

Trabajo Fin de Grado en Economía Curso 2018/2019

El acceso a la vivienda en España: problemática actual y propuestas de solución

Maira Juliana Arias Gómez

Director: Patxi Zabalo

Bilbao, septiembre de 2019

A Ander, que nunca le falte de nada; a Yadira, mi madre, por luchar cada día por nosotros y darme la oportunidad de estar aquí hoy, eres maravillosa; y a mi aita, por ser el pilar fundamental de mi vida y por darme siempre tanto amor y apoyo.

Resumen

Esta investigación se plantea la problemática de vivienda que presenta actualmente España, describiendo a los afectados y sus características, así como, las políticas de vivienda adoptadas por los diferentes gobiernos a nivel estatal, autonómico y local. El trabajo finaliza con unas propuestas de solución a la problemática mencionada.

Palabras clave: propiedad, alquiler, exclusión residencial, política de vivienda, viviendas sociales

Abstract

This research explains the current housing problem in Spain, describing those who are affected and their characteristics, and as well, the housing policies adopted by different governments at state, autonomous and local level. This study finish with suggested solution proposal for the housing problem nowadays.

Keywords: property, rental, housing exclusion, housing policy, social housing

Laburpena

Gaur egun Espainiak etxebizitza arloan duen arazoa azaltzen da, kaltetutakoek deskribapena eginez eta haien ezaugarriak azalduz. Bestalde, estatu-mailako gobernuek eta gobernu autonomiko eta lokalek hartu dituzten etxebizitza politikak azaltzen dira. Amaitzeko, ikerketa honek etxebizitza arloko arazoei ebazpen proposamenak aholkatzen ditu.

Hitz gakoak: jabetza, alokairua, egoitza-bazterketa, etxebizitza politika, etxebizitza-soziala

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. EL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA.....	2
2.1. Hogares en régimen de alquiler.....	3
2.2. Hogares en régimen de propiedad	7
3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA.....	15
3.1. Política de vivienda en España: contextualización	16
3.2. Políticas a nivel estatal y a nivel autonómico	19
4. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN	25
4.1. Marco legislativo, organizativo y de gestión.....	27
4.2. Alquiler social, rehabilitación integrada y el modelo Housing First: presupuesto y financiación.....	30
5. CONCLUSIONES	34
6. BIBLIOGRAFÍA	36

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tablas

Tabla 1. Instrumentos en política de vivienda, aplicación y funciones	25
Tabla 2. Motivos por los que se decide no alquilar las viviendas deshabitadas disponibles (porcentajes)	32

Gráficos

Gráfico 1. Hogares por régimen de tenencia de la vivienda en España, 2004-2017 (porcentajes).....	2
Gráfico 2. Tasa de sobrecarga del coste de la vivienda en alquiler a precio de mercado en la Unión Europea y en España, 2010-2017 (porcentajes)	4
Gráfico 3. Porcentaje del gasto en alquiler sobre el gasto total de los hogares por Comunidades Autónomas (2006-2018)	4
Gráfico 4. Hogares en régimen de alquiler según tipo de hogar, 2017 (porcentajes).	6
Gráfico 5. Parte de la población en riesgo de pobreza o exclusión social, 2009-2018 (porcentajes).....	7
Gráfico 6. Carga del coste de la vivienda de los propietarios con hipoteca pendiente como porcentaje del ingreso disponible, por quintil, 2014 (porcentajes) ...	8
Gráfico 7. Hogares por régimen de tenencia de la vivienda y tipo de hogar, 2007 y 2017 (porcentajes).....	8
Gráfico 8. Viviendas de Protección Oficial terminadas, 2000-2018 (número de viviendas)	9
Gráfico 9. Tasa de desempleo y tasa de morosidad, 2002-2019* (porcentajes)	10
Gráfico 10. Tasas anuales de variación del precio de la vivienda en España y en la Unión Europea, 2009-2018 (porcentajes).....	11
Gráfico 11. Deuda hipotecaria mediana de los hogares por percentiles y porcentaje del total de los hogares que tienen esa deuda, 2002-2014 (euros y porcentajes).....	12
Gráfico 12. Gasto en protección social por habitante en la UE-27 y en España, 2005-2016 (Estándar de Poder Adquisitivo)	17
Gráfico 13. Porcentaje de gasto público imputado al "acceso a la vivienda y fomento de la edificación" sobre el total de gastos del Estado, 2000-2018.....	21

1. INTRODUCCIÓN

La preeminencia en España de una cultura de la vivienda entendida como una inversión, y no como un derecho y un bien de uso, ha derivado en un modelo productivo que deja a un 22% de la población (un 40% en el primer quintil de ingresos) sin acceso a la propiedad (Lorenzo Gállico y Álvarez Moratiel, 2019). Profundamente lejos de lo cultural, este sistema es fruto de las políticas de fomento a la compra impulsadas por el Estado español, en el que juega un papel clave el sector privado. Es así que España cuenta con el mayor parque de viviendas per cápita de toda la Unión Europea (Trilla y Bosch, 2018). Como ya se desarrollará a lo largo de esta investigación el mercado de la vivienda está liberalizado a pesar de las grandes inversiones en vivienda de protección oficial que ha desembolsado el estado en la década de los setenta y la primera década del siglo XXI. Dejando así que el parque de alquiler social sea mínimo, al contrario que en otros países europeos. Precisamente, en el origen de este trabajo fin de grado se encuentra el enorme impacto que tuvo al irme de Erasmus a Francia y comprobar lo fácil y barato que era alquilar una vivienda allí con respecto a España, dotando de ayudas directas de un 40% de la totalidad de la renta pagada, para todos los que demandásemos una ayuda tuviésemos la nacionalidad que tuviésemos.

Por ello, el objeto de esta investigación es analizar los fallos del mercado de la vivienda en España, que el estado no ha sabido solucionar a través de una adecuada regulación y muchos sectores de la población sufren hoy a la hora de acceder a una vivienda, así como proponer algunas vías de solución para este acuciante problema social.

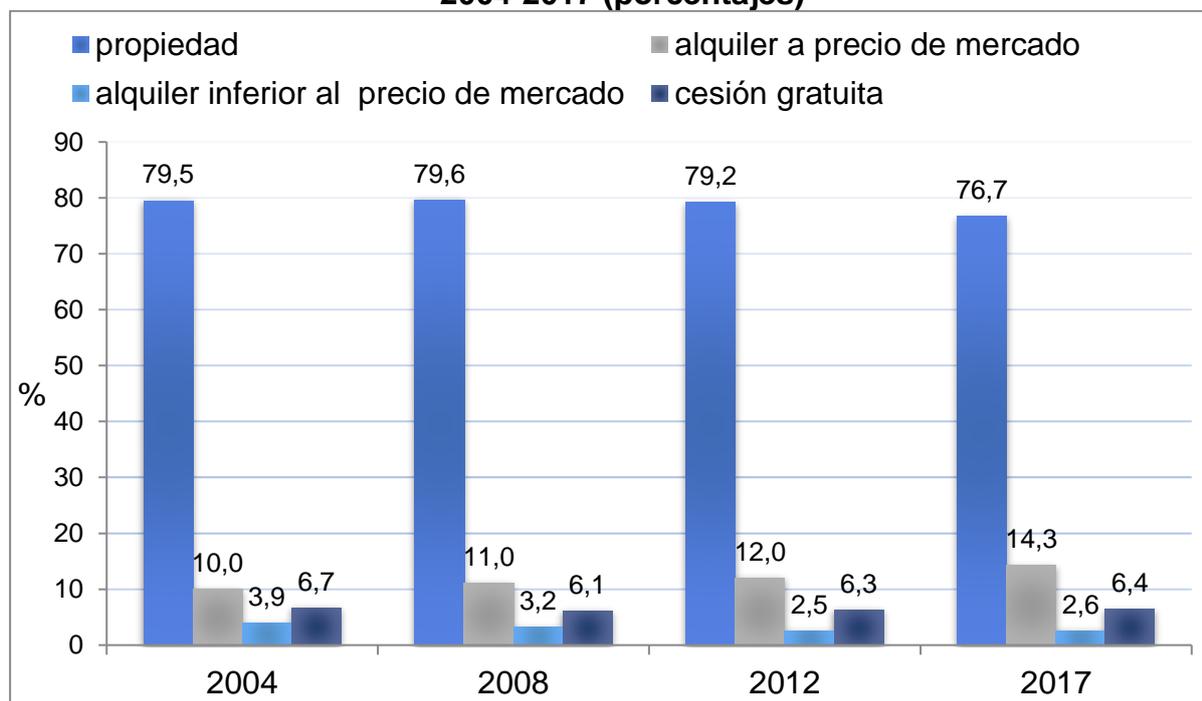
A pesar de ser un tema de enorme actualidad y gran importancia, recopilar información actualizada y generar un enfoque global de la situación no ha sido una labor nada fácil, teniendo que recurrir muchas veces a series temporales alejadas de la más reciente realidad. Por ejemplo, no he encontrado en ninguna estadística oficial la variación del precio de la vivienda en alquiler a precio de mercado ni un censo suficientemente actualizado del parque de vivienda. Así, además de buscar en la Biblioteca de la UPV/EHU y diversas bases de datos de internet, como Dialnet, libros y artículos académicos sobre este tema, he ido actualizando la información para esta investigación con recientes informes de instituciones oficiales como el Banco de España y el Ministerio de Fomento, datos del Instituto Nacional de Estadística, organizaciones privadas como la Fundación FOESSA, La Red Europea Contra la Pobreza, Intermón-Oxfam o la Fundación BBVA, y algunos artículos aparecidos en los medios de comunicación.

El trabajo se ha estructurado de manera que con apoyo en una perspectiva histórica se pueda entender la situación actual por la que atraviesa el sistema de vivienda español. Definiendo en primer lugar las personas que acceden a la vivienda y sus características según el tipo de tenencia más común. Continuando con las políticas en torno a las que gira la vivienda y los controles que han llevado a cabo las distintas administraciones. Y finalmente abordando la problemática que supone para los diversos colectivos que se encuentran en vulneración de un derecho tan primario como es la vivienda, y proponiendo soluciones que han tenido cabida en otros países y que han recomendado estudiosos del tema.

2. EL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA

Este apartado estudia las vías de acceso a la vivienda en España, que es el punto de partida para esta investigación. El Instituto Nacional de Estadística distingue cuatro tipos de tenencia de la vivienda: en régimen de alquiler a precio de mercado, en régimen de alquiler inferior al precio de mercado, en propiedad y de cesión gratuita. En las últimas dos décadas, el régimen de tenencia de la vivienda ha variado en relación a los ciclos económicos que hemos pasado. Sin embargo, como puede apreciarse en el gráfico 1, más de las tres cuartas partes de los hogares todavía accede a la vivienda en régimen de propiedad, aunque el alquiler ha adquirido y adquiere cada vez más peso en la sociedad.

Gráfico 1. Hogares por régimen de tenencia de la vivienda en España, 2004-2017 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Por ello, en lo que sigue de informe se va profundizar en el análisis de la forma en la que acceden los hogares a la vivienda. Así, en el primer subapartado se empieza por el análisis del parque de alquileres vigente. Porque, a pesar de los escasos datos oficiales que existen en España en este campo, es necesario definir los hogares que acceden de esta manera a la vivienda, ya que se concentra en familias que por su condición no pueden acceder a la compra de una vivienda por falta de recursos, tanto a largo como a corto plazo.

Y en el segundo subapartado se aborda el régimen de propiedad, ya que hay que definir la manera en la que más del setenta y cinco por ciento de los hogares acceden a su vivienda. Con los datos existentes en el Ministerio de Fomento, Instituto Nacional de Estadística, Banco de España y Eurostat, hay que valorar la variación del precio de la vivienda libre por m², el nivel de esfuerzo de las familias para comprar una vivienda y los tipos de hogares que acceden a las viviendas y las condiciones.

2.1. Hogares en régimen de alquiler

Desde 2001 hasta 2017, el alquiler como régimen de tenencia ha crecido un 5,9% y ha adquirido una mayor relevancia. Como podemos apreciar en el gráfico 1, ha disminuido de un 3,9% a un 2,6% el porcentaje de hogares que alquilan una vivienda por debajo del precio de mercado, y cabe destacar que entre este porcentaje se encuentran las familias que acceden a la vivienda en régimen de alquiler social. En España este último tiene un carácter residual, suponiendo solo un 1,5% del parque de viviendas principales, mientras que las ayudas al pago del alquiler solamente representan un 0,1% del PIB, cifras ambas muy inferiores a la media europea (Trilla Bellart y Bosch Meda, 2018).

En contraste, han aumentado los hogares que alquilan a precio de mercado en cuatro puntos porcentuales. Por otro lado, ha habido una subida de precios de los alquileres según fuentes de los principales portales inmobiliarios como Idealista o Fotocasa, las cuales no se ponen de acuerdo en cifras exactas ya que utilizan distintos métodos y distintas muestras a la hora de calcular el nivel de precio de alquiler en España.

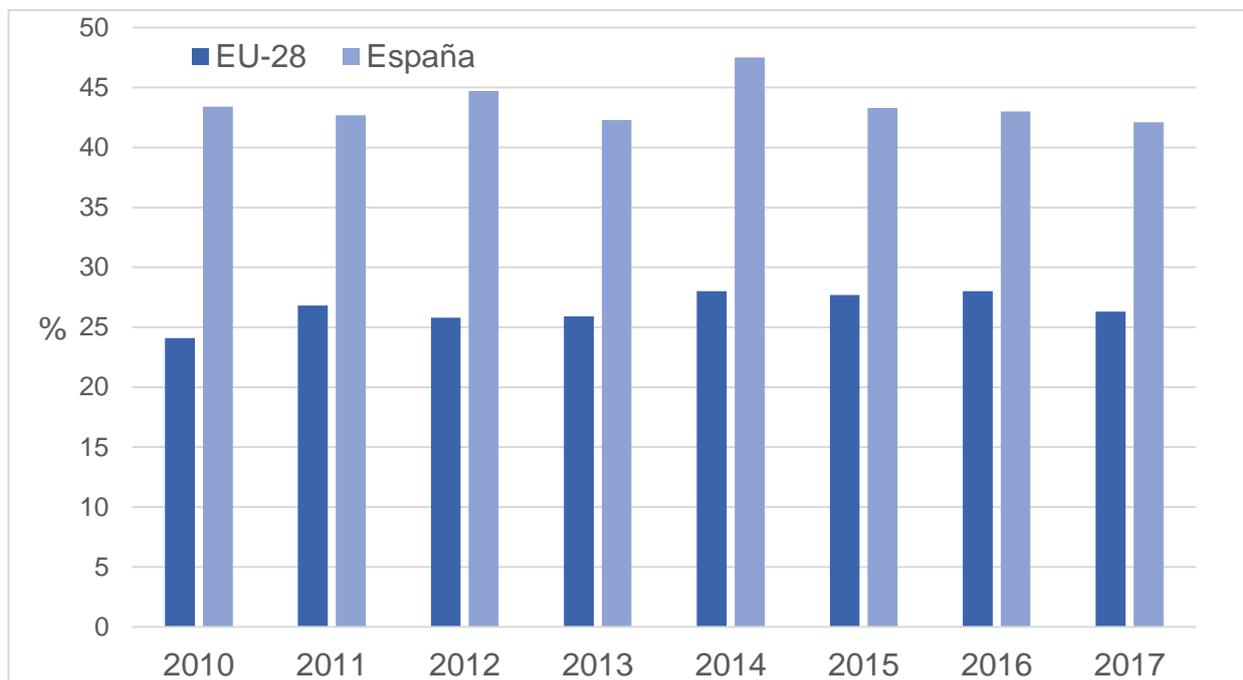
Se mencionan estas fuentes debido a que no existen todavía estadísticas oficiales en el ámbito del precio de alquiler, aunque si existen sobre los precios de compraventa de viviendas. Esto puede ser debido a que el régimen de alquiler ha sido minoritario desde principios del franquismo, pero ahora su creciente relevancia lo reclama y, de hecho, los últimos gobiernos lo han prometido (Aranda, 2018 y 2019). Y parece que en 2020 puede haber una estadística oficial sobre los precios de alquiler con base en el IRPF (Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas)¹.

No obstante, a día de hoy, seguimos sin tener claro en qué porcentaje han variado los precios, ni a nivel estatal, ni a nivel autonómico, lo que dificulta la regulación de los mismos, en tiempos en los que las ciudades más grandes de nuestro país, igual que las de otros países europeos, experimentan la falta de viviendas para el alquiler y eso hace que el precio ofertado suba. Además, el nuevo fenómeno de alquiler vacacional ha revolucionado las grandes ciudades, y muchos caseros han optado por alquilar las viviendas a visitantes por periodos vacacionales antes que ofertar sus casas como viviendas habituales para locales. En total, las empresas dedicadas al alquiler de la vivienda suponen un 9,3% del mercado en 2018, en contraste con la Administración pública que supone solo un 6,9%. Por otro lado, la mayoría de arrendatarios son particulares, un 81,5% (Ministerio de Fomento, 2019).

En esta línea, hay que destacar que en España la tasa de sobrecarga del coste de la vivienda de un inquilino que alquila una vivienda a precio de mercado es más del doble que la media de la Unión Europea. En el gráfico 2, vemos que el nivel de los inquilinos a nivel estatal que alquilan una vivienda a precio de mercado y tienen una sobrecarga que sobrepasa el 40%. Es decir, aproximadamente cuatro de cada diez españoles destinan más del 40% de su sueldo al pago del alquiler en contraste con el 25% de europeos que tienen una sobrecarga de esta magnitud en el coste de la vivienda en alquiler. Esto nos acerca a la realidad de los hogares que viven en régimen de alquiler a precio de mercado en España.

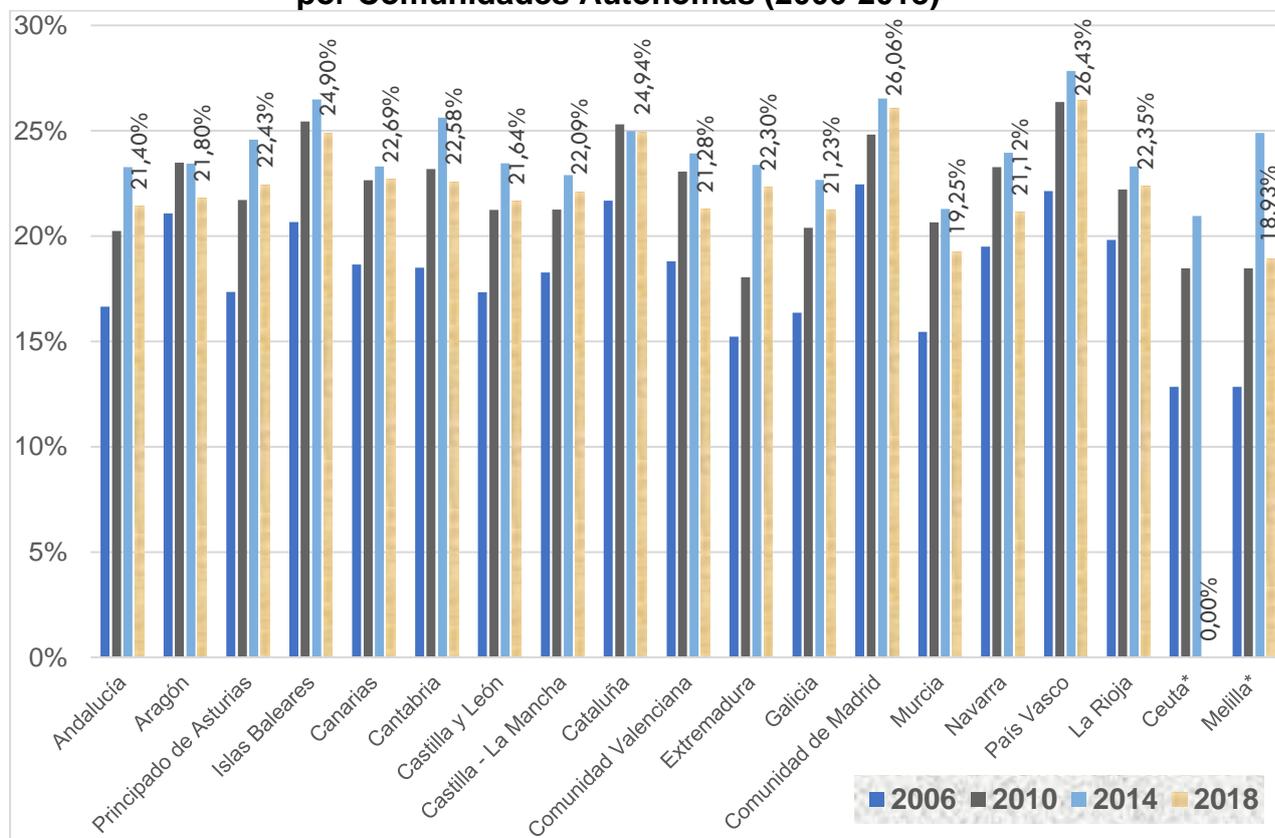
¹ “El Gobierno usará el IRPF para crea la nueva estadística de precios del alquiler” (*El País*, 29/07/2019).

Gráfico 2. Tasa de sobrecarga del coste de la vivienda en alquiler a precio de mercado en la Unión Europea y en España, 2010-2017 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

Gráfico 3. Porcentaje del gasto en alquiler sobre el gasto total de los hogares por Comunidades Autónomas (2006-2018)



* A partir de 2011 'Ceuta y Melilla' se publican por separado lo que ocasiona unos mayores errores de muestreo en ambas categorías.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.

Por otro lado, como se ve en el gráfico 3, existe gran disparidad entre las comunidades autónomas, existiendo hasta siete puntos porcentuales de diferencia entre el País Vasco y la ciudad autónoma de Melilla, donde más porcentaje del gasto se destina al alquiler y donde menos porcentaje se destina, respectivamente. En ese gráfico podemos ver también una tendencia positiva en todas las comunidades autónomas en el porcentaje del gasto destinado al pago del alquiler entre 2006 y 2018, alcanzando sus máximos en el 2014 y disminuyendo después, pero manteniéndose todavía muy por encima que en 2006. Además, las comunidades que más porcentaje del gasto destinan al pago del alquiler son Baleares, Cataluña, Madrid y País Vasco, también son aquellas en las que más rápido remonta el gasto en alquiler durante los últimos años, en parte debido al turismo.

Profundizando en lo anterior, según el VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social 2019 de FOESSA, un tercio de los hogares en los que los gastos de vivienda son excesivos² no puede llevar una dieta adecuada debido a todos los recortes que deben hacer. Los recortes más destacados se aprecian en la alimentación, que presentan un 57,4% de recortes en los hogares con gastos de vivienda excesivos frente al 13,6% de recortes en hogares sin gastos de vivienda excesivos; en vestido y calzado (75,8%) y en dinero para gastos imprevistos (73,5%). Además, añade el informe que el perfil medio de estos hogares está situado en el primer quintil de ingresos, en situación de exclusión severa y cuya persona de referencia tiene menos de 35 años y es extranjera (FOESSA, 2019).

Al mismo tiempo en un estudio para Oxfam-Intermón, Lorenzo Gállico y Álvarez Moratíel (2019) afirman que los mayores afectados por la calidad y estabilidad del alquiler y sus precios son jóvenes (47,9% de los jóvenes emancipados viven en alquiler a precio de mercado), familias monoparentales y hogares de menor renta. Y según datos del CIS (2018), el 42,3% de los inquilinos alquilan debido a que no tienen ingresos suficientes para comprar y un 13,1% lo ve como una solución temporal hasta poder comprar. Como señal de ello, en el gráfico 4 se muestra que el hogar que más vive en alquiler está formado por un adulto y uno o más niños, es decir, una familia monoparental.

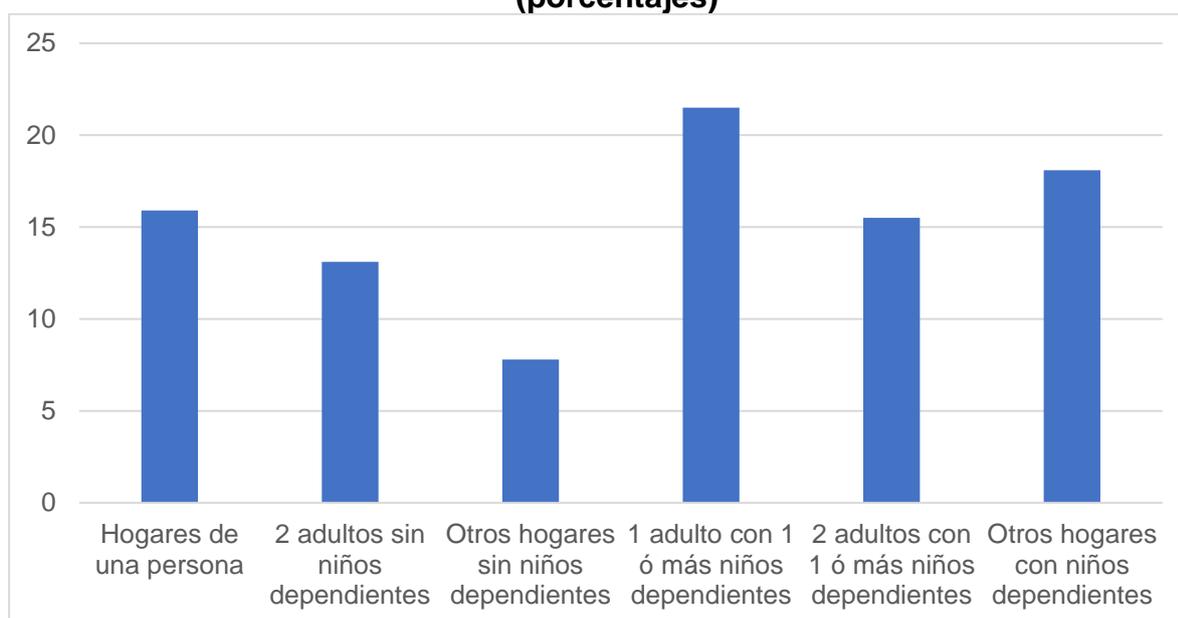
Hay que añadir que, según datos de la Encuesta Continua de Hogares (INE, 2017) el 83% de los hogares monoparentales están a cargo de una mujer, lo que demuestra una vez más la importancia del género. Les siguen con más de un 15% los hogares de una persona, que en su mayoría son jóvenes, y otros hogares con niños dependientes³ a su cargo.

En el caso concreto de los jóvenes, más del 40% los jóvenes emancipados accedían a la vivienda en propiedad hasta el 2013, año en el que se invierte esta tendencia que se puede apreciar desde principios de siglo, colocándose el alquiler a precio de mercado como primera opción a la hora de acceder a una vivienda: en 2016, el 50% (Lorenzo Gállico y Álvarez Moratíel, 2019). Cabe destacar que según los datos del primer semestre de 2015 del informe Observatorio de la Emancipación del Consejo de la Juventud Española, la tasa de emancipación disminuyó con respecto al 2014, con un resultado acorde a la difícil situación del alquiler en España: 8 de cada 10 jóvenes entre 16 y 29 años viven en casa de sus progenitores (CJE, 2015).

² Es decir, cuando hacen reducir los ingresos del hogar por debajo del umbral de pobreza extrema con umbral estable.

³ Se entiende por niño dependiente a todos los menores de 18 años y a las personas de 18 a 24 años económicamente inactivas para las que al menos uno de sus padres es miembro del hogar.

Gráfico 4. Hogares en régimen de alquiler según tipo de hogar, 2017 (porcentajes)

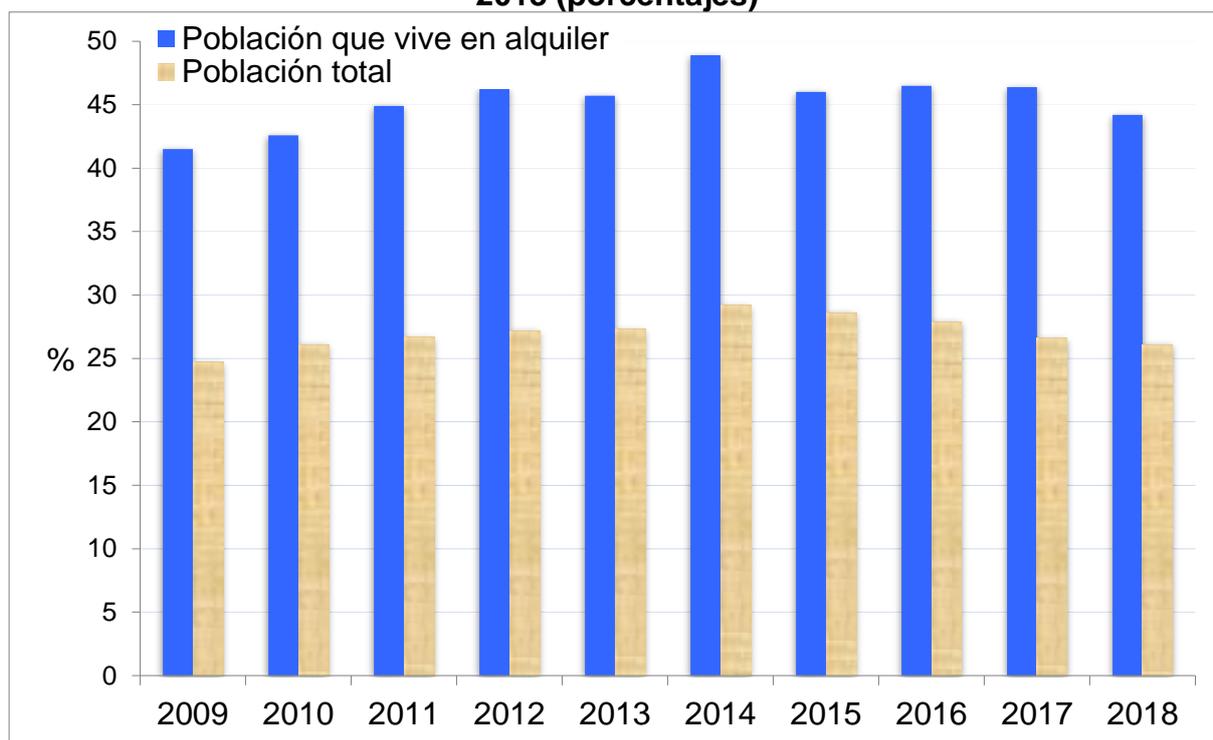


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.

¿Pero, la situación de las personas que viven en alquiler a precio de mercado es tan alarmante? Pues sí. Como puede verse en el gráfico 5, en 2018 el 44,2% de las personas que vivían en alquiler se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social⁴, frente al 26,1% del promedio de la población residente en España. Y desde 2009 la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de las personas que viven en alquiler se ha mantenido más de 15 puntos porcentuales por encima del promedio de la población, lo que se traduce en que es un colectivo sumamente castigado, vulnerable y desprotegido de la sociedad, y que desde luego necesita una respuesta por parte del Estado. Sin embargo, desde principios de la democracia los gobiernos se han desentendido de esta cuestión, que se desarrollará en el siguiente apartado: políticas de vivienda.

⁴ De acuerdo con Eurostat, el *riesgo de pobreza o exclusión social* hace referencia a la situación de las personas que tienen unos ingresos inferiores al 60% de la mediana, puedan estar en privación material severa y/o que vivan en un hogar con baja intensidad de trabajo. También es conocida como la tasa AROPE.

Gráfico 5. Parte de la población en riesgo de pobreza o exclusión social, 2009-2018 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

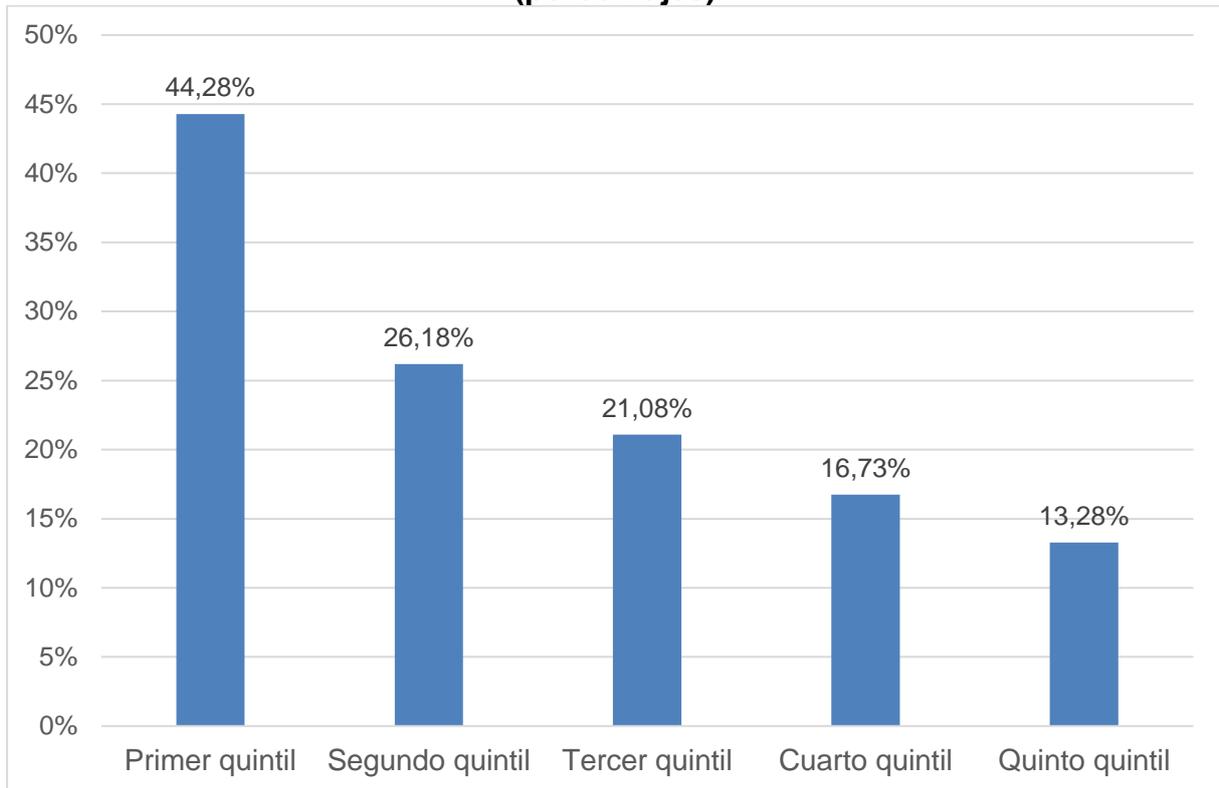
2.2. Hogares en régimen de propiedad

Este subapartado aborda la vía por la que acceden más de tres cuartas partes de los españoles a la vivienda. Es una de las cifras más altas de la Unión Europea, y es que los españoles ven la vivienda como una inversión y no como un derecho.

Sin embargo, tras la crisis del 2008 y de la gran sobreproducción de viviendas que hubo, el sistema nos ha dejado entre tres y cuatro millones de viviendas vacías y un 22% de la población incapaz de acceder a una vivienda en propiedad. En este sentido, los mayores afectados han sido los hogares más pobres, pertenecientes al primer y segundo quintil, como se ve reflejado en el gráfico 6, donde la carga del coste supone para el primer quintil un 44,28% de su renta disponible. Además, se aprecia una gran desigualdad a la hora de afrontar el pago de la vivienda, a mayores ingresos la carga es mucho menor.

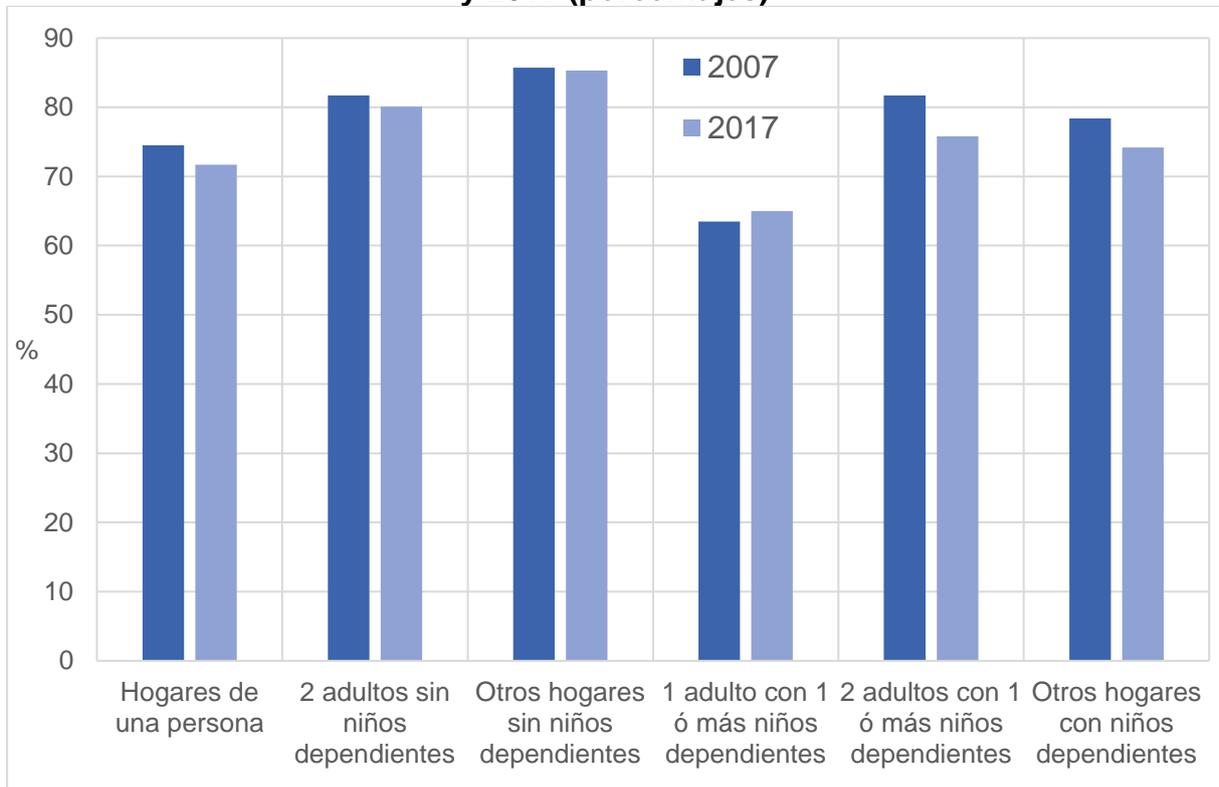
En 2014 esta situación suponía una tasa de riesgo de pobreza del 16,8% y una tasa de sobrecarga del 9% del total de los propietarios con hipoteca pendiente. Estas cifras han disminuido en 2017 hasta un 15,9% y un 4,5% respectivamente, y en comparación con los hogares en régimen de alquiler suponen una menor exposición ante la exclusión y la pobreza, pero persiste por encima del 15% desde principios de siglo.

Gráfico 6. Carga del coste de la vivienda de los propietarios con hipoteca pendiente como porcentaje del ingreso disponible, por quintil, 2014 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.

Gráfico 7. Hogares por régimen de tenencia de la vivienda y tipo de hogar, 2007 y 2017 (porcentajes)

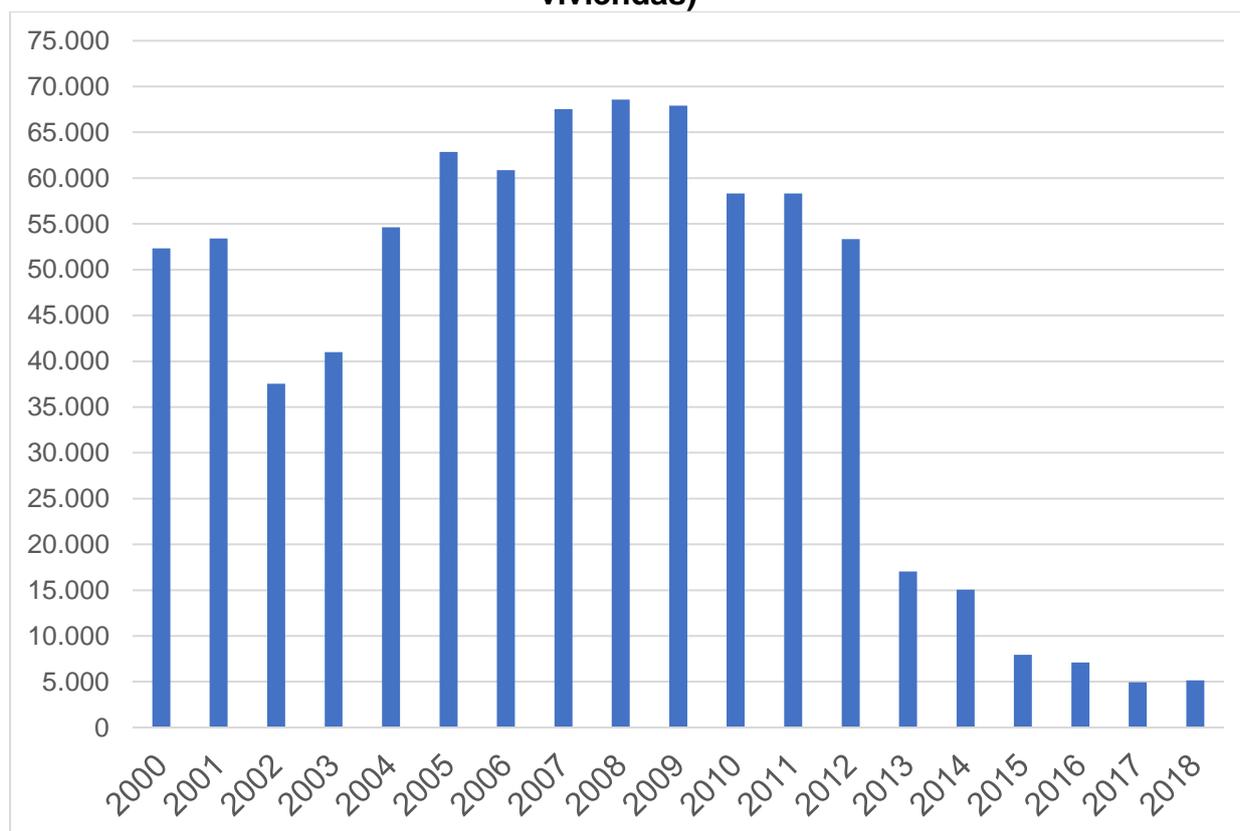


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.

En cuanto al acceso a la vivienda por tipo de hogares, tenemos que solo un 65% de las familias formadas por un adulto con uno o más niños dependientes puede acceder a una vivienda en propiedad, seguida por un 71,1% de los hogares formados por una persona de menor a mayor accesibilidad a la propiedad. Lo que se traduce una vez más en familias monoparentales y jóvenes en su mayoría. En el gráfico 7 se puede apreciar cómo estas cifras apenas han variado desde hace una década.

Como ya ha destacado un reciente estudio publicado por el Banco de España, las familias con menos recursos, además, se han visto afectadas por la drástica reducción de la Vivienda de Protección Oficial (VPO) desde 2013 (véase gráfico 8). Teniendo en cuenta que en España aproximadamente el 80% de ellas son viviendas en venta, no ha podido funcionar este mecanismo para facilitar a estas familias el acceso a la vivienda. El máximo de viviendas protegidas sobre el total de construidas se alcanzó en 2012 con casi un 40%, bajando hasta un 8% en 2018, con un total de solo 5.176 viviendas protegidas. Lo que supone un cambio dramático para las familias que no pueden acceder a viviendas en propiedad a precio de mercado (López-Rodríguez y Matea, 2019). Pero este asunto se abordará en mayor medida en el siguiente apartado: la política de vivienda en España.

Gráfico 8. Viviendas de Protección Oficial terminadas, 2000-2018 (número de viviendas)



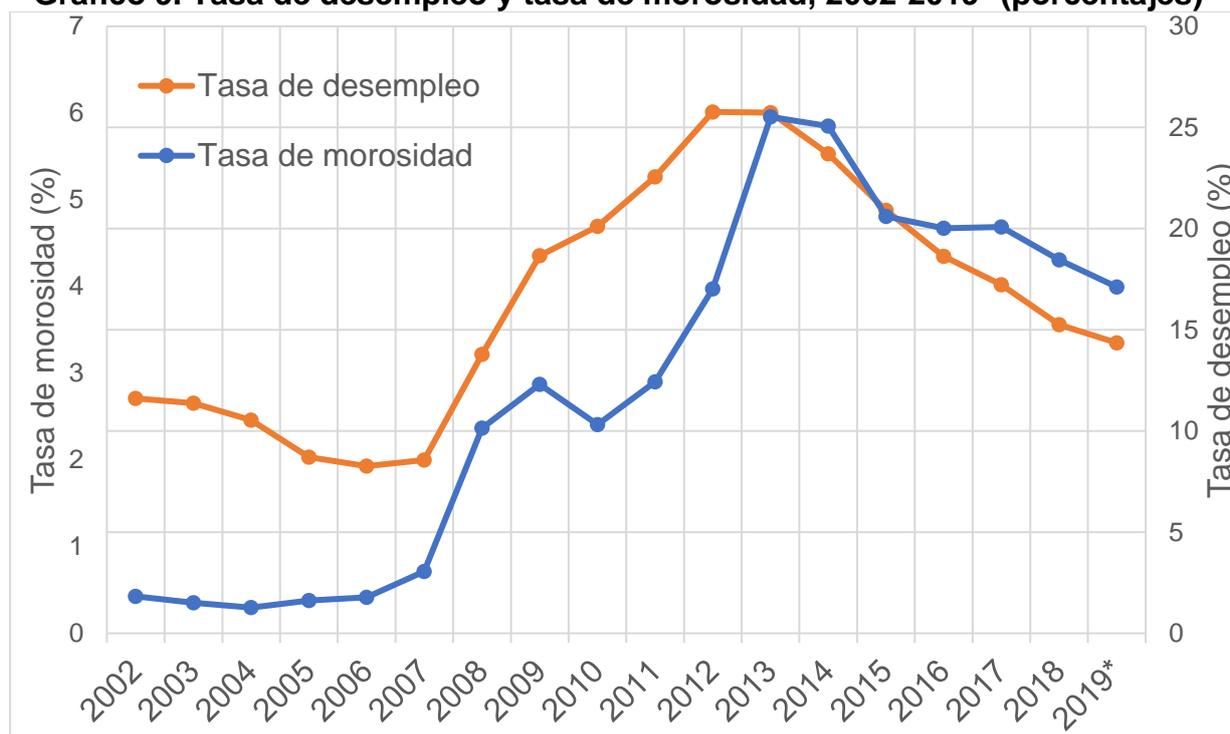
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento.

En cuanto a la financiación, los préstamos para la compra de vivienda suponen el 39% del crédito total concedido por la banca española entre 2001 y 2017; un 52% suponen las actividades productivas y el 5% otras inversiones de los hogares (rehabilitación de viviendas y compra de bienes de consumo duraderos) (Banco de España, 2018). Lo que demuestra que el bien duradero es el que más invierten los

españoles es la vivienda. Por lo que, si se ven afectados por el paro, el trabajo precario y la baja cuantía para casos de emergencia de las prestaciones públicas, es su derecho a la vivienda el que se ve amenazado al no poder pagar en total o a tiempo las cuotas del crédito hipotecario.

Analizando las tasas de morosidad de los créditos concedidos para compra de vivienda y de las actividades empresariales, encontramos que la tasa es tres veces menor (la tasa media interanual) que la de actividades empresariales. Esto significa, por tanto, que las familias hacen todo lo que está en su mano para pagar la vivienda porque es un bien del que no pueden prescindir, de primera necesidad, al contrario que las empresas que pueden declararse en quiebra sin que los accionistas de las mismas vean sus bienes personales perjudicados. Además, como podemos ver en el gráfico 9, la tasa de morosidad tiene una correlación positiva y fuerte con la tasa de desempleo. Así, en 2013 ambas alcanzan su máximo con un 5,96% de morosidad y una tasa de 25,73% de desempleo. Lo que explica que entre 2011 y 2013 se registrasen los máximos de desahucios por impago de las cuotas hipotecarias, 252.117 en concreto, una media de 230 familias por día. Y, por otro lado, podemos ver que ha descendido más el paro que la tasa de morosidad, lo que se traduce en un trabajo precario que no consigue cubrir los gastos que conlleva el pago de una vivienda.

Gráfico 9. Tasa de desempleo y tasa de morosidad, 2002-2019* (porcentajes)



*Tasa de morosidad y desempleo del primer trimestre del 2019.

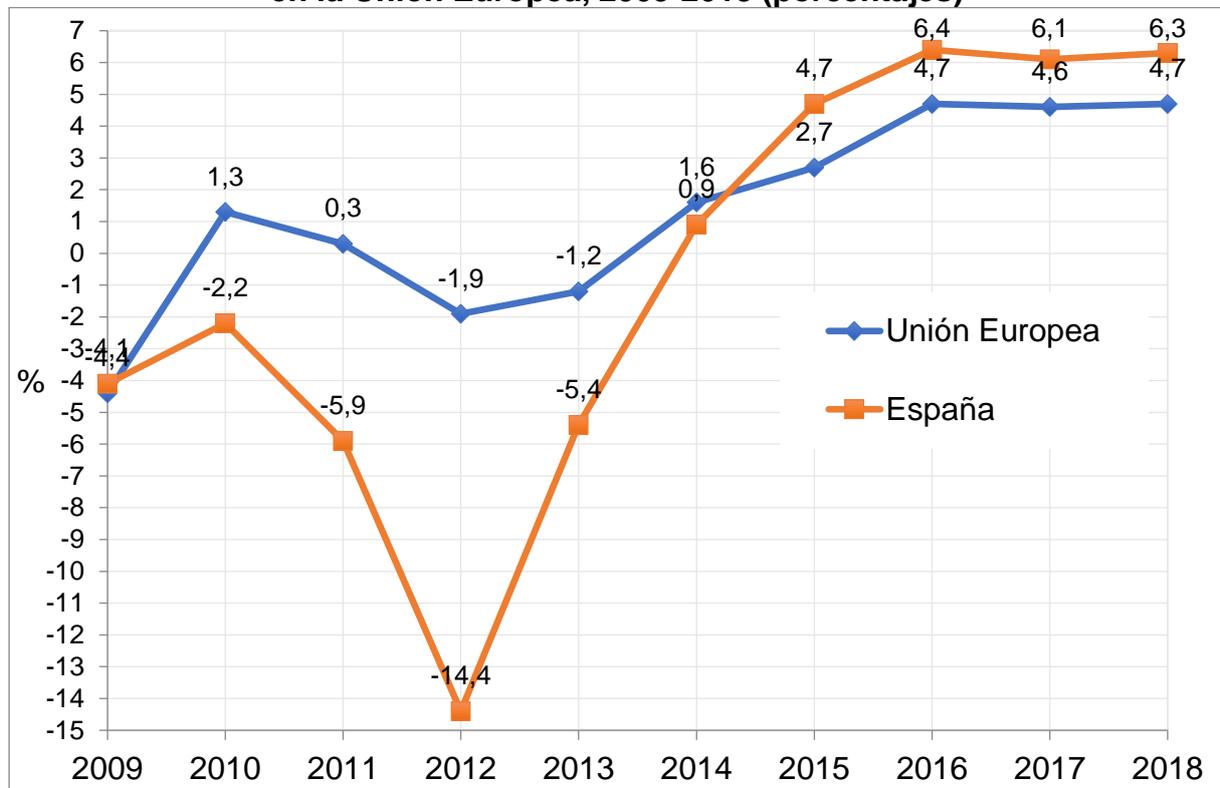
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE y del Banco de España.

Por otra parte, los precios de la vivienda no paran de subir, por lo que algunos expertos aluden a la recuperación inmobiliaria. Sin embargo, como advierte un informe de la Red Europea contra la Pobreza (EAPN, por sus siglas en inglés), que los precios suban no indica que las familias sean las que estén comprando vivienda. Y afirma que son los fondos de inversión los que están detrás de estas cifras. En concreto, en 2015 el 18% de las compraventas de vivienda las realizaron personas extranjeras (Llano Ortiz, 2018).

A pesar de ello, y recordando lo arriba citado, las administraciones que cada año minoran las viviendas públicas, se han visto envueltas en la venta de viviendas públicas a fondos extranjeros. Un caso conocido, es el de las 1.860 viviendas de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid que se vendieron a dos sociedades del conocido fondo Blackstone y las 2.935 del Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid. Blackstone por su parte, es el fondo de inversión que posee más viviendas en España, situándose en cerca de 40.000 viviendas. A esta sociedad neoyorquina le sigue Lone Star, el fondo tejano que ronda las 34.000 propiedades. Y como estas hay otras que poseen un menor parque de viviendas y que las compran cuando el país se encuentra en crisis para luego venderlas más caras cuando salen de ella (Bayona, 2018; Jurado, 2019).

Es necesario mencionar, que entre 1997 y 2008 España se encontraba entre los tres países europeos en los que más ha subido el precio de la vivienda nueva. Sin embargo, España se encuentra entre los países donde menos ha crecido el índice del precio de la construcción residencial, por lo que la subida de precio no tiene relación con el incremento en los precios de los materiales ni de la mano de obra. Teniendo en cuenta que los gastos en la producción inmobiliaria residencial están conformados por la mano de obra, el precio de los materiales, el valor del suelo y el beneficio del promotor, se puede deducir que el incremento del precio de la vivienda es fruto del aumento del precio del suelo y/o beneficio del promotor (Rodríguez, 2010).

Gráfico 10. Tasas anuales de variación del precio de la vivienda en España y en la Unión Europea, 2009-2018 (porcentajes)



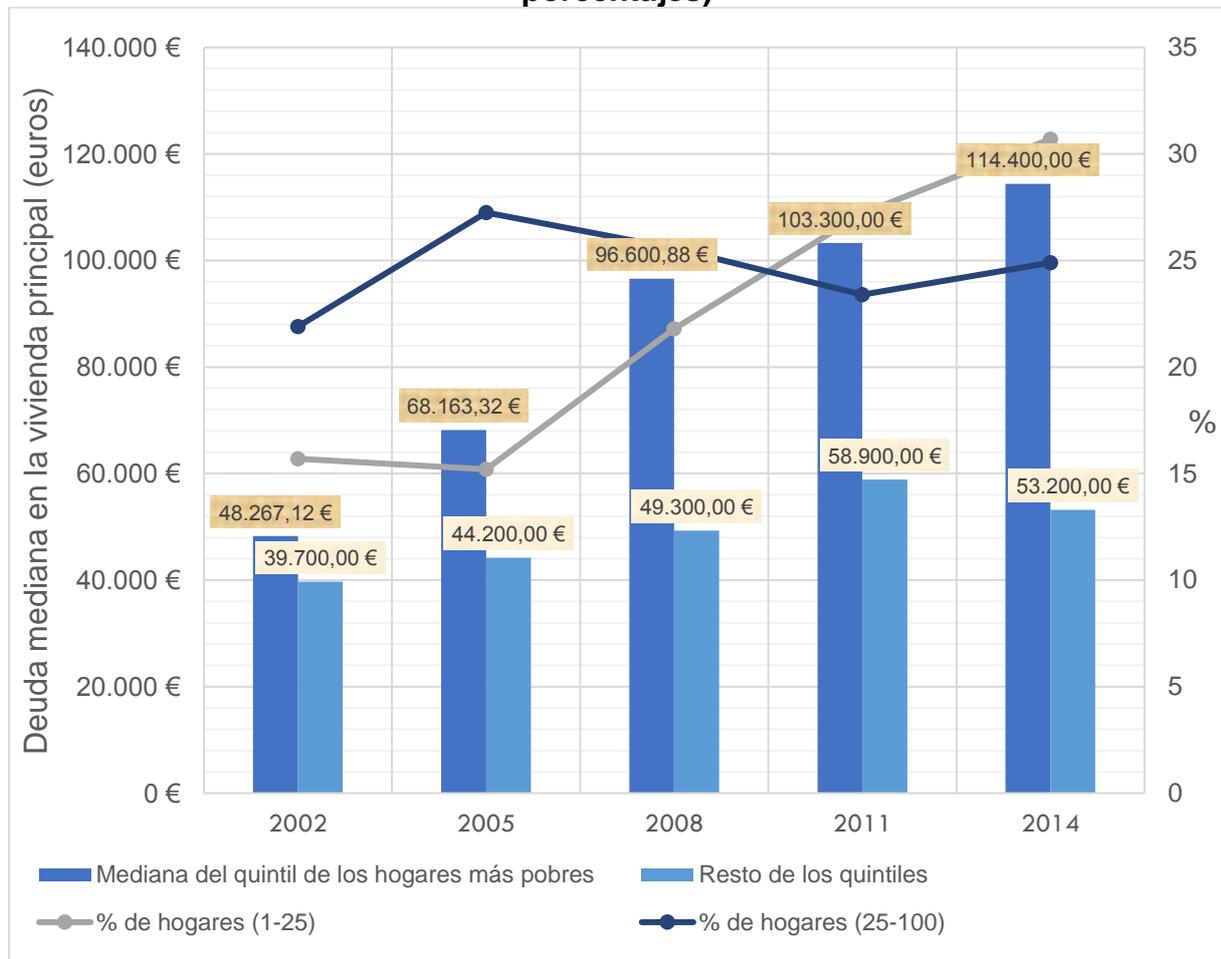
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT.

El gráfico 10 muestra los cambios que ha sufrido el precio de la vivienda por metro cuadrado a partir de 2009, y la comparación con el resto de países de la Unión Europea. España presenta hasta el 2012 una bajada de precios en picado, el

llamado pinchazo de la burbuja inmobiliaria. A partir del 2014 crece hasta avanzar a más de un 6% anual durante los últimos años. Además, podemos apreciar cómo la subida de precios en la UE es más suave que la de España, que presenta cambios dramáticos que se traducen en inestabilidad en un mercado tan importante como es el inmobiliario en España, con tres de cada cuatro familias que dependen expresamente de este.

Por último, como se puede apreciar en el gráfico 11, muchos españoles han sufrido estos incrementos en los precios de la vivienda, aunque no todos por igual. Concretamente, esto se puede apreciar en la deuda que presentan estos por la adquisición de la vivienda principal en el año 2014, según datos de la Encuesta Financiera del Banco de España. No solo ha aumentado la deuda, sino que el porcentaje de las familias que tienen esta deuda también se ha incrementado, aunque más significativamente en los hogares que pertenecen al primer quintil según la distribución de riqueza neta.

Gráfico 11. Deuda hipotecaria mediana de los hogares por percentiles y porcentaje del total de los hogares que tienen esa deuda, 2002-2014 (euros y porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Financiera de las Familias, Banco de España.

En concreto, este sector más pobre de la población ha alcanzado un 30,7% de familias que tienen una deuda mediana total de 114.400€, más del doble que en 2002, tanto en el total de la deuda como el porcentaje de familias que tienen esta deuda. Esto puede ser producto del incremento de la desigualdad en el reparto de la

riqueza, que se ha reflejado en 2014 con una carga de deuda superior a tres veces su renta anual en el 52% de los hogares más pobres, donde el 21% de ellos pagaba unos intereses anuales que superaban el 40% de sus ingresos anuales. En contraste, el porcentaje de familias pertenecientes al resto de quintiles, incluidas las familias más pudientes, muestra una evolución mucho más razonable en el tiempo. En la última década su deuda ha ido creciendo, pero en cantidades menores que las del primer quintil, y el porcentaje que la tiene ha crecido, pero en tan solo un 3%.

También puede explicar la enorme distancia entre los hogares más pobres y los demás, el hecho de que en el caso español el desahucio de la vivienda por impago no anula la deuda hipotecaria, manteniéndola y en algunos casos incrementándola. Y ello pese a las buenas intenciones del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, también llamado código de buenas prácticas, que “establece [...] diversos mecanismos conducentes a permitir la restructuración de la deuda hipotecaria de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago [...] al que, voluntariamente, podrán adherirse las entidades de crédito y demás entidades que, de manera profesional, realizan la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios”, que en algunas comunidades autónomas se ha aplicado y en ciertos periodos, pero no en todos los casos. Además, con la caída de los precios que hubo entre 2009 y 2013 muchas familias no pudieron deshacerse de su deuda ni si quiera vendiendo su casa. Principalmente por esta razón, el sistema hipotecario español no ofrece beneficios a los deudores que hagan que estos acepten voluntariamente una ejecución hipotecaria. Ya que han de seguir pagando los intereses que les imponen las entidades que les ofertaron el crédito, aun quedándose sin techo (Cano y Etxezarreta, 2014; Colectivo IOÉ, 2018).

Al mismo tiempo, se siguen arrastrando errores cometidos desde la burbuja inmobiliaria y que perjudicaron a las familias que pidieron un préstamo hipotecario antes de 2011. Uno de los más graves es el mantenimiento del Índice de Referencia del Préstamo Hipotecario (IRPH), algo de lo que se está tratando bastante en los últimos años. La Orden EHA/2899/2011 de protección y transparencia del cliente de servicios bancarios modificó ciertos índices para adaptarlos a la integración de mercados europea, incrementar las alternativas y que fuesen realistas con respecto al coste de obtención de recursos por las entidades de crédito. Bajo la nueva normativa solo quedó el IRPH de tipo medio del conjunto de entidades de crédito, desestimando los IRPH de bancos, cajas y CECA. Dicha orden entró en vigor el 29 de abril de 2012, y desde entonces no se permitía imponer los índices que se habían prohibido para los nuevos créditos. No obstante, estos se podían mantener para los concedidos hasta el momento de determinar que debía hacerse durante la transición. La Ley Omnibus (Ley 14/2013 de 27 de septiembre) que se aprobó en 2013 estableció que a partir de la siguiente revisión que se hiciera deberían cambiar el índice por el IRPH de tipo medio del conjunto de entidades. Sin embargo, algunas entidades han mantenido dichos índices congelados, basándose en la siguiente cláusula hipotecaria “la perduración de la aplicabilidad al crédito/préstamos del último tipo de interés nominal anual que haya ido posible calcular”, algo que resulta inadmisibles ya que dicha congelación es nula. No pueden hacerlo porque la persona contrató una hipoteca con un tipo variable y no pueden aplicarle un tipo fijo, como tampoco pueden aplicarle un índice de referencia que ha quedado prohibido por ley (Romero, 2017).

Hasta ahora los tribunales españoles han dictado sentencias contradictorias sobre la validez del uso del IRPH, estando pendiente de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que se espera para principios de 2020 y de la que depende la suerte del millón de hogares afectados por este índice. Y lo que está en juego es mucho dinero: de acuerdo con fuentes de la banca española, entre 7.000 y 44.000 millones de euros, según el grado de retroactividad que pudiera tener que aplicarse en su caso⁵.

En definitiva, las personas que acceden a la vivienda en propiedad sufren también los fallos de mercado y la falta de intervención por parte del Estado en la regulación de las leyes hipotecarias. Muchas de estas familias no solo han visto vulnerado su derecho a la vivienda y el de sus avalistas en algunos casos, sino que lo han pagado con el endeudamiento y la carencia en otros bienes básicos como consecuencia del hecho dramático que es quedarse sin casa y seguir estando endeudado. Se ve claramente que este sistema ha girado la balanza a favor de las clases más ricas, generando más pobreza en las familias más necesitadas. Sigue existiendo especulación en los precios y es necesario frenar este afán por mercantilizar la vivienda para que otras generaciones no tengan que padecer lo que se ha vivido en las últimas dos décadas. El Estado tiene que formar parte de manera activa en la protección de los derechos de sus ciudadanos, y responder a todas las amenazas que puedan suponer una vulneración de los mismos.

⁵ *El País*, 25/02/2019.

3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

La Constitución española de 1978, establece que el acceso a la vivienda constituye uno de los pilares básicos de la inserción social y de la calidad de vida, y otorga por tanto a toda la ciudadanía el “derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”. Por lo que, “los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación” (art. 47). Sin embargo, no parece haberse cumplido este derecho constitucional. En este apartado se abordarán las políticas que han adoptado las administraciones públicas y que no han sido suficientes para remediar la falta de vivienda para todas aquellas familias desahuciadas o sin habitabilidad por lanzamientos.

Como ya se ha señalado anteriormente, el modelo franquista de apoyar la construcción de viviendas en propiedad se ha mantenido hasta ahora. La política de vivienda aplicada a partir de la transición, por tanto, ha estado al servicio de este modelo. Hasta los años ochenta, la problemática se centraba en la escasez de viviendas, por lo que el Estado central financiaba a los compradores privados mediante deducciones en el IRPF o a través de subvenciones directas, y a los promotores privados de vivienda a través de la llamada “ayuda a la piedra”. Y al contrario que el resto de países europeos, España no invirtió en la construcción de un parque social de vivienda en régimen de alquiler. Tampoco promovió el alquiler privado que quedó estancado con la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946, que estableció la congelación de los precios y la prórroga indefinida de los contratos mediante unas condiciones rígidas. Lo que supuso pasar de un parque de viviendas en alquiler en 1950 del 51% del total al 21% en 1981 (Colectivo IOÉ, 2018).

La emigración campo-ciudad, el incremento de las rentas familiares y la política de vivienda aplicada produce un incremento en la demanda de vivienda. Pasando a ser las viviendas secundarias en 1960 de 3,3% a 12,8% en 1981 y las viviendas vacías de 4,3% a 16,2%, respectivamente. Por ello, a partir de los años ochenta, los planes fueron rebajando la aportación para la construcción de Viviendas de Protección Oficial y se dirigieron más a la rehabilitación del parque de viviendas ya existentes. Además, con el Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, intentaron promocionar el mercado de alquiler permitiendo fijar libremente el precio y dejando que los contratos tengan “la duración que libremente estipulen las partes contratantes, sin que les sea aplicable forzosamente el régimen de prórroga”. A pesar de ello, la ley produjo una situación en la cual los precios del alquiler resultaban ser inaccesibles para los nuevos alquileres en contraste con los alquileres de “renta antigua”, sobre todo en las grandes ciudades (Colectivo IOÉ, 2018).

Por su parte, en el nuevo estado de las autonomías, la política de vivienda esta considerablemente descentralizada, dotando a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos de funciones como el cobro de los tributos locales asociados a la construcción (licencias de obra), transmisión (impuesto de plusvalías), y al mantenimiento de viviendas (impuesto de bienes inmuebles, IBI). Por ello, este apartado se organiza de la siguiente manera: en el primer subapartado abordaremos la política de vivienda en España en contextualización y en el segundo subapartado, la política de vivienda a nivel estatal y a nivel autonómico.

3.1. Política de vivienda en España: contextualización

En los años previos a la crisis del 2008, concretamente en el 2005, España era el país de la UE-15 con más viviendas principales en propiedad (82%), seguido de Portugal y Grecia. En contraste con otros países que apostaron por el alquiler, que lo encabezaba Alemania (57%); Francia, Holanda, Dinamarca, Suecia y Austria con tasas por encima del 40% de viviendas en alquiler; y Finlandia, Reino Unido y Bélgica con tasas por encima del 30%. España y Grecia por su parte, eran los países que tenían tan solo un total de viviendas en alquiler social del 1% sobre el total de construidas (Pittini y Czischke, 2007), teniendo en cuenta que la media europea de viviendas en alquiler social en aquel momento era del 9%. En el caso de Francia, nuestro país vecino, era del 19%.

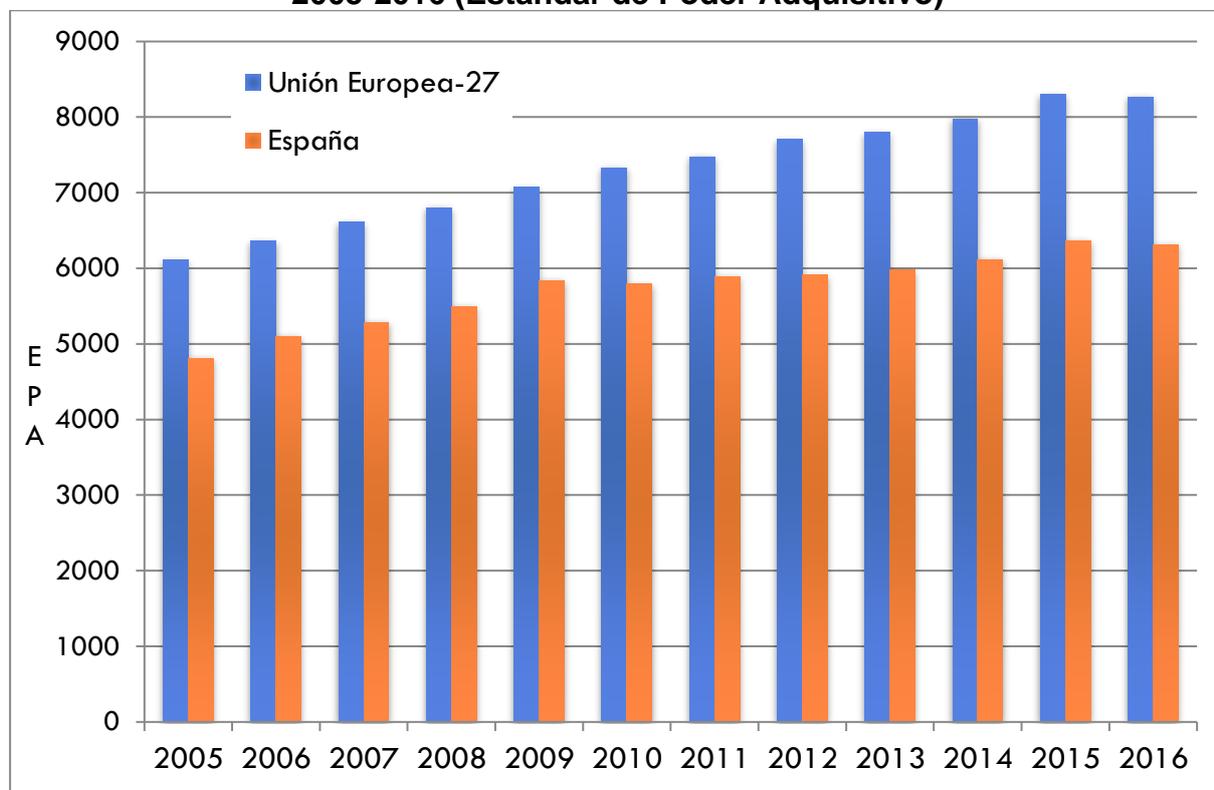
Para entender mejor las diferencias entre los países de la Unión Europea, el Observatorio Europeo de la vivienda Social del CECODHAS5, clasifica la política de vivienda en Europa según el enfoque de la población a atender que los divide en dos grupos: *Universalista* y *Focalizado*, y a su vez, este último lo distingue en: *Generalista* y *Residual*. En los países con enfoque *Universalista* tienen como objetivo proveer a toda la población con vivienda de calidad a un precio asequible, la vivienda además se considera una responsabilidad pública y se entrega a través de empresas municipales de vivienda entre los cuales sitúan a Suecia, Holanda y Dinamarca. Los países que entran en esta categoría muestran una mayor proporción de viviendas de alquiler, y el sector de alquiler social domina en términos de tamaño al sector privado de alquiler, que además suele estar regulado. Mientras que, el enfoque *Focalizado*, trata el concepto de vivienda social centrándose en la atención de grupos excluidos del mercado tanto por escasez de recursos económicos o por otros aspectos sociales. En esto, por tanto, reside la diferencia entre el focalizado generalista y el focalizado residual, mientras que el primero sigue la original tradición de vivienda social en Europa occidental (es decir, vivienda para trabajadores o grupos de ingresos medios), este último corresponde a una categoría de beneficiarios mucho más restringida, generalmente hogares muy vulnerables que dependen en gran medida de los beneficios estatales, y este es el caso de España (Pittini y Czischke, 2007). Que cada día tiene un parque de vivienda social más residual y menos generalista por la reducción de gasto público y la correspondiente caída de la construcción de nuevas viviendas protegidas.

Esto se podría explicar debido a que las viviendas sociales construidas en el resto de Europa promovían una cultura de vivienda en alquiler ya durante toda la segunda mitad del siglo XX. La población de estos países europeos era capaz de percibir el alquiler como una oportunidad más y no como la única salida a una insolvencia económica como en España (Rodríguez Alonso, 2010). En cambio, los instrumentos de política de vivienda en España se han basado en la vivienda protegida de compraventa impulsada mediante un sistema de ayuda a la construcción. La cual ha contado con dos mecanismos que han impedido su mantenimiento y sostenibilidad en el tiempo: los plazos de calificación de viviendas y la liberalidad en la autorización de descalificaciones de viviendas antes del plazo de expiración de su calificación. Mecanismos que han conseguido que hoy el parque de vivienda protegida sea ínfimo si se le compara con el total de 6.653.510 viviendas que han sido construidas entre 1940 y 2011, un 53% del parque total de viviendas construidas en estos años (Trilla y Bosch, 2018).

El problema subyace en el poco control público posterior que han tenido las viviendas de protección oficial, que si se hubieran sometido a un sistema de larga duración de sus calificaciones hoy tendríamos cerca de un 40% de las viviendas principales como parque público de vivienda (Trilla y Bosch, 2018). Es importante subrayar la importancia que tienen los mecanismos de control posteriores a las adjudicaciones de las viviendas y de la propiedad. Ya que el gasto público que va en cada vivienda protegida es patrimonio colectivo, por lo que no debería perder su condición de vivienda pública. Esto, permitiría a través de una rotación el acceso a la vivienda a muchas familias que buscan exclusivamente el valor de uso y no la vivienda como activo. Tampoco se trata de imposibilitar su venta, se trata solo de impedir su descalificación para asegurar que se obtiene la mayor plusvalía de estas, que es en definitiva la finalidad de su construcción.

Pero a sabiendas de las malas decisiones en política de vivienda, el siglo XXI no trajo ningún cambio de dirección. En 1998 se castigó de nuevo a las familias que vivían en régimen de alquiler con la eliminación de la deducción fiscal por alquiler en el Impuesto sobre la Renta (Ley 40/1998, de 9 de diciembre). Desde principios del siglo, además, se refleja como España se ha mantenido muy por debajo de la media europea en gasto para la protección social por habitante en comparación con el resto de países de la zona euro, otra consecuencia más de la aplicación de este sistema dirigido a la clase media y alta (véase gráfico 12). Así, la media europea ha crecido en mayor medida que la española, situándose en 2016 casi dos mil euros más per cápita por encima que España.

Gráfico 12. Gasto en protección social por habitante en la UE-27 y en España, 2005-2016 (Estándar de Poder Adquisitivo)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT.

Por un lado, en el ciclo de mercado inmobiliario entre 1997 y 2007, el precio de la vivienda en España prácticamente triplicó su valor a la par que se produjeron entre

estos años 585.000 viviendas libres de media anual. Cifras muy alejadas de la realidad que experimentaban las familias, ya que el incremento de producción y de precios no respondió al incremento de familias y tampoco a la evolución de la renta familiar disponible (Alguacil Denche et al., 2013). Las diferencias en la evolución de los precios por territorio y sobre todo por localidades reafirman la relevancia de las componentes turísticas (anteriormente mencionadas en el apartado 2) y especulativas del mercado de la vivienda. La evolución de los precios ha estado estrechamente ligada a las expectativas de revalorización de la vivienda más que a su escasez.

Por otro lado, en la subida de los precios ha sido determinante la mejora de las condiciones de financiación de los créditos hipotecarios mediante la reducción de los tipos de interés y la extensión de los plazos de amortización de los préstamos. En este sentido, la entrada en la política monetaria de la zona euro provocó que los créditos hipotecarios destinados a la compra de vivienda bajaran del 16% en 1991 al 6% en 2001 y al 3% en 2005. Por ello, para mantener los beneficios de la banca, aumentaron los créditos concedidos para aumentar su cartera de clientes, ampliando el plazo de devolución de los préstamos de 13 años de media en 1991 a 28 en 2007. Lo que produjo que alcanzase el 35% de viviendas principales en propiedad con deuda hipotecaria pendiente, para descender hasta el 28% en 2016, producto de una crisis de los desahucios. En total, 715.000 desahucios en nueve años (Colectivo IOÉ, 2018).

Pero las familias desahuciadas no fueron las únicas perjudicadas por la crisis de la vivienda, esta afectó además a los promotores, a los financiadores y a los inquilinos, a los cuales afectaron los lanzamientos. Las consecuencias fueron para cada agente muy distintas en función del poder de actuación de cada una frente a la crisis y con respecto a las políticas que aplicó la administración pública. En el caso de los promotores y constructores tuvieron que cerrar miles de empresas, con efectos distintos entre sus propietarios, muchos de ellos declarándose en quiebra y dejando en paro a sus trabajadores, que acabaron masivamente en el paro. En lo referente a las entidades financieras, solucionaron sus pérdidas socializándolas con ayudas directas y avales por parte del estado. Estas ayudas a la banca han incrementado la deuda pública y el déficit fiscal del estado, convirtiendo en argumento legitimador de los recortes sociales (Colectivo IOÉ, 2018).

En 2008 el estado aprobó una partida de 100.000 millones de euros en avales para reflotar a las entidades en crisis; en 2012 se dio salida a la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Ordenada Bancaria (conocida por sus siglas SAREB), entidad creada por requerimiento de la Unión Europea para la reestructuración y saneamiento del sistema bancario español. Su función principal fue adquirir activos tóxicos valorados en más de 50.000 millones de euros de la banca privada, de los que 60.000 eran viviendas (SAREB, 2019).

De acuerdo con Andrea Jarabo Torrijos (2017), hasta el 2016 había cedido solo 1.805 viviendas para fines sociales en acuerdos con ocho convenios a nivel autonómico (Aragón, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, País Vasco y Cantabria) y con dos acuerdos a nivel local (Ayuntamientos de Madrid y Barcelona). En otros casos, como es el de Extremadura, han manifestado públicamente no poder hacer acuerdos con la sociedad por las condiciones que esta exige como son la cesión la vivienda con ocupantes dentro, cesión de carácter

temporal, dejar la rehabilitación de la vivienda a cargo del presupuesto de la Comunidad...

La creación de esta fue una oportunidad perdida de crear un parque de vivienda social (Jarabo Torrijos, 2017) y público, ya que el 45% del capital de SAREB es público. La falta de oferta habitacional pública ha provocado un aumento de ocupación de vivienda ilegal por situaciones de exclusión residencial que se vienen dando desde principios de la crisis de la vivienda. Esto, unido a un gran número de viviendas vacías en manos de grandes tenedores como SAREB, sociedades extranjeras y la banca española, ha hecho que la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) promueva la ocupación de viviendas y edificios propiedad de estos, denunciando la gran cantidad de viviendas vacías habiendo tanta necesidad de vivienda. El problema está en que parte de la gran cantidad de stock que salió al mercado se desvió hacia la inversión, creándose un parque infrutilizado (Alguacil Denche et al., 2013). Por ello, en 2016 se habían ocupado más de 3.000 viviendas y 42 bloques (Menéndez Sarries, 2016).

Además, SAREB se creó como una condición necesaria para recibir la ayuda financiera europea, con la finalidad de que diesen salida a los activos inmobiliarios de las entidades que recibieron la ayuda de manera ordenada. Y lo que han hecho con las viviendas que no han cedido a la Administración Pública ha sido ceder su gestión y comercialización a grandes sociedades como son Altamira Asset Management, Haya Real Estate, Servihabitat y Solvia. Por lo que, han vendido y siguen vendiendo los activos inmobiliarios a precio de mercado, perdiendo la oportunidad de crear un parque de vivienda social en alquiler y responder a las necesidades reales de los hogares más necesitados.

Para entender la situación de la vivienda en España hoy, hay que analizar las diferentes políticas y planes de vivienda que se han realizado desde 1950. El análisis del gasto público en vivienda y las deducciones fiscales aplicadas en materia de vivienda a lo largo de estos años es clave para saber cuál es realmente la tendencia que han llevado las políticas de vivienda. Pero esto lo abordaremos en el próximo subapartado.

3.2. Políticas a nivel estatal y a nivel autonómico

La distribución competencial en materia de vivienda entre el Estado y las Comunidades Autónomas se basa en los artículos 148 y 149 de la Constitución Española de 1978. El artículo 148.1 establece que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. El artículo 149.1, por otro lado, atribuye al Estado la competencia para el establecimiento de las bases y la coordinación general de actividad económica, las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros. El estado, además de regular el alquiler, puede intervenir y regular aquellos aspectos de naturaleza económica, en contraste que las comunidades autónomas que tienen legitimidad competencial para realizar una política propia (Trilla y Bosch, 2018).

El estado regula el sistema de financiación pública definiendo las actuaciones protegibles, precio por metro cuadrado, requisitos de los beneficiarios, el margen autonómico para ponderarlos y la cantidad máxima de créditos que puede conceder, pero no lleva a cabo su ejecución. El bloque normativo estatal está dividido en tres partes: la primera, la normativa estatal de carácter general; la segunda, la normativa estatal general en materia de VPO; y la tercera, los planes estatales de vivienda.

Los planes de vivienda son cuatrienales por real decreto y una vez aprobados las comunidades autónomas regulan por decreto las actuaciones protegibles para el acceso a una vivienda digna en su territorio. Pero las comunidades autónomas no tienen por qué utilizar los instrumentos diseñados en el plan, la única razón para hacerlo es la financiación que el estado va a negociar a través de los convenios acordados entre ellos. Por eso, si las comunidades autónomas no quieren utilizar los instrumentos de vivienda ajustados al plan, no reciben las ayudas económicas estatales y su coste deben financiarlo con los presupuestos autonómicos.

¿Pero qué tipo de financiación da el estado en materia de vivienda? Históricamente el estado ha intervenido haciendo uso de la regulación y el gasto, tanto directo como indirecto, que siempre ha estado vinculado a impulsar la construcción y fomentar la compra. Al contrario que en nuestros países vecinos, España destaca por la importancia del gasto público indirecto frente al gasto directo en política de vivienda. Mientras en Europa, se destina un 75% al gasto directo y un 25% al gasto fiscal, en España esta cifra se invierte destinando un 70% al gasto indirecto y un 30% al gasto directo (Inaurrieta, 2010).

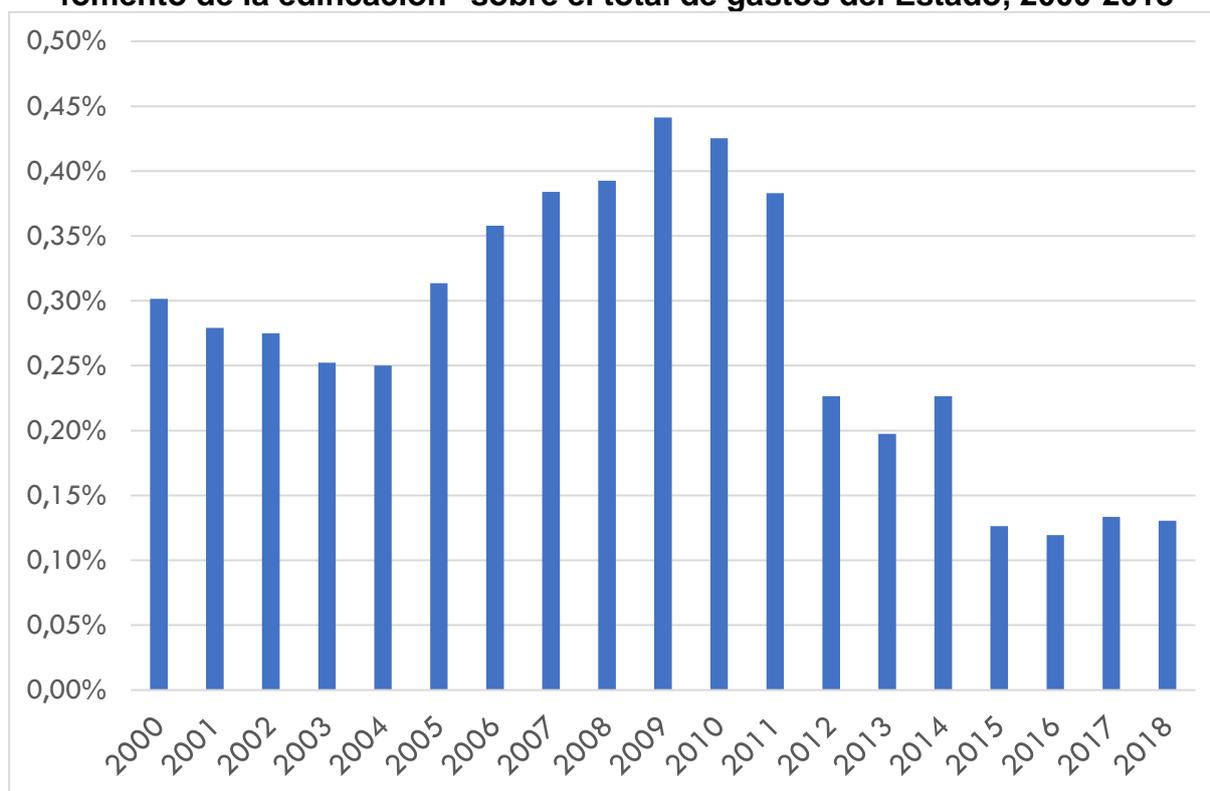
En todos los planes estatales de vivienda aprobados los objetivos tienen una doble finalidad: en primer lugar, pretenden satisfacer la demanda social existente y, en segundo lugar, quieren cumplir sus objetivos económicos globales ajenos a la política de vivienda. Los gobiernos de distintos signos apuestan por el impulso de la construcción residencial como motor económico y ponen en juego el valor de uso de la vivienda en beneficio de su valor de cambio (Rodríguez Alonso, 2010).

De esta manera, la política de vivienda ha utilizado la construcción y su promoción a través de desgravaciones fiscales como motor de crecimiento en todas las fases de los ciclos económicos. En periodos de bonanza, el incremento de las rentas familiares produce un incremento de la demanda de viviendas libres provocando instantáneamente un aumento de los precios. Lo que da lugar a una espiral de especulación hasta llegar el periodo de crisis y deja a un sector de la población sin acceso. Sin embargo, en época de crisis cuando el estado intenta rehacer la política, el sistema de ayudas que da para la construcción de viviendas protegidas es acaparada por las clases con mayor facilidad para optar a créditos hipotecarios. Además, la propiedad como única forma de acceso hace este proceso mucho más intenso (Rodríguez Alonso, 2010). Todo ello hace que el sector de la población más desfavorecido se quede al margen del acceso a la vivienda cuando hay gran cantidad de vivienda que ha producido el estado.

En lo que al gasto directo se refiere, España ha invertido sobre todo en la producción pública de vivienda o producción privada, pero con límites en los precios. En el gráfico 13, podemos ver el porcentaje que ha invertido el estado en acceso a la vivienda y fomento de la edificación sobre el total del gasto del estado, no llegando a alcanzar ni el 0,45% del total del gasto. Un porcentaje tan bajo se explica por la baja representación que tiene el gasto directo sobre el total del gasto frente a un porcentaje alto que presenta el gasto indirecto como ya hemos citado anteriormente, existiendo gran escasez de ayudas directas al pago de alquiler.

Aunque justificado por la gran cantidad de viviendas construidas ya existentes en las dos décadas anteriores al nuevo siglo.

Gráfico 13. Porcentaje de gasto público imputado al "acceso a la vivienda y fomento de la edificación" sobre el total de gastos del Estado, 2000-2018



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de INE.

Pero ahondemos en la dirección de los planes de las dos primeras décadas de siglo. El Plan de Vivienda 2002-2005 mantuvo la Ayuda Estatal Directa a la Entrada (AEDE) para facilitar el primer acceso a una vivienda en propiedad, subió de precio el módulo básico y situó la participación de vivienda protegida en torno al 10% de la producción total. En cambio, el Plan 2005-2008 supuso un cambio de tendencia, introduciendo medidas urgentes que crearon nuevas líneas de actuaciones protegidas para fomentar el arrendamiento de viviendas⁶ y se creó de nuevo el Ministerio de la Vivienda⁷. Además, introdujo la Sociedad Pública del Alquiler para intermediar en el mercado privado y subvencionar con hasta 6.000 euros a propietarios de viviendas libres que las ofrecieran en alquiler directamente o mediante cesión. Y, por si fuera poco, se estableció durante este periodo un Programa de Vivienda para Jóvenes⁸ donde se ofrecía vivienda a otros colectivos “como personas mayores, inmigrantes y otros posibles ocupantes para los que las características de estas viviendas resulten adecuadas”, lo que desembocó en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. El cual, recogió un recurso residencial diferente a las VPO dirigido a la promoción de alojamientos protegidos para colectivos especialmente vulnerables. A pesar de las buenas intenciones, este plan tuvo poco desarrollo, suprimiéndose en 2010 el Ministerio de la Vivienda y pasando sus competencias al Ministerio de Fomento debido a la crisis económica general y particular del sector de la construcción. Lo que supuso el escaso desarrollo de las opciones habitacionales que se diseñaron para la población con menores rentas (Alguacil Denche et al., 2013).

⁶ Real Decreto 1721/2004, 23 de julio.

⁷ Real Decreto 553/2004, 17 de abril.

⁸ Real Decreto 801/2005.

Se volvió a intentar reconducir la política de vivienda con el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016, apostando únicamente por fomentar el parque público de alquiler social, así como apoyar económicamente a las personas inquilinas con ayudas directas y fomentar la rehabilitación y la regeneración urbana. Para ello también se suprimieron las desgravaciones y las ayudas a la compra de vivienda protegida, manteniendo nada más que el programa de subsidiación de préstamos convenidos. En cuanto a la creación del parque público de alquiler, el Plan propuso dos tipos de vivienda de alquiler social sobre suelos de titularidad pública: la vivienda de alquiler en rotación para hogares con ingresos máximos de 1,2 veces el IPREM⁹ y la vivienda de alquiler protegido para aquellos con ingresos entre 1,2 y 3 veces el IPREM (Trilla y Bosch, 2018). Pero los resultados de este Plan no fueron los esperados, debido a que el número de viviendas protegidas construidas se situó en 2016 en 7.118 unidades finalizadas, el valor más bajo registrado desde 1950 hasta ese momento. Como podemos apreciar en el gráfico 6, un desplome que se ha extendido hasta 2018. Resultado que se corresponde con la disminución en materia de gasto directo (véase gráfico 13).

En marzo de 2018, fue aprobado el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021¹⁰ que introdujo cambios significativos. El más destacado ha sido la eliminación de la vivienda protegida, ya que no prevén medidas de fomento para su construcción y obtención mediante actuaciones de rehabilitación (Trilla y Bosch). La finalidad principal de la financiación está dirigida a las personas a través de ayudas directas, como subvenciones a personas jóvenes o con ayuda a rehabilitación o adquisición de vivienda en municipios con menos de 5.000 habitantes. Incluso a las personas mayores en la medida que sean personas con escasos recursos. No obstante, algunos expertos ya han alertado de la posibilidad de agravar la situación y que las ayudas al alquiler incluidas en el Plan pasen a engordar los precios (Lorenzo Gállego y Álvarez Moratíel, 2019). En este sentido, cabe destacar que el Real Decreto 7/2019 que ha entrado en vigor este año sobre medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, aumenta la duración de los contratos y vincula la subida de los precios al IPC. Estas medidas que aparentemente frenan la posibilidad de un incremento de precio generalizado, solo se hacen efectivas en los contratos firmados a partir del 6 de marzo de 2019. Por lo que su efectividad real no se materializará hasta pasados unos años.

Asimismo, en el plan se plantea colaborar con entidades de crédito que sean propietarias de viviendas disponibles para dar habitabilidad a las familias que han sido desahuciadas, negociando así la comunidad una mensualidad con la entidad financiera que deberá ser menor a 400 euros al mes. Sin embargo, el problema reside en la naturaleza voluntaria de su creación y dotación. Además, tampoco hablan de crear un parque de viviendas en alquiler social con las viviendas vacías.

Sobre este asunto, otra cosa que llama la atención es que en los primeros borradores del Plan se explicitaba textualmente “La SAREB y las entidades financieras podrán adscribir mediante convenio marco suscrito con el Ministerio de Fomento a estos fondos las viviendas de su propiedad (...)”, pero en la versión final

9 El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) es un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, subvenciones o el subsidio de desempleo. Nació en 2004 para sustituir al Salario Mínimo Interprofesional como referencia para estas ayudas.

¹⁰ Real Decreto 106/2018.

ya no se menciona la SAREB y solo menciona las entidades de crédito (Trilla y Bosch, 2018).

Cabe destacar, que el total del presupuesto de las subvenciones estatales del Plan 2018-2021 está dotado de 1.443 millones de euros, lo que supone un incremento con respecto al plan anterior. No obstante, se habla de “*fomentar la corresponsabilidad en la financiación y en la gestión*” haciendo una interpelación a las comunidades autónomas, con las que “*En los Convenios de colaboración el Ministerio de Fomento se comprometerá a aportar a cada Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla en el ejercicio 2018 el 70 % del importe que le corresponda. El compromiso del Ministerio de Fomento sobre el otro 30 %, en su totalidad o parcialmente, estará condicionado a que la Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla de que se trate, cofinancie con una cuantía adicional del 30 % de la anualidad 2018 para actuaciones del Plan*” (Artículo 6, financiación del Plan). Se sugiere, por tanto, que si las comunidades autónomas no completan la financiación el estado no permitirá la ejecución de los proyectos.

Al hilo de lo anterior, como ya hemos mencionado, cada comunidad autónoma tiene su propio marco legislativo y los requisitos de acceso tanto a las viviendas protegidas como a las ayudas y los grupos que tienen prioridad en su adjudicación son muy distintos entre sí. Aunque en general las personas jóvenes, los hogares con muy bajos ingresos, las personas mayores, las discapacitadas, los hogares monoparentales y las víctimas de violencia de género suelen agruparse como colectivos prioritarios. A veces esta prioridad consiste en reservar un porcentaje de viviendas para ellos. En el País Vasco, por ejemplo, tienen cupos especiales para personas discapacitadas y puntúan más las familias monoparentales, mujeres víctimas de violencia de género o las personas jóvenes. Además, tienen especial relevancia las leyes autonómicas de urbanismo a la hora de establecer los mecanismos que aseguren la posibilidad efectiva de construir vivienda asequible y garantizar la devolución a la comunidad de las plusvalías urbanísticas que exige la Constitución (Trilla y Bosch, 2018).

En esta línea, también resulta de gran interés mostrar las diferencias entre comunidades autónomas a la hora de analizar el gasto público directo realizado. Sin embargo, no es posible realizar una estructura de lo que corresponde a cada nivel del gobierno por falta de información, sobre todo de los ayuntamientos. Sin embargo, se estima que de media el porcentaje de gasto en políticas de vivienda ha estado entre el 1,4 y 1,8% del total del gasto presupuestario autonómico siendo el año 2008 el más alto entre 2006 y 2010 con un 1,78% (Pérez Barrasa et al., 2011). En lo que a gasto indirecto respecta, bastantes autonomías han hecho uso de sus competencias para regular las deducciones en vivienda (Sánchez Martínez, 2010), produciendo más regresividad del impuesto en unas comunidades que en otras. Las comunidades donde más se utiliza esta deducción son las cuatro con mayor población: Cataluña, Madrid, Andalucía y Comunidad Valenciana (Alguacil Denche et al., 2013). En Cataluña y Madrid, hay proporcionalmente más gente adquiriendo una vivienda y están pagando proporcionalmente más (Fuenmayor y Granell, 2010). Por otro lado, País Vasco y Navarra poseen un régimen fiscal propio donde las deducciones por vivienda afectan de distinta manera y donde se observan mayores deducciones en función del nivel de renta y de la edad del contribuyente (Sánchez Martínez, 2010).

Otro dato que llama la atención, son los precios de la vivienda protegida en comparación con los precios de las viviendas libres usadas, pues son muy distintos entre las comunidades autónomas. Entre ellas destacan por ser más caras las viviendas protegidas que las viviendas libres, Castilla La Mancha con un 10,2% de diferencia y Murcia con un 1,8% de diferencia. En contraste, con una relación negativa destacan País Vasco (-51,3%), Baleares (-52,88%), Madrid (-46,28%) y Cataluña (-39,4%) (Ministerio de Fomento, 2019). Esto se puede explicar por la diferencia de precios entre comunidades, siendo Gipuzkoa y Bizkaia las provincias con viviendas libres más caras junto a la comunidad de Madrid. Siguiéndoles por su parte Barcelona y Baleares, todos con precios superiores a 2.200€/m².

En definitiva, las políticas de vivienda adoptadas desde la transición a través de los Planes de Vivienda, que han sido el eje articulador del sistema público de vivienda, han ido minorando el gasto directo hasta llegar a niveles insignificantes: 0,13% sobre el gasto total en 2018. Además, se ha mantenido sin corregir la fuga de ingresos fiscales por compra de vivienda en toda España, siendo todavía este gasto indirecto la mayor aportación por parte del Estado. Además, ha habido una gran pérdida de viviendas al ser descalificadas, y ahora están en el mercado a precios cada vez mayores. Por su parte, las viviendas que aún siguen siendo viviendas protegidas son bienespreciados en las comunidades en las cuales más baratas son con respecto a la vivienda libre. Y a su vez, es negligente que en Castilla la Mancha y Murcia estas sean más caras que las viviendas libres. Es por eso que esta investigación concluye en el siguiente apartado: propuestas de solución. Donde se intentará dar una propuesta detallada a la problemática social y legislativa descrita hasta aquí.

4. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

El actual modelo residencial respaldado y promovido por las distintas administraciones en la etapa democrática ha convertido la vivienda en un producto sometido al mercado. El Estado, como ya se ha desarrollado en el apartado anterior, ha venido haciendo una política de vivienda dirigida a la propiedad y ha excluido a un número importante de ciudadanos del derecho a una vivienda digna.

En otros contextos y países, las administraciones actúan como “Estado benefactor” y hacen una función “reequilibradora” ante las dañinas consecuencias que el mercado libre puede tener en el acceso en la vivienda. En cambio, en España la libertad total de acción del mercado ha predominado en las últimas décadas (Lorenzo Gállico y Álvarez Moratíel, 2019). Por ello, se considera necesario disponer de regulación para hacer frente a las inequidades producto de este modelo. El cambio de régimen de tenencia, de propiedad a alquiler, es la clave para dar acceso y disfrute a la vivienda a todos los ciudadanos por igual. Al igual que lo están haciendo en otros países de nuestro entorno y en los cuales las desigualdades a la hora de acceder a una vivienda son menores que en España.

Los instrumentos de una política de vivienda que reconduzca España a un nuevo sistema de provisión universal de habitabilidad no deben estar formados por medidas puntuales. Ya que como hemos podido apreciar las consecuencias que este tipo de políticas de vivienda ha acarreado solo se ven a medio y largo plazo. Las políticas de vivienda disponen de distintos instrumentos y distintas combinaciones entre ellos. Alguacil Denche et al. (2013) distinguen los siguiente cuatro instrumentos: la intervención directa en la provisión de vivienda, la intervención indirecta, las políticas de suelo y las medidas que se establecen en relación al régimen de tenencia. Todas ellas en cohesión y dependiendo de qué peso se le atribuya a cada una determinan la capacidad de accesibilidad al alojamiento (véase la tabla 1).

Tabla 1. Instrumentos en política de vivienda, aplicación y funciones

Instrumentos	Cometido	Funciones
Intervención directa en la provisión de vivienda	Garantizar el derecho a una vivienda digna facilitando el acceso a una vivienda pública de promoción directa	Puesta en el mercado la provisión suficiente de vivienda en cantidad y precio accesible
Intervención indirecta	Exenciones fiscales como reducción de IVA o desgravaciones fiscales por vivienda	Control de la calidad técnica sobre la construcción y rehabilitación de los edificios
Políticas de suelo	Determinar la producción de suelo mediante procedimientos jurídicos-normativos	Planificación urbana y ordenación del territorio
Medidas que establecen el régimen de tenencia	Fomento de régimen en alquiler o fomento de la vivienda en propiedad	Cumplimiento del derecho constitucional a una vivienda digna garantizando el acceso al alojamiento

Fuente: elaboración propia a partir de Alguacil Denche et al. (2013).

Las demandas, las condiciones financieras y la producción residencial han cambiado desde que comenzó la democracia y aun así no han cambiado el uso de los instrumentos ni estos en esencia. Aunque el problema de la vivienda resulte un problema de carácter estructural, cabe tener esperanza por encontrar respuesta al mismo adoptando otras medidas para enfrentarlo (Alguacil Denche et al., 2013).

Como ya se ha tratado en el resto del informe, hay una parte de la población excluida del sistema de vivienda y esto es un factor clave de exclusión social. En un reciente estudio, se afirma que el número de hogares necesitados de una vivienda social ha crecido hasta 1,5 millones de familias que demandan un alquiler asequible para hacer frente a la falta de solvencia que presentan ante los costes crecientes de su vivienda (Trilla y Bosch, 2018). En muchos casos, esto arrastra fuertes dinámicas de transmisión intergeneracional de pobreza por razones obvias. Las niñas y los niños que crecen en hogares afectados por la sobrecarga en la vivienda y como consecuencia de ello tienen carencia en tres o más bienes materiales de los nueve que se detallan necesarios en el marco común europeo (INE, Encuesta Continua de los Hogares, 2018), tienen un techo de cristal cuando crecen. Algo que se materializa en desigualdad de oportunidades con respecto a otras personas de su misma edad que no han tenido carencias y pueden permitirse estudiar. Por ello es necesario que se establezcan unos derechos mínimos de habitabilidad para todos los ciudadanos, independientemente del territorio al que pertenezcan, la etnia o el género.

Las cuestiones problemáticas de acceso a la vivienda también son extensibles a las personas con discapacidad y sus familias, que representan el 9,8% de la población en 2016 y suman un total de 4.563.749 personas (Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación, 2018). Es necesario recordar que la discapacidad también condiciona de modo negativo al bien básico de la vivienda, determinando o intensificando una serie de exclusiones como son el modo de vida, las condiciones de uso del bien y al coste de adquisición. Asimismo, los extranjeros que representan a 1 de enero de 2019 alrededor de un 10% del total de la población con más de 5.000.000 personas, son un colectivo con serios problemas de acceso a la vivienda. Sumando a esto que los inmigrantes están abocados a acceder a los peores empleos, y el empleo y el acceso a la vivienda son los componentes más relevantes para la inclusión y la integración (Alguacil Denche et al., 2013), estos derivan muchas veces en situaciones de exclusión social. Y son un colectivo especialmente afectado por la subida de precio del alquiler ya que la mayoría reside en una vivienda en alquiler. En concreto, en 2018 el 58,9% de los hogares con nacionalidad extranjera de la Unión Europea alquilaban una vivienda y el 77,3% de los hogares con nacionalidad de fuera de la Unión Europea (López-Rodríguez y Llanos Matea, 2019).

Por otro lado, los jóvenes con menos formación que antes empiezan a trabajar merecen especial atención (Maqueda, 2019), ya que como ha afirmado Pablo Hernández de Cos, el gobernador del Banco de España, los nacidos en 1987 con estudios bajos ingresan ahora, en promedio, un 20% menos que los que tenían 30 años en la década anterior. Y eso ocurre por primera vez con datos de tres décadas tomados de la Seguridad Social. Lo que unido a una subida del precio de alquiler y

una precarización de los contratos laborales dificulta aún más la emancipación de los jóvenes.

Finalmente, hay que tener muy presente que la vulneración de este derecho a la vivienda adecuada conlleva consecuencias en otros derechos (Lorenzo Gállego y Álvaro Moratíel, 2017). Por ejemplo, las personas sin hogar en 2015 sumaban más de 30.000 personas, algo que debería ser inadmisibles en un estado de bienestar.

En síntesis, la acción combinada de este modelo económico-residencial genera un impacto en la estructura social que consolida los efectos de la desigualdad y los amplía (Alguacil Denche et al., 2008). Por eso, urge afrontar todas las demandas de estas personas aplicando políticas nuevas de vivienda. Para ello, se desarrollan en los siguientes subapartados una serie de medidas basadas en los más recientes estudios sobre vivienda. Afrontando en el primer subapartado, las medidas legales que son necesarias de aplicar y desarrollar en un nuevo marco de gestión y organización que debe diseñarse al milímetro. Para, después, en el segundo subapartado, desarrollar una estrategia presupuestaria y financiera que promueva el alquiler social, la rehabilitación integrada y la aplicación del modelo *Housing First* para las personas sin hogar.

4.1. Marco legislativo, organizativo y de gestión

Para establecer medidas que den respuesta a las necesidades que ya se han planteado a lo largo de este trabajo, es necesario el establecimiento de un marco de reglas de conducta. Para ello hay que conseguir un marco legislativo que aporte garantía pública del derecho a la vivienda en conjunto con una inversión en gestión de vivienda y condiciones de vida. En relación con el derecho a la vivienda, el Estado podría articular una Ley de Derecho a la Vivienda Digna (Ponce y Fernández, 2010), articulando normas mínimas de compromiso público. De la misma manera, esto se debería extender a la legislación autonómica que algunas comunidades autónomas como Cataluña ya han desarrollado sobre el derecho a la vivienda.

En efecto, la capacidad técnica y de gestión sobre las políticas de vivienda presentan grandes déficits en cuanto a la comunicación interterritorial e interadministrativa (Alguacil Denche et al., 2013), produciendo largas esperas en la adjudicación de vivienda protegida o social, y generando dificultades de gestión en los servicios sociales. Los cuales carecen de medios de adjudicación de vivienda directa a personas que presentan alta vulnerabilidad social. Entre ellas, las mujeres maltratadas, las personas divorciadas, los inmigrantes con bajos ingresos o las familias con personas discapacitadas que deben reducir la jornada de trabajo por cuidar de ellos. Dentro de ese marco, se debe realizar una inversión en gestión de los procesos relacionados con la política de vivienda enfocados a las necesidades de los ciudadanos. Este esfuerzo debe ir acompañado de una gestión que facilite la rotación de las viviendas sociales, complementándolo con programas de formación, inserción laboral y acompañamiento social que ayude a estos colectivos a salir de la situación de exclusión social en la que se encuentran (Trilla y Bosch, 2018).

En consecuencia, se debe fomentar la creación de agencias de carácter mixto que ayuden a conectar los servicios sociales con el mercado del alquiler (tanto público como privado) y demás procedimientos de asesoramiento como el acompañamiento, la adjudicación y el control de la vivienda pública.

Para que sea efectiva la vinculación de estos actores con las administraciones, hay que dotarles de recursos económicos y patrimoniales, además de ofrecerles incentivos fiscales y preferencia en la adjudicación pública de suelo. Sin embargo, es muy importante que la Administración regule y controle la actividad de estas entidades privadas para que su cometido no se desvíe de los fines sociales para los que se comprometió. Así lo llevan haciendo Francia, Holanda o Reino Unido desde hace décadas, con la construcción de este modelo que consiste en la colaboración público-privada, articulado por empresas del tercer sector y otras empresas de beneficios limitados. En este sentido, el desarrollo de este modelo permitiría convertir la vivienda ya construida en vivienda para uso social o dar opción a compra fraccionada en el tiempo para hacer copartícipes de las responsabilidades de gestión a las familias, dejando su gestión a estas agencias que conocerían la realidad de las mismas y sus necesidades, y generarían proximidad con ellos (Trilla y Bosch, 2018).

Con el objeto de que esta gestión integrada de vivienda se realice en su máximo aprovechamiento es necesario que se desarrolle un sistema de información residencial al que puedan acudir las diferentes administraciones a la hora de elaborar políticas y para verificar con indicadores de vivienda la evolución de las políticas ya aplicadas. Esta información tiene que ser fiable e independiente (Alguacil Denche et al., 2013) para que las comunidades autónomas cumplan las demandas y necesidades de vivienda de sus ciudadanos. Ahora mismo, como ya se ha mencionado, no existen estadísticas oficiales y fiables sobre el precio del alquiler, lo que dificulta el afinamiento en la creación de políticas para abordar esta inflación.

Prueba de ello tenemos el nuevo Plan del Gobierno Vasco que ofrece ayudas directas para pagar el alquiler a los jóvenes. Más conocido por “Gaztelagun”, está destinado a favorecer la emancipación de las personas jóvenes entre 23 y 35 años, excluyendo para empezar a las personas entre 18 y 22 años que necesiten esta ayuda. Sin embargo, el mayor problema consiste en que el límite máximo de precio por el cual un beneficiario alquila una vivienda en las tres capitales –Vitoria, Bilbao y Donostia– está fijado en 750€ si comparte piso y 650€ si alquila toda la vivienda. Ambas cifras están muy alejadas del precio medio que se estima en Idealista o Fotocasa para las tres capitales: Bilbao (11,96€/m²), Donostia (14,21€/m²) y Vitoria (8,90€/m²)¹¹. De 1.150 viviendas que se alquilan en Bilbao –suma total de los dos portales inmobiliarios–, solo 120 viviendas cuestan 750€ o menos. En otras palabras, un 89,57% de las personas que alquilen a precio de mercado quedan excluidas de la ayuda. Paradójicamente, arrendar una vivienda grande con varias habitaciones hace minorar el precio por persona, lo que deja mucho que desear a la Administración vasca en su gestión. Como no existe una estadística oficial y la estimación está lejos de la realidad, muchos jóvenes quedarán sin acceso a esta ayuda.

¹¹ Cálculo realizado a partir del coste medio del alquiler en febrero de 2019 de los dos principales portales inmobiliarios españoles.

Al mismo tiempo, la vivienda protegida o la vivienda social debe mantener su carácter social durante toda su vida útil para no cometer otra vez los errores del pasado. En relación con ellas, no se puede establecer un ingreso mínimo para acceder, algo que en el caso de “Gaztelagun” tampoco se cumple. Por ello se deben desarrollar leyes para agilizar los procedimientos administrativos dotando a los usuarios de poder para apelar y presentar su caso particular y que la resolución sea rápida y justa.

Es necesario, además, encomendar la descalificación de las viviendas protegidas para el cese de la privatización del patrimonio público. Garantizando que la nueva vivienda protegida lo sea de forma indefinida y las transmisiones y el precio estén sujetas al control público. Deberían incluir, por otro lado, de forma específica los servicios mínimos de alojamiento para todas las personas sin techo en todos los municipios de manera obligatoria, en la línea escocesa y francesa (Alguacil Denche et al., 2013).

Muchas comunidades han legislado el derecho a la vivienda, pero no de igual manera. Es cierto que los territorios no sufren con igual intensidad las problemáticas de acceso a la vivienda, pero se puede decir que en las ciudades grandes y medianas estos problemas persisten. Por esta razón, estas deben reparar en la legislación sobre suelo y urbanismo para posibilitar la efectiva construcción de vivienda asequible y garantizar a la comunidad de las plusvalías urbanísticas que exige la Constitución (Trilla y Bosch, 2018). Esta herramienta, al fin y al cabo, permite limitar el precio de la vivienda reservando suelo para vivienda social. Además de reforzar la vinculación del suelo, que es patrimonio público, al desarrollo de política de vivienda que impida que estos bienes acaben destinados a otros usos que no sea el desarrollo efectivo del derecho a una vivienda: en manos de fondos, por ejemplo, que crean una tendencia de precios alcista.

Otro campo en el que la legislación tiene poder efectivo de actuación es la regulación sobre el sobreendeudamiento. Cerca de un millón y medio de personas entre 2008 y 2016 han perdido su vivienda por no poder hacer frente al pago de su hipoteca como consecuencia combinada de la deuda que contrajeron en plena burbuja inmobiliaria y la disminución en su renta. Sin embargo, en España no existen instrumentos que protejan a las personas que se encuentran en esta situación de sobreendeudamiento. Es por eso que debería aprender de las legislaciones de los países de nuestro entorno que han afrontado este problema de una forma más civilizada y justa, como es el caso de Francia con la *Loi Neiertz*, adoptada en 1990, que institucionalizaba la comisión del sobreendeudamiento y hacía responsables a las entidades de crédito, imponiéndoles la obligación de verificar la solvencia de los clientes antes de contratar un crédito (Trilla y Bosch, 2018).

En coherencia con las necesidades actuales y las tendencias de cambio de forma de tenencia de propiedad a alquiler, también debe modificarse la legislación de arrendamientos urbanos. La Ley 4/2013, de 4 de junio, redujo los plazos de los contratos de 5 a 3 años, introduciendo mayor discrecionalidad a la hora de recuperar la vivienda incluso dentro de los tres años de contrato. Esto perjudica a las familias que adquieren la vivienda en alquiler como una opción de vivienda habitual, ya que expone a una mayor vulnerabilidad sus derechos. Así que es necesario hacer cambios en la Ley de Arrendamientos Urbanos para especificar la protección de los

inquilinos equilibrando los derechos y deberes de las dos partes, para que el alquiler de una vivienda constituya una opción real frente a la compra, dotando a los inquilinos de estabilidad.

De la misma manera, no limitar los precios de todos los alquileres está generando una tendencia inflacionista de estos, sobre todo en las capitales donde se concentra una mayor proporción de la población en relación a las viviendas construidas. Por eso se debería incidir en la limitación inmediata de los precios en las comunidades y localidades con más concentración de inflación en arrendamientos. Por ejemplo, Berlín limitará a partir de 2020 los precios del alquiler por cinco años, protegiendo de esta manera a los inquilinos. En este sentido, en España debería referenciarse el IPC como límite máximo para todos los contratos vigentes y no solo para los que se hayan constituido a partir del 6 de marzo de 2019 (Müller, 2019; Otero Maldonado, 2019).

Finalmente, las Corporaciones Locales deben tener una financiación suficiente para no acudir a la venta de suelo y de patrimonio inmobiliario para cubrir sus necesidades de recursos. Para hacer frente a la corrupción urbanística e inmobiliaria es necesario desarrollar el llamado “pacto local” que dé a los municipios la financiación suficiente para acometer las políticas que sean necesarias (Alguacil Denche et al., 2013). De manera complementaria, se podría conceder licencia de obra de vivienda libre con la condición de venta previa de un alto porcentaje de viviendas de manera que justifique la existencia de una demanda.

Es necesario resaltar que todos los aspectos abordados en este subapartado son imprescindibles para que las medidas que se proponen a continuación se realicen con éxito.

4.2. Alquiler social, rehabilitación integrada y el modelo *Housing First*: presupuesto y financiación

Para una política nueva de vivienda, es necesario que se cambie de régimen de tenencia, de propiedad a alquiler, para que no haya una parte de la población excluida de la misma. No obstante, existe una escasez de vivienda en alquiler y un desequilibrio entre la oferta y la demanda. Asimismo, como ya se ha mencionado en los otros apartados, está creciendo el mercado de alquiler vacacional que ha distorsionado aún más los precios de la vivienda en alquiler. Los arrendatarios son en su mayoría particulares, pero el 9,3% son Sociedades Cotizadas Anónimas de Inversión de Mercado Inmobiliario (SOCIMIS). Con la entrada de estas empresas se pone todavía más en peligro la estabilidad del mercado. Estas sociedades, operan bajo una legislación modificada en 2012 que cuenta con multitud de beneficios fiscales, estando exentas del pago del Impuesto de Sociedades y teniendo una bonificación de un 95% en el impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (Lorenzo Gállico y Álvarez Moratiel, 2019). Por ello, es necesario generar un parque público de viviendas que pueda servir para crear una oferta en alquiler a precio por debajo del de mercado. Se sugiere, en primer lugar, la paralización de la venta de vivienda de titularidad pública a fondos de inversión privados ya mencionados. Y la exigencia por parte del Estado a SAREB y a los bancos rescatados de cesión de viviendas vacías para su puesta en marcha como parque social de alquiler.

Por otro lado, tiene que haber un proceso de reconversión de las promociones desocupadas de vivienda pública en venta a vivienda para alquiler social. En la misma línea, la totalidad de ayudas a promotores y familias se deben concentrar en la VPO en alquiler y en el fomento de alquiler en general (Alguacil Denche et al., 2013). Las VPO en compra no deben tener ayudas públicas, con la única finalidad de que estas no acaparen los recursos que se pueden destinar al fomento de la alternativa de vivienda que se ofrece en el resto de países de la Unión Europea, y que verdaderamente es considerado como vivienda social.

Para lograr este objetivo, resulta imprescindible reparar en los presupuestos del Estado y las Comunidades Autónomas. Se debe empezar por la modificación de los Planes de Vivienda cuatrienales. Hay que recordar que España se encuentra entre los países de la UE que destinan menores porcentajes del PIB al gasto público de vivienda. En un estudio de Eurostat en 2017 el porcentaje sobre el PIB del gasto del gobierno en vivienda y servicios comunitarios suponía de media para los países de la UE-28 un 0.6%, en España suponía el 0,4%, en contraste con nuestro país vecino Francia que llegaba al 1% del PIB. Dentro de este marco, el Estado debe incrementar su dedicación presupuestaria a fomentar vivienda asequible y se deberá distribuir esta cantidad entre las CCAA dispuestas a cumplir con este objetivo y de la misma manera, a estar integradas en un sistema de información residencial. Para así, poder disponer de registros reales de demandas y necesidades de alojamiento (Alguacil Denche et al., 2013).

El gasto social por su parte, debería destinarse a aumentar la inversión pública directa en vivienda mediante subvenciones directas a promotores privados y públicos para la promoción de vivienda protegida de alquiler y a subvenciones a familias que alquilan a precio de mercado y tienen una sobrecarga. Además, hay que hacer compatible estas ayudas con la renta de ingresos mínimos en caso de hogares que no dispongan de recursos económicos regulares. Por otro lado, es conveniente que se introduzca un sistema de ayudas de emergencia para hogares que vayan a ser desahuciadas o lanzadas.

Adicionalmente, resulta urgente abordar el sinhogarismo aplicando el modelo *Housing First* que ha sido recomendado por varias organizaciones, entre ellas la Red Europea Contra la Pobreza y la Exclusión Social. Desarrollado por el doctor Sam Tsemberis en Nueva York, ha tenido resultados efectivos en la erradicación del sinhogarismo en Canadá, Estados Unidos y en varios países europeos, incluido España con el programa HABITAT que ha desarrollado RAIS fundación. Es un programa diseñado, entre otros, para colectivos que presentan problemas de salud mental, consumos problemáticos de drogas y/o salud física delicada. Se trata de utilizar la vivienda como punto de partida, proporcionando la vivienda antes que cualquier otro tipo de ayuda, para que dicha persona esté alojada desde el primer momento en su hogar mientras forma parte de una comunidad. Así, las diferencias más notables con el modelo de escalera, es que los servicios *Housing First* además de ofrecer desde el primer momento una vivienda normalizada con contrato de alquiler, no obligan a los usuarios a formar parte de la participación en tratamientos contra el consumo de drogas. Es decir, separan la vivienda del tratamiento, partiendo de la base que la vivienda es un derecho humano. Los resultados, por su parte, son claros: *Housing First* saca generalmente del sinhogarismo a al menos ocho de cada diez personas (Pleace, 2016).

Desde el punto de vista de la Economía Social y Sostenible, una política de vivienda nueva no tiene que ser solo cuantitativa debido a los recursos ambientales y financieros limitados. Es por eso que muchos autores sugieren apostar por la inversión en la ciudad consolidada frente a la producción de nueva vivienda, reorientando la política a la sostenibilidad urbana a través de la rehabilitación del extenso parque inmobiliario que actualmente existe en España. Por consiguiente, resultaría interesante fomentar la ocupación de vivienda vacía con ayudas combinadas al alquiler y a la rehabilitación. Actualmente, hasta que se publique el Censo de Población y Vivienda 2021, los datos más recientes son de 2011: a esta fecha España presentaba un 13,65% de viviendas vacías sobre el total de construidas. En concreto, 3.443.365 viviendas de las cuales el 83,06% se encontraba en buen estado. Algo que no concuerda con la creciente demanda por parte de los hogares de viviendas en alquiler.

Sin embargo, en la tabla 2 podemos ver en una encuesta realizada a los propietarios de estas viviendas vacías los motivos por los cuales deciden no alquilar sus inmuebles. Se observa una diferencia significativa entre años, en cuanto a la falta de demandantes en 2014 manteniendo la vivienda vacía por no encontrar inquilino en el 15,4% de los encuestados, frente al 7% en 2018, menos de la mitad. Por otro lado, entre las razones principales por las que se decide no alquilar las viviendas deshabitadas se encuentra en primer lugar la falta de necesidad económica, en segundo lugar, la falta de confianza y seguridad ante los inquilinos y finalmente en el 19,7% de los encuestados porque sus viviendas precisan obras de reforma o reparación. Además, hay un deseo de venta en el 11,3% de los encuestados y una negativa por parte del 18,3% por poder necesitar esta vivienda en el futuro.

Tabla 2: Motivos por los que se decide no alquilar las viviendas deshabitadas disponibles (porcentajes).

	2014	2018
Porque no lo necesita económicamente	20,0	22,5
Porque precisan obras de reforma o reparación por encontrarse en mal estado.	23,1	19,7
Por desconfianza e inseguridad ante los posibles inquilinos (impagos, destrozos, dificultad de recuperación, etc.).	23,1	21,1
Se encuentran en oferta, pero no encuentra inquilino/a	15,4	7,0
Porque puede necesitarla en el futuro.	26,2	18,3
Porque la quiere vender.	-	11,3
Otra respuesta.	16,9	18,3
N.S	0,0	0,0
N.C	0,0	2,8

Fuente: elaborado con datos del CIS.

Ante este marco, las autoridades deberían aplicar una política de movilización de la vivienda vacía, motivando y/o penalizando en función de las necesidades habitacionales donde la vivienda esté ubicada (Alguacil Denche et al., 2013). Directamente relacionado con lo anterior, es importante la creación de una subvención al alquiler como principal incentivo de los propietarios de vivienda vacía. De esta manera, se solucionarían los miedos por desconfianza (que ahora estarían respaldados por el Estado) y tendrían un incentivo para reparar sus viviendas.

En esta línea, es importante que volvamos a la propuesta de rehabilitación, ya que hay varios datos que resultan de gran interés. En primer lugar, según el Ministerio de Fomento (2016), en 2015 de los edificios a rehabilitar analizados se observa que las regiones donde se registra un mayor número de rehabilitación residencial están en Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Comunidad de Madrid. En otras palabras, Cataluña y Comunidad de Madrid, que presentan una gran demanda de viviendas, cubrirían parte de su déficit con la rehabilitación de estos edificios, todos ellos residenciales. Con objeto de hacerse efectiva esta medida, se requiere una financiación viable, ya que no puede entenderse una estrategia pública de vivienda sin la implicación del sector financiero. Menos en caso de rehabilitación, ya que son muy costosas para llevar a cabo por familiares o comunidades de vecinos. Cabe destacar que el 99% de la rehabilitación se lleva a cabo por parte de la promoción privada.

No obstante, no existen líneas obligatorias de financiación de la política de vivienda a partir del ahorro, al contrario que en Francia. Si es verdad que los Planes de vivienda se han valido de la financiación privada, pero solo en ciertas ocasiones se ha forzado al Instituto de Crédito Oficial a colaborar con los planes. Una de las negativas con la que se ha encontrado el Estado por parte de los bancos ha sido a mediados de esta década cuando han querido fomentar las promociones en alquiler protegido por considerarlas operaciones excesivamente arriesgadas. Mientras que el rescate financiero asciende a 70.000 millones para la sociedad española (Trilla y Bosch, 2018). En consecuencia, el gobierno debería exigir a estas entidades que reconsiderasen la deuda de las familias endeudadas que no pueden hacer frente a los pagos además de adherirse obligatoriamente al Plan de vivienda 2018-2021. Asimismo, cabría esperar que el estado exigiese una financiación con condiciones privilegiadas para que los planes se llevaran a cabo ahora que es necesario, y pudiesen endeudarse a largo plazo, ya que la producción de viviendas en alquiler exige mayor financiación que la producción de viviendas en compra.

A pesar de la limitación de recursos, urge optimizar la financiación a través de la suma de las diferentes entidades relacionadas con el alojamiento. En este sentido, existe ayuda financiera europea que contempla una serie de medidas directamente diseñadas para paliar problemas como la exclusión socio residencial (Lorenzo Gállico y Álvarez Moratíel, 2017). Destacan, los Fondos Estructurales y de Inversión y las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e integrado.

En resumidas cuentas, lo realmente importante es que existe una necesidad de cambiar el sistema mediante una fuerte inversión en intervención pública. Siendo los pilares más importantes el desarrollo del alquiler social, el fomento de la rehabilitación, la ocupación de viviendas vacías y la elaboración de un plan de financiación que incluya obligatoriamente a todas las entidades financieras rescatadas por el gobierno. Todo ello amparado por una legislación que este actualizada a estos tiempos y a esta situación residencial y que cuente con un sistema más fuerte de información fiable.

5. CONCLUSIONES

Tras la realización de esta investigación, que ha reflejado de la manera más ordenada posible las causas por las que se ha desarrollado un sistema de vivienda tan peculiar y tan distinto al de nuestros países vecinos, se concluyen varios temas importantes.

En primer lugar, las personas afectadas por la crisis inmobiliaria han sido muchas, y aún hoy tras diez años desde el estallido de esta, se prolongan los lamentos de muchas familias. Se ha perdido la esperanza de acceder a una vivienda digna y asequible. Los jóvenes tienen serios problemas para independizarse tras los miles de casos de hogares afectados, alrededor de un millón de desahucios, miles de lanzamientos y una deuda que cada año ahoga más a las familias, y sobre todo a las más pobres. El 30,7% de las familias más pobres pertenecientes al primer quintil de ingresos, tenía a 2014 una deuda mediana pendiente de 114.400€, casi tres veces más que en 2002 y justo el doble de familias endeudadas. El alquiler que parecía una alternativa a la compra de una vivienda resulta hoy una opción costosa e inestable. Este ahoga cada vez a más familias, el 44,2% de los hogares que alquilan una vivienda se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social. Pero no solo abarca a las personas en edad de trabajar, que son la referencia de esta, sino también a la infancia y a la calidad de vida de todos los individuos que componen la familia. El aumento generalizado de los precios, tanto de compra como de alquiler, en un marco en el que los salarios están estancados, el empleo es cada vez más precario e inseguro y hay una falta de intervención por parte del Estado, está afectando a toda la población española.

Desde la Transición, los diferentes gobiernos han puesto por encima el valor de cambio de la vivienda, olvidando la función principal que esta tiene: su valor de uso. Han sido cómplices y copartícipes de la generación de stock de vivienda, y de la creación de un parque de vivienda infrautilizado, financiando un 53% del total de las viviendas construidas hasta 2011, de las cuales la mayoría han sido destinadas a la promoción en venta. Debido a su poco control público posterior y la posibilidad de descalificación de estas, hoy las encontramos en manos de fondos extranjeros o en venta por precios muy superiores a lo que costaron. Estos beneficios obtenidos de la venta de vivienda pública, están pagados por cada uno de los contribuyentes y deberían ser patrimonio estatal. No solo para tener un parque suficientemente grande para dar alojamiento a los nuevos hogares que se creen o para dar alojamiento a los más necesitados de manera transitoria, sino para que estos inmuebles cumplan su verdadera función, que es ser la vivienda principal de una familia. Estas viviendas nunca tienen que dejar de ser vivienda pública y su valor solo tiene que actualizarse al IPC.

Asimismo, el gasto que ha destinado el Estado a las ayudas directas al alquiler representa solo un 0,1% del PIB. El gobierno no ha invertido la tendencia de gasto indirecto, beneficiando solo a las familias más pudientes y generando desigualdad en el reparto de beneficio social efectivo. Este modelo sigue generando un impacto en la estructura social y no se va a solucionar mientras el gasto indirecto suponga un 70% del gasto destinado a la vivienda. Por el contrario, hay que aprender de otros países con sistemas de vivienda más justos que aplican un 30% del gasto al gasto indirecto y un 70% al gasto directo, algo mucho más equitativo desde la perspectiva de la equidad. La verdadera demanda que hacen los más vulnerables tiene que ser suplida por el Estado a través de ayudas directas.

No solo tiene que erradicarse la tendencia negativa de gasto directo por parte de los planes, sino que tiene que incrementar su volumen de gasto, así sea aplicando a la financiación europea anteriormente mencionada. Y en otros casos, aplicando leyes coercitivas a las entidades rescatadas y la SAREB de cesión de viviendas vacías. Ya que, hoy hay entre tres y cuatro millones de viviendas vacías de las cuales se estima que aproximadamente un 80% de ellas está en buen estado. Es necesario darle la importancia que tiene a la vivienda, aplicar medidas de largo plazo para cambiar el sistema de vivienda de forma estructural. Los gobiernos deben proteger el alquiler de estar en manos de fondos extranjeros que generen especulación en los precios y impidan un derecho constitucional. Es necesario recordar que ya el 9,3% de los arrendadores son SOCIMIS y están entrando con fuerza en este sistema de vivienda que no solo les permite crear su nicho de mercado, sino que se lo facilitan a través de beneficios fiscales. Tienen que impedir otra manipulación más en materia de vivienda por parte del libre mercado, hay que dotar a las corporaciones locales y autonómicas para hacer frente a la corrupción urbanística. La vivienda es un derecho, no una mercancía, no debe servir como instrumento de crecimiento económico.

Considerando todos estos aspectos, pienso que las líneas a seguir son las comentadas en el último tramo de este informe. Dentro de un marco legal que recoja todas las demandas sociales en materia de vivienda, hay que generar un sistema de información y gestión efectiva que resuelva de manera razonada y ordenada todos los planteamientos antes desarrollados. En este contexto, se tiene que crear un parque de alquiler social a través de la ocupación y rehabilitación de las viviendas vacías y se tiene que fomentar la demanda de viviendas en alquiler a precio de mercado subvencionando a los colectivos de las capas más desfavorecidas. Hay que proteger a las familias que tengan personas discapacitadas, a la infancia, a las mujeres víctimas de violencia de género, a las familias monoparentales, a los jóvenes, a la tercera edad y a la inmigración, sobre todo la no comunitaria que es la más vulnerable.

...

La vivienda es un Derecho Humano y nunca más puede ser objeto de mercantilización.

...

Este trabajo ha supuesto para mí un punto de partida para una futura investigación más amplia. Por lo que, aún quedan muchos matices por analizar y resolver. Es una materia que requiere mucha atención por parte de todos, porque son personas las que están detrás, luchando cada día por un derecho que la Constitución remarca claramente y el Estado debería de ampararla en su integridad.

6. BIBLIOGRAFÍA

Aranda, José Luis (2018), "Por qué España es un páramo estadístico del alquiler y qué coste tiene", *El País*, 30 de octubre. Disponible en: <https://elpais.com>

Aranda, José Luis (2019), "¿Cuánto subió el alquiler en España el año pasado? Las estadísticas no son claras", *El País*, 31 de enero. Disponible en: <https://elpais.com>

Alguacil Denche, Aitana, Julio Alguacil Gómez, Juan Arasanz Díaz, Guillem Fernández Evangelista, José León Paniagua Caparrós, Sonia Olea Ferreras y Víctor Renes Ayala (2013), *La vivienda en España en el siglo XXI: Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*, Cáritas Española Editores, Madrid.

Arias Martínez, María Antonia (2019), "Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 11.

Bayona, Eduardo (2018), "Bancos y fondos gestionan más de 240.000 viviendas en España", *Público*, 29 de diciembre. Disponible en: <http://www.publico.es>

Cano, Gala y Aitziber Etxezarreta (2014), "La crisis de los desahucios en España: respuestas institucionales y ciudadanas", *Revista de Economía Crítica*, nº17, pp. 44-57.

CIS (Varios Años), *Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas*, Madrid.

CJE (Varios Años), *Observatorio de Emancipación*, Consejo de la Juventud de España.

Colectivo IOÉ (2018), "Derecho a la vivienda y negocio inmobiliario: 1,7 millones de desahucios". Disponible en: <http://www.colectivoioe.org>

Elorduy, Pablo (2019), "La burbuja del alquiler acabó con la vivienda de protección oficial", *El Salto*, 7 de agosto. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com>

FBVA e IVIE (2019), "Vivienda en alquiler frente a compra", *Esenciales*, nº 38. Disponible en: www.fbbva.es

FOESSA (2019), "La exclusión de la vivienda", en *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, Madrid, pp. 247-254.

Fuenmayor Fernández, Amadeo y Rafael Granell Pérez (2010), "La reforma de la deducción por inversión en vivienda. Estimación de sus efectos globales y régimen transitorio", *Presupuesto y gasto público*, nº 59, pp. 157-175.

García Almirall, Pilar y Lenimar N. Arends Morales, (2012), *Vivienda social en la Unión Europea*, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona.

Inaurrieta, Alejandro (2010), "Financiación de la política de vivienda", en Jesús Leal Maldonado (coord.), *La política de vivienda en España*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, pp. 277-298.

INE (Varios Años), *Encuesta Continua de Hogares*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.

Jarabo Torijos, Andrea (2017), *Informe de posición sobre vivienda*, European Anti Poverty Network (EAPN) España, Madrid.

Jurado, Nekane (2019), "Un mercado del alquiler en auge, sin tutela pública y en manos de fondos buitres", *Gara*, 1 de septiembre. Disponible en <https://www.naiz.eus>

Llano Ortiz, Juan Carlos (2018), *El estado de la pobreza: seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España, 2008-2017*, European Anti Poverty Network (EAPN) España, Madrid.

López-Rodríguez, David y María de los Llanos Matea (2019), "Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España", *Boletín Económico del Banco de España*, nº 3.

Lorenzo Gállego, Pedro y Juan Carlos Álvarez Moratíel (2019), "Vivienda y condiciones seguras de vida", *Documento de contexto* nº 5, Oxfam-Intermón.

Maqueda, Antonio (2019), "El Gobierno usará el IRPF para crear la nueva estadística de precios del alquiler", *El País*, 29 de julio. Disponible en: <https://elpais.com>

Menéndez Sarries, Nicolás (2016), "Séptimo aniversario de la PAH: más de 42 bloques "recuperados" y 3.000 okupas en pisos de bancos", *Voz pópuli*, 23 de febrero. Disponible en <http://www.vozpopuli.com>

Ministerio de Fomento (2019), *Observatorio de vivienda y suelo. Boletín número 29, primer trimestre*. Disponible en: <https://www.fomento.gob.es>

Ministerio de Fomento (2018), *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín especial, Alquiler Residencial*. Disponible en: <https://www.fomento.gob.es>

Ministerio de Fomento (2016), *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Especial sobre Rehabilitación*. Disponible en: <https://www.fomento.gob.es>

Müller, Enrique (2019), "Berlín congela el precio de los alquileres durante cinco años", *El País*, 18 de junio. Disponible en: <https://elpais.com>

Otero Maldonado, Jorge (2019), "La misión casi imposible de pinchar la burbuja del alquiler en España", *Público*, 20 de junio. Disponible en: <http://www.publico.es>

Pérez Barrasa, Teresa, Magdalena Rodríguez Coma y Ángela Blanco Moreno (2011), "Política de Gasto en vivienda", *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 1, pp. 7-50.

Pereda, Carlos (2013), "Los desahucios y el negocio de la vivienda", *Éxodo*, nº 117, pp. 4-10.

Pittini, Alice y Darinka Czischke (2007), *Housing Europe: Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*, CECODHAS European Social Housing, Bruselas.

Pleace, Nicholas (2016), *Housing First Guide Europe*, European Federation of National Organisations working with the Homeless and Stavros Niarchos Foundation. Disponible en: <http://housingfirstguide.eu/website/>

Ponce Solé, Juli y Guillém Fernández Evangelista (2010), "Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 255, pp. 39-78.

Rodríguez Alonso, Raquel (2010), *La política de vivienda en España en el contexto europeo: deudas y retos*, *Revista INVI*, nº 69, pp.125-159.

Rodríguez Alonso, Raquel y Mario Espinoza Pino (2018), *De la especulación al derecho a la vivienda. Más allá de las contradicciones del modelo inmobiliario español*, Traficantes de sueños, Madrid.

Romero, Estel (2017), "Nulidad del IRPH: Congelado o Fijo", *Inmueble: Revista del sector inmobiliario*, nº 172, pp. 10-13.

Sabater Fernández, Carmen y Joaquín Giró Miranda (2015), "La nueva pobreza. El desahucio como proceso de exclusión", *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal*, nº 3, pp. 77-106.

Sánchez Martínez, María Teresa (2010), "El coste de la política de vivienda", en Jesús Leal Maldonado (coord.), *La política de vivienda en España*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, pp. 299-347.

Salvi del Pero, Angelica, Willem Adema, Valeria Ferraro y Valérie Frey (2016), "Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, nº 176.

SAREB (2019), *Informe anual de actividad 2018*. Disponible en: www.sareb.es

Scanlon, Kathleen, Melissa Fernández Arrigoitia, y Christine Whitehea (2015), "Social housing in Europe", *European Policy Analysis*, nº 17, pp. 1-12.

Trilla Bellart, Carmen y Jordi Bosch Meda (2018), "El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo", *Documento de Trabajo de la Fundación Alternativas* nº 197.

Tornos Mas, Joaquín (2017), "Políticas de vivienda, Estado y Comunidades Autónomas. El caso de las viviendas "okupadas", *Instituto de Derecho Público*, 27 de abril.

Bases de datos consultadas:

OECD Data: <https://data.oecd.org/>

Instituto Nacional de Estadística: <https://www.ine.es/>

Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Banco de España: <https://www.bde.es/bde/es/areas/estadis/>

Ministerio de Fomento:

<https://www.fomento.gob.es/informacion-para-el-ciudadano/informacion-estadistica>

CIS: <http://www.analisis.cis.es>