

# LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA, ¿UNA SOLUCIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS? EJEMPLOS REPRESENTATIVOS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID\*

Antonio J. Palacios García  
*Universidad Autónoma de Madrid*  
*antonio.palacios@uam.es*

Palabras clave: Vivienda, protección pública, promoción pública, Geografía urbana, Madrid.

## 1. INTRODUCCIÓN

La cuestión de la vivienda en los países desarrollados pasa necesariamente por ser uno de los pilares fundamentales de lo que se conoce habitualmente como el Estado del bienestar, pero también evoca inevitablemente la idea de problema, el de las clases sociales que no pueden satisfacer dignamente sus necesidades de alojamiento, generalmente como consecuencia de un desequilibrio en el mercado. En este sentido, el derecho a una residencia digna y adecuada es reconocido prácticamente por todas las constituciones y es responsabilidad de las autoridades públicas. Así, por ejemplo, se reconoce en la Declaración Universal de los Derechos Humanos o en el tantas veces citado artículo 47 de la propia Constitución española.

Ningún posicionamiento público ha sido neutral en este sentido y la historia de las últimas décadas demuestra que, tanto con unas como con otras intervenciones, las actuaciones, con más o menos acierto, han ido encaminadas en

.....  
\* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación **Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas**, financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2010-2013 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG)).

este sentido. Es, por tanto, un proceso de reforma en el que caminan todos los países desarrollados, entre ellos España, aunque a diferentes velocidades, que culmina con el anuncio en Francia del reconocimiento legal del derecho subjetivo a una vivienda digna<sup>1</sup>, reclamable incluso ante los tribunales (también lo ha sido en la *Ley reguladora del derecho a la vivienda de Andalucía*, la *Ley de Garantía del Derecho Ciudadano a una Vivienda Digna del País Vasco* o la *Ley del Derecho a la Vivienda de 2007 de Cataluña*). En definitiva, se trata de equiparar legalmente el derecho a la vivienda con otros ya consolidados como la educación o la sanidad. Hecho éste que no se podrá alcanzar sin una suficiente oferta de vivienda protegida y, particularmente, en alquiler (Burón, 2008).

Como bien es sabido, la promoción de vivienda protegida cumple con un doble objetivo: por un lado, desempeña la función social de responder a varios mandatos constitucionales (el citado artículo 47 de nuestra Carta Magna) pero también a políticas definidas en el seno de la Unión Europea (como la Agenda de Lisboa o la Estrategia Territorial Europea entre otras); por otro, satisface la demanda de acceso a la vivienda de un amplio abanico de personas que no alcanzan un nivel económico suficiente para ello (jóvenes, ancianos, inmigrantes, parados, etc.), aunque se desconoce cuáles son con exactitud las características de estos demandantes (Moya *et al.*, 2005:13).

Con esta aportación pretendemos un doble objetivo: por un lado, plantear el estado de la cuestión acerca de la política de vivienda social en España y en la Comunidad de Madrid, partiendo de una serie de precisiones conceptuales que aclaren el objeto de estudio y terminando con el marco funcional (características de la política y de la vivienda social) y legislativo (planes, órganos gestores y tipología de viviendas) de la política de vivienda; por otro lado, llevar a cabo un análisis lo más exhaustivo posible de la promoción de vivienda pública desarrollada en el periodo de estudio (1997-2010) en algunos municipios representativos del área metropolitana de Madrid. Sobre estos dos objetivos sobrevuela una premisa/hipótesis que sería la de demostrar si efectivamente la promoción de vivienda social puede ser una salida (o una búsqueda utópica) en tiempos de crisis a la par que un salvavidas del empleo, a semejanza de lo que ocurre con la obra pública. Como ya se ha demostrado en anteriores ocasiones, es paradójico el hecho de que en los periodos de fuerte expansión inmobiliaria, como el vivido en buena parte del periodo de estudio, la producción de viviendas protegidas se debilita y, en cualquier caso, supone un porcentaje muy reducido sobre el total del parque. Ahora bien,

.....  
<sup>1</sup> Una interesante aportación sobre el derecho a la vivienda aparece en la publicación de Vicente, P. (2009).

como afirman Vinuesa *et al.* (2009), “cuando se produce el cambio de tendencia se vuelve la mirada hacia la vivienda protegida, pero más que para dar respuesta a un posible agravamiento del problema de la vivienda, para favorecer la recuperación del ladrillo”.

Nadie parece dudar, por tanto, de la necesidad de una política de vivienda social pero, para complicar aún más el panorama, surge la dificultad de definir claramente que es la vivienda protegida. Este es el objeto del siguiente apartado.

## 2. PRECISIONES CONCEPTUALES SOBRE LA VIVIENDA PROTEGIDA

La terminología sobre la vivienda social en España (pero también en otros países) es sumamente variada y, en ocasiones, va acompañada de una clara indeterminación sobre el objeto en definitiva de la política social. Si comenzamos con una definición simple, podríamos decir que la vivienda protegida, o de protección oficial o con protección pública sería un tipo de vivienda que tiene un precio limitado y que goza de alguna protección (ayuda pública instrumentada en cualquiera de sus acepciones y modalidades).

Ahora bien, también puede reconocerse desde la perspectiva más teórica a la vivienda social (de acuerdo con una reciente decisión de la Comisión Europea<sup>2</sup>) como un servicio económico de interés general en cuanto sea clasificada como tal en el sistema legal interno del estado miembro. A este respecto, toda ayuda estatal de cualquier clase que se conceda a empresas responsables de proveer estas viviendas se considera *a priori* que es compatible con la normativa de la UE sobre ayudas estatales sólo y cuando esté estrictamente limitada a compensar los costes específicos de viviendas sociales y las obligaciones de un servicio público vinculado a ellas (Ghekiere, 2009).

Si volvemos a un planteamiento más pragmático, la descentralización del Estado ha propiciado el que las distintas comunidades posean legislaciones propias, por lo que no existe un régimen uniforme en esta cuestión. En este sentido, el propio Ministerio de Fomento indica que serían viviendas protegidas las así calificadas o declaradas por el órgano competente de las comunidades autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que cumplan los requisitos establecidos en la normativa estatal reguladora de los planes

.....  
<sup>2</sup> Decisión de la Comisión del 28 de noviembre de 2005 sobre la aplicación del Artículo 86(2) del Tratado de la CE para Ayudas Estatales en forma de compensación por servicios públicos concedidos a determinadas empresas encomendadas de la operación de servicios de interés económico general, Diario Oficial de la Unión Europea L312/67-73, de 29 de noviembre de 2005.

de vivienda o los establecidos en la normativa específica de las comunidades autónomas dentro de sus propios planes de vivienda, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

Desde estos planteamientos parecen reconocerse, por tanto, cuestiones precisas que caracterizarían a la vivienda pública en nuestro país. Esto es, son viviendas cuya tipología, dimensiones y precios están reguladas por la Administración y se establecen unas condiciones para poder acogerse a determinados beneficios tanto económicos (vivienda a un precio notablemente inferior al del mercado) como financieros (subvenciones a la compra) y fiscales (desgravaciones) por parte de los compradores, los cuales, a su vez, deben reunir unas condiciones establecidas para acceder a la titularidad de estas viviendas (ingresos o rentas familiares, etc.). A cambio, la vivienda tiene su correspondiente contrapartida consistente en una normativa de uso y venta especial: primero, debe ser el domicilio habitual del comprador; segundo, si el comprador quiere revender la vivienda el precio está fijado por la administración, quien además posee derecho preferente de recompra. Además de lo anterior, el constructor/promotor también tiene una serie de beneficios (incluyendo la financiación de una gran parte del proyecto de hasta el 80% a un tipo de interés bajo) pero a cambio de la imposibilidad de venta de la vivienda por encima de un precio máximo fijado por la administración, generalmente por debajo de los precios de mercado. En ocasiones, la administración impone al constructor la edificación de vivienda social como condición para permitir la edificación de vivienda libre.

Decíamos antes que las legislaciones regionales son diferentes en este sentido. Así, los últimos planes de vivienda de la Comunidad de Madrid tienen específicamente su concepto de vivienda con protección pública<sup>3</sup>. Según la misma, son aquellas viviendas calificadas como tal por la administración regional a través de la Consejería competente en materia de vivienda, por cumplir los siguientes requisitos de superficie, destino y precio máximo: en relación al primero, las viviendas tienen que tener una superficie construida máxima de 150 metros cuadrados, con la única excepción de la Vivienda con Protección Pública para Arrendamiento con Opción de Compra para Jóvenes, que tendrá una superficie construida máxima de 70 metros cuadrados;

.....  
<sup>3</sup> La Comunidad de Madrid aprobó en 1997 su Plan de Vivienda para el período 1997-2000, a cuyo amparo, mediante la Ley 6/1997, de 8 de enero, de protección pública a la vivienda, se creó la figura de la Vivienda con Protección Pública (VPP) como alternativa a la tradicional Vivienda de Protección Oficial (VPO).

el segundo requisito es que la vivienda podrá estar destinada a la venta o uso propio, al arrendamiento o al arrendamiento con opción de compra; y, por último, la vivienda estará sujeta a un precio máximo de venta o adjudicación que podrá ser un precio básico o limitado. La Vivienda con Protección Pública para Arrendamiento con Opción de Compra para Jóvenes estará sujeta en cualquier caso al precio básico. Los diferentes tipos de vivienda de protección pública que se establecen aparecen citados en apartados posteriores.

### 3. ÁMBITO TEMÁTICO GENERAL. EL MARCO DE LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDAS

La intervención pública en materia de vivienda cuenta ya con una larga tradición en muchos países europeos, como respuesta a un problema crónico y universal como es el de la provisión de vivienda. Experiencias como los *Grands Ensembles* franceses o las asociaciones sin ánimo de lucro holandesas ponen de manifiesto diferentes políticas públicas para afrontar el problema de la vivienda de las clases sociales con menos recursos económicos y con dificultades para acceder al mercado libre. Parece en cualquier caso reconocido que las políticas de vivienda se fundamentan en el reconocimiento del derecho a la vivienda o sobre su realización efectiva y bajo la constatación del fallo estructural del mercado de la vivienda para satisfacer el total de las necesidades existentes.

La vivienda social, como instrumento de la política de vivienda, figura por ejemplo en las disposiciones de los Tratados europeos, aunque la competencia, como se ha comentado, corre a cargo de los Estados que son lo que a la postre deciden su propia política, sus objetivos específicos y los medios para lograrlos, respetando eso sí las disposiciones y normas europeas, y en especial las referidas a la competencia y el mercado interior.

#### 3.1. Características de la política de vivienda social en España

En primer lugar nos interesa la evolución y caracterización de la política de vivienda social española que podría resumirse con la siguiente afirmación: *“la política de vivienda en España permanece inmutable en lo fundamental a lo largo de los últimos sesenta años. Sus principales rasgos son: el absoluto predominio de la venta/propiedad (el 82% del parque), la insuficiencia de la oferta en alquiler (el 1% es público y el 10% privado) y el descuido de las políticas de suelo en los ámbitos locales”* (Vinuesa et al., 2009).

Efectivamente, si el objetivo de la política es la satisfacción de las necesidades de vivienda de hogares y personas con menores rentas, en primer lugar será necesario conocer con exactitud a quiénes se dirigen las ayudas, de qué tipo son, cómo se conceden, en qué espacios, quiénes tienen las competencias, y así un número de preguntas que, a día de hoy, quedan sin respuesta en la mayor parte de los casos debido, entre otras cuestiones, al oscurantismo de las administraciones públicas. Pero a pesar de ello, lo que sí sabemos es que sólo se destina a la vivienda protegida menos de un 1% del PIB, cifra ésta, sensiblemente inferior al 2,5% de la media europea.

En la publicación de Ghekiere (2009) se habla de una concepción generalista de la política de vivienda en España puesto que está dirigida a familias desfavorecidas, grupos excluidos, familias con rentas bajas por debajo de mínimos y a facilitar el acceso al alojamiento de las personas con menos recursos y con necesidades especiales no satisfechas por el mercado. Ahora bien, si dos terceras parte del presupuesto se destina a desgravaciones fiscales con independencia de si se trata de vivienda protegida o libre, podríamos pensar que la concepción de la política española es universal como ya ocurre en otros países como Dinamarca, Suecia o Países Bajos donde la vivienda social es accesible para todo tipo de familias.

En cuanto a los operadores y gestores de vivienda social, en un estado descentralizado como el nuestro, el sistema predominante es mixto con la participación (de forma claramente desigual<sup>4</sup>) de las tres administraciones implicadas. La regulación estatal, ciñéndose a su ámbito competencial en materia de planificación y coordinación de la actividad económica y sobre las bases de ordenación del crédito, adquiere funciones tales como la definición de las actuaciones susceptibles de protección, la regulación de las fórmulas de financiación, el nivel de protección o la aportación de los recursos. En este sentido ha formulado diferentes planes de actuaciones protegidas en materia de vivienda, materializados en planes plurianuales de vivienda “concertados” con las Comunidades Autónomas que están facultadas para desarrollar una política regional, con cargo a sus propios recursos, incluidos el fomento y la promoción de la construcción de viviendas, y para la ejecución y gestión de los Planes Estatales de Vivienda. Son ellas las que poseen la competencia exclusiva en materia de vivienda (al amparo del artículo 148.1.3º) y precisamente por ello, también llevan a cabo programas propios de ayudas a la promoción y

.....  
<sup>4</sup> Del mismo modo que en el nivel municipal, en el caso de las autonomías hay diferencias notables entre unas y otras. Entre las más avanzadas estarían el País Vasco, Cataluña o Andalucía que son las que primero han desarrollado leyes sobre “derecho a la vivienda”.

adquisición de vivienda, pudiendo ser complementarios o independientes de los planes estatales. Por su parte, las entidades locales adquieren competencias directas en la promoción y administración de vivienda y suelo, así como en la ordenación de su territorio a través del planeamiento. En ambos casos llevan a cabo esta labor casi siempre a través de entidades y sociedades públicas o mixtas mayoritariamente<sup>5</sup>, a lo que habría que sumar las cooperativas de vivienda, las asociaciones y los inversores privados. En el caso de estos últimos, su mayor o menor participación viene determinada por la evolución del mercado libre. En los periodos alcistas la vivienda de protección queda casi exclusivamente supeditada a la acción subsidiaria de los promotores públicos. Por comparar, en el Reino Unido y en Francia, los operadores de vivienda social predominantes son las asociaciones o las sociedades sin ánimo de lucro (Ghekiere, 2009).

Además de todo lo anterior, en la política de vivienda actual es difícil discernir, dado el enorme peso del sector de la construcción, “*por su capacidad para generar empleo y por los efectos de arrastre que tiene sobre otras actividades económicas*” (Fernández, 2004), en qué medida los planes buscan garantizar ese derecho antes comentado y en qué grado sirven para apoyar a este sector económico. Como reconoce Rodríguez (2004), “*dentro de las políticas económicas de los sucesivos gobiernos españoles, el impulso a la construcción de viviendas será una constante que ha influido de manera perversa sobre la formación de la estructura del parque de viviendas actual*”. Precisamente por esta cuestión es necesario lo que Burón (2008) denomina como la “*dignificación de la vivienda protegida*”, es decir, plantear medidas encaminadas a regularizar, apoyar y sustentar esta modalidad como la calificación permanente, el ejercicio de tanteo y retracto, inspecciones sobre el uso, etc.

En la tabla 1 se pueden corroborar las afirmaciones anteriores. A pesar de las dificultades existentes para relacionar vivienda y empleo, se puede apreciar con claridad meridiana como el volumen de personas ocupadas en la construcción supera los 2,6 millones en España y los casi 400.000 mil en la Comunidad de Madrid en 2005, ampliándose a casi 2,9 millones en el total nacional en 2007 y reduciéndose ligeramente en el caso regional. Las cifras del volumen de negocio alcanzan unos valores difíciles de describir por lo abultado de las mismas.

.....  
<sup>5</sup> Únicamente en los últimos tiempos, un número significativo (o reducido según la perspectiva) de empresas públicas regionales y también locales construyen principalmente viviendas destinadas a hogares con muy bajos ingresos.



**Tabla 1.** Número de empleos y volumen de negocio (2005-2007).

	2005		2006		2007	
	Personas ocupadas	Volumen de negocio (miles de euros)	Personas ocupadas	Volumen de negocio (miles de euros)	Personas ocupadas	Volumen de negocio (miles de euros)
Total nacional	2.657.243	255.999.317,24	2.797.500	294.594.026,5	2.885.013	304.644.472,7
Comunidad de Madrid	399.306	42.558.414	389.482	48.034.973	375.243	46.314.563

**Fuente:** Estructura de la Industria de la Construcción. Ministerio de Fomento.

### 3.2. Características de la vivienda social en España y en la Comunidad de Madrid

En segundo lugar, nos interesan las características de la vivienda social en España y en la Comunidad de Madrid. En este sentido, sin lugar a dudas, el rasgo más característico de la vivienda social es su entendimiento principalmente como vivienda en propiedad<sup>6</sup> y sin unos criterios sociales claros. Las políticas para facilitar el acceso general a la vivienda han venido de común acuerdo con subsidios y reducciones fiscales, más que con políticas de intervención directa.

La inexistencia de una oferta diversa y asequible de vivienda en alquiler (propiciada además por una venta sistemática de la vivienda protegida con lo que de apropiación privada de plusvalías conlleva) es un factor de rigidez del mercado que, al reducir prácticamente la oferta a la compra, endurece enormemente las condiciones de acceso a la primera vivienda de los jóvenes y en los casos de rupturas de hogares. Esta escasísima presencia del alquiler (11,4%), especialmente de vivienda social (1%), obliga a pensar en la imperiosa necesidad de un incremento de este tipo de oferta de alojamiento, para conseguir, al igual que se pretende en otros países, un mercado más diverso y equilibrado. Para ello, sería interesante, como reconoce el propio Ministerio de Fomento (2011), poner en marcha formas de acceso a la vivienda poco

<sup>6</sup> La consecución de un país de propietarios que preconizaba el Plan de Estabilización de 1959 propiciaría el aumento significativo del porcentaje de viviendas en propiedad desde el 50% de 1950 hasta el 82% actual.



desarrolladas en nuestro país con nuevas tipologías de vivienda protegida (concertada, alquiler con opción a compra o alojamientos protegidos) y nuevas formas de promoción o de puesta en el mercado de viviendas protegidas como la cesión en derecho de superficie, la copropiedad, la conversión de viviendas libres existentes, la tenencia temporal de la propiedad o la creación de una estructura empresarial (empresas privadas, mixtas o sin ánimo de lucro) capaz de gestionar parques de vivienda protegida en alquiler ya que las administraciones públicas se han mostrado incapaces (o no han querido) en tal sentido.

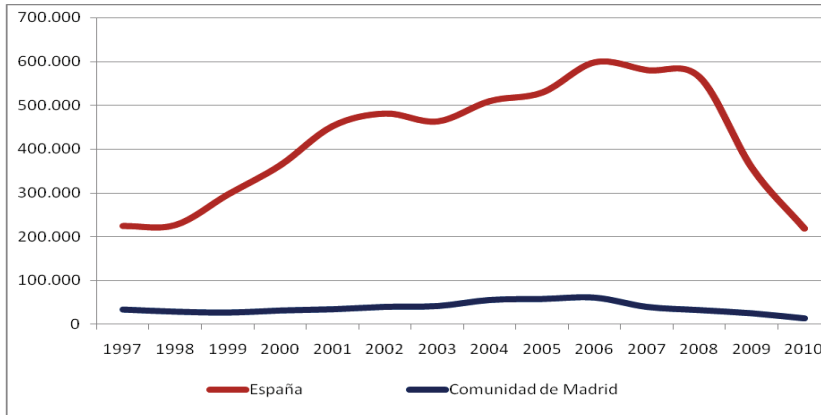
Junto a lo anterior, también parece existir una gran coincidencia en afirmar el escaso peso que la vivienda con algún tipo de protección tiene en el conjunto del parque inmobiliario (Tabla 2). Así, la estimación del parque de viviendas que realizó el INE en el 2008 muestra como de las 25 millones de viviendas existentes en España, un 89% (22 millones) son libres y solo un 11% (casi 3 millones) son protegidas. En el caso específico de la Comunidad de Madrid, los porcentajes son similares, siendo un 89% y un 10,6% las libres y protegidas respectivamente.

**Tabla 2.** Estimación del parque de viviendas (2008).

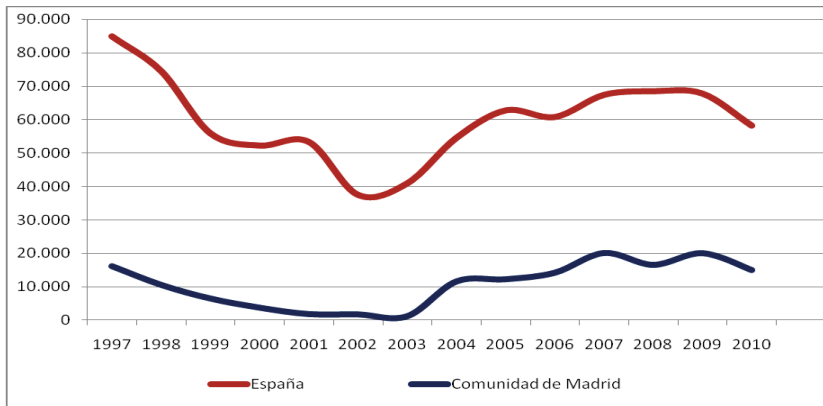
	Viviendas totales	Viviendas libres	%	Viviendas protegidas	%
Total nacional	25.129.207	22.353.170	89,0	2.776.261	11,0
Comunidad de Madrid	2.890.229	2.582.968	89,4	307.261	10,6

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Ahora bien, ¿cuál ha sido su evolución? En este sentido, las figuras 1 y 2 son suficientemente ilustrativas de la situación de la vivienda protegida en España y en la Comunidad de Madrid. Así, el boom inmobiliario de estos últimos años tuvo su momento álgido en el conjunto nacional en torno a 2006-2008 con unas 600.000 viviendas libres terminadas por año, para luego descender hasta las 200.000 aproximadamente en la actualidad. Mientras, en la Comunidad de Madrid el ritmo constructivo alcanzaba su cénit en 2007 con unas 60.000 viviendas anuales, momento en el cual comenzó su descenso hasta las 10.000 actuales.

**Figura 1.** Evolución del número de viviendas libres terminadas (1997-2010).

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Fomento.

**Figura 2.** Evolución del número de calificaciones definitivas de viviendas protegidas en planes estatales y autonómicos (1997-2010).

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Fomento.

Por su parte, las calificaciones definitivas de viviendas protegidas en planes estatales y autonómicos muestran tendencias similares tanto en el conjunto del país como en Madrid. Así, en ambos casos, la reducción fue significativa desde 1997 hasta 2002-2003. Las calificaciones se redujeron a la mitad en el caso de España hasta alcanzar un mínimo histórico en los citados años

(40.000 viviendas), siendo su descenso mucho más significativo en el caso de la Comunidad de Madrid que vio reducir sus viviendas protegidas terminadas a poco más de 1000 en 2003, esto es, dieciséis veces menos que a comienzos del periodo de estudio, aunque no es menos cierto que en la actualidad ha recuperado los valores originales, mientras que en el conjunto nacional la tendencia, aún siendo positiva, no alcanza las 60.000 viviendas anuales. En definitiva, estas cifras vienen a corroborar la escasa incidencia de la vivienda protegida en el mercado inmobiliario nacional y regional, verificando el escaso interés que para las administraciones tiene la satisfacción de las demandas de vivienda de este tipo. El porcentaje del PIB destinado a ello sirve igualmente para apoyar aun más si cabe el argumento anterior.

En cuanto a su promoción, podemos destacar la existencia de tres grandes tipos. Los privados y públicos que promueven su venta como personas físicas o jurídicas y, que por tanto, deciden, programan y financian las obras de edificación utilizando recursos financieros propios o ajenos. En este sentido, el peso de los agentes privados en la promoción de vivienda protegida ha sido muy reducido ya que se ha centrado en la vivienda libre<sup>7</sup>. En segundo lugar, los autopromotores, que toman la iniciativa de su promoción para uso propio, no para la venta y que tienen un papel residual sobre el conjunto. Y por último, las cooperativas que son asociaciones autónomas de personas con personalidad jurídica y que se unen de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades de vivienda, en las que los sindicatos han tenido un especial protagonismo.

En lo referente a la fiscalidad de la vivienda social también existen tres mecanismos fundamentales, tanto en lo que tiene que ver con los promotores como a los destinatarios: el primero sería la financiación de la inversión de los primeros a través de entidades de crédito con convenios; el segundo estaría constituido por ayudas públicas a la inversión también de los promotores mediante subvenciones, bonificaciones de intereses, un IVA reducido así como exoneraciones fiscales (impuestos locales o impuestos sobre las sociedades); en último lugar estarían las ayudas públicas personalizadas a los destinatarios tales como deducciones fiscales para los compradores, aplazamiento de los períodos de reembolso de la hipoteca, menores exigencias y garantías, aumento de los subsidios y tipos de interés más bajos.

A pesar de ello, la fiscalidad de la vivienda está marcada actualmente por las desgravaciones fiscales (aproximadamente suponen el 70% de las subven-

.....  
<sup>7</sup> Seguramente ligado a que la vivienda ya no es hoy tanto un problema social como un mecanismo de beneficio económico, de acumulación de plusvalías –en lo que casi todo el mundo es cómplice–, de inversión segura (Capel, 2003).

ciones) a la compra de cualquier vivienda y de un mismo propietario<sup>8</sup>, mientras que el 30% restante se destina a inversiones directas (en Europa los porcentajes son aproximadamente los contrarios). De hecho, las desgravaciones fiscales suponen para el erario público un esfuerzo mucho mayor que el que se articula a través de los planes de vivienda en las ayudas a la vivienda protegida. Y lo que es peor, esta postura subvencionadora de las administraciones tampoco resuelve el problema del acceso sino que pone de manifiesto, en primer lugar, el firme apoyo a la propiedad (o lo que es lo mismo, una fiscalidad no neutral respecto a la forma de tenencia) y, por último, explica el fuerte desarrollo inmobiliario de los últimos años. Eso sí resulta, por el contrario, rentable política y económicamente (especialmente para las grandes empresas inmobiliarias<sup>9</sup>).

#### 4. EL MARCO LEGISLATIVO E INSTITUCIONAL DE LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA CON PROTECCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA Y EN LA COMUNIDAD DE MADRID

La promoción de vivienda con protección pública está sujeta a una compleja y cambiante normativa sobre suelo y vivienda de rango estatal, regional y local (Moya *et al.*, 2005:26) que va desde la propia definición de vivienda protegida, pasando por los regímenes de protección, hasta las superficies máximas protegidas, quedando entonces en entredicho su eficiencia, funcionalidad, rigor y equidad. Hagamos un repaso del marco legislativo estatal y regional para comprobarlo.

En España, la actividad pública en materia de vivienda ha venido siendo programada como se ha comentado mediante planes estatales plurianuales que fijan el esfuerzo financiero del Estado e introducen especificaciones normativas que regulan la participación de los promotores, las características de las viviendas y los requisitos de los adjudicatarios, con lo que se trata de dirigir la actuación hacia determinados segmentos de la demanda. Durante el periodo de estudio éstos han sido los Planes de Vivienda Estatales: 1998-2001; 2002-2005; 2005-2008 y el actualmente vigente, 2009-2012. Todos ellos establecen determinadas actuaciones protegibles en materia de vivienda: la promoción, adquisición y cesión en arrendamiento de viviendas de protec-

.....  
<sup>8</sup> Deducciones de la base imponible de los intereses de los capitales invertidos en la adquisición de la vivienda y de la cuota íntegra del 15% de las mismas cantidades (Fernández, 2004).

<sup>9</sup> En la obra de Calderón, B. (2004) se clarifican las estrategias del sector inmobiliario y su relación con las formas insostenibles de crecimiento de la ciudad tan características de estos últimos años en las ciudades españolas.

ción oficial, bien públicas o privadas; la adquisición a precio tasado de viviendas tanto nuevas como usadas; la rehabilitación de edificios y viviendas; así como la financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo. También incorporan condiciones de los solicitantes de ayudas estatales y se plantean convenios con comunidades y entidades colaboradoras. Las ayudas que se establecen son de dos tipos: la subsidiación de intereses de los préstamos hipotecarios para los adquirentes y los promotores de este tipo de viviendas; y las subvenciones a fondo perdido de un porcentaje del precio de las viviendas, bien por la Administración central o por las Comunidades Autónomas.

En relación a los dos últimos planes podríamos comentar que mientras que el *Plan Estatal 2005/2008* (aprobado por *Real Decreto 801/2005*, de 1 de julio), planteaba como objetivo básico favorecer el acceso de los ciudadanos a una vivienda asequible, y enfatizaba la preocupación por el fomento del régimen de alquiler, la cooperación institucional y el acceso de los colectivos más desfavorecidos, el último plan aprobado (*Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*, aprobado en el *Real Decreto 2066/2008*, de 12 de diciembre) nace con la doble voluntad de facilitar el acceso a una vivienda de los ciudadanos con más dificultades, pero también de rentas medias, al tiempo que busca aprovechar la producción sobrante de vivienda libre para ampliar el parque público al servicio de la población. Además, la rehabilitación se configura como uno de los ejes estratégicos, a través de intervenciones que se centrarán en la mejora de las viviendas y en la recuperación de su entorno –en este aspecto se incluyen por primera vez las zonas rurales– y avanzar en la eficiencia energética y uso de energías renovables.

Dado que la canalización de los fondos se produce a través de la Administración Central (con las competencias en materia de planificación económica general y ordenación del crédito), muchas Comunidades Autónomas han comenzado a elaborar sus propios planes regionales de vivienda en coordinación y como desarrollo de los del Estado<sup>10</sup>. En el caso específico de la Comunidad de Madrid, en el periodo de estudio han venido funcionando los siguientes Planes de Vivienda Regionales: 1997-2000; 2001-2004; 2005-2008 y el vigente, 2009-2012.

.....  
<sup>10</sup> Aunque en esta aportación sólo nos centraremos en el caso de la Comunidad de Madrid, existen notables diferencias con otras comunidades cuyas políticas han avanzado un paso más hacia la garantía de una vivienda digna. Este es el caso del *Servicio Vasco de Vivienda-Etxebide* que, a través de los últimos planes directores ha aumentado la proporción de vivienda protegida, la movilización de las viviendas vacías, el fomento del alquiler o la imposibilidad de venta de las viviendas sociales.

En este sentido, el rasgo más característico del Plan 2005-2008 es que se paraba el régimen económico y el jurídico mediante sendos decretos que se centraban en regular las ayudas económicas a la vivienda por un lado y en establecer el reglamento de viviendas con protección pública por otro. De esta manera, por primera vez, los planes de vivienda quedaban desvinculados del régimen jurídico a la vivienda con protección pública, de tal modo que éste no quedaba ya sujeto a los avatares de un sistema de financiación cualificada que puede variar, incluso significativamente, de un plan a otro. Sin embargo, el contexto socioeconómico, marcado por un importante ajuste del mercado de la vivienda, tanto en precios como en cantidades, aconsejó en el Plan 2009-2012 abordar una nueva regulación reglamentaria que adaptase el sistema legal de la vivienda con protección pública a este contexto, profundizando en una mayor flexibilidad y simplificación del marco jurídico a través del Decreto 74/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid<sup>11</sup>.

De cualquier modo, los cambios no se han producido en cuanto a la financiación, ya que ambos planes parten de un sistema dirigido, fundamentalmente, al destinatario de las viviendas y no al promotor. Consecuencia de ello es la creación de un sistema más simplificado que se centra en la concesión de subvenciones directas a los adquirentes de viviendas con protección pública y a los promotores de actuaciones de rehabilitación con protección pública, es decir a los destinatarios finales, y no en la concesión de ayudas, vía préstamo cualificado y subsidiación del mismo a los promotores.

Por último, al igual que ocurre con los planes estatales, también la Comunidad de Madrid centra sus esfuerzos financieros en la rehabilitación con protección pública, tanto la dispersa de edificios y viviendas (siempre y cuando se encuentren arrendadas o en proceso de), como la integral a través de zonas. En ambos casos, se incide también notablemente en la complementariedad de estas ayudas con las estatales lo que sin duda supone un paso hacia la necesaria coordinación de políticas de vivienda.

#### 4.1. Órganos gestores de la vivienda social en la Comunidad de Madrid

En primer lugar, nos interesan los órganos gestores de la vivienda con protección pública en la Comunidad de Madrid, entre los cuales juega un

.....

<sup>11</sup> El nuevo reglamento permite por ejemplo la posibilidad de que las viviendas libres terminadas puedan acogerse al régimen de protección siempre y cuando cumplan con la normativa de vivienda protegida. Se establece un sistema específico de arrendamiento con opción compra dentro del régimen de protección para estos casos.

papel destacado el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA), que como Organismo Autónomo mercantil de carácter comercial y financiero fue creado en 1984. Es la consecuencia de la descentralización regional, siendo heredero directo de la administración central. Dicha institución estaría lastrada en sus inicios por un importante pero deficientemente conservado parque de viviendas que sería objeto de la Operación de Remodelación de Barrios de Madrid (Moya *et al.*, 2005:25). En la actualidad es dependiente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

El IVIMA goza de personalidad jurídica propia e independiente para la gerencia, gestión y ejecución de programas de vivienda a desarrollar por la Administración Autonómica. Entre sus funciones están la adquisición de suelo, edificios y urbanización de terrenos para la promoción, construcción y rehabilitación de viviendas y sus dotaciones complementarias, dando preferencia al régimen de protección pública; la redacción y gestión de los planes y proyectos técnicos necesarios para el desarrollo de la política de vivienda, a través de cualquiera de los sistemas de actuación; la promoción y rehabilitación pública de vivienda y su edificación complementaria y equipamiento; la adquisición de éstas en ejecución o terminadas para su adscripción a los programas del Organismo; la gestión, administración y disposición de suelo, viviendas, locales de negocio y edificaciones complementarias que constituyen el objeto directo de la actividad del Organismo, así como la gestión de la titularidad, administración y concierto de las fianzas correspondientes a los inmuebles sitios o suministros prestados en el ámbito de la Comunidad de Madrid; y, por último, la constitución y participación en Asociaciones, Sociedades, Empresas, Consorcios y otros entes públicos y privados para la elaboración y ejecución de programas en la materia de su competencia, e igualmente la formalización de convenios con las mismas a los expresados fines.

Como promotor público, el IVIMA posee varias vías para el acceso a las viviendas aunque preferentemente la adjudicación de las viviendas se realiza por sorteo entre las personas que cumplen los requisitos exigidos, aunque se puede reservar hasta el 40% de las viviendas de cada promoción para que sean adjudicadas por otros procedimientos (reserva específica para situaciones de especial necesidad y situaciones de emergencia social).

Además del IVIMA, muchos municipios del área metropolitana madrileña cuentan con empresas municipales de vivienda y/o suelo y sus concejalías correspondientes. En esta aportación hemos querido destacar el caso de cuatro entidades situadas en otros tantos municipios. Como rasgo común a todas ellas estaría el hecho de que forman parte de la Asociación de Promotores



Públicos de Vivienda y Suelo de Madrid. Han sido seleccionadas atendiendo a un criterio geográfico, localizadas aproximadamente en los puntos cardinales. Así, hemos seleccionado para su estudio las actuaciones de la Empresa Municipal de la Vivienda de Alcalá de Henares (EMV Alcalá), al este del área metropolitana, de la Empresa Municipal de Gestión Inmobiliaria de Alcorcón (EMGIASA), hacia el sur, de la Empresa Municipal de la Vivienda de San Sebastián de los Reyes (EMSV), al norte y, finalmente, de Patrimonio Municipal de Majadahonda (PAMMASA) hacia el oeste<sup>12</sup>. En todos los casos, la elección se corresponde con municipios localizados en la periferia de Madrid y con un gran crecimiento inmobiliario y territorial durante el periodo de estudio. En los apartados posteriores analizaremos la actividad de estas instituciones durante el periodo 1997-2011.

#### 4.2. Tipologías de Vivienda de Protección Pública (VPP) en la Comunidad de Madrid

La farragosa y complicada normativa ha tenido tradicionalmente su reflejo en una compleja terminología sobre los tipos de vivienda de protección pública establecidos en la Comunidad de Madrid y que sirve de referencia para los municipios estudiados. Sin embargo, el reglamento del nuevo Plan de Vivienda ha simplificado notablemente dicha terminología. Los principales tipos de vivienda pueden sintetizarse a grandes rasgos en tres grupos principales: viviendas de protección pública para venta o uso propio; viviendas de protección pública para arrendamiento (VPPA); y viviendas de protección pública para arrendamiento con opción a compra (VPPAOC).

En todos los casos los requisitos de partida para la adjudicación parten de la mayoría de edad, de su destino como uso propio residencial y de su ocupación inmediata tras la adjudicación. Cuestiones todas ellas de lógica. Con posterioridad, esos tres tipos principales pueden dividirse en viviendas de precio básico (VPPB) o de precio limitado (VPPL), además de las viviendas de integración social (VIS) que están destinadas a personas necesitadas de protección social y cuya promoción y administración está regulada mediante convenios entre administraciones públicas y, en su caso, con las entidades privadas. A las anteriores habría que unir las viviendas de régimen especial, destinadas al arrendamiento para personas con ingresos familiares reducidos

.....  
<sup>12</sup> Con estas líneas nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a las tres primeras instituciones, las cuales han procedido a facilitar la información sobre la labor desarrollada por ellas en cada uno de sus municipios. De hecho, la nula respuesta de otras instituciones municipales ha constituido el principal obstáculo para un desarrollo más extenso y sólido de este apartado.

(2,5 veces el IPREM). Como aparece en la definición de capítulos anteriores, todas ellas pueden tener una superficie máxima construida determinada (150 m<sup>2</sup> en casi todos los casos pero también 120 m<sup>2</sup> en las de régimen especial o 110 m<sup>2</sup> en las de alquiler), están sujetas a un Precio Máximo Legal de Venta (PMLV) o a una renta máxima inicial anual del precio máximo de venta de dichas viviendas (5,5%) y tienen una duración del régimen de protección de un número determinado de años. Como norma general, en la Comunidad de Madrid las viviendas públicas lo son durante 15 años, salvo para las de arrendamiento con opción a compra que son 10 años y para las de integración social y las de régimen especial que es de 25 y 30 años respectivamente a contar desde la calificación definitiva, no pudiendo además ser descalificadas. Esta cuestión no es baladí dado que en otras comunidades como el País Vasco las viviendas protegidas tienen el régimen de protección con carácter permanente, lo que impide la apropiación de plusvalías por parte del asignatario de la vivienda que conlleva un sistema como el descrito anteriormente.

En cuanto a los requisitos de acceso, la diferencia entre los dos grandes tipos (de precio básico o limitado) radica en que los ingresos familiares para las primeras (para uso propio o para arrendamiento) no pueden superar las 5,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), mientras que para las segundas los ingresos no pueden superar las 7,5 veces el mismo indicador.

## 5. ANÁLISIS DE LA VIVIENDA PÚBLICA/PROTEGIDA EN EL ÁMBITO DE ESTUDIO

Para llevar a cabo el análisis de las viviendas de protección pública en el ámbito de estudio se han utilizado diferentes fuentes de información, siendo la consulta de promociones de protección pública de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio la base de partida para todos los municipios.

De forma complementaria se ha procedido a contactar con las empresas municipales de suelo y/o vivienda con objeto de recabar información sobre su actividad promotora en el municipio. En este sentido, destacar la escasa colaboración de alguna de estas instituciones y, por tanto, la disparidad de resultados y las dificultades de comparación de los mismos entre unos municipios y otros. Aun con todo, del análisis de la información obtenida pueden extraerse valoraciones bastante significativas de la promoción de vivienda pública en la comunidad madrileña.

En este sentido, uno de los municipios más dinámicos es el de San Sebastián de los Reyes, que como puede apreciarse en la tabla 3 cuenta en el periodo

2003-2011 con más de 5.700 viviendas con protección pública. Las promociones de vivienda con protección pública en el municipio se han desarrollado en los siguientes ámbitos (Figura 3): Parcela La Hoya (118 viviendas de alquiler); Dehesa Vieja<sup>13</sup>, con un total de 5.030 viviendas de las cuales 3.664 han sido de protección pública; y AR1 Tempranales, con un total de 3.292 viviendas de las cuales 1.792 son de protección pública.

En el municipio habría que destacar dos cuestiones de interés. Por un lado, del conjunto de viviendas, algo más del 17% han sido promovidas por la iniciativa pública, concretamente dos han sido los organismos promotores, el IVIMA (218 viviendas en el ámbito de Dehesa Vieja) y la EMVS (764 viviendas) que fue creada el 27 de noviembre de 2001. Entre la tipología de acceso a las viviendas ofertadas figuran el arrendamiento, el arrendamiento con opción a compra para jóvenes, o la venta (en régimen privado casi una tercera parte del total) de viviendas que van desde uno a cinco dormitorios.

**Figura 3.** Localización de los desarrollos “Dehesa Vieja” y “AR1 Tempranales”.



**Fuente:** Google Earth.

<sup>13</sup> Para su desarrollo se configuró el Consorcio Urbanístico “OP-1 Dehesa Vieja” entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento el 27 de septiembre de 1994 y que a día de hoy se encuentra en proceso de liquidación.

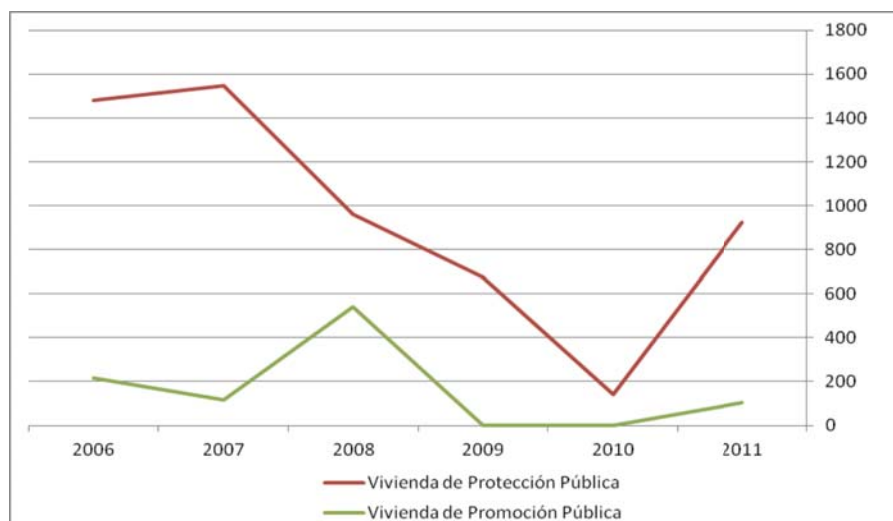
**Tabla 3.** Viviendas de Protección Pública en San Sebastián de los Reyes (2003-2011).

Total Viviendas con Protección Pública: 5.726		
a) Privados (En venta):	1.697	29,6%
De las cuales son VIS <sup>1</sup> :	36	0,6 del total
		2,1% de las Privadas
b) Cooperativas (Uso propio):	3.047	53,2%
c) Promoción Pública <sup>2</sup> :	982	17,1%
EMVS	764	77,8% de las Públicas
IVIMA	218	22,2% de las Públicas
De las cuales en alquiler:	442	7,3% del total
		45,0% de las Públicas

(1) Viviendas de Integración Social.

(2) Desarrollos en la zona denominada “La Hoya” y en las actuaciones urbanísticas denominadas “Dehesa Vieja” y “AR1 Tempranales”.

**Fuente:** Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid y Empresa Municipal de Suelo y Vivienda de San Sebastián de los Reyes.

**Figura 4.** Evolución de la vivienda de protección y de promoción pública en San Sebastián de los Reyes (2006-2011).

**Fuente:** Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid y Empresa Municipal de Suelo y Vivienda de San Sebastián de los Reyes.

Por otro lado, otro rasgo diferenciador del municipio lo constituye el hecho de que más de la mitad de las viviendas ofertadas lo han sido para uso propio pero en régimen de cooperativa, dando idea de la importancia concedida a dicha modalidad en el conjunto de viviendas de protección pública del municipio.

Por último, tal y como muestra la Figura 4, la evolución de la vivienda de protección pública y de promoción pública pone de manifiesto diferencias significativas entre ambas, aunque en general evidencia una tendencia hacia la disminución en estos últimos años en ambos casos, con una ligera recuperación en este último año.

En el caso del municipio de Alcorcón, las viviendas de protección pública en el periodo 2006-2011 suman más de 6.700 tal y como aparece en la tabla 4. La principal peculiaridad en este caso consiste en el elevado peso que la promoción pública tiene sobre el conjunto de viviendas protegidas. Así, solo un 7,7% de las mismas son de promoción privada (en arrendamiento con opción a compra para jóvenes), estando el 92,2% restante vinculado a la promoción pública, correspondiendo a su vez casi todas las viviendas a la iniciativa municipal

**Tabla 4.** Viviendas de Protección Pública en Alcorcón (2001-2011).

Total Viviendas con Protección Pública: 6.751		
a) Privados (En venta):	523	7,7%
Todas son VPPAOCJ		
b) Cooperativas (Uso propio):	0	0%
c) Promoción Pública:	6.228	92,2%
EMGIASA	6.043	97% de las Públicas
IVIMA	185 <sup>1</sup>	3% de las Públicas
Todas son en venta		

(1) Desarrolladas por el IVIMA en 2001 y 2002.

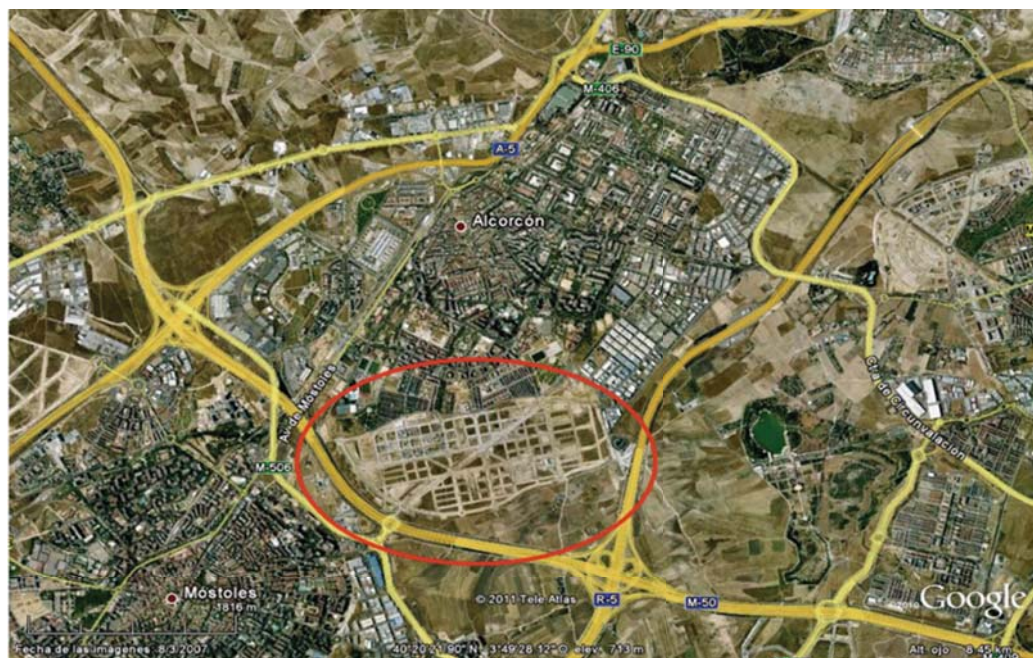
**Fuente:** Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid.

Las promociones públicas en el municipio se han desarrollado mayoritariamente en el ámbito conocido como “Ensanche Sur” (Figura 5). Es un nuevo barrio residencial con una extensión de 1.973.810 m<sup>2</sup> en el que se están construyendo 5.891 viviendas, de las cuales ya se han entregado 5.239 en dife-



rentes promociones. Además de algunas promociones dispersas está previsto el desarrollo de otras dos nuevas áreas en las que la vivienda pública tendrá unas dimensiones notables. Son el área denominada “Alcorcón-Área Norte”, que es una gigantesca operación resultado de un acuerdo entre el ayuntamiento, el club Atlético de Madrid y los propietarios del suelo con 8 millones de m<sup>2</sup> destinados a fines públicos, más equipamientos, zonas verdes, áreas de actividad económica y 18.000 viviendas, de las cuales tres cuartas se pretende que sean públicas y el área de “Campodón” en el que se crearán 1.500 viviendas públicas más.

**Figura 5.** Localización del desarrollo “Ensanche Sur”.



**Fuente:** Google Earth.

En tercer lugar abordaremos el caso de Alcalá de Henares que es el que cuenta con una mayor tradición en este sector y donde en el periodo 1997-2011 se han desarrollado algo más de 3800 viviendas de protección pública (Tabla 5), de las cuales algo más de un 40% corresponden a la iniciativa privada, casi una quinta parte del total al régimen cooperativista y, por último, otro 40% a la promoción pública.

**Tabla 5.** Viviendas de Protección Pública en Alcalá de Henares (1997-2011).

Total Viviendas con Protección Pública: 3.823		
a) Privados (En venta):	1.592	41,6%
De las cuales son VPPL:	969	25,3% del total 60,9% de los Privados
Todas las viviendas son en venta		
b) Cooperativas (Uso propio):	695	18,2%
c) Promoción Pública:	1.536	40,2%
EMV <sup>1</sup>	1.164	75,8% de las Públicas
IVIMA <sup>2</sup>	372	24,2% de las Públicas
De las cuales son VIS:	50	
De las cuales son VPPA:	64	
De las cuales son VPPAOCJ:	29	

(1) 817 viviendas fueron entregadas entre 1997 y 2003 pero no hay datos sobre las promociones privadas en esos años.

(2) Entregadas en el año 2000.

**Fuente:** Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid y Empresa Municipal de la Vivienda de Alcalá de Henares.

En relación a esto último, las promociones públicas en el municipio se han desarrollado mayoritariamente en dos ámbitos incluidos en sendos Consorcios Urbanísticos (Figura 6): el ya desarrollado “Área 114-Espartales Sur” (3.230 viviendas en 106 hectáreas) y el que está en proceso de desarrollo “Espartales Norte” (3.839 viviendas en 98 hectáreas). Los dos organismos públicos promotores implicados han sido el IVIMA (372 viviendas) y la EMV (1.164 viviendas).

Lo más destacable de la promoción de vivienda protegida en este municipio es el hecho del claro predominio de la propiedad frente al alquiler. En este sentido, todas las promociones privadas son en propiedad, mientras que en las promociones públicas sólo un porcentaje muy reducido es en alquiler (93 viviendas). Con todo, no es menos cierto que en promociones anteriores ya se desarrolló vivienda en alquiler, y que el planteamiento del desarrollo de Espartales Norte prevé su crecimiento de forma notable.



**Figura 6.** Localización de los desarrollos “Espartales Norte” y “Espartales Sur”.

**Fuente:** <http://www.emvalcaladehenares.com/paginas/promovistas.php>.

**Tabla 6.** Viviendas de Protección Pública en Majadahonda (2006-2011).

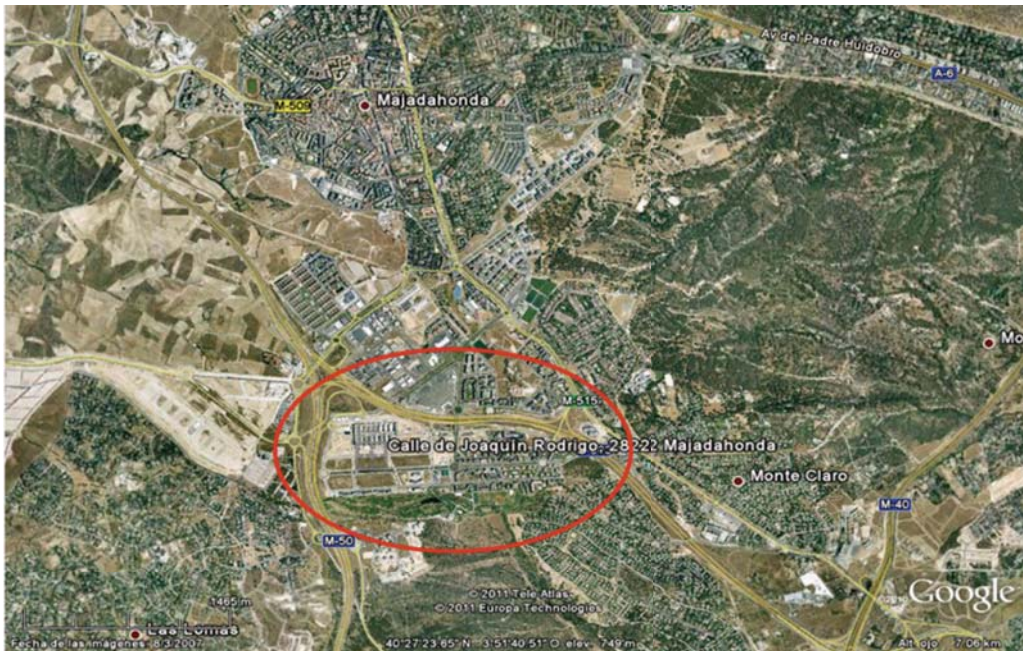
Total Viviendas con Protección Pública: 1.436		
a) Privados (En venta):	376	26%
Todas son VPP y de 2006		
b) Cooperativas (Uso propio):	0	0%
c) Promoción Pública:	1.060	74%
PAMMASA	150	14,1% de las Públicas
IVIMA <sup>1</sup>	910	85,9% de las Públicas
De las cuales son VPPAOCJ:	730	50,8% del total
		68,9% de las Públicas

(1) Viviendas con calificación provisional.

**Fuente:** Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid.

En último lugar presentamos el caso del municipio de Majadahonda, en el que se han desarrollado (algunas están en construcción actualmente) un total de 1.400 viviendas en el periodo 2006-2011 (Tabla 6). Es de largo el municipio de los analizados que cuenta con una menor tradición en el desarrollo de viviendas de protección pública y el que cuenta con un número más reducido de viviendas de promoción pública, aunque no es menos cierto, que una vez superadas las dificultades ocasionadas por la mala gestión de la institución, parece que se están desarrollando nuevamente actuaciones encaminadas a dinamizar la promoción de vivienda de protección pública<sup>14</sup>. De hecho, si no contabilizásemos las 910 viviendas promovidas por el IVIMA pero con calificación provisional en la actualidad, estaríamos hablando de una cantidad irrisoria de viviendas protegidas en un municipio como éste de Majadahonda que, por otro lado, cuenta con una de las rentas per cápita más elevadas del conjunto nacional.

**Figura 7.** Localización del desarrollo “Área de Oportunidad”.



**Fuente:** Google Earth.

<sup>14</sup> Así al menos parece deducirse de la cesión de parcelas y de las modificaciones de convenios que se anuncian en la página web de PAMMASA en la actualidad.

Como se puede apreciar en el cuadro, del conjunto total de viviendas, una cuarta parte corresponden a la iniciativa privada y fueron entregadas en 2006 con un precio que osciló entre los 130 y los 150.000 euros y unas superficies entre los 80 y los 100 m<sup>2</sup>. El resto de las viviendas se han desarrollado bajo la iniciativa pública, bien municipal (PAMMASA) o regional (IVIMA). Las promociones públicas en el municipio se han desarrollado fundamentalmente en lo que se denomina como “Área de Oportunidad” (Figura 7).

En definitiva, estos datos vienen a mostrar la heterogeneidad de la promoción de viviendas con protección pública que como se puede observar en la tabla 7 presenta diferencias evidentes entre unos municipios y otros. Así, podemos ver que del total de viviendas de protección pública desarrolladas en los cuatro municipios analizados en el periodo 1997-2011 (17.736), más de la mitad (un 55,3%) son de promoción pública aunque hay diferencias manifiestas por municipios. Por ejemplo, en Alcorcón suponen más el 92,2% pero es que además EMGIASA promueve el 97% de ellas, mientras que en San Sebastián de los Reyes solo son el 17,1% y casi todas promovidas por la EMVS.

**Tabla 7.** Viviendas de Protección Pública (1997-2011).

	Total	Privadas	%	Cooperativas	%	Públicas	%
San Sebastián de los Reyes	5.726	1.697	29,6	3.047	53,2	982	17,1
Alcorcón	6.751	523	7,7	0	0	6.228	92,2
Alcalá de Henares	3.823	376	41,6	695	18,2	1.536	40,2
Majadahonda	1.436	1.592	26	0	0	1.060	74
<b>Total</b>	<b>17.736</b>	<b>4.188</b>	<b>23,6</b>	<b>3.742</b>	<b>21,1</b>	<b>9.806</b>	<b>55,3</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

De la explotación estadística también se puede deducir la escasa importancia del alquiler frente a la propiedad. Así, del total de viviendas de protección pública en los cuatro municipios, 17.736, solo 1.788 son en régimen de arrendamiento, lo que supone el 10% del total. Aunque de nuevo hay contrastes notables. Así, en Majadahonda y Alcalá de Henares es el IVIMA el promotor de la VPPA y la VPPAOCJ, en Alcorcón son los promotores privados los que desarrollan el régimen de alquiler, mientras que en San Sebastián de los Reyes son el IVIMA y la EMVS y no los promotores privados los que desarrollan dicha modalidad.

Por otro lado, si analizamos el peso del cooperativismo que, en su conjunto, supone algo más de una quinta parte del total de las viviendas con protección pública en los municipios analizados (3.742 y 21,1%), observaremos el peso de esta modalidad especialmente en el municipio de San Sebastián de los Reyes, donde supone más de la mitad del total de las viviendas (53,2%) y más de 3000 viviendas construidas, sobre todo en el ámbito de “Dehesa Vieja”. En el extremo opuesto se situarían municipios como Alcorcón o Majadahonda, donde esta fórmula no tiene representación.

Por último, también es interesante señalar la desigual distribución de la iniciativa privada entre los municipios (4.188 y 23,6%). Así, el peso de la promoción privada es especialmente significativo en Alcalá de Henares, donde las 1.592 viviendas desarrolladas suponen el 41,6% del total. En una situación intermedia estarían San Sebastián de los Reyes y Majadahonda que cuentan con un 30 y un 26% respectivamente, quedando relegada esta fórmula a unos valores reducidos en el caso de Alcorcón (7,7%).

## 6. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

El análisis de la vivienda de protección pública viene a poner de manifiesto alguna de las carencias que presenta la propia política de vivienda a diferentes escalas. Para comenzar, es necesaria una mayor inversión en vivienda protegida hasta alcanzar el 2% del PIB que, por otro lado, es el valor promedio de los países de la UE. Tal y como plantea Luis Moya (2004), la subsidiariedad de la política de vivienda frente a la económica debe finalizar para conseguir tal fin. En esa misma línea estaría el necesario aumento de la inversión en la promoción pública de vivienda (en algunos casos especialmente). Con estas dos premisas, además, se podrá ver satisfecha la demanda de vivienda de amplios colectivos de la población, partiendo de la transformación y diversificación de dicha demanda al hilo de los cambios sociales y demográficos de la sociedad actual. Asimismo, puede servir de revulsivo para la generación de empleo tanto en el ámbito local como regional y nacional. También hay una cierta coincidencia en la necesidad de poner fin a la enajenación de suelo público. En este sentido, sería necesario incidir en los beneficios sociales que conllevaría la adquisición de suelo siempre y cuando ello fuera legal y económicamente posible.

En referencia a la vivienda de protección pública y a la vista de los resultados obtenidos en esta investigación, se hace necesaria una apuesta por el alquiler social. Ahora bien, debe ser un apoyo firme y decidido que sobrepase el actual acceso diferido a la propiedad. La situación coyuntural actual de su-



perávit de viviendas podría constituir un momento idóneo para la obtención de tal fin. Esta cuestión podría verse facilitada si se acompañase por la creación de empresas gestoras privadas o mixtas como ya ocurre en otros países cercanos y que solo se aplica de modo puntual en el modelo español por algunas administraciones en los ámbitos local, regional y estatal<sup>15</sup>. Esta necesaria reorientación de la promoción de la vivienda de alquiler público en comparación con la propiedad, requerirá un significativo incremento de gasto público (Aretxabala, 2007) y, nuevamente, esta cuestión podría servir para reducir el problema de acceso a una vivienda y para generar empleo.

Por último, destacaríamos otra reflexión necesaria al hilo de las dificultades encontradas para la obtención de información sobre la promoción de vivienda de protección pública. Esto es, por un lado es necesaria una mayor transparencia de los organismos encargados de la promoción de este tipo de vivienda. Resulta sumamente difícil la mera obtención de información sobre las labores desarrolladas por algunos agentes en estos últimos años aunque sea de sus características más básicas. Por otro lado, parece lógico pensar que cualquier política de vivienda debe de tomar como punto de partida el conocimiento preciso y detallado de su objeto de actuación, de algo tan básico, como el parque existente. Es necesario por tanto, un diagnóstico claro del número de viviendas protegidas existentes y de sus características, para poder así rentabilizarlo en términos sociales y económicos.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARETXABALA, P. (2007): “Transformación del sistema de bienestar, cambios demográficos y vivienda social: la perspectiva de un experto en vivienda en el caso español”, en CECODHAS, *Transformaciones del Estado del Bienestar y cambios demográficos en Europa: retos del sector de la vivienda social*. Barcelona, CECODHAS, 93-94.
- BURÓN, J. (2008): “Una política de vivienda alternativa”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XL (155), 9-40.
- CALDERÓN, B. (2004): “La ciudad del todo urbanizable”. *Ciudades. Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, nº 8, 135-155.
- CAPEL, H. (2003): “A modo de introducción: los problemas de las ciudades: urbs, civitas y polis”, en CAPEL, H. (coord.) *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. Almería, Caja Rural Intermediterránea, 9-22.

<sup>15</sup> Sirvan como ejemplos de las escalas mencionadas, la Agencia Municipal de Alquiler de Viviendas del Ayuntamiento de Madrid, la Agencia Pública Regional de Alquiler de Castilla y León y la Sociedad Pública de Alquiler, adscrita al extinto Ministerio de Vivienda.

- FERNÁNDEZ, A. (2004): “Veinticinco años de política de vivienda en España (1976-2001): Una visión panorámica”. *Tribuna de Economía*, nº 816, 145-161.
- GHEKIERE, L. (2009): *La Comunidad Europea y la vivienda social*. Boletín Informativo nº 94. Valencia. Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2011): *Ayudas para el acceso a la vivienda en España*. Madrid. Secretaría General de Vivienda.
- MOYA, L. (2004): “La nueva vivienda pública. El caso de Madrid”. *Urban*, nº 9, 126-136.
- MOYA, L., VINUESA, J. y INGLÉS, F. (2005): *La vivienda de Promoción Pública. Análisis de la actividad en Madrid en los últimos años y propuestas de futuro*. Ciur, nº 43. Madrid. Instituto Juan de Herrera.
- RODRÍGUEZ, R. (2004): “Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundaria”. *Boletín CF+S 29/30*. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/arro3.html>.
- VICENTE, P. (2009): “El derecho a la vivienda”. *ACE. Arquitectura, Ciudad y Entorno*, nº 10, 21-51.
- VINUESA, J., DE LA RIVA J.M<sup>a</sup>. y PALACIOS, A. (2009): “Política de vivienda y urbanismo”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLI (161-162), 503-518.

## SIGLAS UTILIZADAS

- EMGIASA: Empresa Municipal de Gestión Inmobiliaria de Alcorcón
- EMSV: Empresa Municipal de la Vivienda de San Sebastián de los Reyes
- EMV: Empresa Municipal de la Vivienda
- EMVS: Empresa Municipal de Vivienda y Suelo
- IPREM: Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
- IVIMA: Instituto de la Vivienda de Madrid
- PAMMASA: Patrimonio Municipal de Majadahonda
- PMLV: Precio Máximo Legal de Venta
- VIS: Viviendas de Integración Social
- VPPA: Viviendas de Protección Pública Para Arrendamiento
- VPPAOC: Viviendas de Protección Pública Para Arrendamiento con Opción a Compra
- VPPB: Viviendas con Protección Pública Básica
- VPPL: Viviendas con Protección Pública de Precio Limitado