

EL IMPLACABLE PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA. SOLUCIONES PLAUSIBLES

Gerardo Roger Fernández
Arquitecto y Urbanista

RESUMEN

La situación del acceso a la vivienda en España se ha convertido en el problema social más importante en nuestro país. Las causas que lo explican son diversas, pero pueden subsumirse en una única básica y principal: una sorprendente inactividad de la Administración competente en la materia, en este caso, compartida entre las Comunidades Autónomas, CCAA, y la General del Estado, AGE.

Es injustificable que disponiendo de una legislación básica más que solvente en Urbanismo y Vivienda, promulgada tanto por las CCAA como por la AGE, los poderes públicos no sean capaces de coordinar y concertar sus capacidades y competencias para dar respuestas plausibles al drástico incumplimiento del derecho constitucional a la vivienda establecido en su artículo 47 CE. A analizar la situación señalada y a ofrecer presumibles propuestas de solución se destina este artículo.

1. INTRODUCCIÓN GENERAL AL PROBLEMA

La insatisfacción **del acceso al uso de una vivienda digna se ha convertido en la emergencia social más prioritaria**, en España.

Ciertamente, **en los últimos años**, tanto la Administración General del Estado, AGE, como las Comunidades Autónomas, CCAA, **vienen adoptando diferentes estrategias políticas** orientadas a resolver el problema existente, pero lamentablemente **con escasísimos resultados prácticos**.

En cualquier caso, **resulta necesario y conveniente exponer algunas Consideraciones Básicas que definen, con rigor, el real escenario socioeconómico que estructura el auténtico problema de la vivienda** y, en consecuencia, eviten, por un lado, la confusión actual existente y, por otro, permitan identificar las estrategias que den solución plausible a la grave situación existente.

Pasemos a exponerlas:

1.1. Primera Consideración Básica

El Problema de la Vivienda, consistente en la incapacidad de la Administración para ofrecer soluciones que garanticen **el acceso a una vivienda digna a los Colectivos Sociales mayoritarios más vulnerables**.

1.2. Segunda Consideración Básica

La identificación de los Colectivos Sociales Insatisfechos constituidos por un contingente de trabajadores cuyos **Ingresos netos no superan dos veces el Salario Mínimo Interprofesional** (aprox. 2.400,00 €/mes), aproximadamente **los 2/3 de los trabajadores asalariados del país.**

1.3. Tercera Consideración Básica

Identificación del Concepto “Vivienda Asequible”, definiéndose como aquella que pueda satisfacer el Derecho a su **acceso por parte de los colectivos sociales mayoritarios**, lo que implica **una Renta mensual de Alquiler que deberá oscilar entre los 300-750 €/mes** (30 % de los Ingresos Netos como máximo).

1.4. Cuarta Consideración Básica

Incapacidad del Mercado Inmobiliario “normalizado” para producir Viviendas Asequibles a 300-750 €/mes.

1.5. Quinta Consideración Básica

Tipos de Suelo destinables a la producción de Viviendas Asequibles distinguiendo:

i. Suelos calificados por el Planeamiento para la Promoción de **VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA, VPP**, provistos de carácter Patrimonial, distinguiendo, según su titularidad:

- **Suelos para VPP DE TITULARIDAD PRIVADA**, estableciéndose oficialmente sus **Precios por las CCAA**, expresamente inferiores a los medios de las Viviendas de Renta libre, normalmente 1/3 inferior.

- **Suelos para VPP DE TITULARIDAD PÚBLICA**, obtenidos gratuitamente por los **Ayuntamientos, AYTOS**, derivados de la cesión de los propietarios de las Actuaciones de Transformación Urbanística, ATU (a cambio de la atribución municipal de Derechos Edificables de valor equivalente) en función del cumplimiento del **Deber urbanístico** y constitucional de **Participación Pública en las Plusvalías.**

ii. Suelos calificados por el Planeamiento para la Promoción de **VIVIENDAS-ALOJAMIENTOS DOTACIONALES, VAD**, a localizar en aquellos **calificados como Equipamientos Públicos** y, por lo tanto, **(obtenidos también gratuitamente por los AYTOS)** y provistos de carácter Demanial, derivados, en este caso, del cumplimiento del viejo **Principio básico del Sistema Urbanístico Español, SUE, de Reparto de Cargas y Beneficios.**

1.6. Sexta Consideración Básica

Cuantificación de la Oferta de Viviendas Asequibles mediante la creación de un contingente de Viviendas Asequibles públicas y permanentes, que, de manera análoga a la desarrollada en Europa Central desde hace más de un siglo, que alcance la media centroeuropea, es decir, **del 10 % aprox. del Parque de Viviendas Principales preexistente**, que en España alcanzaría los **2-2,5 millones de Viviendas.** Se crearía, así, un auténtico **“Sistema Nacional de Vivienda”** análogo al resto de los existentes para el resto de **“Pilares del Estado del Bienestar”** (v. gr., el Servicio Nacional de Salud).

Este objetivo exige, obviamente, la **disposición de las siguientes estrategias políticas:**

a). Una **POLÍTICA ESTRUCTURAL DE VIVIENDA A LARGO PLAZO**, que podría estimarse a un horizonte de **40-45 años** lo que comportaría la construcción de unas **50.000 vifs./año** a realizar en su práctica totalidad, tanto por la AGE como por las 17 CCAA, a repartir en un intencionado Pacto de Estado con la colaboración imprescindible de los AYTOS como “aportadores fundamentales” de los Suelos públicos precisos (para las VPP y las VAD).

Procede señalar que la Promoción de estos contingentes es plausible (en las décadas de los 70-80 se promovían 100.000 VPP/año) y, más aún, teniendo en cuenta la **Recuperación de la Inversión a realizar a través del retorno derivado de las Rentas mensuales**, (ver Apartado 2.2.a).i y Apartado 4 siguiente).

b). La disposición de una **POLÍTICA COYUNTURAL DE VIVIENDA A CORTO Y MEDIO PLAZO** y, en concreto, **A PLAZO INMEDIATO**, que, obligadamente deberá apoyarse en el Patrimonio Edificado preexistente para incorporar, “desde ya”, a la oferta de Viviendas Asequibles el máximo número posible de las ya construidas.

2. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN RELATIVAS A LAS MODALIDADES DE PROMOCIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS VIVIENDAS ASEQUIBLES (“VAS”)

De las Consideraciones Básicas expuestas, se deducen, fundamentalmente, las dos Propuestas de Actuación siguientes:

2.1. Propuesta de Actuación para la Ejecución de las “VAS” por la Iniciativa Privada

Tal como se ha señalado anteriormente, **el mercado inmobiliario “normalizado” no es capaz de ofrecer las “Rentas Asequibles”** que se necesitan para satisfacer el Derecho Constitucional a la Vivienda.

De hecho, tanto para la Estrategia a “largo plazo” como para la correspondiente a “plazo inmediato”, sólo las modalidades denominadas “Público-Privadas”, consistente normalmente en la aplicación del régimen de Derecho de Superficie, posibilita la intervención activa del Sector Inmobiliario Privado en el proceso de creación de los contingentes de VAS perseguidos, si bien es relevante señalar que dicha Modalidad **no consigue alcanzar el objetivo marcado de la obtención de “Rentas Asequibles”**.

De hecho, en dicha Modalidad “pura” de Gestión Público-privada en régimen de Derecho de Superficie comporta que, **a pesar de la aportación gratuita del suelo que ofrece la Administración** para suscitar la concesión concursal del Derecho de Superficie, **los empresarios privados no pueden generar alquileres inferiores a los 1.000-1.200 €/mes**, al tener que incorporar el correspondiente Beneficio Empresarial (“no hay empresarios sin fronteras”), así como asumir los Costes Financieros del mercado bancario (normalmente, del 80% de los Costes de Ejecución).

Por ello, en esta Modalidad de Colaboración Público-Privada, para garantizar las Rentas Asequibles aplicables a los colectivos sociales mayoritarios resulta necesario **disponer de relevantes y solventes Ayudas Públicas por vivienda**, tal como se recogen en las diferentes Líneas de Intervención del vigente Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, PEV-26/30, y se establece de manera concertada entre la AGE y las CCAA, en el 60% por la AGE y 40% por las CCAA.

En todo caso, en esta Promoción Privada de VAS y sin perjuicio de su destino preferente al Alquiler Asequible, **con la finalidad de satisfacer la demanda social** que, en su caso, se pudiera manifestar de acceso en propiedad, resulta razonable considerar alternativamente la **posibilidad de enajenar una parte limitada de las mismas siempre que, obviamente, se mantenga su calificación de VPP de manera permanente** y en el caso de necesitar su enajenación sobrevenida, se valore y lleve a cabo **al precio oficial** que la Administración haya dispuesto en ese momento.

2.2. Propuesta de Actuación para la Ejecución de las “VAS” por la Iniciativa Pública

a). Obviamente, en la **Política Estructural a largo plazo** procederá que la Administración pública intervenga **preferentemente mediante Gestión Directa** (“arrendadores públicos a la manera centroeuropea”, v.gr., “CASA 47” del Ministerio de Vivienda) **produciendo las “VAS” a Costes cero de Suelo y Beneficio Empresarial y con Financiación pública al 3-3,5 %**, obteniéndose fácilmente **“Rentas Asequibles” de 300-750 €/mes** implantables tanto en suelos calificados para VPP como para VAD, conformando, así, el **Parque Público Permanente de las “VAS”** señalado.

i. En este apartado procede reseñar de nuevo que **la financiación pública de la Vivienda como “quinto pilar del Estado de Bienestar”** en la opción de Gestión Directa **no comporta la disposición de un “Gasto Público a fondo perdido”** como sí ocurre con el resto “pilares” (v. gr. Sanidad y Educación), sino más bien al contrario, **supone una “Inversión Social recuperable” mediante los Retornos que comporta el cobro de los alquileres mensuales** correspondientes. En concreto, en períodos de 30-50 años se recupera la Inversión (ver Apartado 4 siguiente).

ii. Finalmente, procedería señalar que en esta modalidad de Gestión Pública Directa **también cabría considerar de manera excepcional**, análogamente a la opción Público-Privada, **el régimen de Venta de las VAS** por razones justificadas de financiación puntual en la ejecución de los Parques Públicos, **debiendo destinarse la práctica totalidad de las mismas al Alquiler Asequible y permanente**, pues no otra es la finalidad que deben satisfacer los citados Parques Públicos que es la generación, tal como ya se ha señalado, de un **genuino Sistema Nacional de Vivienda**.

b). En la **Política Coyuntural de Vivienda a Plazo Inmediato**, la Administración pública tendrá que apoyarse y **utilizar necesariamente**, por razones de su perentoria inmediatez, **los Patrimonios de Suelo y de Edificación preexistentes**, tanto **públicos como privados**, incentivando y promoviendo su disposición “en modo de oferta VAS”, tal como se recogen **de manera concertada e inteligentemente entre la AGE y las CCAA** en las diversas y **estratégicas Líneas de Intervención contempladas en el PEV-26/30**.

Así, la **utilización de los Patrimonios Públicos** (v. gr., las viviendas de la SAREB, de los suelos de Defensa o cualesquiera otros de titularidad de la AGE, de las CCAA o de los AYTOs) debe ser prioritaria.

Asimismo, la **disposición de los Patrimonios Privados**, también en los términos establecidos **en el PEV-26/30**, tanto los pertenecientes a Fondos de Inversión como a Entidades Financieras y de Propietarios particulares, deberán ser **incentivados hacia su incorporación a la Oferta de las “VAS” mediante la adopción de proactivas e intencionadas Disposiciones Públicas**, a saber, Ayudas a la Rehabilitación, Bonificaciones Fiscales u otras análogas condicionadas, obviamente, a la consideración de las Viviendas como Asequibles durante un tiempo mínimo (de nuevo, **el PEV-26/30** el paradigmático en este sentido).

Por otro lado, procederá adoptar otras medidas complementarias y adicionales de las anteriores, tales como las destinadas al **Control Público** de eventuales **Incrementos desproporcionados de los Alquileres** preexistentes, a **garantizar la seguridad jurídica** de la actividad arrendataria privada, a **reajustar razonablemente los tejidos urbanos** cuya sostenibilidad lo permita, a incentivar el deber de **edificar los solares vacíos “en valor de espera”**, a **restringir la implantación de Apartamentos Turísticos** etc., etc.

3. CONTROL PERIÓDICO DE LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS EXIGIBLES A LOS USUARIOS DE LAS VAS

La calificación de VAS como garantía del derecho a la vivienda exige la aplicación de un **Control Periódico Público** (¿quinquenal?) que permita detectar el **mantenimiento de las Condiciones Socioeconómicas que legitimaron la adjudicación de la VAS** a sus usuarios.

Obviamente, si se hubieran superado de manera consolidada aquellas condiciones, previa adopción de las medidas garantistas oportunas para su usuario, procedería incorporar de nuevo la vivienda a la Oferta de las VAS para seguir satisfaciéndola finalidad que tienen establecidas.

4. APROXIMACIÓN A UN ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO RELATIVO A LA GESTIÓN DIRECTA VPP Y VAD EN ALQUILER ASEQUIBLE

4.1. Consideraciones Previas

Como se ha considerado en la PRIMERA PARTE, la **Gestión Directa por la Administración como “Promotor y Arrendador Público”** permite generar VAS a integrar en los Parques Públicos de Viviendas **con Alquileres Asequibles de 300-750 €/mes** posibilitando, así, satisfacer la demanda de Viviendas por los colectivos sociales mayoritarios que **sin esta Modalidad Pública sólo tendría respuesta, con la disposición de importantes Ayudas Públicas como las previstas en el PEV-26/30.**

En todo caso, con la finalidad de mostrar “negro sobre blanco” el resultado de la argumentación económica señalada resulta razonable exponer una **aproximación rigurosa a un Estudio de Viabilidad** aplicable a **tres ejemplos de tamaño superficial de VPP-VAD (1, 2 ó 3 dormitorios).**

RESUMEN DE RESULTADOS SOBRE UNA PROMOCIÓN PÚBLICA DE TRES TAMAÑOS DE VPP Y VAD (50 m²t, 65 m²t Y 80 m²t).

4.2. Análisis de Viabilidad sobre una VPP-VAD de 50 m²t

Aplicable a una VPP-VAD de 1 Dormitorio.

a) Cuadro Sintético del Análisis de Viabilidad

HIPÓTESIS ANÁLISIS VIABILIDAD DE VAD Y DE VPP EN ALQUILER DE 50 M ² C				
Sup. Media Vivienda	50	m ² c	Nº viviendas	1
			Año a partir del cual hay gran reparación anual	3
Renta media/mes	300	€		
% Ocupación	95%			
Inflación anual media	2%			
Costes de producción/m ² c	1.400	€/m ² c		
Coste de mantenimiento/mes	80	€		
Tributos/mes	24,20 €			
Gastos Generales Gestor s/renta	9%			
Coste financiación ICO	3,5%			
Beneficio promotor o coste financiador Público	n.a			
Años para recuperar inversión	48			

b) Resultado del Análisis

La Promoción por Gestión Directa de una VPP-VAD de 50 m²t implantada sobre suelo Dotacional para las VAD y sobre Suelo calificado como Protegido para las VPP, se ejecuta de acuerdo a las siguientes **Premisas**:

i. sin asumir Coste de Suelo alguno al haber sido obtenido por Cesión gratuita derivada del Principio Básico del SUE de Reparto de Cargas y Beneficios para las VAD, y del Principio de Participación Pública en las Plusvalías para las VPP.

ii. sin generar Beneficio Económico al Promotor Público al no ser exigible, obviamente, Beneficio Empresarial alguno en un Proyecto Público de interés general,

iii. asumiendo un Coste de Producción por Contrata de la VPP-VAD de 1.400 €/m²t,

iv. asumiendo una Financiación Pública al 3,50 % (v. gr., el ICO, Institución Financiera autonómica, el BEI etc.), difiriendo sus intereses al momento de disponer “Caja Positiva”.

c) Conclusiones de la Promoción

Como Conclusiones de la Promoción Pública por Gestión Directa de una VAS de 50 m²t se obtienen los siguientes Resultados:

i. una Renta de Alquiler Asequible de 300 €/mes/VAS., actualizable a una **Inflación media del 2,00 % anual, descontando Tributos, Gastos de Mantenimiento y de Gestión del Alquiler** (todo actualizable a mismo IPC), y

ii. determinación de un Plazo de 48 años para recuperar la Inversión Inicial.

4.3. Análisis de Viabilidad sobre una VPP-VAD de 65 m²t

Aplicable a una VPP-VAD de 1-2 Dormitorios.

a) Cuadro Sintético del Análisis de Viabilidad

HIPÓTESIS ANÁLISIS DE VAD Y DE VPP EN ALQUILER DE 65 M ² C				
Sup. Media Vivienda	65	m ² c	Nº viviendas	1
Renta media/mes	450	€	Año a partir del cual hay gran reparación anual	3
% Ocupación	95%			
Inflación anual media	2%			
Costes de producción/m ² c	1.400	€/m ² c		
Coste de mantenimiento/mes	90	€		
Tributos/mes	31,46 €			
Gastos Generales Gestor s/renta	9%			
Coste financiación ICO	3,5%			
Beneficio promotor o coste financiador Público	n.a			
Años para recuperar inversión	37			

b). Resultado del Análisis.

La Promoción por Gestión Directa de una VPP-VAD de 65 m²t implantada sobre suelo Dotacional para las VAD y sobre Suelo calificado como Protegido para las VPP, se ejecuta de acuerdo a las siguientes **Premisas**:

i. sin asumir Coste de Suelo alguno al haber sido obtenido por Cesión gratuita derivada del Principio Básico del SUE de Reparto de Cargas y Beneficios para las VAD, y del Principio de Participación Pública en las Plusvalías para las VPP.

ii. sin generar Beneficio Económico al Promotor Público al no ser exigible, obviamente, Beneficio Empresarial alguno en un Proyecto Público de interés general,

iii. asumiendo un Coste de Producción por Contrata de la VPP-VAD de 1.400 €/m²t,

iv. asumiendo una Financiación Pública al 3,50 % (v. gr., el ICO, Institución Financiera autonómica, el BEI etc.), difiriendo sus intereses al momento de disponer “Caja Positiva”.

c) Conclusiones de la Promoción

Como Conclusiones de la Promoción Pública por Gestión Directa de una VAS de 65 m²t se obtienen los siguientes Resultados:

i. una Renta de Alquiler Asequible de 450 €/mes/VAS., actualizable a una **Inflación media del 2,00 % anual**, descontando **Tributos, Gastos de Mantenimiento y de Gestión del Alquiler** (todo actualizable a mismo IPC) y,

ii. determinación de un Plazo de 37 años para recuperar la Inversión Inicial.

4.4. Análisis de Viabilidad sobre una VPP-VAD de 80 m²t.

Aplicable a una VPP-VAD de 2-3 Dormitorios.

a). Cuadro Sintético del Análisis de Viabilidad

HIPÓTESIS ANÁLISIS VIABILIDAD DE VAD Y DE VPP EN ALQUILER DE 80 M ² C				
Sup. Media Vivienda	80	m ² c	Nº viviendas	1
Renta media/mes	600	€	Año a partir del cual hay gran reparación anual	3
% Ocupación	95%			
Inflación anual media	2%			
Costes de producción/m ² c	1.400	€/m ² c		
Coste de mantenimiento/mes	100	€		
Tributos/mes	38,72 €			
Gastos Generales Gestor s/renta	9%			
Coste financiación ICO	3,5%			
Beneficio promotor o coste financiador Público	n.a			
Años para recuperar inversión	32			

b) Resultado del Análisis

La Promoción por Gestión Directa de **una VPP-VAD de 80 m²t** implantada sobre suelo Dotacional para las VAD y sobre Suelo calificado como Protegido para las VPP, se ejecuta de acuerdo a las siguientes **Premisas**:

i. sin asumir Coste de Suelo alguno al haber sido obtenido por Cesión gratuita derivada del Principio Básico del SUE de Reparto de Cargas y Beneficios para las VAD, y del Principio de Participación Pública en las Plusvalías para las VPP.

ii. sin generar Beneficio Económico al Promotor Público al no ser exigible, obviamente, Beneficio Empresarial alguno en un Proyecto Público de interés general,

iii. asumiendo un Coste de Producción por Contrata de la VPP-VAD de 1.400 €/m²t,

iv. asumiendo una Financiación Pública al 3,50 % (v. gr., el ICO, Institución Financiera autonómica, el BEI etc.), difiriendo sus intereses al momento de disponer “Caja Positiva”.

c). Conclusiones de la Promoción.

Como Conclusiones de la Promoción Pública por Gestión Directa de una VAS de 80 m²t se obtienen los siguientes Resultados:

i. una Renta de Alquiler Asequible de 600 €/mes/VAS., actualizable a una **Inflación media del 2,00 % anual, descontando Tributos, Gastos de Mantenimiento y de Gestión del Alquiler** (todo actualizable a mismo IPC), y

ii. determinación de un Plazo de 32 años para recuperar la Inversión Inicial.

5. CONCLUSIONES FINALES

Hasta aquí la formulación de **dos Propuestas de Actuación, Pública y Público-Privada, capaces de garantizar, razonablemente, el Derecho a la Vivienda para los Colectivos Sociales mayoritarios mediante la generación de un genuino Sistema Nacional de Vivienda**, en términos análogos a los Criterios establecidos en el PEV-26/30.

En definitiva, ojalá que **las modalidades de Gestión que se exponen en este Artículo fueran asumidas**, más pronto que tarde, por los responsables públicos de la Vivienda, **procediendo a disponer los Pactos de Estado (AGE, CCAA y AYTOS) que comportan la generación de los PEV análogos al de 2026/30**, debiendo prever las Reservas Presupuestarias correspondientes en Ayudas Públicas a considerar, **así como y fundamentalmente, a constituir los Entes Públicos capaces de intervenir solvente y responsablemente mediante Gestión Directa** (v. gr., CASA 47), siendo conscientes de la clásica renuencia que con respecto a estas posiciones “de protagonismo proactivo” presentan nuestras inerciales y anquilosadas Administraciones públicas.