



La Vivienda, un largo camino por recorrer

Josep Castañé García

Miembro del Consejo de Administración de FEANTSA en representación de las entidades del Estado Español y Presidente de la Asociación Prohabitatge

Sumario

1. Introducción. 1.1. El modelo español del Estado de Bienestar. 1.2. La política de vivienda en el Estado español. 1.3. Un mercado inmobiliario peculiar.
2. El Plan de Medidas Urgentes en materia de Vivienda y Suelo.
3. El Plan Estatal de Viviendas 2005-2008. 3.1. Observaciones coyunturales. 3.2. Observaciones estructurales.
4. Conclusiones.

RESUMEN

Este artículo trata de analizar las medidas más importantes del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008. Realizamos un análisis apriorístico, ya que el Plan acaba de nacer, aunque será necesario esperar a la futura Ley del suelo para profundizar en el estudio y la evolución del Plan. Aun así, las medidas adoptadas muestran la orientación de la política de vivienda para los próximos años. Las observaciones realizadas se han clasificado en coyunturales y estructurales. Las primeras hacen referencia a las medidas específicas del Plan y las segundas se centran en aspectos más conceptuales. Consideramos, finalmente, que para hacer frente a la situación en que se encuentra hoy la vivienda se hace necesaria una mayor implicación y contundencia de los poderes públicos para cumplir el compromiso de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada.

ABSTRACT

This paper seeks to analyse the main measures included in Spain's State Housing Plan (Plan Estatal de Vivienda) 2005-2008. We perform an a priori analysis, since the Plan is very recent,



and we will have to wait for the future Planning Law to perform a more in-depth study and discuss the Plan's performance. Nevertheless, the measures in place reflect housing policy's direction for the next few years. The observations have been classified as temporary or structural. Temporary conditions refer to the Plan's specific measures, and structural ones focus on more conceptual aspects. Finally, we think that, to tackle the current housing situation, the public powers must become more involved and throw more weight into fulfilling their commitment to making the right to dignified and adequate housing a reality.



1 INTRODUCCIÓN

El miércoles 13 de julio de este año, entró en vigor el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. El proceso participativo por el cual se ha elaborado dicho plan, ha propiciado debates polémicos en torno a las diferentes propuestas que surgían del Ministerio de la Vivienda. Pero para comentar las medidas definidas por el Plan es necesario tener en cuenta que las características peculiares del mercado inmobiliario español, no sólo responden a 40 años de dictadura franquista, durante los cuales «no existió ni programación ni planificación de las viviendas a construir y los organismos públicos gestores fueron totalmente ineficaces»⁽¹⁾, sino también el modelo de estado de bienestar que se moduló en España tras la aprobación de la Constitución de 1978. En este sentido, parece interesante empezar apuntando las características básicas del Estado de Bienestar español ya que, como señala Carme Trilla, «las políticas de vivienda han sido más intervencionistas y financieramente más implicadas en función de la intensidad del Estado de Bienestar» y «toda responsabilidad de los déficits —o de las ventajas o éxitos— de los sistemas de vivienda actuales son atribuibles a las políticas implementadas los últimos cincuenta años»⁽²⁾.

1.1. El modelo español del Estado de Bienestar

La categorización que hicieron del Estado del Bienestar Esping-Andersen y la posterior de Barlow y Duncan⁽³⁾ distinguía cuatro modelos de Estados, en función del papel decreciente de la intervención y la implicación pública: estados del bienestar socialdemócratas, estados del bienestar corporativos, estados del bienestar liberales y estados del bienestar rudimentarios. Fijada esta tipología, dichos autores apuntaron la posibilidad de que existieran conexiones entre las orientaciones sociopolíticas de los sistemas de bienestar y los regímenes de

(1) SÁNCHEZ, Anna B., PLANDIURA, Roser. «La provisionalidad del régimen de protección de la vivienda pública en España». *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 1 de agosto del 2003, Universitat de Barcelona.

(2) TRILLA, Carme. *La política d'habitatge en una perspectiva europea comparada*. Col·lecció Estudis Socials. Fundació La Caixa. nº 9, p. 52.

(3) *Ídem*, p. 56.



tenencia de las viviendas. Así, esos autores concluyeron que el modelo rudimentario, en el cual se encuadra el Estado del Bienestar español, favorece la tenencia en propiedad de la vivienda y, a su vez, el sistema de protección que ofrece es residual⁽⁴⁾, ya que en dicho modelo y con independencia de su situación personal, los ciudadanos no pueden hacer valer sus derechos⁽⁵⁾ directamente ante el Estado, en relación con todas las prestaciones que integran el sistema de bienestar. Así, la familia pasa a jugar un rol de protección social muy importante. Es por esta razón que se habla de estados del bienestar «familiaristas», lo cual significa que «las funciones de protección social son compartidas entre el Estado y la familia, la cual asume una parte muy importante de la misma⁽⁶⁾». Resumiendo, «rudimentario» y «familiarista» son los dos rasgos definitorios del Estado del Bienestar español y en los cuales se encuentran algunas de las razones que explican la lógica nada intervencionista de los poderes públicos en el ámbito de la vivienda y la cesión al mercado de la provisión de la misma. En este sentido, politólogos como Ricard Gomà y Joan Subirats sostienen que en el Estado español la vivienda no se ha integrado en lo que ellos llaman «el núcleo duro de derecho del Estado del Bienestar»⁽⁷⁾, sino que se ha segregado de la política social y se ha convertido en una pieza más de la política económica. Siendo esto cierto, es lógico —añaden— que «la promoción pública, como mecanismo de acción de gobierno tendente a satisfacer el derecho social a la vivienda, haya jugado un papel minoritario dentro del campo general de la política de vivienda en el Estado español⁽⁸⁾». Asimismo, la consideración de la vivienda como una pieza de la política económica supone que cuando la administración quiere intervenir en ese sector tiene que tener en cuenta el mercado y aún más en el caso español, porque, como veremos, el sector inmobiliario juega un papel central en el desarrollo económico del país. De manera que dicha intervención sólo se produce cuando las «disfunciones» del mercado son de tal calado que afectan a una amplia mayoría de ciudadanos, los cuales no pueden acceder a la vivienda. En cambio, cuando la mayor parte de la ciudadanía «puede pagar» lo que el mercado exige para un inmueble, la administración pública no intercede en dicho mercado, que es la política que el gobierno del PSOE aplicó a finales de los ochenta⁽⁹⁾. No obstante, las adminis-

(4) En el período 1989-1996, en el Estado español, el gasto medio en vivienda representó sólo el 0,91 % del PIB (CARRERA, Mercè. La política d'habitatge a Europa, en: *Les desigualtats socials a Catalunya*, Editorial Mediterrània, 1999, p. 528).

(5) Por ejemplo, el derecho a la vivienda.

(6) FLAQUER, Lluís. BRULLET, Cristina. «Polítiques familiars a Catalunya: una primera aproximació», en: *Revista Catalana de Sociologia*, 2000, nº 12.

(7) GOMÀ, Ricard. SUBIRATS, Joan. *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*, Edicions de la Universitat de Barcelona, 2001, p. 201.

(8) DDAA. *L'habitatge un dret vulnerat*. Equip d'Anàlisi Política Universitat Autònoma de Barcelona, octubre, 2001, p. 24.

(9) Tras el Plan Cuatrienal 1984-1987, la financiación de actuaciones protegibles del Estado cayó en picado, pues «el sistema económico se encontraba en plena fase expansiva y la construcción residencial presentaba un dinamismo sostenido». Ministerio de Obras públicas, transportes y medio ambiente, «Evolución de la situación de la vivienda», 1997.



traciones tienen poderosos instrumentos para direccionar el mercado según el interés, ya sea mediante regulaciones del mercado del suelo o de la vivienda, o a través de medidas económicas (fiscalidad, crédito o presupuestos). Cuestión distinta es si los poderes públicos hacen uso o no de dichos instrumentos y qué política de vivienda promueven a través de ellos. Entonces, hay que tener en cuenta que los trazos actuales del mercado inmobiliario español responden a unas políticas públicas de vivienda determinadas y no a hábitos de origen cultural. Como advierte Alan Gilbert⁽¹⁰⁾, «la propiedad de la vivienda es un deseo creado, un producto específico de un determinado modelo de producción económica, de ideología y de intervención gubernamental».

1.2. La política de vivienda en el Estado español

El equipo de Análisis Política de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) emplea un patrón de examen de las políticas de vivienda que identifica en la estructura básica de la agenda pública de vivienda cinco áreas de política pública a través de los principales programas de actuación que se ejecutan, así como a partir del tipo principal de instrumental que se usa.

Área de Política Pública	Programas de actuación	Instrumentos
POLÍTICA DE SUELO	<ul style="list-style-type: none"> - Creación patrimonios públicos - Fomento de la compra - Urbanización privada del suelo 	<ul style="list-style-type: none"> - Inversión/gasto - Regulación - Transf. directas e indirectas
POLÍTICA DE PROMOCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción pública - Fomento promoción privada 	<ul style="list-style-type: none"> - Producción/provisión - Regulación
POLÍTICA ACCESO PROTEGIDO	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalidad - Financiamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Regulación - Transf. directas e indirectas
POLÍTICA DE REHABILITACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Rehabilitación pública - Fomento rehabilitación privada 	<ul style="list-style-type: none"> - Provisión - Regulación - Transf. directas e indirectas
POLÍTICA DE ALQUILER	<ul style="list-style-type: none"> - Mercado de alquileres: <li style="padding-left: 20px;">Fomento de la oferta <li style="padding-left: 20px;">Protección inquilinos 	<ul style="list-style-type: none"> - Regulación - Transf. directas e indirectas

FUENTE: «L'habitatge un dret vulnerat», Equip d'Anàlisi Política UAB, octubre del 2001

Partiendo de esta disección de la política de vivienda que hace el equipo, cabe decir que desde la aprobación de la Constitución de 1978, la política de vivienda en el Estado español se ha basado exclusivamente en «la regulación

(10) GILBERT, Alan. Rental Housing, an essential option for the urban poor in developing countries, UN-HABITAT, Nairobi, 2003.



de los tipos de vivienda protegida y los criterios de acceso, conjuntamente con todo el instrumental de créditos y subvenciones a los promotores y a los adquirentes»⁽¹¹⁾. Es decir, una batería de medidas de índole económica —préstamos a un tipo inferior al del mercado; subvenciones; subsidiación del préstamo y desgravaciones fiscales⁽¹²⁾— que paradójicamente la mayoría de las veces no han beneficiado a los ciudadanos con menos ingresos. Esta política pública de vivienda es la consecuencia de considerarla una pieza clave de la política económica. Si partimos de la premisa de que la razón de ser del mercado es la búsqueda del beneficio privado, no parece muy probable que entre sus prioridades esté la de proveer de vivienda a las personas con rentas más bajas. Un cúmulo de circunstancias que descubren que los diferentes planes de vivienda aprobados durante los últimos años han tenido escasa repercusión a la hora de regular y fiscalizar el mercado privado de la vivienda.

1.3. Un mercado inmobiliario peculiar

Las políticas de vivienda ejecutadas en el Estado español han favorecido casi en exclusiva el régimen de propiedad de la vivienda por encima del alquiler. Un trato discriminatorio que se ha ejecutado a través de una política fiscal que ha priorizado las desgravaciones por el pago de una hipoteca o por la titularidad de cuentas-vivienda. Ricardo Aroca, decano del Colegio de Arquitectos de Madrid⁽¹³⁾, asegura que «el 85 % del esfuerzo fiscal que hace el Estado va destinado a subvenciones para la compra de vivienda libre». Desde la dictadura franquista, cuando la propaganda del régimen exhortaba a «hacer de cada operario un propietario», ya que ello era una forma de integración al régimen político-social, hasta hoy en que la mayoría de expertos considera que el régimen de propiedad es «una de las fórmulas de mayor cohesión social, de mejor conservación de los parques de viviendas y de mayor garantía para la población»⁽¹⁴⁾, la promoción del régimen de propiedad ha sido la espina dorsal de la política de vivienda española. Una política nada neutral que, según Alan Gilbert⁽¹⁵⁾, tiene un límite; cuando el mercado de propiedad alcanza un determinado volumen, ya no puede crecer más porque amplios sectores de la sociedad no pueden acceder a la vivienda y entonces presionan

(11) GOMA, Ricard. SUBIRATS Joan. *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*, Edicions Universitat de Barcelona, 2001. p. 206.

(12) En una entrevista concedida a *LA VANGUARDIA* el 19 de diciembre de 2004, el director gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Rodrigo Rato, reconoció que la institución había recomendado al Gobierno español reducir los beneficios fiscales por la compra de vivienda y asimismo aseveró que las dos vulnerabilidades de la economía española eran el diferencial de precios y la vivienda.

(13) Citado en el suplemento de *EL MUNDO, SU VIVIENDA*, número 396, 20 de mayo de 2005.

(14) *Ídem*. p. 10.

(15) GILBERT, Alan. *Rental Housing, an essential option for the urban poor in developing countries*, UN-HABITAT, Nairobi, 2003.



para que los poderes públicos promuevan otras formas de acceso, especialmente el alquiler. Precisamente ésta es la situación que se da actualmente en el Estado español pero agravada si cabe por la propia especificidad de su mercado inmobiliario. Es decir, en un contexto en el cual el parque de propiedad está sobredimensionado y el de vivienda pública es insignificante, el parque privado de alquiler desarrolla un rol de protección social de aquellas personas con rentas más bajas que no pueden acceder a una vivienda del mercado privado. Sin embargo, ese papel que jugaba el alquiler privado se truncó con la promulgación del Real Decreto-Ley 2/1985, más conocido como Decreto Boyer, que supuso «eliminar de un plumazo toda protección de los inquilinos prevista en la legislación franquista»⁽¹⁶⁾. Así, pues, hay que sumar la caída progresiva del peso relativo del alquiler privado⁽¹⁷⁾ y en especial el alquiler asequible. El resultado de todo ello es que en el Estado español no existe un parque significativo de viviendas a «precios políticos» que haga de contrapeso del mercado privado.

2 EL PLAN DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE VIVIENDA Y SUELO

Uno de los compromisos electorales del partido socialista en las elecciones del 2004 fue la creación de un Ministerio de Vivienda. El hecho de separar la vivienda del Ministerio de Fomento fue interpretado por algunos sectores como un primer gesto para reconocer la vivienda como un bien necesario y no como un elemento más de la actividad constructora del país. El 23 de julio del 2004 se aprobó en el Consejo de Ministros un Plan de Choque para la Vivienda con once medidas que diversifican las líneas de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo reconocidas en el Plan 2002-2005. Las medidas más destacadas del Plan de Choque son por un lado «el aumento en el precio máximo de venta de VPO resultado de un incremento del 4 % en el Precio Básico Nacional por metro cuadrado (674,94 €), y una elevación de los porcentajes máximos autorizados en algunos municipios⁽¹⁸⁾». Por otro lado, como se explicita en este Real Decreto 1721/2004 debido a que «el Gobierno considera prioritario frenar e, incluso, invertir la situación de deterioro del segmento arrendaticio, fomentando con todos los instrumentos a su alcance el resurgir de la cultura del alquiler⁽¹⁹⁾» se efec-

(16) COORDINADORA contra la especulación del Raval. Taller de Propuestas contra la violencia inmobiliaria y urbanística. Barcelona, 11 de junio 2005.

(17) Según el INE, el 1991 el 15,2 % de la viviendas principales que había en el Estado español eran de alquiler mientras que diez años después, el 2001, ese porcentaje había bajado hasta el 11,5 %.

(18) CC. OO. Gabinete Económico. Una nueva cultura para afrontar el creciente problema de la vivienda en España. Madrid: Paralelo Edición, 2005.

(19) Ministerio de la Vivienda RD 1721/2004, de 23 de julio.



túan dos medidas interesantes. En primer lugar, se encuentran las ayudas al alquiler para inquilinos preferentemente jóvenes (hasta los 35 años) con unos ingresos familiares que no superen 15.792 € anuales. Además de éstos, la renta del alquiler y los metros cuadrados de la vivienda fijados también serán requisitos para percibir las subvenciones al alquiler. El volumen de la ayuda puede ser como máximo de 2.880 € anuales, con una duración de dos años, siempre y cuando se mantengan las circunstancias que dieron lugar al reconocimiento de la ayuda. En segundo lugar, se encuentran las subvenciones de hasta 6.000 €, a propietarios de viviendas libres que las ofrezcan en alquiler directamente o mediante cesión y que, básicamente, deberán destinar a cubrir la puesta al día de la vivienda y el pago de seguros contra desperfectos o impago. Para ello, el Ministerio de la Vivienda apuntaba que contará con una agencia pública de alquileres para potenciar las medidas iniciadas en este Plan de Choque.

Los resultados de estas medidas urgentes, se han materializado en 183.562 actuaciones financiadas por el Ministerio de Vivienda, de las que 164.292 corresponden a actuaciones de vivienda protegida y 19.270 a actuaciones de suelo. Por actuaciones, las viviendas protegidas de nueva construcción fueron 89.427; de ellas, 70.559 eran para venta y 18.828 en alquiler protegido⁽²⁰⁾. Estas cifras nos indican que, si bien es cierto que se inicia otra tendencia respecto al alquiler, se sigue primando de forma muy diferenciada la venta de vivienda protegida. Pero, aun y así «el precio máximo autorizado con la reciente norma permite todavía la compra de una vivienda con un precio inferior al mercado, pero las cantidades en los municipios más poblados alcanzan a un nivel ya elevado, que en la práctica puede limitar el acceso a una parte de la población, la menos favorecida, incluso a esta opción más privilegiada⁽²¹⁾». Por otro lado, los objetivos del Ministerio para reforzar la oferta de alquiler fueron⁽²²⁾ 15.000 ayudas para los propietarios y otras 16.000 para los inquilinos y se destinaron unos 180 millones de euros, en un acuerdo que se firmó el 15 de noviembre de 2004 entre el Ministerio de Vivienda y las CC. AA. Teniendo en cuenta que de las 31.000 subvenciones a fondo perdido anunciadas para el ejercicio 2004, el Ministerio de la Vivienda ha financiado 6.962 ayudas⁽²³⁾ lo que representa un 22,46 % del total (sin diferenciar entre propietarios e inquilinos). Podemos deducir, entonces, que el impacto de estas medidas no es suficiente para reconducir la situación del mercado de alquiler.

(20) EUROPA PRESS. La ejecución del Plan de Vivienda 2004 fue del 154,79 %, con 183.562 actuaciones financiadas. 22 de julio, 2005.

(21) CC. OO., Gabinete Económico. Una nueva cultura para afrontar el creciente problema de la vivienda en España. Madrid: Paralelo Edición, 2005.

(22) URBANIZA.COM. El Ministerio ha financiado menos del 25 % de las ayudas previstas al alquiler. 1 de agosto del 2005.

(23) EUROPA PRESS. La ejecución del Plan de Vivienda 2004 fue del 154,79 %, con 183.562 actuaciones financiadas. 22 de julio, 2005.



3 EL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2005 - 2008

Meses antes de que se aprobara el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, el Ministerio de la Vivienda inició entre los diferentes sectores y agentes sociales un proceso de participación. Si bien en un primer momento, a partir de la elaboración de un Plan-borrador, las reacciones del sector inmobiliario fueron totalmente adversas, como las críticas de Rafael Santamaría Trigo, vicepresidente de la Asociación de Promotores Constructores de España (APCE) y presidente de la Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA), quien afirmó⁽²⁴⁾, que el borrador del Plan de Vivienda «es una desalentadora decepción, al no recoger ninguna de nuestras propuestas». Después de la aprobación del Plan, José Manuel Galindo, secretario general de ASPRIMA declaró⁽²⁵⁾ que «estamos ante un Plan que ha mejorado bastante desde los primeros borradores en los que trabajaba el Ministerio de Vivienda». Por el contrario, algunos agentes sociales como el sindicato Comisiones Obreras ya han declarado que el nuevo Plan de Vivienda Estatal «ha perdido la práctica totalidad de las medidas innovadoras que se presentaron en su día en el borrador del proyecto⁽²⁶⁾».

No es objeto de este artículo realizar una comparativa sobre lo que podría haber sido y lo que es, sino analizar las principales características de un Plan que acaba de nacer:

Actuaciones protegidas	Instrumentos
Promoción y acceso en propiedad de viviendas protegidas de nueva construcción y usadas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Categoría de Viviendas Protegidas Precio Concertado 6,5 veces IPREM. ▪ Precio Básico Nacional : 695,19 €/m². ▪ Precio máximo de venta y adjudicación. ▪ Financiación concertada (préstamos convenidos). ▪ Régimen de protección extensible 30 años vida útil vivienda.
Impulsar oferta viviendas asequibles	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ayudas a la promoción viviendas protegidas de nueva construcción para arrendar (subvenciones, préstamos...). ▪ Subvención 6.000 € para propietarios que pongan en alquiler viviendas usadas y libres, propias o las adquieran para ello. ▪ Rentas máximas de las viviendas. ▪ Generación de suelo edificable con precios máximos repercusión. ▪ Préstamos convenidos, subsidiación y subvenciones. ▪ Ayudas a entidades sin ánimo de lucro para adquirir viviendas existentes para arrendar.
Impulsar urbanización del suelo para vivienda protegida	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ayudas (financiación concertada y subvenciones) al promotor si a cambio destina el 50 % de la edificabilidad a vivienda protegida. ▪ En las áreas de urbanización prioritaria un 75 % de edificabilidad. ▪ Se designa a la Entidad Pública Empresarial del Suelo (SEPES) como agente de promoción, adquisición de suelo y ejecución de planes de urbanización, creación infraestructuras urbanísticas...

(24) EFE.com. Trujillo asegura a APCE que el Plan de vivienda no implica preocupación. 24 de mayo, 2005.

(25) FERNÁNDEZ, Eufasio. Los promotores piden más suelo para llevar a cabo el «Plan Trujillo». *El Mundo*. Su Vivienda. 8 de julio, 2005, n.º 403.

(26) TERRA.ES. CC. OO. critica que el plan de vivienda haya perdido sus aspectos más novedosos. 29 de julio, 2005.



Impulsar la rehabilitación	<ul style="list-style-type: none">▪ Financiación de actuaciones de rehabilitación en centros históricos, barrios degradados o viviendas aisladas.▪ Condiciones de accesibilidad para personas mayores o con discapacidades y mejoras para la reducción consumo energético.
Programa vivienda para jóvenes	<ul style="list-style-type: none">▪ Financiación concertada a promotores venta y alquiler.▪ Subvenciones a los inquilinos para alquiler.▪ Ayudas a la compra de vivienda (entrada, cuota de la hipoteca).
Promoción de la calidad y sostenibilidad de la edificación	<ul style="list-style-type: none">▪ Código Técnico de Edificación.▪ Subvenciones para rehabilitación eficiencia energética.▪ Experiencias innovadoras sostenibles en viviendas protegidas.
Ventanillas únicas (relación con las CC. AA.)	<ul style="list-style-type: none">▪ Apoyo económico para la creación de ventanillas únicas de vivienda: Registros públicos de demandantes de viviendas.▪ Comisiones Bilaterales y Multilaterales de Seguimiento.▪ Convenios con entidades de crédito.▪ Consejo del Plan de Vivienda.

FUENTE: Elaboración propia.

Una vez vistas las características principales del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, podemos realizar una serie de observaciones con espíritu constructivo tanto de carácter coyuntural como estructural:

3.1. Observaciones coyunturales

Lo más importante del plan es que existe una voluntad de abarcar las dos carestías más apremiantes del mercado inmobiliario español: el poco peso de la vivienda protegida y el retroceso constante del parque de alquiler⁽²⁷⁾. Pero para conseguir estos objetivos existen diferentes mecanismos y los propuestos por el Ministerio no están ausentes de polémica. En relación a la vivienda protegida, tres son los puntos que han generado mayor controversia:

- En primer lugar, el Plan incrementa el Precio Básico Nacional y lo sitúa en 695,19 €/m², un 11 % más que en el Plan 2002-2005 y un incremento del 3 % sobre el precio estipulado en el Plan de Choque. Así se recoge una de las principales reivindicaciones del sector inmobiliario y de algunas CC. AA. como Cataluña, donde la Directora General de Vivienda, Carme Trilla, ha declarado⁽²⁸⁾ que los precios de venta serán ahora «mucho más interesantes», algo que ha sido «un caballo de batalla» del Gobierno catalán. Una interpretación muy diferente es la del viceconsejero del Gobierno vasco, Javier Dean, para quien el plan «aporta un beneficio excesivo al

(27) Sin embargo, el nuevo plan sigue primando en sus ayudas a la compra por encima del alquiler, con mayores cuantías durante mayor periodo de tiempo.

(28) PÉREZ, Encarna. *El futuro del mercado inmobiliario*, La Vanguardia, 2 de julio, 2005.



promotor⁽²⁹⁾». En realidad, cuando se aplican los coeficientes por zona geográfica y tipología de vivienda «los incrementos llegan a ser una media del 34 % para el régimen especial, del 15 % para el régimen general y del 30 % para el de vivienda libre de segunda mano⁽³⁰⁾», pero el hecho es que aun así, el mercado libre seguirá ofreciendo más beneficios a los promotores en determinados municipios singulares, como reconoce la misma Directora General de Vivienda en Cataluña, en el caso concreto del área metropolitana de Barcelona. En este sentido, los promotores ya han empezado a jugar la baza del suelo público como factor imprescindible para poder desarrollar el Plan. Así, José Manuel Galindo, de ASPRIMA, advierte que «sin suelo público, es tanto como imposible⁽³¹⁾».

- En segundo lugar, y probablemente un factor preocupante ha sido no establecer un máximo en la promoción de la nueva figura de vivienda concertada, como el 35 % contemplado en el borrador del Plan. A no ser que las CC. AA., tomen medidas específicas, «se corre el riesgo de que esta nueva forma de vivienda, más cara, termine absorbiendo la práctica totalidad de la oferta de vivienda protegida puesto que es la que mayor rentabilidad ofrece al sector inmobiliario⁽³²⁾». En consecuencia, se facilitaría mayoritariamente el acceso a la vivienda de las capas de población con rentas medias, o familias que no pueden costear el precio de un inmueble del mercado privado, pero que, sin embargo, gozan de unos ingresos demasiado elevados para poder optar a una vivienda protegida, y por contra se debilitarían las figuras de protección oficial para la población de menos recursos económicos.
- Por último, otra medida de especial trascendencia ha sido la calificación de vivienda de protección oficial «que se extenderá a toda la vida útil de la vivienda, considerando como tal un periodo de 30 años, contado desde su calificación definitiva, aunque las CC. AA. podrán establecer un plazo superior⁽³³⁾». El mismo plazo que establece el artículo 1 del Real Decreto Ley 31/1978. En Cataluña, se estableció en el último Decreto 454/2004, un periodo de 90 años, Murcia, Andalucía y Castilla-La Mancha, entre otras, encuentran el periodo de treinta años un plazo excesivamente largo y, por el contrario, Asturias o el País Vasco defienden la calificación definitiva de toda la vida útil. Veinte, treinta o cuarenta años, no es esta la cuestión. El

(29) *Ídem* n.º 28.

(30) *Ídem* n.º 28.

(31) FERNÁNDEZ, Eufasio. Los promotores piden más suelo para llevar a cabo el «Plan Trujillo». *El Mundo*. Su Vivienda. 8 de julio, 2005, n.º 403.

(32) TERRA.ES. CC. OO. critica que el plan de vivienda haya perdido sus aspectos más novedosos, 29 de julio, 2005.

(33) Ministerio de la Vivienda RD 801/2005, de 1 de julio.



debate que subyace es si es legítimo o no que se generen plusvalías privadas sobre un bien construido con dinero público y quién puede comprar esa vivienda protegida si se quiere vender. En este sentido, son de suma importancia los registros públicos de demandantes de vivienda, la elaboración de los cuales no será inmediata porque según el Ministerio se ha concedido un «periodo de transición⁽³⁴⁾» para que las CC. AA. realicen sus propios registros.

En relación al aumento del parque de alquiler, se instrumentan diferentes medidas que también merecen algunos comentarios.

- Mediante la promoción pública del alquiler se quiere garantizar el «acceso a la vivienda» y a través de las ayudas a los inquilinos se busca evitar la «pérdida de la vivienda». Es importante matizar esta lógica porque con frecuencia los medios de comunicación han transmitido un concepto diferente y es el de recibir una ayuda directa para acceder a una vivienda de alquiler. Aunque el coste para acceder a un piso de alquiler puede llegar a cantidades astronómicas, debido a la existencia de avales bancarios de hasta un año, más comisiones y fianzas, hoy por hoy, los planes de vivienda no conocen aún ayudas directas para el acceso a la vivienda de alquiler en el mercado libre. Sí que existen las experiencias de buenas prácticas, como las Bolsas Jóvenes de Vivienda en diferentes municipios, que mediante diferentes departamentos y convenios cuentan con una financiación municipal, autonómica y estatal, y que son un servicio de intermediación social gratuita tanto para el joven como para el propietario.
- El escaso éxito de las ayudas directas a inquilinos y propietarios del Plan de Choque, puede que no sólo se deba a lo novedoso de la medida y a la lentitud de algunas autonomías para incorporar las ayudas a sus legislaciones, sino también al modo en que éstas se han adaptado en las comunidades, sobre todo, respecto al cómo se han vinculado las ayudas del inquilino a la renta o los metros cuadrados de la vivienda. Por otro lado, se puede cuestionar la cantidad de la ayuda, un máximo de 240 euros mensuales, ya que en ciudades como Barcelona las habitaciones en pisos compartidos llegan hasta 300 euros. Pero lo que sorprende es «que la duración máxima de esta subvención será de 24 meses, condicionada a que se mantengan las circunstancias que dieron lugar al reconocimiento inicial del derecho a la ayuda⁽³⁵⁾». Con lo que, si en el tercer año se mantienen las condiciones y prosigue el contrato de arrendamiento, la pre-

(34) URBANIZA.COM. El Plan de Vivienda 2005-2008. Agosto de 2005.

(35) Ministerio de la Vivienda RD 801/2005, de 1 de julio.



vención de la exclusión residencial podría fracasar. En este caso, no se contemplan en el Plan otras actuaciones o medidas complementarias de apoyo a las personas que pueden encontrarse en dicha situación. Preocupantes son las declaraciones de Pedro Solbes que considera que la movilización del parque de alquiler debe realizarse «no tanto a través de la solución simplista de las ayudas directas, sino también mediante las soluciones judiciales que pueden ser tanto o más eficientes que estas ayudas⁽³⁶⁾». Es significativo que se quieran solventar los casos de impago por falta de recursos mediante solución judicial y no utilizar la vía francesa de prevención de este tipo de desahucios, donde «antes de dictar sentencia se encarga una investigación social y se hace una propuesta de posible liquidación de la deuda. Esta investigación previa se realiza por una asociación especializada o un trabajador social que determina la situación y las ayudas a las que se pueden acceder⁽³⁷⁾». Lo que todavía no ha salido en la palestra política son las actuaciones contundentes contra los casos de *mobbing* o violencia inmobiliaria donde sólo en Barcelona se tramitaron 130 denuncias y se rechazaron 285 porque «sólo se cuentan las amenazas explícitas, sabotajes o los cortes de suministros, mientras que las presiones al amparo de la legalidad no lo son según la pauta oficial⁽³⁸⁾».

- El nuevo plan insinúa también la creación de la Sociedad Pública de Alquiler que se propone los objetivos de aumentar la oferta de viviendas en alquiler, mejorar su calidad, aumentar la transparencia del mercado, ampliar la gama de seguros existentes y mostrar en un único portal web toda la información relativa a las características de este mercado. La SPA ofrece a los propietarios garantías basadas en cuatro tipos de riesgos: impago, defensa jurídica, multiriesgo y periodo de desocupación entre contratos de arrendamiento. Pero, de hecho, lo interesante sería que estos seguros no se ejecutaran nunca y para ello sería necesario realizar una actividad de mediación, seguimiento y acompañamiento social en los casos que así lo requirieran, como ya se hace en algunos programas de colectivos. Aun y así, en ningún momento se garantiza que se movilicen viviendas vacías, ya que no se han establecido requisitos para ello y tampoco se ha realizado ninguna definición de éstas.

Es un aspecto positivo el hecho de que el Ministerio se plantee intervenir en el mercado privado de alquileres y no se limite sólo a la cons-

(36) MORAN, Carlos. *Justicia pondrá en marcha el desahucio exprés para dinamizar el alquiler*. Expansión.com, 14 de junio del 2005.

(37) LAHAYE, Frederique. *Mobilización del parque vacío en Francia*. Jornadas de presentación de la Red de Mediación para el alquiler social en Cataluña, 18 de enero, 2005.

(38) COORDINADORA contra la especulación del Raval. Taller de Propuestas contra la violencia inmobiliaria y urbanística. Barcelona, 11 de junio, 2005.



trucción de VPO de alquiler. Pero llama la atención que esto no se realice con el objetivo explícito de rescatar viviendas del mercado libre para ofrecerlas en alquiler asequible a colectivos con menos recursos para así facilitar su acceso a la vivienda, sino que se puedan pagar rentas de hasta 1.200 € al mes, o más, si existe un pacto previo entre la sociedad y la compañía aseguradora⁽³⁹⁾. Además, es requisito presentar un aval bancario de cuatro meses o aval de propiedad, aparte de la fianza de uno o dos meses. Así, el desembolso inicial para acceder a una vivienda puede convertirse en un importante obstáculo. Por otro lado, los inquilinos deberán tener capacidad de pago suficiente y un contrato laboral en vigor con unos ingresos mínimos de 1,5 veces el IPREM (704,40 €/mes). Entonces, según el programa de la SPA, si la renta no puede superar en un 30 % los ingresos, para una persona con estos ingresos mínimos la renta de alquiler máxima será de 211,32 €/mes. En este sentido, como se pregunta Javier Burón, del departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, «¿hacen falta más casas en alquiler de 700 euros al mes o más, o lo que se necesitan son alquileres bajos?»⁽⁴⁰⁾. Así, pues, el Ministerio ha creado un organismo con actuación en el mercado privado de alquiler junto con una Red de agentes colaboradores orientados a los API que recibirán una remuneración en función del piso captado. Es una lástima que no se haya optado por potenciar las entidades sin ánimo de lucro que se dedican a la intermediación social para el acceso a la vivienda. Por ejemplo, en Francia «la actuación de asociaciones de intermediación social sin ánimo de lucro es un elemento más en el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda de determinadas personas y colectivos con menos recursos. Estas entidades son las perceptoras de las ayudas para la búsqueda de vivienda de propietarios privados. La asociación realiza el arrendamiento de la vivienda y, a su vez, lo subarrienda a personas desfavorecidas. Las asociaciones reciben, además, subvenciones de ayuda a la mediación y gestión arrendataria⁽⁴¹⁾». Otro punto conflictivo de la SPA lo genera su ámbito de actuación, ya que comunidades como Cataluña y el País Vasco lo han considerado una intromisión.

En materia de rehabilitación, se han impulsado mayores ayudas para las viviendas situadas en los centros históricos, en los barrios degradados, en edificios de interés arquitectónicos y en mejoras para la accesibilidad para personas mayores y con discapacidad, así como para el ahorro energético. Pero es

(39) DE LAS HERAS, Soraya. Así son los seguros de alquiler que prepara Trujillo. *El Mundo*. Su Vivienda, 8 de julio, n.º 403.

(40) DE LAS HERAS, Soraya. El Ministerio estrena una agresiva campaña de publicidad de la SPA para captar agentes. Su Vivienda, 29 de julio, 2005, n.º 406.

(41) LAHAYE, Frederique. *Movilización del parque vacío en Francia*. Jornadas de presentación de la Red de Mediación para el alquiler social en Cataluña, 18 de enero, 2005.



importante que se tomen medidas contra la especulación, ya que en la rehabilitación y en los procesos de realojos cuando se trata de barrios enteros «Al demoler y volver a construir, los barrios se revalorizan, el precio de las nuevas viviendas supera con mucho el poder adquisitivo de la población que vivía allí y la deja fuera... los procesos de rehabilitación no son capaces por sí solos de eliminar la especulación inmobiliaria y la posterior expulsión de la población residente de escasos recursos⁽⁴²⁾». Por ejemplo, los proyectos de rehabilitación de barrios degradados en Dinamarca «no sólo se refieren a la vivienda, sino que intentan solucionar todos los problemas a los que se enfrenta la población⁽⁴³⁾».

3.2. Observaciones estructurales

- En la exposición de motivos del Plan se afirma que éste tiene un alcance universal, pero que se dirige específicamente a la población con problemas de acceso a la vivienda. Deberíamos matizar, que el derecho universal a la educación, a la sanidad, al trabajo y a la vivienda son los cuatro pilares que aseguran la autonomía del individuo y le permiten ejercer los derechos políticos, sociales y económicos. En el Estado español, ni el trabajo ni la vivienda son derechos «garantizados»⁽⁴⁴⁾ en la Constitución de 1978. La conceptualización del derecho fundamental a la vivienda que recoge la Constitución, no ha sido interpretado como una obligación de los poderes públicos a proveer de vivienda a cada ciudadano, como sí sucede, por ejemplo, con la sanidad o la educación. Estos dos se prestan de forma universal e independiente de las circunstancias personales de cada individuo. A su vez, dicha prestación se realiza fuera del mercado. En el caso de la vivienda sucede todo lo contrario. Así, pues, el derecho a la vivienda no se configura como un verdadero derecho subjetivo. Aunque existen posturas como la de Pisarello⁽⁴⁵⁾ que consideran que la ausencia de medidas adecuadas de protección de este derecho, no es por la naturaleza propia del derecho, sino por la falta de voluntad de los operadores jurídicos para crear garantías y por ello hay que luchar para que sea un derecho exigible.
- En segundo lugar, la relación entre administraciones, la estructura competencial y la voluntad de consenso ha hecho que el Plan adopte medidas e instrumentos flexibles para favorecer su ejecución por parte de la CC. AA., pero hay que tener en cuenta que crear y consolidar un parque público de vivien-

(42) RODRÍGUEZ, Raquel. La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos. *Boletín CF+S 29/30*, habitataq.upm.es. 30 noviembre del 2002.

(43) *Idem* n.º 53.

(44) También tipificados como «expectativas de derecho» o «derechos potestativos».

(45) PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción*, Icaria, 2003.



da es una tarea a largo plazo que exige cierta continuidad estratégica entre los sucesivos planes de vivienda y sobre todo un consenso político entre los diferentes niveles administrativos y también los agentes sociales. De hecho, tras la sentencia del Tribunal Constitucional (152/1988 de 20 de julio), la reordenación de la distribución competencial supuso que la mayoría de las veces las CC. AA. se limitaran a gestionar las ayudas y los parques inmobiliarios, mientras las directrices de la política de vivienda las marcaba el Estado. Si no existiera un consenso en materia de vivienda entre el Estado y las CC. AA., lo más efectivo sería traspasar los recursos económicos. Ya que para ejecutar una política de vivienda se ha de disponer de una dotación presupuestaria importante y las CC. AA. no han dispuesto de ésta porque al traspaso de competencias no acompañó el de los recursos económicos⁽⁴⁶⁾.

- Según el Ministerio, el Plan está relacionado con el nuevo paradigma del desarrollo sostenible ya que busca maximizar simultáneamente los objetivos generales de calidad y conservación medioambiental, equidad y prevención de la exclusión residencial y eficiencia y productividad integral de la economía, contribuyendo, así, a un desarrollo urbano sostenible. De hecho, se está elaborando un Código Técnico para la sostenibilidad en la edificación. Pero hay que tener en cuenta que el concepto de Sostenibilidad está en plena discusión. En sintonía con lo que argumenta el profesor Munda, «hablar de sostenibilidad es hablar de un concepto multidimensional de difícil maximización simultánea», hablar de sostenibilidad es «hablar de valores en conflicto» y para ello hay que responder estas preguntas: «¿Sostenibilidad de qué o de quién?, ya que cada grupo tiene sus intereses o sus valores y hablar de sostenibilidad no es éticamente neutro, implica decidir qué intereses o valores podemos soportar. ¿Durante cuánto tiempo?, ya que las realidades son muy diferentes en pocos años de diferencia y ¿a qué coste?⁽⁴⁷⁾», ya que la sostenibilidad económica tiene unos costes sociales y ecológicos, y viceversa.
- En cuarto lugar, y no por ello menos importante, consideramos que los planes de vivienda deben ser plurales y prever multitud de intervenciones diferentes que se puedan adaptar a las circunstancias y a las necesidades de las personas que necesitan vivienda. En este sentido, en un congreso de FEANTSA (Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri) en el año 1995 se vió que muchos de los sectores sociales implicados en la vivienda optaban por abordar la cuestión de las per-

(46) El Plan de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo aprobado por el gobierno del PSOE en julio del 2004 abre una línea de crédito ICO (Instituto de Crédito Oficial) para «facilitar que las administraciones públicas puedan ejercer efectivamente las prerrogativas que tienen reconocidas para combatir el fraude y para generar una oferta de vivienda protegida suficiente».

(47) MUNDA, Giuseppe. *Anàlisi multicriterial en la presa de decisions*. Aula d'Ecologia 2003, n.º 26, pp. 49-53.



sonas sin hogar⁽⁴⁸⁾ como un problema que, sin ser exclusivamente de vivienda, debía estudiarse para conocer los procesos y circunstancias que dejan sin un hogar o que limitan el acceso a la vivienda de los colectivos con menos recursos. Para ello, FEANTSA ha creado una clasificación europea del sinhogarismo que contempla 4 categorías conceptuales: sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada. El problema, como apunta Raquel Rodríguez, es que «la periodicidad de la recopilación de datos sobre el parque de viviendas (censos) es otro ejemplo del desinterés del gobierno español por la situación en materia de vivienda. En Alemania y en Finlandia se recoge información cada 4 años, en Francia cada 3 y en Holanda anualmente. En España, en cambio, se recoge cada 10⁽⁴⁹⁾».

4 CONCLUSIONES

Cuarenta años de dictadura, la limitada potencialidad jurídica del derecho a la vivienda, la configuración de un Estado del Bienestar de corto alcance y la inclusión de la vivienda en la política económica explican en parte que los poderes públicos se hayan plegado en retirada ante el mercado a la hora de elaborar la política de vivienda. Ahora estamos ante un plan que sin duda ha sido participativo, aunque se puede afirmar que se ha consensuado con las CC. AA. y el sector privado, no ha sido así con todos los agentes sociales. El resultado del Plan está por ver, pero si bien es cierto que se quiere potenciar el alquiler y la promoción de VPO, las medidas no son tan comprometidas y contundentes como merece la situación en que se encuentra la vivienda. En un país con un stock de vivienda sobredimensionado e infrautilizado, políticas como las aplicadas en Francia que implementan rebajas de las plusvalías para repercutir directamente en vivienda social como el «1 % empresarial» basado en la deducción obligatoria de las empresas del sector privado, o el artículo 51 y 52 de la Ley contra la exclusión social de 1998 que incluye una tasa y medidas concretas para requisar inmuebles vacíos o el hecho de que el número de viviendas rehabilitadas en 1999 fuera mayor que el número de viviendas construidas⁽⁵⁰⁾, no serían medidas descabelladas, aunque requeriría de mucho valor para el gobierno que lo realizara. Así, pues, para solucionar los problemas de vivienda en el Estado Español hemos dado un primer paso, pero aún queda un largo camino por recorrer.

(48) La definición utilizada por FEANTSA es la de Dragana Avramov de 1995 «todas aquellas personas que no pueden acceder o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por razones económicas u otras barreras sociales, o bien porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma».

(49) RODRÍGUEZ, Raquel. La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos. *Boletín CF+S 29/30*. habitataq.upm.es, junio, 2005.

(50) RODRÍGUEZ, Raquel. La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos. *Boletín CF+S 29/30*. habitataq.upm.es, junio, 2005.