



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA



ADE

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y
DIRECCIÓN DE EMPRESAS. UPV

Medidas legales y sociales para hacer efectivo el derecho al acceso y disfrute de una vivienda digna y adecuada

*GRADO EN GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA*

Curso 2017-2018

**Presentado por: Adolfo Miota Pizarro
Tutor TFG: Pablo Amat Llombart
Valencia, julio 2018**

ÍNDICE

1. EL DERECHO A LA VIVIENDA	5
1.1 Introducción: el derecho a la vivienda	5
1.2 Sujetos del derecho a la vivienda	6
1.3 Elemento objetivo del derecho a la vivienda	9
a) Aproximación introductoria	9
b) Consideración ambiental y social de la vivienda	10
c) El alojamiento y la vivienda	12
d) Dignidad y adecuación	13
1.4 El contenido del derecho: el disfrute de la vivienda	15
a) Su sentido personal	15
b) Límites	16
1.5 La eficacia del derecho a la vivienda	17
a) Derecho subjetivo y principio objetivo	17
b) La función orientadora, limitativa y atributiva de su proclamación constitucional	18
2. EL ACCESO Y DISFRUTE DE LA VIVIENDA	22
2.1 Introducción	22
2.2 Origen	25
2.3 Antecedentes legales: De las leyes de casas baratas a la “ley salmón”	26
2.4 La vivienda protegida en el franquismo	27
3. EL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA A FINALES DEL SIGLO XX Y EN EL SIGLO XXI	28
3.1 Accesibilidad y esfuerzo	28
3.2 Sobreendeudamiento	30
3.3 Sobreesfuerzo para el acceso a la vivienda en el contexto europeo	31
3.4 Endeudamiento e hipotecas	32
3.5 Ejecuciones hipotecarias y desahucios	34
4. POLÍTICAS E INSTRUMENTOS EN MATERIA DE VIVIENDA	37
4.1 Las áreas de intervención de la política pública en vivienda	37
4.2 El gasto público en vivienda	39
a) La cuantía del gasto	39

b) La estructura y destino del gasto	43
5. LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO A LA VIVIENDA POR PARTE DE LOS PODERES PÚBLICOS: EL PLAN DE VIVIENDA 2018-2021	45
5.1 Introducción	45
5.2 Objetivos del Plan Estatal de Vivienda	46
5.3 Ayudas	46
5.3.1 Ayuda al alquiler de vivienda	47
a) Objeto de la ayuda	47
b) Beneficiarios y requisitos	49
c) Alcance de la ayuda y tramitación	50
d) Procedimientos	51
5.3.2 Ayuda a los desahuciados	52
a) Objeto de la ayuda	52
b) Beneficiarios	52
c) Fondos de vivienda alquiler social	53
5.3.3 Ayuda a jóvenes	57
a) Objeto	57
b) Beneficiarios y requisitos	57
c) Alcance de la ayuda: convocatoria pública	60
5.3.4 Fomento de vivienda para mayores/discapacitados	61
a) Objeto del programa y modalidades de vivienda	61
b) Beneficiarios	62
c) Características y elementos esenciales	62
6. CONCLUSIONES	65
BIBLIOGRAFÍA	67

1. EL DERECHO A LA VIVIENDA

1.1 Introducción: el derecho a la vivienda

El presente trabajo, dentro del marco de los derechos humanos, abordará los derechos en materia de vivienda y trataremos los conceptos relacionados con una vivienda digna y adecuada.

La sociedad española ha vivido una crisis económica desde 2008 hasta 2014. La crisis, sumado a que una gran mayoría de españoles invirtieron sus ahorros en la compra de viviendas construidas en la época del “boom inmobiliario”, provocó inestabilidad y muchas dudas relativas al futuro del país y de Europa. Se generó negatividad y desconfianza en la población que mostró su descontento con la clase política del país a través de manifestaciones como la del 15-M. Este no fue uno de los únicos sucesos, habitualmente ocurren situaciones de gran gravedad pero que no reciben tal repercusión como son los desahucios.

El ser humano siempre ha tenido la necesidad instintiva de buscar un refugio, pero los tiempos afortunadamente han cambiado y no se producen conflictos para conseguir una vivienda segura, asequible y habitable al menos en las sociedades más avanzadas. Vivir en un Estado de Derecho supone en principio, que la Ley protege derechos como una facilidad en todo tipo de ámbitos puesto que los derechos son instrumentos dirigidos a proteger necesidades o intereses vitales de las personas.¹

En España, el derecho a la vivienda constituye un principio rector de la política social y económica. El artículo 47 de la Constitución Española de 1978 afirma que: *Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.*

¹ PISARELLO, G. (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona: Icaria, p. 23.

Este derecho no sólo supone la provisión de viviendas de protección oficial sino también el cumplimiento de otras obligaciones estatales no necesariamente costosas económicamente: desde el reconocimiento de la seguridad jurídica y la anulación de las cláusulas abusivas en los contratos de alquiler, hasta la prohibición de desalojos arbitrarios.

El problema se plantea con la aplicación de este derecho, ya que no todos los Estados realizan una adecuada distribución de la riqueza, y esto genera una inestabilidad social muy alta. Según datos de las Naciones Unidas, de los 6.000 millones de habitantes del planeta, unos 2.800 viven con menos de 2\$ al día y 1.500 con menos de 1\$. Sin embargo, la inestabilidad económica también está presente en los países desarrollados, como es el caso de Estados Unidos, en el que un 12% de la población vive en situación de pobreza, existiendo gente “sin techo”. También en la UE se calcula que existen 50 millones de personas por debajo del umbral de pobreza, 30 millones se encuentran mal alojados y entre 3 y 5 millones de personas “sin techo”.²

1.2 Sujetos del derecho a la vivienda

En el artículo 47 de la Constitución Española se atribuye el derecho al disfrute de una vivienda a todos los españoles. Dicha restricción subjetiva está presente en otros artículos del Título I, que atribuyen a los españoles la igualdad ante la Ley (art. 14), derecho a elegir libremente residencia y circular por territorio nacional (art. 19), el derecho de petición (art. 29), etc.

No obstante, otros derechos son asignados en la Constitución de forma ilimitada a todas las personas, sean españoles o extranjeros. Y no sólo las libertades públicas clásicas (libertad de expresión (art. 20), honor, intimidad y propia imagen (art. 18), sino también derechos de prestación de tercera generación situados en el Capítulo III del Título I y conectados con el derecho a la vivienda (derecho a la cultura) (art. 44), derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45).

² PISARELLO, G. (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona: Icaria, pp. 30,31 y 32.

Esta restricción subjetiva se debe a que, la doctrina de ámbito científico y la jurisprudencia constitucional relativizaron los pronunciamientos empleados en los preceptos del Título I de la Constitución para determinar su ámbito subjetivo de aplicación, primando una interpretación finalista y sistemática de la norma sobre su interpretación literal.

A ello contribuyen tanto el desarrollo estatutario y legal como el contexto internacional. Tal y como ocurre con la educación o la salud, la vivienda constituye una necesidad básica de todas las personas y se debe recordar que los inmigrantes con poca capacidad económica se sitúan en colectivos con un gran riesgo de exclusión residencial. Por ello debemos de tener presente que la vivienda constituye uno de los Derechos Humanos reconocidos por Naciones Unidas en su Carta de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que lo proclaman en relación con toda persona.

Los Estatutos de Autonomía también han consagrado el derecho a la vivienda, aunque mediante fórmulas diferentes, como la del Estatuto catalán (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), que atribuye el derecho a “personas que no disponen de los recursos suficientes”, mientras que el Estatuto de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 abril) se refiere a “los ciudadanos valencianos”, cuando la ciudadanía viene dada por la nacionalidad española y la vecindad administrativa por residir en alguno de los municipios de la Comunidad Autónoma. En el Estado se atribuye el derecho a la vivienda a “todos los ciudadanos” según el Texto refundido de la Ley de Suelo aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, 30 octubre.

Por su parte, el R.D. 106/2018, 9 marzo por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 regula en su artículo 7 el apartado de beneficiarios, lo que supone la designación de cada uno de los sujetos susceptibles de ser subvencionados.

Por tanto, los sujetos titulares del derecho a la vivienda son: los españoles, los extranjeros comunitarios, extranjeros no comunitarios y personas jurídicas.

- a) Los españoles: El requisito único se basa en ser persona física que posea la nacionalidad española.

- b) Extranjeros comunitarios: es necesario que pertenezcan a alguno de los Estados miembros de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o Suiza.
- c) Los extranjeros no comunitarios: aquellos no nacionales de alguno de los Estados miembros de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o Suiza y por ello deben tener residencia legal en España para su consideración como sujeto apto para las ayudas. No obstante, el derecho a la vivienda permite el acceso a ésta.
- d) Personas jurídicas: Deberán acreditar o declarar expresamente en su solicitud que se encuentran debidamente constituidas, según la normativa que les resulte de aplicación.

Es importante no confundir el requisito de la vecindad administrativa en el ámbito territorial, con el propósito de obtener beneficios de la acción administrativa, con la exigencia de la nacionalidad española. Los ciudadanos de la Unión Europea que fijen su residencia en España deben poder acceder a beneficios políticos en materia de vivienda en igualdad de condiciones que los españoles, debido al principio de la libre circulación de personas.

El criterio para los extranjeros no ciudadanos de la UE es similar aunque más restrictivo, puesto que “los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles”.

La diferencia de trato entre los residentes ordinarios y los de larga duración no se considera incompatible con la concepción del derecho a la vivienda como un derecho de la persona, puesto que no todos tienen el mismo derecho a residir ni las mismas necesidades de residencia en nuestro país, y el principio de igualdad no exige tratar de forma igual a aquellos que se encuentran en circunstancias diferentes o dispares.³

³ CABALLERÍA, M. (2011). *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*. Madrid: Iustel, pp. 15,16,17,18 y 19.

1.3 Elemento objetivo del derecho a la vivienda

a) Aproximación introductoria

En el mundo actual el acceso a la vivienda está concebido como un problema real en la sociedad, puesto que supone un aspecto muy importante en la construcción del espacio personal y social de cada individuo.

La dotación de vivienda se encuentra presente en muchos lugares y áreas de la geografía española, pero no obstante, pese a que España esté considerada como un país desarrollado, las cifras de infravivienda son de gran importancia, puesto que los pensionistas, los inmigrantes, jóvenes, discapacitados, desempleados y aquellos ciudadanos que integran sectores que muestran una cierta debilidad o carencia de adaptabilidad en la sociedad, viven a veces en condiciones inaceptables o el mal mayor lo evita el colchón de la ayuda que ofrecen gratuitamente tanto organizaciones públicas, privadas o así como los propios familiares.

Conocemos que este problema en la actualidad sigue siendo aún más grave en otros países menos desarrollados. En todo caso, no disponer de una vivienda digna y segura puede afectar al desarrollo individual del ser humano.

El uso de un alojamiento en óptimas y buenas condiciones sigue siendo para muchos algo realmente imposible, con lo que el problema de la vivienda continúa estando presente en la actualidad, como en el anterior siglo XX. En España el problema de la vivienda se plantea para aquellos ciudadanos conscientes de sus dificultades, unas veces presentándose como un bien de consumo muy costoso y por ello inaccesible para grupos de bajos ingresos económicos, y en otras ocasiones, debido a que los inmuebles son deficientes, aparecen vacíos y sin habitar, imposibilitando la adquisición de los mismos.

Se hace evidente que la vivienda construida por los promotores inmobiliarios privados, es inalcanzable para los salarios de una parte de la población, lo que conlleva a que esta, perteneciente a las capas sociales más bajas, se oriente en la búsqueda y adquisición continuada de Viviendas Sociales de Protección Oficial;

conclusión que ha resultado, tras el análisis que ha verificado la existencia de las familias que dedican en ocasiones cerca de la mitad de sus rentas salariales, concretamente en España el 48%, al pago de la vivienda, frente a un 30% que se considera razonable.

Muchas de estas familias, ni aun dedicando ese porcentaje de sus rentas, y endeudándose para treinta años, pueden adquirir la vivienda soñada. Los que lo han hecho en esas condiciones, pueden verse afectados en el futuro por cualquier pequeño cambio en la coyuntura económica, que les impedirá pagar la hipoteca comprometida y les hará perder la vivienda.⁴

Por ello mismo debemos prestar especial atención al elemento objetivo del derecho a la vivienda para así conocer los puntos relevantes que conforman la vivienda en el plano jurídico. En ese sentido, procederemos a analizar los siguientes elementos: la consideración ambiental y social de la vivienda; el alojamiento y la vivienda; y por último la dignidad y la adecuación.

b) Consideración ambiental y social de la vivienda

La Constitución se refiere a la vivienda en su artículo 47 como el hábitat de la persona. El derecho a la vivienda está sistemáticamente ubicado dentro de la Constitución ambiental, es decir, el bloque formado por los artículos 45 y 47 de la Constitución, que empieza proclamando el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, sigue ocupándose del uso racional de los recursos naturales, del medio artificial, cuando protege el patrimonio cultural, y por último, proclama el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

El bloque de los artículos 45 y 47 de la CE cobra pleno sentido si se tiene en cuenta la vivienda como el medio más inmediato de la persona, el medio o entorno en el que disfruta de su intimidad individual y personal y el más conectado con el valor de la dignidad.

⁴ ZARAGOZA, A. (2007). *La vivienda social de protección oficial: régimen legal y administrativo: innovación jurídico-social sobre la regularización a favor de los "ocupas" de VPO*. Sevilla: Alfar, pp. 19,20 y 21.

La relación entre derecho al medio ambiente y derecho a la vivienda supone una coordinación entre políticas de vivienda y de urbanismo, o más genéricamente entre políticas de vivienda y política ambiental y rural. En España y en otros países de nuestro entorno se ha llegado a la conclusión de que las actuaciones de dotación que suponen la mejora y renovación urbana de la actualidad que tienen por objeto antiguas urbanizaciones para crear viviendas protegidas del pasado, constituyen una medida acertada.

Debemos destacar que el objeto del derecho del artículo 47 de la Constitución no es la vivienda como bien de inversión sino como bien de uso, más en concreto para residencia habitual. El objeto del derecho es que todos dispongan de una vivienda, no de dos o más viviendas, ya que el uso y disfrute que se protege es el de la propia vivienda habitual (aquella que conforma la primera residencia de la persona).

No quiere decir que inversión y uso sean incompatibles, puesto que una casa puede cumplir con ambas funciones simultáneamente, pero sí que tienen características diferenciales como bienes económicos y jurídicos y por ello es necesario diferenciarlos. Por el contrario, existen riesgos, ya que tal y como ocurrió durante el boom inmobiliario entre 1997 y 2007 podrían aumentar los precios de la vivienda debido a la especulación. Y es que la crisis anteriormente citada fue provocada por una orientación a la demanda de inversión, turística o de segunda vivienda. Mientras tanto, la vivienda protegida no hacía otra cosa que disminuir durante aquel período y hasta hace poco tiempo.

La vivienda habitual constituye un bien de primera necesidad, y la falta de esta debe ser subsanada por el Estado. Dicho enfoque social es el principalmente planteado por las declaraciones internacionales y supranacionales de los derechos humanos: en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas se enuncia el derecho a la vivienda junto al derecho a la alimentación, el vestido, la asistencia sanitaria y los servicios sociales, concebidos todos ellos como elementos del derecho más general “a un nivel de vida adecuado”. Análogamente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

proclama en su artículo 11 “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluidos alimentación, vestido y vivienda adecuados”.⁵

c) El alojamiento y la vivienda

Existen varios tipos de bienes inmuebles que pueden llegar a satisfacer la función de residencia o de alojamiento. Las personas pueden alojarse en inmuebles sin necesidad de ser edificaciones, como en vehículos terrestres como las caravanas, embarcaciones marítimas, campamentos, etc. También cabe recalcar que cuando se trata de una edificación también existe una gran variedad de tipos, como las viviendas unifamiliares, plurifamiliares, residencias o incluso edificaciones cuyo uso es más amplio que el residencial y se encuentra integrado por instituciones penitenciarias, hoteles, hospitales, etc.

El término “vivienda” contenido en la Constitución no coincide con el de “alojamiento”, puesto que la vivienda tal y como la conocemos implica el uso de la edificación. Es un concepto compuesto por un elemento funcional, como es el uso residencial y otro de tipo físico, como es la edificación en sí. Si nos inspiramos en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, la definimos como toda edificación fija destinada a que residan en ella personas físicas o utilizada con este fin, incluidos los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos que están vinculados al mismo, si acredita el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad que fija la presente ley y la normativa que la desarrolle y cumple la función social de aportar a las personas que residen en ella el espacio, las instalaciones y los medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación.

En definitiva todo edificio o elemento del mismo funcionalmente apropiado para ser habitado por una o más personas puede ser considerado vivienda a los efectos jurídico-constitucionales que nos ocupan, también las residencias o alojamientos colectivos en edificios con servicios comunes.⁶

⁵ CABALLERÍA, M. (2011). *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*. Madrid: lustel, pp. 21,22,23,24 y 25.

⁶ CABALLERÍA, M. (2011). *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*. Madrid: lustel, pp. 26 y 27.

d) Dignidad y adecuación

Como puntos de partida, debe tenerse en cuenta que el término dignidad evoca un concepto abstracto, mientras que la adecuación es una característica relativa. Los requisitos de la dignidad son generales, ya que todos somos igualmente dignos: una vivienda se dice que es digna cuando tiene unas condiciones, una superficie, unas instalaciones y unos servicios mínimos que la hacen apta para cumplir con su función residencial. Sin embargo, una vivienda tan sólo se considera adecuada siempre y cuando se adapte a las necesidades concretas de la persona, familia o grupo que la habita. Por ejemplo, en el caso de una familia numerosa deberá contar con una superficie y espacio mayores o en el caso de una persona con movilidad reducida deberá disponer de una casa con unas más avanzadas instalaciones en cuanto a circulación y accesibilidad para así poder cubrir sus necesidades diarias de la forma más adecuada y equitativa posible.

La adecuación requiere de su adaptación a las necesidades de todos, las cuales son muy diversas entre ellas y cambiantes a lo largo de la vida individual y familiar. Cuando una vivienda alberga a un individuo o familia, su adecuación requiere que sus usuarios puedan ejercer el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18 CE), y en consecuencia, la vivienda deberá constituir un edificio en condiciones físicas de aislamiento capaces de permitir dicha intimidad. Por ello las prestaciones residenciales en forma de alojamientos colectivos deberán reservarse para situaciones de necesidad y, por tanto, ser simplemente temporales para dar satisfacción al derecho que venimos estudiando.

En la actualidad se presentan casos de personas sin hogar por carecer de medios para conseguirlo en el mercado o debido a algún tipo de trastorno psíquico o de exclusión residencial, jóvenes con pocos ingresos que no pueden emanciparse ni siquiera mucho tiempo después de la mayoría de edad o personas de la tercera edad que necesitan de una vivienda adaptada. En este tipo de casos existe una situación de necesidad la cual requiere de asistencia y prestaciones sociales del régimen público a las que se refiere en el artículo 41 de la Constitución Española. En varias ocasiones las prestaciones realizadas a este tipo de sector no son efectuadas por el grupo administrativo destinado a los servicios de vivienda, sino por los servicios

sociales, al menos de forma temporal, con el objetivo de superar la situación de necesidad aludida. Debemos afirmar que ello tiene sentido, puesto que en numerosos casos la prestación ni puede ni debe limitarse al elemento residencial, sino incluir servicios con carácter socio-sanitario.

En cuanto a las necesidades generales de la persona, la Constitución Española establece derechos de prestación como la educación (art. 27), la salud (art. 43) o la vivienda (art. 47). El alcance de estos preceptos es diverso, pues la educación por ejemplo constituye un derecho fundamental de la Sección 1ª del Capítulo II. Además, el mandato de servicio público tiene un grado de determinación decreciente, pues para el caso de la educación se manda a los poderes públicos crear centros docentes; en materia de salud, se exigen prestaciones y servicios necesarios, mientras que para el caso de la vivienda únicamente se manda promover las condiciones necesarias.⁷

El objeto del derecho a la vivienda no hace referencia únicamente al hecho de que cualquier persona pueda disponer de cuatro paredes y un techo en el que encontrar un refugio. Supone el acceso a un hogar seguro en el que vivir con la dignidad y tranquilidad suficientes.

En consecuencia, los elementos que integran el objeto del derecho a la vivienda, partiendo de ésta como concepto son: una vivienda digna; adecuada; habitual y residencial.

- a) Concepto: la vivienda es una edificación cuya principal función es ofrecer refugio y habitación a las personas, protegiéndolas de las inclemencias climáticas y de otras amenazas. El concepto de vivienda tiene muchas variaciones dependiendo del tipo de vivienda que se trate (apartamento, mansión, chalet...).
- b) Digna: según la RAE se refiere al hecho de “que pueda aceptarse o usarse sin mancillar la reputación”. El comité de derechos económicos, sociales y

⁷ CABALLERÍA, M. (2011). *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*. Madrid: Iustel, pp. 28, 29 y 30.

culturales afirma que se trata de un lugar protegido o construcción acondicionada donde pueden vivir personas con seguridad, paz y dignidad.

- c) Adecuada: “apropiado para alguien o algo”. El derecho a una vivienda adecuada abarca varias libertades como la protección contra el deshaucio o desalojo forzoso, derecho a la privacidad, de elegir residencia determinando dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación.
- d) Habitual: una vivienda habitual es aquella que viene siendo ocupada con efectividad por sus usuarios. Se entenderá que existe habitualidad siempre y cuando la vivienda permanezca ocupada por más de seis meses continuados en el término de un año, salvo que medie autorización para que no sea ocupada temporalmente.
- e) Residencial: según la RAE se encuentra definido como “área urbana: destinada principalmente a viviendas de cierta calidad”.

De esta forma, cumpliendo con los elementos explicados, los cuales componen el objeto de derecho a la vivienda y que por lo tanto, son necesarios para poder considerar una vivienda como tal, es relevante analizar el contenido de este derecho.

Así, además de los factores que componen el objeto, se ahondará también en el contenido referido, en este caso, al disfrute de la vivienda.

1.4 El contenido del derecho: el disfrute de la vivienda

a) Su sentido personal

El derecho del artículo 47 de la CE se fundamenta en el goce personal, no supone el tráfico patrimonial. Dicho de otra forma, el significado de disfrutar en el art. 47 es gozar del uso, no explotar económicamente para recibir frutos o rentas de la cosa. A partir de ello surgen dos consecuencias.

El derecho se configura constitucionalmente a primera vista como un derecho típico de prestación y no como un derecho de libertad. Se puede comprobar en el segundo apunte del artículo 47, según el cual los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas que se requieran para así hacer efectivo este derecho. Ello no significa que no tenga también una dimensión de libertad, consistente

en el derecho a no ser inquietado en el disfrute pacífico de una vivienda digna y adecuada. La otra consecuencia es que la efectividad del derecho no pretende adquirir la propiedad de la vivienda habitual ni otro derecho, sino en su disfrute real por cualquier título jurídico, entre los cuales la propiedad es sólo una opción. El disfrute a la vivienda definido en la Constitución Española no requiere su propiedad sino su posesión pacífica que asegure un uso privativo.

Lo dicho supone un contraste con el derecho constitucional italiano, ya que la Constitución italiana no proclama el derecho a disfrutar, pero sí favorecer el acceso al ahorro popular para obtener la propiedad de la vivienda. La doctrina italiana diferencia entre “propiedad de la vivienda”, “derecho a la vivienda” y “propiedad de la casa”. Debemos añadir que de estas tres diferencias señaladas la Constitución Española se ocupa de la segunda. También la Constitución Portuguesa de 1976 en su artículo 65, cuyo apartado segundo afirma que el acceso que debe estimular el Estado puede ser “a la vivienda propia o arrendada”.

El TC afirma por su parte, que el artículo 47 de la CE protege a los arrendatarios de las viviendas y justifica el acotamiento del derecho de propiedad del arrendador en que consiste la obligación por parte de éste de mantener la prórroga forzosa establecida en el contrato de arrendamiento previamente firmado por ambas partes. Por consiguiente, el derecho a la vivienda no sólo es distinto del derecho de propiedad sobre la vivienda, sino que lo limita cuando se reúnen diversos titulares sobre un mismo bien.

b) Límites

El derecho a la vivienda posee unos límites que deben respetarse. Se sitúa entre el interés general y “los derechos de los demás”, los cuáles son fundamentos del orden político y de la paz social, aún más cuando se trata de un derecho de configuración legal.

En nuestro ordenamiento las declaraciones de estos límites legales son diversas. Se encuentran en el Derecho civil y en el administrativo. La expropiación forzosa es una de las leyes empleadas por la legislación urbanística con fines de dirección en materia edificatoria y urbanizadora. Pese a dicha implementación de la ley no

debemos ignorar la existencia de los derechos de retorno y de realojo de aquellos que tengan su vivienda dentro del objeto de expropiación. Tal y como indica la Ley de Propiedad Horizontal, en su artículo 7.2, el juez puede decretar la desposesión del derecho al uso y disfrute de la vivienda. Ésta privación será por un tiempo no superior a tres años al propietario del inmueble o al ocupante, siempre y cuando se realicen actividades prohibidas en los estatutos o que transgredan las disposiciones generales.

Como se puede apreciar, los sujetos pueden llegar a ser privados de forma legal e incluso mediante la fuerza del disfrute de su vivienda habitual. No obstante, se debe añadir que las leyes someten esas posibilidades a requisitos garantistas como el requerimiento fidedigno del artículo 7 de la Ley de Propiedad Horizontal.⁸

1.5 La eficacia del derecho a la vivienda

a) Derecho subjetivo y principio objetivo

La Constitución Española considera el disfrute de una vivienda digna y adecuada como un derecho subjetivo, es decir, no sólo como un principio objetivo del ordenamiento. Puede confirmarse que todos los bienes jurídicos del Título I de la Constitución Española tienen una dimensión subjetiva y objetiva a su vez. La dimensión objetiva de los derechos fundamentales y libertades públicas de la Sección primera del capítulo II, como los derechos constitucionales ordinarios de la Sección segunda, fueron resaltadas por el Tribunal Constitucional.

La barrera implantada por la propia doctrina entre los principios objetivos y derechos subjetivos del título I de la Constitución ha de ser derribada y debe levantarse entre los derechos de libertad, participación y prestación. Ello no significa que todos los bienes jurídicos puedan confundirse ni que coincida su eficacia jurídica. La consideración de la vivienda como derecho y no sólo como principio constitucional requiere precisar el alcance de su eficacia en relación con la parte organizativa de nuestra Constitución.

⁸ CABALLERÍA, M. (2011). *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*. Madrid: Iustel, pp. 31, 32, 33, 36 y 37.

Según la Constitución, los derechos del capítulo III del título I son derechos *in fieri*, es decir, derechos de configuración legal. Es el legislador quien debe determinar su objeto, sujeto, alcance y contenido y por ello posee un amplio margen de apreciación. La no determinación de su contenido constitucional viene explicada por su carácter relativo: consisten esencialmente en una prestación cuyo alcance está condicionado espacial y temporalmente por el grado de desarrollo socio-económico, por las prioridades de recursos personales, materiales y financieros de los poderes públicos y por las prioridades que ellos fijen en su administración para los diversos fines del interés general. Por esto mismo el contenido de los derechos no puede ser determinado en principio por el constituyente, sino que necesita una constante modernización por los poderes públicos.

b) La función orientadora, limitativa y atributiva de su proclamación constitucional

La Constitución está poniendo límites a las potestades legislativa y reglamentaria cuando enuncia el disfrute de la vivienda como un derecho. Debemos de comprender que se está impidiendo que desplieguen efectos retroactivos las disposiciones generales que lo limiten o pueda llegar a ser afectado por un Decreto-ley (art.86 CE).

No debemos de confundir la irretroactividad con la irreversibilidad del derecho a la vivienda, ya que una cosa es que el legislador pueda de una forma legal restringir *pro futuro* el contenido de un derecho de prestación proclamado constitucionalmente y otra que pueda hacerlo de forma arbitraria, retroactiva o discriminatoria, vetado no sólo por el artículo 47 de la Constitución sino por los artículos 9.3 y 14 en conexión con aquel.

Pese a que el TC comenzara negando que la mención al artículo 9.3 pudiera dar lugar a confusión con la doctrina de los derechos adquiridos y manifestara que debe entenderse referido únicamente a los derechos fundamentales y libertades públicas del Título I de la propia Constitución, el Alto Tribunal ha sumado los derechos situados “en la esfera general de protección de la persona”, frase con la que se debe entender incluido el derecho a disfrutar de una vivienda. También debemos recalcar que el derecho a la vivienda despliega un efecto directivo o informador de las actuaciones

de los poderes públicos, puesto que la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de todos los poderes públicos han de ser advertidas y por su respeto en relación al artículo 53.3 de la constitución española.

En relación al efecto informador sobre la legislación positiva, la Constitución contiene un mandato dirigido al legislador con el objetivo de determinar un derecho subjetivo. Un mandato que ha configurado el fomento del acceso a la vivienda, planes estatales de vivienda y autonómicos que conforman un conjunto de ayudas a la vivienda, pero no reales derechos subjetivos como son aquellos que fundamentan otro tipo de políticas de tipo social, como son la sanidad o la educación.

La desemejanza entre estos dos tipos de acción administrativa de prestación tiene una simple incidencia sobre la situación jurídica de los ciudadanos. En una prestación objetiva únicamente se precisa establecer de un modo no discriminatorio ni arbitrario las condiciones para el acceso a la misma. Los planes estatales y autonómicos de vivienda (por ejemplo) promueven subvenciones a compradores, inquilinos etc... Las subvenciones se limitan por los objetivos de financiación con los créditos y el presupuesto proporcionados cada año. Cuando estos créditos hayan llegado a su fin, se pospondrá la estimación de las solicitudes sobrantes empleando métodos de selección como el uso de baremos, prioridad en el tiempo o sorteos entre los propios litigantes de vivienda.

Dentro de una prestación constituida como derecho subjetivo pleno, los titulares del derecho han de ver concedida dicha ayuda dentro de un periodo máximo justo desde su solicitud, y tener expedito el procedimiento de recurso administrativo y el amparo judicial. Con ello se pretende indicar que la norma no únicamente asigna a la Administración una simple obligación de intermediar con los medios, sino también una auténtica obligación de obtener un resultado (entre ellos asegurar una prestación monetaria o de material a ciertos colectivos). Teniendo en cuenta las restricciones monetarias del propio Estado, estos derechos subjetivos de prestación no se encuentran identificados de una forma universal, sino que van dirigido a grupos concretos como son las personas sin techo o los jóvenes con pocos ingresos.

Respecto al efecto informador del derecho a la vivienda sobre el ejercicio judicial, el análisis acorde a la Constitución exige la interpretación lata de las normas que lo amplíen y la interpretación precisa de los preceptos que lo limiten, que asimismo nunca serán capaces de desplegar una eficacia retroactiva.

Por último debemos añadir que desde una visión de la Constitución organizativa, el derecho a la vivienda como un verdadero derecho constitucional supone una competencia exclusiva del Estado con el fin de normalizar las condiciones principales de la igualdad en su ejercicio, al amparo del título 149.1.1ª de la Constitución. En cuanto al resto, la facultad para legislar recae en las Comunidades Autónomas, al asumir competencias referentes a la vivienda.

Dentro de una perspectiva de Derecho comparado, el derecho a la vivienda comenzó a configurarse a través de la comparación del derecho europeo en el que fue abriéndose camino la legislación. Así, encontramos:

El derecho francés, en el que la ley nº 2007-290, del 5 de marzo de 2007 que instaura el derecho de alojamiento exigible y a su vez acepta varias medidas en favor de la cohesión social, se encarga a su vez de garantizar el derecho a un hogar digno e independiente a quien no disponga de las condiciones de acceso.

En el Reino Unido, el derecho referente al alojamiento de colectivos sin hogar fue precursor al resto. Debido a la concepción de la Seguridad Social durante el siglo XX, se puede atribuir a la National Assistance Act de 1948 la primera imposición de la correlativa obligación de alojamiento temporal a las autoridades locales. Más tarde esta prestación pasaría del tramo de seguridad social al de vivienda gracias a la Housing Act de 2001 y la Homeless Ness Act de 2003, que reconocen a las personas sin hogar el derecho a un alojamiento temporal y a los que tienen una necesidad prioritaria y carecen de hogar de forma no intencionada, un derecho a un alojamiento permanente.

En el caso español, la legislación hasta hace poco tiempo únicamente se limitaba a recordar el derecho constitucional a la vivienda para configurar el régimen jurídico de la acción administrativa a su servicio. Por ello mismo, la primera ley que cabe

afirmar que ofrece un desarrollo legal al derecho, avanzando en su configuración y delimitación como tal derecho subjetivo, es la Ley 8/2007, del 28 de mayo, de Suelo, posteriormente incorporada al Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, del 20 de junio y hoy incluidas en el RDL de 2015.

2. EL ACCESO Y DISFRUTE DE LA VIVIENDA

2.1 Introducción

Durante el período que abarcó la segunda mitad del siglo XX, la política española de vivienda se ha encargado del acceso a la vivienda, igualmente que el urbanismo de la urbanización de nuevo suelo, medidas las cuales han sido consideradas como políticas desarrollistas para un país en un momento de auge y desarrollo.

Dicha etapa fue caracterizada por una fuerte migración del campo a los núcleos urbanos, lo cual supuso un encarecimiento de la vivienda y a su vez el exceso de demanda excluyó a amplias capas de la población. En España, con el paso del tiempo, el aumento de la riqueza disponible en los hogares ha ido acompañada de un incremento del precio de la vivienda, que en etapas como la reciente del boom inmobiliario (1997-2007) ha provocado una dificultad de las familias para encontrar una vivienda. También, y no menos importante, debido a que el incremento económico convive con la exclusión social, ha aumentado la exclusión residencial de los colectivos sin hogar. Ello mismo justificó las leyes destinadas a paliar este fenómeno en los pasados años en países como Francia o Reino Unido.

En el caso de España, en la actualidad cobra un nuevo protagonismo la conservación, rehabilitación, mejora y optimización del uso de las viviendas y las ciudades ya construidas. Esto lleva a un planteamiento referente no únicamente al ejercicio del derecho a la vivienda, sino sobre el mantenimiento en el disfrute efectivo de la vivienda.

Es esencial puntualizar que el disfrute de una vivienda digna reside en un ámbito objetivo y uno subjetivo; el primero se basa en que se mantenga la dignidad y adecuación de la vivienda a la persona que la habita, y el subjetivo se basa en que la persona que habite su vivienda no sea sometida a violencia alguna y que esta le impida dicho disfrute.

Desde el ámbito objetivo, ello obliga a adoptar políticas beneficiosas para la conservación, adaptabilidad y rehabilitación de la vivienda. La vivienda es un ámbito

del medio ambiente de la persona y el derecho a la vivienda se encuentra asociado al “derecho a la ciudad”. La renovación urbana de las ciudades ha sido desde años atrás objeto de un planeamiento especial y su realización era aceptada pacíficamente como un modo de actuación sistemática, en la que se materializaban todas las técnicas al uso, comenzando por cesiones de suelo dotacional y lucrativo correspondiente a la Administración.

La rehabilitación integral ha cobrado también carta de naturaleza como método de ejecución sistemática del planeamiento en las leyes en la materia. La ley estatal de Suelo ha incluido entre las actuaciones de transformación urbanística no únicamente a las que tengan como objetivo renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, sino las actuaciones de dotación (aquellas que tengan por objeto incrementar dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar la proporción de la mayor edificabilidad con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística).

En España, durante estos últimos años ha surgido un fenómeno que ha ido adquiriendo cada vez más fuerza, junto al *boom* inmobiliario, sobretudo en la última década, y a su vez generando la degradación de muchos barrios históricos: nos referimos al llamado *acoso* inmobiliario. Dicho acoso constituye la íntima conexión con el problema de la renovación urbana y la rehabilitación de edificios, puesto que una de las formas habituales de acoso es consentir o propiciar la ruina física del edificio donde reside la víctima para forzar su abandono o desalojo.

La ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su artículo 45.3.c, contempla el acoso inmobiliario como “toda actuación u omisión con abuso de derecho que tiene el objetivo de perturbar a la persona acosada en el uso pacífico de su vivienda y así crearle un entorno hostil, ya sea en el aspecto material, personal o social, con el objetivo de ser forzada hasta que adopte una decisión no deseada sobre el derecho que la ampara para ocupar la vivienda”.

Este tipo de conducta ilícita contempla muchas variantes, tanto por lo que hace a la relación jurídica entre las partes (acoso de un propietario a un inquilino), como también a los elementos materiales de la conducta en sí, que puede ir desde un

conjunto de actividades (provocar daños materiales en el edificio), a la inactividad (omisión de obras necesarias de conservación). Las consecuencias también pueden recorrer varias ramas del Derecho, desde el Derecho Civil hasta el penal y administrativo.

En el Derecho civil el acoso inmobiliario puede generar responsabilidad contractual o extracontractual, tanto por daños materiales como morales. El Derecho penal ha llegado a introducir por primera vez la tipificación expresa y específica del acoso inmobiliario, al añadir párrafos en los apartados primeros de los artículos 172 y 173. En el primer precepto, la nueva normativa agrava la pena de las coacciones cuando tengan por objeto “impedir el legítimo disfrute de la vivienda”. Y en el segundo, se castiga como delito contra la integridad moral “al que de forma reiterada lleve a cabo actos hostiles o humillantes que, sin llegar a constituir trato degradante, tengan por objeto impedir el legítimo disfrute de la vivienda”.

Previo a la actualización del Código Penal el acoso inmobiliario no estaba expresamente tipificado, pero en los últimos diez años se han dado avances jurisprudenciales para contenerlo, considerándolo subsumido dentro del primer tipo penal mencionado, el del delito de coacciones del artículo 172. Sin estar autorizado, predomina a otro con violencia hacer lo que la Ley no prohíbe, sea ello justo o injusto, será castigado con una pena de seis meses a tres años de cárcel o con una multa de 12 a 24 meses, según la gravedad de la coacción o de los medios empleados. Según Auto de la Audiencia Provincial de Barcelona del 21 de junio de 2004 los elementos de la conducta típica de este delito son:

- La realización de una conducta violenta, que abarque tanto a la violencia como a la intimidación.
- El elemento subjetivo consistente en la intención de restringir la libertad ajena.
- La ilicitud del acto, siendo este examinado desde la normativa de la convivencia social y jurídica que preside y que también ha de regular la actividad del agente.

Tanto el primer elemento como el segundo son difíciles de probar en juicio. Tal y como se ha indicado en numerosos momentos, se trata del resultado de acciones (provocar inundaciones) u omisiones (permitir la entrada de okupas a una vivienda)

que sólo pueden ser demostradas siendo obedecidas a un plan previamente concebido de acoso mediante pruebas.

2.2 Origen

La preocupación del Estado por la temática referente a la vivienda comenzó durante la segunda mitad del siglo XIX. En dicho periodo surge dicha preocupación junto a la controversia pública referente a la degradación de los centros de grandes poblaciones principalmente, y en particular, de los barrios más populares y obreros debido a las aglomeraciones de la población en condiciones muy poco higiénicas.

Ello fue el resultado de un conjunto de factores, entre los que debemos incluir la industrialización económica y el comienzo del socialismo “utópico” y “científico”. En España el debate sobre la aglomeración poblacional, la escasez de vivienda y la insalubridad humana cogió cuerpo en la legislación urbanística sobre ensanche y reforma interior de nuestras poblaciones. Y ello en gran medida gracias al nacimiento del urbanismo científico, cuya paternidad solemos atribuir en España a Ildefonso Cerdà.

La influencia de las ideas urbanísticas de Cerdà se vio reflejada en el Proyecto de Ley General para la reforma, saneamiento, ensanche y otras más mejoras. La primera acción de la política de vivienda en España sería la aprobación de la legislación de casas baratas a comienzos del siglo XX, pero durante dicho periodo ya se comenzaron a apreciar manifestaciones desde la perspectiva y competencia de la beneficencia y salud públicas.

Entre los años 1860 y 1900 la población española creció casi 3 millones de personas, de 15.6 millones a 18.5; de 1900 a 1940 el crecimiento fue de más de 7 millones de personas, hasta alcanzar 25.8 millones. Este aumento de la población supuso que los problemas económicos y sociales de la sociedad española se multiplicaran. Las migraciones interiores hacia las ciudades también contribuyeron a situar a la vivienda en la primera fila de estos problemas: entre los años 1900 y 1940, la población española residente en núcleos de más de 10.000 habitantes se duplicó, pasando del 32% al 49% de los españoles. Durante el mismo periodo, las ciudades

de 100.000 habitantes llegaron a triplicarse y su población pasó de poco más de un millón seiscientos mil a cinco millones de ciudadanos (del 9% al 19%) de la población española.

2.3 Antecedentes legales: De las leyes de casas baratas a la “ley salmón”

La Ley de Casas Baratas de 1911 articuló el primer sistema público de fomento del acceso a una vivienda asequible en España. Desde el punto de vista dogmático, la Ley de 1911 fue la primera en segmentar el mercado de vivienda en España, dotando de un régimen jurídico especial a las “casas baratas” que se construyeran por particulares o colectividades para alojamiento exclusivo de cuantos perciben remuneraciones adicionales como las de trabajo. Este régimen especial combinaba técnicas de regulación, intervención y fomento administrativos, de una forma un tanto similar a lo que continúa haciéndose actualmente.

La legislación de casas baratas sufrió numerosas reformas tendentes a reforzar las instituciones y aumentar la financiación al servicio de la construcción de estas viviendas: la nueva Ley de 10 de diciembre de 1921, el Reglamento provisional para su aplicación de 8 julio de 1922 y el Real Decreto de 8 de marzo de 1924 por el que se aprueba el Estatuto Municipal ya bajo la Dictadura de Primo de Rivera, dieron el salto del fomento aislado a la perspectiva integral o urbana, aunque continuaban descansando el peso de la ejecución de la Ley en los Ayuntamientos y la iniciativa privada.

La ley de 1921 obligó a los Ayuntamientos (de las poblaciones en las que existía una cierta necesidad de construir “casas baratas”) a aprobar planes con este objeto específico, que debían identificar solares o fincas necesarias para su realización y cuya aprobación comprendía la declaración de utilidad pública y la de la necesidad de su ocupación; también incluyó espacios libres y zonas verdes.

2.4 La vivienda protegida en el franquismo

Tras concluir la Guerra Civil el franquismo pretendió desarrollar la Ley de 19 de abril de 1939, estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando un Instituto Nacional de la Vivienda encargado de su aplicación. Esta nueva legislación fundó una nueva era, la era de la planificación centralizada de la vivienda protegida, que se encomendó al Instituto Nacional de la Vivienda.

Posteriormente, las viviendas protegidas de 1939 fueron sustituidas por las “viviendas de renta limitada” a través de la Ley de 15 de julio de 1954. Siendo un régimen más abierto y flexible que el anterior, las viviendas de renta limitada se clasificaban en dos grupos, según requirieran o no auxilios económicos directos del Estado, y cuando así fuera, se dividían en tres categorías en función de su superficie y presupuesto por metro cuadrado de edificación.

Simultáneamente también fue creado el Decreto del 11 de noviembre de 1955 por el que se dictan normas sobre acceso a la propiedad de los beneficiarios del Instituto Nacional de Vivienda. En él se reguló el régimen de amortización, por el cual los usuarios de las viviendas del INV podían suscribir un contrato de arrendamiento con promesa de venta en un plazo de 50 años.

3. EL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA A FINALES DEL SIGLO XX Y EN EL SIGLO XXI

3.1 Accesibilidad y esfuerzo

A la hora de analizar la accesibilidad a la vivienda, se ha de tener en cuenta dos tipos de indicadores: el número de años de renta familiar disponible que son necesarios para poder adquirir una vivienda tipo o la cuota hipotecaria para financiar la compra de una vivienda con determinadas características.

El Banco de España elabora un indicador sintético de accesibilidad a la vivienda con el objeto de medir el esfuerzo anual requerido por un hogar para financiar la adquisición de una vivienda. Consiste en un indicador de esfuerzo teórico, elaborado a partir de los resultados de la Encuesta Financiera de las Familias, que mide el importe de las cuotas hipotecarias anuales de un hogar mediano en el primer año de adquisición de una vivienda de tipo financiada con un préstamo del 80% del valor del piso, en porcentaje de la renta anual disponible del hogar.

En la evolución del indicador de esfuerzo se encuentran dos etapas: la primera etapa de 1995 a 2006 en la que se observa una tendencia a la baja hasta el año 1999 y posteriormente un alza un tanto moderada hasta 2006 (cuando se alcanzan unos niveles similares a los del inicio del periodo).

El comportamiento del esfuerzo para la adquisición de vivienda durante la primera etapa se ha visto favorecido por el efecto combinado de la reducción de los tipos de interés y el incremento de los plazos de contratación de los créditos hipotecarios, lo cual dio lugar a un abaratamiento de los costes financieros de adquisición de una vivienda que permitió absorber los incrementos de los precios. Dicha evolución ha venido acompañada por una mejora de la situación del empleo, que facilitó el acceso a la vivienda de una parte de la demanda insatisfecha, especialmente entre el sector que comprende a los más jóvenes. La tasa de desempleo de la sociedad que comprende una edad entre los 20 y los 29 años se redujo en más de dos tercios durante tal periodo.

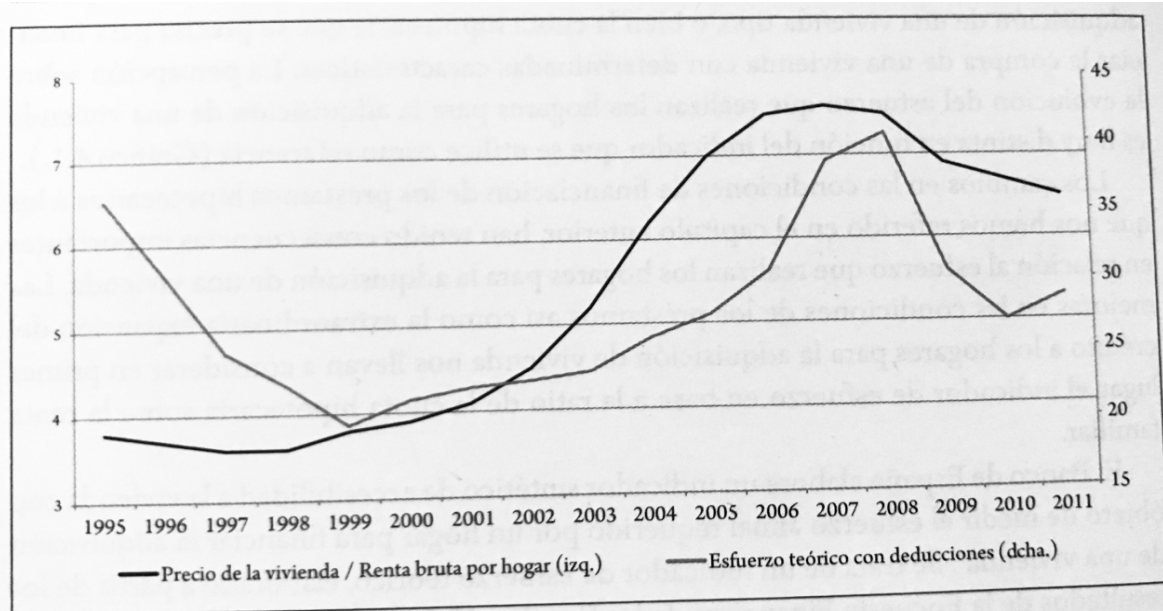


Gráfico 1: Evolución de los indicadores de esfuerzo de acceso a la vivienda entre los años 1995 y 2011. Fuente: Banco de España.

No obstante, la continuada subida en los precios de la vivienda y del importe medio de los préstamos hipotecarios, junto a la subida de los tipos de interés desde el año 2005 supuso un encarecimiento de los costes de deuda, que se ven reflejados en un aumento de los valores del indicador de esfuerzo que llega a alcanzar un máximo del 40.6% en 2008, excluyendo a una parte significativa de la demanda de vivienda, especialmente la de primer acceso.

La fase reciente del ajuste del mercado inmobiliario se ha visto agravada por el deterioro de las condiciones del mercado de trabajo y el aumento de la morosidad, a la que las entidades financieras han respondido adoptando una postura mucho más restrictiva para la concesión de nuevos créditos hipotecarios y condicionada a un perfil de demanda con mayores niveles de solvencia, como se desprende del fuerte descenso de los indicadores de esfuerzo registrado en los últimos tres años.

	Precio de la vivienda / Renta bruta por hogar (izq.)	Esfuerzo teórico con deducciones (dcha.)
1995	3,8	36,2
1996	3,7	30,9
1997	3,6	25,4
1998	3,6	23,0
1999	3,8	20,2
2000	3,9	21,9
2001	4,1	22,7
2002	4,5	23,1
2003	5,2	23,7
2004	6,2	26,0
2005	7	27,6
2006	7,5	30,7
2007	7,6	38,6
2008	7,5	40,6
2009	6,9	30,6
2010	6,7	27,0
2011	6,5	28,8

Tabla 1: Evolución de los indicadores de esfuerzo de acceso a la vivienda (1995-2011). Fuente: Banco de España. Síntesis de indicadores, indicadores del mercado de la vivienda.

3.2 Sobreendeudamiento

La documentación disponible permite realizar una caracterización de los hogares más afectados por el sobreendeudamiento relacionado con la adquisición de vivienda. En línea con el análisis del indicador teórico de esfuerzo, dichos datos mantienen que existe un incremento de la carga de la deuda de los hogares por la compra de vivienda. En cuanto a los datos del año 2008, el 26.3% de los hogares mantiene una deuda pendiente por la compra de vivienda principal, éste es un porcentaje que se ha mantenido estable respecto a 2005. No obstante el valor mediano de la deuda ha sido incrementado un 20% para el conjunto de hogares en este periodo, tal y como sugería el aumento del indicador de esfuerzo en estos años.

Todos los grupos con renta han visto aumentado este valor con la excepción de los hogares pertenecientes al decil superior de la distribución (-3.7%). El incremento de valor que ha sufrido la deuda ha sido muy superior en los hogares en la parte superior

que en los hogares situados en la parte intermedia de la distribución: en los hogares con niveles de renta entre los percentiles 20 y 40, el aumento es del 64.5%, mientras que en los hogares entre los déciles 40 y 60 el incremento es del 30.6%.⁹

3.3 Sobreesfuerzo para el acceso a la vivienda en el contexto europeo

La forma en la que se mide el nivel de esfuerzo medio con tal de acceder a una vivienda resulta un elemento bastante discutido. Debemos de dar cuenta de la posición de España en el contexto europeo, para lo que emplearemos diversos indicadores, que nos permitirán realizar comparaciones a la hora de utilizar indicadores homogéneos en todos los países, sin que modifiquemos lo que ya se ha señalado en epígrafes anteriores en cuanto a la manera de medir el sobreesfuerzo de las familias en el acceso a la vivienda.

Si consideramos diversos indicadores de accesibilidad a la vivienda para diferentes países europeos, podemos ver la diferencia para estos en los momentos de la expansión inmobiliaria:

El primer indicador revela el nivel de desarrollo del mercado hipotecario en cada país en cuanto a la diversidad de productos, límites legales a la emisión de bonos hipotecarios, etc. En el sector de financiación hipotecaria destaca el Reino Unido como país con mayor desarrollo.

País	L.T.V. ⁽²⁾	Ratio de endeudamiento ⁽³⁾	Precio vivienda / Ingresos totales	Deuda Hipotecaria / Ingresos totales
España	(50,5 % - 80,5 %)	(32,1 % - 40,05 %)	7,3	(3,7 - 5,9)
Alemania	72 %	33 %	6,31	4,4
Reino Unido	(68 % - 87 %)	(20 % - 23 %)	11,4	(2,8 - 3)
Francia	77 %	30,3 %	4,6	-
Italia	Aprox. 60 %	-	5,85	3,51

Tabla 2: Indicadores de accesibilidad a la vivienda: valores del mercado más reciente.

⁹ DENCHE, A. (2013). *La vivienda en España en el siglo XXI: diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*. Madrid: Cáritas Fundación FOESSA, pp. 121-125.

En cuanto al ratio de endeudamiento, España destaca sobre el resto de los países analizados, con un valor del 40%, mientras que el valor en torno al 30% era el considerado normal por las entidades financieras en relación con los riesgos relacionados con el préstamo hipotecario.

3.4 Endeudamiento e hipotecas

La conclusión a extraer tras el análisis de la relación precio de vivienda-nivel de endeudamiento ha sido la de ubicarse ante una población sobrehipotecada (hipotecada por encima de lo necesario debido al sobreprecio), situación que ha sido fomentada por un mercado inmobiliario especulativo y sin límites. El número de hipotecas suscritas en 2006 fue de 1.060.716 operaciones, lo cual supuso una caída del 10.6% en comparación con 2005. No obstante, el importe concedido se incrementó, suponiendo un 7.5% respecto a 2005, y alcanzó hasta los 1.596.366 millones de euros.

La media de la hipoteca aumentó a 150.752 euros, un 20.24% más que en 2005, que fue de 125.377 euros. El plazo medio de amortización fue de 26 años y 9 meses, siempre a interés variable. Sólo el 7% de la financiación hipotecaria es para vivienda protegida. En cualquier caso, la cifra global del crédito gestionado se acercó al final del año 2006 al billón de euros. Con las cifras de viviendas entonces en construcción y las que se iniciarían en 2007, el volumen de crédito hipotecario siguió incrementándose de forma importante durante los siguientes ejercicios.

Entre enero y junio de 2007, el importe medio que se solicita para adquirir una vivienda se elevó a 148.715 euros, un 6% más que en el mismo tiempo del año anterior; en ese mismo periodo tan sólo se ha constatado la caída del número de nuevas viviendas hipotecadas, que ascendió a 676.594, para lo cual se prestaron más de 100.000 millones de euros, un 5.48% más que ese semestre de 2006.

Resulta significativo, por el cambio de tendencia que significó, analizar el seguimiento estadístico de las hipotecas de vivienda desde el mes de agosto de 2007 (momento en el que estalla la crisis financiera internacional), y los siguientes

(septiembre y octubre de 2007), en los que se comienza a experimentar un cambio de tendencia tanto en el volumen medio de la hipoteca constituida como en el capital prestado y número de fincas hipotecadas.

Viviendas	Total	Tasa de variación		
		Intermensual	Interanual	Interanual acumulada
Número de fincas hipotecadas	89.431	- 12,55	- 11,22	- 3,78
Capital prestado (miles de euros)	13.623.294	- 11,18	- 5,82	3,70
Importe medio (euros)	152.333	1,57	6,08	7,78

Tabla 3: Hipotecas Agosto 2007. Fuente: INE (30 de octubre de 2007)

Viviendas	Total	Tasa de variación		
		Intermensual	Interanual	Interanual acumulada
Número de fincas hipotecadas	103.671	15,92	- 10,39	- 4,53
Capital prestado (miles de euros)	15.584.685	14,40	- 7,30	2,40
Importe medio (euros)	150.328	- 1,32	3,45	7,26

Tabla 4: Hipotecas septiembre 2007. Fuente: INE (29 de noviembre de 2007)

Viviendas	Total	Tasa de variación		
		Intermensual	Interanual	Interanual acumulada
Número de fincas hipotecadas	97.456	- 5,99	- 12,19	- 5,28
Capital prestado (miles de euros)	14.701.333	- 5,67	- 7,32	1,42
Importe medio (euros)	150.851	0,35	5,54	7,08

Tabla 5: Hipotecas octubre 2007. Fuente: INE (30 de diciembre de 2007)

En agosto de 2007 el importe medio de las hipotecas constituidas sobre viviendas fue de 152.333 euros, un 6.08% más que en agosto de 2006. En septiembre de 2007

ese importe medio ascendió a 150.328, un 3.45% más que en septiembre del año anterior.¹⁰

3.5 Ejecuciones hipotecarias y desahucios

Todas las variables que conforman la financiación a la vivienda han sido modificadas de una forma radical durante los últimos años, principalmente en cuanto a hipotecas y valor de tasación actual de las viviendas. Además, cuando no se puede responder a la devolución del crédito hipotecario ocurren situaciones que desembarcan en procesos de exclusión residencial y han tenido un claro aumento desde 2007 hasta 2012.

En la siguiente tabla figuran los datos recogidos por el Consejo General del Poder Judicial en la materia. Las ejecuciones hipotecarias por CCAA (Comunidades Autónomas) muestran la progresión de la crisis, los efectos de la sobrevaloración, del sobreendeudamiento sobre el incremento de la morosidad y la precariedad en el alojamiento. Se han producido efectos devastadores que en numerosos casos suponen una vuelta atrás en el proceso de emancipación, un incremento de las reagrupaciones y el hacinamiento. Una vez perdido el puesto de trabajo y cobradas las últimas cuotas del desempleo, se llega al umbral de pobreza.

¹⁰ DENCHE, A. (2013). *La vivienda en España en el siglo XXI: diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*. Madrid: Cáritas Fundación FOESSA, pp. 134 y 135.

CCAA	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL (2007-2012)
Andalucía	4.595	11.458	17.774	17.913	16.313	17.914	85.967
Aragón	545	1.254	2.478	2.126	1.998	2.049	10.450
Asturias	546	756	1.003	864	768	875	4.812
Baleares	723	1.754	2.677	2.305	2.133	2.693	12.285
Canarias	1.436	3.216	5.551	4.819	4.108	4.252	23.382
Cantabria	275	561	761	709	691	811	3.808
Castilla y León	888	1.876	3.019	2.998	2.293	3.040	14.114
Castilla La Mancha	1.235	2.845	4.720	4.681	3.924	4.873	22.278
Cataluña	4.538	11.240	18.053	18.112	13.727	18.567	84.237
Extremadura	361	723	1.030	1.363	1.065	1.340	5.882
Galicia	701	1.369	2.053	1.942	2.003	2.528	10.596
La Rioja	154	391	687	615	488	566	2.901
Madrid	2.802	6.501	10.655	10.276	7.533	9.253	47.020
Murcia	1.013	2.715	4.575	4.957	4.154	4.826	22.240
Navarra	178	451	738	679	614	817	3.477
País Vasco	584	985	1.255	1.175	1.174	1.061	6.234
Valencia	5.369	10.591	16.290	18.102	14.868	16.157	81.377
TOTAL	25.943	58.686	93.319	93.636	77.854	91.622	441.060

Tabla 6: *Ejecuciones Hipotecarias presentadas por TSJ por CCAA (2007/2012).* Fuente: Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales; Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es) y elaboración propia.

Entre 2007 y 2012 se produjeron 441.060 ejecuciones hipotecarias en España. Aunque los datos de 2011 sugieren una bajada respecto a los años precedentes, pueden mostrar los déficits de los propios procesos por parte de los juzgados, puesto que la documentación correspondiente a 2012 vuelve a mostrar unas cifras similares a las de 2009 y 2010.

Es necesario tener en cuenta que cada proceso de ejecución hipotecaria no afecta a un solo individuo: hay que multiplicar los procesos por el número de personas que habitan la vivienda. De hecho, un proceso de ejecución hipotecaria suele afectar a más de una vivienda, dado que las entidades financieras exigieron avales, y muy a menudo estos se concretaron en la vivienda de familiares cercanos (principalmente los padres).

Pese a que la mayoría de los firmantes no eran conscientes de ello, el hecho es que los avalistas responden de forma solidaria con sus bienes presentes y futuros, igual que los titulares de la hipoteca, por lo que un proceso de ejecución hipotecaria puede suponer que dos e incluso tres hogares pierdan su vivienda. Se trata de un problema que entre afectados directos e indirectos puede alcanzar y superar los 2 millones de personas en la actualidad.

El deseo por parte del sector inmobiliario de captar crédito, crear una burbuja de crédito provocada por una sobrevaloración del precio de las viviendas a lo que se suma de la actual normativa aplicable, han dado lugar a la “emergencia residencial”. Éste fenómeno es causado por el excesivo número de familias que han sufrido un “lanzamiento” de sus viviendas habituales sin una alternativa residencial de carácter público y porque la alarma creada en todos los sectores sociales está siendo reflejada en los medios de comunicación y en las propias reacciones que a nivel de barrios, asociaciones, plataformas etc., se están dando en todo el Estado.¹¹

¹¹ DENCHE, A. (2013). *La vivienda en España en el siglo XXI: diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*. Madrid: Cáritas Fundación FOESSA, pp. 140 y 143.

4. POLÍTICAS E INSTRUMENTOS EN MATERIA DE VIVIENDA

4.1 Las áreas de intervención de la política pública en vivienda

Los determinantes de los precios de la vivienda y sus características generan las llamadas rigideces o fallos de mercado, que hacen que los precios no asignen, ni equitativamente, ni eficientemente, los recursos, haciendo necesaria la intervención pública. Se precisa una política económica pública para guiar, corregir y complementar al mercado en algunos aspectos ya que éste por sí sólo no puede realizar todas las funciones económicas.

Principalmente se ha de tener en cuenta que aunque las funciones de asignación, distribución y estabilidad justifican la intervención del Sector Público en el mercado, no quiere decir que un determinado programa público sea necesariamente deseable. La administración puede dirigir y corregir el mercado según sea su interés, pero cuestión diferente es qué instrumentos utilizan los poderes públicos y qué política de vivienda promueven a través de ellos.

En España la vivienda no se ha integrado en el núcleo duro de derecho del Estado del Bienestar, sino que se ha segregado de la política social y se ha convertido en una pieza básica para la política económica, haciendo que la política de vivienda desde el final de la guerra civil se encaminara a promover la propiedad.

Si se pretende evaluar los programas públicos, han de tenerse en cuenta no únicamente los objetivos, sino cómo se diseñan y se llevan a la práctica, pues a veces esta intervención puede dar lugar a efectos contrarios a los que se desea en un principio. Para analizar la complejidad de la política de vivienda, podemos utilizar la propuesta metodológica del Equipo de Análisis Política de la UAB y diferenciar cinco áreas de política pública en vivienda y los principales programas de actuación que se despliegan en cada una de ellas, así como el tipo predominante de instrumentos que se utiliza.

Estas cinco áreas generan programas-tipo de acción, que combinan cuatro instrumentos de intervención que son: el gasto de inversión, la producción de servicios, la regulación y la transferencia de recursos.

ÁREA DE POLÍTICA PÚBLICA	PROGRAMAS DE ACTUACIÓN	INSTRUMENTOS
Política de Suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de patrimonios públicos. • Fomento de la compra. • Urbanización privada del suelo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión /Gasto. • Regulación. • Transf. directas/indirectas.
Política de Promoción	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción pública. • Fomento de la promoción privada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Producción / provisión. • Regulación.
Política de Acceso Protegido	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalidad. • Financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación. • Transf. directas/indirectas.
Política de Rehabilitación	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitación pública. • Fomento rehabilitación privada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión. • Regulación. • Transf. directas/indirectas.
Política de Alquiler	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado de alquileres. • Fomento de la oferta. • Protección de inquilinos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación. • Transf. directas/indirectas.

Tabla 7: Estructura básica de la Agenda Pública de la Vivienda. Fuente: Equipo de Análisis Política, UAB, 2002.

Las áreas y programas que conforman la política de vivienda citadas anteriormente no han sido muy relevantes en España, sino que se observa una incidencia muy desigual. Se pretende evidenciar cómo el Gasto Público, directo e indirecto, ha fomentado la política de vivienda hacia un modelo dominante de tenencia en propiedad.

Así pues, las áreas de política pública se concretan en:

- **Política de suelo:** Ésta es la mejor política de vivienda; es un aforismo que viene a marcar la posición del suelo en el proceso de producción de la vivienda. Durante muchos años en España imperó el “Primero vivienda, después Urbanismo” y, de hecho, la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 supuso un cambio histórico, porque con ella desapareció el poder tradicional del propietario de decidir sobre el uso de su suelo y establece que sólo el planteamiento determina el derecho a edificar.

- **Política de alquiler:** En nuestro país la intervención pública ha fomentado históricamente la propiedad a través de la desincentivación de la inversión (tanto pública como privada) en el sector de la vivienda de alquiler. Se pueden distinguir tres etapas en la regulación directa del sector del alquiler: hasta los ochenta, de 1985 a 1994 y desde el año 94 hasta la actualidad. En la primera etapa, la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946 estableció la congelación de los alquileres con tal de favorecer, principalmente, a las clases medias que habían sostenido al régimen político ganador en la Guerra Civil, y esto junto con la prórroga indefinida de los contratos de alquiler contemplada en la LAU 1964 hicieron del alquiler un sector poco atractivo para su inversión y comenzó una importante reducción de la proporción de viviendas en alquiler.
- **Rehabilitación:** Pese a que la remodelación de barrios se produjo desde mediados de los setenta hasta el final de los ochenta, en las grandes ciudades para erradicar el chabolismo y la infravivienda, se puede afirmar que la rehabilitación en España se introdujo en la agenda de la política de vivienda en el Primer Plan Trienal de Vivienda (1981-1983) y hasta el Plan de Vivienda 2009-2012 no se reconoce su importancia, momento en el que el sector de la construcción se encuentra en su peor crisis.

4.2 El gasto público en vivienda

El análisis del gasto público en vivienda permite realizar un estudio de la política de vivienda. No sólo desvela quién realiza el gasto, sino cuánto, en qué y para quién se destina. En España, el estudio de la composición y estructura del gasto público, indirecto y directo en vivienda, muestra la regresividad de un gasto orientado al lado de la oferta.

a) La cuantía del gasto

En cuanto a intensidad del gasto público en materia de vivienda, España se encuentra en la media de la Unión Europea (UE-27) en gasto por habitante y en una

posición de convergencia hacia dicha media europea. Ello se debe a una disminución de los países con mayores gastos de vivienda, no a un esfuerzo de las partidas presupuestarias de España.

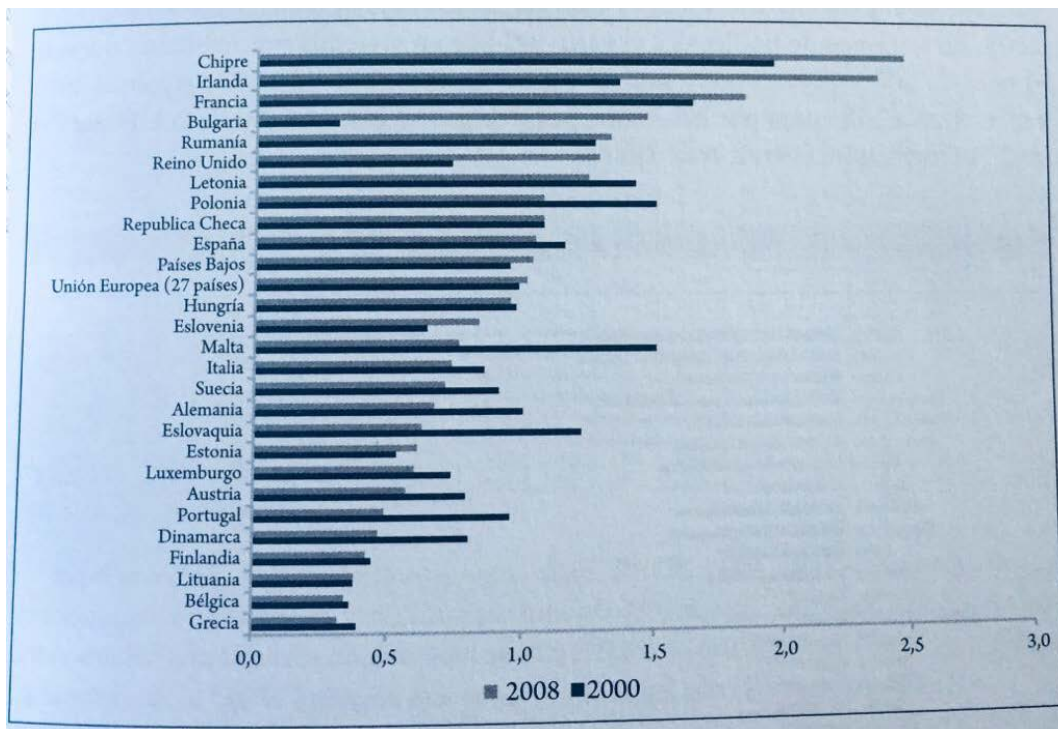
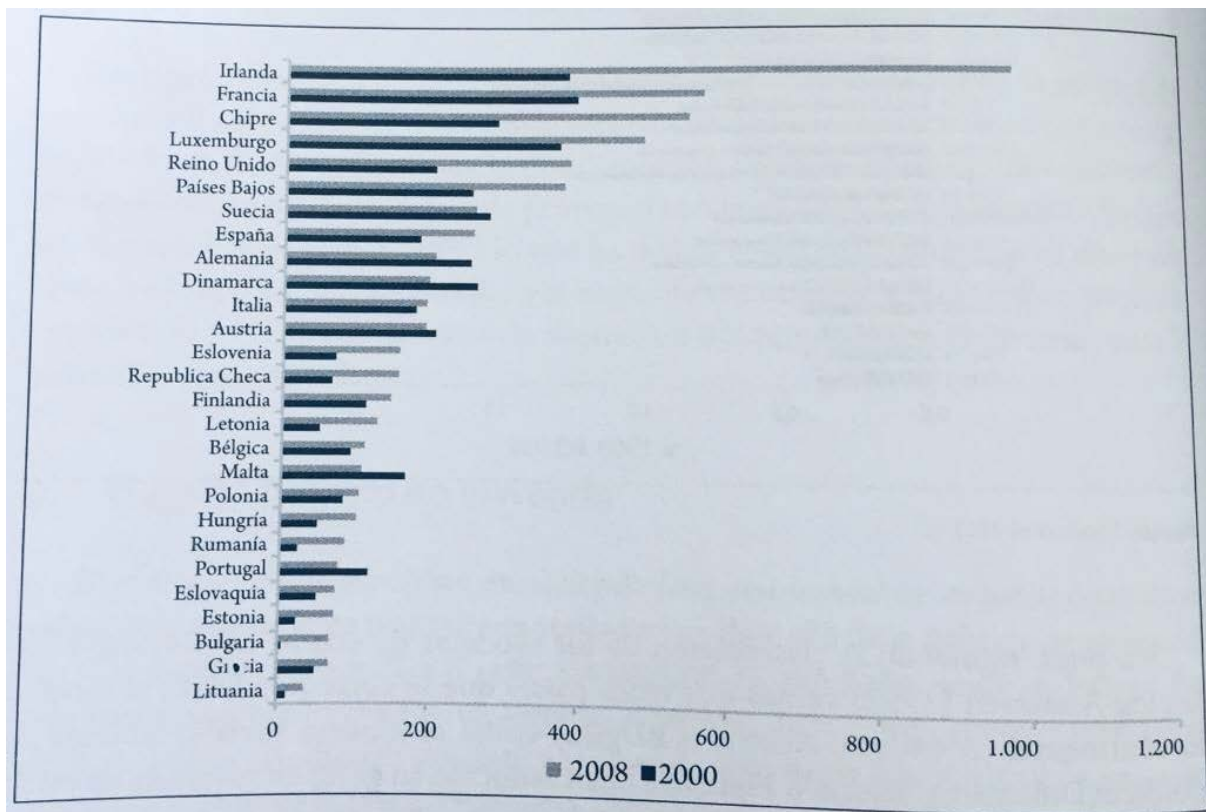


Gráfico 2: Gasto en vivienda en los países de la UE (% del PIB). Fuente: Pérez, et al. 2011.

Tras observar la tabla podemos apreciar que tanto los países que comprenden el modelo continental (Alemania, Austria o Bélgica) como los del modelo socialdemócrata o nórdico (Dinamarca, Suecia o Finlandia) han reducido su gasto en vivienda en porcentaje del PIB en el 2008, a diferencia de los países relacionados con el modelo liberal o anglosajón (Reino Unido e Irlanda). También los países asociados al estado de bienestar rudimentario o mediterráneo han reducido el gasto en vivienda en porcentaje del PIB; entre ellos encontramos Italia, Portugal y España.

Durante los años 1997 a 2005 (periodo en el que se produjo un fuerte crecimiento de los precios de la vivienda y una agudización de la crisis de accesibilidad a la vivienda) el gasto público total de vivienda en España se redujo progresivamente. Aunque el gasto en la función de vivienda y servicios comunitarios pasara de 7.400 millones de euros en el 2000 a 11.600 millones en 2008, el gasto representaba el 1.2% del PIB en el 2000 y el 1.1% en el 2008. En cuanto a población, el gasto público

en vivienda del 2000 al 2008 creció un 4.2% pero en el 2008 representaba 258 euros por habitante, por debajo del gasto medio de la UE que fue de 271€ per cápita.



Gráfica 3: Gasto en vivienda por habitante en los países de la UE. Fuente: Pérez, et al. 2011.

Pero si tratamos el gasto en protección social destinado a la vivienda, el Estado Español se encuentra por debajo de la media. Entre 1995 y 2007 aumentó el gasto social por persona en vivienda un 61% pero continuaba lejos de la media de la UE-15. Hasta 2005 España estuvo siguiendo una tendencia descendente en las partidas presupuestarias de gasto destinadas a vivienda llegando a experimentar, entre 1998 y 2002, un descenso del 27.47% coincidiendo con el momento de mayor auge del mercado inmobiliario. No obstante, desde 2005 hasta 2007 el importe destinado por persona experimentó en España un incremento del 23%.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	% Variación
	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	Vivienda	
Media UE-15	80,6	83,48	86	88,19	91,13	91,94	95,62	100,1	97,8	103,46	109,39	114,80	117,06	45,23%
Bélgica	...	...	...	...	...	8	10,6	14,1	14,6	15,6	17,9	37	42,6	...
Dinamarca	146,5	148,9	155,2	161,5	164,2	1661,1	166,7	175,3	179	194	196,4	190,8	207,5	42%
Alemania	52,5	57,2	62,4	65,8	66,3	71,9	70,4	78,3	81,8	88,6	159,5	177,2	173,7	231%
Irlanda	89,1	94,9	100,7	105,9	105,8	79,2	85,9	99,2	110	108,7	103,5	103,2	102,7	15,2%
Grecia	62,1	70,5	90,1	91,5	112,4	114,5	113,3	103,9	100,9	107,7	109,4	114,6	112,6	81,3%
España	30,2	37	37	39,9	38,7	30,6	33	31,3	32,7	34,1	39,4	41,6	48,5	61%
Francia	157,1	162,4	170,3	176,5	183,3	192,2	195,9	206,1	194,5	199,2	200,9	197,9	205,5	31%
Italia	1,3	1,5	1,3	1,2	1,8	2,2	3,4	3,2	3,1	4,2	4,5	4,9	5,2	300%
Luxemburgo	8,9	9,1	19,2	20,1	19,2	48,8	96,4	97	78	86	87,3	108,9	101,4	1.039,33%
Países Bajos	72,1	76,4	83,9	90,8	94,7	94,5	92,5	103,8	92,4	95,9	98	117,3	124,4	73%
Austria	14,2	18	21,8	23,7	22,7	22,7	23,3	25,1	25	29,6	27,8	31,4	32	125,35%
Portugal	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,8	0,7	0,7	0,6	20%
Finlandia	72,6	63,8	60,9	72,9	83	79,1	65,5	67,6	69	72,1	71,4	71,4	69,1	-5%
Suecia	201,3	191,3	165,3	158,6	157,8	150,2	148,7	145,8	147,3	149,9	146,1	148,5	146,4	-27,27
Reino Unido	300,6	320,7	320,7	314,1	316,7	326,8	339	363,3	353	381,1	395,9	413,5	426,6	42

Tabla 8: Evolución del gasto social por persona en materia de vivienda. UE-15 (1995-2007). En Paridades del Poder Adquisitivo (PPA). Fuente: Borgia et al. 2009.

En 2007, España destinó tal y como anunció el SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social) 1942.3 millones de euros a protección social en materia de vivienda. Lo cual suponía 43 euros por habitante. El esfuerzo que esta cantidad representaba en términos de PIB era del 0.2%, lo que situaba a España por debajo de la media de la UE, que era del 0.6% aquel año.

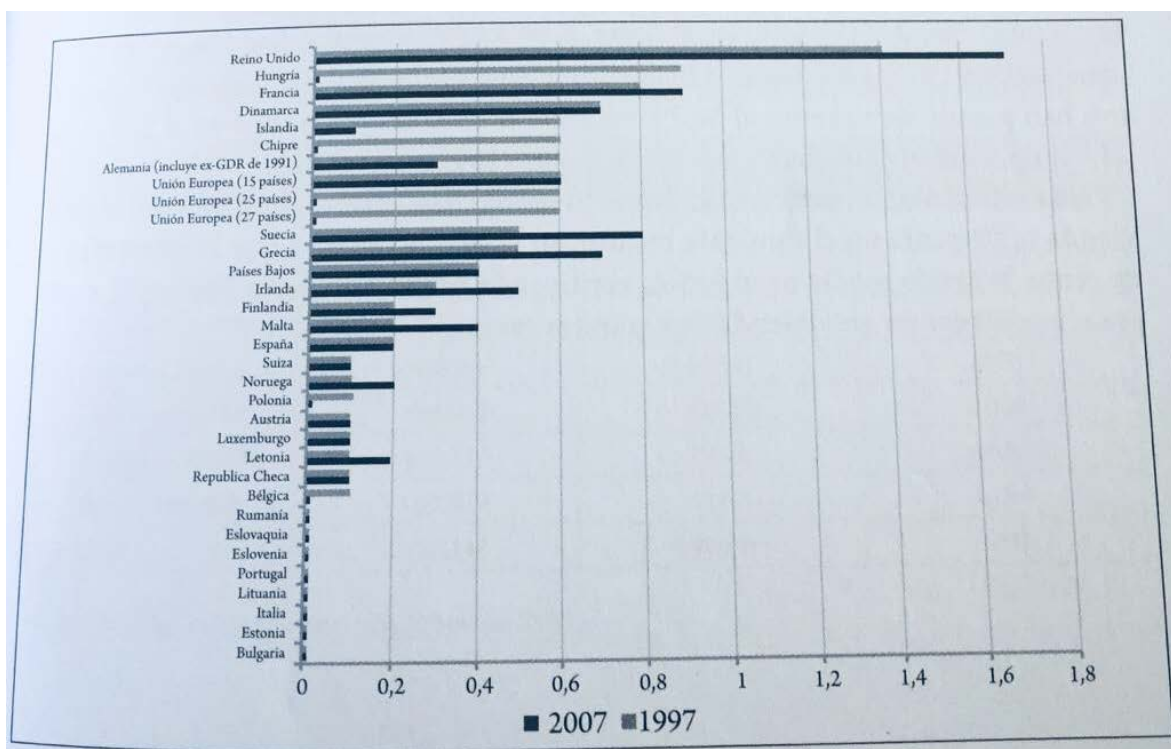


Gráfico 4: Gasto en protección social en materia de vivienda en la UE (% PIB). Fuente: Pérez, et al. 2011.

b) La estructura y destino del gasto

Si nos preguntamos qué o a quién se orienta el gasto público en vivienda en nuestro país, la respuesta principal sería: a las rentas altas, con facilidad de acceso a canales financieros, a la promoción de nuevas viviendas y a las viviendas de precios más elevados.

España constituye un país que destaca por el gasto público indirecto frente al gasto público directo en política de vivienda. Mientras tanto en Europa se distribuye entre un 75% de inversión directa y un 25% de inversión indirecta, en el caso español los porcentajes son del 70% de inversión indirecta y un 30% restante de directa.

Las ayudas directas son más personalizadas que las fiscales o indirectas, por lo que presentan una mayor progresividad que las medidas de gasto público indirecto, aunque el incremento progresivo (en España) del gasto público se ha basado sobre el gasto indirecto.

A continuación, podemos visualizar un cuadro que muestra el carácter regresivo de las ayudas fiscales por inversión en vivienda. Se puede observar que, a mayor tramo de renta, la ayuda media es superior.

Tramos de renta €	Adquisición o rehabilitación de vivienda habitual con financiación ajena			Adquisición o rehabilitación de vivienda habitual sin financiación ajena		
	Liquidaciones	Miles de €	Deducción media €	Liquidaciones	Miles de €	Deducción media €
Hasta 6.000	14.709	10.638	723	1.882	1.386	736
6.001 a 12.000	861.904	571.394	663	83.930	55.050	656
12.001 a 24.000	2.579.414	1.838.862	713	220.586	158.661	719
24.001 a 36.000	1.078.895	1.000.176	927	82.953	63.920	770
36.001 a 72.000	609.455	582.042	955	45.281	38.340	847
72.001 a 144.000	103.930	129.913	1.250	8.442	8.185	969
Más de 144.000	22.660	30.990	1.367	2.595	2.858	1.101
Total	5.270.957	4.429.515	840	445.669	328.402	737

Tabla 9: IRPF 2004. Deducciones generales en la cuota íntegra. Fuente: Memoria de la Administración Tributaria 2005.

En la tabla del año 2008 se aprecia que la desgravación media por adquisición en vivienda continúa siendo mayor cuanto más elevado es el tramo de rentas.

Tramos de base imponible	Número de declaraciones	Importe millones de €	Deducción media €
Hasta 6.000	38.056	25,4	667
6.001 a 12.000	992.172	654,4	660
12.001 a 24.000	2.742.147	2.057,8	750
24.001 a 36.000	1.360.390	1.166,6	857
36.001 a 72.000	886.843	850,9	1.044
72.001 a 144.000	179.211	195,3	1.090
Más de 144.000	37.329	44,2	1.184
Total	6.236.148	4.994,9	801

Tabla 10: IRPF 2008. Distribución de la deducción por adquisición de vivienda habitual, según tramos de base imponible. Fuente: Memoria de la Administración Tributaria 2009.

El gasto directo realizado en vivienda en los Presupuestos Generales del Estado del 2010 incluido en los Planes de Vivienda ascendía a 1.491,5 millones de euros, mientras que el gasto indirecto o fiscal ascendía a 11.158,8 millones. Es decir, el gasto directo representaba tan sólo el 13% del total, y las ayudas fiscales al alquiler únicamente era el 3% mientras que el 97% era destinado a la compra/inversión en vivienda.¹²

¹² DENCHE, A. (2013). *La vivienda en España en el siglo XXI: diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*. Madrid: Cáritas Fundación FOESSA, pp. 162, 163, 164 y 165.

5. LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO A LA VIVIENDA POR PARTE DE LOS PODERES PÚBLICOS: EL PLAN DE VIVIENDA 2018-2021

5.1 Introducción

España durante los últimos años ha intentado, a través de diversas políticas, garantizar a los ciudadanos el disfrute de la vivienda de una forma digna y adecuada. A tal fin se han aprobado ayudas públicas para conseguir el disfrute de viviendas libres o protegidas.

La crisis económica española afectó al sector de la vivienda y puso de manifiesto la necesidad de volver a organizar las políticas en esta materia. En efecto, tras un largo periodo construyendo un gran número de viviendas, se había edificado vivienda nueva y sin vender (680.000 viviendas). Ello contrastaba con los obstáculos de los ciudadanos para el acceso a una vivienda, especialmente por los sectores más débiles, debido a la escasez del mercado de trabajo, a lo que se sumaba la limitación de la financiación de las entidades de crédito.

El plan de vivienda previo al actual (Plan Estatal 2013-2016), prorrogado durante 2017 por el Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, estuvo enfocado a las ayudas al alquiler y la rehabilitación, sin promover mediante ayudas públicas la adquisición de viviendas ni la edificación de nuevas viviendas, excepto cuando se tratara de viviendas públicas en alquiler. Este planteamiento fue compartido por todas las Comunidades Autónomas, agentes y asociaciones profesionales del sector y la ciudadanía en su conjunto.

En la actualidad, tras el cambio del modelo iniciado con el Plan Estatal 2013-2016 por el vigente Plan Estatal 2018-2021, se mantiene la apuesta por fomentar el alquiler y la restauración con carácter prioritario, si bien se introducen algunas modificaciones que ajustan y mejoran los planteamientos del anterior plan.

El ámbito del sector público pretende plantear salidas a la situación inmobiliaria actual, por ello el RD 106/2018 de 9 de marzo, pretende dar relevancia al alquiler, a la rehabilitación y a la compra de inmuebles. Aplicará en los próximos años medidas

sociales que consistirán en facilitar, mediante subvenciones a colectivos desfavorecidos (principalmente a jóvenes y personas de la tercera edad), la compra o el alquiler de viviendas.

Tal y como acabamos de mencionar, el nuevo plan de vivienda está orientado de cara al alquiler, sector al que ofrecerá ayudas de hasta el 50% de la cuantía del alquiler de un domicilio para jóvenes menores de 35 años y unos ingresos por debajo de tres veces el IPREM, a mayores de 65 años y personas que se hayan visto afectadas por desahucios.

Junto a esto, el programa también ofrece un auxilio dirigido a facilitar que los deudores hipotecarios puedan hacer frente a las obligaciones de sus préstamos, el cual consiste en una ayuda a la adquisición del inmueble de hasta el 20% del valor de la vivienda (con un máximo de 10.800 euros). Ésta medida se encuentra orientada hacia los jóvenes menores de 35 años y con ingresos por debajo de tres veces el IPREM.

Dentro del nuevo Plan Estatal de Vivienda también encontramos que la ayuda al arrendatario se podrá solicitar para viviendas alquiladas cuyas rentas mensuales sean de hasta 900 euros, frente al máximo de 600 euros establecido en el plan anterior, para así adaptarlo a la subida de precio de este tipo de vivienda.

Aquellos que hayan sido afectados por un desahucio dispondrán de hasta una mensualidad de 400 euros para el alquiler. También los mayores de 65 años tendrán la opción de disponer de ayudas de hasta 200 euros al mes para atender el desembolso de facturas tanto de agua, luz, comunidad o gas. También se podrá facilitar este derecho a la tercera edad, a través del fomento de conjuntos residenciales con instalaciones y servicios comunes adaptados.

5.2 Objetivos del Plan Estatal de Vivienda

El RD 106/2018 tiene como primer objetivo promover e incentivar el “consumo” de vivienda, y por ello el gobierno pretende ofrecer ayudas durante un periodo de 4 años

(2018-2021) en materia de rehabilitación de edificios, regeneración y renovación de zonas urbanas y rurales, facilitar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con dificultades económicas, ayudar a quienes sean objeto de desahucio de su vivienda habitual y también para el fomento de la promoción o rehabilitación de edificios destinados al alquiler o a personas mayores.

Dichas subvenciones también se concederán para ayudar a los jóvenes en su acceso a la vivienda, ya sea en alquiler o a través de adquisición en propiedad, así como a las personas mayores, ya sea también para alquiler o para contribuir en los gastos de mantenimiento de sus viviendas, en el caso de que sean personas con escasos recursos económicos. El Plan Estatal de Vivienda se conforma por numerosos programas entre los que encontramos el programa de subsidiación de préstamos convenidos, el de ayuda al alquiler de vivienda, de ayuda a los desahuciados de su vivienda habitual, de fomento del parque de vivienda en alquiler, el programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural, junto a otros muchos más.

Por lo que afecta al objeto de este trabajo, nos vamos a centrar en los siguientes programas establecidos por el RD 106/2018: Capítulo III: Ayuda al alquiler de vivienda; Capítulo IV: Ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual; Capítulo IX: Ayuda a los jóvenes; Capítulo X: Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad.

5.3 Ayudas

5.3.1 Ayuda al alquiler de vivienda

a) Objeto de la ayuda

Viene regulado en los artículos del 10 al 18 del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo. Este tipo de ayuda permite acceder al disfrute de una residencia en el pago del alquiler mensual de la vivienda a los grupos de población que dispongan de pocos medios económicos, a través de la entrega de ayudas a los arrendatarios de forma directa.

En cuanto al alquiler de vivienda, el objeto radica en facilitar el disfrute de una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con bajos medios económicos, a través del otorgamiento de ayudas directas a los inquilinos.

Los receptores de dichas ayudas recibirán hasta un 40% de la renta mensual que deberán abonar para el alquiler de su vivienda habitual.

En los casos inusuales previstos en el artículo 12, en los que la renta máxima mensual supere los 600 euros y alcance hasta 900 euros al mes, la ayuda también será de hasta un 40% de la renta mensual. Estas asistencias se pagarán, de forma general, periódicamente por los órganos de las Comunidades Autónomas o las Ciudades de Ceuta y Melilla.

La ayuda se concederá a los beneficiarios en un período de tres años. No obstante, y siempre que existan motivos que lo justifiquen, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla podrán ofrecer esta asistencia por plazo inferior a tres años.

Los receptores de la ayuda estarán obligados a comunicar en ese mismo momento al órgano capacitado de la Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla que le haya admitido la ayuda, cualquier cambio de los requisitos que promovieron dicho reconocimiento y que pueda determinar la pérdida del derecho a la ayuda. En este caso dicho órgano competente resolvería acotando el período de otorgamiento de la ayuda hasta la fecha de la pérdida acontecida del derecho.

En las convocatorias podrán aplicarse principios de priorización para adquirir las ayudas como: componer una familia numerosa, unidades familiares monoparentales con dos o más hijos a su cargo, que el beneficiario/beneficiarios haya o hayan sufrido una ejecución hipotecaria anteriormente de su vivienda usual, o que hayan ofrecido su vivienda habitual en pago de deuda, unidades de convivencia en las que exista alguna víctima de violencia de género, unidades de convivencia en las que exista alguna víctima de actividad terrorista, de afectados por situaciones catastróficas, o solicitudes en que alguna o varias de las personas integrantes de la unidad de

convivencia se encuentren en situación de desocupación y hayan consumido las asistencias correspondientes a tal situación.

b) Beneficiarios y requisitos

Las personas que podrán beneficiarse de este tipo de ayudas son los mayores de edad que reúnan los requisitos preceptivos entre los que encontramos que sean titulares, en calidad de alquilado, de un contrato de arrendamiento de vivienda, que la vivienda se encuentre alquilada, suponga la residencia habitual y fija del arrendatario, lo que deberá demostrarse a través de certificado de empadronamiento en el que aparezcan aquellos que poseen su residencia habitual en la vivienda objeto del contrato de arrendamiento. Por último y no menos importante, el hogar objeto del convenio de alquiler debe de tener una renta igual o menor de 600 euros al mes.

No se podrá adjudicar el auxilio cuando el demandante o alguno de los que dispongan de residencia habitual y fija en el domicilio objeto del contrato de alquiler sea poseedor de algún domicilio en España. Se eximen de esta condición aquellos que, siendo titulares de una vivienda, demuestren la no disponibilidad de la misma, ya sea por causa de divorcio, o no tengan la posibilidad de residir en ella por cualquier otra causa que sea ajena a su voluntad. Tampoco se podrá adjudicar cuando el alquilado o cualquiera de los que posean su domicilio habitual y fijo en el domicilio arrendado tengan parentesco en primer o segundo grado de afinidad con el propietario de la vivienda, ni cuando el alquilado o cualquiera de los que dispongan de domicilio corriente y fijo en la vivienda alquilada sea partícipe de la persona física o jurídica que actúe como propietario.

Cuando un favorecido del auxilio cambie su domicilio a otro situado en la misma CCAA a las ciudades de Ceuta y Melilla, sobre el que apoye un nuevo convenio de alquiler de vivienda, estará obligado a informar sobre tal cambio al órgano concedente en un período máximo de cinco días desde que se firme el nuevo contrato de arrendamiento. El beneficiario no perderá su derecho al subsidio por el cambio siempre y cuando mediante el nuevo alquiler se cumpla con todas condiciones y límites establecidos por el Real Decreto, y que el nuevo convenio de alquiler de vivienda se determine sin interrupción provisional con el anterior. En estos casos, se

ajustará la cantidad del auxilio a la del nuevo arrendamiento, debiendo ser igual o menor al que venía percibiendo.

En las convocatorias se podrán establecer condiciones para priorizar los auxilios como: formar una familia numerosa, unidades familiares monoparentales con dos o más hijos, personas que hayan tenido anteriormente una ejecución hipotecaria de su domicilio habitual, o que hayan entregado su vivienda corriente y usual en pago de deuda, que haya unidades de convivencia en las que se encuentre alguna víctima demostrada y justificada de violencia de género, unidades de convivencia en la que exista alguna víctima de actividad terrorista, ya sea también de afectados debido a un suceso catastrófico, o bien por peticiones en las que algunas de las personas que tratan de integrar la unidad de convivencia se hallen en desocupación y hayan consumido las ayudas correspondientes a tal situación.

c) Alcance de la ayuda y tramitación

En relación con la cuantía de la ayuda, el auxilio que se adjudicará a los beneficiarios será de hasta el 40% de la renta mensual que deban satisfacer por el arrendamiento de su vivienda habitual y fija. En los casos excepcionales previstos en el artículo 12, en los que la renta máxima mensual sobrepase los 600 euros y alcance hasta 900 euros al mes, el auxilio también será de hasta el 40% de la renta al mes. Estas ayudas se pagarán regularmente por los órganos competentes de las CCAA o de las ciudades de Ceuta y Melilla.

Por cuanto afecta a la duración de la ayuda, el auxilio se otorgará a los beneficiarios por un período de tres años. No obstante, y siempre que haya motivos que lo demuestren, las CCAA y ciudades de Ceuta y Melilla podrán adjudicar esta ayuda por período inferior a tres años. Los favorecidos del auxilio de este plan estarán obligados a informar inmediatamente al órgano cualificado de la CCAA o ciudades de Ceuta y Melilla que le haya reconocido la ayuda, cualquier cambio en las condiciones que promovieron tal reconocimiento y que pueda acordar la pérdida sobrevenida del derecho al auxilio. En este caso, dicho órgano resolvería acotando el período de adjudicación de la ayuda hasta la fecha de la pérdida del derecho.

d) Procedimientos

Las CCAA y las Ciudades de Ceuta y Melilla citarán medios para adjudicar auxilios en los cuales se tendrá en cuenta los ingresos de la unidad de convivencia del posible beneficiario a efectos de determinar el acceso al auxilio, así como a los efectos del establecimiento de prioridades conforme sigue:

El límite máximo de ingresos de la unidad de convivencia, se expresará la cantidad de veces de la cuantía anual del IPREM, siempre y cuando sea inferior a tres veces a éste excepto en los casos especificados en el artículo 11.1.c) , y se determinará acorde a: Si la unidad de convivencia se compone de una sola persona adulta: la cuantía del IPREM se multiplica por 1,5 y si la unidad de convivencia se compone por dos o más personas, en el segundo caso la primera persona adulta se calcula por 1,5 veces el IPREM y cada persona adicional por 0,5 veces el IPREM.

La prioridad de los demandantes estará determinada con el mayor resultado de la división de los ingresos (en euros) de la unidad de convivencia entre el límite máximo de ingresos de la unidad de convivencia que aceptará el acceso al auxilio siempre y cuando no existieran los umbrales límites en número de veces el IPREM (IUC/CLIUC).

En cuanto a familias numerosas de categoría general o personas con discapacidad la cantidad de los ingresos se multiplicará por 0,75. En cuanto a familias numerosas de tipo especial o personas con discapacidad de tipo i) o ii) del artículo 11.1.c) el coeficiente será 0,60.

Para concluir debemos de indicar que las solicitudes presentadas en una convocatoria de auxilios que cumplan lo señalado en los puntos 1 y 2 son inferiores a la cantidad de ayudas que puedan ser aceptadas conforme al crédito presupuestario habilitado en la misma, podrán resultar favorecidos aquellos demandantes cuyas unidades de convivencia tengan ingresos que consigan superar tres veces el IPREM, dando prioridad al acceso con la misma fórmula.

5.3.2 Ayuda a los desahuciados

a) Objeto de la ayuda

En materia de ayuda a los desahuciados, su objeto consiste en poder ofrecer una vivienda a aquellos que sean objeto de desahucio judicial de su vivienda habitual y se encuentren en situación de vulnerabilidad, es decir, que no dispongan de medios económicos para acceder al disfrute de una nueva vivienda.

Viene regulado en los artículos del 10 al 18 del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo. Dicho programa se organiza a través de la colaboración público-privada, con la constitución de la SAREB (Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria) y contando con las entidades financieras que sean propietarias de viviendas disponibles, generando así fondos de viviendas para alquiler social.

La SAREB y las entidades financieras podrán asignar, a través de convenio suscrito con el Ministerio de Fomento las viviendas de su propiedad que tengan desocupadas y disponibles, para que éstas sean puestas a disposición de aquellos ciudadanos objeto de desahucio de su vivienda habitual y que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

La SAREB y las entidades financieras podrán firmar convenios específicos con las Comunidades Autónomas o las Ciudades de Ceuta y Melilla, siempre suscritos también por el Ministerio de Fomento, en los que se concreten las condiciones de la colaboración con estas Administraciones para el objeto del programa, respetando las condiciones del convenio marco.

Se podrán incorporar convenios que hayan sido anteriormente suscritos a la entrada en vigor de este Real Decreto siempre y cuando sean compatibles con el objeto y exigencias del programa. En este caso la Comunidad Autónoma, Ceuta o Melilla enviará al Ministerio de Fomento el convenio ya suscrito para que éste otorgue su aprobación a su inclusión en el programa.

Este tipo de convenios específicos regularán el contrato de cesión de disfrute de las viviendas entre la SAREB, las entidades financieras y la Comunidad Autónoma o Ceuta y Melilla o la relación jurídica que la sustituya.

Los fondos de viviendas para alquiler social que no requieran de personalidad jurídica, se constituirán por viviendas aportadas por la SAREB y las entidades financieras cuando se sumen a este programa.

Aparte de la información de la vivienda (características básicas como: superficie, ubicación, referencia catastral, etc...) la SAREB y las entidades financieras indicarán la renta que fijan para la misma. La renta deberá oscilar entre un mínimo de 150 euros al mes y un máximo de 400 euros al mes, en función de datos objetivos, como superficie y número de habitaciones, antigüedad o ubicación.

Las viviendas puestas a disposición de los desahuciados mediante su incorporación a estos fondos por la SAREB y las entidades financieras, podrán acceder al sistema con tal de que se trate de viviendas en propiedad de la SAREB o de las entidades financieras, directamente o a través de sociedades participadas por ellas, o aportadas a una fundación creada para finalidad compatible y que se hallen en condiciones de habitabilidad para su uso inmediato.

b) Beneficiarios

Tendrán la condición de beneficiarios a fin de recibir la asistencia del plan estatal las personas físicas o unidades de convivencia que hayan sido o vayan a ser objeto de un desahucio de su vivienda habitual con posterioridad a la entrada en vigor del RD.106/2018, siempre que no tengan posibilidad de acceso a otra vivienda en el territorio nacional y sean vulnerables desde el punto de vista socio-económico, lo cual les impide acceder por sus propios medios a otra vivienda.

Dicha ayuda se destinará tanto a quienes hayan sido o vayan a ser objeto de un desahucio por ejecución hipotecaria, como a quienes hayan sido o vayan a serlo al no haber abonado las rentas de alquiler, aun cuando se trate de personas o unidades de convivencia que se encuentren admitidos por otros programas, ya sean éstos

estatales, autonómicos o locales, de alquiler social o de acogimiento.

La condición de vulnerabilidad socio-económica de los beneficiarios deberá acreditarse documentalmente por los servicios sociales autonómicos, locales o entidades del tercer sector, que tendrán en cuenta entre otros, los ingresos de la unidad de convivencia. No se podrá considerar que existe una situación de vulnerabilidad si el beneficiario o el conjunto de miembros que integran la unidad de convivencia poseen unos ingresos que superan tres veces el IPREM, o cuando cualquiera de estos miembros tenga disponibilidad de acceso a otra vivienda en territorio nacional, salvo el caso de que siendo titulares de una vivienda hayan justificado la no disponibilidad de la misma por motivo de separación o divorcio, o que no puedan habitar la misma por cualquier otra causa ajena a su voluntad.

El arrendatario deberá emplear el inmueble como si de su vivienda habitual se tratara y mantenerlo junto a su equipamiento en el mismo estado de uso y habitabilidad en el que se encontraba en el instante de su entrada a la vivienda. Con tal de lograr lo expuesto anteriormente, deberá permitir el acceso a la misma a aquellas personas encargadas de realizar el seguimiento de este programa en nombre del órgano encargado de gestionarlo o de los servicios sociales que colaboran, lo que se hará constar expresamente en los contratos de alquiler que se suscriban.

c) Tramitación y organización y organización administrativa

Cuando se haya acordado el desahucio de una vivienda que sea el domicilio habitual de una persona o unidad de convivencia que no disponga de otro domicilio alternativo y que se encuentre en una situación de escasez económica que le impida acceder a otra vivienda, y así se acredite mediante el informe de los servicios sociales municipales o autonómicos correspondientes, el órgano autonómico o local competente (conforme se detalle en el convenio específico correspondiente) para la gestión de las viviendas incorporadas a estos fondos, ofrecerá a quien vaya a ser desahuciado una vivienda alternativa de entre las que disponga la SAREB o las

entidades financieras de fondos de viviendas para alquiler social, vivienda que reunirá los requisitos adecuados en cuanto a superficie y ubicación. Para la formalización de esta oferta, se necesitará el previo informe de los servicios sociales correspondientes, y la aprobación de la SAREB o entidad financiera propietaria de la vivienda. No obstante, el órgano autonómico o local competente podrá ofrecer en las mismas condiciones viviendas de otros propietarios.

Conforme a lo anterior, se suscribirá el contrato de alquiler que corresponda entre la SAREB o la entidad financiera propietaria de la vivienda y la persona o unidad de convivencia beneficiaria durante un plazo de dos años, los cuales podrán ser prorrogables a otro año más en el caso de que a juicio del órgano gestor, se mantengan las circunstancias de vulnerabilidad y los beneficiarios no puedan tener acceso a otra vivienda.

En dicho contrato quedará establecido el precio del arrendamiento, el cuál oscilará entre los 150 y los 400 euros al mes, precio que vendrá determinado por un acuerdo entre el órgano gestor y la SAREB o entidad financiera. Se especificará en el contrato (siempre de acuerdo con lo que establezca el órgano gestor y los informes de los servicios sociales correspondientes) el importe de la ayuda o subvención pública a recibir con cargo a este programa, que podrá alcanzar hasta el 100% del alquiler.

A tal efecto, la Comunidad Autónoma (o la Ciudad de Ceuta o Melilla) correspondiente, deberá resolver la concesión de la subvención por un importe de hasta el 100% del alquiler, el cual será abonado en un 80% con cargo al Ministerio de Fomento y en un 20% con cargo a la Comunidad Autónoma que corresponda o la Ciudad de Ceuta o Melilla.

A tal de efectuar el seguimiento de las actuaciones judiciales que puedan conducir un desahucio de vivienda, formalizar la propuesta de asignación de viviendas a los beneficiarios de estos fondos, proponer los contratos de alquiler que correspondan y su eventual revisión, y para el envío al Ministerio de Fomento de la información sobre la gestión, se habilitarán órganos de gestión en todas las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla participantes en el programa.

En ellos podrán participar representantes de la SAREB y de las entidades financieras y de las organizaciones del tercer sector con actividad en el campo de la vivienda social.

Corresponderá a cada Comunidad Autónoma o a la Ciudad de Ceuta y Melilla enviar al Ministerio de Fomento, al menos en el plazo de los diez primeros días de cada semestre, los contratos firmados que reflejen las cantidades que deba transferir el Ministerio a la Comunidad Autónoma o a la Ciudad de Ceuta y Melilla, para lo que descontarán de la renta acordada en el contrato la aportación que será realizada por la Administración autonómica y por la Administración local, así como la parte que corresponda aportar al beneficiario. La elaboración de estas relaciones se realizará por el órgano autonómico competente a partir de las relaciones que les sean remitidas por los municipios que constituyan su propio órgano de gestión.

En aquellos municipios que soliciten la participación directa en el programa, se constituirá un órgano de gestión propio, con las mismas características que posea el órgano de gestión autonómico. Corresponderá a este órgano municipal el seguimiento de los procedimientos judiciales, la formalización de las propuestas de asignación de las viviendas del fondo social local a los beneficiarios y las propuestas de modificación de los contratos ya firmados anteriormente.

También corresponderá a estos órganos enviar al órgano autonómico, en el plazo de cinco primeros días de cada mes, las relaciones de contratos en vigor y las cantidades a solicitar al Ministerio de Fomento por las Comunidades Autónomas o a las Ciudades de Ceuta y Melilla, para lo que rebajarán de la renta establecida en el contrato la parte aportada por el municipio y la parte que corresponda aportar al beneficiario.

Tal y como se desprende de la documentación difundida por los servicios sociales correspondientes, los instrumentos de gestión plantearán a la SAREB y a los entes financieros los cambios que corresponda incluir en los contratos, teniendo en cuenta la posición del beneficiario. Las comprobaciones acerca de la situación de los beneficiarios se realizarán al menos una vez cada seis meses desde la suscripción del contrato.

Para ejecutar sus funciones, los órganos de gestión podrán acordar la cooperación de entidades del tercer sector con actividad comprobada en el ámbito de la vivienda social.

La participación en el programa de las Administraciones locales podrá consistir en aportaciones adicionales al alquiler, como por ejemplo la suscripción de un seguro de la vivienda, o la ayuda al pago de suministros básicos.

5.3.3 Ayuda a jóvenes

a) Objeto

El programa de ayuda a los jóvenes pretende facilitar el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada, en régimen de alquiler, a los jóvenes con escasos medios económicos a través del ofrecimiento de ayudas directas al inquilino o facilitando a los jóvenes el acceso a una vivienda en régimen de propiedad mediante la concesión de una subvención directa para su adquisición.

Este programa se encarga de regular dos tipos de ayuda para los jóvenes, las cuáles se consideran incompatibles entre sí: la ayuda para el alquiler de vivienda habitual y permanente; y la ayuda para adquirir una vivienda habitual y permanente.

b) Beneficiarios y requisitos

Podrán beneficiarse de las ayudas al alquiler aquellas personas físicas mayores de edad, que a su vez sean titulares o tengan la posibilidad/capacidad de suscribir un contrato de alquiler de vivienda en condición de arrendatario, en un contrato de arrendamiento de vivienda y poseer como mínimo una fuente regular de ingresos que consiga aportar unos ingresos anuales iguales o inferiores a 3 veces el IPREM.

Se considerará que poseen una fuente regular de ingresos, aquellos que estén trabajando por cuenta propia o ajena, los trabajadores de investigación en formación y los receptores de un servicio social público de condición periódica y asistencial,

siempre que puedan justificar una vida laboral como mínimo de seis meses de antigüedad, inmediatamente anteriores al momento de la solicitud.

También podrá beneficiarse de la ayuda aquel titular mayor de edad cuya edad sea menor de 35 años en el momento de la solicitud, siempre que la vivienda alquilada o que se encuentre en proceso de arrendar, constituya o vaya a constituir la residencia habitual y permanente del arrendatario.

También deberá justificarse a través del certificado o la hoja de empadronamiento a fecha de la solicitud, que en el caso de ser titular del contrato de arrendamiento de vivienda, las personas tienen su domicilio habitual en la vivienda objeto del contrato de arrendamiento. En todo caso, cuando se trate de personas que pretendan acceder al alquiler de una vivienda, dicho certificado deberá entregarse en el plazo de dos meses a contar desde que se resuelva el otorgamiento de la ayuda, la cual quedará condicionada a su aportación.

Deberá justificarse que aquellas personas que posean su domicilio habitual y permanente en la vivienda arrendada (figuren o no como titulares del contrato de arrendamiento) posean en conjunto unos ingresos iguales o inferiores a tres veces al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

Tales ingresos se justificarán a través de los datos que se reflejen en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Las CCAA y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán reclamar otro tipo de información, como una declaración responsable del demandante sobre sus ingresos y de aquellos que incorporen la unidad de convivencia que residan en la vivienda objeto de alquiler, en el caso de que el demandante o cualquiera de los integrantes de la unidad de convivencia no hubieran presentado declaración de la renta.

Por último, se justificará que la vivienda sea objeto del contrato de alquiler por una renta igual o inferior a 600 euros al mes. No podrá adjudicarse la ayuda cuando el solicitante o alguno de los que se localicen en la residencia habitual y permanente, sean poseedores de alguna vivienda en España.

Se descartarán de esta condición aquellos que siendo propietarios de una vivienda justifiquen la no disponibilidad de ésta por motivos de divorcio, o bien no puedan ocuparla por cualquier otra causa ajena a su intención o deseo.

Tampoco podrá adjudicarse cuando el arrendatario o cualquiera otro que radique su domicilio habitual y permanente en el inmueble arrendado, posea parentesco en primer o segundo grado de consanguinidad con el propietario de la vivienda. Asimismo, tampoco se podrá adjudicar la ayuda cuando el arrendatario o cualquiera de aquellos que posean su domicilio habitual y permanente sean partícipes de la persona física o jurídica que ejerza como propietario.

En relación con lo previsto en el apartado 1 del artículo 55, del RD 106/2018, las CCAA y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán aumentar hasta en 900 euros la renta máxima mensual en concretos municipios siempre y cuando la CCAA o la Ciudad de Ceuta y Melilla demuestren tal necesidad mediante análisis actualizados de la oferta inmobiliaria en arrendamiento.

Las convocatorias de ayudas que se acojan a esta excepción, sólo lo podrán realizar si anteriormente han logrado firmar un acuerdo con el Ministerio de Fomento en el seno de la Comisión Bilateral de Seguimiento que demuestre la conformidad del Ministerio.

Podrán ser beneficiarios de las ayudas para la adquisición de vivienda habitual y permanente aquellas personas físicas mayores de edad que reúnan requisitos como: Estar en condiciones de firmar un contrato de compra de vivienda situada en un municipio de pequeño tamaño, incluido el caso de vivienda construida o a construir sobre un derecho de superficie cuya titularidad recaiga en un tercero, y así poseer unos ingresos anuales iguales o inferiores a tres veces el IPREM, otro requisito importante es el de tener menos de treinta y cinco años en el instante en el que se solicite la ayuda, que la vivienda que se pretenda comprar vaya a suponer la residencia habitual y permanente del beneficiario por al menos un plazo mínimo de cinco años desde que ésta se adquiere, debiendo ser ocupada en el período máximo de tres meses desde su entrega por la parte vendedora. Como requisito último de los beneficiarios en la adquisición de inmueble, el precio de adquisición de la vivienda,

sin los gastos y tributos inherentes a la adquisición, debe de ser igual o inferior a 100.000 euros.

c) Alcance de la ayuda: convocatoria pública

1) Cuantía

La cantidad que conforma la ayuda al alquiler del apartado 1 del artículo 55 será de hasta el 50% de la renta mensual que deba abonar el favorecido por el arrendamiento de su vivienda habitual y permanente para los primeros 600 euros.

En los casos del artículo 57, en los que la renta mensual supere dichos 600 euros y alcance hasta 900 euros al mes, la ayuda extra será hasta el 30% de la renta mensual en el tramo establecido entre los 600 y los 900 euros de renta.

La cuantía de la ayuda destinada a la compra de vivienda será de hasta 10.800 euros por inmueble, sin poder superar en ningún caso el 20% del precio de adquisición de la vivienda.

Se incrementarán en un 25 % las ayudas unitarias reguladas en los programas de fomento de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas y de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural cuando se ofrezcan a beneficiarios que cumplan el requisito de ser mayor de edad y menor de treinta y cinco años en el momento de la solicitud y las actuaciones se realicen en municipios de pequeño tamaño.

2) Plazos

La ayuda al arrendamiento (apartado 1 del artículo 55) se otorgará a los beneficiarios por un período de tres años. Siempre y cuando haya razones que lo justifiquen, las Comunidades Autónomas y los Ciudades de Ceuta y Melilla podrán ofrecer esta ayuda por un período inferior a tres años.

Para la adquisición de vivienda habitual y permanente prevista en el apartado 2 del artículo 55, los beneficiarios dispondrán de un plazo de tres meses desde la fecha de comunicación de la resolución de concesión del auxilio, para presentar ante la CCAA o la Ciudad de Ceuta o Melilla la escritura pública o el contrato privado de compraventa que justifique la compra de la vivienda.

En los dos casos, podrá considerarse la adquisición de una vivienda ya construida o de una vivienda en construcción, siendo imprescindible que en este último caso en el contrato privado o escritura pública de compraventa aparezca la ayuda ofrecida como parte de la entrega a cuenta para la compra del inmueble.

3) Convocatoria

Las CCAA y las Ciudades de Ceuta y Melilla convocarán periódicamente las ayudas objeto de estudio, con arreglo a las condiciones establecidas en el Real Decreto 106/2018.

4) Tramitación

En relación con la ayuda del apartado 1 del artículo 55 (alquiler), si hubiera un ente colaborador que ejerza como la arrendadora de los inmuebles, podrá acordarse en la convocatoria de la CCAA o Ciudad de Ceuta y Melilla que la entidad colaboradora gestione directamente lo relativo a la recepción de la ayuda para su directo empleo al pago del alquiler, a través de la correspondiente deducción.

5.3.4 Fomento de vivienda para mayores/discapacitados

a) Objeto del programa y modalidades de vivienda

El programa de vivienda para personas mayores consiste en el fomento de la construcción de viviendas para aquellos que incorporen instalaciones y servicios comunes para ser explotadas en régimen de alquiler.

La promoción de la edificación de apartamentos para personas mayores que integren construcciones y servicios comunes para la explotación en régimen de alquiler es el objetivo de este plan.

Podrán conseguir una subvención con cargo a las ayudas de este plan las promociones de inmuebles de nueva construcción o aquellos que procedan de la restauración de edificios, que se vayan a destinar por un período de como mínimo 40 años al alquiler. Las construcciones y servicios comunes habrán de integrar, al menos, cuidados médicos básicos, higiene y conservación de éstas, seguridad, restauración, actividades de tipo cultural y deporte y terapias ocupacionales.

b) Beneficiarios

Las Administraciones públicas, los organismos públicos y demás entidades de derecho público y privado, así como las empresas públicas y privadas y sociedades mercantiles participadas principalmente por las Administraciones públicas podrán beneficiarse de estas ayudas, así como las instituciones, entidades no gubernamentales y las asociaciones declaradas de interés público y aquéllas a las que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

c) Características y elementos esenciales

1) Cuantía de la ayuda

Los promotores de los inmuebles podrán conseguir un auxilio directo proporcional al área útil de cada vivienda, hasta un máximo de 400 euros por metro cuadrado de área útil de vivienda. La máxima cantidad de este subsidio no podrá exceder del 40% de la inversión.

2) Pago de la ayuda al beneficiario

Previamente al pago total o parcial del subsidio, el beneficiario promotor de la actuación, deberá justificar estar en posesión de:

- Un documento administrativo que acredite la cesión o la concesión administrativa del suelo o escritura pública de constitución del derecho de superficie o de titularidad del suelo, o en su caso de titularidad del edificio a rehabilitar.
- Una licencia municipal de obra

- Un certificado de inicio de obra.

3) Ejecución de las obras

Las obras debidas a intervenciones subvencionadas con cargo a este plan deberán realizarse en el plazo máximo de 22 meses desde la fecha de la licencia municipal que corresponda, si bien podrá extenderse a 26 meses cuando se trate de fomento de más de 50 viviendas, excepto en los casos que se trate de actuaciones de restauración en cuyo caso los plazos serán de 12 meses y 16 meses, respectivamente.

Las obras deberán comenzar, previa obtención de la licencia municipal correspondiente, en el período máximo de 6 meses desde que se resuelva la concesión de la subvención. El comienzo de las construcciones se justificará con certificado acreditativo remitido por el arquitecto director de las obras y visado en el colegio profesional correspondiente.

4) Régimen de arrendamiento o cesión

Las viviendas financiadas con cargo a este programa tan solo podrán ser arrendadas a sujetos mayores de 65 años cuyos ingresos no superen 4,5 veces el IPREM. No podrán disponer de una vivienda personal y su patrimonio deberá ser inferior a 200.000 euros.

El importe del arrendamiento del inmueble será proporcional al área útil de éste y en todo caso menor o igual a 9,5 € por metro cuadrado de superficie útil de uso del inmueble. Su precio deberá figurar en el dictamen de concesión del auxilio económico y podrán renovarse anualmente dependiendo del desarrollo del Índice Nacional General del Sistema de Índices de Precios al Consumo (IPC). Esta actualización se aplicará también a la primera renta de los contratos que se suscriban cuando haya pasado más de un año desde la puesta en marcha del Real Decreto.

Plan vivienda 2018	Beneficiarios	Ayuda	Requisitos	Plazo de la ayuda
AYUDA AL ALQUILER	Personas con ingresos inferiores a 3 IPREM	Hasta el 40% del importe del alquiler	-Límite de renta mensual igual o inferior a 600€ -Vivienda permanente -No ser propietario de otra vivienda	3 años
PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESAHUCIO	Arrendatarios o propietarios en situación de desahucio, con ingresos inferiores a 3 IPREM	Hasta 400 euros	-No disponer de otra vivienda -Se les proporcionará viviendas desocupadas de la SAREB	2 años
AYUDA A LOS JÓVENES (ALQUILER)	Jóvenes de hasta 35 años (en el momento de solicitar la ayuda)	Hasta el 50% del importe del alquiler	-Que el precio del alquiler esté entre 600-900 €/mes -Límite de renta igual o inferior a 600€ -No ser propietario de otra vivienda	3 años
AYUDA A LOS JÓVENES (COMPRA)	Jóvenes de hasta 35 años (en el momento de solicitar la ayuda)	Hasta 10.800€ con el límite del 20% del precio de adquisición	-Constituir residencia habitual y permanente durante mínimo 5 años -No ser propietario de otra vivienda	-
AYUDA A PERSONAS MAYORES (ALQUILER)	Personas mayores de 65 años con ingresos inferiores a 3 IPREM	Hasta el 50% del importe mensual del alquiler	-Sin vivienda en propiedad -Patrimonio inferior a 100.000€ -Para alquileres hasta 600 euros -Pensión no superior a 3 veces el SMI	3 años

6. CONCLUSIONES

- La vivienda habitual constituye un bien de primera necesidad, una condición ambiental para el desarrollo de la personalidad, la calidad de vida y el disfrute de otros derechos como el de la intimidad personal y familiar, y por ello su carencia puede ser considerada como una situación de necesidad y una causa de exclusión hacia aquellos que la acción social del Estado deba auxiliar.
- Los salarios de una parte de la población no pueden permitirse el acceso a la vivienda construida por los promotores inmobiliarios privados, lo que conlleva la búsqueda continuada de viviendas sociales de protección oficial para su eventual adquisición.
- La promoción de la propiedad de la vivienda en España no se considera la más adecuada, además del coste que supone, y tal y como se señala en el artículo 31 de la CE exige la eficiencia en el gasto público.
- Los problemas referentes a la vivienda en España comenzaron a partir del año 1900 debido a un gran aumento de la población; esto es lo que dio lugar a la aparición de las leyes de acceso a una vivienda barata en España.
- En comparación con otros países europeos, en cuanto al sobreesfuerzo en la adquisición de vivienda, España presenta como debilidad el ratio de endeudamiento, que se sitúa en un 40%, es decir, casi un 10% por encima de países como Reino Unido, Alemania o Francia. Esto revela el alto nivel de vulnerabilidad derivada de la fuerte sobrevaloración de la vivienda.
- Respecto al análisis de la relación precio de vivienda-nivel de endeudamiento, entre agosto y septiembre de 2007 aparece una primera evidencia del descenso intermensual de la hipoteca media, que constituye otro síntoma del proceso de recesión del sector inmobiliario, frente a una población sobrehipotecada.

- El gasto público en vivienda en España se ha situado tradicionalmente en torno al 1% del PIB frente a otros países europeos que doblaban o triplicaban esa cifra; por tanto, en España este porcentaje ha sido claramente insuficiente para hacer frente a las necesidades y características de la demanda.
- En el año 2004 las ayudas estatales en el ámbito de compra e inversión en vivienda fueron claramente favorables hacia las grandes rentas.
- Al comienzo de la crisis (2008), la desgravación media sigue la misma tendencia que en 2004, puesto que a mayor renta, la ayuda media aumenta.
- Las políticas que pretenden impulsar las ayudas tanto a arrendatarios como a arrendadores con tal de gestionar un contrato de arrendamiento, se consideran muy importantes, puesto que generan una oportunidad al inquilino que no disponía anteriormente y ello permite a este disponer de un tiempo para reincorporarse en el mundo laboral, ahorrar con tal de afrontar los pagos íntegros por él mismo, y también para el arrendador puesto que será el beneficiado económicamente con la operación.
- Dichas políticas incentivarán un aumento de la oferta de las numerosas viviendas que se encuentran sin ocupar para hacer frente a la tan creciente demanda de personas que tienen como fin arrendar un inmueble en vez de adquirirlo.
- La importante apuesta que efectúa el Plan Estatal de Vivienda en materia de alquiler, podrá suponer un cambio en el panorama actual del derecho de acceso a la vivienda, sobre todo para los jóvenes y familias con menos rentas. Aunque se estima que no se producirá una nueva burbuja inmobiliaria, como la anteriormente vivida, puesto que el coste todavía se encuentra lejos del alcanzado en los peores años de la crisis del ladrillo, sin embargo una mayor facilidad en el acceso al alquiler supondrá que el número de viviendas ocupadas aumente, por lo que el precio de ésta crecerá.

- En el aspecto relativo a los mayores y discapacitados supondrá una sustancial medida para la mejora de sus niveles de vida tanto al proceso de afrontar pagos al de ayuda física (actuaciones para la mejora de la seguridad de utilización y de accesibilidad).
- Los desahuciados dispondrán de una nueva oportunidad de habitabilidad, lo cual cambiará el panorama actual y a su vez generará un impulso anímico muy importante para éstos. El Estado a su vez, al pretender solidarizarse con este afectado colectivo puesto que el exceso de vivienda sin ocupar genera una total contradicción en sí misma, generará una estabilidad en el país en el ámbito residencial puesto que la posibilidad de perder la vivienda era un problema que atemorizaba a un gran número de ciudadanos e irá descendiendo durante el paso del tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

CABALLERÍA, M. (2011). *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*. Madrid: Iustel.

DENCHE, A. (2013). *La vivienda en España en el siglo XXI: diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*. Madrid: Cáritas Fundación FOESSA.

PISARELLO, G. (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona: Icaria.

RODRÍGUEZ, F., García, F. & Yusta, A. (2013). *Reflexiones sobre la vivienda en España*. Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

ZARAGOZA, A. (2007). *La vivienda social de protección oficial: régimen legal y administrativo: innovación jurídico-social sobre la regularización a favor de los "ocupas" de VPO*. Sevilla: Alfar.