



**Dossiers
del Tercer
Sector**

núm. 24
marzo de 2013

Un parque de vivienda de alquiler social.

Una asignatura pendiente en Cataluña

Subvenciona:



1.Introducción

Asistimos como sociedad a unos tiempos de extrema dificultad y consternación ante el sufrimiento de muchas familias y personas que se encuentran en situación de exclusión residencial o en riesgo de exclusión social. Asistimos a un cambio de paradigma según el cual ya nada volverá a ser cómo antes. En este nuevo escenario estamos todos obligados a reflexionar y a actuar (algunos con más responsabilidad) sobre aquello que nos ha llevado a esta situación y, a la vez, se nos abren oportunidades de reinventarnos que no podemos dejar escapar.

En un momento en el que miles de personas cada día pierden su vivienda habitual, vuelven los debates sobre las políticas de vivienda. Disponer de un piso en régimen de propiedad, que había supuesto una inversión de futuro en nuestra sociedad, es en estos momentos una amenaza. A pesar de que todavía permanece en nuestro imaginario el deseo de disponer de una vivienda de propiedad, la realidad se impone y provoca que haya habido un giro importante en las tendencias hacia el alquiler. Un cambio obligado, pero al fin y al cabo hacia el alquiler.

Alquiler impuesto por la situación, o no, se nos abre ahora un escenario diferente, de demanda de alquiler. Sin embargo la principal característica de esta demanda de alquiler es que se trate de un alquiler asequible, como consecuencia lógica de la caída de los ingresos de muchas familias, y muy especialmente de las familias que demandan alquiler. Alquiler asequible difícil de encontrar en un país marcado por un parque público de alquiler social insuficiente y por un parque privado que sólo se mueve a la baja de precios tímida y lentamente y, a buen seguro, sin llegar a los niveles que muchas familias necesitan.

Sin embargo Cataluña cuenta con un parque de viviendas construidas y vacías susceptibles de ser destinadas a alojamiento de alquiler asequible si se llegara a un gran pacto en este sentido. Pero el mayor stock de viviendas vacías lo tienen escondido los bancos, resistiéndose con mucha fuerza a entrar en el diálogo sobre el derecho a la vivienda. Y no sólo se resisten con fuerza a este diálogo, si no que mueven los hilos para promover modificaciones legales, como la actual reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU¹), con el objetivo de hacer más volátiles los contratos de alquiler que puedan llegar a suscribir y con la consiguiente debilitación de los futuros inquilinos. No parece que estas iniciativas vayan en el futuro a consolidar el alquiler como primera opción de alojamiento del conjunto de la población.

En este dossier analizaremos la realidad del parque público de alquiler en Cataluña y cómo pensamos que tendría que ser un parque de alquiler social, un parque de alquiler que dé respuesta a todas las situaciones de familias y personas que se encuentran en riesgo de exclusión residencial. Nuestro objetivo es contribuir con nuestras opiniones a construir entre todos un cuerpo de pensamiento suficientemente sobrecogedor como para despertar del letargo a aquellos que se conforman con la realidad actual.

¹ El Consejo de Ministros aprobó en 2012 un proyecto de modificación de la Ley de arrendamientos urbanos, "Proyecto de Ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas", que se encuentra hoy en tramitación parlamentaria. Los plazos de los contratos de alquiler se acortan (de 5 a 3 años).

2. El parque de viviendas de alquiler social en Cataluña

La disposición de vivienda es una condición indispensable para el desarrollo de la vida de las personas y de las familias y para el mantenimiento de su dignidad humana. Nada hay más degradante y excluyente que la pérdida de la vivienda.

Evidentemente disponer de una vivienda para vivir tiene un coste, tanto si es de alquiler, como si es de compra, y es responsabilidad social y colectiva asegurar que este coste sea proporcional a los ingresos de las familias. Cuando a lo largo de la historia se han vivido momentos de desajustes entre estos dos parámetros (ingresos familiares y coste de la vivienda) –normalmente, debidos a fuertes inflaciones de los precios no seguidas por los salarios- las sociedades (y los gobiernos correspondientes) han adoptado medidas drásticas de ajuste, en forma de legislaciones protectoras de los usuarios de las viviendas. En estas ocasiones siempre ha primado la idea de preservar el derecho a la vivienda y la dignidad humana por encima de intereses de grupos económicos, por más legítimos que estos hayan podido ser.

Las leyes de arrendamientos urbanos, proteccionistas, son ejemplo claro de este tipo de regulaciones que han tenido como objetivo conseguir que los inquilinos puedan mantenerse en las viviendas pagando importes proporcionales a sus ingresos y puedan seguir con su vida – alimentación, enseñanza, vestido, salud, cultura- con dignidad y normalidad.

Los parques públicos o sociales de vivienda son otro ejemplo de políticas tendentes a asegurar costes razonables y proporcionales para una población con ingresos insuficientes para hacer frente a precios del mercado libre, y tendentes a contrarrestar las oscilaciones del mercado libre de la vivienda ofreciendo seguridad de alojamiento a estas familias.

Sin una política de vivienda muy fundamentada y estable en el tiempo ha sido y será muy difícil conseguir el óptimo de equidad de una vivienda digna para todo el mundo. La orientación de los últimos años de las políticas de vivienda hacia el fomento de la compra, el deficitario sistema de ayudas a las personas, el porcentaje insuficiente del PIB destinado a la protección social y a la vivienda social en nuestro país, no nos lo pone fácil.

Parques sociales (públicos o no, pero siempre de alquiler), sistema de ayudas personalizadas, estímulos fiscales a los operadores sin ánimo de lucro, condiciones de financiación menos proclives al calentamiento de la demanda, son instrumentos del bagaje político de la mayoría de países europeos. Pero un parque de vivienda social sólido no se improvisa.

Según las últimas informaciones de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad, la Agencia de la Vivienda de Cataluña dispone de unas 14.000 viviendas en régimen de alquiler; por su parte, en Barcelona ciudad, el Patronato Municipal de la Vivienda dispone de unas 11.000 viviendas de alquiler. Y en los últimos diez años el resto de promotores públicos municipales han construido unas 3.000 viviendas de alquiler. En total podríamos decir que en nuestro país hay un parque de alquiler público de cerca de las 30.000 viviendas, cosa que supone alrededor del 1% del parque total (de 2,8 millones de viviendas principales²).

Con estas primeras aproximaciones podemos decir rotundamente que esta cifra de vivienda social de alquiler es claramente insuficiente. Especialmente si lo comparamos con el volumen y lo que representan los parques públicos de alquiler de los países de nuestro entorno, que se mueven alrededor de una media del 18% de los parques totales. En nuestro caso, lograr este

² El último Censo de Población y Vivienda, del año 2001, nos hablaba de 2.300.000 viviendas de residencia habitual, y la Encuesta Demográfica del 2007, los situaba alrededor de los 2.800.000 unidades.

porcentaje supondría disponer alrededor de 500.000 viviendas dedicadas a alquiler social.

No obstante tenemos que contar también con otras políticas públicas que favorecen el acceso a una vivienda de alquiler a un precio más asequible: la Red de Viviendas de Inclusión de Cataluña suma en su conjunto unas 1.200 viviendas. Las prestaciones permanentes de alquiler las reciben 18.000 familias. Y en las Bolsas de Mediación de los ayuntamientos se cuenta con unas 10.000 viviendas que provienen del mercado privado con precios pactados.

En resumen podríamos decir que Cataluña cuenta con unas 60.000 viviendas de alquiler asequible, propiciadas de una manera u otra por las administraciones públicas, es decir, un 2% del parque total.

Si nos preguntamos el porqué de esta debilidad de la oferta pública de viviendas de alquiler o de fomento del alquiler social, encontraremos seguro razones profundas:

- Políticas de vivienda dirigidas históricamente hacia el fomento de la compra.
- Promoción pública de viviendas también destinadas a la compra.
- Dificultades de financiación de la promoción de alquiler.
- Fiscalidad no estimuladora de la oferta de alquiler.
- Dificultades para gestionar el parque por falta de proximidad al inquilino.
- Riesgos de acumulación de morosidad si no se acompaña la gestión con el seguimiento social.
- Dificultades para atender a la demanda según priorización geográfica. En general las personas y familias tienen una red de apoyo más localizada, cosa que provoca dificultades para la movilidad.
- Dificultades de implicación de las familias usuarias de los parques públicos en su mantenimiento y conservación.
- Riesgo de cronificación de la pobreza.
- Carencia de planificación de la vivienda como un bien o un equipamiento público. No se ha hecho la reflexión ni la planificación que se ha hecho en otras áreas (ex: salud).
- Dificultades administrativas casi insalvables en los procesos de adjudicación o asignación de las viviendas.

Y además, si analizamos el comportamiento del parque público hoy existente en Cataluña, encontraremos carencias importantes de gestión:

- Falta de organización y planificación de las necesidades reales.
- Carencia de asunción de su rol como propietarios del parque de vivienda y de corresponsabilización junto con las familias.
- No se facilita la implicación y participación por parte de las familias en la gestión de la vivienda.
- Carencia de un censo real de las personas que están viviendo.
- Desocupación de una parte importante del parque (p.e. unas 1.500 viviendas del parque de la Generalitat).
- Precios de alquiler con tasas altas (repercusión del IBI, comunidad, etc.) que no se adecúan a las economías reales de las familias.
- Dificultades para gestionar adecuadamente las ayudas al alquiler (ayudas implícitas) y para establecer criterios adecuados en las diferentes realidades.

Por otro lado, no todos los ayuntamientos disponen de Mesa de Emergencias, ni de viviendas suficientes para proveer de vivienda en situación de urgencia a los habitantes de su municipio. A menudo esto provoca que la gestión de las emergencias sociales no se pueda hacer de manera local en todo el territorio catalán y que a veces, cuando se hace desde un órgano centralizado, resulte muy difícil.

Pero todas estas razones no nos tendrían que hacer perder de vista que la oferta pública o social de alquiler es la única garantía del derecho a la vivienda de una muy importante parte de la población de Cataluña, en cualquier momento en general, pero muy especialmente en la actualidad.

3. ¿Por qué el alquiler social puede ser una solución para las familias en los momentos actuales y en el futuro?

El Pacto Nacional por la Vivienda 2007-2016 reflejaba que las estimaciones realizadas a partir de los registros de solicitantes de viviendas con protección oficial situaban la demanda de vivienda de protección oficial del año 2007 alrededor de los 200.000 hogares.

El Pacto también apuntaba que, entre el 2007 y el 2016, Cataluña tendría que proveer de vivienda a un número importante de familias y personas en función de la creación anual de nuevos hogares. En aquel momento las proyecciones oficiales demográficas y de hogares indicaban una media anual de formación de 40.000 nuevos hogares en los diez años del periodo 2007-2016. De estos hogares un 60% necesitaría algún tipo de apoyo público para poder acceder a una vivienda. Los cálculos totales estimaban, por lo tanto, que 440.000 hogares serían susceptibles de ser beneficiarios de la política de vivienda en este horizonte de diez años.

Hoy en Cataluña hay unas 69.000 personas inscritas al Registro de Solicitantes de Viviendas de Protección Oficial. Es un dato aproximado que nos puede orientar sobre cuál podría ser la potencial demanda de viviendas de alquiler del parque protegido/social a fecha de hoy.

No obstante no podemos tomar este dato como referencia única. Seguramente hay muchas más familias que necesitan ahora y necesitarán en un futuro inmediato una vivienda de alquiler social y que no están inscritas en el Registro porque no pueden demostrar el empadronamiento en un municipio de Cataluña, a pesar de estar residiendo, porque no cumplen el límite de ingresos que establece la normativa, o por otras causas de exclusión. Constituirían estas familias una bolsa de demanda oculta difícil de cuantificar pero no que no se puede olvidar en absoluto.

De hecho según la última "Encuesta de condiciones de vida y hábitos de la población de Cataluña³", en 2011 la población en riesgo de pobreza en Cataluña era de 1,6 millones de personas que vivían por debajo del umbral de pobreza relativa. Y a pesar de que éste no es un dato de necesidad directa de vivienda, nos tiene que hacer reflexionar desde el momento que el riesgo de pobreza va íntimamente asociado al riesgo de pérdida de la vivienda, tal como nos lo está demostrando cada día la realidad de los casos de desahucios y ejecuciones hipotecarias que tratamos en los diversos servicios de mediación como el que tiene establecido Cáritas Diocesana de Barcelona.

Así, según datos oficiales del Consejo General del Poder Judicial⁴, en Cataluña la cifra de lanzamientos anuales es de alrededor de los 6.700 en los últimos tres años. Y el número de ejecuciones hipotecarias se sitúa en el entorno de las 18.000 anuales en el mismo periodo.

Si bien dentro de estas cifras tendríamos que poder diferenciar cuántas operaciones corresponden a viviendas habituales -puesto que se mezclan viviendas de segunda residencia, locales, parkings, etc-, y también tendríamos que saber cuántas han culminado con pérdida

³ ECVHP 2001, IDESCAT, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, Àrea metropolitana de Barcelona i Diputació de Barcelona.

⁴ web del CGPJ. http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial.

efectiva de la vivienda, lo cierto es que independientemente del número exacto el fenómeno del desahucio de la vivienda habitual es, por sí mismo, tan grave que uno sólo tiene que mover a profunda preocupación y reflexión.

No podemos olvidar tampoco que, además de la cifra de los desahucios diarios que se producen en nuestro país, hay un número desconocido de personas y familias en situación de sin hogar⁵. Desconocemos, en efecto, el número exacto de personas que se encuentra en la calle en Cataluña⁶, el número de personas que a pesar de tener un techo se encuentran mal alojadas, las personas que viven en casa de familiares o amigos, las personas y familias enteras que viven en habitaciones realquiladas sin derecho al empadronamiento, o las personas viviendo en asentamientos, caravanas, coches, campings, etc.

Pero según el estudio de 2009, "Análisis de la exclusión social residencial en Cataluña", cinco de cada mil ciudadanos tiene algún tipo de problemática de mal alojamiento en el conjunto de Cataluña. El estudio clasifica los 36.808 casos detectados entre las cuatro categorías de exclusión residencial de la metodología de análisis europeo ETHOS: sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada⁷.

Finalmente si tomamos en consideración las estimaciones que el Pacto Nacional para la Vivienda 2007-2016 en cuanto a la población en riesgo de exclusión, habría en Cataluña unas 65.000 familias en esta situación.

En conclusión vemos que a pesar de ser muy difícil hacer una estimación de las necesidades de vivienda asequible para la población catalana, las cifras se moverían alrededor de las 230.000 viviendas (Método A), y subirían a los 300.000 si nos marcáramos el objetivo de llegar a los estándares medianos europeos (Método B).

Estimación de necesidades de vivienda asequible en Cataluña	
Método A. Necesidades detectadas	
	Hogares
Lanzamientos y ejecuciones hipotecarias de vivienda residencia habitual, acumuladas 5 años (CGPJ)	50.000
Registro de solicitantes de vivienda de protección oficial (Agencia Vivienda Cataluña)	69.000
Demanda oculta (estimación)	10.000
Mal alojamiento (Análisis de la exclusión social en Cataluña, 2009)	37.000
Familias en riesgo de exclusión (PNH 2007-2016)	65.000
Total A	231.000

⁵ Según FEANTSA, Federación Europea de Personas Sin Hogar, "Persona sin hogar es toda aquella que no tiene una vivienda o no tiene acceso a un alojamiento digno, estable y adecuado a su situación" La tipología ETHOS establece 16 categorías de personas sin hogar.

⁶ En el caso de Barcelona ciudad, según el informe "La situación de las personas sin hogar en Barcelona el 8 de noviembre de 2011 y la evolución del recursos residenciales" de Albert Sales, el 8 de noviembre de 2011 en Barcelona había 838 personas durmiendo en la calle, 1.258 pernoctando en equipamientos residenciales municipales y de las entidades sociales y 695 personas en asentamientos.

⁷ Según la Encuesta de Personas sin Hogar del INE, (<http://www.ine.es/prensa/np761.pdf>) en 2012 la población sin hogar atendida en los recursos residenciales de alojamiento y restauración había sido de 22.938 en España y de 4.885 en Cataluña (el 21,3%). El 45% manifestaba que se quedó sin hogar porque perdió el trabajo y el 20'9% por separación de la pareja.

Método B. Estandándaes europeos	
Parque de alquiler social a lograr (18% del parque total)	500.000
Parque de alquiler público y social actual	-60.000
Parque de alquiler privado actual con rendas asequibles	-140.000
Total	-200.000
Diferencia. Total B	300.000

En todos los casos reflejados en el cuadro anterior de necesidades de vivienda social (Método A), la fórmula de alojamiento óptima es el alquiler público o el alquiler social, por la circunstancia clara de que el muy bajo nivel de ingresos es el denominador común, cosa que hace imposible acceder a pisos del mercado libre.

La única opción en estos casos para hacer realidad el Derecho a la Vivienda Digna es disponer de viviendas a un precio proporcional con los ingresos de las familias (siempre por debajo del 30%, pero disminuyendo este porcentaje entre el 20% y el 10% a medida que van bajando por debajo del salario mínimo). Y la única oferta que puede asegurar estos precios es la pública (con subvenciones implícitas), o la de entidades sin ánimo de lucro con subvenciones públicas o privadas.

Ante estas realidades es una evidencia que en nuestro país hace falta una política general que apueste por un parque potente de vivienda pública de alquiler, con una planificación cuidadosa de la necesidad de vivienda de la población. Y es una evidencia que no se dispondrá en los próximos años de un parque de vivienda capaz de absorber esta demanda si no se adoptan soluciones radicales.

4. ¿Qué aspectos y retos tendría que tener en cuenta la política de vivienda de alquiler y el parque de vivienda social en Cataluña para dar respuesta a las necesidades actuales?

Como hemos visto en estos momentos hay en Cataluña un número importante de familias que se encuentran sin vivienda o a punto de perderla y que tienen ingresos insuficientes para acceder a una vivienda de alquiler de mercado, y que tampoco podrán acceder a una vivienda de alquiler público por insuficiencia de stock.

En el año 2012 el paro en Cataluña subió en 18.800 personas y suma 840.400 parados, con una tasa del 22,56%. En un año han ido al paro en Cataluña 98.400 personas⁸.

El precio medio de alquiler en Cataluña es de 600 euros, y hay muchas familias que no pueden pagar este precio y que necesitarían precios más ajustados a sus ingresos. Un

⁸ Cifras trimestre de 2012 segun EPA.

segmento importante de la población, por su situación de paro, no puede asumir alquileres más altos de 200 euros. Y otro segmento de la población, el que cobra 426 euros, o que es receptor de RMI, o que no tiene ningún tipo de ingreso en todo el núcleo familiar⁹, no puede asumir alquileres ni siquiera de 100 euros.

Según la Encuesta de Población Activa de 2012 Cataluña tiene alrededor de 245.000 hogares con todos los miembros en situación de desocupación, hecho que supone un 8,8% del total de hogares catalanes. Y según datos del Departamento de Empresa y Ocupación¹⁰ el 31 de diciembre de 2010 cobraban el PIRMI unas 30.284 personas. Debido a las revisiones de los expedientes efectuadas en agosto de 2011, esta cifra se redujo hasta 24.765.

Desde la Consejería de Territorio y Sostenibilidad, en la presentación del Decreto del nuevo Plan por la vivienda 2013-2016¹¹, se manifestó que se potenciará la construcción de viviendas públicas en zonas de más demanda y se potenciarán las políticas sociales (el presupuesto por los próximos cuatro años es de 200 millones de euros).

Pero para que todo esto dé los resultados deseables sería necesario abordar con rigor los siguientes aspectos:

- **Conocer cuál es la demanda real.** Ya hemos ido viendo que es difícil establecer cual es la demanda real de vivienda de alquiler social en Cataluña. Los datos que tenemos se encuentran fragmentados, no se comparte la información y por lo tanto la planificación se hace con lagunas que provocan a la larga una respuesta a menudo inadecuada y a menudo insuficiente.
- **Abordar el problema del segmento de población con ingresos insuficientes para residir en parques públicos.** Como hemos comentado habría que destinar una parte del parque público a un segmento de la población con ingresos insuficientes para poder afrontar este gasto.
- **Bajar los precios de las viviendas de alquiler de titularidad pública.** A pesar de que los precios de las viviendas de alquiler público a priori son asequibles, los costes de comunidad y los impuestos y tasas los encarecen haciéndolos muy a menudo insoportables. A menudo esto es un factor que hace renunciar a una parte de las familias a una vivienda de alquiler público.

Y plantear con valentía los siguientes retos:

- **Que gran parte del parque público de propiedad y del parque privado que no tiene salida pasara a ser de alquiler social.** En primer lugar, habría que reconvertir parte de las viviendas públicas vacías en régimen de propiedad, a régimen de alquiler asequible.

También es un reto apostar más por la intermediación en alquiler para que afloren más viviendas de mercado privado de particulares y de las entidades financieras que se puedan destinar a alquiler social asequible. Se trataría de establecer un banco de pisos de particulares y de las entidades financieras, con aval de la administración y de las entidades sociales, que ampliaran el parque de alquiler a precios reducidos.

Una de las posibles soluciones sin ánimo de lucro sería que los bancos intervenidos pusieran todas sus viviendas a precios como máximo de 150 euros, a disposición de las personas con ingresos más bajos, vía administraciones públicas o vía organizaciones sin ánimo de lucro, para

⁹ Según la última memoria de Cáritas Diocesana de Barcelona, casi un 20% de las familias atendidas tenían cero ingresos, o ingresos inferiores a 300 euros mensuales.

¹⁰ <http://www20.gencat.cat/portal/site/empresaiocupacio>

¹¹ http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=183731&idioma=0

que el parque de alquiler asequible fuera una realidad.

- **Destinar más fondo a las ayudas al alquiler por las familias.** Las prestaciones al alquiler son claramente insuficientes para las necesidades actuales, y tenemos que recalcar que llevamos más de dos años sin nuevas convocatorias de prestaciones permanentes de alquiler¹².

Haría falta que la administración pública destinara más esfuerzos y más fondos a las ayudas al alquiler puesto que tienen un efecto multiplicador: permiten a las familias tener un precio asequible de alquiler y permiten que el propietario mantenga la vivienda en alquiler con un rendimiento mínimo adecuado¹³.

- **Apoyar y promover el alquiler cooperativo.** Promover la constitución de cooperativas de vivienda en las que cada persona asociada tiene derecho a un alquiler indefinido y paga un alquiler blando que revierte en la cooperativa. Esta fórmula, evidentemente, requiere que la administración facilite la obtención del suelo a precio soportable y ayude para hacer factibles y viables las operaciones y que de este modo puedan obtener la financiación necesaria.

- **Hacer efectiva la participación de la ciudadanía.** Hay que implicar al ciudadano en el diseño de las políticas reales. Las personas afectadas por la carencia de un alojamiento adecuado son parte de un sistema que a menudo es obviado por aquellos que planifican. Hay que fomentar las asociaciones de afectados y darles voz real en los espacios de representación pública.

- **Establecer colaboraciones publico-privadas.** Otro reto para los próximos meses sería establecer una colaboración público-privada (sin ánimo de lucro) para reflexionar sobre las necesidades actuales y poder determinar/cuantificar con más precisión qué y como tendría que ser el parque público de alquiler real para cubrir las necesidades de la población; y también una colaboración público-privada (sin ánimo de lucro) para presionar para que este papel se desarrolle efectivamente y gestionar el potencial parque de alquiler que está por aflorar.

- **Controlar las rentas de alquiler privado.** El Gobierno de la Generalitat y el Estado tendrían que poder intervenir para que las rentas de alquiler del mercado libre no excedieran nunca de la capacidad de las familias. Se tendrían que establecer precios medios máximos por zonas, en concertación entre los propietarios y las asociaciones de vecinos.

- **Fomentar otros tipos de régimen de tenencia.** En otros países europeos se han creado otras figuras de tenencia como son el derecho a la ocupación y a la propiedad parcial, propiedad temporal, propiedad compartida, régimen de tenencias intermedias, etc.

La propiedad compartida¹⁴ implica la adquisición fraccionada. Ofrece la posibilidad de ir comprando porcentajes de una vivienda en función de la disponibilidad económica. Este modelo es una realidad desde hace más de treinta años en Inglaterra, donde más de 170.000 familias se acogen y más de 150.000 están en lista de espera para acceder a una vivienda con esta fórmula.

¹² Son prestaciones a fondo perdido de carácter personal para el pago del alquiler y se otorgan para prevenir la exclusión social residencial. Se entiende que hay riesgo de exclusión social cuando la unidad de convivencia a la que pertenece la persona que solicitada la ayuda paga un alquiler superior al definido como alquiler justo.

¹³ Por ejemplo, con una renta mensual de 500 euros y una ayuda pública de 240 euros, se consigue reducir el coste de la vivienda a un "Alquiler Justo" de 260 euros mensuales.

¹⁴http://www20.gencat.cat/portal/site/territori/menuitem.45917e5022fc50a45f13ae92b0c0e1a0/?vgnnextoid=d530e834b9e96210VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=detail&cod_noticia=162234&vgnnextchannel=d530e834b9e96210VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&newLang=es_ES

En la adquisición por tenencia intermedia la propiedad se logra con créditos hipotecarios, solicitando un importe muy inferior al que conocemos hoy. El porcentaje de propiedad puede irse incrementando con los años hasta lograr la total propiedad de la vivienda. Mientras esta propiedad completa no se obtiene, se paga una renta complementaria por la parte de la vivienda de la que no se tiene la propiedad registral. Es un sistema ventajoso tanto para usuarios, dado que les permite un menor endeudamiento, como para bancos y promotores, y puede ser una fórmula adecuada para ayudar a liberar el actual stock de viviendas.

En cambio, la propiedad temporal consiste en la compra de una vivienda por un tiempo determinado, por ejemplo, durante los años que dura la vida laboral de una persona, dándole la posibilidad de poder cambiar en el momento de la jubilación. Este sistema permite un acceso a la propiedad con un endeudamiento menor porque el precio de salida del piso también es inferior. También es un modelo antiespeculativo dado que, por su carácter temporal, desde el mismo momento de la adquisición el piso no tiene una revaluación, más bien el contrario. La familia puede ejercer todas las facultades de un propietario, como por ejemplo transmitir o alquilar el piso, durante todo el tiempo que dure la propiedad.

- **Establecer un sistema fiscal incentivador.** De todas las fórmulas de promoción o de puesta a disposición de viviendas en los diversos regímenes descritos: alquiler, alquiler cooperativo, propiedad compartida, adquisición intermedia, propiedad temporal. Sin un sistema fiscal adecuado que se proponga seriamente hacer viables todas las fórmulas descritas será muy difícil que haya promotores, ni siquiera públicos y ni siquiera sin ánimo de lucro, que se quieran implicar más allá de experimentos aislados y simbólicos.

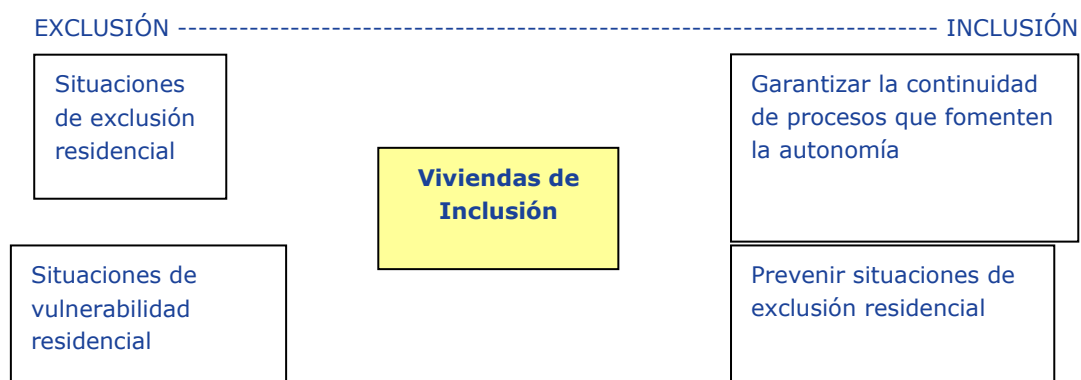
5. La experiencia de Cáritas en la gestión de un parque de 300 viviendas de inclusión

Desde hace muchos años Cáritas Diocesana de Barcelona (CDB) ha asumido el compromiso de ofrecer pisos de inclusión a las personas en situación de riesgo de exclusión residencial y trabajar por el bienestar y la mejora de la calidad de vida de las personas atendidas.

A lo largo de estos años de experiencia en el ámbito de la inclusión¹⁵ se ha podido constatar la realidad de muchas de las personas que se dirigen a Cáritas solicitando apoyo y ayuda a la hora de atender una necesidad y garantizar un derecho como es el acceso a la vivienda.

El contexto de crisis socioeconómica, la carencia de oferta de vivienda de alquiler público, la precariedad laboral, la sobredeuda de las familias, y la pérdida de poder adquisitivo ha provocado que un porcentaje importante de personas en situación de vulnerabilidad se encuentren en una franja de riesgo de exclusión residencial y social. La realidad de estas personas se complica mucho más cuando se añaden varias situaciones de vulnerabilidad y precariedad como la dificultad de acceso al mercado laboral, los sueldos precarios, las prestaciones inferiores al índice de suficiencia, el hecho de disponer de una débil red de apoyo relacional y social, el desconocimiento de la cultura y la lengua del país de acogida, el hecho de no contar con permiso de residencia y/o trabajo, etc.

¹⁵ Proyecto marco de pisos compartidos de Càritas diocesana de Barcelona. 2010.



Cáritas¹⁶ comparte el clamor popular que reclama la puesta en marcha de medidas efectivas y permanentes para detener la pérdida del hogar de tantas familias y que eviten la repetición de situaciones tan dramáticas como las que estamos viviendo.

Según datos de la Memoria de Cáritas del año 2012¹⁷, durante el año se atendieron 260.000 personas, la mayoría de las cuales se encontraba en una situación de pobreza severa. Casi la mitad de las personas atendidas vive de las ayudas públicas, como por ejemplo prestaciones de paro, pensiones, rentas mínimas, etc. Y un 28% de las familias no cuenta con ningún ingreso, viviendo exclusivamente de las ayudas de Càritas.

El drama social de los desahucios y el hecho que cada vez haya más personas que viven en unas condiciones poco dignas hace que Cáritas Diocesana de Barcelona tenga que destinar la mayor parte de las ayudas económicas (un 71%, en 2012) a pagar gastos relacionados con la vivienda.

Por otro lado, junto con la Fundación Fomento de la Vivienda Social (FFHS¹⁸), Cáritas está apostando por el alquiler social asequible ayudando a que todo el mundo pueda tener un hogar digno. Entre las dos entidades, y contando los pisos compartidos, los unifamiliares y las habitaciones que ayudan a pagar, durante el año 2012 dieron alojamiento a 2.851 personas.

Las viviendas de Càritas o de la FFHS provienen en su mayor parte de donaciones, herencias, cesiones de particulares o de compras o promociones llevadas a cabo con donativos finalistas recibidos. Una proporción menor es la que representan las viviendas que Càritas tiene como arrendataria, obtenidos de administraciones públicas, de fundaciones promotoras de alquiler sin ánimo de lucro, o de entidades financieras. En estos momentos las viviendas unifamiliares gestionadas por la FFHS por encargo de Càritas suman unas 250, y las viviendas de inclusión para personas en situación de exclusión social, que gestiona Càritas directamente, se acerca a las 40.

La gestión de las viviendas de inclusión, tanto en régimen compartido como en régimen unifamiliar, supone una apuesta de la entidad para acompañar cualitativamente a las personas y familias en situación o riesgo de exclusión social a retomar el camino hacia la inserción social plena (a través de planes de acción personalizados), utilizando como recurso principal una vivienda social a precio asequible.

¹⁶ http://www.caritas.es/noticias_tags_noticiaInfo.aspx?Id=6385

¹⁷ <http://www.caritasbcn.org/ca/node/2545>

¹⁸ *Fundació privada Foment de l'Habitatge Social. Fundació creada al servicio de Càritas*

Cáritas Diocesana de Barcelona	Recursos	Plazas o personas atendidas
Viviendas de inclusión unifamiliares	250	1.000
Viviendas de inclusión en régimen compartido	30	100
Proyectos colectivos para personas en situación de exclusión social severa	17	112
Total	297	1.212

Fuente: Cáritas Diocesana de Barcelona. Fundación Fomento de la Vivienda Social. Primer trimestre 2013.

La voluntad de Cáritas, con el espaldarazo de la FFHS, es lograr un parque de viviendas de inclusión social de alrededor 500 viviendas en el horizonte 2014. Por este motivo desarrolló y aprobó el año pasado el Plan Estratégico de la Vivienda de Càritas (APLEHC), que tiene en cuenta todos los aspectos imprescindibles para hacerlo viable: equipo de trabajo, recursos económicos, características y tipologías de las viviendas.

En el momento actual este Plan se complementa con un proyecto, denominado OIKOS, que tiene como objetivo llevar a cabo un trabajo intensivo con las 500 familias de las viviendas gestionadas para hacer efectivo, no sólo su derecho a una vivienda digna, sino también su proceso de inclusión social. Sólo de este modo las viviendas de Cáritas o que gestionan Cáritas-FFHS, podrán servir para atender a más familias a lo largo del tiempo y con eficiencia social.

6. ¿Qué oportunidad tendríamos con los pisos vacíos en manos de las entidades financieras?

Cáritas¹⁹ ha manifestado en diferentes comunicados su profunda preocupación por la existencia de unas cantidades muy importantes de viviendas vacías que están en manos de las entidades financieras, y por la ausencia de voluntad de estas entidades de destinar dichas viviendas a alquiler social. Y esto tanto en cuanto a las viviendas de más de 100.000 euros de los bancos intervenidos, que han sido traspasadas a la SAREB, como de las que están en manos directamente todavía de bancos y cajas.

Las cifras ofrecidas por el propio sistema bancario nos hablan de cerca de 1.000.000 de viviendas vacías en manos de las entidades financieras y hoy traspasadas a la SAREB. De estas viviendas, cerca de 100.000 se encontrarían en Cataluña, tal como detalla un informe del Departamento de Territorio y Sostenibilidad del mes de febrero del 2013²⁰.

Antes comentábamos que es imprescindible incrementar el parque público o social de Cataluña, que las necesidades no bajan de 230.000 viviendas, y que las posibilidades de promover con nueva construcción estas viviendas son totalmente utópicas –de hecho, no hay

¹⁹ Noticia CÁRITAS ESPAÑOLA DEFIENDE EL DERECHO DE LAS PERSONAS A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

²⁰ "Así, actualmente en Cataluña hay 79.331 pisos nuevos sin vender, el que equivale a 10,5 viviendas por cada millar de habitantes. Su distribución en el territorio, no obstante, es desigual. Mientras que el stock más grande cuantitativamente se sitúa a la demarcación de Barcelona (46.142 pisos vacíos), es precisamente donde la proporción relativa en función del número de habitantes es más baja (8,3 viviendas sin vender por cada 1.000 habitantes)".

ninguna estrategia pública en este sentido.

Si todo esto es así no resulta evidente que la disposición de un parque intacto de 80.000 viviendas nuevas, desocupadas y para vender, a las que hay que añadir las que las entidades financieras han ido "recuperando" de familias que han sido desahuciadas, o que han marchado de Cataluña, y las que los privados tienen vacías por razones diversas, es una ocasión histórica para cambiar la estructura de nuestro parque de viviendas, haciéndola avanzar hacia las medias europeas de vivienda social.

Contrariamente a esta idea, contemplamos y valoramos positivamente la activación del alquiler social que supone la creación del Fondo de Vivienda Social, pero advertimos de la limitación de su impacto ante la magnitud del problema y manifestamos nuestra profunda preocupación en cuanto a la no utilización de las posibilidades abiertas con la creación de la SAREB y la no voluntad manifiesta de que su constitución suponga ningún tipo de implicación real con la solución del problema de la vivienda de los ciudadanos.

En efecto, una primera concesión del Gobierno del Estado a las presiones recibidas ha sido la firma de un Convenio con entidades financieras, municipios y entidades sociales, para la creación de un Fondo de Vivienda Social. Con este Fondo se pretende que las entidades financieras pongan a disposición de las familias desahuciadas 6.000 viviendas en todo el Estado español. Unas 900 en Cataluña. Los primeros análisis ya dejan entrever que muchos de estos pisos no están situados allá donde hay mayor demanda. Habría que analizar en qué zonas de Cataluña se encuentran, pero es evidente que se trata de cifras claramente insuficientes y que no se adaptan nada a las necesidades ni a la demanda que hemos descrito en los primeros apartados de este artículo.

Además del número, que es insuficiente para las necesidades actuales, la fórmula propuesta exige que la familia desahuciada tenga que dirigirse a la entidad financiera que la desahució para pedirle un piso de alquiler cosa que, evidentemente supone una nueva humillación para estas familias y atenta contra la dignidad de las personas que han perdido la vivienda en los últimos años. Por lo tanto, estamos ante una propuesta que parece que no irá en la dirección que reclama la ciudadanía y las organizaciones y entidades sociales.

Lo deseable y de justicia sería que prácticamente todos los activos de vivienda de las entidades financieras y de la SAREB se dedicaran a vivienda de alquiler social, que el fondo de vivienda social duplicara, triplicara, quintuplicara... la cifra de origen, que las entidades bancarias (y sobre todo las intervenidas) se sintieran obligadas a poner sus viviendas al servicio de una ciudadanía que sufre las consecuencias de una crisis creada por el sistema financiero y las políticas del gobierno que lo refuerzan.

Cómo hemos dicho, estamos ante una oportunidad de oro, puesto que la gestión publico-privada de todas las viviendas en manos de las entidades financieras podría ser una solución real al drama de muchas familias. Pero para eso haría falta que las entidades financieras estuvieran dispuestas a aplicar sus pérdidas contables a favor de la ciudadanía.

Nos consta que tanto la administración catalana como las organizaciones y entidades de cariz social están dispuestas, y así lo han manifestado, a gestionar parte de este parque de viviendas para destinarlo a alquiler social (a un precio basado en el coste de mantenimiento del inmueble). La respuesta, de momento, ha sido la ignorancia y el silencio por parte de las entidades financieras y el Gobierno del Estado, que continúan andando en una dirección que se ha demostrado no sólo que ya no es viable, sino que excluye a una parte importante de la población.

7. ¿Si el acceso a la vivienda es un derecho, por qué no se aplica? La mirada a Europa

Son muchos los instrumentos jurídicos, pactos y convenios internacionales que amparan las reivindicaciones de avanzar hacia la garantía total del derecho a la vivienda en Cataluña.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se incluye el derecho a tener una vivienda para tener una vida digna. El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²¹ de 1966 proclama, textualmente: "...el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia". El Estado español ha ratificado este pacto internacional y otros, en los que se reconoce el derecho a la vivienda, pero aún así no ha garantizado este derecho a sus ciudadanos.

En el marco Europeo disponemos de la Carta Social Europea²² y del Convenio Europeo de Derechos Humanos²³; ambos hablan de garantizar la vivienda como un derecho²⁴.

Más últimamente, en 2013, el proyecto de Informe sobre la vivienda en la Unión Europea (2012/2293 (INI)) de la Comisión Trabajo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo²⁵ observa y determina:

- La importancia del sector de la vivienda social como instrumento para salir de la crisis.
- Que todos los países de la UE tienen parque de viviendas sociales (a excepción de Grecia).
- Que es responsabilidad de los Estados definir y organizar una oferta paralela de vivienda social.
- Que muchos ciudadanos de la UE no pueden acceder a una vivienda digna por motivos económicos y recuerda que la Carta Social revisada del Consejo de Europa establece el objetivo de la eliminación progresiva de las personas sin hogar²⁶.
- Que la carencia de vivienda social no sólo afecta a las personas sin vivienda, sino también a aquellas que viven en viviendas insalubres, o inadaptadas, o en situación de hacinamiento.
- Que existe una urgencia social para invertir en el sector de la vivienda social (cada invierno la opinión pública se compunge ante la insostenible situación de las personas sin hogar).

²¹ www.unesdoc.unesco.org

²² Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales. De 4 de noviembre de 1950, ratificado por España con fecha de 26 de septiembre de 1979 y publicado al BOE el 10 de octubre de 1979.

²³ Carta social europea. Turín, 18 octubre de 1961. Consejo de Europa, Estrasburgo.

²⁴ La Carta Social Europea (carta que no ha firmado el estado Español), con su reforma de 1996, y con la inclusión del protocolo de reclamaciones colectivas, permitió, justamente, condenar el Estado francés por no respetar su artículo 31 en seis de sus puntos :

- Prevención de los desahucios
- Erradicación de la vivienda indigna
- Oferta de vivienda social para la población más vulnerable
- Disfunción en el sistema de asignación de estas viviendas
- Falta de espacios para acoger a las personas en situación de sin techo
- El relativo a disminuir el número de personas sin hogar en Francia.

²⁵ Proyecto de Informe de 28 de enero de 2013, sobre la vivienda social a la Unión Europea (2012/2293 (INI)), Comisión de Ocupación y Asuntos Sociales.

²⁶ El año 2012, según este documento, se detectaba la siguiente situación: 5,7% de la población de la UE sin vivienda; un 17,86% de situaciones de hacinamiento o de vivienda indigna; y un 10,10% de hogares con un gasto en vivienda superior al 40% de los ingresos.

- Que la inclusión social se tiene que basar en una oferta de vivienda social suficiente, asequible y de alta calidad. Con criterios objetivos y transparentes para la adjudicación de las viviendas.
- Que la vivienda social tiene que responder de forma especial a las necesidades de :
 - o Personas mayores.
 - o Jóvenes.
 - o Comunidades marginadas.
 - o Personas sin hogar.

Centrándonos en nuestro entorno, el artículo 47 de la Constitución Española dice: "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de vivienda digna y adecuada. Las administraciones públicas deben promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer cumplir esta ley, que regula el uso del suelo de acuerdo con el interés general para evitar la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los organismos públicos".

Y el Estatuto de Cataluña²⁷, aprobado en 2006, determina en su artículo 26 de los Derechos en el ámbito de la vivienda que "las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que determinan las leyes". Y en el apartado de Principios rectores, en cuanto a la vivienda, en el artículo 47, dice: "Los poderes públicos tienen que facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda de protección oficial, con una atención especial por los jóvenes y los colectivos más necesidades".

Tenemos, por lo tanto, un marco jurídico claro de derechos que la política de vivienda tendría que hacer efectivos, pero tal como dice en su informe Cáritas Española²⁸ el Estado español ha girado la cara al derecho que establece la Constitución de garantizar el acceso en la vivienda a todos los ciudadanos. Los articulados, las recomendaciones, la distribución de competencias de las diferentes administraciones quedan en una declaración de intenciones que no se hace del todo efectiva porque la ley "no obliga" y porque no tenemos los instrumentos de reclamación para hacer efectivo vía judicial el derecho.

Frente a esta realidad de flaqueza normativa, es interesante echar una mirada a las políticas de fomento de la vivienda de alquiler en Europa²⁹, en la medida que pueden ofrecer estrategias a seguir.

En algunos países europeos como Holanda, Dinamarca, la República Checa, Austria y el Reino Unido, la vivienda de alquiler social tiene una fuerte presencia con porcentajes superiores al 20% del parque de viviendas total. Y la vivienda de alquiler privado tiene mucha importancia en países como Alemania, Suecia, Dinamarca, Luxemburgo y Francia con porcentajes superiores al 25% hacia al parque total.

A pesar de estas diferencias, es posible identificar que la política de vivienda de alquiler en estos países se basa en:

- El refuerzo del papel de los ayuntamientos y comunidad locales con el objetivo de hacer una política de vivienda más cercana y adecuada a las necesidades.
- La gestión municipal no siempre es directa, sino a través de empresas de vivienda social especializada, del mismo Ayuntamiento o de sociedades sin ánimo de lucro. A

²⁷ Estatut d'autonomia de Catalunya, (2006.)

²⁸ Documento base de 2008 de la campaña "Sin Techo", de Càritas Espanyola.

²⁹http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41ovad02/es/contenidos/informacion/ovv_administracion128/es_ovv_admi/adjuntos/Políticas_de_alquiler_en_la_UE.pdf.

pesar de que las administraciones intervienen y mantienen toda una serie de mecanismos de control.

- La política de alquiler se orienta hacia alquileres económicos pero que integren el coste de producción real del alojamiento.
- El mayor nivel de las rentas se compensa, en parte, por el incremento de ayudas a los inquilinos con más necesidades, que pueden ser también ayudas directas al pago del alquiler.
- Las políticas buscan la modernización de los agentes que intervienen, y la mejora en los niveles de eficiencia en la gestión de los recursos públicos destinados tanto a la promoción del parque, como a su posterior mantenimiento y gestión.
- La promoción de la vivienda de alquiler no se limita al parque público, sino que hay medidas y regulaciones que fomentan el alquiler privado, variando la combinación entre los dos.

8. Conclusiones

A través de este dossier hemos podido visualizar cómo el parque de alquiler social en Cataluña es insuficiente para la demanda. También hemos podido analizar cómo la situación de crisis socioeconómica ha cambiado nuestros esquemas y ha sacado a la luz la mala gestión y planificación de las políticas de vivienda en nuestro país.

También hemos podido entrever qué posibilidades se nos abren siendo conscientes que hace falta una implicación de todos los sectores para que el alquiler sea una opción válida para la mayoría de la población.

Nuestra recomendación fundamental es mantener y ampliar el parque de alquiler social en Cataluña. Si hemos valorado que será difícil que el parque público de alquiler pueda crecer en los próximos años en proporción de la demanda, hay que apostar por fórmulas público-privadas, en las que la administración regule, pero el sector privado entre en la gestión. Ahora bien, habrá que velar porque se haga a través de empresas de vivienda social especializadas o de sociedades sin ánimo de lucro.

"Estamos convencidos que la gran ocasión histórica de España de aproximarse verdaderamente a las medias europeas de parque de alquiler público o social sería hoy una realidad, si fuéramos capaces de aprovechar, con la máxima intencionalidad social, los parques de vivienda que hoy están ociosos en manos de las entidades financieras, para convertirlos en alojamiento de futuro, con garantía de tranquilidad y con seguridad pública de no caer en la exclusión social".

"Entendemos este reto no sólo como una oportunidad inestimable de cambiar una situación dramática por un horizonte esperanzado, sino también como el verdadero e ineludible compromiso como país, de avanzar hacia el derecho a la vivienda universal y de infundir confianza en la población".

Pero, para que ésto sea realidad, tal como ha manifestado Cáritas Diocesana de Barcelona a raíz de la experiencia que llega diariamente a sus centros de atención³⁰, "lo que nos está faltando es un verdadero paquete de medidas de choque - respetuoso y garante del derecho constitucional a la vivienda- para conseguir un auténtico reforzamiento del mercado del alquiler y de la oferta de alquiler social en nuestro país". Que no haya personas en la calle, que las personas y familias no pierdan la vivienda, que no haya personas mal alojadas es posible si hay voluntad y convencimiento de transformar un modelo de sociedad que se agota y se aferra

³⁰ Reflexiones en torno las dificultades de familias que viven en viviendas de alquiler y las propuestas legislativas que está planteando el Gobierno del Estado, Cáritas Diocesana de Barcelona, Enero 2013.

a arrastrarnos sólo en beneficio de unos cuántos.

Si contrariamente a todas estas propuestas, prospera la modificación de la ley de arrendamientos urbanos - que tiene como objetivo endurecer todavía más las condiciones de los inquilinos, con un conjunto de propuestas ignominiosas (mayores facilidades para desahuciarlos, acortamiento de los contratos...), y las viviendas que tendrían que pasar a ampliar los parques públicos o sociales no lo hacen, la vivienda digna, que con tanta solemnidad proclama el derecho la Constitución, se hará inasequible.

Nuestra sociedad está manifestando que ya hay bastantes abusos de poder, tan sólo es necesario escuchar y sentir con las personas a pie de calle. El tiempo ya se ha acabado, y nosotros ya estamos preparados. Y ustedes... ¿Lo están?



Dossiers del Tercer Sector

Podéis consultar más dossiers en:
www.tercersector.cat

Autoras:

- Tere Bermúdez, Responsable del programa "Sin Hogar y Vivienda" de Cáritas Diocesana de Barcelona.

- Carme Trilla, Responsable de Acció Social de Cáritas Diocesana de Barcelona.