticas deberían agilizarse;
- cuando hay un problema de oferta de vivienda de alquiler, las políticas públicas deben incentivar la oferta y no desalentarla.

Julio Rodríguez López vienen desgranando, desde hacer algún tiempo atrás, algunos temas de reforma en relación con las viviendas de protección oficial:

- los adquirientes de estas viviendas no debían superar unos determinados ingresos;
- las viviendas habrían de destinarse a residencia habitual;
- el precio de venta no debería superar un determinado nivel;
- los abusos de la discrecionalidad en las autorizaciones de descalificación deberían corregirse;
- cuando hay un problema de oferta de vivienda de alquiler, las políticas públicas deben incentivar la oferta y la demanda.

Deberíamos insistir en que para superar el bache que se ha experimentado será necesario efectuar todo un giro en la política de vivienda. El contenido de este cambio estará plagado de una serie dilatada de modificaciones normativas. A ellas habrá que añadir más dinero público, destinado, entre otras aplicaciones, a la vivienda de alquiler social.

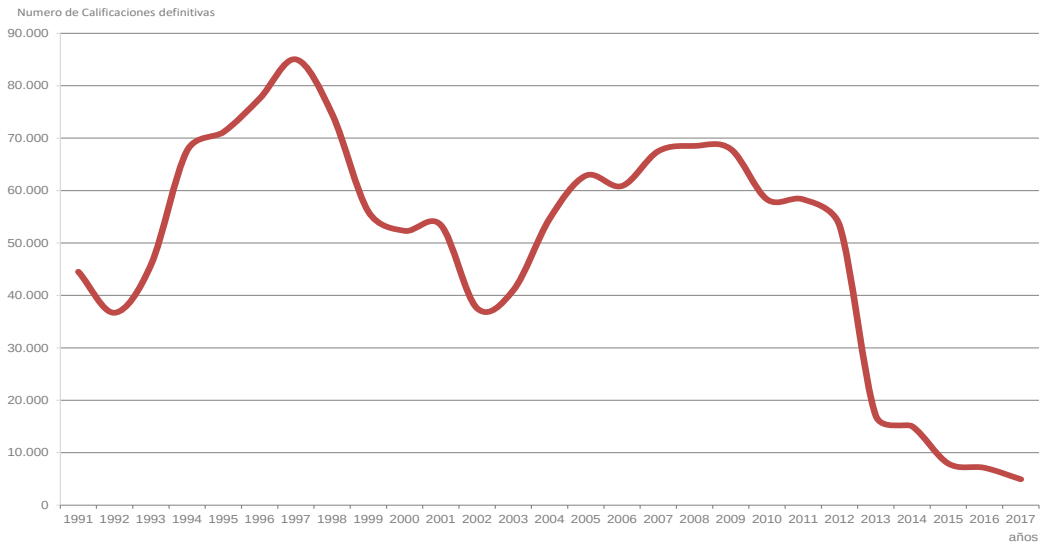
Cabe esperar que, el conjunto de medidas que se van a introducir en el ordenamiento español cristalicen definitivamente —con rapidez y consenso—, ya que así se ayudará a las familias con pocos recursos, a los jóvenes y a los inmigrantes, para que unos y otros así puedan acceder a una vivienda digna en los términos que nuestra Constitución establece.

Vivienda protegida Número de calificaciones definitivas Planes estatales y planes autonómicos (1991-2017)	
1991	44.514
1992	36.695
1993	45.795
1994	67.639
1995	71.141
1996	77.544
1997	85.028
1998	74.597
1999	55.972
2000	52.318
2001	53.413
2002	37.544
2003	40.994
2004	54.630
2005	62.850
2006	60.878
2007	67.514
2008	68.514
2009	67.904
2010	58.311

Vivienda protegida Número de calificaciones definitivas Planes estatales y planes autonómicos (1991-2017)	
2011	58.308
2012	53.332
2013	17.059
2014	15.046
2015	7.931
2016	7.118
2017	4.938
2018	5.167

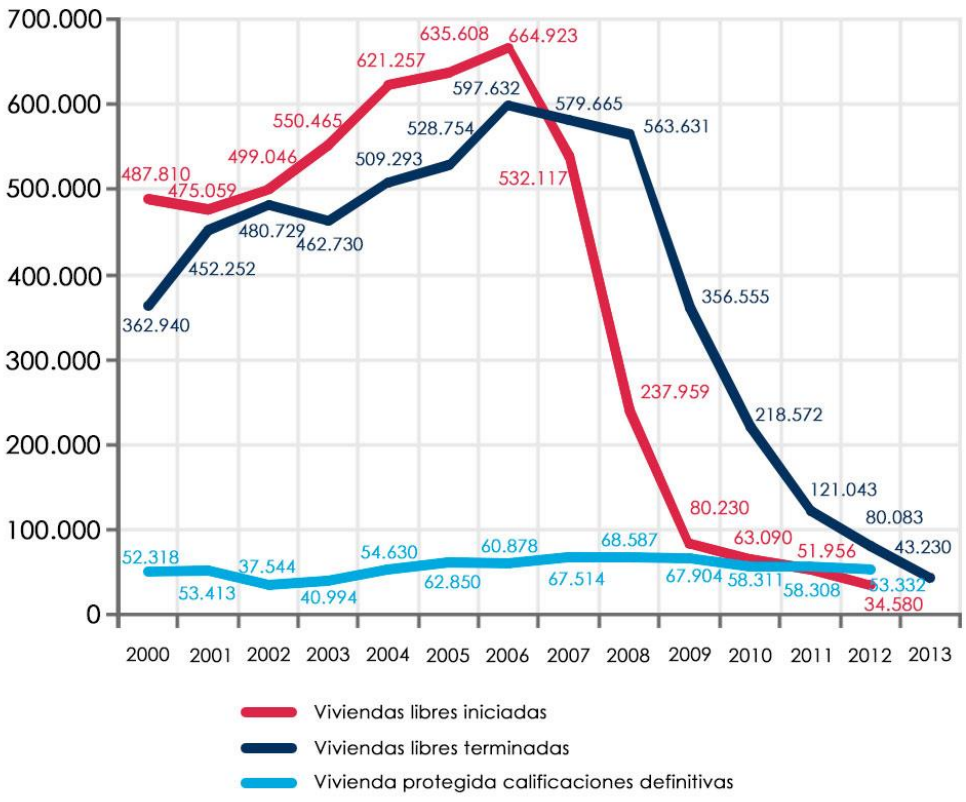
Fuente: Ministerio de Fomento

Vivienda protegida. Número de calificaciones definitivas
Planes estatales y planes autonómicos (1991-2017)



Fuente: Ministerio de Fomento

Evolución de las viviendas iniciadas y terminadas (2000-2013)



Fuente: Ministerio de Fomento

DEFENSOR DEL PUEBLO

ww.defensordelpueblo.es