



# **El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo**

Carme Trilla Bellart y Jordi Bosch Meda

Documento de trabajo 197/2018

Con la colaboración de:

**fundiPAX**

FUNDACIÓN INICIATIVAS PARA LA PAZ



FUNDACIÓN  
**alternativas**



# **El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo**

Carme Trilla Bellart y Jordi Bosch Meda

Documento de trabajo 197/2018

## Jordi Bosch Meda

Doctor arquitecto, diplomado en Gestión y Administración Pública, y licenciado en Ciencias Políticas. Experto en política en vivienda, exclusión residencial y planificación urbana, ha publicado sobre estos temas diez libros y más de cuarenta artículos y capítulos de libro. Entre los premios que han recibido sus trabajos, destacan el Premio Luciano Parejo sobre gestión, promoción y ordenación territorial y urbana (2017), el Premio Nacional de Urbanismo Ricardo Santos Díez (mención especial, 2012), el Premio de divulgación científica Humberto Torres (2011), el Premio Tesis Doctorales del Consejo de Trabajo Económico y Social de Cataluña (2º Premio, 2006), el Premio Ángel Ballesteros de Estudios y Buenas Prácticas Locales (mención especial, 2006), el Premio Rogelio Duocastella de Ciencias Sociales (2005), el Premio Jóvenes Arquitectos de Cataluña en el ámbito de los mejores ensayos y trabajos de investigación (años 2000 y 2004), el Premio Agrupación Mutua (2004), y el Premio Carlos Pi y Suñer (2003). Ha sido investigador y profesor visitante en numerosas universidades y centros de investigación internacionales como la Universidad Iberoamericana de México, la Universidad del Uruguay, la Universidad de York (Reino Unido), o la Universidad de Shizuoka de Arte y Cultura (Japón).

## Carme Trilla Bellart

Economista, especialista en mercado y políticas de vivienda. Ha colaborado con diversas universidades organizando y participando en cursos y másteres en estas materias y redactado numerosos artículos para revistas especializadas sobre la incidencia de las políticas de vivienda en la demanda y necesidades de la sociedad. Entre el 2004 y el 2011 ocupó los cargos de Directora General de Vivienda, y de Secretaria de Vivienda de la Generalitat de Cataluña. Impulsó, entre otras normas, la Ley 18/2007, del Derecho a la Vivienda y el Pacto Nacional para la Vivienda, 2007-2016, suscrito por 36 organizaciones públicas y privadas, el octubre del 2007. Actualmente preside la Fundación Hàbitat3 Tercer Sector Social de Cataluña, colabora con Cáritas Diocesana de Barcelona en temas de vivienda social, y también preside el Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona, organismo impulsado por las cuatro administraciones públicas competentes en este territorio.

---

fundiPAX

FUNDACIÓN INICIATIVAS PARA LA PAZ

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas


© Carme Trilla Bellart y Jordi Bosch Meda

ISBN: 978-84-15860-87-7

DL: M-13178-2018

Maquetación: Vera López López

Edición: Sergio Torres Pascual

Impreso en papel ecológico 

# Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b>	5
<b>Introducción</b>	9
<b>1. La vivienda social en España: el parque público y protegido de viviendas</b>	11
1.1. Aspectos generales	11
1.2. Marco jurídico	25
1.3. Experiencias recientes de privatización del parque de alquiler social	38
<b>2. Una estimación de las necesidades de vivienda social en España</b>	45
2.1. El sistema de provisión de vivienda social español en el contexto europeo	45
2.2. Comparativa de requisitos según Comunidades Autónomas	46
2.3. Requisitos de acceso a la vivienda social en otros países europeos	47
2.4. Una aproximación a las necesidades de vivienda de alquiler social	48
<b>3. Conclusiones</b>	57
<b>4. Recomendaciones y estrategias preventivas de futuro</b>	61
4.1 Estrategias legislativas	61
4.2. Estrategias organizativas y de gestión	65
4.3. Estrategias presupuestarias	68
4.4. Estrategias financieras	72
<b>Referencias bibliográficas</b>	75
<b>Anexos</b>	81
<b>Índice de tablas y gráficos</b>	105
<b>Siglas y abreviaturas</b>	107



## **El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo**

El objetivo de este trabajo es examinar la evolución de la vivienda protegida en España, sobre todo la protegida en régimen de alquiler, desde mediados del siglo XX hasta nuestros días. Este análisis se ha llevado a cabo desde un enfoque multidisciplinar que engloba aspectos como: su incidencia en la formación del parque residencial español, su impacto presupuestario, o el marco legislativo, técnico y teórico en el que tiene lugar su promoción. El estudio también incorpora una estimación de necesidades actuales y futuras de vivienda social y concluye con un conjunto de recomendaciones para un mayor y mejor desarrollo de este instrumento de política de vivienda.

Actualmente, el grado de desarrollo de la política de vivienda en España medido a partir del peso de la vivienda de alquiler social respecto el total de viviendas principales y en el porcentaje del PIB que representa el gasto público del sistema de ayudas directas al pago de los costes residenciales es de los más bajos de toda Europa.

Uno de los principales motivos que explican esta situación, más allá de la falta de voluntad política, se encuentra en el hecho de que, históricamente, la acción pública en este campo se ha centrado en el fomento del acceso a la propiedad a través de la vivienda protegida. Además, el marco normativo que se ha articulado alrededor de la vivienda protegida nunca ha velado por preservar su función social a lo largo de toda la vida útil del inmueble, lo que ha impedido que el sector público pudiera dotarse de recursos residenciales con los que poder atender las necesidades de las generaciones venideras.

Otra de las consecuencias de este modelo basado en la propiedad es la escasez de vivienda en alquiler. El sistema de vivienda español sufre un grave desequilibrio entre oferta y demanda de alquiler que favorece la tendencia alcista de los precios. De hecho, España es el país de la Unión Europea donde los hogares inquilinos deben destinar el mayor porcentaje de sus ingresos a satisfacer los costes de su vivienda.

Lamentablemente, esta situación solo ha hecho que agravarse en los últimos años tras el estallido de la burbuja y la posterior crisis. Y, paradójicamente, esta *emergencia habitacional*, como han calificado algunos autores, se ha producido en un contexto de fuertes ajustes presupuestarios que han acabado por socavar completamente el ya de por sí débil alcance de la política de vivienda española. La situación es, simplemente, crítica. En los últimos años, la producción de nueva vivienda protegida ha alcanzado mínimos históricos, así como el gasto público en vivienda en euros corrientes; y nada hace pensar que la situación vaya a revertirse a corto plazo, sino todo lo contrario.

Además, a tenor de la evolución de la promoción protegida y del vigente Plan de Vivienda 2018-2021, su previsible desaparición plantea numerosas dudas. Ésta ha sido, en sus diferentes modalidades, el pilar de la política de vivienda desde mediados el siglo XX. ¿Qué sucederá con las reservas obligatorias de suelo para este tipo de vivienda que contempla la legislación urbanística? ¿Y con los patrimonios públicos de suelo destinados al mismo fin? A la vista de la evolución reciente del sistema de vivienda español, existen sospechas razonables de que tras la desaparición de la vivienda protegida se proceda al paulatino desmantelamiento del conjunto de instrumentos que facilitan su producción.

En síntesis, estamos siendo testigos de un retroceso en materia de política de vivienda sin precedentes que puede acabar consolidando España entre los países europeos con un menor nivel de protección social en este campo y con los mayores índices de exclusión residencial. El alcance del impacto político, social y económico de tal situación es impredecible.

Por si fuera poco, las proyecciones demográficas indican que hasta el 2030 se formarán en España cerca de 6 millones de nuevos hogares en un contexto de estancamiento poblacional. Lógicamente, a no ser que la distribución de la renta sea más equitativa y, por tanto, mejoren de un modo notable los ingresos de las personas situadas en los quintiles inferiores (algo absolutamente opuesto a la tendencia de las últimas décadas), muchos de estos hogares no podrán acceder a una vivienda digna y adecuada sin el correspondiente soporte público en forma de vivienda social, ayudas directas, u otros instrumentos análogos.

En total, estimamos que la demanda potencial de vivienda social es actualmente de 1,5 millones de hogares y, de acuerdo con las proyecciones de hogares, puede ascender hasta los 2,65 millones de hogares en el año 2030.

Para poder abordar con garantías estos crecientes niveles de exclusión residencial que sufre la sociedad española, es necesario llevar a cabo un profundo replanteamiento de la política de vivienda de nuestro país.

En el plano legislativo hay que: (i) conseguir un marco normativo avanzado que recoja los principales instrumentos de política de vivienda implementados desde hace tiempo en la mayor parte de los países europeos de nuestro entorno, (ii) establecer tanto incentivos como mayores niveles de exigencia social a la actuación de los promotores privados, y (iii) articular mecanismos de protección de los particulares, tanto en el segmento de alquiler privado como también para aquellos hogares que accedieron a la propiedad en la fase alcista del mercado y hoy sufren graves dificultades para seguir satisfaciendo sus cuotas. En materia de urbanismo, en concreto, deben incrementarse las reservas de suelo para vivienda social, implementarse también en suelo urbano y, por supuesto, asegurar que toda plusvalía generada por la actividad urbanística revierta en gran medida a la sociedad únicamente en forma de política de vivienda. Y respecto a la legislación de vivienda protegida, debe impedirse la posibilidad de que pueda incorporarse al mercado libre mediante procesos de descualificación y/o privatización.

En el plano organizativo hay que estimular la participación privada, sobre todo de las entidades del tercer sector y de aquellos operadores con ánimo de lucro moderado, en la ejecución y gestión buena parte de los instrumentos de política de vivienda, en particular, en materia de vivienda social.

Y, por supuesto, todo este sistema solo puede funcionar si los niveles de gasto público en vivienda se incrementan ostensiblemente hasta alcanzar valores próximos a la media comunitaria (lo que inevitablemente implica abrir el debate sobre la financiación del sistema autonómico y municipal de España en coherencia con las competencias en vivienda atribuidas a cada nivel de gobierno), y se resuelven los obstáculos existentes en el acceso a la financiación.





## Introducción

El objetivo de este trabajo es examinar la evolución de la vivienda protegida en España, sobre todo la protegida en régimen de alquiler, desde mediados del siglo XX hasta nuestros días, haciendo especial hincapié en las experiencias más recientes de privatización de estas viviendas sociales. Este análisis se ha llevado a cabo desde un enfoque multidisciplinar que engloba aspectos como: su incidencia en la formación del parque residencial español, su impacto presupuestario, o el marco legislativo, técnico y teórico en el que tiene lugar su promoción. El estudio también incorpora una estimación de necesidades actuales y futuras de vivienda protegida en alquiler, y concluye con un conjunto de recomendaciones para un mayor y mejor desarrollo de este instrumento de política de vivienda.

En el plano territorial, esta investigación se centra en el conjunto de España pero también se despliega a otras dos escalas: (i) a nivel autonómico para conocer las principales diferencias entre los regímenes jurídicos de cada Comunidad, fundamentalmente en las condiciones de acceso y los grupos prioritarios considerados; (ii) y a nivel Europeo para poder comparar el sistema de vivienda social español con el resto de países de nuestro entorno.



# 1. La vivienda social en España: el parque público y protegido de viviendas

## 1.1. Aspectos generales

### 1.1.1. El sistema de vivienda español

El denominado sistema de vivienda de un país es el marco donde confluyen e interaccionan todos los actores públicos y privados con intereses y competencias en vivienda (Boelhouwer y Heijden, 1993; Bourne, 1981). Se trata de un concepto más amplio que el de mercado residencial. Forman parte de cada sistema de vivienda: (i) el sector financiero por su papel determinante en la evolución del mercado, (ii) el sector público por sus competencias legislativas y por sus responsabilidades en materia de política de vivienda, (iii) el conjunto de la sociedad por el carácter básico y universal de las necesidades residenciales, (iv) todas aquellas entidades no gubernamentales sin ánimo de lucro que conforman el tercer sector y cuya tarea directa o indirectamente se relaciona con el derecho a la vivienda, y (v) la totalidad de operadores privados que intervienen en el mercado.

Las características de cada sistema de vivienda están determinadas tanto por la dimensión y peso de cada uno de los actores así como por el modo en que éstos se relacionan. Todo ello acaba configurando la eficacia, la eficiencia y la equidad del sistema a la hora de dar respuesta a las necesidades y derechos de la población en materia de vivienda. Algunas combinaciones de estos elementos conducen a sistemas de vivienda altamente protectores, mientras que otras generan sistemas fundamentalmente liberales en los que las condiciones residenciales de la población dependen fundamentalmente de su capacidad económica.

El sistema de vivienda español, al igual que la mayoría de países mediterráneos (Allen et al. 2004; Allen, 2006), se caracteriza: por una elevada proporción de hogares propietarios de su vivienda, fruto en gran medida de las políticas de fomento de la compra, y por un escaso alcance de su política de vivienda. En este tipo de sistemas, como puede adivinarse, el sector privado juega un papel clave.

En España, la propiedad del suelo, la actividad urbanizadora, la promoción residencial y la propiedad del parque de viviendas existente se hallan mayoritariamente en manos privadas. De hecho, el marco legislativo históricamente ha favorecido la actuación de estos operadores privados. No en vano, España cuenta con el mayor parque de viviendas per cápita de toda la Unión Europea. Por el contrario, el sector público, con una cuota de participación llamativamente escasa en comparación con otros países, desempeña un papel meramente testimonial. En consecuencia, el mercado de la vivienda, tanto en su segmento de compraventa como en el de alquiler, está, en esencia, liberalizado y apenas existen mecanismos capaces de ejercer algún tipo de acción amortiguadora ante las eventuales ineficiencias del mercado, sobre todo cuando éstas afectan de forma grave a segmentos de población que no pueden acceder a una vivienda digna y adecuada por sus propios medios.

Por lo que respecta a la financiación, hasta la década de los ochenta existieron en España canales para impulsar la construcción residencial al margen de los criterios de rentabilidad que exige la financiación privada. Pero desde hace más de treinta años, ni los promotores públicos ni los privados gozan de líneas de financiación estables para promover la construcción de viviendas públicas o privadas.

Finalmente, desde la perspectiva de las políticas públicas, la trayectoria histórica que ha seguido nuestro país presenta una de las mayores diferencias con los sistemas de vivienda del centro y norte de Europa. La promoción pública de vivienda se ha dirigido fundamentalmente a la vivienda de compra, por lo que no se han generado parques de alquiler social. Además, los recursos públicos dedicados a la política de vivienda han tenido un papel residual en los presupuestos, y tampoco se ha desarrollado una legislación que enfoque de forma moderna el derecho a la vivienda, pese a su explícito reconocimiento en la Constitución de 1978.

La conjunción de todos estos factores nos lleva a un sistema de vivienda<sup>1</sup> encuadrable dentro de los sistemas de vivienda en los que el mercado libre tiene una posición predominante y en los que el sector público desempeña un rol marginal centrado casi exclusivamente en facilitar el acceso a la propiedad.

---

<sup>1</sup> Para un examen más detallado del sistema de vivienda español véase, entre otros, Fedea (2009), Rodríguez (2009), Leal (2005) y Taltavull (2003).

### 1.1.2. Concepto y tipos de vivienda social y vivienda protegida

En Europa, el concepto de vivienda social ha evolucionado a lo largo del tiempo de modo simultáneo a los cambios que han experimentado las políticas de vivienda. Tradicionalmente, se ha considerado que la vivienda social es aquella que cumple los siguientes cinco requisitos: (i) es asequible, (ii) de alquiler, (iii) de titularidad pública o de entidades sin ánimo de lucro fuertemente reguladas, (iv) fruto de procesos impulsados directa o indirectamente por el sector público y (v) cuya provisión no se realiza dentro de los mecanismos del mercado. Esta definición responde fundamentalmente al modo en que la mayoría de los países del centro y norte de Europa abordaron la escasez de vivienda tras la Segunda Guerra Mundial (durante el desarrollo de sus Estados de bienestar) y los problemas de accesibilidad económica en el mercado residencial hasta los años ochenta. Durante este periodo, Francia, Reino Unido, Austria u Holanda, entre otros, construyeron la mayor parte de sus grandes parques públicos de vivienda. A lo largo de este trabajo emplearemos el término vivienda de alquiler social para referirnos a este tipo de vivienda.

Sin embargo, desde mediados de los años ochenta la vivienda social ha ido perdiendo peso en Europa, tanto en el conjunto del parque residencial (a causa fundamentalmente de la progresiva privatización del mismo con su venta a los inquilinos) (Scanlon et al., 2015) como también como instrumento de política de vivienda para atender las necesidades residenciales de la demanda excluida del mercado. Por ello, para paliar los efectos adversos de una oferta de vivienda social decreciente, empezaron a implementarse sistemas de ayudas directas para el pago del alquiler (los denominados *housing benefits*), así como mecanismos económicos y jurídico-legales para facilitar el acceso a la vivienda en propiedad como, por ejemplo, desgravaciones fiscales, la propiedad compartida, ayudas económicas directas a la compra, la subsidiación de los intereses de los préstamos hipotecarios, o la construcción de viviendas de compraventa asequibles a precios inferiores del mercado (Trilla, 2001).

En esta cuestión, también son relevantes las sucesivas ampliaciones que ha experimentado la Unión Europea durante este periodo, primero con los países del sur de Europa y, tras la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, con los del centro y este de Europa. La gran mayoría de estos nuevos Estados miembros apenas dispone de vivienda social en el sentido tradicional.

Por todos estos motivos, actualmente existe un cierto consenso sobre la imposibilidad de establecer una definición única y cerrada de vivienda social en Europa (Heino et al. 2007:18-21; Czischke y Pittini, 2007:9-13; Laino y Pittini, 2011:22; Braga y Palvarini, 2013:8-9; Caruso, 2013:34-35), y cualquier tentativa al respecto tiende a ser menos restrictiva que el concepto tradicional anterior. Por ejemplo, CECODHAS la definió en 2006 como aquella “*vivienda para aquellos hogares cuyas necesidades no son satisfechas por el mercado libre y que son adjudicadas mediante unas reglas*” (Traducción de los autores, Czischke, 2007:7). Bajo el mismo enfoque pero de un modo más detallado, FEANTSA considera que la vivienda social es aquella que: trata los fallos del mercado, se dirige a grupos de población que no pueden acceder a una vivienda en el mercado privado de alquiler o compraventa, tiene una reglas claras de adjudicación, ofrece alojamiento con unos estándares adecuados y controlados, se obtiene con subsidios públicos y sin ánimo de lucro, y es controlada por el sector público (Pleace et al., 2011:16). Probablemente la definición más abierta de todas es la que realiza la UNECE al afirmar que la vivienda social:

*“[...] no tiene una única definición, es en esencia una palabra clave que se emplea para que los gobiernos y otros actores relacionados puedan intercambiar conocimiento sobre el segmento de su sistema de vivienda que tiene como objetivo satisfacer las necesidades de vivienda con el apoyo del Estado y distribuida mediante procesos administrativos diferenciados según el contexto local”* (Traducción de los autores, Rosenfeld, 2015:14).

No obstante, algunos autores aún mantienen de la definición tradicional la obligatoriedad que sea de alquiler (p. ej. Salvi del Pero, et al., 2016; Poggio y Whitehead, 2017:2). Por ejemplo, en el año 2015, la OECD definía la vivienda social como “*alojamiento residencial en alquiler a precios inferiores a los del mercado y adjudicado mediante criterios de elegibilidad*” (Traducción de los autores, OECD, 2015:128).

En este contexto, la vivienda de protección oficial (VPO) constituye un caso particular de vivienda social en su concepción actual más abierta como la formulada por la UNECE. De acuerdo con la multitud de normas que la regulan, tanto a nivel nacional<sup>2</sup> como autonómico, podemos definir la VPO como aquella:

---

<sup>2</sup> El bloque normativo estatal está conformado por los sucesivos planes estatales, así como por otras normas entre las que merecen especial atención: el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de

- (i) cuyos propietarios o inquilinos, cumpliendo unos determinados requisitos (en general, no superar un umbral de ingresos máximo, carecer de vivienda en propiedad o de un derecho real de goce o disfrute vitalicio, y, cada vez en más Comunidades Autónomas, estar inscrito en el correspondiente registro de solicitantes de VPO), deben destinar a su domicilio habitual y permanente;
- (ii) cuya construcción es impulsada directamente por el sector público o recibe su apoyo (por ejemplo, mediante ayudas económicas a los promotores privados, con la venta de terrenos de titularidad pública a precios inferiores a los del mercado para hacer viable su promoción, o con el establecimiento de reservas de suelo en el planeamiento urbano con este fin);
- (iii) que cumple unos requisitos físicos de diseño, calidad y habitabilidad establecidos normativamente (por ejemplo, en general, su superficie no puede exceder los 90 metros cuadrados);
- (iv) y está sujeta a un régimen jurídico específico durante un periodo de tiempo determinado, fundamentalmente en cuestión de precio máximo (determinado legalmente y, excepto situaciones anómalas, inferior al de mercado), y transmisión del uso y la titularidad.

Uno de los mecanismos existentes de control del cumplimiento de estos requisitos en la vivienda protegida es la exigencia de su calificación por la administración correspondiente para acogerse a un régimen de protección pública y poder disfrutar de las ayudas existentes. Este trámite tiene dos fases: la calificación provisional y la definitiva. La calificación provisional es el acto administrativo mediante el cual la administración reconoce que unas viviendas, en proyecto o ejecución, de obra nueva o rehabilitación, cumplen con la normativa aplicable si se finalizan conforme a la documentación presentada por el promotor. Y una vez finalizadas las obras, el acto de la calificación definitiva ratifica que estas viviendas son conformes con la normativa jurídica, económica y técnica aplicable, a la vez que determina el régimen jurídico y económico del alquiler, venta o promoción para uso propio de la citada vivienda.

La vivienda protegida puede clasificarse en función de dos variables: el tipo de promoción (promoción pública o privada) y el régimen de tenencia de la misma (propiedad, alquiler,

---

Protección Oficial (texto refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre); el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda; el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda; y la Orden de 19 de enero de 1979 por la que se regula el cambio de régimen normativo de viviendas de protección oficial al amparo de lo dispuesto en las normas transitorias del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre.



alquiler con opción a compra, derecho de superficie, u otras formas de tenencia intermedia como la temporal o la compartida).

En la VPO de promoción pública, el promotor es siempre un organismo público y su construcción o adquisición se financia íntegramente a cargo de los presupuestos públicos. En cambio, la VPO de promoción privada puede ser impulsada por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, pero en este caso el apoyo público se limita a las ayudas existentes en los diferentes planes de vivienda (subvenciones, subsidiación de intereses, préstamos cualificados en condiciones ventajosas, etc.).

Es importante tener presente que la terminología de las VPO de promoción privada ha ido variando a lo largo del tiempo según la normativa vigente en cada momento, lo que dificulta su estudio. Por ejemplo, entre los años 1955 y 1958 se denominaron viviendas de renta limitada al amparo de la Ley de 15 de julio de 1954 sobre viviendas de renta limitada y su Reglamento aprobado mediante el Decreto de 24 de junio de 1955; entre 1969 y 1978 fueron viviendas de protección oficial (Decreto 2114/1968, de 24 de julio, de aprobación del Reglamento para la aplicación de la Ley de Viviendas de Protección Oficial); entre 1976 y 1978 se empleó el término vivienda social (Real Decreto-Ley 12.1.1976, de 30 de julio, estableciendo la categoría de vivienda social que sustituye a las definidas en la Ley de Viviendas de Protección Oficial 2131/1963); entre 1978 y 2001 se denominaron viviendas de protección oficial de promoción privada (Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Viviendas de Protección Oficial; y ya en el siglo XXI se ha generalizado el uso de los términos viviendas de protección oficial y viviendas protegidas.

Por consiguiente, solamente las viviendas protegidas de promoción pública o de promoción privada propiedad de entidades sin ánimo de lucro en régimen de alquiler reúnen los requisitos para ser consideradas como vivienda de alquiler social en el sentido tradicional. En cambio, cualquier tipo de vivienda protegida encajaría con el concepto actual de la UNECE de vivienda social.

### **1.1.3. El papel de la vivienda protegida en la política de vivienda española**

La mayor parte de los instrumentos de política de vivienda dirigidos a resolver los problemas de accesibilidad económica de la demanda en el mercado pueden agruparse en

dos grandes grupos: (i) las denominadas ayudas a la piedra, cuya finalidad es incrementar la oferta de vivienda asequible, ya sea en régimen de alquiler, compraventa u otros; (ii) y las ayudas directas a las personas en forma de prestaciones económicas, subvenciones o similares, para el pago del alquiler o la compra de la vivienda.

Desde mediados del siglo XX hasta el estallido de la crisis en 2008, la política de vivienda española se ha basado en la vivienda protegida de compraventa, impulsada sobre todo mediante un amplio sistema de ayudas a su construcción, y también con ayudas directas a los adquirientes como desgravaciones fiscales, subsidiación de intereses o ayudas a la entrada (Hoekstra et al., 2010; Alberdi, 2014). Según datos del Colegio de Arquitectos y el Ministerio de Fomento, entre los años 1952 y 2016 se construyeron en España más de 6,8 millones de viviendas protegidas en alguna de sus diferentes modalidades, lo que, sobre un parque residencial de 25,5 millones de unidades (estimación del Ministerio de Fomento para el año 2016), representa que un 26,6% del total de las viviendas de España ha sido construido con apoyo público; y muy previsiblemente asciende hasta el 33%- 35% si únicamente nos referimos a las viviendas principales<sup>3</sup>, a saber, aquellas habitadas de forma permanente.

Esta histórica inclinación de la política de vivienda española hacia el fomento de la propiedad es una de las principales razones que explican el escaso peso del alquiler en nuestro sistema de vivienda. Más de un 80% de los hogares españoles son propietarios de la vivienda donde viven, uno de los porcentajes más elevados de toda Europa, solo superado por algunos países del este de Europa que privatizaron su parque de vivienda social de forma masiva a principios de los noventa.

#### **1.1.4. El parque de vivienda de alquiler social de España en el contexto europeo**

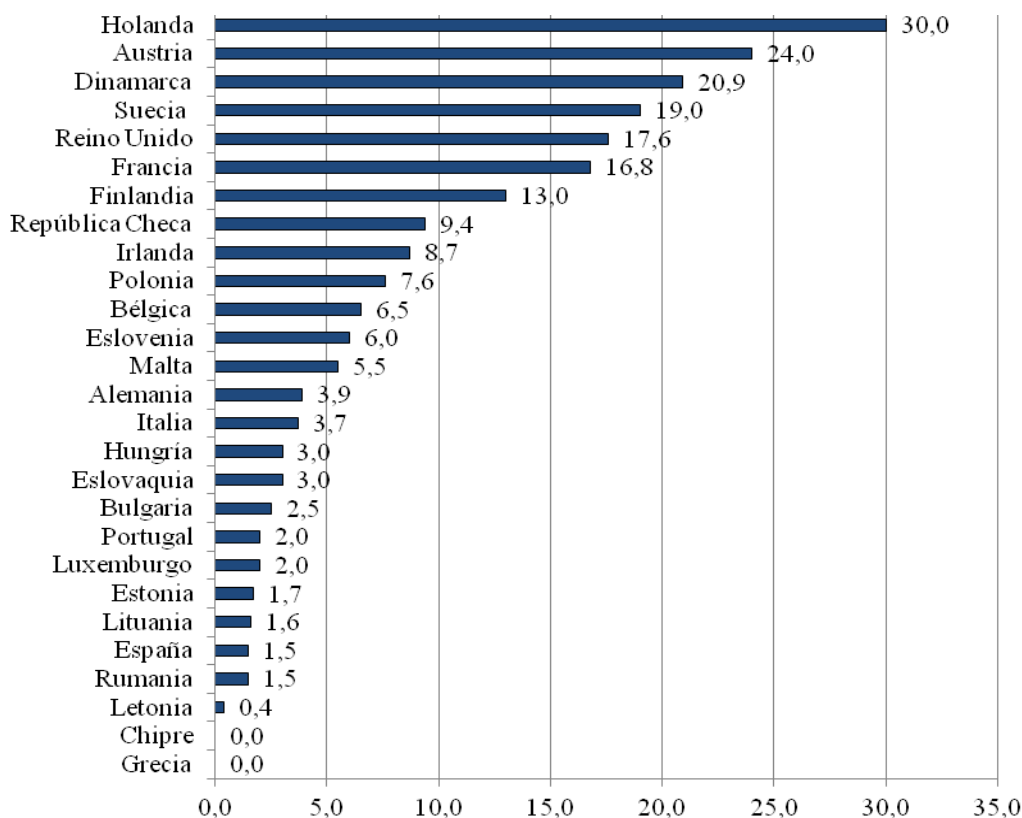
En cambio, la vivienda de alquiler social ha sido un instrumento residual en la política de vivienda española. No se dispone de datos exactos sobre su número, aunque la mayoría de los estudios estiman que el parque social representa entre el 1% y el 2,5% del total de viviendas principales (p. ej. Inurrieta, 2007; Pittini et al., 2017; Laino y Pittini, 2011). Una de las evaluaciones más precisas es la realizada por Amnistía Internacional (2015:34) a partir de los datos compilados por el Defensor del Pueblo (2013). Según esta organización, habría en España unas 276.000 viviendas sociales, lo que supone tan solo un 1,5% del

---

<sup>3</sup> Según estimaciones del INE, en 2016 el número de viviendas principales era de 18.378.691.

parque de viviendas principales, uno de los porcentajes más bajos de toda Europa (Gráfico 1).

Gráfico 1. Porcentaje de vivienda de alquiler social sobre el total del parque. España y Europa 2017 (o último año disponible)



Fuente: Housing Europe (Pittini et al., 2017; Laino y Pittini, 2011) excepto España (Amnistía Internacional, 2015:34).

### 1.1.5. Historia y evolución del parque público y protegido

Para estudiar el papel que ha ejercido la política de vivienda en España en la satisfacción de la necesidad de alojamiento de la población hay que tener en cuenta que, a diferencia de la mayoría de países europeos, en España la opción de alojar a la población en parques de promoción pública ha ocupado un lugar residual. Es, por lo tanto, la promoción protegida, bajo las muy diversas formas que ha ido adoptando a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la manifestación más tangible en cada momento de la política de vivienda española.

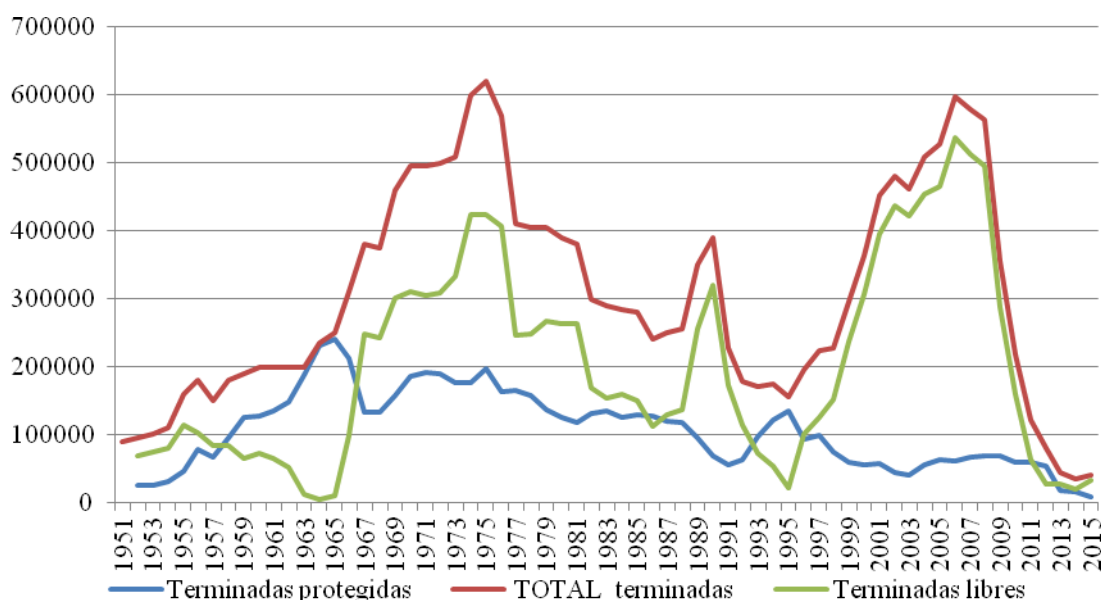
Las cifras absolutas desagregadas entre promoción libre y protegida se siguen en el Gráfico 2 y el peso relativo de la segunda sobre el conjunto en el Gráfico 3. Se ilustra así la importancia que ha tenido la vivienda protegida a lo largo de la historia de la segunda mitad del siglo XX en España en todas sus distintas presentaciones (subvencionadas, sociales, de

renta limitada de tipo 1 o de tipo 2, de protección oficial, de promoción pública, de precio tasado, de protección pública).

Hasta finales de los años 50 la escasa producción de viviendas (menos de 100.000 unidades anuales) se distribuía por igual entre protegidas y libres, con cuotas de participación entre el 30% y el 50%, pero en el primer período de crecimiento de la construcción, que cabe situar en el lapso comprendido entre 1959 y 1965, puede afirmarse que la parte predominante de producción de viviendas era protegida, con cuotas del orden del 70%, pero que llegaron a alcanzar el 90% del total en algunos momentos, como por ejemplo en el año 1963.

En los quince años que transcurren entre 1967 y 1981, las curvas revelan con claridad una moderación de la presencia de la vivienda protegida frente al empuje que adquirió la promoción libre, tanto si se trataba de etapas expansionistas, 67-74, como en los primeros años de decrecimiento a partir de 1975. Sin embargo, obsérvese que el relativo menor peso de la protección en todo este período, en realidad suponía una aportación de entre el 30% y el 40% de la construcción total y que el gran descenso de producción de la etapa crítica 75-84 se registró fundamentalmente en el segmento de vivienda libre.

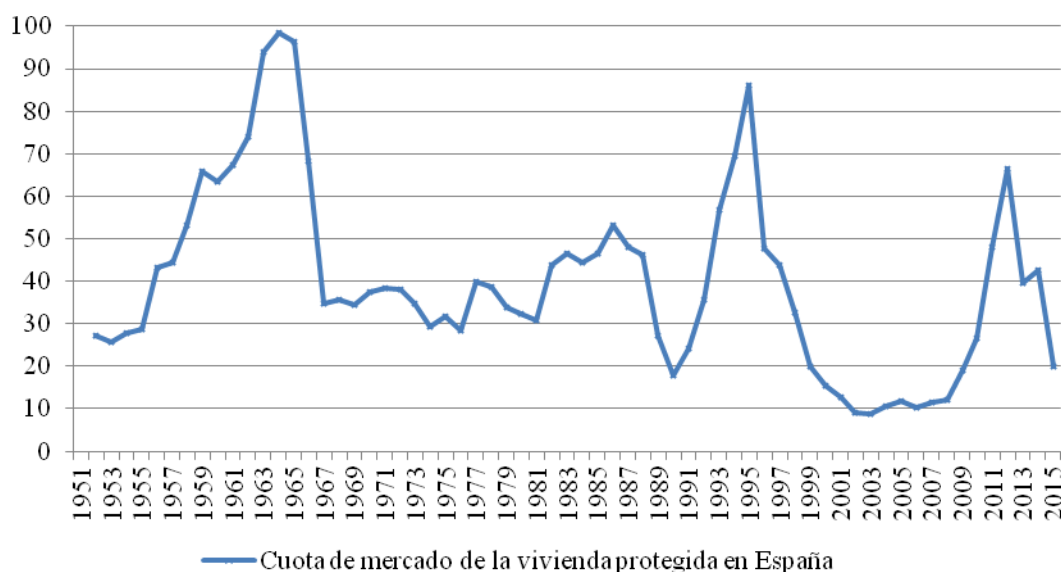
Gráfico 2. Evolución de la construcción de viviendas. España, 1952-2015



Fuente: elaboración propia a partir de Visados de los Colegios de Arquitectos de España y estadísticas de construcción del Ministerio de Fomento.

### Gráfico 3. Cuota de mercado de la vivienda protegida sobre el total de construcción.

España. 1952-2015



Fuente: elaboración propia a partir de Visados de los Colegios de Arquitectos de España y estadísticas de construcción del Ministerio de Fomento.

De 1981 a 1986 la recesión del sector es manifiesta y se llega a un nuevo punto de equilibrio entre las dos modalidades de promoción, con una cuota de mercado de la protección oficial alrededor del 50%.

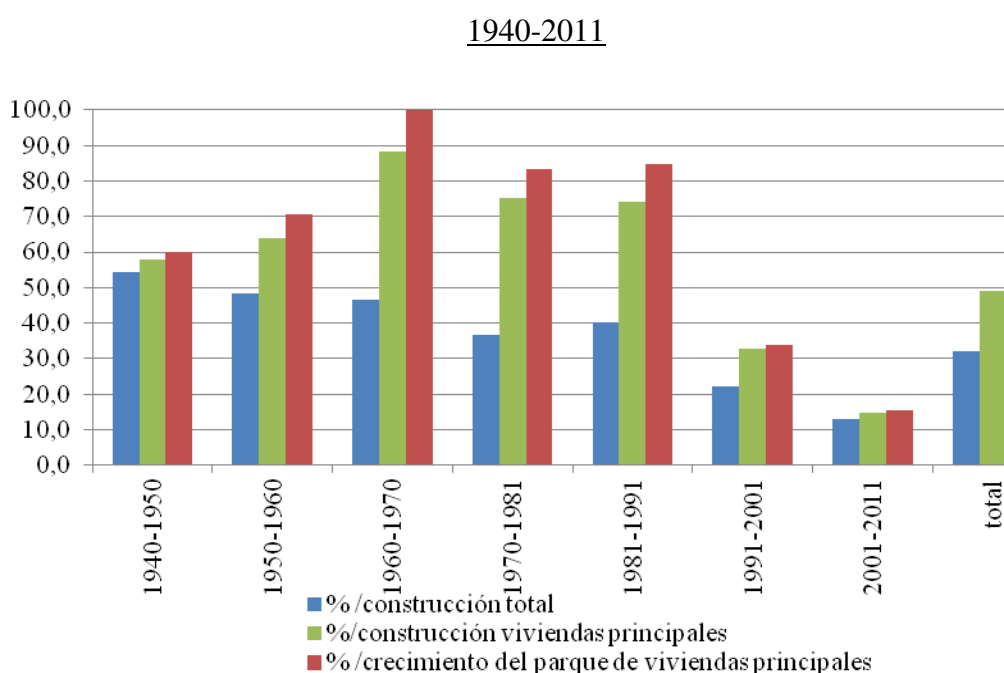
A raíz de la fuerte explosión de demanda de viviendas experimentada a partir del año 87, y hasta principios de la década de los 90, viene a producirse la primera gran pérdida de peso de la protección oficial en España, llegando esta modalidad a alcanzar niveles cercanos al 18% (1991). Y tras una significativa recuperación entre los años 91 y 96 (86% en 1995) -coincidente con la fase económica recesiva-, el ciclo expansivo 97-2007 supuso el descenso radical a niveles apenas perceptibles de la vivienda protegida respecto del conjunto de la construcción, dejando más del 90% de la producción para el sector privado libre.

En los primeros años de la crisis que se inicia en el año 2007, la vivienda protegida volvió a recuperar cuota de mercado, no tanto por un aumento absoluto de su producción, cuanto por la brutal caída de la vivienda libre. Sin embargo, el abandono absoluto de la política de vivienda a partir del año 2011 ha conducido a unos resultados inéditos en nuestro país que consisten en que la protección oficial ha dejado de ser un amortiguador de la crisis y su evolución ha seguido una caída continuada al igual que la de la vivienda libre.

De todo ello se deduce que, en la trayectoria constructiva de España de la segunda mitad de siglo XX y primeros años del XXI, tan sólo en tres etapas fácilmente identificables la protección oficial ha perdido protagonismo, relativo y absoluto: en el período 87-1991, en el período de la gran burbuja 97-2008 y, muy especialmente, en la fase de crisis reciente 2011-2015.

Esta pérdida ha tenido, en ambas etapas, una doble consecuencia funesta. Por un lado, ha dificultado el acceso a la vivienda a aquellas personas y hogares que no pueden satisfacer el precio de la vivienda libre, pero por otro lado, y más grave aún, desde el punto de vista de la eficiencia social ha dejado de ejercer el papel de regulador del precio del mercado libre que se conseguía cuando las tasas de protección oficial eran elevadas.

Gráfico 4. Peso de la vivienda protegida sobre la construcción total, sobre la construcción de viviendas principales y sobre el crecimiento del parque de viviendas principales. España, 1940-2011



Nota: estimaciones propias para la construcción dedicada a la reposición.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población y Vivienda.

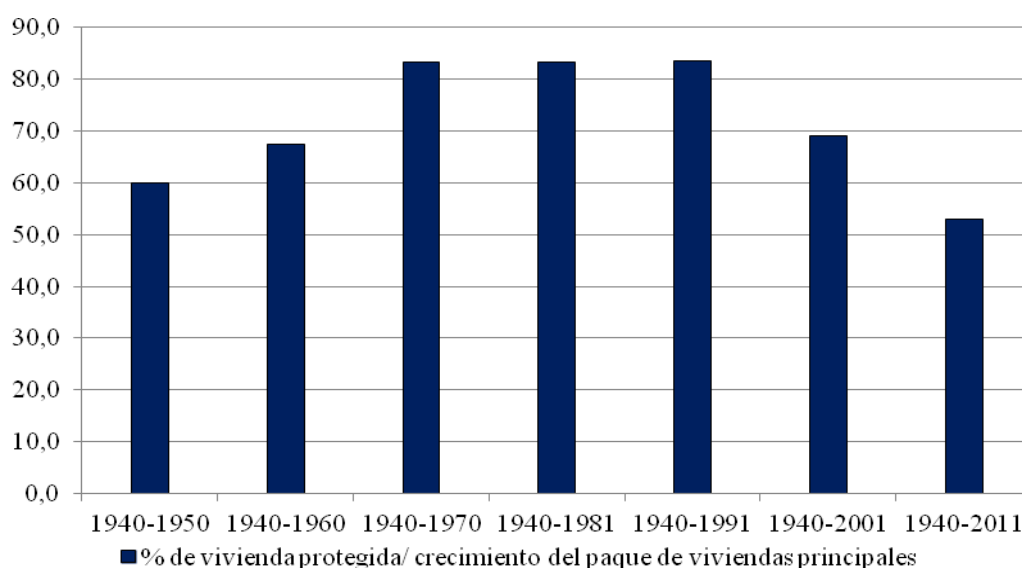
Pero, aún más importante que ver el peso de la vivienda protegida sobre el conjunto de la construcción, resulta valorar el papel social de la vivienda protegida en tanto que base de alojamiento de la población con ingresos medios o bajos, es decir, el peso de la vivienda protegida sobre la evolución de las viviendas principales (tanto en relación a su

construcción, como a la evolución del parque de viviendas principales, para cuya determinación es necesario descontar la nueva construcción dedicada a la reposición).

El Gráfico 4 permite observar cómo, si bien la vivienda protegida ha supuesto el 32% de la construcción total a lo largo de todo el período de estudio, en la construcción de viviendas principales ha representado el 49%, y en el crecimiento neto del parque de viviendas principales ha supuesto el 53%. De un total de 12.583.692 viviendas principales con las que ha aumentado este parque entre el censo de 1940 y el del 2011, 6.653.510, han sido protegidas.

Pero, es más, si no tomamos en cuenta la fase última de pérdida de protagonismo de la vivienda protegida que hemos visto antes, el Gráfico 5 nos muestra cómo este tipo de vivienda influyó en más de un 80% al crecimiento del parque principal hasta el año 1991, y todavía hasta una media cercana al 70%, hasta el año 2011.

Gráfico 5. Peso de la vivienda protegida sobre la evolución del parque de viviendas principales, acumulada. España, 1940-2011



Nota: estimaciones propias para la construcción dedicada a la reposición.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población y Vivienda.

Es decir, que un 80% de las familias españolas que han accedido a una vivienda hasta el año 1991, y un 70% hasta el 2001, lo han hecho a través de una vivienda protegida.

### **1.1.6. Historia y evolución del gasto público en vivienda y privatización de las plusvalías**

Una de las grandes críticas que arrastra la modalidad de promoción de vivienda protegida es la que tiene que ver con la sostenibilidad del modelo. En los países que han optado por políticas de vivienda basadas en el crecimiento del parque público, el stock público ha ido creciendo a lo largo del siglo XX y sólo en algunos casos ha disminuido a partir de decisiones políticas, que han debido justificar adecuadamente las razones que han llevado a la privatización. Sin embargo, la política de vivienda española, basada, como hemos visto, fundamentalmente en la vivienda de protección oficial de promoción privada, ha contado con dos mecanismos que atentan contra su mantenimiento y sostenibilidad en el tiempo:

- (i) Los plazos –en un inicio más largos, luego más cortos- de calificación de las viviendas; es decir, los plazos durante los cuales se rigen por el sistema de la protección oficial para regular las transmisiones y, sobretodo, los precios de dichas transmisiones.
- (ii) La discrecionalidad y liberalidad en la autorización de descalificaciones de viviendas antes del plazo de expiración de su calificación. Ambos mecanismos han conducido a nuestro país a disponer hoy de un parque de vivienda protegida ínfimo si se lo compara con las importantísimas cifras de producción que hemos visto en el apartado anterior.

Si nos atenemos al gasto público en vivienda que ha ido relacionado con el fomento de la promoción de la vivienda protegida –que tan sólo en el período 1983-2014 ha supuesto una media anual cercana al millón de euros<sup>4</sup> (en euros constantes de 2014)- sería fácil hoy entender que este dinero público, además de destinarse al objetivo primigenio de favorecer un acceso privilegiado a una vivienda asequible debería haber condicionado dicho beneficio a un control público posterior de las transmisiones de las viviendas y de su precio.

De este modo, si las viviendas protegidas se hubieran sometido a un sistema de larga duración de sus calificaciones hoy gozaríamos de un parque protegido de cerca de 7.000.000 de unidades (casi el 40% del parque actual de viviendas principales), que permitiría, a través de la rotación, el acceso a la vivienda a muchas familias que no pueden acceder al mercado, con lo cual, la falta de parque público suficiente sería menos llamativa y la política de vivienda más efectiva.

Pero también existe otro frente de problemas que se plantean hoy en la reflexión sobre la protección oficial, y que no habían sido objeto de preocupación –por lo menos de

---

<sup>4</sup> Incluyendo las subvenciones a fondo perdido para la promoción, las subsidiaciones de intereses de los préstamos y la subvenciones al comprador, en su caso.



preocupación generalizada- en etapas anteriores, como es el del control de las plusvalías inmediatas que supone la disposición de una vivienda protegida en un contexto de mercado de precios tan elevados como los actuales. Nunca en la historia de los últimos cincuenta años se había producido tanta divergencia entre el precio de mercado y el de la vivienda protegida como el que se produjo durante la burbuja inmobiliaria 1997-2007 y ello implicó de inmediato la consideración de la vivienda protegida como un bien de altísima cotización ante la expectativa de su posible revalorización si perdía su condición de protegida<sup>5</sup>. Como apuntaba, de forma extremadamente gráfica Gaviria (2003) *“La revalorización de la vivienda ha sido como el gordo de la lotería que cae bien repartido: el problema es para los que no pudieron comprar a tiempo”*.

Pero esta realidad no debe ser utilizada como argumento en contra de la protección sino que, ante esta realidad dual, van a hacer falta mecanismos decididos de control de las adjudicaciones de las viviendas y de la propiedad posterior que permitan una dilación suficiente en el tiempo de la generación efectiva de plusvalías. Además, la gran dificultad actual para promover vivienda protegida hace de ella un bien precioso, incluso más allá de su precio, por su escasez. El gasto público que lleva incorporado cada vivienda protegida debería considerarse patrimonio colectivo y, bajo esta óptica -compartida y aplicada por algunos responsables políticos-, la vivienda protegida no debería perder nunca su condición, cambiando de manos a través de un control público que asegurara que sus usuarios fueran siempre personas con ingresos bajos que buscan exclusivamente el “servicio vivienda” y no la vivienda como activo. *“No basta con promover vivienda protegida y con asegurar la limpieza de su primera adjudicación si no aseguramos el carácter público y no especulativo en las siguientes transmisiones”*, afirmaba Jorge Letamendía (2003), defendiendo su posición de promotor de vivienda pública protegida en San Sebastián.

Surge hoy, de forma más rotunda que nunca, la necesidad de controlar activamente las adjudicaciones iniciales de las viviendas y el uso y transmisiones posteriores, de forma que se consiga o bien una dilación suficiente en el tiempo de la generación efectiva de plusvalías, o bien la rotación adecuada y equitativa del parque protegido creado. No se trata de impedir la venta de estas viviendas, sino de impedir su descalificación bien sea durante un plazo largo de tiempo, bien para siempre.

---

<sup>5</sup> El propio sector financiero reconoció este doble rasero –especialmente durante el período de burbuja inmobiliaria 1997-2007-, llegando a conceder hipotecas por valores equivalentes al 150% del precio de las viviendas protegidas.

## 1.2. Marco jurídico

### 1.2.1. Distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La distribución competencial en materia de vivienda entre el Estado y las Comunidades Autónomas se fundamenta en los artículos 148 y 149 de la Constitución Española (CE), y la interpretación que de los mismos ha hecho el Tribunal Constitucional. El artículo 148.1 de la CE establece que las Comunidades Autónomas pueden facultativamente asumir competencias en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, mientras que el artículo 149.1 atribuye al Estado la competencia para el establecimiento de las bases y la coordinación general de la actividad económica, y las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros. La delimitación de esta atribución de competencias quedó clarificada en la Sentencia STC 152/1988, de 20 de julio. Según ésta, el derecho a la vivienda recogido en el artículo 47 de la Constitución debe interpretarse como “*un mandato o una directriz constitucional que ha de informar de la actuación de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias*”, y que éstas se distribuyen de la siguiente manera: el Estado, además de regular el alquiler, puede intervenir y regular aquellos aspectos de naturaleza económica del subsector de la vivienda en virtud del artículo 149 de la CE, mientras que las Comunidades Autónomas tienen legitimidad competencial para llevar a cabo una política propia.

En la práctica, el Estado regula el sistema de financiación pública a cargo de los presupuestos generales mediante la definición de las actuaciones protegibles, el grado de protección y los requisitos de los beneficiarios, el precio básico por metro cuadrado, el margen autonómico para ponderarlo y la cuantía máxima de los créditos calificados, pero no es competente para su ejecución, sino que son las Comunidades Autónomas las que la llevan a cabo. Éstas, en virtud de la competencia en vivienda recogida en sus estatutos de autonomía, desarrollan normativamente las bases estatales y las ejecutan en su territorio.

Este sistema se articula en torno a los planes de vivienda. El Estado aprueba sus planes cuatrienales de vivienda por real decreto y las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en este plan estatal, regulan por decreto las actuaciones protegibles para facilitar el acceso a una vivienda digna en su territorio. Sin embargo, nada impide que las Comunidades Autónomas diseñen e implementen instrumentos distintos a los del plan estatal. La diferencia radica en su financiación. El desarrollo autonómico del plan estatal es

financiado por el Estado a través de los convenios suscritos entre ambas partes en las llamadas conferencias sectoriales, pero los instrumentos de vivienda autonómicos no ajustados al plan estatal no reciben su apoyo económico estatal, y, por tanto, su coste corre a cargo íntegramente de los presupuestos autonómicos.

### **1.2.2. Condiciones de transmisión de las viviendas protegidas privadas**

Las viviendas protegidas de titularidad privada, una vez calificadas definitivamente, están sujetas a un régimen jurídico que, entre otros aspectos, regula las condiciones y procedimientos en que pueden tener lugar las segundas y sucesivas transmisiones del derecho de propiedad o de cualquier otro derecho real de uso y disfrute sobre éstas. Para conocer exactamente los requisitos que son de aplicación en cada caso hay que examinar el plan estatal de vivienda correspondiente y la normativa autonómica sobre la materia al amparo de los cuales se concedió la calificación definitiva de la vivienda. Por lo general, estos requisitos consisten en:

- (i) La existencia de un precio, renta o cánones máximos en la transmisión o cesión de uso de viviendas de protección oficial por cualquier título, siendo nulas las cláusulas que estipulen precios superiores a los máximos legales y, en ciertos casos, la obligación de que los adquirientes cumplan determinadas condiciones, por ejemplo, que estén inscritos en el correspondiente registro de solicitantes.
- (ii) El deber de comunicar al órgano competente la decisión de transmitir, indicando el precio y demás condiciones de la transmisión o, en su defecto, el deber de obtener la correspondiente autorización previa y visado público de dicha transmisión.
- (iii) La sujeción al derecho de tanteo y retracto y retracto legal en favor de la Administración correspondiente o entidad pública que sea designada por aquella, durante un periodo de tiempo determinado.
- (iv) Y, en el caso de que la Administración no ejerza dicho derecho en el plazo establecido y la transmisión de la vivienda se perfeccione, la obligación de comunicar al órgano competente las condiciones en las que se ha producido la venta, las cuales no deberían ser distintas a las anteriormente comunicadas, así como una copia de la escritura o documento donde la venta se haya formalizado.

Este sistema de transmisión basado en el régimen de autorización previa y ejercicio público del derecho de tanteo y retracto persigue, en primer lugar, garantizar que la transmisión se produce en las condiciones legalmente establecidas y, en segunda instancia, prolongar el

carácter social de la vivienda protegida velando para que los posteriores adquirientes o usuarios pertenezcan a un segmento de población con necesidades residenciales.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, considerando conforme al ordenamiento constitucional las regulaciones autonómicas que desarrollan este sistema de control de las transmisiones de vivienda protegida. En su Sentencia 154/2015, de 9 de julio de 2015, a raíz del Recurso de inconstitucionalidad 1832-2006 interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo, el Tribunal Constitucional considera que:

*“[...] el sometimiento del titular de viviendas protegidas a los derechos de adquisición preferente responde claramente a una finalidad de interés general: el acceso a una vivienda digna por parte de personas necesitadas. La limitación coadyuva a este objetivo porque sirve a la evitación del fraude a las transacciones (el cobro de los sobrepagos en “negro”) y a la generación de bolsas de vivienda protegida de titularidad pública. La limitación señalada se ampara de este modo en razones que, por lo demás, son particularmente poderosas al entroncar con un pilar constitucional: el compromiso de los poderes públicos por la promoción de las condiciones que aseguren la efectividad de la integración en la vida social (artículo 9.2. CE), en general, y el acceso a una vivienda digna (artículo 47 CE), en particular. Conecta igualmente con el mandato constitucional de protección social y económica de la familia (artículo 39.1 CE), de la juventud (artículo 48 CE), de la tercera edad (artículo 50 CE), las personas con discapacidad (artículo 49 CE) y los emigrantes retornados (artículo 42 CE). Por otra parte, estos derechos de adquisición preferente, cuando se ejercen para evitar actuaciones fraudulentas, funcionan como mecanismo de control de la regularidad de las transmisiones por lo que el titular incumplidor está obligado a soportar los perjuicios consecuentes perjuicios que en modo alguno pueden reputarse sacrificios a los efectos de la indemnización prevista en el artículo 33.3. CE”.*

El principal mecanismo de control público de que las transmisiones, adjudicaciones y arrendamientos de viviendas protegidas se realizan conforme al régimen jurídico especificado en la calificación definitiva es el deber del vendedor o arrendador de obtener el visado de los correspondientes contratos. Este visado es el acto administrativo por el que la Administración emite una declaración de juicio de carácter favorable sobre el contrato y, en su caso, sobre la idoneidad de la persona u hogar para acceder a esta vivienda protegida (Blanco, 2010).

### **1.2.3. Cambio de régimen de tenencia y sistema de descalificación de las viviendas protegidas públicas y privadas**

La descalificación de la vivienda protegida es el acto administrativo por el que la Administración correspondiente reconoce la extinción del régimen jurídico y económico aplicable a la vivienda protegida según su calificación definitiva, pasando a ser, a todos los efectos, viviendas libres. Los titulares de la vivienda protegida solo pueden obtener su descalificación una vez transcurrido el plazo o periodo de calificación establecido en la normativa de aplicación, a saber, en la legislación vigente sobre vivienda protegida vigente en su momento así como en el plan estatal o autonómico al amparo del cual se otorgó la calificación definitiva. Dado que la calificación definitiva de la vivienda protegida consta inscrita en el Registro de la Propiedad, la transmisión no puede ser registrada sin la preceptiva descalificación, lo que garantiza el control público de las transmisiones de las viviendas protegidas durante todo el periodo de calificación.

No obstante, conviene apuntar que este sistema tiene una excepción: la posibilidad de la descalificación voluntaria antes de la finalización de periodo de calificación y, por lo general, después del transcurso de un periodo mínimo de años. Esta opción, recogida en la normativa estatal en el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, ya tenía un carácter excepcional cuando se reguló y, actualmente, es una medida meramente testimonial por el ínfimo número de viviendas protegidas sobre las que se puede aplicar.

Por todo ello, a efectos de política de vivienda, resulta esencial la duración del periodo de calificación definitiva pues este es el intervalo de tiempo durante el cual la vivienda protegida cumplirá una función social.

Actualmente, el periodo de calificación de las viviendas protegidas varía sustancialmente entre Comunidades Autónomas. En la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el Decreto 74/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública, la duración del régimen legal de protección es de 15 años para las viviendas protegidas o en alquiler, y de 10 años para el arrendamiento con opción de compra (artículo 10). En Catalunya, el Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda fija un plazo máximo de vigencia de la calificación: de 10 años en el caso de promociones en suelos sin reserva urbanística con destino a vivienda protegida y sin ayudas directas, de 30 años para promociones en suelo de reserva urbanística con destino a vivienda protegida si se obtienen ayudas directas, y de 20 años en el resto de casos (artículo 47). En Andalucía, el Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020 establece un periodo de protección de 30 años (artículo 25). En Cantabria, la Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida determina que las viviendas protegidas solo pueden descalificarse por razones de interés público vinculadas a las necesidades de la política de vivienda apreciadas por el órgano competente, en cuyo caso comportará el previo reintegro de las ayudas económicas percibidas y del importe de las exenciones y bonificaciones tributarias, incrementadas con los intereses legales procedentes (artículo 16). Y en el País Vasco, la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda introduce la calificación permanente o indefinida de las viviendas protegidas (artículo 29).

Por su parte, el Plan Estatal de vivienda 2013-2016 (Real Decreto 233/2013, de 5 de abril) para el alquiler protegido fija un plazo mínimo de 50 años desde la calificación definitiva (artículo 15) y, excepcionalmente, prevé en la disposición adicional quinta que:

*“[...] durante el plazo máximo de tres años, se podrán descalificar las viviendas protegidas de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación y destinadas a la venta, siempre que hayan transcurrido al menos seis meses desde su calificación definitiva, y concurren las siguientes condiciones, sin perjuicio de las que puedan determinar las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla:*

*a) Haber sido sometidas al procedimiento de selección de adquirentes o adjudicatarios correspondientes y haber resultado desierto aquél, como mínimo en un 80% del total de las viviendas.*

*b) Hallarse situadas en un ámbito territorial específico en el que pueda acreditarse con datos objetivos y de manera fehaciente, que existen suficientes viviendas procedentes de la promoción libre, de similares características, tamaño y precio, terminadas en los últimos dos años, y sin vender.”*

Otro aspecto que regula el *corpus* normativo de la vivienda protegida es la posibilidad de que ésta pueda variar el régimen de tenencia inicialmente previsto. Esta circunstancia, lógicamente, supone un cambio de su régimen jurídico. Por lo general, estas modificaciones son fácilmente autorizables cuando la promoción ha obtenido la calificación provisional pero aún no la definitiva, siempre que el proyecto y las obras se ajusten a los requisitos del nuevo marco legal aplicable. Justo cuando la calificación definitiva ha sido concedida, el cambio de régimen también es posible pero deben cumplirse unas determinadas condiciones. Esta situación suele producirse cuando, al poco de finalizar la promoción protegida, se aprueba un nuevo plan de vivienda estatal o autonómico. En estos casos, el régimen transitorio del nuevo plan especifica los requisitos necesarios para poder acogerse a otro régimen de protección. Por ejemplo, la Orden de 19 de enero de 1979 por la que se regula el cambio de régimen normativo de viviendas de protección oficial exige que no se haya perfeccionado el contrato de compraventa, promesa de venta o compromiso de cesión por cualquier título, a no ser que medie consentimiento entre el promotor y el adquirente, o que el adquirente no haya obtenido la financiación prevista en la anterior legislación. Igualmente, el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, en su disposición adicional cuarta regula el cambio de calificación de vivienda protegida en venta a vivienda protegida en alquiler y, de modo inverso, en la disposición adicional quinta el cambio de calificación de vivienda protegida en alquiler a vivienda protegida en venta. Pero, al margen de estas situaciones transitorias, en general, la vivienda protegida no puede tener otra forma de tenencia que la especificada en su calificación definitiva mientras no proceda su descalificación. No obstante, existe una excepción, una modalidad de vivienda protegida que prevé expresamente el cambio de régimen de tenencia en su régimen jurídico: el arrendamiento con opción de compra. El Plan Estatal 2005-2008 (Real Decreto 801/2005) y el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (Real Decreto 2066/2008), así como numerosos planes autonómicos, contemplan este tipo de vivienda protegida. Lo más usual es que la opción de compra pueda ejercerse tras residir en la vivienda un plazo determinado y antes del fin del periodo de calificación.

#### **1.2.4. Relación entre vivienda protegida y la planificación urbana: las reservas de suelo para vivienda protegida**

A principios de la década de los 2000, muchas Comunidades Autónomas empezaron a introducir en sus normativas urbanísticas medidas de zonificación inclusiva, es decir, el deber de destinar una parte de suelo para la construcción de viviendas protegidas. Ante la proliferación de estas disposiciones en las legislaciones autonómicas y para garantizar una oferta mínima de vivienda asequible en un contexto de fuerte expansión del sector inmobiliario, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo reguló este instrumento para toda España por primera vez. Hoy, estas reservas están completamente integradas en la práctica urbanística, constituyendo el principal nexo de unión entre la política de vivienda y la planificación urbana.

El vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, dentro de los criterios básicos de utilización del suelo (artículo 20), establece el deber de:

*“Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.”*

Un dilema importante que plantean estas reservas, y que no está completamente resuelto en algunas normativas autonómicas, es la incidencia de la calificación del suelo en el periodo



de calificación de la vivienda protegida. La cuestión es la siguiente: la calificación de suelo para vivienda protegida, como todas las zonificaciones que realizan los planes de ordenación, tiene vocación de permanencia y solo puede alterarse mediante la modificación o revisión del Plan correspondiente mientras que, en cambio, las normativas de vivienda protegida suelen establecer plazos para poder ser desclasificadas, lo cual podría acabar desembocando en un uso urbanísticamente no autorizado, a saber, una vivienda libre sobre un terreno destinado a vivienda protegida. Por este motivo, en algunas legislaciones las viviendas protegidas construidas sobre suelos calificados urbanísticamente para este fin reciben un tratamiento diferenciado. Un buen ejemplo es la regulación que contempla el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020. En su artículo 25, el Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula dicho Plan establece que “[...] si los suelos sobre los que se edifiquen las viviendas y alojamientos protegidos están calificados urbanísticamente con el uso pormenorizado de vivienda protegida, se mantendrá dicho régimen legal mientras permanezca la calificación del suelo.”

Por último, subrayar que estas reservas de suelo para vivienda protegida no constituyen por sí solas una solución al grave déficit de vivienda asequible que sufre España. Es indudable que son un avance importante, que facilitan la ampliación del parque de vivienda protegida, pero deben acompañarse de un sistema acorde de ayudas públicas que garantice la viabilidad de las promociones, sobre todo para poder atender las necesidades residenciales de aquellos hogares con bajos o muy bajos ingresos. En caso contrario, o bien estos terrenos quedan vacantes o bien sobre ellos solo se construyen viviendas protegidas en régimen de compraventa para hogares con ingresos medios.

### **1.2.5. La vivienda protegida y los patrimonios públicos de suelo**

Otro punto de conexión entre la planificación urbana y la política de vivienda es el destino que deben tener los terrenos que la Administración obtiene en las actuaciones urbanísticas en concepto de participación de la Comunidad en las plusvalías a través de la figura de los patrimonios públicos de suelo. Según la regulación que realiza la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de dichos patrimonios (artículos 51 y 52), éstos están formados por los solares adjudicados a la Administración en virtud de la cesión obligatoria de aprovechamiento que determina la legislación urbanística autonómica que, según esta Ley, con carácter general no puede ser inferior al 5% ni superior al 15% de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito de referencia. Estos terrenos, así como los

bienes y recursos recibidos en su lugar, deben destinarse obligatoriamente a la construcción de vivienda protegida o, excepcionalmente, a otros usos de interés social si así lo prevé normativa urbanística autonómica.

Por consiguiente, los municipios, al amparo de sus competencias en la ordenación y ejecución de la ordenación de su territorio, pueden facilitar la promoción de vivienda protegida mediante este instrumento y, en particular, la construcción de viviendas de alquiler social dado el carácter público de estos solares y su obtención de forma gratuita. En este sentido, conviene recordar que la promoción de vivienda protegida en régimen de alquiler solo es viable si se destinan recursos públicos suficientes para reequilibrar la desigual relación entre costes y beneficios,

#### **1.2.6. El Plan Estatal de vivienda 2013-2016**

El Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (2013-2016) aprobado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, y articulado a través de dos leyes, la de Rehabilitación, regeneración y renovación urbana (Ley 8/2013, de 26 de junio), y la de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado del Alquiler de Viviendas (Ley 4/2013, de 4 de junio) supuso un giro radical en la política de vivienda española. Mientras los planes anteriores durante más de medio siglo habían promovido claramente la construcción de vivienda protegida en régimen de compraventa, el Plan 2013-2016, por primera vez, apostaba únicamente por fomentar el parque público de alquiler social, así como por apoyar económicamente a las personas inquilinas con ayudas directas, y fomentar la rehabilitación y la regeneración urbana. Con este nuevo enfoque, el gobierno de España suprimió las desgravaciones y las ayudas a la compra de vivienda protegida, con la única excepción del programa de subsidiación de préstamos convenidos, el cual se mantuvo.

Veamos con más detalle los dos principales programas del Plan 2013-2016 dirigidos a resolver el problema de accesibilidad económica a la vivienda que sufren muchos hogares. Respecto a las ayudas al pago del alquiler, éstas podían llegar hasta el 40% de la renta anual de alquiler, con un límite máximo de 2.400 euros anuales por vivienda, y se dirigían a personas con un límite de ingresos inferior a tres veces el IPREM, modulable según el número de miembros y la composición del hogar.

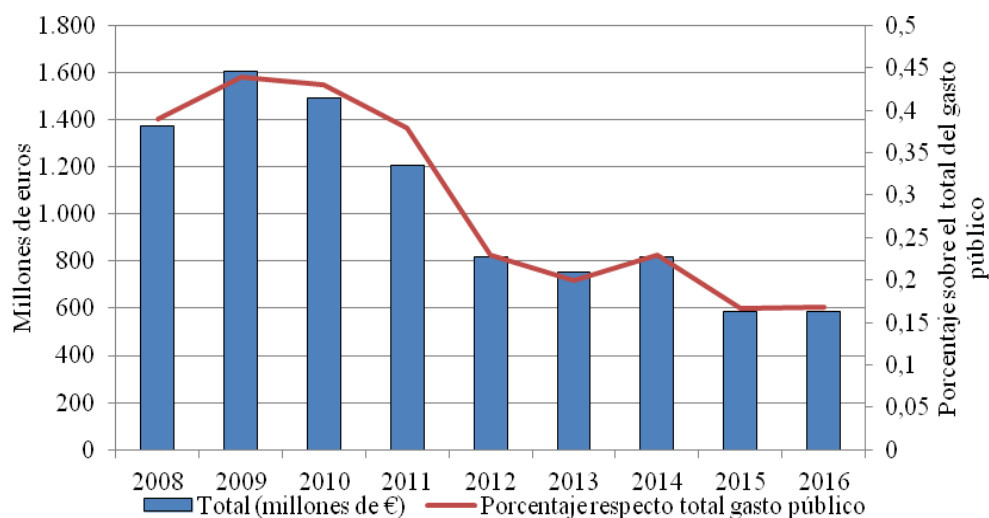
En cuanto al fomento del parque público de alquiler, el Plan proponía dos tipos de vivienda de alquiler social sobre suelos o en edificios de titularidad pública: la vivienda de alquiler en rotación para hogares con ingresos máximos de 1,2 veces el IPREM, y la vivienda de alquiler protegido para aquellos con ingresos entre 1,2 y 3 veces el IPREM (Tabla 1). Para su construcción, las ayudas para los promotores de éstas (Administraciones públicas, organismos públicos, fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública, ONG y empresas privadas con derecho de superficie) tenían como límite un máximo de 250 € por m<sup>2</sup> útil de la vivienda, siempre que su montante total no superará el 30% del coste de la edificación ni los 22.500 € por vivienda.

Sin embargo, los resultados de este Plan no fueron ni mucho menos los esperados, y el número de viviendas protegidas construidas continuó el desplome iniciado en 2008 hasta situarse en unas 7.000 unidades anuales finalizadas en 2016 (contabilizando tanto la financiadas al amparo del Plan estatal como las de los planes autonómicos), el valor más bajo registrado, como mínimo, desde el año 1950 (Gráfico 2).

Tabla 1. Requisitos para acceder a una vivienda protegida en España. Plan Estatal 2013-2016

Tipo de vivienda protegida	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar)	Otros requisitos y grupos preferentes
Parque público de vivienda protegida para alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública	Vivienda de alquiler en rotación: 1,2 veces el IPREM Vivienda de alquiler protegido: entre 1,2 y 3 veces el IPREM	Familias numerosas Mujeres víctimas de violencia de género Personas con discapacidad Personas afectadas por desahucios y sujetas a medidas de flexibilización de las ejecuciones hipotecarias Víctimas del terrorismo
Normativa	Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.	

Gráfico 6. Gasto público imputado al "acceso a la vivienda y fomento de la edificación" en los presupuestos generales del Estado en valores absolutos (millones de €) y en porcentaje sobre el total del gasto público, España, 2008-2016



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Uno de los principales motivos de este hundimiento de la vivienda protegida fue la escasa dotación presupuestaria del Plan 2013-2016: tan solo 2.421 millones de euros, una cuarta parte del gasto inicialmente previsto en el Plan anterior 2009-2012 (10.100 millones de euros). Como puede observarse en el Gráfico 6, durante el periodo 2009-2016, el gasto público del gobierno central en materia de acceso a la vivienda y fomento de la edificación disminuyó alrededor de un 65%, tanto en valores absolutos como en porcentaje sobre el total del gasto público.

Asimismo, el sistema español de ayudas al pago de la vivienda continuó siendo uno de los más débiles de toda Europa. En 2014 solo se destinaba a este fin un 0,1% del PIB, mayoritariamente en forma de ayudas directas a los hogares en alquiler, mientras que la media de la Unión Europea (UE-27) se elevaba hasta el 0,6% del PIB (Tabla 2).

Tabla 2. Gasto público en ayudas al pago de la vivienda en porcentaje del producto interior bruto, España y Europa, 2006-2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE-27 (Total)	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
España (Total)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
España (ayudas al pago del alquiler)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1

Fuente: European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS), EUROSTAT.

### 1.2.7. El Plan de Vivienda 2018-2021

A finales de 2016, el gobierno de España prorrogó durante un año el Plan 2013-2016 mediante el Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, e inició la redacción del próximo. A lo largo de 2017 el Ministerio de Fomento hizo públicos en su página web dos borradores, el primero en mayo y el segundo, que incorpora aportaciones de las Comunidades Autónomas, en septiembre. Finalmente, en marzo de 2018, éste fue aprobado mediante el Real Decreto 106/2018, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

El nuevo Plan, al igual que el anterior, también persigue fomentar la rehabilitación, regeneración y renovación de zonas urbanas, y facilitar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con dificultades económicas, pero introduce cambios significativos que merecen especial atención. Sin duda, el más importante es la desaparición de la vivienda protegida. Ninguno de los dos borradores ni la versión finalmente aprobada prevén medidas de fomento para su construcción u obtención mediante actuaciones de rehabilitación. Las únicas referencias existentes se encuentran en el régimen transitorio de los planes anteriores y la posibilidad de ampliar el plazo de las actuaciones de fomento del parque público de vivienda en alquiler y de fomento de la regeneración del Plan 2013-2016. Esta circunstancia supone un cambio histórico con todos los planes estatales aprobados hasta la fecha.

Las actuaciones del Plan son, en su mayoría, ayudas directas a las personas. En este sentido, una de las principales novedades es el establecimiento de una línea de subvenciones para ayudar a las personas jóvenes en su acceso a la vivienda, ya sea en alquiler o mediante ayudas a la adquisición o rehabilitación de la vivienda si esta se encuentra en municipios de

menos de 5 mil habitantes; y a las personas mayores, ya sea también para el alquiler o para contribuir a los gastos de mantenimiento de sus viviendas, en los supuestos de personas con escasos recursos económicos.

Una de las pocas medidas del futuro Plan que no se circunscribe al apoyo económico directo de los hogares es la constitución de los Fondos de Viviendas para alquiler social. En el marco del programa de ayuda a las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, el Plan plantea la colaboración público-privada con la constitución por parte de las entidades de crédito como propietarias de viviendas disponibles, de dichos fondos con los que poder ofrecer una vivienda a quienes sean objeto de desahucio judicial de la suya, se encuentren en situación de vulnerabilidad y acrediten no disponer de medios económicos suficientes para acceder a una nueva vivienda. Dada la magnitud de la crisis, resulta evidente que estos fondos pueden desempeñar una función social en materia de vivienda clave para las personas afectadas por un proceso de desahucio. No obstante, el problema de su regulación radica en la naturaleza voluntaria de su creación y dotación. Curiosamente, en los borradores anteriores, se explicitaba textualmente que *“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 (artículo 20) ya no se menciona la SAREB y simplemente alude a las entidades de crédito.

Resulta también de gran interés comprobar como uno de los objetivos del Plan es *“Reforzar la cooperación y coordinación interadministrativa, así como fomentar la corresponsabilidad en la financiación y en la gestión”*, un eufemismo a todas luces que podría traducirse como *asumir que los recursos del Plan no permitirán su ejecución si las Comunidades Autónomas no lo complementan económicamente*. No obstante, a pesar de ello, según datos del Ministerio de Fomento, el total del presupuesto de las subvenciones estatales del Plan 2018-2021 ascenderán a 1.443 millones de euros, lo que supone un incremento sustancial respecto el Plan anterior.

### **1.3. Experiencias recientes de privatización del parque de alquiler social**

#### **1.3.1. Aspectos generales: las diferentes formas de privatización de la vivienda social**

Según el adquiriente, existen dos modalidades de privatización de la vivienda de alquiler social: la venta a sus inquilinos, y la venta a empresas privadas con ánimo de lucro. En ambos casos, más tarde o más temprano, estas viviendas pierden su función social al pasar a formar parte del parque residencial libre sin ningún tipo regulación sobre el precio.

La mercantilización de estas viviendas genera unas plusvalías procedentes del diferencial entre el valor de la vivienda social (calculado a partir de su escasa o nula rentabilidad como promoción inmobiliaria) y el de mercado como vivienda libre que son apropiadas por los nuevos propietarios. En otras palabras, una parte importante del esfuerzo colectivo realizado para su promoción, a saber, en la obtención del suelo donde levantarlas, y en su construcción (subvenciones, incentivos económicos o promoción pública directa) deja la esfera de lo público para ser objeto de negocio y especulación entre privados. No obstante, existen diferencias sustanciales entre ambas modalidades de privatización. En el primer caso, son los inquilinos sociales que acceden a la propiedad los que se adueñan de estos incrementos de valor, por lo que supone una forma de fomento de la propiedad asequible entre los hogares con bajos o muy bajos ingresos. En cambio, en el segundo caso, la revalorización pasa a manos de la empresa propietaria en forma de beneficio cuando ésta vende las viviendas a precios de mercado y los inquilinos sociales son expulsados sin ninguna otra alternativa residencial.

#### **1.3.2. La venta de la vivienda de alquiler social a sus inquilinos**

Reino Unido fue uno de los primeros países europeos en autorizar la venta de la vivienda social a sus inquilinos. En 1980, el gobierno de Margaret Thatcher aprobó una Ley de Vivienda (*The Housing Act 1980*) que permitía a los inquilinos sociales comprar su vivienda a unos precios inferiores a los de mercado tras haber residido en ésta un mínimo de cinco años. Bajo este programa conocido como el derecho a comprar (*Right to Buy*), más de 2,7 millones de viviendas sociales han sido vendidas a sus inquilinos (Jones y Murie, 2006). A lo largo de los años 80 y 90, muchos otros países europeos siguieron el ejemplo británico y aprobaron legislaciones similares. Lógicamente, esta privatización ha supuesto una gran transferencia de patrimonio público a manos privadas, y una reducción generalizada de los parques públicos de alquiler, lo cual ha derivado en una mayor mercantilización de la vivienda y una menor disponibilidad de recursos residenciales públicos con los que poder

atender las necesidades de los hogares excluidos del mercado. Hay que tener presente que muchos inquilinos sociales, tras adquirir la propiedad, han procedido a su venta a precios de mercado.

En España, este proceso de privatización ha sido mínimo debido a que, como hemos visto, la política de vivienda en nuestro país históricamente se ha centrado en facilitar el acceso a la propiedad y, como resultado, el peso de la vivienda de alquiler social ha sido siempre insignificante (véase apartado 1.1.3). Sin embargo, también existen diferentes formas de privatización de dichas viviendas.

Uno de ellas es la venta de la vivienda de protección oficial de alquiler de promoción pública. Inicialmente, de acuerdo con el artículo 47 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda, éstas no pueden ser en ningún caso objeto de descalificación (artículo 47) y, en consecuencia, de cambio de régimen. A pesar de ello, posteriormente algunas Comunidades Autónomas han regulado la posibilidad de su adquisición por parte de los inquilinos. Por ejemplo, al amparo de la Ley 2/1993, de 13 de diciembre, de Enajenación de Viviendas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y de la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de enajenación de viviendas de la Comunidad Autónoma de Extremadura se ha materializado un importante número de enajenaciones de viviendas de promoción pública que antes habían sido ocupadas en régimen de alquiler. De igual modo, la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias también prevé la venta de estas viviendas previa deducción del pago de las rentas abonadas por el alquiler atendiendo a las circunstancias sociales y económicas del hogar.

Otra forma generalizada de privatización es el alquiler protegido con opción a compra, una posibilidad contemplada en los planes estatales 2005-2008 y 2009-2012, y desarrollada por la mayoría de Comunidades Autónomas (sobre esta opción, véase apartado 1.2.3).



### **1.3.3. La venta de la vivienda de alquiler social a empresas privadas con ánimo de lucro: el caso del IVIMA y de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS) de Madrid**

Esta forma de privatización es excepcional en el conjunto de Europa fundamentalmente porque, además de tratarse de operaciones susceptibles de generar un enriquecimiento privado ilícito, atentan contra el deber de los poderes públicos de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada.

En España, tras el estallido de la crisis, hay dos operaciones paradigmáticas de esta forma de privatización de la vivienda de alquiler social: (i) la venta en julio de 2013 por parte de la Empresa Municipal de la Vivienda y el Suelo de Madrid (EMVS) de un portfolio de 18 promociones residenciales que sumaban aproximadamente unas 1.860 viviendas a Fidere Gestión de Vivienda y Fidere Vivienda por un importe de unos 128,5 millones de euros; (ii) y la venta en octubre de ese mismo año, esta vez por parte del Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid (IVIMA) de 32 promociones de alquiler social, algunas con opción a compra, con un total de 2.935 viviendas por un montante total de 201 millones de euros a Azora Gestión (Sociedad Gestora de Instituciones de Inversión Colectiva SA). En ambos casos, en el momento de la transacción la mayor parte de estas viviendas estaban ocupadas por inquilinos sociales que, para defender sus derechos, constituyeron la Plataforma de Afectados por la Vivienda Pública y Social (PAVPS) y la Asociación de Afectados por la Venta de Vivienda del IVIMA (García-Calderón y Abellán, 2016).

Para las personas residentes, este cambio de titularidad les ha ocasionado graves perjuicios. Tras la compraventa el coste de su vivienda se ha incrementado por diferentes motivos: muchos residentes ya no gozan de las reducciones de renta protegida que el IVIMA realizaba en función de su capacidad económica, ahora también deben satisfacer el Impuesto de Bienes Inmuebles (anteriormente el ayuntamiento les eximía) y, por lo general, los gastos de comunidad son ostensiblemente mayores o han surgido nuevos conceptos de pago. Otra problemática son las dificultades que encuentran para renovar los contratos o para asumir las nuevas condiciones o el precio final de la vivienda si legalmente pueden y quieren ejercer la opción de compra.

Todo ello ha llevado a la Defensora del Pueblo, Soledad Becerril a intervenir en numerosas ocasiones en los conflictos derivados de esta transacción a lo largo de su mandato (2012-2017). En su informe anual de 2014, la Defensora del Pueblo advertía que:

*“[...] el traspaso de la propiedad de las viviendas implicaba una privatización total de la relación entre el beneficiario y el servicio público, en perjuicio del primero, que ostentaba esa condición en virtud de la correspondiente adjudicación de la vivienda, y, por lo tanto, al amparo de un acto público, dictado en ejercicio de la competencia en materia de promoción de vivienda pública de las que son titulares las administraciones.” (Defensor del Pueblo, 2015:374)*

Además, consideró que:

*“[...] el ejercicio de esa competencia no se reduce a una relación arrendaticia, sino que implica una esfera de derechos (posibilidades de reducción de rentas, mecanismos de pago de las deudas de los inquilinos, posibilidad de cambio o permuta de la vivienda, etc.). Esta esfera de garantía se ve drásticamente reducida al limitarse estrictamente al contrato de arrendamiento, civil, sin obligaciones de servicio público.” (Defensor del Pueblo, 2015:374)*

De forma aún más precisa si cabe, en la memoria de su mandato subrayó que:

*“La adjudicación de una vivienda es un ejercicio del poder público que realiza la administración y que otorga derechos a los ciudadanos. La adjudicación continúa en vigor, con independencia de las actuaciones llevadas a cabo entre la empresa privada propietaria del inmueble y los adjudicatarios. La pervivencia de la situación de necesidad del interesado implica que el derecho del compareciente persiste. Este derecho no se encuentra ligado a una vivienda concreta, sino a la necesidad de vivienda que tienen los interesados. Máxime si se trata de personas a las que, por sus especiales circunstancias personales, se le había adjudicado una vivienda de especial necesidad.” (Defensor del Pueblo, 2017)*

Sin embargo, las actuaciones concretas de la Defensora del Pueblo en este tema son escasas. Si bien se iniciaron en 2013, tuvieron que suspenderse en 2014 al haberse instado la intervención de los Tribunales de Justicia ante posibles delitos de prevaricación, malversación de caudales públicos o sustracción de bienes públicos a su utilidad social

(Defensor del Pueblo, 2015:374). Igualmente, a lo largo de 2015 se sucedieron las quejas ante la Defensora del Pueblo sobre este asunto, pero tampoco hubo actuaciones por los mismos motivos en la mayoría de los casos (Defensor del Pueblo, 2016:415). Una de las excepciones fue la Sugerencia de fecha 14 de junio de 2015 ante la queja número 15007294. En ésta, en 2015, ante la imposibilidad de un inquilino para asumir el incremento de 240 euros que la nueva empresa privada propietaria impuso en las condiciones del nuevo contrato de alquiler, la Defensora del Pueblo sugirió sin éxito a la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo y al Ayuntamiento de Madrid que requirieran a éste que acreditara si continuaba cumpliendo los requisitos que dieron lugar a la adjudicación inicial y, en caso de ser así, proceder a asignarle otra vivienda de similares características.

Por su parte, el periplo judicial de esta privatización es realmente preocupante. En el caso de la venta realizada por el IVIMA, en primera instancia, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid estimó la existencia de falta de legitimación activa por parte de las personas denunciantes, los inquilinos, es decir, según la sentencia estos no tenían un interés directo en la cuestión, por lo que el recurso fue inadmitido y se confirmó la adjudicación del contrato de compraventa (Sentencia nº 229/2016, de 18 de mayo de 2016). Esta sentencia fue objeto de recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, pero de nuevo la Sala de lo Contencioso volvió a desestimar por los mismos motivos (Sentencia nº 584/2016, de 21 de diciembre de 2016). Esta última sentencia fue objeto de recurso de casación ante el Tribunal Supremo (TS). En este caso, el TS, en su sentencia nº 1792/2017, de 22 de noviembre de 2017, reconoció el interés legítimo de los inquilinos para impugnar la enajenación de las viviendas, de modo que anuló las dos sentencias anteriores, y acordó la retroacción al momento anterior de la primera sentencia. Según esta sentencia:

*“La concurrencia del interés invocado deriva de la incidencia que el traspaso de la vivienda tiene en la esfera jurídica del recurrente en su condición de arrendatario, que puede perder y verse privado de beneficios sociales y de una política orientada al cumplimiento de fines sociales que hasta el momento venía disfrutando, de modo que la alteración de ese status ampara su interés legítimo de permanecer en dicha situación y que no se modifique en su perjuicio, y le permite impugnar la decisión de la cesión de las viviendas que conlleva la desaparición sobrevenida de los fines que*

*inicialmente determinaron la adjudicación de su vivienda en arrendamiento.”*

Pero estas no son las únicas actuaciones judiciales llevadas a cabo en este asunto. A finales de 2017, el Juzgado de Instrucción número 6 de Majadahonda investigaba si el Ayuntamiento de Las Rozas había prevaricado al autorizar la venta de 400 viviendas protegidas a la empresa Fidere; y a principios de 2018, el Juzgado de Instrucción número 48 de Madrid investigaba la venta de las viviendas del IVIMA al fondo de inversión Azora.

Esta cuestión llegó incluso a instancias europeas. En 2014, la Plataforma de Afectados por las Hipotecas (PAH) elevó a la Comisión Europea una queja sobre la privatización de estas viviendas sociales en la Comunidad de Madrid y pidió que intercedieran para paralizar estos procesos.



## 2. Una estimación de las necesidades de vivienda social en España

### 2.1. El sistema de provisión de vivienda social español en el contexto europeo

En función de los criterios de adjudicación de la vivienda social, los sistemas residenciales europeos pueden clasificarse en dos grandes grupos: los universalistas y los orientados a un grupo determinado (*targeted*) (p. ej. Czischke, 2007; Czischke y Pittini, 2007; Heino et al., 2007; Ghekière, 2008; Andrews et al., 2011; Laino y Pittini, 2011; Rosenfeld, 2015). Los primeros se basan en un fuerte compromiso político y social para garantizar el derecho a una vivienda a toda la población, y, en coherencia, no existen umbrales de ingresos para poder acceder a una vivienda social. En cambio, en los sistemas de adjudicación focalizados o *targeted*, solamente puede acceder a la vivienda social la población excluida del mercado, es decir, aquella que no supera un determinado límite de ingresos, ya sea con carácter general (modelo *targeted* generalista), o de forma restringida, solo para determinados subgrupos vulnerables como, por ejemplo, refugiados, personas sin hogar, hogares monoparentales o personas mayores (modelo *targeted* residual).

Tabla 3. Clasificación de los sistemas de vivienda europeos en función de su modelo de vivienda social

Tamaño del parque social	Universal	Dirigido a un grupo objetivo ( <i>targeted</i> )	
		Generalista	Residual
Muy extenso ( $\leq 20\%$ )	Holanda Austria Dinamarca		
Extenso ( $\geq 10\% - \leq 20\%$ )	Suecia	Francia Finlandia	Francia Finlandia Reino Unido
Intermedio ( $\geq 5\% - \leq 10\%$ )		República Checa Bélgica Polonia Eslovenia	Irlanda Bélgica Malta
Mínimo ( $\leq 5\%$ )		España Alemania Luxemburgo	España Alemania Estonia

		Italia Eslovaquia	Hungría Chipre Portugal Bulgaria Lituania Letonia Estonia Grecia Rumania
--	--	----------------------	--

Nota: los países que están clasificados dos veces tienen dos líneas políticas de vivienda social: una dirigida a la población excluida del mercado con carácter general y otra para determinados grupos vulnerables.

Fuente: elaboración propia a partir de la clasificación de la UNECE (2015:26) revisada con los datos de las tablas de los Anexos 2 y 3.

Dado que existe una clara relación entre el tamaño del parque social y los criterios anteriores de adjudicación en el sentido de que los sistemas universalistas suelen disponer de mayores parques sociales que los generalistas o los residuales, numerosos estudios han clasificado los sistemas de vivienda europeo en función de estas dos variables (p. ej. Czischke, 2007; Czischke y Pittini, 2007; Ghekière, 2008; Laino y Pittini, 2011; Rosenfeld, 2015). Todos estos estudios coinciden en el hecho que España pertenece al grupo de países con un menor parque social y un criterio de adjudicación *targeted*. Sin embargo, no existe un consenso unánime sobre si debe ser considerado un sistema generalista, como defiende la UNECE (Rosenfeld, 2015:26), residual (Czischke, 2007:11; Czischke y Pittini, 2007:16), o en ambos (Ghekière, 2008:24) habida cuenta de la existencia de ambos criterios en la adjudicación de la vivienda social.

Como veremos con mayor detalle en el análisis legislativo, el sistema español de adjudicación de vivienda social es tanto generalista como residual pues combina criterios generales de límite de ingresos con normas específicas para determinados grupos prioritarios (Tablas 1 y 3, Anexo 1, Tablas 10 a 26).

## 2.2. Comparativa de requisitos según Comunidades Autónomas

Cada marco legislativo autonómico establece sus tipos de vivienda protegida, así como los requisitos para acceder a éstas y los grupos que tienen prioridad en su adjudicación. En las Tablas 10 a 26 se sintetizan estos parámetros según las respectivas normativas de aplicación. Como puede constatarse, en la mayoría de los casos el límite de ingresos del hogar para acceder a un alquiler social es inferior que el exigido para la propiedad, y suele

regularse en número de veces el IPREM. El IPREM es el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, subvenciones y subsidios. El límite de ingresos del hogar para la vivienda protegida en alquiler varía enormemente entre Comunidades y regímenes de protección, desde 1,20 veces el IPREM en Andalucía para el parque público de viviendas protegidas con destino al alquiler o cesión del uso sobre suelos o edificios de titularidad pública (Tabla 10), hasta 7,5 veces el IPREM para las denominadas viviendas medias en Extremadura (Tabla 19).

La diversidad en los grupos considerados prioritarios es también significativa, pero, en general, suele reconocerse la precaria situación en los mercados de vivienda de: las personas jóvenes, los hogares con muy bajos ingresos, las personas mayores, las discapacitadas, los hogares monoparentales y las víctimas de violencia doméstica.

La forma de reconocer la prioridad de estos grupos vulnerables puede consistir, por ejemplo, en el establecimiento de cupos o reserva de un porcentaje de viviendas para ellos, formas más ventajosas de computar los ingresos familiares a efectos del umbral de ingresos (o la dispensa de éste como suele suceder en el caso de mujeres víctimas de violencia doméstica), programas de vivienda asequibles dirigidos únicamente a ellos (usualmente para personas mayores y jóvenes), modos de puntuación más ventajosos, o simplemente la asignación directa por situación de urgencia o especial necesidad.

Además del límite de ingresos, la práctica totalidad de Comunidades Autónomas exigen que las personas adjudicatarias no tengan una vivienda en propiedad, ni ostente un derecho real de goce o disfrute vitalicio sobre otra vivienda y que estén inscritas en los correspondientes registros de solicitantes de vivienda.

### **2.3. Requisitos de acceso a la vivienda social en otros países europeos**

Como señalábamos anteriormente, los países con un modelo de vivienda social universalista o bien no tienen límite de ingresos para su adjudicación (p. ej. Dinamarca o Suecia), o bien éste es tan elevado que permite el acceso a un amplio estrato de la población (p. ej. Holanda o Austria) (Anexo 2, Tabla 27).



En cambio, los países con un sistema *targeted* generalista tienden a focalizar el acceso en el segmento de población con menores ingresos. De hecho, a medida que el parque social es menor, los criterios económicos de adjudicación suelen ser cada vez más exigentes como consecuencia de la menor disponibilidad de vivienda social (Tablas 3 y 28, Anexo 3).

En el modelo residual existen tres posibilidades no excluyentes: (i) que el umbral de ingresos sea tan bajo que el acceso a la vivienda social quede restringido mayormente a los hogares con muy bajos ingresos (p. ej. Estonia, Lituania, Bélgica o Malta); (ii) que solo puedan optar a su adjudicación determinados grupos vulnerables (p. ej. Portugal o Rumania); (iii) o que simplemente el parque social sea tan reducido que ni siquiera se vea reflejado en la estadística de su sector residencial, por lo que, en el plano práctico, resultan indiferentes los requisitos de acceso dada su presencia meramente testimonial en el sector residencial (p. ej. Grecia o Chipre) (véase Gráfico 1 y Tabla 28, Anexo 3).

En este contexto, el sistema español de vivienda social es cada vez más residual y menos generalista a causa de la paulatina reducción del gasto público en política de vivienda (Tabla 2, Gráficos 6 y 10) y la consiguiente caída de la construcción de nuevas viviendas protegidas (Gráfico 2). Y tras la aprobación del Plan Estatal 2018-2021 (véase apartado 1.2.7), esta *residualización* del sistema de vivienda social español será completa puesto que la única vivienda social que se prevé es aquella que ofrezcan voluntariamente las entidades de crédito a hogares desahuciados y en situación de vulnerabilidad.

## **2.4. Una aproximación a las necesidades de vivienda de alquiler social**

### **2.4.1. Las urgencias actuales**

Desde el estallido de la crisis hace más de diez años, el número de hogares necesitados de una vivienda social ha crecido exponencialmente. Resulta imposible conocer con exactitud el volumen de esta demanda en España pues la información estadística disponible es muy limitada. No obstante, a partir de los datos existentes estimamos que actualmente se necesitan como mínimo 1,5 millones de viviendas de alquiler asequible para reconducir las diversas formas de exclusión residencial derivadas de la creciente falta de solvencia de muchos hogares para satisfacer los costes de su vivienda.

Para llegar a esta cifra, el dato disponible más relevante son los cerca de 1,3 millones de hogares que realizan un esfuerzo económico para satisfacer los costes de su vivienda

inadmisible, superior al 40% de sus ingresos (Tabla 4), a los cuales habría que sumar fundamentalmente: (i) las necesidades residenciales de la población joven que, a pesar de haberse incorporado ya al mercado laboral, aún no ha podido abandonar la casa de sus progenitores a causa de las exigentes condiciones del mercado residencial; (ii) aquellos hogares que tras, perder su vivienda de propiedad o alquiler, viven con otros familiares o conocidos; (iii) las viviendas sociales necesarias para atender de las personas sin hogar mediante el modelo *Housing First*; (iv) los hogares que no han podido pagar con regularidad su hipoteca pero cuyo expediente de ejecución hipotecaria aún no ha sido resuelto en sede judicial o gozan de alguno de los beneficios de la legislación sobre protección de los deudores hipotecarios; (v) y las viviendas necesarias para aquellos hogares con bajos ingresos que destinan a su vivienda menos de un 40% de sus ingresos a costa de vivir en situaciones de infravivienda, sobreocupación o en situación irregular, es decir, ocupando viviendas sin título habilitante. Lamentablemente, no disponemos de información estadística sobre todas las situaciones residenciales antes enunciadas para formular un cálculo más preciso de las necesidades actuales de vivienda social.

Tabla 4. Compilación de indicadores de la potencial demanda de vivienda social en España

Hogares que viven en régimen de alquiler y destinan más de un 40% de sus ingresos a satisfacer los costes de su vivienda. España, 2015	1.297.000 hogares	Fuente: EU-SILC (Gráfico 8) y Encuesta de Condiciones de Vida
Personas inscritas en los Registros de Solicitantes de Vivienda Protegida de las Comunidades Autónomas, España 2012 y 2017	400.000 personas	Fuente: véase Tabla 5
Lanzamientos anuales practicados como consecuencia de procedimientos derivados de la Ley de Arrendamientos Urbanos (Juzgados de Primera Instancia). España, 2013-2016.	36.000 lanzamientos/año	Fuente: Consejo General del Poder Judicial
Ejecuciones hipotecarias presentadas en Juzgados de 1a Instancia e Instrucción. España, 2007-2016	721.108 ejecuciones	Fuente: Consejo General del Poder Judicial
Lanzamientos recibidos (servicios	515.354	Fuente: Consejo

comunes de actos de comunicación y ejecución). España, 2008-2016	lanzamientos	General del Poder Judicial
Lanzamientos con cumplimiento positivo (servicios comunes de actos de comunicación y ejecución). España, 2008-2016	327.228 lanzamientos	Fuente: Consejo General del Poder Judicial
Hogares sin ningún ingreso. España, 2016	648.300 hogares	Fuente: Encuesta de Población Activa
Número de personas sin hogar. España, 2012	22.938 personas	Fuente: Encuesta a las personas sin hogar
Número de personas sin hogar atendidas diariamente en la red de centros y servicios de atención a personas sin hogar. España, 2016	16.347 personas/día	Fuente: Encuesta sobre centros y servicios de atención a personas sin hogar
Personas jóvenes de entre 25 y 34 años que viven con sus progenitores. España, 2016	2.267.288 personas	Fuente: Encuesta de Población Activa

Tabla 5. Número de personas inscritas en los Registros de Solicitantes de Vivienda Protegida. España

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Número de personas</b>	<b>Fuente</b>
Andalucía	82.646	(1)
Aragón	26.119	(1)
Canarias	24.484	(1)
Cantabria	23.545	(1)
Castilla y León	36.295	(1)
Castilla-La Mancha	36.295	(1)
Cataluña	71.926	(1)
Ceuta	2.343	(1)
Comunidad de Madrid	n.d.	
Comunidad Valenciana	11.000	(1)

Extremadura	n.d.	
Galicia	12.058	(2)
Illes Balears	4.746	(1)
La Rioja	2.455	(1)
Melilla	n.d.	
Murcia	3.543	(1)
Navarra	7.605	(1)
País Vasco	49.750	(3)
Principado de Asturias	5.077	(1)
TOTAL	399.887	

Fuente: (1) Defensor del Pueblo (2013); (2) Xunta de Galicia, datos de 2017; (3) Observatorio Vasco de la Vivienda (2017).

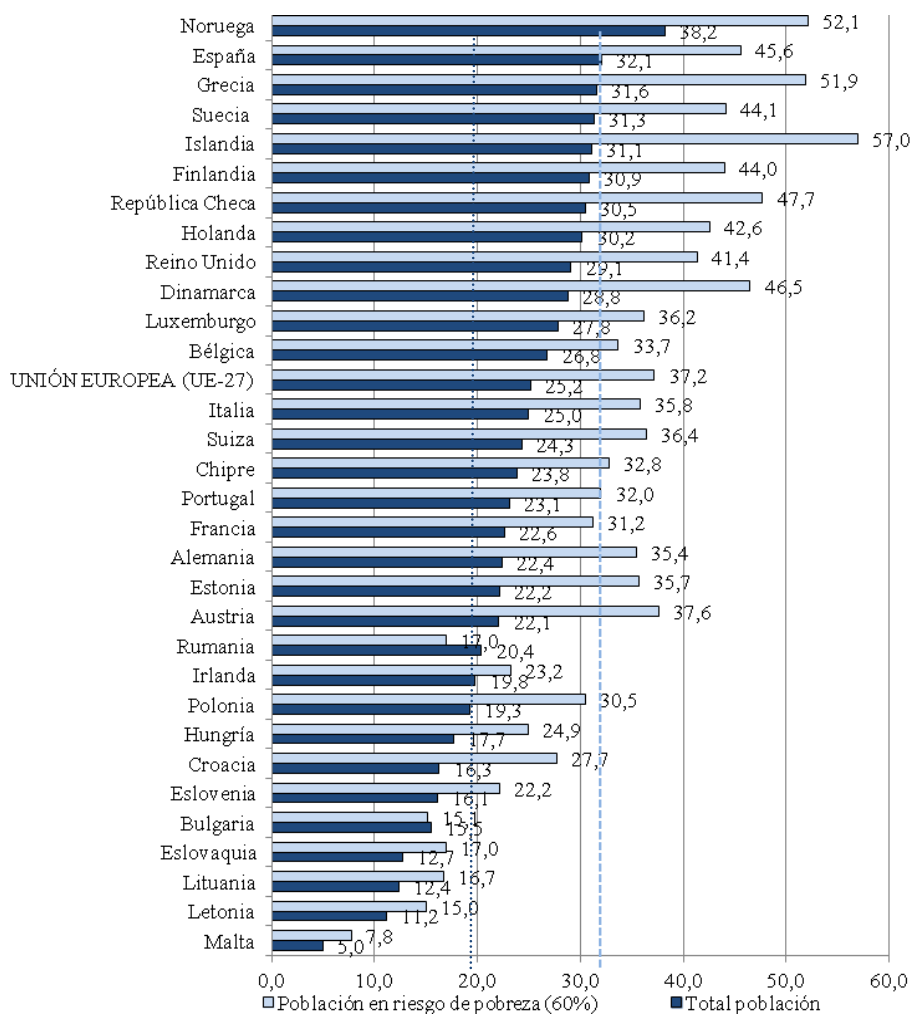
En la Tabla 4 se recogen los principales datos existentes al respecto. Como puede observarse, se trata de información desestructurada que no permite realizar un ejercicio de agregación con el que obtener un resultado final integrado, bien porque existen duplicidades y solapamientos entre variables, bien por la imposibilidad de traducir esta información en demanda efectiva de vivienda social. Por ejemplo, de la diferencia entre el total de expedientes de ejecución hipotecaria presentados en los juzgados y el número de éstos resueltos no puede deducirse de forma exacta ningún número de hogares pues esta estadística se refiere solamente a bienes inmuebles que, en caso de viviendas, pueden estar vacantes o ser segundas residencias. Por todo ello, la única finalidad de la Tabla 4 es ofrecer una visión global de los indicadores de exclusión residencial disponibles desde diversas ópticas, en base a los cuales se ha formulado la anterior estimación que, como tal, debe ser tomada con la debida prudencia. A pesar de ello, sospechamos que si se llevará a cabo una operación estadística de envergadura suficiente para evaluar de forma estructurada todas las situaciones residenciales susceptibles de generar demanda de vivienda social, el resultado se elevaría más allá de los 1,5 millones de hogares

Del examen de los datos anteriores, se constata que uno de los principales problemas residenciales que urge atender es la creciente crisis de accesibilidad económica de los hogares en régimen de alquiler. Según la Encuesta de Condiciones de Vida, en 2016, un 16,3% de los hogares vivían en alquiler, frente a un 77,1% de propietarios y el 6,5% de hogares que lo hacían en una vivienda cedida. Y entre estos hogares, un 43,3% de ellos debe destinar más de un 40% de los ingresos a satisfacer los costes de su vivienda, un

porcentaje que se considera inasumible para la mayoría de las familias. De hecho, España es el país de la Unión Europea con una relación costes de la vivienda de alquiler e ingresos más desfavorable (Gráfico 7). Como cabía prever, esta crisis en el segmento del alquiler ha generado un fuerte repunte de los lanzamientos por impago de la renta en los últimos años.

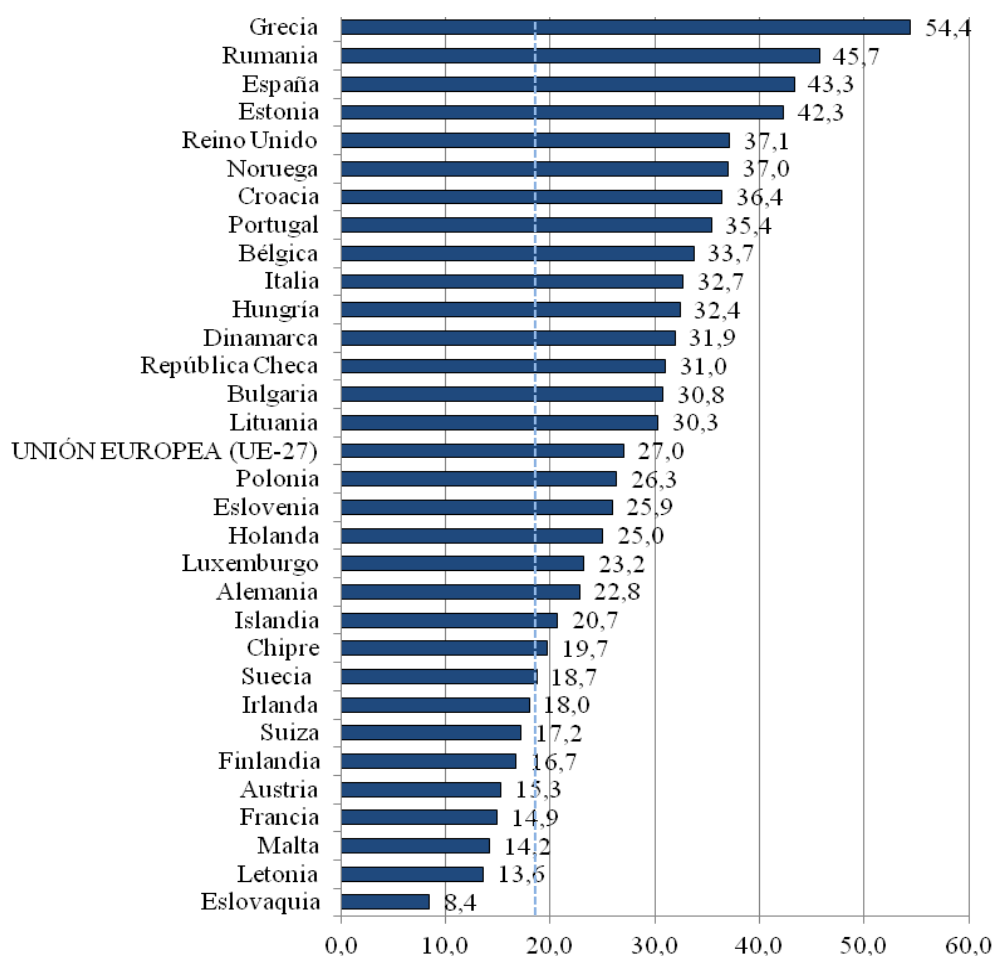
Gráfico 7. Porcentaje del coste del alquiler sobre el total de ingresos disponibles del hogar.

España y Europa, 2015



Fuente: EUROSTAT, European Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC), 2015.

Gráfico 8. Porcentaje de personas en alquiler a precios de mercado cuyos costes de la vivienda son superiores al 40% de los ingresos del hogar. España y Europa, 2015



Fuente: EUROSTAT, European Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC), 2015.

Otro colectivo que debería resolver sus necesidades residenciales en la vivienda social son las personas que han perdido su vivienda por no poder cumplir con sus compromisos hipotecarios a causa de la crisis y el desempleo. Solo dos cifras para reflejar esta cruda realidad: en 2016 más de 600.000 hogares no percibían ningún ingreso, y entre los años 2007 y 2016 se abrieron en los juzgados más de 720.000 expedientes de ejecución hipotecaria. Además, para muchos de estos hogares, con cuantiosas deudas y a menudo en situaciones de desempleo de muy larga duración, su única salida laboral es el mercado de trabajo informal, por lo que su precariedad residencial ya no está vinculada a una situación de crisis económica determinada sino que se ha convertido en estructural.

La difícil situación de las personas jóvenes en los mercados de vivienda también merece especial atención. Su tasa de emancipación, ya de por sí tradicionalmente baja, ha

disminuido en los últimos años. Como subraya el último informe del Observatorio de Emancipación (2017), su precaria posición en el mercado de trabajo “[...] hace que, tanto en el caso de la compra como del alquiler, el acceso a la vivienda se haga prácticamente inviable en el caso de las personas jóvenes asalariadas en solitario y muy difícil en el caso de los hogares jóvenes.” (Observatorio de Emancipación, 2017:1).

#### **2.4.2. Proyecciones de necesidades futuras de vivienda de alquiler social en España (2016-2031)**

En 2016, el precio medio de la vivienda de alquiler se situó en 767 euros, y la vivienda de compraventa en 153.000 euros, lo que supone una cuota hipotecaria de 546 euros mensuales<sup>6</sup>. Si fijamos el umbral de gasto admisible del hogar en vivienda en el 40% de los ingresos, resulta que para acceder al alquiler son necesarios unos 1.917 euros mensuales, y unos 1.365 euros para acceder a la propiedad. Por consiguiente, de acuerdo con la distribución de los hogares por ingresos (Tabla 6), entre un 40-60% de las familias quedarían excluidas del mercado residencial con las condiciones actuales.

Tabla 6. Distribución de hogares y personas (en porcentaje) según ingresos mensuales netos regulares. España, 2016

	<b>Hogares (%)</b>	<b>Personas (%)</b>
Hasta 499 euros	4,47	3,48
De 500 a 999 euros	18,32	13,59
De 1.000 a 1.499 euros	21,24	19,28
De 1.500 a 1.999 euros	16,94	16,78
De 2.000 a 2.499 euros	12,99	14,14
De 2.500 a 2.999 euros	10,40	12,22
De 3.000 a 4.999 euros	12,72	16,36
5.000 euros o más	2,92	4,14
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Notas: sólo hogares que perciben ingresos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Presupuestos Familiares

<sup>6</sup> Cálculo realizado considerando una hipoteca por el 80% del valor de la vivienda en un plazo de amortización estándar, lo que exige disponer de un ahorro previo del 20% de su valor más una reserva del 10% para impuestos, gastos notariales, registro y demás. Para ahondar en este cómputo, véase Observatorio de Emancipación (2017).

Contraponiendo estos porcentajes con el crecimiento bruto de hogares, es decir, con el número de hogares que se formarán en España hasta el año 2030 inclusive (Tablas 7 y 9), de mantenerse las mismas condiciones costes e ingresos del mercado residencial, de los entre 5,7 y 6 millones de nuevos hogares previstos, estimamos que entre 2,3 millones y 3,6 millones necesitarán alguna forma de ayuda pública, ya sea en forma de vivienda social, ayudas al pago del alquiler, o vivienda protegida de compraventa.

**Tabla 7. Proyección de población y hogares en España (2016-2031)**

<b>Año</b>	<b>Población residente a 1 de enero</b>	<b>Número de hogares a 1 de enero</b>	<b>Crecimiento absoluto en cinco años</b>	<b>Crecimiento relativo medio anual (%)</b>	<b>Número medio de personas por hogar</b>
2016	46.438.422	18.378.691	338.701	0,37	2,53
2021	46.380.938	18.717.392	305.945	0,33	2,48
2026	46.164.577	19.023.337	258.017	0,27	2,43
2030	45.886.177	19.281.354			2,38

**Tabla 8. Proyección de población en España (2016-2031)**

<b>Periodo</b>	<b>Nacimientos</b>	<b>Defunciones</b>	<b>Crecimiento vegetativo</b>	<b>Inmigración exterior</b>	<b>Emigración exterior</b>	<b>Crecimiento absoluto población</b>
2016-2020	1.925.248	2.097.623	-172.375	1.718.070	1.603.176	-57.484
2021-2025	1.738.820	2.165.335	-426.515	1.718.070	1.507.912	-216.361
2026-2030	1.673.434	2.218.743	-545.309	1.718.070	1.451.158	-278.400
Total 2016-2030	5.337.502	6.481.701	-1.144.199	5.154.210	4.562.246	-552.245



Si planteamos que la vivienda social se dirija al 20% de los nuevos hogares con más bajos ingresos, es decir, a aquellos situados en el último quintil (los cuales tienen ingresos inferiores a 3 veces el IPREM y, por consiguiente, podrían acceder a una vivienda protegida de alquiler según el Plan estatal 2013-2016), y dado que prevemos la formación de cerca de 6 millones de nuevos hogares hasta el año 2030 (Tabla 9), a lo largo del periodo 2016-2030 será necesario la construcción u obtención del parque construido de unos 1,15 millones de unidades de vivienda social. Ello, sumado al déficit hoy existente, arroja la cantidad total de aproximadamente 2,65 millones de viviendas de alquiler social. Con esta cifra, dado al exiguo parque social hoy existente (unas 276.000 viviendas), éste llegaría a representar en 2030 el 15% del total de viviendas principales, un porcentaje que aproximaría España a países de nuestro entorno como Francia o Reino Unido.

**Tabla 9. Proyección de hogares en España (2016-2031)**

<b>Periodo</b>	<b>Formación nuevos hogares sin inmigración (A)</b>	<b>Formación nuevos hogares por inmigración (B)</b>	<b>Total formación nuevos hogares (A+B)</b>	<b>Destrucción de hogares por mortalidad (C)</b>	<b>Destrucción de hogares por emigración (D)</b>	<b>Crecimiento hogares absoluto (A+B-C-D)</b>
2016-2020	1.400.000-1.450.000(*)	550.000-600.000(*)	1.950.000-2.050.000(*)	1.100.000-1.150.000(*)	500.000-550.000(*)	338.701
2021-2025	1.375.000-1.425.000(*)	550.000-600.000(*)	1.925.000-2.025.000(*)	1.125.000-1.175.000(*)	475.000-525.000(*)	305.945
2026-2030	1.325.000-1.375.000(*)	550.000-600.000(*)	1.875.000-1.975.000(*)	1.150.000-1.200.000(*)	450.000-500.000(*)	258.017
Total 2016-2030	4.100.000-4.250.000(*)	1.650.000-1.800.000(*)	5.750.000-6.050.000(*)	3.375.000-3.525.000(*)	1.425.000-1.575.000(*)	902.663

Nota: (\*) estimaciones elaboradas por los autores en base a la distribución de la población por grupos de edad y al efecto de la mortalidad prevista en la destrucción de hogares.

Fuente: elaboración propia a partir de las proyecciones de hogares y población del INE.

Para poder alcanzar este objetivo en un horizonte de 15 años, es necesario generar anualmente poco más de 130.000 unidades sociales, un ritmo de promoción protegida que el sistema de vivienda español ha sido capaz de mantener a los largo de los años 60 y 70, durante casi toda la década de los 80, así como también a mediados de los 90 (Gráfico 2).

### 3. Conclusiones

Actualmente, el grado de desarrollo de la política de vivienda en España, medido a partir del peso de la vivienda de alquiler social respecto el total de viviendas principales y en el porcentaje del PIB que representa el gasto público del sistema de ayudas directas al pago de los costes residenciales, es de los más bajos de toda Europa.

Uno de los principales motivos que explican la escasa protección social en materia de vivienda de hoy en día, más allá de la falta de voluntad política, se encuentra en el hecho de que, históricamente, la acción pública en este campo se ha centrado en el fomento del acceso a la propiedad a través de la vivienda protegida. De forma particularmente intensa durante los años 60 y 70, y, en menor grado, durante los 80 y la primera mitad de los años 90, la vivienda protegida en propiedad en sus diferentes modalidades desempeñó un papel clave como solución residencial para las clases medias y bajas.

Sin embargo, el marco normativo que se ha articulado alrededor de la vivienda protegida nunca ha velado durante todo este tiempo por preservar su función social a lo largo de toda la vida útil del inmueble. En lugar de ello, ha permitido que, con mayor o menor rapidez, estas viviendas protegidas pudieran ser descalificadas y, por consiguiente, incorporadas de nuevo en el mercado libre a precios de mercado. Por consiguiente, un sinnúmero de propietarios pudieron apropiarse y especular con los recursos públicos que, en su momento, se destinaron para fomentar la construcción de sus viviendas protegidas; y lo que es peor, ello impidió que el sector público pudiera dotarse de recursos residenciales con lo que poder atender las necesidades de las generaciones venideras.

Otra de las consecuencias de este modelo basado en la propiedad es la escasez de vivienda en alquiler. El sistema de vivienda español sufre un grave desequilibrio entre oferta y demanda de alquiler que favorece la tendencia alcista de los precios. Y no olvidemos que, como decíamos anteriormente, el sistema de ayudas al pago del alquiler es ínfimo. Por todo ello, es fácil entender porque España es el país de la Unión Europea donde los hogares inquilinos deben destinar el mayor porcentaje de sus ingresos a satisfacer los costes de su vivienda.

Lamentablemente, esta situación solo ha hecho que agravarse en los últimos años tras el estallido de la burbuja y la posterior crisis. Numerosos datos corroboran la gran magnitud de la crisis residencial que atraviesa un importante segmento de la sociedad española. Solo es necesario revisar: la evolución del número de personas que han perdido sus viviendas por no poder hacer frente a la cuota hipotecaria o la renta de su vivienda, el volumen de hogares con todos sus miembros activos desempleados o la paulatina disminución de la tasa de emancipación de la juventud española.

Paradójicamente, esta *emergencia habitacional*, como han calificado algunos autores, se ha producido en un contexto de fuertes ajustes presupuestarios que han acabado por socavar completamente el ya de por sí débil alcance de la política de vivienda española. La situación es, simplemente, crítica. En los últimos años, la producción de nueva vivienda protegida ha alcanzado mínimos históricos, así como el gasto público en vivienda en euros corrientes; y nada hace pensar que la situación vaya a revertirse a corto plazo, sino todo lo contrario. El vigente Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 no recoge ninguna medida efectiva de fomento de la vivienda protegida o social, solamente ayudas directas a los hogares que, de no incrementarse sustancialmente el presupuesto asociado, serán a buen seguro insuficientes.

Además, la previsible desaparición de la vivienda protegida plantea numerosas dudas. Ésta ha sido, en sus diferentes modalidades, el pilar de la política de vivienda desde mediados el siglo XX. ¿Qué sucederá con las reservas obligatorias de suelo para este tipo de vivienda que contempla la legislación urbanística? ¿Y con los patrimonios públicos de suelo destinados al mismo fin? A la vista de la evolución reciente del sistema de vivienda español, existen sospechas razonables de que tras la desaparición de la vivienda protegida se proceda al desmantelamiento del conjunto de instrumentos que facilitan su producción, en cuyo caso, cabe preguntarse a quién puede beneficiar tal medida. La respuesta no es difícil. Estos instrumentos urbanísticos no son más que mecanismos de recuperación parcial de las plusvalías urbanísticas con fines sociales, en particular, para promover la construcción de vivienda asequible. Por consiguiente, sin la existencia de los mismos, estas plusvalías retornan a los propietarios de los terrenos privados incluidos en las operaciones urbanísticas, a saber, fundamentalmente las grandes empresas promotoras y constructoras.

Por si fuera poco, las proyecciones demográficas indican que hasta el 2030 se formarán en España cerca de 6 millones de nuevos hogares en un contexto de estancamiento poblacional. Lógicamente, a no ser que la distribución de la renta sea más equitativa y, por tanto,

mejoren de un modo notable los ingresos de las personas situadas en los quintiles inferiores (algo absolutamente opuesto a la tendencia de las últimas décadas), muchos de estos hogares no podrán acceder a una vivienda digna y adecuada sin el correspondiente apoyo público en forma de vivienda social, ayudas directas u otros instrumentos análogos.

En total, estimamos que para atender las necesidades residenciales presentes y futuras hasta el 2030 sería necesario incrementar el parque de alquiler social en unos 2,65 millones de nuevas unidades, lo que elevaría su peso hasta el 15% de las viviendas principales.

Sin embargo, contra toda lógica, algunas administraciones, en lugar de destinar más recursos públicos a incrementar la oferta de vivienda asequible, han privatizado sus parques públicos, con el correspondiente perjuicio para sus inquilinos. El caso más sangrante ha tenido lugar en la Comunidad de Madrid con la venta por parte del IVIMA y la EMVS de más de 4.700 viviendas en 2013. El asunto, aún en manos de los juzgados por motivos de diferente índole, pone de relieve la infinita distancia existente entre el deber constitucional (artículo 47) que tienen los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, y la cruda realidad.

En síntesis, estamos siendo testigos de un retroceso en materia de política de vivienda sin precedentes que puede acabar consolidando España entre los países europeos con un menor nivel de protección social en este campo y con los mayores índices de exclusión residencial. El alcance del impacto político, social y económico de tal situación es impredecible. La fractura social entre los hogares propietarios de sus viviendas sin pagos pendientes y aquellos en alquiler o con elevadas deudas hipotecarias es evidente hoy en día, y aún puede acentuarse con la entrada en el mercado por primera vez de las generaciones más jóvenes.



# 4. Recomendaciones y estrategias preventivas de futuro

## 4.1. Estrategias legislativas

En muy buena medida, la intervención pública en vivienda no se basa solamente en la aportación de recursos presupuestarios sino también en el establecimiento de un marco de reglas de conducta que ayude a equilibrar los mecanismos del mercado libre, especialmente cuando este es preponderante, como ocurre en el caso español. De ahí la importancia de conseguir un marco legislativo consensuado con todas las fuerzas políticas fruto de un compromiso sincero e ineludible con la garantía pública y colectiva del derecho a la vivienda. Para ello, es necesario avanzar en numerosos ámbitos de la normativa de vivienda.

### 4.1.1. La legislación sobre vivienda protegida. La ley estatal de arquitectura y las leyes autonómicas del derecho a la vivienda

Estamos asistiendo con un cierto estupor a la desaparición de la figura de la vivienda protegida, presumiblemente como una mala interpretación de los defectos del sistema de protección oficial que hemos descrito en el Capítulo 1 de este Informe. Si desde una perspectiva de reparto territorial de competencias se quiere favorecer que sean las Comunidades Autónomas las que definan sus propias figuras de protección, no debería olvidarse que los recursos estatales incluidos en los planes de vivienda deben establecer unas condiciones de acceso a estos recursos, unos mínimos comunes denominadores para todos los ciudadanos que garanticen que ninguno quede excluido de los beneficios públicos, pero también de la garantía del derecho.

Obviamente, la vivienda asequible que se promueva, ya sea bajo la denominación de vivienda protegida u otras que puedan establecerse a nivel nacional, autonómico o local, debe mantener su carácter social durante toda la vida útil del inmueble pues, en caso contrario, volveremos a cometer los errores del pasado que han impedido al sector público disponer de recursos residenciales con los que atender las necesidades de un amplio segmento de la población. Y, por supuesto, no deben existir ingresos mínimos para acceder a éstas.

Una Ley de arquitectura estatal debería adentrarse en la consideración de la vivienda como derecho básico, estableciendo unas normas mínimas de compromiso público en aras de una mayor estabilidad para evitar las veleidades coyunturales a las que, sin duda, los planes de vivienda cuatrienales se ven periódicamente sometidos.

Asimismo, muchas Comunidades Autónomas han legislado sobre el derecho a la vivienda, algunas de un modo más incisivo que otras. Evidentemente no todos los territorios viven con igual intensidad las problemáticas de vivienda pero nos atreveríamos a decir que en las ciudades grandes y medianas, los problemas de acceso y permanencia en la vivienda son un mal, desgraciadamente, compartido. No hace falta más que ver las cifras de desahucios por provincias y las de viviendas vacías de las entidades financieras también por provincias y ciudades para tener una idea de la expansión del problema en el conjunto del territorio.

En el caso concreto de Cataluña –por poner un ejemplo de reflexión- desde el año 2004 se han introducido la práctica totalidad de instrumentos de política de vivienda que han ido desarrollando los países de nuestro entorno. Entre otras: la zonificación urbanística de viviendas sociales en nuevos desarrollos urbanísticos y en la transformación de la ciudad existente; los planes locales de vivienda participativos; las ayudas directas al alquiler - alquiler justo; la mediación en el alquiler privado con garantías públicas; la cesión de viviendas garantizada; los pisos públicos de alquiler social; los alojamientos sociales para colectivos diversos; el acceso diferido a la compra; el derecho de tanteo y retracto a favor de las administraciones públicas en operaciones inmobiliarias susceptibles de ser destinadas a alojamiento social; la solidaridad urbana; la zonificación de rehabilitación; o la determinación de barrios con necesidad de atención especial (urbanística y social). Sería importante desarrollar, potenciar, fortalecer y hacer extensivo a las demás Comunidades Autónomas, todo este instrumental para conseguir una política de vivienda eficaz, omnicomprensiva e integradora.

#### **4.1.2. Las leyes autonómicas de urbanismo**

Una especial relevancia adquiere la legislación sobre el suelo y las urbanísticas autonómicas a la hora de establecer los mecanismos que aseguren la posibilidad efectiva de construir vivienda asequible y de garantizar la devolución a la Comunidad de las plusvalías urbanísticas que exige la Constitución.

En este sentido deberían actuarse en tres ejes básicos:

- (i) Preservar las reservas de suelo para vivienda social, con control futuro de plusvalías. Es fundamental entender que dentro de un contexto de mercado libre –también del suelo- en el momento en que reprende la actividad promotora y vuelve a correr el crédito, la única pieza en manos de la administración pública para limitar el precio de la vivienda es el establecimiento de reservas específicas para esta vivienda. Hay que tener muy claro, por supuesto, que la calificación urbanística de dichas reservas de suelo debe prevalecer sobre las calificaciones de las viviendas, garantizando de este modo que la nueva vivienda protegida lo sea de forma indefinida y las sucesivas transmisiones se deban someter al control público, tanto por lo que respecta a los adjudicatarios como al precio.  
Las reservas de las que hoy ya disponen las diversas Comunidades Autónomas deben incrementarse, o como mínimo, mantenerse, ajustándolas a las necesidades previstas en los diversos planes de vivienda, si no se quiere cometer un error histórico y antisocial imperdonable. Sería miopía insensata trasladar la situación actual de inanición a una situación futura de actividad constructiva. Y demostraría un nulo conocimiento de nuestra historia o, lo que es más grave, su desprecio.
- (ii) Trabajar en profundidad las reservas de suelo y de edificación para vivienda social en suelo urbano consolidado, siempre con el objetivo de integrar la vivienda social dentro del tejido de ciudad.
- (iii) Reforzar la vinculación de los bienes que integran los patrimonios públicos de suelo a la realización de actuaciones de política de vivienda, sobre todo en aquellas ciudades grandes y medianas donde los niveles de exclusión residencial son mayores, limitando o incluso impidiendo otros destinos de estos bienes que no estén directamente relacionados con hacer efectivo de derecho a una vivienda digna y adecuada.

#### **4.1.3. La legislación estatal sobre sobreendeudamiento**

Uno de los aspectos que más ha conmovido la sociedad española en los últimos diez años ha sido el fenómeno de los desahucios de viviendas, fundamentalmente de familias que se habían endeudado en la cresta de la burbuja inmobiliaria (2005-2007) y, una vez llegada la crisis y habiendo perdido sus lugares de trabajo o habiéndose reducido de forma dura sus ingresos, habían dejado de pagar la vivienda. Medio millón de familias, es decir cerca de un millón y medio de personas, entre los años 2008 y 2016, han perdido su vivienda.



En España ni existe una ley del sobreendeudamiento y de segundas oportunidades, ni instrumentos de defensa que protejan a las personas físicas en situaciones como las mencionadas. Se ha reclamado que ésta sea una novedad legislativa desde los movimientos sociales, desde algunos parlamentos autonómicos, desde algunos grupos parlamentarios<sup>7</sup>, desde defensores del pueblo y desde la propia Unión Europea, pero no ha habido ni la más mínima aceptación de las propuestas por parte del Congreso de los diputados, instancia competente para este tipo de leyes. Un simple repaso a las legislaciones de los países de nuestro entorno más cercano corrobora que este tipo de problemáticas pueden ser abordadas de una forma mucho más civilizada, proporcional y justa que la que se ha seguido en España en toda la resolución de la crisis de las familias por causa de la vivienda<sup>8</sup>.

#### **4.1.4. La legislación estatal de arrendamientos urbanos**

Paradójicamente, en un contexto de debilitamiento de las economías familiares, es decir, de incremento de la vulnerabilidad, una de las pocas modificaciones legislativas del Estado español en materia de vivienda ha sido la revisión de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, introduciendo cambios que sitúan al inquilino en un plano de mucha mayor incertidumbre que la que tenía la legislación anterior.

En efecto, la Ley 4/2013, de 4 de junio de medidas flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, vino a reducir los plazos de los contratos de 5 a 3 años e introdujo una mucho mayor discrecionalidad a la hora de poder recuperar la vivienda por parte del propietario incluso dentro de los tres años. Sin duda se trata de un retroceso insolidario en la protección del derecho constitucional a la vivienda que no responde en absoluto a una demanda de la sociedad, ni tan siquiera de la gran mayoría de propietarios de las viviendas en alquiler, si no a unos intereses espurios del sector financiero cuando se ha visto obligado

---

<sup>7</sup> Proposición de ley de medidas contra el sobreendeudamiento personal y familiar y de protección ante procedimientos de ejecución que afecten la vivienda habitual, septiembre de 2012, presentada por el Parlament de Catalunya ante el Congreso de los Diputados. Proposición de Ley contra los desahucios, el sobreendeudamiento, la insolvencia, octubre de 2012, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista ante el Congreso de los Diputados.

<sup>8</sup> En Francia, ante la multiplicidad de situaciones de sobreendeudamiento, el año 1990 se puso en funcionamiento un procedimiento para ayudar a los particulares con dificultades financieras. La Loi Neiertz, perseguía las finalidades siguientes: regular la situación de sobreendeudamiento de las personas físicas, caracterizada por la imposibilidad manifestada por el deudor de buena fe de hacer frente a sus deudas no profesionales exigibles y cercanas a su vencimiento; institucionalizaba la comisión de evaluación del sobreendeudamiento; responsabilizaba a las entidades de crédito imponiéndoles la obligación de verificar la solvencia de los clientes antes de contratar un crédito.

Este procedimiento, desde entonces se ha modificado en diversas ocasiones para adaptarlo a las necesidades cambiantes: Loi 1er Juillet 2010, sobre la reforma del crédito al consumo; Decreto 2010-1304, del 29 de octubre 2010; Arrêté del 24 de marzo de 2011; Circular ministerial de 29 de agosto de 2011.

Y, en Alemania, la ley reguladora de la insolvencia (Insolvenzordnung) se modificó el año 1999 para incluir un procedimiento específico de insolvencia para consumidores (Verbraucherinsolvenzverfahren). Esta reforma, que tenía como objetivo dar una respuesta específica al sobreendeudamiento de los consumidores, introdujo en el ordenamiento jurídico el derecho a liberar la deuda.

a abordar las obligaciones –que en algunos escasísimos casos se les han exigido<sup>9</sup>- de mantener familias insolventes bajo la fórmula de alquiler social.

Hay que reconsiderar y revocar, por lo tanto, los últimos cambios introducidos en la Ley de Arrendamientos Urbanos, en 2013, introduciendo prescripciones específicas de protección de los inquilinos que equilibren de algún modo los derechos y deberes de las dos partes y hagan posible, que en el futuro, la demanda de alquiler no tenga que deberse exclusivamente a la imposibilidad de la compra, sino que constituya una verdadera opción plausible, razonable y estable para quienes la prefieran como forma de tenencia de la vivienda.

#### **4.1.5. La normativa sobre procedimiento administrativo**

Una de las razones que explican algunos fenómenos de ocupación de viviendas públicas es la excesiva tardanza en su adjudicación, tanto cuando se trata de edificios de obra nueva como de viviendas aisladas que deben ser adjudicadas nuevamente. Este problema tiene mucho que ver con la aplicación e interpretación de unas leyes de procedimiento administrativo poco ágiles, tremendamente garantistas de la igualdad de derechos de los aspirantes a las viviendas, que acaban suponiendo verdaderos plazos insoportables para asegurar que cumplan su función social con la máxima celeridad, muy especialmente cuando los registros o las listas de solicitantes o aspirantes son largas y van cargadas de desasosiego. Habría que encontrar sistemas livianos que, sin caer en la arbitrariedad, redujeran obligatoriamente plazos y dieran la máxima fluidez a la rotación del parque.

## **4.2. Estrategias organizativas y de gestión**

Un país como el nuestro, que cuenta con un insignificante parque social, debe buscar fórmulas de colaboración y concertación con el sector privado para ampliar el alcance de su política de vivienda.

De hecho, podría decirse que históricamente la política de vivienda de protección oficial ha respondido durante décadas a un modelo concreto de colaboración público-privado. No obstante, el sector privado, lógicamente, se mueve por intereses económicos dentro del

---

<sup>9</sup> Fondo social de viviendas de alquiler, del Ministerio de Fomento, o algunas legislaciones autonómicas como la catalana, con su Ley 24/2015, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

marco legal existente, por lo que cuando las ayudas a la promoción protegida han ido perdiendo peso e interés, y en ausencia de mayores obligaciones (por ejemplo, con la obligación de destinar a vivienda social un porcentaje de las nuevas promociones residenciales en determinados supuestos), los promotores privados se han centrado exclusivamente en la vivienda libre, como ha ocurrido de forma evidente durante la larga fase de formación de la burbuja inmobiliaria.

Habría que encontrar mecanismos de mayor vinculación y compromiso con las políticas públicas por parte de los privados. En primer lugar, para que este modelo de cooperación sea efectivo, hay que dotar a estos actores privados con fines sociales de los recursos económicos y patrimoniales necesarios para que puedan desempeñar sus funciones pues, en caso contrario, resulta ilusorio pensar que puedan alcanzarse los objetivos deseados. En segundo lugar, hay que implementar incentivos, por ejemplo, otorgando sellos de implicación, estableciendo beneficios fiscales, o regulando derechos preferentes para éstos sobre las adjudicaciones públicas de suelo. La regulación que efectúa la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda de Catalunya en su artículo 51 sobre los denominados *promotores sociales* es un buen ejemplo. Y en tercer lugar, la Administración debe desempeñar un papel clave como ente regulador y de control de la actividad de estas entidades privadas sin ánimo de lucro o con ánimo de lucro moderado para que su cometido no se desvíe de los fines sociales esperados.

El desarrollo de este modelo de colaboración público-privada en las políticas de vivienda, articulado fundamentalmente alrededor de las entidades del tercer sector y otras empresas sociales de beneficio limitado, similar al que ya viene funcionando desde hace décadas en otros países como Holanda, Reino Unido o Francia, permitiría abordar numerosos retos, como los de:

- (i) Convertir la vivienda ya construida (especialmente de entidades financieras) en parque de alquiler social de larga duración, gestionado por el sector público o por organizaciones sin ánimo de lucro.

España está teniendo en los últimos años -y aún hoy- la gran ocasión histórica para dar un salto en el necesario colchón amortiguador y protector de un parque de vivienda social suficiente. Un parque cercano al millón de viviendas vacías, muchas de ellas en manos de entidades financieras que o han sido nacionalizadas y/o rescatadas con fondos públicos, supone una riqueza potencial desde el punto de vista de la oferta de vivienda asequible a la población. Se trata de viviendas ya construidas y financiadas

que ya han ocupado suelo y cuyo uso en el ámbito social ayudaría a llenar de contenido el derecho constitucional a la vivienda<sup>10</sup>. La no actuación decidida en este campo está generando un drama social que debería atajarse sin más dilación pero supone, además, un error estratégico mayúsculo en el medio y largo plazo no sólo para las personas afectadas, si no para el propio sistema financiero y, por descontado, para el futuro de la convivencia y cohesión social de los barrios en los municipios españoles en el futuro.

- (ii) Promover las figuras de la vivienda protegida, probablemente bajo fórmulas de acceso diferido o de compra fraccionada en el tiempo para hacer más solventes financieramente la adquisición de las mismas a las familias; o del alquiler con opción de compra, para fidelizar a los usuarios y hacerlos copartícipes de las responsabilidades de gestión, para garantizarles seguridad en su estancia en las viviendas, y para facilitar el apalancamiento financiero que requiere este tipo de promociones. Valga para ello de ejemplo, el sistema público de venta en derecho de superficie a 80 años que viene experimentando la ciudad de Barcelona desde hace siete años con un éxito muy considerable de aceptación por parte de la sociedad.
- (iii) Promover vivienda de alquiler asequible y social concentrando la parte más importante de los presupuestos públicos para hacerla viable financieramente y estableciendo acuerdos preceptivos con entidades financieras para asegurar la financiación.  
Hay que abordar con todo el realismo la enorme complejidad financiera de la promoción de vivienda de alquiler, buscando conjuntamente con el sector financiero (privado, ético, o público, ICO, BEI) fórmulas viables en el tiempo.
- (iv) Establecer acuerdos con organizaciones sin ánimo de lucro para la gestión de los parques sociales de alquiler, dotándolos de la máxima proximidad y conocimiento de las realidades de los usuarios.

El crecimiento de los parques sociales debe ir acompañado de una gestión cuidadosa que facilite la rotación. Para ello, es imprescindible complementar la atención residencial con programas de formación, de inserción laboral y de acompañamiento social, que permitan a los residentes salir de la situación de exclusión social en la que se encuentran.

---

<sup>10</sup> El parque público español de alquiler no alcanza el 1% del total de viviendas principales del país, cuando la media europea se sitúa en el 15%.

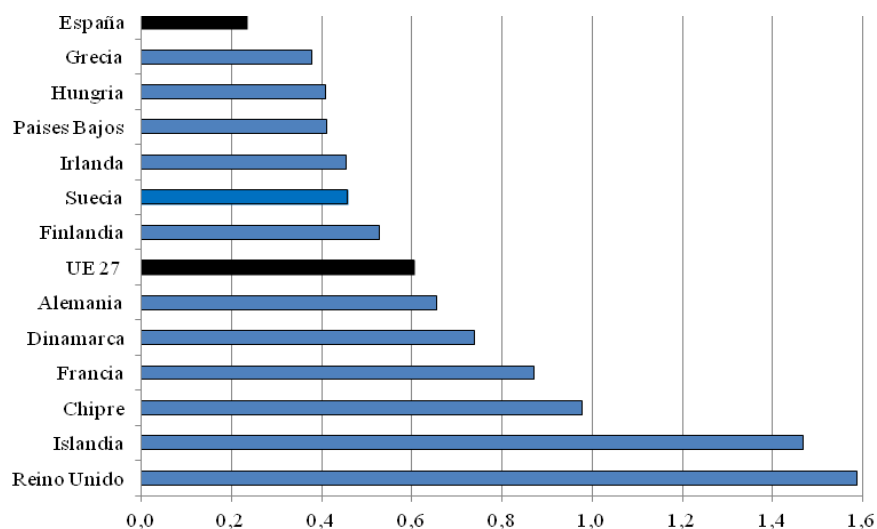
### 4.3. Estrategias presupuestarias

El Plan estatal plurianual de vivienda viene siendo el eje articulador de las políticas de vivienda en España desde los años 60. Con cambios obvios en su forma de elaborarse desde el advenimiento de la democracia y el reparto competencial en el campo de la vivienda con las Comunidades Autónomas, aún hoy, todas ellas siguen alimentando su política de vivienda en gran medida sobre la base de los instrumentos y la financiación que conllevan los planes estatales. Las Comunidades Autónomas han ido adaptando las políticas a sus necesidades o prioridades políticas de sus respectivos territorios a través de diversos mecanismos: la negociación de medidas, cupos y volumen de financiación del plan estatal; la ampliación presupuestaria de la financiación obtenida con el plan estatal; y la creación de figuras propias con presupuesto propio.

La importancia de los planes de vivienda es extrema, no sólo por su desarrollo conceptual en materia de instrumentos, si no, de forma muy clara, en tanto que marco determinante del esfuerzo público. Conviene aquí recordar que en España el gasto público en vivienda supone uno de los porcentajes más bajos de la Unión Europea en relación al PIB del país. En concreto, con 1.123 millones de euros, suponía, el año 2011, un escaso 0,23% del PIB español, cuando la media europea (de los 27) se sitúa en el 0,60%, es decir tres veces por encima; y en Francia sube al 0,87 llegando a alcanzar el 1,59% en el Reino Unido.

Disponiendo de un tan escaso parque público como es el español, la dedicación presupuestaria dedicada a fomentar vivienda asequible y social y a ayudar a las familias a poder sufragar sus gastos en vivienda debería ser una exigencia prioritaria de las agendas políticas y, sin embargo, esto no ha sido así.

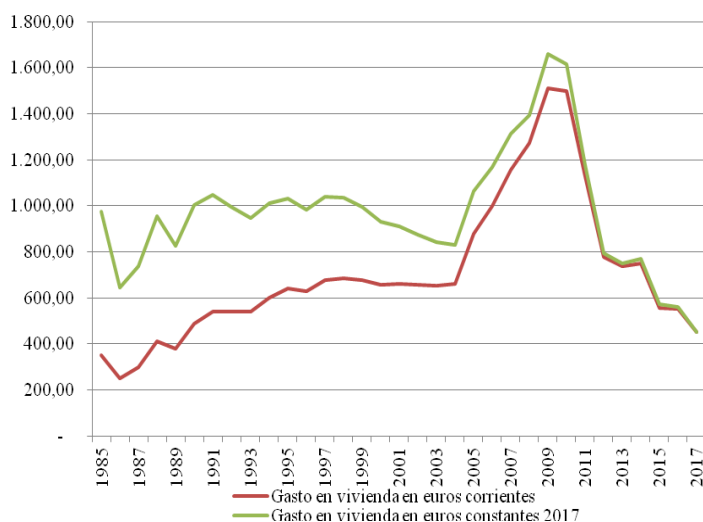
Gráfico 9. Gasto en protección social en vivienda en relación al producto interior bruto (PIB). España y Europa, 2011



Fuente: Eurostat. Social Protection. Main tables. 2011.

Incluso durante todo el período de crisis, el presupuesto del Estado en vivienda ha descendido continuamente, de 1.123 a 453 millones de euros, es decir un descenso del 60%. Evidentemente esta desconsideración de un tema de la importancia como el que estamos tratando debería ser denunciada públicamente como muestra de la máxima y más grave irresponsabilidad.

Gráfico 10. Gasto público en vivienda. España, 1985-2017



Fuente: elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado.

Para reconducir este aspecto, debemos exigir que el gasto público en protección social alcance los niveles medios de los países europeos de nuestro entorno. Si consideramos los diversos instrumentos de la política de vivienda, dicho gasto social debería recoger las siguientes directrices:

- (i) Aumentar la inversión pública directa en vivienda, ofreciendo subvenciones a promotores públicos y privados para la promoción de vivienda protegida de alquiler, partiendo de una base realista de las necesidades de la población y del volumen de ayudas requerido para hacer viable su promoción, evitando así la redacción de planes literariamente convincentes pero carentes de sustrato económico que los haga efectivos.
- (ii) Políticas de apoyo a los hogares, especialmente para los arrendatarios socioeconómicamente más vulnerables. Hay que hacer solventes a estos hogares que residen en viviendas del mercado privado, sobre todo ahora que prácticamente han desaparecido todos los mecanismos legales de protección y los precios del alquiler siguen una espiral inflacionista en la mayoría de ciudades españolas. Para ello hace falta desarrollar en España, de una vez por todas, un sistema de ayudas públicas al pago de la vivienda, especialmente para los inquilinos excluidos del mercado, haciéndolas extensivas a todos los hogares en riesgo de exclusión social. Respecto a estas ayudas, comunes en todos los países de nuestro entorno, algunos autores cuestionan su efectividad real ante el riesgo de que puedan ser capitalizadas por los propietarios arrendadores. Al respecto, es importante aclarar que dicha posibilidad solamente podría tener lugar si no se establecieran condiciones socioeconómicas para acceder a las mismas y el gasto público en las mismas fuera ingente, algo difícil de imaginar dada la evolución del gasto público español en esta cuestión (ver Tabla 2). La propuesta que aquí planteamos pretende únicamente corregir la incapacidad económica de aquellos hogares excluidos del mercado, un problema recurrente en todos los sistemas de vivienda debido a que la estratificación de la oferta residencial es siempre mucho más rígida que la capacidad económica de la demanda. En otras palabras, no existe oferta residencial asequible (y por tanto tampoco posibilidad de capitalización de la ayuda) para aquellos estratos socioeconómicos de demanda más desfavorecidos, por lo que sin este apoyo público, estos hogares solo pueden satisfacer sus necesidades residenciales mediante estrategias de sobreocupación, en infraviviendas, o simplemente engrosan el creciente número de personas sin hogar
- (iii) Establecer acuerdos con entidades sociales para la gestión de las ayudas y aprovechar mejor el conocimiento de las dificultades reales de los hogares.

- (iv) Introducir un sistema de ayudas de emergencia para hogares en riesgo inmediato de pérdida de la vivienda (de compra o de alquiler).
- (v) Resulta ya urgente implementar de forma generalizada el modelo *Housing First*, impulsado y recomendado hoy por la gran mayoría de organizaciones que atienden a las personas sin hogar, como el mejor sistema para abordar el fenómeno del sinhogarismo.<sup>11</sup>
- (vi) Entender que si se desarrolla un sistema de ingresos mínimos garantizados para la población sin recursos regulares y en el paro, este sistema debe ser totalmente compatible con el sistema de ayudas al pago de la vivienda. Sin esta complementariedad de ayudas es prácticamente imposible para una familia soportar los costes de una vivienda, por bajos y sociales que estos sean.
- (vii) Reforzar el apoyo a las entidades sociales que se dedican a la acogida y acompañamiento, y dan apoyo a personas y hogares en riesgo de exclusión social, definiendo el rol complementario que habrían de tener en relación al de las administraciones públicas.
- (viii) Dedicar parte del gasto público a cubrir los déficits que generan los parques públicos y sociales, no sólo para la cobertura del diferencial entre costes y cobros de rentas, sino también para el gasto en acompañamiento social a los usuarios.
- (ix) Dedicar parte del gasto público a dar apoyo financiero a las entidades sin ánimo de lucro que han de colaborar con la administración pública en la producción y en la gestión inmobiliaria y social de las viviendas sociales.
- (x) Hay que innovar de forma urgente, potenciando el rol del tercer sector social como brazo ejecutor y gestor de políticas públicas y sociales en materia de vivienda (gestión de parques sociales, promoción de parques de alquiler, gestión de programas de mediación y de cesión de viviendas de particulares, etc.). Para ello, hay que vencer las rigideces del sector público asegurando al propio tiempo la finalidad social de los programas es uno de los retos de los años próximos, con un fuerte encaje de las relaciones público-privadas que hagan posible garantizar el derecho a la vivienda sin vaivenes cíclicos nefastos para la cohesión social.

---

<sup>11</sup> *Housing First* (la vivienda, primero), lo que propone es proporcionar alojamiento digno directo con contratos de alquiler y un gran apoyo social adaptado a la situación de cada persona. La declaración de 2008 de FEANTSA al Parlamento Europeo planteó el objetivo de acabar, el año 2015, con el sinhogarismo de calle y realizar acciones significativas que demuestren la buena voluntad de los gobiernos para conseguirlo. El sistema *Housing First*, es sin duda uno de los más adecuados, proporcionales, eficientes y justos (Bermúdez, 2013).



#### 4.4. Estrategias financieras

Finalmente, no puede entenderse una estrategia pública de vivienda sin la necesaria implicación del sector financiero. La producción o la rehabilitación de viviendas son actividades imposibles de llevar a cabo con recursos propios de las familias o de las comunidades de vecinos, o de los promotores, sean éstos privados o públicos<sup>12</sup>.

El apoyo del sector financiero a la política de vivienda en España, sin embargo, es totalmente discrecional y, por lo tanto, no asegura de ningún modo que sean realizables los planes que los gobiernos se plantean. No queda ya en nuestro país ningún rastro de lo que había sido banca pública vinculada a la vivienda (Banco Hipotecario, Banco de Crédito a la Construcción), tampoco existe ninguna línea obligatoria de financiación de la política de vivienda a partir del ahorro, como existe en Francia, y desaparecieron ya en los años 80 las obligaciones de reservas obligatorias de las cajas de ahorros.

Los planes de vivienda se han apoyado en la financiación privada. No obstante, las entidades financieras han colaborado en el modo e intensidad que más les ha convenido. Tan sólo en contadas ocasiones se ha forzado al Instituto de Crédito Oficial a colaborar con los planes y para líneas muy concretas.

Una buena muestra del comportamiento displicente de las entidades financieras la encontramos a mediados de la primera década de este siglo cuando se planteó la necesidad de impulsar la promoción de vivienda de alquiler protegido. Los planes estatales y algunos autonómicos arbitraron medidas potentes para fomentar este tipo de promociones (subvenciones a fondo perdido y subsidiaciones de intereses o de cuotas hipotecarias), pero la negativa del sector financiero a conceder préstamos para esta actividad fue un grave lastre. De hecho, hoy, que resurge la conciencia de la necesidad de la vivienda de alquiler, volvemos a topar con el mismo muro de incompreensión y de falta total de sintonía hacia unas actuaciones que son consideradas por las entidades financieras como excesivamente arriesgadas.

---

<sup>12</sup> Desde inicios de los años 80 la financiación pública de la vivienda a partir de recursos presupuestarios ha ido desapareciendo, siendo prácticamente insoportable para dichos recursos su implicación en el largo plazo. La creación de la figura de la “protección oficial de régimen especial” vino a sustituir a la de la “promoción pública”, permitiendo así a los promotores públicos poder financiarse a través del sistema financiero.

Y todo ello, por no hablar de la nula colaboración entre política de vivienda y sector financiero en la resolución de la crisis inmobiliaria e hipotecaria iniciada el año 2007, una de cuyas características más llamativas ha sido la generación de más de un millón de viviendas vacías de stocks no vendidos, en manos del sector financiero (a las que habría que añadir los suelos urbanizables y los edificios en construcción), y la “recuperación” de medio millón de viviendas de familias que no han podido pagar sus préstamos hipotecarios. Un rescate financiero que ha supuesto más de 70.000 millones de euros para el conjunto de la sociedad española no ha planteado en ningún momento como exigencia mínima, que a las familias endeudadas e insolventes se les reconsiderara la deuda, ni que un porcentaje de las viviendas en manos de los bancos y cajas de ahorros se destinaran a fortalecer el parque de vivienda pública de nuestro país. Evidentemente no ha habido ninguna voluntad política de establecer estos requisitos mínimos para el rescate y ello ha conllevado, además del sufrimiento insoportable de tantas y tantas familias, la pérdida de una oportunidad histórica para nuestro país de dar un salto hacia la homogeneización de nuestros parques públicos con las medias europeas.

A las dificultades de financiación o de no poder contar con un socio aliado de la política de vivienda en el sector privado financiero, debemos añadir el drama que supone el establecimiento de techos de endeudamiento de las administraciones públicas, tanto autonómicas como locales. Estos límites impiden en la práctica que o bien las administraciones directamente, o bien los organismos vinculados a ellas como son los institutos públicos de vivienda y suelo, los patronatos o las empresas públicas, puedan asumir compromisos de producción de viviendas, especialmente de alquiler, que es el que exige mayor financiación y, por lo tanto, endeudamiento a largo plazo.

El conjunto de aspectos descritos confiere a la política de vivienda una nueva y gravísima debilidad intrínseca y comparativa respecto de los países europeos que debería subsanarse con legislación o pactos estatales que:

- (i) obligaran al sector financiero a comprometerse con el derecho a la vivienda, asegurando la financiación necesaria y con unas condiciones privilegiadas.
- (ii) Revisaran la consideración de los operadores públicos de vivienda y suelo en su vinculación a las diversas administraciones públicas, liberándolos de los techos de endeudamiento que les impiden emprender cualquier iniciativa en el campo de la promoción.



# Referencias bibliográficas

- AEDES (2013): *Dutch social housing in a nutshell*, Bruselas, Dutch association of social housing organisation.
- Alberdi, B. (2014): "Social housing in Spain". En: Scanlon, K., Whitehead, C. y Fernandez, M. (Eds): *Social Housing in Europe*, Hoboken, New Jersey, John Wiley & Sons, 223-237.
- Allen, J. (2006): "Welfare regimes, welfare systems and housing in southern Europe." *European Journal of Housing Policy*, 6, 3, 251-277.
- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T. y Padovani, L. (2004): *Housing and welfare in southern Europe*. Oxford, Blackwell Publishing.
- Amnistía Internacional (2015): *Derechos desalojados. Derecho a la vivienda y desalojos hipotecarios en España*, Madrid.
- Andrews, D., Sanchez, A. C., y Johansson, Å. (2011): *Housing markets and structural policies in OECD countries*, París, OECD Economic Department Working Papers, (836), OECD Publishing.
- Banco Mundial (2017): *Housing Sector Assessment. Final Report. Housing in Bulgaria*, Washington, D C, World Bank Group.
- Bejan, I., Botonogu, F. y Armasu, I. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for Romania*. ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/RomaniaReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/RomaniaReport_09052014.pdf))
- Bermúdez, T. (2013): *Hogar, Vivienda y Salud. Acción y prevención residencial*, Barcelona, Cáritas Diocesana de Barcelona, Colección informes, 2.
- Bianchi, R. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe." National Report for Italy*. ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/ItalyReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/ItalyReport_09052014.pdf))
- Blanco, A. (2010): *Vivienda protegida. Controles públicos reguladores del acceso y del disfrute*, Leioa, Grupo de Estudios EKITEN.
- Boelhouwer, P. y Van Der Heijden, (1993): *Housing systems in Europe*, Delft, Delft University Press, OTB Research Institute for the Built Environment.
- BOURNE, L.S. (1981): *The geography of housing*, Londres, VH Winston.

- Braga, M. y Palvarini, P. (2013): *Social Housing in the EU*, Bruselas, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department.
- Caruso, N. (2013): “New practices of social housing: from a definition to recent development”. *Planum*, 33-39.
- Cornelius, J. y Rzeznik, J. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.*” *National Report for Germany.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/GermanyReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/GermanyReport_09052014.pdf))
- Correia, D., Santos, N. y Olinda Garcia, M. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.*” *National Report for Portugal.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/PortugalReport\\_18052015.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/PortugalReport_18052015.pdf))
- Czischke, D. (2007): *Current Developments in Housing Policies and Housing Markets in Europe: Implications for the Social Housing Sector*, Bruselas, CECODHAS.
- Czischke, D. y Pittini, A. (2007): *Housing Europe 2007. Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*, Bruselas, CECODHAS, European Social Housing Observatory.
- Defensor del Pueblo (2013): *Estudio sobre viviendas protegidas vacías*, Madrid.
- Defensor del Pueblo (2015): *Informe anual 2014 y debates en las Cortes Generales I*, Madrid.
- Defensor del Pueblo (2016): *Informe anual 2015 y debates en las Cortes Generales I*, Madrid.
- Defensor del Pueblo (2017): *Defensor del Pueblo julio 2012-julio 2017*, Madrid.
- Deutsch, E. y Lawson, J. (2013): *International measures to channel investment towards affordable rental housing: Austrian case study*, Melbourne, AHURI Research Paper, Austrian case study, Australian Housing and Urban Research Institute Limited.
- European Commission (2017): *Country Report Slovakia 2017*, Bruselas, Commission Staff Working Document.
- FEDEA (2009): *Por un mercado de vivienda que funcione: una propuesta de reforma estructural*, Fundación FEDEA.  
([http://crisis09.fedea.net/vivienda/propuesta\\_vivienda.pdf](http://crisis09.fedea.net/vivienda/propuesta_vivienda.pdf))
- García-Calderón, I., y Abellán, J. (2016): *El problema de la vivienda en el Madrid neoliberal. Políticas públicas y luchas por la vivienda en el contexto de la crisis urbana.* Working Paper Series Contested Cities. ([http://contested-cities.net/working-papers/wp-content/uploads/sites/8/2017/05/WPCC\\_160002\\_Madrid\\_final.pdf](http://contested-cities.net/working-papers/wp-content/uploads/sites/8/2017/05/WPCC_160002_Madrid_final.pdf))
- Gaviria, M. (2003): “La generación de los “sin chollo”, *La Vanguardia*, 02.02. 2003, Barcelona.

- Ghekière, L. (2008): “Le développement du logement social dans l’Union européenne“. *Recherches et Prévisions*, 94, 21-34.
- Haffner, M. y Bounjouh, H. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.*” *National Report for Belgium.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/BelgiumReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/BelgiumReport_09052014.pdf))
- Hegedus, J., Horvath, V., Teller, N. y Tosics, I. (2014): *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for Hungary.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/HungaryReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/HungaryReport_09052014.pdf))
- Heino, J., Czischke, D. y Nikolova, M. (2007): *Managing social rental housing in the European Union: Experiences and innovative approaches*, Helsinki, CECODHAS, European Social Housing Observatory.
- Hoekstra, J. y Cornette, F. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.*” *National Report for France.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/FranceReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/FranceReport_09052014.pdf))
- Hoekstra, J., Heras, I. y Etxezarreta, A. (2010): “Recent changes in Spanish housing policies: subsidized owner-occupancy dwellings as a new tenure sector?”. *Journal of Housing and the Built Environment*, 25, 1, 125-138.
- Housing Europe (2015): *The new Social Housing Concept in Czech Republic.* (<http://www.housingeurope.eu/resource-578/the-new-social-housing-concept-in-czech-republic>)
- Hussar, A. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.*” *National Report for Estonia.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/EstoniaReport\\_18062014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/EstoniaReport_18062014.pdf))
- Inurrieta, A. (2007): *Mercado de vivienda en Alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional*, Madrid, Fundación Alternativas, Documentos de Trabajo 113/2007.
- Jones, C. y Murie, A. (2006): *The Right to Buy: Analysis & Evaluation of a Housing Policy*, Oxford, Blackwell.
- Jordan, M. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.*” *National Report for Republic of Ireland.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/IrelandReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/IrelandReport_09052014.pdf))
- Kolomijceva, J. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.*” *National Report for Latvia.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/LatviaReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/LatviaReport_09052014.pdf))

- Konistis, T. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for Greece.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/GreeceReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/GreeceReport_09052014.pdf))
- Laino, E. y Pittini, A. (2011): *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, Bruselas, CECODHAS, Housing Europe.
- Leal, J (2005): “Desigualdad residencial y sistema de bienestar en España”. En: Ruiz-Huerta, J. (Ed.) *Políticas públicas y distribución de la renta*, Bilbao, Fundación BBVA, 391-434.
- Letamendia, J. (2003): “Por una política local de vivienda”. *Temas para el Debate*, 107, 52-54.
- Mikelénaitė, A. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.” National Report for Lithuania.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/LithuaniaReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/LithuaniaReport_09052014.pdf))
- Observatorio de Emancipación (2017): *España 1r Semestre 2017*, Madrid, Consejo de la Juventud de España.
- Observatorio Vasco de la Vivienda (2017): *Indicadores del mercado de la vivienda en la C.A. Euskadi* (3er. trimestre 2017) ([http://www.garraioak.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv\\_sv\\_cm17/es\\_ovv\\_sevi/adjuntos/3T-2017-ES.pdf](http://www.garraioak.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv_sv_cm17/es_ovv_sevi/adjuntos/3T-2017-ES.pdf))
- OECD (2015): *Integrating social services for vulnerable groups – Bridging sectors for better service delivery*, París, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Panek, G. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.” National Report for Poland.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/PolandReport\\_16012015.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/PolandReport_16012015.pdf))
- Petrović, T. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.” National Report for Slovenia.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/SloveniaReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/SloveniaReport_09052014.pdf))
- Pittini, A., Ghekière, L., Dijol, J. y Kiss, I. (2015): *The State of Housing in the EU 2015*, Bruselas, CECODHAS, Housing Europe.
- Pittini, A., Koessl, G., Dijol, J., Lakatos, E. y Ghekière, L. (2017): *The State of Housing in the EU 2017*, Bruselas: CECODHAS, Housing Europe.
- Pleace, N., Teller, N. y Quilgars, D. J. (2011): *Social Housing Allocation and Homelessness: EOH Comparative Studies on Homelessness*. Bruselas, FEANTSA.

- Poggio, T. y Whitehead, C. (2017): “Social housing in Europe: legacies, new trends and the crisis”. *Critical Housing Analysis*, 4, 1, 1-10.
- Ralli, T. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.*” *National Report for Finland.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/FinlandReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/FinlandReport_09052014.pdf))
- Rodríguez, J (2009): *Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta*, Madrid, Fundación Alternativas, Documentos de Trabajo 155/2009.
- Rosenfeld, O. (2015): *Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges*, Ginebra, Naciones Unidas, United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).
- Salvi Del Pero, A., Adema, W., Ferraro, V. y Frey, V. (2016): *Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries*, París, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 176, OECD Publishing.
- Santos Silva, M. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.*” *National Report for Luxemburg.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/LuxembourgReport\\_26052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/LuxembourgReport_26052014.pdf))
- Scanlon, K., Fernández Arrigoitia, M. y Whitehead, C. (2015): ‘Social housing in Europe’. *European Policy Analysis*, 17, 1-12.
- Štefanko, J. (Ed.): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.*” *National Report for Slovakia.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/SlovakiaReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/SlovakiaReport_09052014.pdf))
- Taltavull, P. (2003): “La política de vivienda en España”. En: Alvarez, S. y Salinas, J. (Eds) *El gasto público en la Democracia*, Madrid, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, 331-378.
- The Foundation Abbé Pierre y FEANTSA (2017): *Second Overview of Housing Exclusion in Europe*, Bruselas, FEANTSA.
- Thornhill, J. (2010): *Allocating Social Housing: opportunities and challenges*, Coventry, Chartered Institute of Housing.
- Treanor, D. (2015): *Housing policies in Europe*. M3 Housing Ltd.
- Trilla, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Barcelona, La Caixa, Colección Estudios Sociales 6.
- Xerri, K. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.*” *National Report for Malta.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/MaltaReport\\_23102014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/MaltaReport_23102014.pdf))



Zahariev, B., Giteva, D. y Yordanov I. (2014): *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for Bulgaria.* ([http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/BulgariaReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/BulgariaReport_09052014.pdf))

# Anexos

## Anexo 1. Requisitos para acceder a una vivienda social en las Comunidades Autónomas

Tabla 10. Requisitos para acceder a una vivienda social en Andalucía

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar)	Grupos de especial protección
Parque público de viviendas protegidas con destino al alquiler o cesión del uso sobre suelos o edificios de titularidad pública	1,20 veces el IPREM (1) (mínimo 50% de las viviendas) siendo los criterios de adjudicación los que se determinen por los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida para el caso de actuaciones de viviendas del parque público. 2,50 veces el IPREM (resta de las viviendas) Los planes municipales de vivienda y suelo podrán modificar estas reservas y límites de ingresos, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 14 y 15 del Plan Estatal 2013-2016.	Las personas jóvenes menores de 35 años Las personas mayores de 65 años, Las personas con discapacidad Las personas en situación de dependencia Las víctimas del terrorismo y demás personas incluidas en el artículo 3.a) de la Ley 10/2010, de 15 de noviembre, Las familias monoparentales Las unidades familiares con menores a su cargo, Las personas procedentes de situaciones de rupturas de unidades familiares Las víctimas de la violencia de género Las personas emigrantes retornadas Las personas inmigrantes en situación de exclusión social Las personas sin hogar o en situación de emergencia habitacional (incluidas las personas y familias que han ido desposeídas de su vivienda habitual por situaciones de impago de su hipoteca o de la renta de alquiler, por causas sobrevenidas) Las personas que están en situación de desempleo, cuando la misma conlleve encontrarse en riesgo de exclusión social Las familias con ingresos por debajo del umbral de pobreza
Viviendas protegidas de régimen especial	2,50 veces el IPREM (1)	Las personas que se encuentren en situación o riesgo de exclusión social.
Viviendas protegidas de régimen general	3,50 veces el IPREM (1)	

Vivienda protegidas de precio limitado	5,50 veces el IPREM (1)	
Notas	(1) IPREM ponderado en función del número de miembros de la unidad familiar (1 miembro, coeficiente = 1; 2 miembros, coeficiente= 0,90; 3 o 4 miembros, coeficiente= 0,85; 5 o más miembros, coeficiente= 0,80) (el coeficiente final de corrección no puede ser inferior a 0,70 ni superior a 1)	
Normativa	Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se desarrollan determinadas Disposiciones de la Ley/2005, de 11 de noviembre, de medidas en materia de Vivienda Protegida y el Suelo. Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020.	

Tabla 11. Requisitos para acceder a una vivienda social en Aragón

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar)	Otros requisitos y grupos de especial protección
Parque público de viviendas protegidas con destino al alquiler o cesión del uso sobre suelos o edificios de titularidad pública	Ingresos máximos establecidos en el Real Decreto 233/2013 corregidos mediante la aplicación de un coeficiente multiplicador único de 0,70.	Supuestos contemplados en el Real Decreto 233/2013 (véase Tabla 1)
Red de Bolsas de Viviendas para el Alquiler Social de Aragón (1)	1,5 veces el IPREM	Afectados por situaciones catastróficas o emergencias. Afectados por desahucios. Unidades de convivencia en la que todos sus miembros se encuentren en situación de desempleo y hayan agotado las prestaciones por desempleo o persona individual en esta situación. Unidades de convivencia en la que alguno de sus miembros tenga declarada

		<p>discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral o persona individual en dicha situación.</p> <p>Familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente.</p> <p>Unidad de convivencia en la que exista una víctima de violencia de género, reconocida por sentencia firme, o en su defecto, orden de protección o medida cautelar de protección, o persona individual que cumpla dichos requisitos.</p> <p>Unidad familiar de convivencia de la que forme parte un menor de tres años.</p> <p>Personas mayores de 65 años, sin familiares de primer grado que residan en su municipio.</p> <p>Unidad familiar de convivencia monoparental con dos hijos a cargo.</p>
Notas	<p>(1) De acuerdo con el Decreto 102/2013, esta bolsa está formada por las viviendas del patrimonio del Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que se determine, así como las procedentes del resto de Administraciones Públicas (incluidos sus organismos públicos y demás entidades de derecho público, empresas públicas y sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente por las Administraciones Públicas), entidades financieras de crédito, entidades sociales no lucrativas y particulares, (ya sean personas físicas o jurídicas) que las cedan.</p>	
Normativa	<p>Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida</p> <p>Decreto 102/2013, de 11 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se crea y regula la Red de Bolsas de Viviendas para Alquiler Social en Aragón</p> <p>Decreto 120/2014, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan Aragonés para el fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas en el período 2014-16.</p>	

Tabla 12. Requisitos para acceder a una vivienda social en Asturias

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar)	Otros requisitos y grupos de especial protección
Viviendas en régimen de alquiler propiedad del Principado de Asturias	3 veces el IPREM	<p>Personas afectadas por un proceso de ejecución hipotecaria.</p> <p>Personas que viven en viviendas que no cuenta con las condiciones mínimas de habitabilidad o declarada en estado de ruina</p> <p>Personas cuya vivienda que haya sido adjudicada judicialmente como domicilio familiar al otro cónyuge tras un proceso de separación, divorcio o disolución de la pareja de hecho.</p> <p>Mujeres víctimas de violencia de género</p> <p>Personas que se han visto privadas de vivienda por causa de fuerza mayor</p> <p>Personas afectadas por procesos de reordenación urbanística ejercida</p> <p>Personas dependientes o con discapacidad</p> <p>Personas sin hogar o procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo.</p> <p>Personas con necesidad de una atención social especial</p> <p>Personas mayores de 65 años</p> <p>Personas jóvenes de entre 18 años y 34 años</p> <p>Víctimas del terrorismo</p> <p>Unidades de convivencia con hijos menores a cargo.</p> <p>Familias monoparentales con hijos menores</p> <p>Personas afectadas por situaciones catastróficas.</p> <p>Familias numerosas.</p> <p>Personas emigrantes retornadas.</p> <p>Personas repatriadas.</p> <p>Personas paradas de larga duración</p> <p>Personas con muy bajos ingresos (inferiores a una o dos veces el IPREM)</p> <p>Otros colectivos en situación de riesgo de exclusión social</p>
Normativa	Decreto 25/2013, de 22 de mayo, por el que se regula la adjudicación de viviendas del Principado de Asturias,	

Tabla 13. Requisitos para acceder a una vivienda social en Baleares

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar)	Grupos preferentes
Viviendas de protección pública promovida por el Institut Balear de l'Habitatge (IBAVI) y de aquellas promovidas por promotores privados u otros promotores públicos (1)	Legislación estatal (la autonómica no precisa)	Jóvenes, menores de 35 años. Personas mayores de 65 años. Víctimas de violencia de género. Personas afectadas por situaciones catastróficas. Familias numerosas. Familias monoparentales con hijos. Personas dependientes o con discapacidad Personas separadas o divorciadas, al corriente de pago de pensiones alimenticias y compensatorias, en su caso. Personas sin casa o procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo.
Notas	(1) En régimen de venta, alquiler, alquiler con opción a compra o cualquier otro régimen de uso, siempre que éste, esté previsto por la normativa autonómica y/o estatal aplicable en el momento de inicio del procedimiento de adjudicación correspondiente.	
Normativa	Decreto 8/2011, de 4 de febrero de 2011, por el cual se regulan los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas del Institut Balear de l'Habitatge	

Tabla 14. Requisitos para acceder a una vivienda social en Canarias.

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar)	Grupos preferentes
Viviendas protegidas de promoción pública de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda.	1,5 veces el IPREM (viviendas en régimen de alquiler) 2,5 veces el IPREM (viviendas en régimen de venta)	Unidades familiares con algún miembros en situación de limitación, movilidad o comunicación reducida, o con personas dependientes Familias numerosas Emigrantes retornados Personas jóvenes de hasta 35 años. Personas mayores de 65 años o más Mujeres víctimas de malos tratos Unidades familiares en situación de hacinamiento Unidades familiares Personas que han perdido el derecho al uso

		<p>de la vivienda habitual a consecuencia de disolución matrimonial o de la pareja de hecho</p> <p>Personas que residen en viviendas que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad</p> <p>Unidades familiares en alquiler cuya renta anual sea igual o superior al 12% de sus ingresos anuales</p> <p>Unidades familiares residentes en viviendas declaradas en ruina</p> <p>Unidades familiares con muy bajos ingresos (inferiores a 0,5 veces el IPREM)</p>
Normativa	<p>Decreto 138/2007, de 24 de mayo, por el que se establece el régimen de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda.</p> <p>Decreto 96/2012, de 13 de diciembre, que modifica el Decreto 138/2007, de 24 de mayo, por el que se establece el régimen de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda.</p>	

Tabla 15. Requisitos para acceder a una vivienda social en Cantabria

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar)	Grupos preferentes
Vivienda protegida	<p>2,5 veces el IPREM (usuarios de las viviendas protegidas en régimen especial)</p> <p>4,5 veces el IPREM (usuarios de las viviendas protegidas)</p>	<p>Personas que han sido privadas del derecho a usar la vivienda a consecuencia de una sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial,</p> <p>Personas cuya vivienda está sujeta a expediente de expropiación forzosa.</p> <p>Personas que, a causa de actuaciones de emergencia o remodelaciones urbanas han perdido el uso de la vivienda.</p> <p>Personas víctimas del terrorismo</p> <p>Mujeres víctimas de violencia de género</p> <p>Personas dependientes o con discapacidad oficialmente reconocida</p> <p>Personas que por circunstancias sobrevenidas han visto reducidos sensiblemente sus ingresos y como consecuencia de ello han perdido su vivienda en un procedimiento hipotecario, judicial o extrajudicial</p>
Normativa	Ley de Cantabria 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria.	

Tabla 16. Requisitos para acceder a una vivienda social en Castilla León

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar)	Grupos preferentes
Vivienda de protección pública de promoción pública	3,5 veces el IPREM (régimen de alquiler)	<p>Familias monoparentales con hijos menores de edad a cargo, o bien con hijos mayores de edad en situación de dependencia, así como las familias con parto múltiple o adopción simultánea.</p> <p>Personas dependientes o con discapacidad</p> <p>Personas mayores de 65 años</p> <p>Personas jóvenes menores de 35 años.</p>
Viviendas de protección pública	6,5 veces el IPREM (régimen de venta o alquiler)	<p>Víctimas de violencia de género y de terrorismo.</p> <p>Unidades familiares con todos sus miembros en situación de desempleo o afectados por expedientes de regulación de empleo.</p> <p>Unidades familiares cuyos ingresos familiares no superen 1,5 veces el IPREM.</p> <p>Los deudores hipotecarios que se encuentren en un procedimiento de ejecución hipotecaria judicial o extrajudicial.</p> <p>Personas que han perdido el derecho a usar su vivienda por sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial.</p> <p>Personas cuyas viviendas han sido declaradas en ruina o sujetas a expediente de expropiación</p> <p>Personas que habiten un alojamiento provisional a consecuencia de operaciones de emergencia o situaciones catastróficas</p> <p>Personas que habiten, mediante título legal, una vivienda con deficientes condiciones de habitabilidad o cuyo coste de reparación ascienda a más del 50% del valor de venta de la misma</p> <p>Unidades familiares en viviendas de superficie inadecuada (viviendas de superficie útil total inferior a 30 metros cuadrados, viviendas con una superficie útil por persona inferior a 10 metros cuadrados.</p> <p>Personas con movilidad reducida en edificios residenciales no accesibles</p>
Normativa	Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León.	



	Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de medidas urgentes en materia de Vivienda.
--	--

Tabla 17. Requisitos para acceder a una vivienda social en Castilla-La Mancha

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar)	Grupos preferentes
Vivienda con Protección Pública de alquiler en rotación	Entre 0,5 y 1,2 veces el IPREM	Mujeres víctimas de violencia de género. Víctimas del terrorismo. Personas jóvenes menores de 36 años Familias monoparentales con hijos. Familias numerosas.
Vivienda con Protección Pública de alquiler protegido	Entre 1,2 y 3 veces el IPREM	Personas afectadas por situaciones catastróficas. Personas dependientes o con discapacidad oficialmente reconocida, y las familias con dependientes a su cargo. Personas con movilidad reducida permanente. Personas pertenecientes a familias inmersas en procesos de intervención social. Personas sin hogar, procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo. Deudores hipotecarios desahuciados en procedimientos de ejecución, e inmersos en procesos de Intervención Social. Otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social.
Normativa	Decreto 71/2014, de 24/07/2014, por el que se regula el Plan de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016 de Castilla-La Mancha Decreto 84/2016, de 27/12/2016, por el que se prorroga el Plan de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016 de Castilla-La Mancha, regulado por el Decreto 71/2014, de 24 de julio	

Tabla 18. Requisitos para acceder a una vivienda social en Cataluña

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar)	Grupos preferentes
Viviendas de inserción	2,35 veces el IRSC (1)	Las viviendas de inserción se destinan a atender: a personas que presentan problemas de inserción y que requieren una atención especial, y seguimiento y tutela especializados; y a personas arrendatarias de infraviviendas o de viviendas sobreocupadas. Colectivos: Personas sin hogar Mujeres afectadas por la violencia machista Personas con drogodependencias Personas con trastorno mental Personas receptoras de prestaciones muy bajas Personas jóvenes extuteladas Otras personas en situaciones análogas que requieren una especial atención, tutela o apoyo especializado
Vivienda de alquiler social de mediación	4 veces el IRSC	
Vivienda de protección oficial de régimen general	5 veces el IRSC (en áreas de demanda residencial fuerte y acreditada) 5,5 veces el IRSC (resto del territorio)	Personas mayores de 65 años Mujeres víctimas de violencia familiar y machista, Víctimas de terrorismo Familias numerosas Familias monoparentales con hijos
Viviendas con protección oficial de precio concertado	6,5 veces el IRSC	Personas dependientes, o con discapacidad oficialmente reconocida y las familias que las tengan a su cargo, Personas separadas o divorciadas
Notas	(1) Indicador de la renta de suficiencia de Cataluña (IRSC)	
Normativa	Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda	

Tabla 19. Requisitos para acceder a una vivienda social en Extremadura

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual mínimo y máximo de la unidad familiar)	Grupos preferentes
Bolsa Pública de Viviendas para el alquiler asequible (1)	Entre 1 y 2,5 veces el IPREM	Afectados por ejecución hipotecaria y/o desahucio sobre su única vivienda habitual por impago Unidades familiares con hijos a su cargo Beneficiarios con discapacidad o con algún hijo con discapacidad Personas beneficiarias, familias o unidades de convivencia que sean o estén integradas por alguna víctima de violencia de género o de trata con fines de explotación sexual y/o prostitución Personas beneficiarias, familias o unidades de convivencia con algún miembro joven (edad igual o inferior a 35 años), y mujeres solas de 60 o más años Personas jóvenes con voluntad de emanciparse del hogar familiar
Viviendas del programa especial (1)	Entre 1 y 3,5 veces el IPREM (en venta o alquiler)	
Viviendas protegidas de régimen especial	Entre 1 y 4,5 veces el IPREM (venta o alquiler)	
Viviendas protegidas de régimen general	Entre 1 y 5,5 veces el IPREM (venta o alquiler)	Personas con movilidad reducida permanente Familias numerosas
Viviendas medias (1)	Entre 1 y 7,5 veces el IPREM (en venta o alquiler)	
Notas	(1) Las rentas máximas de estas viviendas están limitadas legalmente en función de su ubicación geográfica	
Normativa	Decreto 137/2013, de 30 de julio, por el que se aprueba el Plan de Rehabilitación y Vivienda de Extremadura 2013-2016 y las bases reguladoras de las subvenciones autonómicas en esta materia. Decreto 13/2017, de 7 de febrero, de creación y régimen jurídico de la Bolsa de Viviendas para el alquiler asequible en Extremadura Decreto 1/2017, de 10 de enero, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas en materia de alquiler de viviendas Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura.	

Tabla 20. Requisitos para acceder a una vivienda social en Galicia

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar)	Grupos preferentes
Viviendas privadas de alquiler asequible (Programa Aluga)	Entre 0,7 y 3,5 veces el IPREM	Con carácter general
	2,5 veces el IPREM	Familias afectadas por ejecuciones hipotecarias de su residencia habitual (Programa de Realoho de Afectados por Ejecuciones Hipotecaria)
Viviendas de protección oficial de promoción pública	2,5 veces el IPREM (preferentemente) (el límite de ingresos establecido puede ser elevado hasta 3,5 veces el IPREM)	<p>Unidades familiares con ingresos hasta 0,7 IPREM.</p> <p>Unidades familiares monoparentales.</p> <p>Personas mayores de 60 años.</p> <p>Personas menores de 35 años con o sin hijos al cargo.</p> <p>Víctimas de la violencia de género.</p> <p>Personas con movilidad reducida</p> <p>Familias afectadas por ejecuciones hipotecarias de su residencia habitual. En el Programa de Realoho de Afectados por Ejecuciones Hipotecaria son grupos prioritarios: familias numerosas, familias monoparentales, unidad familiar en la que uno de sus miembros (o parientes hasta tercer grado de consanguinidad o afinidad que convivan en la vivienda) tengan declarada discapacidad o, situación de dependencia, unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo, víctimas de violencia de género.</p>
Viviendas protegidas (plan 2009-2012)	<p>2,5 veces el IPREM (protección autonómica de régimen especial)</p> <p>4,5 veces el IPREM (protección autonómica de régimen general)</p> <p>6,5 veces el IPREM (protección autonómica de régimen concertado)</p>	<p>Unidad familiar o convivencial con alguna de las personas integrantes con movilidad reducida con un grado de minusvalía reconocida igual o superior al 33 %.</p> <p>Unidad familiar con tres o más hijas o hijos.</p> <p>Hogares monoparentales.</p> <p>Familias o unidades convivenciales cuya persona titular tenga menos de 35 años o más de 65</p> <p>Mujeres víctimas de violencia de género</p>
Promoción pública en núcleos	entre 1 y 5,5 veces el IPREM (en venta y alquiler)	Personas jóvenes de entre los 18 y los 35 años

rurales y en barrios históricos		
Normativa	Decreto 253/2007, de 13 de diciembre, de régimen jurídico del suelo y de las edificaciones promovidas por el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo. Decreto 84/2010, de 27 de mayo, para el fomento del alquiler de viviendas en la Comunidad Autónoma de Galicia Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia	

Tabla 21. Requisitos para acceder a una vivienda social en La Rioja

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar)	Grupos preferentes
Parque público de vivienda protegida de alquiler en rotación	1,2 veces el IPREM	Familias numerosas o monoparentales con hijos a cargo. Personas discapacitadas o dependientes Personas jóvenes menores de 35 años que aporten a la unidad convivencial la mayor parte de los ingresos.
Parque público de vivienda de alquiler protegido	Entre 1,2 y 3 veces el IPREM	Personas afectadas por desahucios y sujetos a medidas de flexibilización de las ejecuciones hipotecarias, Víctimas de violencia Perceptores de prestaciones sociales por riesgo de exclusión social. Mujeres embarazadas en situación de desprotección y/o riesgo de exclusión social Personas procedentes de infraviviendas
Viviendas de protección oficial	2,5 veces IPREM (1) (promoción pública)	Familias numerosas Unidades familiares con algún miembro con minusvalía
	6 veces el IPREM (1) (promoción privada)	
Notas	(1) Umbral de ingresos según el Decreto 33/2013, el cual también establece en su disposición adicional primera que los planes y programas de vivienda que se aprueben, entre otros aspectos, podrán establecer otras condiciones.	
Normativa	Decreto 33/2013, de 11 de octubre, por el que se regula la vivienda de protección oficial en la Comunidad Autónoma de La Rioja Decreto 31/2014, de 25 de julio, por el que se aprueba el Plan de Vivienda de La Rioja 2013-2016	

Tabla 22. Requisitos para acceder a una vivienda social en la Comunidad de Madrid

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar)	Grupos preferentes
Viviendas de titularidad de la Agencia de Vivienda Social (incluido su Parque de Viviendas de Emergencia Social)	3,5 veces el IPREM (venta o alquiler)	<p>Personas afectadas por un desahucio de su vivienda habitual y permanente como consecuencia de una disminución sobrevenida de los ingresos</p> <p>Personas en infraviviendas cuando concurren situaciones de dependencia o problemas de salud graves derivados o agravados por la vivienda</p> <p>Personas en situación de exclusión residencial por acontecimientos extraordinarios tales como atentados terroristas o derrumbe de edificios</p> <p>Mujeres víctimas de violencia de género</p> <p>Personas con discapacidad reconocida con necesidad de vivienda adaptada</p> <p>Personas menores de treinta y cinco años, mayores de sesenta y cinco años, necesitados de impulso familiar, personas separadas o divorciadas en virtud de resolución judicial, familias numerosas, perceptores de renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid, u otros colectivos específicos.</p> <p>Circunstancias complementarias a ponderar: situación económica, discapacidad, dependencia, y responsabilidades familiares, violencia de género y situaciones análogas, o tutela.</p>
Vivienda con protección pública (venta o alquiler)	<p>5,5 veces el IPREM (precio básico)</p> <p>7,5 veces el IPREM (precio limitado)</p>	<p>Personas jóvenes menores de 35 años</p> <p>Personas con movilidad reducida</p>
Normativa	<p>Decreto 74/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid</p> <p>Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid</p>	

Tabla 23. Requisitos para acceder a una vivienda social en la Comunidad de Murcia

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar)	Grupos preferentes
Viviendas de promoción pública	<p>0,8 veces el SMI (Salario Mínimo interprofesional) (alojamiento temporal en cesión en precario)</p> <p>Entre 0,8 y 1,2 veces el SMI (Salario Mínimo interprofesional) (arrendamiento protegido)</p> <p>Entre 1,2 y 1,8 veces el SMI (Salario Mínimo interprofesional) (venta protegida)</p>	<p>Personas que viven en una vivienda con deficientes condiciones de habitabilidad</p> <p>Personas que viven en una vivienda de superficie inadecuada a la composición familiar del solicitante</p> <p>Personas cuya vivienda está sujeta a expediente de expropiación forzosa, cuyo justiprecio no exceda del 20% del precio de venta de una vivienda de promoción pública,</p> <p>Personas en situación de desahucio judicial, o en situación de denegación de prórroga legal, siempre por circunstancias no imputables al interesado, y el justiprecio o indemnización correspondiente sea inferior a 4 veces el SMI</p> <p>Personas en alojamientos provisionales como consecuencia de operación de remodelación o de otra emergencia.</p> <p>Personas en una vivienda en alquiler, cuando la renta de la misma sea igual o superior al 25% de los ingresos familiares del solicitante.</p> <p>Personas mayores, jubilados o pensionistas</p> <p>Unidades familiares monoparentales o reducidas (personas viudas, separadas o unipersonales)</p> <p>Personas discapacitadas</p>
Vivienda protegida de régimen especial	2,5 veces el IPREM	<p>Familias numerosas</p> <p>Familias monoparentales</p> <p>Personas dependientes o con discapacidad</p> <p>Víctimas de violencia de género</p>
Vivienda protegida (resto de regímenes)	6,5 veces el IPREM	<p>Víctimas de terrorismo</p> <p>Personas jóvenes</p> <p>Personas mayores de 65 años</p>
Normativa	<p>Decreto 54/2002, de 8 de febrero, por el que se regula la actuación del Instituto de Vivienda y Suelo en materia de promoción pública de vivienda</p> <p>Decreto 5/2015, de 30 de enero, por el que se regula el Plan Regional de Rehabilitación y Vivienda 2014-2016.</p> <p>Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia.</p>	

Tabla 24. Requisitos para acceder a una vivienda social en Navarra

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar)	Grupos preferentes
Vivienda de Integración Social en arrendamiento	1 vez el IPREM	
<p>Vivienda protegida (de protección oficial) (1)</p> <p>Bolsa de alquiler (Programa de intermediación para el alquiler de viviendas desocupadas) (2)</p>	<p>4,5 veces el IPREM (y superiores a los que reglamentariamente se determinen) distribuidos del siguiente modo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 50% de las viviendas de protección oficial para solicitantes con ingresos entre el mínimo exigido y 1,7 veces el IPREM.</li> <li>- 40% de las viviendas de protección oficial para solicitantes con ingresos entre 1,7 y 2,5 veces el IPREM.</li> <li>- 10% de las viviendas de protección oficial para solicitantes con ingresos entre 2,5 y 4,5 veces el IPREM.</li> </ul>	<p>Personas jóvenes</p> <p>Personas discapacitadas</p> <p>Familias numerosas</p> <p>Víctimas del terrorismo</p> <p>Personas víctimas de violencia de género</p> <p>Personas afectadas por realojos urbanísticos</p> <p>Hogares unipersonales, y personas separadas o divorciadas que sean titulares de vivienda cuyo uso no sea posible durante un periodo superior a dos años</p> <p>Personas que han entregado su vivienda habitual en pago de la deuda hipotecaria, las que han realizado su venta con quita total o parcial de la deuda, y las que han sido objeto de una resolución judicial de lanzamiento o de desahucio por impago de buena fe</p> <p>Personas inquilinas beneficiarias de subvención por arrendamiento de viviendas protegidas cuyo régimen de protección finaliza</p> <p>Hogares que residen en una vivienda inadecuada debido a la superficie, distribución de la misma o, en su caso, falta de adaptación a las necesidades de algún miembro con discapacidad</p> <p>Familias que conviven con otras unidades familiares</p> <p>Personas inquilinas que por causas no imputables a ellas deben abandonar la vivienda antes del plazo máximo legal del contrato</p> <p>Personas inquilinas que ocupan legalmente una vivienda en alquiler sin contrato escrito, cedida o compartida.</p>
Notas	(1) La vivienda protegida de precio tasado únicamente puede calificarse en régimen de propiedad.	



	(2) Las personas que accedan a viviendas de la bolsa de alquiler deben cumplir con los requisitos de acceso establecidos para las viviendas de protección oficial.
Normativa	Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda

Tabla 25. Requisitos para acceder a una vivienda social en la Comunidad Autónoma del País Vasco

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual mínimo y máximo de la unidad familiar)	Grupos preferentes
Programa de Vivienda Vacía Bizigune	Entre 12.000 y 21.000 euros (alquiler asequible)	Personas jóvenes, personas inmigrantes, personas sin hogar, familias numerosas y colectivos en proceso de reinserción Ocupantes legales de las viviendas afectadas por la actuación urbanística o expropiatoria cuando estas sean vivienda habitual y permanente
Viviendas de protección oficial de rég. especial	Entre 3.000 y 25.000 euros (viviendas sociales en alquiler)	Personas con discapacidad psíquica e intelectual o discapacidad de movilidad reducida en viviendas no accesibles u otros en similares circunstancias
Viviendas de protección oficial de régimen general	Entre 3.000 y 39.000 euros (alquiler)	Personas separadas, divorciadas o parejas de hecho extinguidas que han perdido el derecho al uso de la vivienda compartida
Alojamientos dotacionales		Personas mayores y, en particular, personas de 70 años o más que viven en una vivienda que no reúne condiciones de accesibilidad
Programa ASAP (intermed. en el mercado de alquiler libre)	Entre 12.000 y 39.000 euros (alquiler asequible)	Mujeres víctimas de violencia de género Personas que viven en viviendas que no cumplen los mínimos de habitabilidad o en viviendas sobreocupadas
Viviendas tasadas autonómicas	Entre 12.000 y 50.000 euros (alquiler)	Personas cuyas viviendas han sido objeto de una ejecución hipotecaria a consecuencia de una incapacidad de pago sobrevenida
Normativa	Orden de 4 de octubre de 2006, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre medidas de acción positiva en materia de vivienda para mujeres víctimas de violencia de género. Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, del registro de solicitantes de vivienda y de los procedimientos para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y Alojamientos Dotacionales de	

	<p>Régimen Autonómico .</p> <p>Orden de 12 de diciembre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras públicas y Transportes, por la que se corrigen errores de la: «Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras públicas y Transportes.</p> <p>Decreto 43/2012, de 27 de marzo, por el que se crea el Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre ASAP.</p> <p>Decreto 466/2013, de 23 de diciembre de 2013, por el que se regula el Programa de Vivienda Vacía «Bizigune».</p> <p>Decreto 180/2014, de 23 de septiembre, de modificación del Decreto por el que se crea el Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre ASAP.</p> <p>Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.</p>
--	---

Tabla 26. Requisitos para acceder a una vivienda social en la Comunidad de Valencia

Tipo de vivienda	Requisitos económicos (ingreso anual máximo de la unidad familiar según número de miembros) (1)	Grupos preferentes (2)
Red Alquila de mediación en alquiler	Entre 0,5 y 2,5 veces el IPREM (solo para recibir ayudas económicas)	Unidades familiares con algún miembro con discapacidad Unidades familiares con hijos dependientes o con menores a su cargo
Viviendas de promoción pública (alquiler y compra)	2,5 veces el IPREM (para la renovación de los contratos de adjudicación se eleva hasta 3,5 veces el IPREM)	Mujeres víctimas de violencia de género Personas mayores de 60 años Personas con diversidad funcional, Personas que se encuentren en especiales circunstancias de exclusión social o emergencia social por haber sido privadas
Vivienda de protección pública de nueva construcción (alquiler y compra)	4,5 veces el IPREM	de su vivienda habitual, incluidas aquellas que han sido desahuciadas por impago de la cuota, por impago del alquiler o por ser avaladoras de un préstamo hipotecario y no poder hacer frente al mismo Personas en situaciones de infravivienda o sobreocupación Personas en programas de integración social, Supuestos de emergencia o terrorismo
Notas	(1) La Ley 2/2017 propone unos límites diferentes de ingresos según el número de miembros de la unidad de convivencia: 1 vez el IPREM (1 miembro), 1,5 veces el IPREM (más de 2 miembros), y 2 veces el IPREM (más de 3 miembros). Además, estos valores corresponden al primer ejercicio de aplicación de la ley 2/2017. Para los siguientes ejercicios, como resultado de la	

	<p>evaluación de la aplicación de la ley, se deberán ampliar los límites referenciados al IPREM en un + 0,5 para cada una de las tipologías de familia anteriores, siempre que la ampliación de este límite no comprometa el acceso al derecho a la vivienda a unidades de convivencia con ingresos situados en los tramos de ingresos de aplicación en el ejercicio anterior</p> <p>(2) Según las correspondientes convocatorias y la Ley 2/2017</p>
Normativa	<p>Decreto 90/2009, de 26 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Pública</p> <p>Orden 15/2010, de 30 de julio, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se crea y regula la Red Alquila.</p> <p>Decreto 191/2013, de 20 de diciembre, del Consell, por el que se modifican determinados preceptos del Decreto 90/2009, de 26 de junio, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Viviendas de Protección Pública.</p> <p>Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.</p>

## Anexo 2. Requisitos para acceder a una vivienda de alquiler social en Europa en los países con un sistema de vivienda social universal

Tabla 27. Países con un sistema de vivienda social universal

País	Requisitos
Holanda	<p>En 2016, las Asociaciones de Vivienda (propietarias del 75% del parque social) debían destinar el 80% de sus viviendas sociales vacantes a personas con ingresos máximos de hasta 35.739 euros, el 10% para personas con ingresos entre 35.739 y 43.874 euros, y el 10% restante para personas con ingresos superiores. Se estima que alrededor de un 40% de los hogares del país cumplen los requisitos.</p> <p>En los procesos de adjudicación, reciben un tratamiento especial las personas mayores, las discapacitadas, las inmigrantes, las personas sin hogar, los solicitantes de asilo y la población itinerante.</p> <p>Fuente: AEDES (2013); Salvi del Pero et al., (2016:41); Gobierno de Holanda (<a href="https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing">https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing</a>)</p>
Dinamarca	<p>Sin límite de ingresos</p> <p>Las personas mayores, las discapacitadas y los hogares con menores tienen prioridad para acceder a una vivienda adecuada a sus necesidades. También son colectivos prioritarios las personas divorciadas, los estudiantes, y los refugiados.</p> <p>Fuente: Treanor (2015:50-51), Housing Europe, Country Profiles (<a href="http://www.housingeurope.eu/resource-102/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-102/social-housing-in-europe</a>)</p>
Suecia	<p>Sin límite de ingresos</p> <p>Determinados grupos vulnerables como, por ejemplo, las personas</p>

	discapacitadas y las personas mayores tienen el derecho a invocar jurídicamente el derecho a una vivienda adecuada.
	Fuente: Thornhill (2010:27), Laino y Pittini, (2011:76), Salvi del Pero et al., (2016:41); Pittini et al. (2017:100).
Austria	Existe un límite de ingresos, pero es muy elevado. Se estima que alrededor de un 80% de los hogares del país cumplen los requisitos, es decir, pueden acceder a una vivienda social tanto los hogares con bajos ingresos como las clases medias. Los gobiernos municipales suelen tener sistemas de adjudicación propios que priorizan la selección de personas en riesgo inminente de sinhogarismo en sus parques de vivienda municipal. Con carácter general, la mitad de las nuevas viviendas sociales se reserva para las personas inscritas en las listas de espera, y la otra mitad para el público en general que cumpla los requisitos.
	Fuente: Deutsch y Lawson (2013); Salvi del Pero et al. (2016:41)

### Anexo 3. Requisitos para acceder a una vivienda de alquiler social en Europa en los países con un sistema de vivienda social *targeted* o residual

Tabla 28. Países con un sistema de vivienda social *targeted*

País	Requisitos
Francia	<p>Con carácter general, existe un límite de ingresos para acceder a la vivienda social. Según el Código de Vivienda y Construcción la finalidad de la vivienda social es mejorar las condiciones residenciales de aquellos hogares con bajos ingresos o en situación de necesidad. El umbral de ingresos depende del modelo de financiación empleado en su promoción, por lo que la oferta social está segmentada según la renta máxima de los hogares. Los principales tipos de vivienda social son tres: la promovida para trabajadores asalariados con rentas bajas, la que atiende las necesidades de las clases medias, y la que se reserva para los colectivos más vulnerables. En la actualidad, al menos un 25% de la nueva vivienda social es para estos grupos vulnerables. Este modelo favorece la mezcla social.</p> <p>El gobierno central revisa anualmente el límite de ingresos considerando el salario mínimo, y lo adapta a cada región y tipo de hogar.</p>
	Fuente: Hoekstra y Cornette (2014); Pittini et al. (2015:50) Pittini et al. (2017:66).
Finlandia	<p>Los inquilinos sociales son seleccionados en función de sus necesidades residenciales, ingresos y patrimonio. En el área metropolitana de Helsinki, a principios de 2017 se establecieron límites de ingresos: 3.000 euros mensuales para hogares unipersonales, y 5.100 aquellos hogares con dos adultos.</p> <p>Son grupos prioritarios: las personas sin hogar y sin techo (incluidas</p>

	<p>aquellas que viven en instituciones y no disponen de vivienda), los hogares con muy bajos ingresos, y aquellos con necesidades residenciales urgentes (engloba situaciones de infravivienda, personas mayores o con enfermedades crónicas o por motivos de sanitarios en viviendas inadecuadas, personas que deben abandonar su vivienda por motivos de carácter oficial ajenas ellas, personas en viviendas que deben ser derribadas, hogares en situación de sobreocupación, personas que deben mudarse a otra localidad por motivos laborales, personas separadas o divorciadas sin alternativas residenciales, por razones de atención sociosanitaria, personas sin parientes cercanos ni vivienda, personas con necesidad de vivienda por conflictos familiares severos, hogares con costes residenciales excesivos, parejas que van a tener hijos y no disponen de una vivienda en común.</p> <p>Fuente: Ralli (2014); Pittini et al. (2017:64),</p>
Reino Unido	<p>En el Reino Unido, la vivienda social se dirige fundamentalmente a aquellas personas consideradas como sin hogar y para los hogares con necesidades residenciales prioritarias. Por consiguiente, existen límites de ingresos para su adjudicación. Éstos varían entre las naciones británicas y en función del arrendador social, a saber, según los municipios y las Asociaciones de Vivienda.</p> <p>Son grupos prioritarios: las personas sin hogar, las personas discapacitadas, los hogares con muy bajos ingresos, los monoparentales y las personas mayores.</p> <p>Fuente: Pittini et al. (2015:88), Braga y Palvarini (2013).</p>
Irlanda	<p>El límite de ingresos para hogares unipersonales se sitúa levemente por encima del salario medio.</p> <p>Son grupos prioritarios las personas sin hogar, las discapacitadas, las personas mayores, y, en general, aquellos hogares con necesidades residenciales urgentes (hogares en situación de sobreocupación, en infraviviendas, o con unos costes hipotecarios inasumibles).</p> <p>Fuente: Jordan (2014); Pittini et al. (2015:58); Salvi del Pero et al., (2016:41); Pittini et al. (2017:74)</p>
Bélgica	<p>La adjudicación de la vivienda social se basa en la combinación de dos parámetros: el cumplimiento de un determinado límite de ingresos y la pertenencia a un grupo considerado prioritario. Para favorecer la mezcla social, un porcentaje de las promociones de vivienda social (p. ej. un máximo del 20% en la Región de Bruselas-Capital) se reserva para hogares con ingresos medios.</p> <p>Son grupos prioritarios: las personas mayores, las discapacitadas y aquellas con necesidades residenciales urgentes.</p> <p>Fuente: Haffner y Bounjouw (2014), Pittini et al. (2015:32).</p>
Malta	<p>Existe un límite patrimonial de 28.000 euros, y un umbral máximo de ingresos anuales de 8.200 euros para los hogares unipersonales, de 10.500 para las parejas, más un complemento de 700 euros por cada hijo o hija.</p> <p>Son grupos prioritarios: los hogares en situación de infravivienda, sobreocupación, las personas sin hogar, las discapacitadas, las mayores, los refugiados y aquellos hogares que deben satisfacer una renta excesiva para sus ingresos.</p> <p>Fuente: Xerri (2014).</p>

República Checa	<p>Para acceder a la vivienda existen dos criterios: límites en los ingresos y la pertenencia a un grupo de atención prioritario. La nueva legislación de vivienda social vigente desde 2017 establece 3 tipos de viviendas: la vivienda de crisis para atender durante 6 meses personas con necesidades residenciales urgentes; la vivienda social promovida por los municipios y cuyos inquilinos se encuentran bajo la supervisión de los servicios sociales; y la vivienda asequible de alquiler con un contrato de dos años.</p> <p>Son grupos prioritarios: las personas discapacitadas, las víctimas de desastres naturales, familias con hijos, personas sin techo y sin hogar, personas mayores, hogares en viviendas sobreocupadas, víctimas de violencia doméstica, personas jóvenes que abandonan el sistema de tutela público, hogares con cuyos costes residenciales son excesivos, personas con problemas de salud.</p> <p>Fuente: Pittini et al. (2015:42); Housing Europe (2015).</p>
Polonia	<p>Con carácter general, la vivienda social atiende las necesidades residenciales de los hogares con bajos ingresos.</p> <p>Son grupos prioritarios: las mujeres embarazadas, las personas discapacitadas, los menores, las personas desempleadas, y las personas desahuciadas de su vivienda habitual como, por ejemplo, inquilinos que no pueden satisfacer el alquiler.</p> <p>Fuente: Panek (2014); Pittini et al. (2017:88).</p>
Eslovenia	<p>De acuerdo con el Programa Nacional de Vivienda 2015-2025, la vivienda social se dirige a los grupos de población más vulnerables, a las personas con muy bajos ingresos, y aquellos en situación de infravivienda. En todos los casos, los adjudicatarios no deben superar un determinado porcentaje del salario medio nacional según la composición del hogar (90% par hogares unipersonales, 135% para hogares de dos miembros. 165% para los de 3 miembros, 195% para los formados por 4 miembros; 225% para los de cinco, y 255% en caso de 6 miembros).</p> <p>Son grupos prioritarios: las personas jóvenes, las personas mayores, los hogares monoparentales, las familias en situación de exclusión social, las familias en viviendas sobreocupadas, y las víctimas de violencia doméstica.</p> <p>Fuente: Petrović (2014); Pittini et al. (2017:96).</p>
Alemania	<p>Los hogares solicitantes de vivienda social no deben superar un determinado límite de ingresos. Por lo general, éste se sitúa en 12 mil euros para los hogares unipersonales, en 18 mil para los hogares formados por dos personas, y para hogares con 3 o más miembros, al importe anterior deben sumarse 4 mil euros por cada miembro adicional. No obstante, la competencia de la regulación de la vivienda social recae sobre los gobiernos federales, por lo que existen diferencias significativas dentro del país.</p> <p>Fuente: Cornelius y Rzeznik (2014); Pittini et al. (2015:52).</p>
Luxemburgo	<p>Con carácter general, la vivienda social atiende las necesidades residenciales de aquellos hogares cuyos ingresos no superan un determinado umbral.</p> <p>Son grupos prioritarios en el sistema de adjudicación por puntos: las personas sin hogar, las personas mayores, los hogares monoparentales, las personas discapacitadas o con problemas de</p>

	<p>salud, las situaciones de vivienda inadecuada o insalubre, familias numerosas, personas con necesidades de resocialización, hogares en situación residencial precaria, y hogares multigeneracionales.</p> <p>Fuente: Santos Silva (2014)</p>
Italia	<p>Con carácter general, la vivienda social atiende las necesidades residenciales de aquellos hogares con bajos o muy bajos ingresos, y sin recursos patrimoniales suficientes para acceder a una vivienda en el mercado libre.</p> <p>Son grupos prioritarios: las familias con hijos, las parejas jóvenes, las personas en infraviviendas, los estudiantes que han tenido que abandonar el hogar de sus progenitores, las personas mayores, los hogares que han sufrido un desahucio, y las personas inmigrantes en situación de regularidad que cumplen con un determinado tiempo de residencia en el país.</p> <p>Fuente: Bianchi (2014); Pittini et al. (2017:76-77)</p>
Grecia	<p>Grecia es uno de los pocos países que carece de vivienda de alquiler social. No dispone de ninguna regulación al respecto. De hecho, tras la aprobación de la Ley nº 1703 de 1987 y la Ley nº 2235 de 1994, el mercado de alquiler está completamente liberalizado.</p> <p>Fuente: Konistis (2014); Pittini et al. (2017:70)</p>
Eslovaquia	<p>Los municipios establecen los criterios y baremos para la adjudicación de la vivienda social. En general, estos se basan en los ingresos del hogar y su situación socio-residencial. A continuación se describen el porcentaje de municipios que establecen los siguientes criterios en la asignación de estas viviendas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tiempo de residencia en el municipio: 95%</li> <li>- capacidad del hogar para satisfacer el coste de la vivienda social: 89%</li> <li>- cumplimiento del techo de ingresos establecido: 63%</li> <li>- solicitantes en situación de emergencia residencial: 58%</li> <li>- solicitantes recomendados por los servicios sociales o sanitarios: 45%</li> <li>- hogares en infraviviendas: 42%</li> <li>- personas que pertenecen a un grupo objetivo determinado: 21%</li> <li>- personas afectadas por operaciones urbanísticas: 18%</li> <li>- personas que acreditan un esfuerzo manifiesto por mejorar sus condiciones residenciales: 16%</li> <li>- personas beneficiarias de ayudas municipales de inserción: 13%</li> <li>- personas que han participado en la construcción de la vivienda social: 11%</li> </ul> <p>Son también grupos prioritarios a nivel nacional las personas jóvenes que abandonan el sistema público de tutela.</p> <p>Fuente: Štefanko (2014); European Commission (2017).</p>
Hungría	<p>Dada la descentralización de la política de vivienda social hacia los municipios, son éstos los que acaban definiendo los criterios de adjudicación. En general, los inquilinos deben cumplir unos requisitos de ingresos máximos y mínimos (los cual excluye el segmento de población más necesitada) y/o pertenecer a determinados grupos prioritarios. Estos criterios varían entre ciudades y entre las diferentes modalidades de vivienda social.</p> <p>Son grupos prioritarios, entre otros, las personas sin hogar o en</p>

	riesgo de serlo, las parejas jóvenes de menos de 35 años, y determinados colectivos de trabajadores (profesores, ingenieros, médicos, trabajadores sociales, empleados municipales, etc.).
	Fuente: Pittini et al. (2017:72); Hegedus, et al. (2014).
Portugal	Dada la escasez de vivienda social, ésta históricamente ha tenido como misión atender hogares en grave situación de exclusión residencial. En ausencia de una normativa estatal, los criterios para su asignación son definidos por los gobiernos locales. Por lo general, entre los grupos prioritarios se encuentran las personas jóvenes de hasta 30 años.
	Fuente: Correia et al. (2014); Pittini et al. (2015:76).

Tabla 28 (continuación). Países con un sistema de vivienda social *targeted*.

Bulgaria	El sistema de provisión y adjudicación de la vivienda social está descentralizado en los gobiernos locales. Sin embargo, éstos no tienen ninguna obligación de explicitar ni publicar los criterios, por lo que la falta de transparencia es notable. A pesar de ello, según diversos autores, es muy común que, entre otros requisitos como, por ejemplo, no poseer una vivienda ni bienes suficientes que permitan su acceso, suelen establecerse un límite de ingresos mensual máximo del hogar. Según la Ley de Propiedad Municipal, son grupos prioritarios: las personas discapacitadas o con problemas de salud, los hogares monoparentales, y las familias numerosas. Asimismo, numerosos municipios fijan un mínimo de ingresos del hogar para garantizar el cobro de las rentas, lo que excluye a los hogares más necesitados.
	Fuente: Pittini et al. (2015:36); Zahariev et al. (2014), Banco Mundial (2017).
Estonia	Con carácter general, la vivienda social se dirige a los hogares en necesidad, fundamentalmente por razón de sus bajos ingresos, y a las personas discapacitadas. La ciudad de Tallin es la única que ofrece vivienda social a determinados grupos objetivo como hogares jóvenes y trabajadores municipales.
	Fuente: Pittini et al. (2015:46); Pittini et al. (2017:62), Hussar (2014).
Rumania	Los criterios de adjudicación de la vivienda social se basan en dos ejes: pertenecer a un grupo prioritario y no superar un determinado umbral de ingresos ni disponer de un patrimonio que permita acceder a una vivienda en el mercado libre. Son grupos prioritarios: las personas jóvenes menores de 35 años, las personas afectadas por desastres naturales, las familias gitanas, y las familias que han sufrido un desahucio por impago por razones no imputables a ellas o debido a la restitución de sus viviendas a los antiguos propietarios antes de la nacionalización de las mismas durante el periodo comunista.
	Fuente: Bejan et al. (2014); Pittini et al. (2015:78); Pittini et al. (2017:92).
Lituania	Con carácter general, la vivienda social se dirige a los hogares con bajos ingresos.



	<p>Las municipalidades establecen los criterios de adjudicación de las viviendas sociales. Son grupos prioritarios: las personas jóvenes huérfanas, los hogares jóvenes, las familias con dos o más hijos, y las personas discapacitadas.</p> <p>Fuente: Mikelénaité (2014).</p>
Letonia	<p>Con carácter general, la vivienda social se dirige a los hogares con bajos ingresos.</p> <p>Son grupos prioritarios: las personas mayores, las discapacitadas, los hogares con hijos o hijas dependientes, las personas que han sufrido un desahucio por impago del alquiler o de los servicios básicos, o a causa del derribo de la vivienda, las personas jóvenes huérfanas que abandonan el sistema institucional de atención o se encuentran con una familia de acogida, personas que han perdido su vivienda a causa de accidentes o desastres naturales o se encuentra en ruina, personas que han sufrido represión política, personas propietarias de una vivienda que han sido desahuciadas por impago de gastos relacionados con su vivienda (servicios básicos, obras de mantenimiento o renovación, personas repatriadas que emigraron del país antes de mayo de 1990, y personas exconvictas que han cumplido su pena de prisión.</p> <p>Fuente: Kolomijceva (2014); Pittini et al. (2015:64).</p>

# Índice de figuras y tablas

## **TABLAS**

Tabla 1. Requisitos para acceder a una vivienda protegida en España. Plan Estatal 2013-2016	34
Tabla 2. Gasto público en ayudas al pago de la vivienda en porcentaje del producto interior bruto, España y Europa, 2006-2014	36
Tabla 3. Clasificación de los sistemas de vivienda europeos en función de su modelo de vivienda social	45
Tabla 4. Compilación de indicadores de la potencial demanda de vivienda social en España	49
Tabla 5. Número de personas inscritas en los Registros de Solicitantes de Vivienda Protegida. España	50
Tabla 6. Distribución de hogares y personas (en porcentaje) según ingresos mensuales netos regulares. España, 2016	54
Tabla 7. Proyección de población y hogares en España (2016-2031)	55
Tabla 8. Proyección de población en España (2016-2031)	55
Tabla 9. Proyección de hogares en España (2016-2031)	56
Tabla 10. Requisitos para acceder a una vivienda social en Andalucía	81
Tabla 11. Requisitos para acceder a una vivienda social en Aragón	82
Tabla 12. Requisitos para acceder a una vivienda social en Asturias	84
Tabla 13. Requisitos para acceder a una vivienda social en Baleares	85
Tabla 14. Requisitos para acceder a una vivienda social en Canarias	85
Tabla 15. Requisitos para acceder a una vivienda social en Cantabria	86
Tabla 16. Requisitos para acceder a una vivienda social en Castilla León	87
Tabla 17. Requisitos para acceder a una vivienda social en Castilla-La Mancha	88
Tabla 18. Requisitos para acceder a una vivienda social en Cataluña	89
Tabla 19. Requisitos para acceder a una vivienda social en Extremadura	90
Tabla 20. Requisitos para acceder a una vivienda social en Galicia	91
Tabla 21. Requisitos para acceder a una vivienda social en La Rioja	92
Tabla 22. Requisitos para acceder a una vivienda social en la Comunidad de Madrid	93

Tabla 23. Requisitos para acceder a una vivienda social en la Comunidad de Murcia	94
Tabla 24. Requisitos para acceder a una vivienda social en Navarra	95
Tabla 25. Requisitos para acceder a una vivienda social en la Comunidad Autónoma del País Vasco	96
Tabla 26. Requisitos para acceder a una vivienda social en la Comunidad de Valencia	97
Tabla 27. Países con un sistema de vivienda social universal	98
Tabla 28. Países con un sistema de vivienda social targeted	99

## **GRÁFICOS**

Gráfico 1. Porcentaje de vivienda de alquiler social sobre el total del parque. España y Europa 2017 (o último año disponible)	18
Gráfico 2. Evolución de la construcción de viviendas. España, 1952-2015	19
Gráfico 3. Cuota de mercado de la vivienda protegida sobre el total de construcción. España. 1952-2015	20
Gráfico 4. Peso de la vivienda protegida sobre la construcción total, sobre la construcción de viviendas principales y sobre el crecimiento del parque de viviendas principales. España, 1940-2011	21
Gráfico 5. Peso de la vivienda protegida sobre la evolución del parque de viviendas principales, acumulada. España, 1940-2011	22
Gráfico 6. Gasto público imputado al "acceso a la vivienda y fomento de la edificación" en los presupuestos generales del Estado en valores absolutos (millones de €) y en porcentaje sobre el total del gasto público, España, 2008-2016	35
Gráfico 7. Porcentaje del coste del alquiler sobre el total de ingresos disponibles del hogar. España y Europa, 2015	52
Gráfico 8. Porcentaje de personas en alquiler a precios de mercado cuyos costes de la vivienda son superiores al 40% de los ingresos del hogar. España y Europa, 2015	53
Gráfico 9. Gasto en protección social en vivienda en relación al producto interior bruto (PIB). España y Europa, 2011	69
Gráfico 10. Gasto público en vivienda. España, 1985-2017	69

# Siglas y abreviaturas

CE:	Constitución Española
CECODHAS:	Federación europea de promotores nacionales y regionales de vivienda social, pública y cooperativa
EMVS:	Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid
FEANTSA:	Federación europea de organizaciones nacionales que trabajan con personas sin hogar
IPREM:	Indicador Público De Renta De Efectos Múltiples
IVIMA:	Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid
OECD:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PIB:	Producto interior bruto
SAREB:	Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional
TS:	Tribunal Supremo
UE:	Unión Europea
UNECE:	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
VPO:	Vivienda protegida o de protección oficial

## Últimos Documentos de Trabajo publicados

- 196/2018. **La Atención Primaria española: Situación actual y perspectivas cuarenta años después de Alma-Ata.** Luis Palomo Cobos y Marciano Sánchez Bayle.
- 195/2017. **Derechos y obligaciones de los ciudadanos/as en el entorno digital.** Coordinador principal: Diego López Garrido; Autoras: M<sup>a</sup> Mercedes Serrano Pérez y Celia Fernández Aller
- 194/2016. **Prescripción enfermera: situación actual, problemas y alternativas.** María Luisa Fernández Ruiz
- 193/2016. **Las reformas económicas del futuro: un nuevo modelo de crecimiento para España.** Ramon Xifré y Jordi Salvador
- 192/2016. **Informe sobre la Transparencia Corporativa en España: una visión desde el sector empresarial, los medios de comunicación y las organizaciones pro-transparencia.** Elena Mañas y Óscar Montes
- 191/2016. **¿Ha podido más la crisis o la convivencia? Sobre las actitudes de los españoles ante la inmigración.** Héctor Cebolla Boado y Amparo González Ferrer
- 190/2015. **Análisis y propuestas para la regeneración de la sanidad pública en España.** Javier Rey del Castillo
- 189/2014. **La internacionalización en la base de la pirámide empresarial española: análisis y propuestas.** Ramon Xifré Oliva
- 188/2014. **El impacto de la crisis sobre el tejido social solidario de España: efectos y reacción de las ONGD frente a la crisis.** Katty Cascante y Érika Rodríguez
- 187/2014. **El modelo territorial español treinta y cinco años después.** Tomás de la Quadra Salcedo
- 186/2014. **El derecho al olvido digital.** Luis Javier Mieres Mieres.
- 185/2014. **Los parados de larga duración en España en la crisis actual.** Sara de la Rica y Brindusa Anghel.
- 184/2014. **Medidas sociales para combatir el fraude fiscal en España.** María Goenaga Ruiz de Zuazu.
- 183/2014. **El copago sanitario: resultados para el sistema sanitario y los pacientes.** Manuel Martín García.
- 182/2014. **La privatización de la asistencia sanitaria en España.** Marciano Sánchez Bayle.
- 181/2013. **Gestión pública del hecho religioso en España.** José M.<sup>a</sup> Contreras Mazarío.
- 180/2013. **Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado.** Ana Fernández-Coronado y Gustavo Suárez Pertierra.
- 179/2013. **El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español.** Fernando Amérigo y Daniel Pelayo.
- 178/2012. **Los ciudadanos españoles ante la crisis.** Olga Salido.
- 177/2012. **La Economía Social y la atención a la dependencia. Propuestas para contribuir al desarrollo de los servicios de atención de la dependencia y a la generación de empleo estable y de calidad.** Antonio Jiménez Lara y Ángel Rodríguez Castedo.
- 175/2011. **Los sindicatos españoles: voz e influencia en las empresas.** Carmen García-Olaverri y Emilio Huerta.