

Consideraciones sobre las posibilidades de los españoles de acceder a una vivienda digna

Enrique Bardají Álvarez

CONSIDERACIONES SOBRE LAS POSIBILIDADES DE LOS ESPAÑOLES DE ACCEDER A

UNA VIVIENDA DIGNA

La cuantificación del problema

El debate sobre el acceso a la vivienda digna que regula la Constitución Española está en estos momentos en un punto álgido. Los medios de comunicación, las fuerzas políticas y, especialmente, los ciudadanos manifiestan una alta preocupación por el tema.

El análisis de las causas generadoras del actual problema de vivienda existente en España puede ser consultado en el informe de Julio Rodríguez-López “El mercado de vivienda soportó los más altos tipos de interés” publicado en la Revista Ciudad y Territorio nº 221 de otoño de 2024.

Igualmente, el libro editado por FUNCAS “El sistema ya no financia burbujas: escasez de vivienda y caída del crédito. Un análisis del periodo 1998-2023 que cuestiona el modelo residencial español” de Ignacio Ezquiaga (2024) es un documento de gran valor para el análisis de la situación en que nos encontramos en relación con el problema de la vivienda.

Y de nuevo el profesor Rodríguez-López en su artículo en el diario digital Ojo Avizor-eu de 22 de septiembre de 2023, señala que el documento “La promoción de viviendas en los Planes Estatales y en los Fondos Next Generation. La insuficiencia de instrumentos y presupuestos”, realizado por los profesores García Montalvo, Raya y Sala Roca, y que se ha editado en lengua catalana en 2023 por la Càtedra Habitatge i Futur de la Universitat Pompeu Fabra y por la Asociación de Promotores Constructores de Edificios (APCE) es un trabajo de gran valor para conocer la política estatal de vivienda en los últimos 40 años.

A estos documentos me remito para encuadrar las notas que desarrollo a continuación, puesto que no es mi intención analizar o discutir políticas de vivienda pasadas sino intentar cuantificar el problema a mitad del año 2024 y las posibles acciones que, a mi entender, hay que desarrollar para intentar solucionarlo a medio y largo plazo y ello desde la óptica (evidentemente limitada pero necesaria) de un arquitecto y urbanista y no de un jurista o un economista.

La Ley de la Vivienda y su puesta en funcionamiento, las diferentes iniciativas de Comunidades Autónomas con nuevas Leyes y Reglamentos sobre la vivienda y la preocupación urbanística y normativa de Ayuntamientos, empieza a generar un cuerpo normativo que habrá de desarrollarse en lo concreto y que deberemos evaluar sobre todo por el cumplimiento de su **objetivo básico que no es otro que alcanzar mayores tasas de ocupación de viviendas dignas tanto para los nuevos hogares en formación como para los que disponiendo de vivienda viven en condiciones indignas.**

Mi impresión (conformada por muchos años de dedicación profesional a estos temas) es que las iniciativas legislativas y normativas, aun siendo obviamente imprescindibles en un Estado de Derecho como el nuestro, no son suficientes para alcanzar con una cierta rapidez el objetivo citado. Se precisa de acciones de coordinación de Administraciones y de gestión pública y privada con una intensidad mucho mayor que la hasta ahora desarrollada. Parece como si a los partidos políticos españoles les resultara más fácil redactar y aprobar Leyes y Normas (en todos los niveles del Estado) que adoptar las medidas de gestión e inversión que las propias Leyes contienen y hacerlo de una manera profesional, regular y continuada en el tiempo.

Pero los ejemplos de algunos países de nuestro entorno europeo nos permiten decir que el objetivo de que una mayoría de españoles que hoy tiene dificultades de alojamiento pueda acceder a una vivienda digna, no es un objetivo inalcanzable.

Para ello algunas acciones son, en mi opinión, imprescindibles y urgentes.

Voy a desarrollar cuales podrían ser estas acciones diferenciando de manera sencilla las políticas públicas (directas e indirectas) de viviendas y la conveniencia de la construcción, alquiler o venta de las viviendas y su mantenimiento por diferentes agentes en función de los estratos sociológicos y económicos de la población a los que van dirigidas.

Los problemas de vivienda en España abarcan tanto al déficit de oferta en el mercado libre de vivienda (en venta o en alquiler) como, y especialmente, al déficit de oferta de vivienda protegida o social asequible (tanto en venta como en alquiler).

El mercado libre desarrollado por la iniciativa privada se dirige solo a un sector de la demanda (la llamada "solvente") y, en este sector, debe ser un actor fundamental de la resolución del problema de la vivienda.

La vivienda protegida o social asequible se dirige tanto en su forma de venta como de alquiler a un sector mucho más amplio de los demandantes de una vivienda digna.

Y la vivienda protegida tiene diferentes formas de ser abordada: la promoción directa por organismos públicos para su venta o alquiler, la promoción por particulares con tramitaciones de calificación de vivienda social para su venta o alquiler, la enajenación de suelos públicos o de derechos de superficie de los mismos para que la iniciativa privada o el tercer sector (empresas sin ánimo de lucro, cooperativas de vivienda, etc..) construya dichos suelos con unas determinadas condiciones, las expropiaciones con beneficiario establecido a cambio de la construcción de viviendas sociales, etc...

En el preámbulo de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, puede leerse: "Según las últimas estimaciones del Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se puede señalar que en España existe un parque de vivienda social, considerando como tal, exclusivamente, **la vivienda en alquiler de titularidad pública**, situado en el entorno de las 290.000 viviendas. De las cuales, unas 180.000 son de titularidad de las comunidades autónomas y entidades dependientes, y otras 110.000 viviendas son de titularidad de los ayuntamientos y entidades dependientes. Este parque de 290.000 viviendas sociales apenas ofrece cobertura a un **1,6 % de los 18,6 millones de hogares que habitan en España**, lo que contrasta con los porcentajes sensiblemente superiores al 15 % registrados en algunos de los principales países de nuestro entorno, como Francia, Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Austria o Dinamarca, considerando el total del parque de vivienda social".

El Instituto Nacional de Estadística INE señala cuales son las previsiones de crecimiento del número de hogares en los próximos 15 años, que alcanzan en su cifra total casi 3,7 M de nuevos hogares (familias, hogares y unidades de convivencia los llama de manera más precisa la Ley de Vivienda), esto es, 246.000 nuevos hogares al año.

Número de hogares por tamaño proyectados (2024-2039)

	1 de enero de 2024	1 de enero de 2039	Crecimiento 2024-2039	
			Absoluto	Relativo (%)
TOTAL	19.310.776	23.001.927	3.691.151	19,11
1 persona	5.433.969	7.708.869	2.274.900	41,86
2 personas	5.554.171	7.202.370	1.648.199	29,67
3 personas	3.867.242	3.911.568	44.326	1,15
4 personas o más	4.455.394	4.179.120	-276.274	-6,20
Población en viviendas familiares	48.245.087	53.268.297	5.023.210	10,41
Tamaño medio del hogar	2,50	2,32	-0,18	-7,31

Si es política del Gobierno (y necesariamente objetivo del Estado) que los Parques de Vivienda Social cubran porcentajes de los hogares en una cifra próxima al 15% de los países de nuestro entorno y valorando, a los efectos de estas notas, este objetivo público en una cifra (mucho más modesta) del 8% en el año 15 de nuestra proyección (la mitad de la situación actual de los países europeos que cita la Ley), ello supondría que los Parques de Vivienda Pública deberían alcanzar la cifra, para 2039, de 1.840.000 viviendas (1.550.000 + 290.000 existentes). Esta cifra supone la construcción de 103.000 viviendas públicas protegidas por año.

Por su parte, en su Informe Anual de 2023 el Banco de España señala que “tomando como referencia la diferencia entre la creación neta de hogares y las nuevas viviendas finalizadas, el déficit de vivienda nueva podría situarse -de acuerdo con las proyecciones más actualizadas- en torno a las 600.000 unidades en 2025”.

Este déficit de vivienda se explicaría entre otros motivos, señala el Banco de España, por la falta de suelo para construir y se concentraría en cinco provincias del país: Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga y Alicante. Pero este dato hace referencia al conjunto de las necesidades de vivienda para los hogares españoles en todos los estratos económicos de la población. Como veremos más adelante la mayoría de los hogares españoles no pueden acceder al mercado libre de viviendas en venta o en alquiler. Por ello el Banco de España señala adicionalmente que “para converger a los niveles del parque público de alquiler del promedio de la UE-27 sería necesario incorporar 1,5 millones de nuevas viviendas al alquiler social en España”.

O bien considerando la formación de hogares en el futuro inmediato o atendiendo a las estimaciones del Banco de España parece que es indudable que **el Sector Público Español debería dotarse (construir, rehabilitar, adquirir) de alrededor de 100.000 viviendas al año en los próximos 15 años.**

Si bien en España no tenemos una división oficial de las capacidades económicas de la población como

en algunos países, sí existe para el mundo residencial (y otros) el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) que sirve de referencia para estimar el importe de algunas prestaciones, subsidios y ayudas públicas y los límites de ingresos anuales para acceder a viviendas protegidas.

El IPREM para el año 2024 es de 600 €. mensuales y, en términos generales dado que cada Comunidad Autónoma tiene sus peculiaridades, para acceder a Viviendas de Protección Pública Básica (VPPB) no se pueden superar ingresos familiares de 5,5 veces el IPREM anual (46.200 €) así como para acceder a Viviendas de Protección Pública de Precio Limitado (VPPL) no pueden superarse las 7,5 veces el IPREM anual (63.000 €).

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, establece otros tipos o denominaciones diferentes para los tipos de Viviendas Protegidas y, así, aparecen tres tipos generales: a. Vivienda Social VS (con categorías específicas, además de la común, como la social de emergencia y la social dotacional pública); b. Vivienda de Precio Limitado VPL y c. Vivienda Asequible Incentivada VAI que es aquella “vivienda de titularidad privada, incluidas las entidades del tercer sector y de la economía social, a cuyo titular la Administración competente otorga beneficios de carácter urbanístico, fiscal, o de cualquier otro tipo, a cambio de destinarlas a residencia habitual en régimen de alquiler”.

A los efectos que señala el IPREM, parece razonable equiparar la Vivienda Social VS con la Vivienda de Protección Pública Básica (VPPB) y la Vivienda de Precio Limitado (VPL) con la Vivienda de Protección Pública de Precio Limitado (VPPL) y probablemente con la Vivienda Asequible Incentivada (VAI) figura de la que desconozco tanto el alcance que puede llegar a tener, como las características de los beneficios que puede obtener en el planeamiento urbanístico, fiscal o de “cualquier otro tipo”.

Si bien no puede establecerse una relación directa entre estratos de contribuyentes en el IRPF (de los que se dispone de una información accesible) e IPREM dado que este regula los ingresos familiares totales de cualquier tipo de unidad familiar, si pueden sin embargo aproximarse los volúmenes de ciudadanos que están en diferentes capas económicas de los contribuyentes al IRPF y los volúmenes aproximados de ciudadanos a los que se dirigen las políticas públicas de vivienda.

Tramos de Rendimiento e Imputación (€)	Liquidaciones (número total)	Distribución
Negativo y Cero	1.284.835	5,61%
(0 - 1.500]	1.415.760	6,18%
(1.500- 6.000]	3.028.019	13,22%
(6.000 - 12.000]	2.313.798	10,10%
(12.000 - 21.000]	4.813.918	21,02%
(21.000 - 30.000]	3.974.212	17,36%
(30.000 - 60.000]	4.869.658	21,27%
(60.000 - 150.000]	1.038.056	4,53%
(150.000 - 601.000]	144.630	0,63%
Más de 601.000	15.186	0,07%
Total	22.898.072	100%

FUENTE: AEAT. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Total 2022.

Esta relación entre personas físicas y hogares en relación a sus ingresos si bien no es exacta sí puede ser clarificadora para evaluar la dimensión de los diferentes grupos económicos a los que pueden ir dirigidas los diferentes enfoques de la política de vivienda y si consideramos, además, que son los hogares de una sola persona los que más crecen en los próximos años.

Las acciones para los estratos de la población por encima de 7,5 IPREM

Aquellas rentas familiares que sobrepasen los 7,5 veces el IPREM, esto es en este año, 63.000 €. de ingresos anuales, no pueden sumarse a las políticas de acceso a viviendas protegidas.

Por encima de esta cifra de ingresos anuales de la unidad familiar hay sectores importantes (pero no mayoritarios) de la población que precisan de políticas públicas de orientación de la economía y la actividad urbanística e inmobiliaria que les permita acceder a viviendas dignas gracias, sustancialmente, a la actividad del sector privado.

El mercado inmobiliario para el reducido segmento de mayor capacidad económica (aproximadamente por encima de 20 IPREM -160.000€/año- que se sitúa en el estadio de contribuyentes del IRPF que representan el 0,70% del total de contribuyentes) no presenta, comprensiblemente, en España ninguna dificultad. Este mercado es sustancialmente de compra-venta y se centra en obra nueva en parcelas todavía existentes en ámbitos de alto poder adquisitivo, en la reforma de viviendas unifamiliares o pisos en las zonas más demandadas de las ciudades y en promociones de viviendas nuevas de altas calidades en ámbitos centrales.

El mercado libre de compra-venta de la vivienda satisface razonablemente a los estratos económicamente "solventes" de la población (entre 7,5 y 17,5 IPREM) que suponen, en términos de hogares aproximadamente un 4,5% de los mismos, esto es en los próximos 15 años, 166.000 hogares, o bien 11.000 nuevos hogares al año. En este estrato de la población el cambio de vivienda por necesidades de diferente superficie o por mejora en las ubicaciones dentro de la ciudad u otros motivos, es muy frecuente y genera un mercado específico que la promoción privada viene cubriendo razonablemente y que se añadirían a las 11.000 viviendas /año evaluadas como necesarias en los próximos quince.

No hay para este segmento de la población más dificultades (obviamente salvando las evidentes de la financiación de la vivienda para la mayoría de los hogares sobre todo en el límite inferior de la franja) que generar públicamente la ordenación del suficiente suelo para desarrollar las promociones de vivienda que se aproximarían a las citadas 11.000 viviendas al año en los próximos quince. La generación de este suelo edificable debe realizarse mediante el planeamiento que desde la dirección pública (aprobación pública, autonómica y municipal) debe aunar el correcto engranaje de las diferentes iniciativas privadas y públicas en el diseño del conjunto de la ciudad, esto es, valorando los criterios de compacidad, continuidad de los tejidos edificados, regeneración urbana, sostenibilidad ambiental social y económica, eficiencia energética, etc... y no calificando suelo indiscriminadamente. Como veremos más adelante, la generación de suelo edificable finalista (tanto sea de regeneración

urbana como de ampliación de la ciudad) no es solo una necesidad de la respuesta a esta capa de la población sino un requisito imprescindible de todas las políticas de vivienda.

La promoción inmobiliaria que surge en España después de la Gran Crisis de 2008 que acabó con la mayoría de la promoción privada tradicional, está conformada por empresas de gran solvencia técnica, razonable capacidad financiera, muchas de ellas cotizando en bolsa y con dificultades “solo” para resarcir a sus inversores en los plazos pactados con el beneficio convenido. El diseño general de las operaciones, los procesos constructivos, los materiales utilizados, las características de los tipos de vivienda e incluso el aspecto exterior de las edificaciones son muy similares en todas ellas. Sus promociones se destinan a un estrato amplio de la población “solvente” y modulan las capas de diferente capacidad económica a las que se dirigen, por el valor de la vivienda en oferta. Este valor está configurado por diferentes factores siendo el valor del suelo el que mayor proporción tiene sobre el valor en venta de la vivienda, muy por encima del valor de la construcción, de los gastos administrativos, de los costes de financiación y del beneficio.

Pero aun siendo tenedores de suelo, que es su materia prima, estas empresas no dirigen sus objetivos empresariales primordiales al negocio de obtener el mayor valor en mercado para el factor suelo.

Por estos motivos, en estos estratos de la población (y en todos ellos como queda dicho), una política inteligente de vivienda desde el sector público no es otra cosa que una política inteligente de suelo. Y una política inteligente de suelo es en gran medida un aligeramiento y simplificación de los inmensos cuerpos normativos que regulan la actividad urbanística en España. Sin que sea el objeto de estas notas pero alertando que es el quid de la cuestión, señalo que en ningún caso preconizo la desregulación urbanística pero si su sustantiva simplificación para que no esté sustentada tan exhaustivamente en una protección, de otros tiempos, de la propiedad del suelo y de la difícilísima implementación técnica (en muchas ocasiones con resultados demagógicamente igualitarios) de la “equidistribución” que nos ha llevado a día de hoy a la juridificación más abstrusa, inaccesible, oscura y oculta de las regulaciones urbanísticas mundiales. La producción de suelo con criterios de continuidad urbana, adecuada densidad, sostenibilidad ambiental, social y económica, eficiencia energética y calidad en la arquitectura y el diseño urbano, al que me he referido, no puede seguir siendo los “trabajos de Hércules” con tramitaciones de 6, 8 o 10 años (y nunca menos) en las aprobaciones de los Planes Generales o sus Planes de Desarrollo.

Con la oportunidad y exactitud que le caracteriza, José María Ezquiaga, redundando en lo que acabo de manifestar, señala recientemente en su página de Facebook: “Hay que construir un auténtico ecosistema urbanístico, donde la planificación del bienestar sea el centro de nuestros grandes retos. Ello implica un giro copernicano a una materia absolutamente desvalorizada, cuya competencia sigue residiendo en manos ineficientes y legislaciones perversas. La planificación urbanística debe incorporarse a las grandes políticas de bienestar del país, son políticas e instrumentos esenciales de futuro para abordar con éxito los otros grandes retos.”

Los esfuerzos de muchas Comunidades Autónomas para simplificar la elaboración y gestión del planeamiento con nuevas Leyes del Suelo (Islas Baleares o Andalucía por citar dos ejemplos de Leyes aprobadas con mayorías políticas diferentes) no mejora, en mi opinión, el panorama. Y no lo mejora porque a pesar de las buenas intenciones legislativas, las nuevas Leyes son refritos y añadidos de las anteriores con nuevas “ocurrencias” que añaden más trámites “simplificadores” y siempre bajo la lógica de su implementación y control por Cuerpos Técnicos de las diferentes Administraciones que, en el marco de la dificultad de interpretación generada por la confusión técnica jurídico-urbanística, elaboran sus particulares “librillos” que hacen extraordinariamente difícil producir suelo en España. Un síntoma importante de este embrollo es el número de Planes Urbanísticos que son recurridos en los Tribunales de Justicia y, en muchos casos, anulados.

Y sin suelo no hay políticas de vivienda posibles.

Aun así, dentro del segmento económico de la población al que vengo refiriéndome, existen grupos sociales a los que, por diferentes razones y cada vez con más fuerza, no les satisface la compra-venta de vivienda y prefieren el alquiler temporal con servicios adicionales y espacios compartidos de convivencia, en formulas del negocio inmobiliario que se conocen como “coliving” o “flexliving”. Estas fórmulas de habitación precisan de una regulación más específica que facilite su expansión y algunas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos están dando pasos positivos en esta dirección.

Ahora bien donde las dificultades se incrementan notablemente para alcanzar el mandato constitucional de una vivienda digna es en las capas de la población por debajo del 7,5 IPREM que, simplificadaamente transcrito a ingresos declarados en el IRPF, supone el 95% de los contribuyentes, evidentemente con dificultades añadidas a medida que se desciende por la escala de los ingresos.

Las acciones para los estratos de la población por debajo de 7,5 IPREM

Parece que todo se organiza para que familias con ingresos inferiores a 63.000 € anuales (pero que no desciendan de 3,5 IPREM, esto es, 29.400 €/año, por lo que comentaré más adelante) estén encaminadas a comprar (si siguiendo tendencias sociológicas muy asentadas en España están decididas a comprar y no a alquilar) una vivienda protegida y sería razonable que lo hicieran si dicha oferta estuviera en el mercado. Pero lo cierto es que no existe en la actualidad ese mercado con la suficiente dimensión para que pueda extenderse a la mayoría de la población que se sitúa en las zonas altas de este estrato económico.

Acotando este estrato de la población podríamos decir que nos referimos al 21% de los nuevos hogares en formación hasta el año 2039 (3.690.000 nuevos hogares), esto es, 775.000 nuevos hogares o **51.600 hogares /año para los estratos de la población entre el 3,5 y el 7,5 IPREM en los próximos quince años.**

En mi opinión, para favorecer el crecimiento de este mercado son precisas las siguientes circunstancias y acciones:

1. Existencia de suelo calificado para el desarrollo de vivienda protegida.

Ya he comentado cuales son en mi opinión las líneas generales para ordenar suelo y la necesidad de un cambio radical en las orientaciones de la ordenación urbanística. Pero parece ser que, en las ciudades con déficits mayores de vivienda, hay en la actualidad suficiente suelo ordenado o con su ordenación en tramitación para que, concluyendo las actuaciones de gestión urbanística sobre dichos suelos (aprobación de planeamiento de desarrollo, inversión en proyectos de urbanización, conclusión e inscripción de reparcelaciones, desafecciones de otros usos a los que puedan estar dedicados, etc...) puedan desarrollarse tanto políticas públicas (sobre suelo público) como promociones privadas de vivienda protegida, para, al menos, poner en marcha una actividad para los próximos e inmediatos años constante y continuada de construcción y/o rehabilitación de viviendas.

Estas acciones de ordenación y gestión del suelo deben constituir desde todas las Administraciones Públicas un objetivo coordinado básico en la dirección de proporcionar a los ciudadanos una vivienda digna. Y para ello resultaría muy conveniente coordinar muchas decisiones urbanísticas. Por ejemplo y solo como señalamiento de una realidad difícil de manejar con perspectiva de Estado, las diferentes Comunidades Autónomas determinan para cada desarrollo inmobiliario qué porcentaje sobre las viviendas totales debe destinarse a viviendas protegidas respetando en cualquier caso unos porcentajes mínimos establecidos en la Ley del Suelo Estatal (El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, refunde el Real Decreto Legislativo 2/2008 y la Ley 8/2013, y constituye la normativa estatal vigente en la materia) y en la Ley de la Vivienda Estatal (Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda). Pero la dispersión es muy grande desde el 20% mínimo en suelos urbanos hasta el 80% en algunos casos del suelo urbanizable en Castilla- León, el 75% en el País Vasco o el más extendido 30% incrementado al 40% por la Ley de la Vivienda.

Parece altamente conveniente que pudiera coordinarse entre el conjunto de Administraciones unos criterios más homogéneos en relación con el ejemplo puesto de los porcentajes de reserva de suelos destinables a vivienda protegida en el planeamiento, pero también con muchos otros asuntos. Efectivamente, la legislación urbanística está preñada de numerosísimos temas técnicos muy similares en los diferentes territorios pero resueltos o regulados por unas y otras Comunidades Autónomas con ligeras variaciones que hacen muy difícil conocer el alcance en cada una de ellas de temas urbanísticos muy parecidos.

Sin interferir en las competencias propias, sí sería posible en mi opinión, y mediante la coordinación interadministrativa, una simplificación y homogeneización de muchos conceptos urbanísticos que sin duda estimularía a la iniciativa privada a volver al mundo de la vivienda protegida, siempre que además se diesen las circunstancias que a continuación concreto.

2. Que el suelo calificado para desarrollar en él vivienda protegida sea barato.

En el caso del suelo destinado a vivienda protegida debe fijarse el límite en el que se puede poner en el mercado, que muchas aproximaciones teóricas fijan, **como valor de repercusión del suelo en cada m2 de edificabilidad construible, en el 20% del valor del m2 de la vivienda en venta.**

Es este un precepto de especial importancia puesto que no pueden abordarse viviendas protegidas con precios de venta o alquiler que puedan ser destinadas a capas de la población que no acceden al mercado libre si no se reduce sustancialmente el precio del suelo destinado a construir sobre él viviendas protegidas.

Debe señalarse que fijar este valor del suelo no es una discriminación para algunos propietarios de suelo que posean este tipo de suelo en relación con otros del mismo ámbito, dado que, al menos en actuaciones sobre el suelo urbano no consolidado (lo que podríamos llamar los vacíos urbanos o los ámbitos en transformación) o sobre el suelo urbanizable (las ampliaciones de la ciudad), la adjudicación de parcelas a propietarios concretos se hace en función de la superficie de suelo que se aporta por cada uno de dichos propietarios y del valor en mercado del uso al que se destine la parcela en concreto. Dicho más comprensiblemente, si un propietario recibe en una reparcelación un uso de vivienda protegida (con precios limitados de venta o alquiler) y otro de vivienda libre, el de vivienda protegida recibe más metros cuadrados edificables que el de vivienda libre, de tal forma que el valor de los terrenos edificables que reciben por los metros cuadrados de suelo que han aportado sea el mismo.

3. Que los precios en que puedan venderse las viviendas protegidas no exijan un esfuerzo familiar inabordable.

Normalmente viene en señalarse entre un 30% (Ley de la Vivienda) y un 40% (estadísticas europeas) de los ingresos familiares como el valor máximo que una familia debería destinar a la vivienda.

4. Que el sector bancario se decida a financiar (o pueda) la promoción de vivienda protegida

para lo que los acuerdos tanto de mejora de los tipos de interés hipotecario como de avales sencillos y efectivos con las Administraciones Públicas sea una realidad y no la mera expresión de deseos políticos. En este punto parece todavía más perentorio que en otros la necesidad de una coordinación política desde la Administración Central del Estado con las Comunidades Autónomas y las ciudades que disponen de Leyes Especiales para encaminar la negociación necesaria con el sector financiero.

Una breve aproximación a esta necesidad de financiación quizás permita ver de manera más sencilla la **necesidad de un Gran Acuerdo de Financiación de la Vivienda.** Como queda señalado, el Banco de España valora en 600.000 viviendas asequibles las necesarias para 2025 y para 2039 las necesidades de vivienda para los nuevos hogares son de 3.690.000 viviendas.

Estas necesidades supondrían la construcción, rehabilitación o puesta en uso de 246.000 alojamientos por año (o 286.000 si intentamos amortizar el déficit actual). Suponiendo (a los solos efectos de hacer más evidente la necesidad de un acuerdo de financiación) que la media de la superficie construida de **las viviendas es de 90 m2 construidos, deberíamos construir o rehabilitar 331.500.000 de m2 en quince años (22.100.000 m2 /año)**. Estableciendo un valor medio de construcción, más suelo, más gastos administrativos de 2.000 €. /m2 (decididamente prudente), supondría una inversión total de **663.000 Millones de euros (44.200 M€. /año)** y si la financiación alcanza al 70% para el promotor **serían 464.100 Millones de euros en quince años (30.940 M. €/año)**. Es evidente que el cálculo que acabo de desarrollar es una aproximación grosera al conjunto de análisis precisos para determinar cuáles son las necesidades de financiación (diferentes valores de suelo, de construcción, administrativos, del tamaño de las viviendas entre diferentes CCAA e incluso entre ciudades, diferente capacidad de ahorro de las familias españolas por quintiles de la capacidad económica y por territorios, etc...), pero nos sitúa ante la magnitud del problema. El propio Banco de España nos informa del peso relativo del saldo de crédito inmobiliario comercial sobre el total del crédito: en Alemania alcanza el 10% y la media europea es de alrededor del 7%, pero en España no alcanza el 4,5%.

5. Que se potencie decididamente la colaboración público- privada en este campo.

El conjunto de viviendas protegidas que deberían construirse y que se han analizado en el punto anterior no pueden ser promovidas y construidas directamente por las Administraciones Públicas. Solo la existencia de **una Industria de la Construcción de Viviendas Protegidas** nuevas o rehabilitadas puede abordar cifras semejantes Y esta nueva industria de la construcción de viviendas protegidas no debe estar configurada solo por promotores inmobiliarios puros sino también por otras entidades del tercer sector y la economía social tales como organizaciones promotoras sin ánimo de lucro, promociones cooperativas, etc.... Y para que esta industria se desarrolle, los promotores inmobiliarios privados u obtienen una rentabilidad razonable de una promoción de vivienda protegida o bien son claramente apoyadas y alentadas por las Administraciones Públicas en el caso de aquellas Organizaciones sin ánimo de lucro.

6. Que se produzca la revisión generalizada de los módulos de venta y alquiler de la vivienda protegida en las diferentes CCAA es esta una acción imprescindible para que se construyan viviendas protegidas.

El valor medio en España de tasación de la vivienda protegida es de 1.166,8 €. /m2. Este valor se fija por las CCAA en los módulos de venta o alquiler de los diferentes tipos de viviendas protegidas y no permiten en la actualidad promover viviendas protegidas. Si la cifra que hemos utilizado para el cálculo de necesidades de financiación nos sitúa en unos costes de construcción más suelo y gastos administrativos (sin considerar gastos financieros y beneficio) de 2.000 €. /m2 (siendo muy prudentes como he comentado), es evidente que no se pueden promover viviendas cuyos costes pueden ser el doble de lo que se obtiene por ellas en venta. No debe caerse, en mi opinión, en la reflexión simple de que si se sube el módulo de venta se deja fuera a muchas familias que no pueden acceder a dichos valores. Como veremos más adelante, la mayoría de los hogares españoles no pueden acceder a la compra de una vivienda protegida y, por lo tanto su acceso a una vivienda digna debe ser mediante alquiler. Y si no se sube el precio del módulo sencillamente se seguirá sin construir viviendas protegidas desde el sector

privado dejando con ello sin posibilidades de vivienda digna a amplios sectores de la población que no alcanzan a los precios de la vivienda libre, ni en venta ni en alquiler.

7. Que se disminuyan los trámites administrativos y la burocracia inútil en la obtención de licencias, de calificaciones y de determinación de usuarios finales compradores o inquilinos.

Este es un factor de enorme peso en la decisión de abordar la construcción y venta de una vivienda protegida (en cualquier caso, la existencia de financiación, el valor del módulo en venta y el precio del suelo son los más importantes).

8. Que puedan barajarse en la construcción de viviendas protegidas requerimientos técnico-constructivos y de prestaciones que cumpliendo con total dignidad la comodidad de un alojamiento, su accesibilidad universal y los requerimientos de mejora de la eficiencia energética precisos para combatir el cambio climático, no precisen de tan elevados estándares técnicos o funcionales como los actualmente vigentes.

En Alemania este debate está totalmente abierto con el tipo edificatorio E que ha aprobado el Estado Federal de Baviera y que es de especial importancia para la vivienda digna pero barata.

9. Que la industrialización de elementos estructurales, de cerramientos y de unidades aislables (baños, cocinas, etc.) de la construcción sea una industria consolidada y extendida territorialmente, sustancialmente porque exista financiación a las viviendas en fábrica, porque la demanda de este tipo de elementos sea facilitada por las normas urbanísticas tanto en la rehabilitación de edificaciones existentes como en obra nueva y porque haya financiación especial al montaje de nuevas fábricas con sistemas de robotización de última generación (en cada momento histórico).

Si además, las Administraciones Públicas (en este caso Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) no aplican sus políticas de protección histórico-artística y arquitectónica desde la perspectiva de las necesidades de las políticas de vivienda, no será posible introducir la industrialización en gran parte de los cascos consolidados de nuestras ciudades. Un equilibrio inteligente entre protección e industrialización debe alcanzarse en las normativas de los Planes Urbanísticos Municipales.

De igual forma debe alcanzarse este equilibrio entre el diseño urbano y la industrialización de la edificación de tal manera que la concreción de los edificios que se deducen de los planes de desarrollo (planes parciales y especiales) permita una industrialización efectiva evitando soluciones de geometrías complejas y alardes volumétricos en los edificios destinados a viviendas protegidas.

10. Que exista un incremento muy notable tanto del número como de la formación profesional de operarios de la construcción, así como una mejora de sus condiciones laborales y salariales.

La industrialización no debe ser solo una mejora en los tiempos de construcción, en su calidad y (si finalmente se alcanza) de reducción de sus costes, sino de extensión del mundo laboral de la construcción en mucha mayor amplitud que la actual al mundo femenino por la actividad en talleres y robotizada que precisa la industrialización.

Pero dando por sentado que las circunstancias arriba descritas puedan llegar a cumplirse, ¿hasta qué estrato de la población podría llegar una política de vivienda que alentara la compra de vivienda protegida?

Con unos ingresos de la unidad familiar anuales de 29.400 €, (3,5 IPREM) y si la dedicación a la adquisición de la vivienda es del 30% de los ingresos anuales y con las condiciones actuales de hipotecas a 20 años (en una hipótesis de no dedicación de la vida al pago de la hipoteca), el máximo que la familia del ejemplo podría adquirir es una vivienda de 175.000 €, aproximadamente (siempre que tenga ahorrados 25.000 €.).

Aplicando estas hipótesis a la Comunidad de Madrid, la familia del ejemplo podría acceder a una vivienda libre de 62 m² construidos (aproximadamente 47 m² útiles) en el conjunto de la Comunidad de Madrid (cuyo precio medio de venta de viviendas libres es de 2830 €/m²) o de 50 m² construidos (38 m² útiles) en la capital (cuyo precio medio de venta de viviendas libres es de 3.492 €/m²). Las dificultades de este estrato para entrar en el mercado libre de vivienda son muy altas pero pudiera darse en muchas localidades españolas que sí pudieran acceder a dicho mercado.

Por lo tanto, entre 7,5 y 3,5 veces el IPREM (63.000 €. a 29.400€.) hay una capa muy amplia de la población con solvencia para acceder a la compra de viviendas libres o protegidas que debería poder ofertar el mercado privado de la promoción inmobiliaria en sus dos modalidades. Este estrato de los hogares (aproximadamente el 22%, esto es, 812.000 en los próximos quince años) es de tal dimensión que exige, como queda dicho, la participación de diferentes agentes inmobiliarios. Y para ello el sector público en su conjunto debe, en mi opinión, abordar la solución a las condiciones básicas que antes he descrito.

Las acciones para los estratos de la población por debajo el 2,5 IPREM

Pero con unos ingresos de la unidad familiar anuales igual o por debajo de 21.000 €, (2,5 IPREM) y con iguales hipótesis que en el ejemplo anterior, la familia de estos ingresos, no puede acceder a la compra de una vivienda.

Efectivamente, siguiendo con el ejemplo de la Comunidad de Madrid, los módulos de venta (para superficies útiles) de las viviendas protegidas, que han sido actualizados en este año de 2024, discurren entre 1.900 y 2.820 euros dependiendo de los municipios en que se construya la vivienda protegida y del tipo de la misma que se desarrolle. Con estos precios de compra-venta de la vivienda protegida, la familia del ejemplo podría adquirir desde 52 m² construidos (40 m² útiles) en el caso más barato hasta 35 m²

construidos (27m2 útiles) en el caso de mayor categoría de la vivienda protegida en las mejores ubicaciones de la Comunidad de Madrid lo que no son superficies que pudieran considerarse como dignas en la mayoría de los hogares. **Es decir, por debajo de los 21.000 €. anuales de ingresos familiares no cabe otra política para facilitar vivienda digna que el alquiler de la vivienda protegida.** Estoy hablando de esfuerzos máximos de alquiler de 525 euros/mes en la parte más alta del estrato y de 150 euros/mes en los hogares de ingresos de 6.000 €. /año. Es decir alquileres inexistentes en la gran mayoría de ciudades españolas para viviendas entre 80 y 120 m2 y en cualquier caso en aquellas ciudades en las que el Banco de España centra el problema.

El estrato de hogares por debajo del 2,5 IPREM (21.000 €/año) supone aproximadamente el 56 % de los españoles (2 Millones de hogares en los que se formen hasta el año 2039 y una cantidad mucho mayor si analizáramos las condiciones actuales de dignidad de muchas viviendas o la conveniencia de que muchos jóvenes pudieran emanciparse de sus familias en edades próximas a las de los europeos en igual situación). Este dato pone de manifiesto que hay una gran capa de la población trabajadora que no puede acceder, en el mercado privado de vivienda protegida (en el de vivienda libre ni se comenta), ni a la compra de una vivienda protegida ni a su alquiler.

En este estrato se centra el verdadero problema de proporcionar a las familias españolas una vivienda digna. Todas las políticas descritas anteriormente deben ser, en mi opinión, impulsadas y consideradas políticamente para entrar en una senda decidida que permita en un futuro cercano aproximarse al objetivo constitucional, pero todas ellas en funcionamiento no acabarían con el problema de proporcionar una vivienda digna a las capas más desfavorecidas de la población.

Ya he comentado que **un objetivo razonable de política de vivienda es acercarse al 8% de viviendas públicas en alquiler sobre el total de hogares en España en el año 2039 y que esta cifra supone la construcción de 103.000 viviendas públicas protegidas por año.**

Este ritmo no solucionaría el problema en 15 años (se necesitarían 138.000 viv. /año) pero si mejoraría extraordinariamente la difícilísima situación actual.

Este objetivo puede irse alcanzando paulatinamente mediante las siguientes acciones:

A. La cooperación público-privada consistente en la dedicación de todas las Administraciones Públicas a poner en disposición de la iniciativa privada o los organismos inmobiliarios sin ánimo de lucro, suelo barato o gratuito mediante fórmulas de “derecho de superficie” o “concesión administrativa de servicios” en concursos abiertos y transparentes que permitan la limitación de alquileres durante periodos muy amplios de tiempo, la selección de los arrendatarios por las administraciones públicas, la imposibilidad de modificación de las condiciones del arrendamiento durante el plazo de la concesión o el derecho de superficie, el adecuado mantenimiento y gestión de los edificios, y todo ello en el marco de unos beneficios razonables en el caso de los promotores privados (en los estratos más altos de esta categoría) y de políticas de apoyo para las entidades sin ánimo de lucro. Esta colaboración público-privada no es

posible sin la seguridad en la estabilidad de las concesiones, sin el acuerdo político de la conveniencia de dichas operaciones, sin la valoración de la reducción de costes en la edificación (con la implementación de algún modelo de vivienda similar al Tipo E alemán al que ya me he referido) y, sobre todo, sin la correspondiente financiación.

Y esta colaboración público-privada que ya se está desarrollando en algunas CCAA y en algunos municipios, se vería reforzada si, con carácter orientativo y coordinador, sin interferir en las competencias de Comunidades o Ayuntamientos, se pudieran consensuar unos Pliegos de Condiciones para la celebración de Concursos de Suelo para la construcción, explotación y mantenimiento de viviendas protegidas en alquiler con precio limitado que permitiesen similares condiciones para dichas viviendas en alquiler en cualquier municipio.

B. El incremento paulatino de la construcción pública directa para el incremento de los PATRIMONIOS PÚBLICOS DE VIVIENDA EN ALQUILER.

De acuerdo con los datos accesibles de las ciudades citadas en el informe del Banco de España, las cifras de viviendas de titularidad pública en alquiler (VPA) son las siguientes:

Madrid 24.920 VPA; Barcelona 11.500 VPA; Valencia 7.303VPA; Málaga 5.047 VPA y Alicante 750 VPA. El total de viviendas públicas en alquiler es, en el conjunto de estas ciudades, de 49.520 viviendas constitutivas de los diferentes Patrimonios Municipales de Viviendas en Alquiler. Con estos datos (cambiantes porque es cierto que las Administraciones Comunitarias y Municipales están en estos momentos inmersas en procesos de construcción de viviendas públicas en alquiler), el esfuerzo de coordinación, ordenación del suelo, organización de los procesos de promoción directa o de promoción encomendada por los concursos de derecho de superficie o concesiones administrativas, construcción, mantenimiento y gestión, es descomunal.

C. Siendo el suelo la materia prima necesaria para alcanzar el objetivo de proporcionar a los españoles una vivienda digna, no me parece un despropósito adoptar las medidas legislativas para que una parte muy importante de los Patrimonios Públicos de Suelo de todas las Administraciones Públicas que estén en clara situación de obsolescencia para las funciones que fueron adquiridos o construidos, se dediquen a la construcción de viviendas públicas de alquiler.

Sería relativamente sencillo disponer legalmente que los bienes en desuso de tantas y tantas Administraciones pasasen **gratuitamente** a las administraciones que se comprometieran a desarrollar en ellos viviendas públicas en alquiler.

Para este segmento de la población (aquel que está incluido en hogares cuyos ingresos anuales estén por debajo de los 21.000 €. /año), España deberá construir, rehabilitar o adquirir en los próximos 15 años 1.545.000 viviendas en alquiler limitado (las 103.000 viviendas /año ya señaladas).

Conclusiones

Con las limitaciones propias del enfoque urbanístico y constructivo que he dado a estas notas que no utiliza ni terminologías ni metodologías de carácter económico (con las que se suele abordar el análisis del problema de la vivienda en España), sí puede aventurarse que podría abordarse el objetivo de alcanzar, al menos en quince años, una vivienda digna para la mayoría de los hogares españoles si se dieran las siguientes circunstancias:

A. La industria de la promoción y construcción/rehabilitación de viviendas debe ser capaz de construir en los próximos quince años, al menos, **11.000 viviendas/año** para los segmentos de la población que se sitúan entre los 63.000 y 147.000 €. de ingresos familiares anuales totales, **51.600 viviendas /año** para los hogares situados en ingresos totales entre 29.400 €/año y 63.000 €/año y **100.000 viviendas/año** en alquiler subvencionado (por aportación de suelo barato o por otro tipo de subvenciones directas) para las capas de la población por debajo de 21.000 E./año de ingresos familiares totales. El total es de 2.439.000 viviendas en 15 años.

B. Para abordar las cifras anteriores es imprescindible disponer de suelo calificado y urbanizado para la construcción de viviendas. Ello exige un cambio radical de los mecanismos de clasificación y calificación de suelo que deben abordar CCAA y Ayuntamientos. Mientras estos cambios se producen, las Administraciones Públicas deben realizar un esfuerzo en acabar las tramitaciones urbanísticas de suelos en los que no esté concluida dicha tramitación, para poder iniciar ya un camino que nos debe conducir a velocidades de crucero de, al menos, 162.000 viviendas/ año.

C. El suelo destinado urbanísticamente a la construcción o rehabilitación de vivienda social asequible debe limitar su valor a un porcentaje del valor en venta de la vivienda. La cifra del 20% viene barajándose en algunas Administraciones y puede encajar en las posibilidades de promover vivienda protegida, siempre que, además, se revisen los módulos de venta o alquiler de dichas viviendas.

D. Una Industria de la Vivienda Protegida Asequible debe consolidarse tanto en términos de industrialización pesada, de especialización de la mano de obra, como de explotación y mantenimiento de complejos de viviendas en alquiler.

E. Debe alcanzarse un GRAN PACTO PARA LA FINANCIACIÓN de este volumen constructivo.

F. Las Administraciones Públicas deben ampliar los PARQUES DE VIVIENDA PÚBLICA EN ALQUILER, al menos para llegar en 15 años al 8% de los hogares previsibles en 2039 y, aun así, ello supondría la mitad del porcentaje que algunos países europeos relevantes destinan a las viviendas públicas en alquiler.

Las reflexiones que se han hecho en estas notas están llenas de incógnitas y de hipótesis de difícil constatación pero al menos ponen sobre la mesa de una manera razonablemente ordenada muchas de las actuaciones que es necesario abordar en este GRAN PROBLEMA DE ESTADO. La conclusión básica de ellas es que no puede abordarse el problema por una sola Administración o por actuaciones legislativas descoordinadas de diferentes Administraciones o planteando solo la acción pública directa. Debe empezar a formarse un engranaje bien engrasado entre Administraciones, sector financiero, promoción inmobiliaria privada, sector de la construcción, sector técnico de la construcción, promoción inmobiliaria del tercer sector y usuarios, que concluya en un GRAN PACTO NACIONAL POR LA VIVIENDA.

Madrid, septiembre de 2024

Enrique Bardají Álvarez

Arquitecto y Urbanista

Ex Gerente de Urbanismo de Madrid

Ex Consejero Delegado de la Empresa Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Madrid

