

La vivienda: problema y propuestas

El problema de la vivienda en España no es una cuestión de que no haya casas suficientes o capacidad para generarlas, sino que amplios segmentos de la población no pueden acceder a ellas, o lo hacen en malas condiciones o a costa de grandes sacrificios. En todos los parámetros que se examinen sobre la vivienda aparece un descuadre entre oferta y demanda, propio de un sistema de relaciones económicas que antepone el valor de cambio al valor de uso y que desliga la producción del consumo. Todo ello provoca graves consecuencias de largo alcance social. El autor formula una serie de pautas y propuestas para paliar esta situación.

La expresión “el problema de la vivienda” suena a tópica a fuerza de repetirla. Sin embargo, es certera, machacona, en tanto nos coloca ante la cuestión clave: en las sociedades capitalistas, la vivienda es un problema sempiterno, estructural. Habrá coyunturas en las que se revele con tintes dramáticos y, como en la actualidad, hablaremos de “situaciones de emergencia habitacional” y habrá otras en las que el asunto se difumina y parecerá casi resuelto.

Vicente Pérez Quintana es miembro de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM)

Entre las diferentes caras que muestran el problema, sobresale la cuestión de la escasez de viviendas para cubrir de manera satisfactoria las necesidades de alojamiento de la clase trabajadora. No es que no haya casas suficientes o capacidad para generarlas, sino que amplios segmentos de la población no pueden acceder a ellas, o lo hacen en malas condiciones o a costa de grandes sacrificios. La penuria aquí significa que la oferta de viviendas está por debajo de la demanda de los estratos inferiores de ingresos, lo que da lugar a la formación de una amplia bolsa de demanda insolvente o semisolvente.

Se suele pensar que esa situación afecta a poca gente, que está acotada a los colectivos más vulnerables, a los hogares que se localizan en los percentiles inferiores de la escala, a lo sumo en el primer decil. No es así. La bolsa, según las coyunturas, será más o menos voluminosa. Sin duda, en la actualidad asis-

timos a una coyuntura especialmente virulenta. Lo fue en los años subsiguientes al estallido de la burbuja inmobiliaria y la secuela de los desahucios hipotecarios y continúa siéndolo en el último lustro a pesar de la mejora de ciertos indicadores de la actividad económica.

**No es que no haya casas suficientes o capacidad para generarlas,
sino que amplios segmentos de la población no pueden
acceder a ellas, o lo hacen en malas condiciones**

Las altas tasas de paro, la acusada precariedad en el empleo y la congelación de los salarios han erosionado las economías domésticas de las llamadas clases medias. A este respecto es muy revelador el contraste entre la evolución de las curvas de los precios de las viviendas y de los salarios entre el segundo trimestre de 2014 y el mismo de 2019: el precio del metro cuadrado aumentó en el total nacional un 12,2%, mientras que el coste salarial mensual lo hizo un 3,2%; en la Comunidad de Madrid (CM) sendos incrementos fueron, respectivamente, 30% y 2,9%. Toda vez que, entre junio de 2014 y junio de 2019, el IPC ganó 3,5 puntos, el salario real disminuyó. Es cierto, por otra parte, que en ese periodo mejoró el empleo, lo que permitió que la renta disponible por hogar se elevara un 8,7% (tan solo un 4,7% en la CM),¹ muy por debajo, pues, de la ganancia de los precios de las viviendas y no digamos del aumento de las rentas de alquiler.

La brecha en el comportamiento de los ingresos de las familias y el precio de las viviendas, sea en venta, sea en alquiler, tiene lugar sobre un fondo de enorme carestía. Si se considera como razonable que el precio de venta de una vivienda debiera estar alrededor de cuatro veces el salario, entonces resulta que la ratio euros/metro cuadrado está del orden de un 170% por encima del valor de referencia. En la CM la desproporción se dispara hasta un 230% y en la ciudad de Madrid alcanza un 280%. En realidad, el ajuste de los precios que se observó tras el estallido de la crisis fue significativo, pero en modo alguno se asemeja a una senda de alineamiento con la capacidad adquisitiva de las familias. Antes y después del estallido de 2008, los precios estaban-están desorbitados. Este es un componente estructural del problema.

Las consecuencias de esta situación son múltiples. Por razones obvias, en la foto destacan los desahucios. Continúan las ejecuciones hipotecarias, aunque a un ritmo descendente, mientras que los desahucios por impago del alquiler se multiplican. Las primeras han

¹ Los precios se toman de la *Estadística de Valor Tasado de las Viviendas* (EVT) del Ministerio de Fomento, los salarios son los de la *Encuesta Trimestral de Salarios* del INE y los de las rentas disponibles proceden de la *Encuesta de Condiciones de Vida* del INE. La variación de la renta disponible compara los años 2013 y 2017, siempre el año anterior a la realización de la Encuesta. Se incluyen los datos de la CM en tanto que representativos de las CCAA con mayor renta per cápita.

pasado de unas 24.000 en los dos primeros trimestres de 2014 a unas 4.000 en los dos primeros de 2019. En cambio, los lanzamientos practicados como consecuencia de procedimientos derivados de la LAU suman más de 36.000 anuales entre 2014 y 2019.² En la última cifra no entran los contratos de arrendamiento que no se renuevan a su finalización, cuyo número es muy superior.

Otra consecuencia muy relevante es el bloqueo de los procesos de emancipación de la población joven, unido al hecho de que muchos y muchas jóvenes que se habían independizado han tenido que regresar al hogar de sus padres y madres.

Un tercer grupo de consecuencias está formado por lo que se podría denominar soluciones forzadas, a veces esperpénticas: desde la convivencia de varias unidades familiares bajo el mismo techo, con la consiguiente multiplicación de los casos de hacinamiento, hasta el alquiler de habitaciones e incluso balcones para dormir. Una solución frecuente en las grandes ciudades es irse a residir a municipios lejanos, en los bordes de las áreas metropolitanas. La *gentrificación* se ha convertido en un componente esencial de la demografía a escala metropolitana. De ahí el empeoramiento de la movilidad y el alargamiento de los tiempos de los viajes pendulares.

Entre las consecuencias, merece la pena prestar atención a las tasas de esfuerzo que han de soportar las familias que alquilan o que se embarcan en una hipoteca. Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2018 (ECV18), el 41% de los hogares que están en arrendamiento destinan más del 30% de la renta disponible al pago del alquiler. Lo mismo sucede con el 17% de los hogares con hipoteca. En la CM, ambos porcentajes se sitúan en un 46% y un 16%, respectivamente. Si al alquiler se le añaden gastos repercutibles como el IBI, es probable que las proporciones anteriores se aproximen al 50%.³

La penuria que determina las consecuencias que se han enumerado, y otras, es compatible con la existencia de un gran volumen de viviendas vacías, nada menos que 3,4 millones según el Censo de la Vivienda de 2011,⁴ a las que se añaden otros 3,6 millones de viviendas

² Los datos de ejecuciones hipotecarias se toman de la *Estadística de Ejecuciones Hipotecarias* del INE y están referidos a ejecuciones de viviendas cuyo titular es una persona física. El INE tomó el relevo a la publicación de información sobre desahucios que, entre 2013 y 2015, hacía el Banco de España: más de 100.000 en el trienio. Los de lanzamientos provienen de *Datos sobre el Efecto de la Crisis en los Órganos Judiciales* del Consejo General del Poder Judicial.

³ Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV18 del INE. Por otra parte, el Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento estima, a partir de los depósitos de fianzas en las CCAA, que, por ejemplo, en la CM el alquiler medio asciende a 819 euros/mes, frente a los 640 que estimamos a partir de la ECV18. La diferencia se explica en tanto que la última recoge todos los arrendamientos, no solo los que hayan efectuado el depósito de la fianza. Véase, *Boletín Especial. Alquiler residencial 2019*, en <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW064>.

⁴ Es todo un síntoma de la escasa preocupación que suscita el asunto entre las administraciones el hecho de que este dato se conozca cada 10 años. Por lo demás, hay que reseñar las severas dudas sobre la veracidad de la información relativa a las viviendas vacías que arrastra el Censo de 2011.

secundarias. Un ejemplo ilustrativo de lo que significan las crisis lo ofrecen los miles de esqueletos de edificios a medio terminar y con la obra parada que se extienden por el territorio. El contraste se hace notar especialmente en tanto la mayoría de las transacciones de viviendas se producen no a propósito de la formación de nuevos hogares, sino a cuenta de las adquisiciones por mejora y por inversión, más las compras de casas como valor refugio. Éstas son el principal ingrediente de la burbuja de principios de siglo y de la recuperación de los últimos años. Otra foto de la *euforia* que acompaña al mercado inmobiliario la da el crecimiento en muy poco tiempo de las viviendas de uso turístico (VUT), cuyo volumen supera las 200.000.⁵ Las ciudades de Barcelona, Madrid y Mallorca suman del orden de 50.000,⁶ contando solo las que se anuncian en Airbnb.

El 41% de los hogares en arrendamiento destinan más del 30% de sus ingresos al pago del alquiler, al igual que sucede con el 17% de los hogares con hipoteca

Escasez y sobreabundancia son las dos caras de la misma moneda. Ello es propio de un sistema de relaciones económicas que antepone el valor de cambio al valor de uso, que desliga la producción del consumo. Tales paradojas son tanto más coherentes en un mercado suigeneris como lo es el inmobiliario y, en particular, el de la vivienda. La peculiaridad se hace notar en características como las que, entre otras, se enumeran a continuación.

- Negocia con un bien de primera necesidad y en el que, por tanto, se manifiesta una demanda con baja elasticidad.
- La provisión de vivienda nueva depende del mercado de suelo urbanizado, cuya propiedad ofrece una gran concentración oligopólica. La puesta en carga es objeto de tácticas dilatorias para asegurar la carestía relativa de los terrenos. En las áreas metropolitanas, la repercusión del suelo puede alcanzar proporciones del 40% y más sobre el precio de la vivienda.
- Los dos componentes anteriores favorecen comportamientos rentistas, especulativos, la búsqueda de beneficios extraordinarios.
- El sector de la construcción (obra nueva y rehabilitación) sufre un acusado atraso tecnológico respecto de los sectores industriales, provocado por la presencia de un fuerte componente artesanal en el proceso productivo y de formas de gestión arcaicas. El resultado es una débil productividad.

⁵ R. Sánchez y A. Ordaz: «¿Cuántas viviendas de tu barrio están en Airbnb? Descúbrelo en este mapa, manzana a manzana», disponible en: https://www.eldiario.es/economia/concentracion-Airbnb-manzana-viviendas-vacacional_0_809119651.html.

⁶ Véase: <http://insideairbnb.com/>.

- El tiempo de rotación del capital inmobiliario es muy alto, lo que hace que la construcción y promoción sean enormemente dependientes de las entidades bancarias.
- La financiarización viene determinada también en tanto que el crédito hipotecario es clave para la creación de demanda solvente.
- Ambos aspectos justifican que hablemos del *complejo inmobiliario-financiero*.
- Si bien la mayoría de las compraventas y de los contratos de alquiler de viviendas tienen lugar entre particulares,⁷ las grandes promotoras y empresas inmobiliarias ejercen un poder de mercado. Operan, hasta cierto punto y con muchas restricciones, como *hacedoras* de precios, frente a los particulares que son esencialmente *captadores*. A este respecto, uno de los asuntos que se ha de subrayar especialmente es el creciente protagonismo de las socimis y de los fondos buitre.
- En España, la tenencia en alquiler sufre un extraordinario subdesarrollo. Según Eurostat, en 2017, el 21,4% de la población española residía en una vivienda alquilada, frente al promedio del 40,9% de la UE. La proporción española probablemente sea incluso menor: el 17,8%, según la *Encuesta Continua de Hogares de 2018* del INE, calculada en términos de hogares.
- Ese subdesarrollo es fruto de las políticas de vivienda que se han aplicado desde los años cincuenta. Con frecuencia se achaca la preferencia por la propiedad a razones ideológicas e incluso a rasgos idiosincrásicos de los españoles. De tal modo se invierte la relación causal. No hay espacio aquí para examinar la cuestión. Valga, por ello, en reparar en una comparación bastante ilustrativa: el alquiler medio sube a 674 euros (819 euros en la CM). Al precio de la misma vivienda, en las condiciones actuales de los préstamos hipotecarios, resultan cuotas mensuales de 479 euros (743 euros en la CM). La barrera para la compra está en el importe de la entrada. Haciendo abstracción de esta, no es extraña la conclusión a la que llega la opinión pública: “trae más cuenta comprar que alquilar”.⁸

Propuestas⁹

Hay que desconfiar radicalmente de las políticas que fían la solución del problema de la vivienda a una o dos medidas “milagrosas”. Sean cuales sean, en general, están condenadas al fracaso, a la acusación de ineficaces. En su lugar, se necesita una política de vivienda

⁷ En el 81,5% de las viviendas arrendadas, el arrendador es un particular, frente a un 9,3% en que son empresas y un 6,9% en que son las administraciones públicas, según datos del *Barómetro de la Vivienda y el Alquiler de 2018* del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

⁸ Los datos de precio se toman de la *Estadística de Transmisiones Inmobiliarias* (2º trimestre de 2019) del Ministerio de Fomento y la de rentas del ya citado *Boletín Especial. Alquiler residencial 2019*. Se ha supuesto un préstamo, a interés fijo, del 80% sobre el precio, incrementado en el importe de los impuestos y gastos asociados, a amortizar en 30 años.

⁹ El presente apartado es un resumen muy comprimido del documento *Medidas de política de vivienda: propuestas de la FRAVM*, julio de 2018, Madrid, disponible en <https://aavvmadrid.org/areas-de-trabajo/urbanismo-y-vivienda/>.

que lo ataque desde una pluralidad de frentes y que se extienda en el tiempo. En lo que sigue se recogen diferentes medidas que, en nuestra opinión, serían eficaces si se aplican con perseverancia y de manera consecuente, más allá de los cantos mediáticos y arrojando la polvareda de críticas que levantarán el complejo inmobiliario-financiero y sus adláteres.

La penuria de viviendas convive con la existencia de un gran volumen de casas vacías, nada menos que 3,4 millones según el Censo de la Vivienda de 2011, a las que se añaden otros 3,6 millones de viviendas secundarias

La primera medida en la que hay que hacer hincapié es la aprobación –por el Parlamento y/o los legislativos autonómicos– de una Ley del Derecho a la Vivienda. Aquí la cuestión principal es establecer la *exigibilidad* de la vivienda, incluso ante los tribunales, en los supuestos en que las personas se vean privadas por causas ajenas a su voluntad: desahucio sin alternativa habitacional, ruina, carencia de medios económicos, precios y arrendamientos excesivos... Se trata de superar las limitaciones evidentes del artículo 47 de la Constitución Española. Este, tal como está formulado, se agota en una declaración de buenas intenciones, tanto más cuando las “condiciones” y las “normas” que habrían de adoptar los poderes públicos se concretan en una guía tan evanescente y genérica como la de regular «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para evitar la especulación».

Un segundo cuadro de medidas se refiere a la política urbanística y, concretamente, al empleo de mecanismos de intervención pública en los mercados de suelo y vivienda. La estrategia habría de consistir, de un lado, en incrementar los bancos públicos de suelo y, en consecuencia, reforzar la capacidad de las administraciones para influir en la oferta y en los precios y, de otro lado, impulsar el alquiler. Cabe plantear, entre otras muchas, medidas como las que siguen:

- Dimensionar a corto, medio y largo plazo las necesidades de nueva construcción y su plasmación en el territorio, con el objetivo fundamental de reducir al máximo la expansión de la huella urbana y, cuando sea posible, revertirla.
- Incrementar el porcentaje de cesión obligatoria del aprovechamiento urbanístico a los ayuntamientos (o administración competente): del 10% actual al 15% e incluso al 20%.
- Declaración de áreas en las que la transmisión de bienes inmuebles (terrenos, construcciones o edificaciones) esté sujeta al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por los ayuntamientos. Entre ellas, por descontado, han de figurar todas las ventas de viviendas protegidas mientras se mantenga la calificación, así como todas las ventas en áreas de rehabilitación y en los suelos clasificados como urbanizables que no cuenten con plan parcial aprobado.

- Aumentar los porcentajes mínimos de reserva para viviendas protegidas sobre el total de viviendas al 50% en el suelo urbanizable y al 30% en el suelo urbano no consolidado y actuaciones dotacionales.¹⁰ A este propósito, es esencial recuperar el concepto de vivienda protegida, que se ha pervertido bajo el subterfugio de las “viviendas con algún grado de protección”. Por lo demás, la vivienda protegida lo será preferentemente en alquiler.
- Establecer un impuesto municipal que grave la retención especulativa del suelo (en los suelos urbanizables sectorizados y en el urbano consolidado o no consolidado), complementaria a la facultad de aplicar la expropiación por incumplimiento de los deberes del propietario relativos a la ejecución del planeamiento (por ejemplo, la inobservancia de los plazos).
- Habilitar los mecanismos de transparencia de la propiedad del suelo: la ciudadanía tiene derecho a conocer quién posee qué y cuánto, especialmente en los supuestos de recalificación urbanística de los terrenos.
- Movilizar suelos de las administraciones públicas para la promoción directa y en colaboración con entidades sin ánimo de lucro de viviendas sociales en alquiler. Enlazado con esto, hay que enfatizar la denuncia de la sistemática «acumulación por desposesión», por citar a Harvey, que significa la venta de terrenos e inmuebles públicos. La desgraciada operación Chamartín constituye un ejemplo palmario.
- Modificar en profundidad las vías de financiación de los ayuntamientos de forma que disminuya la dependencia de los ingresos provenientes del “ladrillo”: ventas de suelo, promoción directa de vivienda libre, licencias de la construcción, impuesto sobre la construcción, IBI... Esa dependencia convierte a las administraciones en parte o aliadas de las burbujas.

Un tercer bloque de medidas es el relativo a la puesta en uso de las viviendas vacías en áreas calientes o con carencia de viviendas. Más allá del debate sobre la eficacia de las políticas del palo y la zanahoria, aquí sobresalen tres vías de ataque, compatibles entre sí o, mejor dicho, que son solidarias entre ellas y definen una gradación de coerción legítima. La primera es la penalización en forma de tasa específica o de recargo sobre el IBI.¹¹ La segunda es el alquiler forzoso y la tercera es la expropiación temporal del usufructo o, incluso, la expropiación para el posterior destino de la vivienda al arrendamiento. Ambas medidas son constitucionales y están justificadas en situaciones de *emergencia habitacional* o, para evitar las connotaciones catastrofistas del término, en situaciones de crisis del acceso.

El talón de Aquiles de esta línea de acción suele estar en la deficiente capacidad de las administraciones para identificar las viviendas vacías, combatir la picaresca y hacer cumplir la norma. Lo mismo ocurre, como se verá más adelante, a propósito de las VUT. La aplica-

¹⁰ Se utiliza aquí la clasificación de la ley madrileña de suelo.

¹¹ El Real Decreto Ley 7/2019 se queda corto en este punto. Muchas CCAA, como la de Madrid, no tienen regulado el concepto de vivienda desocupada, lo que impide que los ayuntamientos respectivos puedan exigir el recargo sobre el IBI.

ción de las medidas se basa en el refuerzo de los servicios de inspección, bajo el más estricto respeto de la seguridad jurídica de las personas afectadas. Aparte de la defensa de la sacrosanta propiedad privada y las dificultades operativas para llevarlas a cabo, los argumentos contrarios del complejo inmobiliario-financiero inciden en las consecuencias colaterales. Entre ellas estarían el deterioro de los inmuebles ante la desidia de los propietarios y la reducción del número de viviendas disponibles para alquilar, con la subsiguiente subida de las rentas. No es posible extenderse aquí sobre los cómo combatir esas eventualidades, que no son desdeñables, pero no son inevitables. Para hacerles frente hay que recalcar la importancia de la inspección e insistir en el requisito de combinar las medidas.¹² En su articulación y en la exploración de las sinergias está la probabilidad del éxito.

Cabe plantear el objetivo de que a medio plazo la proporción del alquiler social sobre el total de viviendas principales alcance un 5% del parque total de viviendas

Una cuestión no baladí que se ha de considerar al regular estas medidas es el alcance. ¿Se meten todas las viviendas vacías o solo las de los grandes tenedores? ¿Qué se entiende por “grande”? En el fondo del debate está la búsqueda de la aceptación por parte de la opinión pública. A falta de espacio para desarrollar nuestra elección, valga decir que nos inclinamos por marcar las tintas sobre los tenedores a partir de un cierto número (bastante reducido) de viviendas.

Entre todas las medidas posibles, una de las que mayor relevancia tiene es la constitución de un parque público de viviendas en alquiler. Se puede –y se debe– trabajar en reformar la LAU (duración, prórrogas, revisión de la renta...) y en otros aspectos, pero la crisis de acceso siempre tropieza en la exigüidad del parque gestionado por las administraciones. El celebrado contraejemplo austriaco pivota sobre el amplio porcentaje de viviendas arrendadas por estas y por las entidades sin ánimo de lucro. Cabe plantear el objetivo de que a medio plazo la proporción del alquiler social –por parte de los ayuntamientos y las CCAA, con el complemento de las entidades sin ánimo de lucro– sobre el total de viviendas principales alcance un 5% del parque total de viviendas principales.¹³ ¿Cómo nutrir la bolsa? La primera condición –no por obvia, menos trascendente– es blindar los parques públicos existentes frente a las escandalosas ventas a fondos buitres que han protagonizado, por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid y el Instituto de la Vivienda de Madrid. La segunda, siguiendo

¹² Aquí es obligado mencionar el carácter estratégico de las políticas de fomento de la rehabilitación de los edificios.

¹³ Suponiendo que la tasa de alquiler sobre el parque de viviendas principales subiera al 30%, esa proporción equivaldría al 15%-20% del total de viviendas alquiladas.

con el manual de buenas prácticas, es que toda la labor promotora de las administraciones se destine al alquiler, poniendo fin a las promociones en venta. Esta regla ha de incluir los supuestos de cesión del derecho de superficie a entidades sin ánimo de lucro. Una vía clara para engrosar los parques es la nueva construcción. Junto a ella e incluso con prioridad sobre ella cuando sea posible, se abren otras dos vías: la adquisición (de ahí la importancia de regular el tanteo y retracto) y la gestión del arrendamiento de las viviendas que los particulares pongan a disposición de las administraciones.

Otra medida esencial es la fijación de alquileres máximos en las zonas tensionadas. El sistema estatal de índices de referencia de precios de alquiler que crea el RDL 7/2019 es interesante, pero se queda corto. Tiene un valor informativo y es operativo para implementar algunas medidas, por ejemplo, de tipo fiscal. Sin embargo, le falta ambición, tanto más cuando en Berlín, Portugal, Cataluña... se están aprobando normas que ponen techo a los arrendamientos. Incluso un referente como es el Tribunal Constitucional alemán ha avalado el tope.

Por último, es esencial defender el uso residencial de los inmuebles. La terciarización de una parte del parque en los centros de las capitales es una realidad vieja. La irrupción de la VUT –en muchos casos burlando las normas municipales y valiéndose de la ineficacia de los servicios de inspección– ha amplificado el problema. Esta no solo contribuye a tirar de las rentas hacia arriba, sino que su extensión por los edificios como una mancha de aceite está rompiendo la convivencia vecinal, a la vez que profundiza la conversión de los cascos históricos en parques temáticos. La alternativa no es frenar el fenómeno, sino desmontarlo. En tal sentido, cabe destacar, entre otras muchas, dos medidas. Una es dar a las comunidades de propietarios la facultad de prohibirlas¹⁴ y otra es establecer su incompatibilidad con las residencias, de modo que no se puedan abrir en edificios de viviendas o, en su caso, que solo se puedan implantar en planta baja.

¹⁴ El ya citado RDL 7/2019 resuelve mal la cuestión. Requiere que el 60% de los/as propietarios/as que, a su vez, sumen el 60% de las cuotas de participación voten a favor de limitar o condicionar la actividad de las VUT. Parece que lo razonable sería que, en tanto que las VUT modifican significativamente el uso de los edificios y entrañan molestias para los/as residentes, se requiriera una mayoría cualificada (más del 80%) para permitirlos.