

Informe del CES  
de Castilla y León



# Estrategias para el impulso de un nuevo modelo de política de vivienda en Castilla y León



Consejo Económico y Social  
de Castilla y León

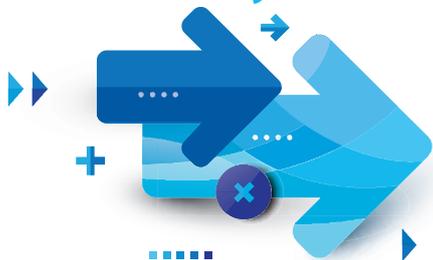
Edición electrónica disponible en internet:  
<http://www.cescyl.es/es/publicaciones/informes-iniciativa-propia>

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Edita: Consejo Económico y Social de Castilla y León  
Avda. Salamanca, 51 • 47014 Valladolid. España  
Tel.: 983 394 200 – 983 394 355  
[cescyl@cescyl.es](mailto:cescyl@cescyl.es) – [www.cescyl.es](http://www.cescyl.es)

ISBN: 978-84-95308-04-7

**Informe del CES  
de Castilla y León**



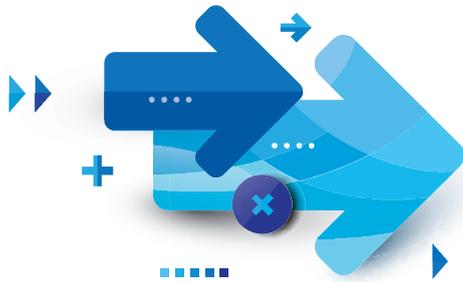
# **Estrategias para el impulso de un nuevo modelo de política de vivienda en Castilla y León**



Consejo Económico y Social  
de Castilla y León



**Informe del CES  
de Castilla y León**



# **Estrategias para el impulso de un nuevo modelo de política de vivienda en Castilla y León**

## **ÍNDICE**

<b>PARTE I</b>	
<b>Informe a iniciativa propia .....</b>	<b>5</b>
<b>PARTE II</b>	
<b>Documento técnico .....</b>	<b>31</b>



# Estrategias para el impulso de un nuevo modelo de política de vivienda en Castilla y León



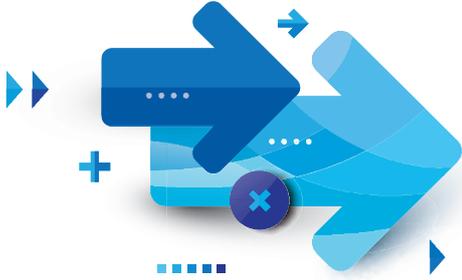
## PARTE I Informe a iniciativa propia

Informe a iniciativa propia aprobado en el Pleno de 15 de mayo de 2018, del Consejo Económico y Social de Castilla y León





## Informe del CES de Castilla y León



## Estrategias para el impulso de un nuevo modelo de política de vivienda en Castilla y León

### PARTE I

# Informe a iniciativa propia

1. Introducción. El sector agrario en Castilla y León .....	9
2. Marco normativo .....	9
3. Política de vivienda en castilla y León .....	12
4. Situación de la vivienda en Castilla y León.....	16
5. Conclusiones y Recomendaciones .....	19





## 1. Introducción

El derecho a la vivienda ha sido reconocido en los Tratados Internacionales como un derecho humano y ha sido incluido en el catálogo de derechos fundamentales, siendo la principal fuente la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El derecho a una vivienda digna, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la propia casa, el derecho a un albergue, el derecho a un refugio, el derecho a la tierra, los derechos habitacionales o derecho a la ciudad, son algunas expresiones utilizadas de forma indistinta para indicar la posición central de la vivienda como objeto de derechos humanos, sin embargo, el punto concordante es que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales garantiza una vivienda “adecuada”.

Tanto la Constitución Española como el Estatuto de Autonomía de Castilla y León establecen la necesidad de que los poderes públicos garanticen el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Este mandato se ha hecho especialmente destacable en los últimos años en los que, como consecuencia de la crisis económica y de la situación del mercado inmobiliario, la capacidad de las familias para acceder y mantener en condiciones adecuadas la vivienda ha empeorado, siendo más necesario que nunca lograr la efectividad de las políticas públicas a la hora de garantizar este derecho.

De ahí la importancia de este Informe del CES, en el que pretendemos, basándonos en los datos del Documento Técnico que sirve de base para su elaboración, centrarnos en las políticas de vivienda desarrolladas en nuestra Comunidad, con el fin de poder plantear posibles estrategias para el impulso de un nuevo modelo de políticas de vivienda en Castilla y León.

## 2.- Marco normativo

Con la aprobación de la Constitución Española (CE) de 1978 se logró, por primera vez en España, el reconocimiento del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Además, el texto constitucional, en su artículo 47, determina que los poderes públicos habrán de promover las condiciones

para hacer efectivo el derecho y tal disposición ha de materializarse en la elaboración de políticas que establezcan las medidas pertinentes para el acceso a la vivienda.

La verdadera obligación impuesta por este artículo 47 de la Constitución es la articulación de instrumentos que proporcionen a los interesados las condiciones para acceder a la vivienda y, de esta forma, hacer efectivo el derecho. Así, el artículo 149 de la Carta Magna permite al Estado intervenir en las políticas de vivienda, en base a lo cual se han elaborado los Planes Estatales que resultan ser el marco básico de financiación en materia de vivienda.

El último Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas (2013-2016), prorrogado al año 2017, se aprobó dentro de un escenario donde persistían las dificultades de acceso a la vivienda para un sector de la población y donde seguía siendo evidente la falta de oferta, aunque haya un pequeño repunte en la demanda de vivienda.

Los principales objetivos del Plan Estatal 2013-2016 se resumen en cinco grandes materias:

- Adaptar el sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la escasez de recursos disponibles concentrados en dos ejes: fomento al alquiler y fomento de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
- Contribuir a que los deudores hipotecarios puedan adquirir una vivienda protegida y hacer frente a las obligaciones de sus préstamos hipotecarios.
- Reforzar la cooperación y coordinación entre las administraciones implicadas fomentando una corresponsabilidad en la financiación y en la gestión.
- Mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal, de su adecuación para la recogida de residuos y de su debida conservación.
- Contribuir a la reactivación del sector inmobiliario desde el fomento al alquiler y el apoyo a la rehabilitación de edificios y regeneración urbana.

Con fecha 10 de marzo de 2018 se publicó en el BOE el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

Los objetivos del Plan Estatal 2018-2021 son, en síntesis:

- Persistir en la adaptación del sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la limitación de recursos disponibles, priorizando dos ejes, fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbana y rural, con especial atención a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual y a las ayudas a la accesibilidad universal.



- Contribuir a que los deudores hipotecarios como consecuencia de la adquisición de una vivienda protegida puedan hacer frente a las obligaciones de sus préstamos hipotecarios.
- Reforzar la cooperación y coordinación interadministrativa, así como fomentar la corresponsabilidad en la financiación y en la gestión.
- Mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su conservación, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal y de su sostenibilidad ambiental.
- Contribuir al incremento del parque de vivienda en alquiler o en régimen de cesión en uso, tanto público como privado, con determinación de una renta o precio de cesión en uso máximo, durante el plazo mínimo de 25 años.
- Facilitar a los jóvenes el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en régimen de alquiler.
- Contribuir a evitar la despoblación de municipios de pequeño tamaño, entendiendo por tales, aquellos de menos de 5.000 habitantes, facilitando a los jóvenes el acceso a la adquisición o rehabilitación de una vivienda en dichos municipios.
- Facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a las personas mayores, en régimen de alquiler o de cesión en uso con renta o precio limitado, mediante el fomento de conjuntos residenciales con instalaciones y servicios comunes adaptados.
- Facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a las personas con discapacidad, en régimen de alquiler o de cesión en uso con renta o precio limitado, mediante el fomento de conjuntos residenciales con instalaciones y servicios comunes adaptados.
- Contribuir a mantener la reactivación del sector inmobiliario, fundamentalmente desde el fomento del alquiler y el apoyo a la rehabilitación de viviendas, edificios y a la regeneración y renovación urbana o rural, pero además, a través del fomento del parque de vivienda en alquiler, ya sea de nueva promoción o procedente de la rehabilitación, y de la ayuda a la adquisición y a la rehabilitación para los jóvenes en municipios de menos de 5.000 habitantes.

Para la consecución de sus objetivos, el Plan Estatal 2018-2021 se estructura en los siguientes programas:

1. Programa de subsidiación de préstamos convenidos.
2. Programa de ayuda al alquiler de vivienda.
3. Programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual.
4. Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler.
5. Programa de fomento de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas.

6. Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas.
7. Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural.
8. Programa de ayuda a los jóvenes.
9. Programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad.

### 3.- Política de vivienda en Castilla y León.

La Constitución Española establece, que las Comunidades Autónomas pueden ejercer atribuciones en materia de vivienda, (artículo 148.1.3). En la actualidad la política de vivienda de cada Comunidad Autónoma tiene su propia dinámica, sin embargo, se pueden distinguir dos etapas en el desarrollo de esta:

- La primera comienza con el traspaso de competencias en materia de vivienda a las Comunidades Autónomas.
- La segunda empieza a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio. A partir de ese momento se refuerzan las competencias estatales y se advierte sobre la necesidad de coordinar las actuaciones de protección de la promoción y adquisición de viviendas entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Castilla y León tiene las competencias exclusivas en materia de vivienda en los términos del artículo 70.1.6 del Estatuto de Autonomía, correspondiendo a la misma la capacidad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva y la de inspección.

En base a este mandato, la Junta de Castilla y León elaboró el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, utilizando la técnica planificadora a largo plazo para trascender al instrumento básico de programación a corto plazo que es el presupuesto. A través del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de desarrollo y aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009 se estableció el régimen jurídico de las actuaciones contempladas en el Plan y las medidas de financiación. Cabe destacar que este ha sido el último instrumento de planificación en materia de vivienda en Castilla y León.

También dentro de sus competencias, Castilla y León aprobó una Ley del Derecho a la Vivienda, Ley 9/2010, de 30 de agosto, con el propósito de lograr el efectivo derecho de los castellanos y leoneses de acceso a una vivienda digna y adecuada, estableciendo los mecanismos necesarios para ello, mediante la ejecución de políticas activas en materia de vivienda en coordinación con todas las Administraciones Públicas.

Como consecuencia de la crisis y sus efectos sobre la vivienda, esta Ley ha sido modificada en algunos de sus artículos por la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y por la Ley 7/2015, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias, reformando, por ejemplo, el régi-



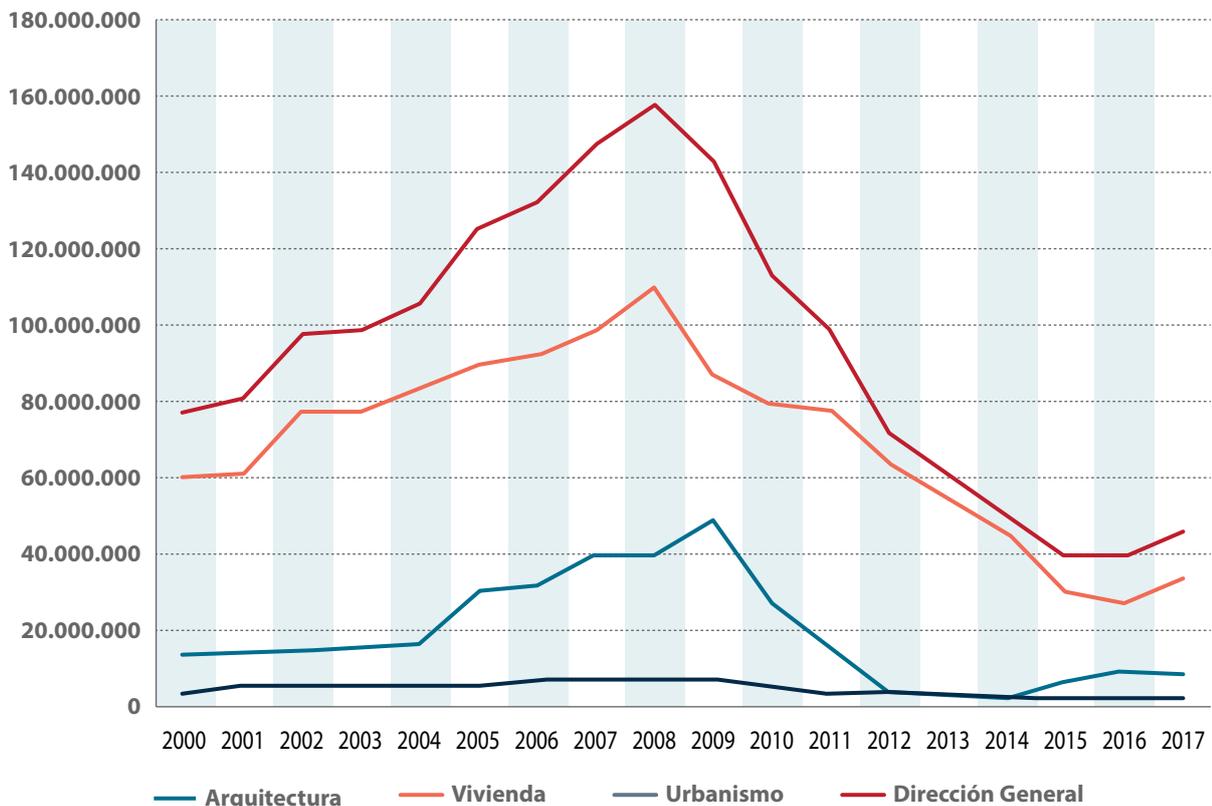
men legal de las viviendas de protección pública, y aportando medidas específicas respecto a las viviendas de titularidad de las administraciones públicas y sus entidades dependientes. Asimismo, también incorporó medidas de carácter temporal y urgente en materia de vivienda.

## Financiación

Si analizamos los presupuestos de la Junta de Castilla y León destinados a vivienda desde el año 2000 podemos observar que, hasta el año 2008 (110,9 millones de euros), han venido siendo crecientes, y que en ese año se produce un punto de inflexión, de modo que los presupuestos comienzan a descender de forma continuada. Cabe destacar que a lo largo del 2017 parece que estos presupuestos empiezan a remontar, pero situados en niveles inferiores que los aportados en 2008. Se comprueba que el punto de inflexión en los años 2008-2009, es el vértice que marca el comienzo de la crisis financiera e inmobiliaria, que coincide con el límite de vigencia del Plan.

Figura 1

Evolución del presupuesto inicial de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo



El gran pilar de financiación en la Comunidad de Castilla y León desde el año 2013 es el recogido por el Convenio Colaborador entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la ejecución del Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016; donde la aportación del Estado fue de 30 millones de euros, pero que, dado que la Comunidad aportó 13 millones, el Estado finalmente aportó otros 13 millones de financiación adicional, de modo que la financiación total fue la siguiente: Aportación estatal: 43.478.640 euros y aportación Comunidad de Castilla y León: 13.043.592 euros.

Dado que el Plan Estatal estaba prorrogado en 2017, la Comunidad de Castilla y León firmó con el Ministerio de Fomento un nuevo convenio de colaboración para la ejecución de dicha prórroga, que ha supuesto una financiación de 18,7 millones de euros por parte del Estado, comprometiéndose la Comunidad Autónoma a cofinanciar actuaciones de la prórroga por 5,6 millones de euros.

### Parque de vivienda protegida

Para hacer un análisis del parque de vivienda protegida que existe en Castilla y León, lo primero que hay que destacar es la dificultad de poder conocer la dotación que de estas viviendas tienen las entidades locales, ya que los únicos datos de los que disponemos son de aquellas viviendas que son propiedad de la Junta de Castilla y León.

Así, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León tenía en 2017 de un total de 8.917 viviendas protegidas públicas, lo que supuso una disminución del 1,9% respecto del año anterior. Del total de viviendas, 7.040 se destinaron a la venta y estaban en período de amortización por sus futuros propietarios que actualmente las ocupan, es decir, estas viviendas en venta abandonan el parque público conforme sus respectivos adjudicatarios van completando la amortización de su precio total. Estas viviendas registraron una disminución del 8% respecto del año anterior. Además, disponía de 1.765 en régimen de alquiler (192 Ávila; 187 Burgos; 124 León; 130 Palencia; 153 Salamanca; 127 Segovia; 24 Soria; 588 Valladolid y 240 Zamora), que registraron un incremento del 41% respecto del año anterior. Finalmente, disponía de 112 viviendas para atender a las familias que necesiten realojo en caso de desahucios o de exclusión social, 28 viviendas menos que en 2015.

El Parque Público de Vivienda en Alquiler de la Junta de Castilla y León dispone de viviendas incorporadas de distintas procedencias: las propias de la Administración Autonómica desocupadas y reservadas para colectivos en riesgo de exclusión social; otras cedidas por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb); las incluidas en el Programa Rehabitare, y las viviendas de protección pública propiedad de Somacyl que actualmente se ofrecen en régimen de alquiler con opción a compra.



El programa Rehabitare se inició en 2009 como programa piloto que pretendía dotar a nuestros pueblos de viviendas en alquiler social para atraer y fijar población y actividad en el medio rural, solucionando el acceso a la vivienda a personas con necesidades urgentes. Este programa se llamó "Rehabitare". En 2016 (último año con datos) se intervino en todas las provincias de Castilla y León con una inversión de 2,27 millones de euros, y un total de 59 viviendas.

### Registro de demandantes de vivienda.

La Administración se dotó en 2006 del Registro de demandantes de vivienda, como instrumento administrativo para proporcionar información actualizada sobre los demandantes de vivienda protegida en Castilla y León que permita a las distintas Administraciones Públicas adecuar sus programaciones públicas de vivienda protegida a la demanda existente, así como a los promotores de vivienda protegida a efectos de su programación y la ulterior venta o arrendamiento de las viviendas (*Orden FOM/1884/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula el Registro Público de Demandantes de Viviendas Protegidas de Castilla y León, BOCyL 28-11-2006*)

La inscripción en el Registro tendrá una duración de tres años a contar desde la notificación de la resolución administrativa de inscripción en la que habrá de figurar expresamente esta circunstancia. En los 3 meses anteriores a la finalización del período de vigencia señalado anteriormente, el interesado podrá solicitar la renovación de la inscripción practicada.

También con el fin de mantener actualizada la lista de demandantes, la Administración competente, de oficio, solicitará periódicamente a los organismos correspondientes en cada caso los datos necesarios para conocer la variación económica y patrimonial de la unidad familiar inscrita en el Registro que se haya podido producir.

### El Diálogo Social y la política de vivienda

Es fundamental, en el caso de la política de vivienda, destacar el papel que ha tenido el Diálogo Social en algunos aspectos de esta materia. Enmarcado dentro del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León, el primer acuerdo se alcanzó el 13 de julio de 2009, en el que se fijaron las bases para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León y se pactó convertir en viviendas protegidas el stock de viviendas libres pendiente de venta en nuestra Comunidad.

Con fecha 3 de octubre de 2013 se acordó retomar el proceso de Diálogo Social en Castilla y León en materia de vivienda, con el propósito de sentar las bases para transformar el modelo de la política de vivienda, de forma que se diera un impulso sustancial a las políticas de fomento del alquiler. El 27 de marzo de 2015 se firmó otro acuerdo sobre las mejoras sociales a través de la distribución del fondo de facilidad financiera en el que incluía el denominado "Pacto por el Alquiler". En este acuerdo destacan como priori-

dades las ayudas destinadas al alquiler de vivienda para personas que, por su situación económica, familiar y personal presentan más dificultades para acceder a una vivienda, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación de espacios urbanos. Este Acuerdo se renovó el 27 de enero de 2016 y el 10 de marzo de 2017 dando lugar a dos nuevas convocatorias de ayudas.

Así, fruto del Diálogo Social, se han convocado anualmente, desde 2015 ayudas al alquiler en Castilla y León siendo la última convocatoria la de mayo de 2017, por un presupuesto de 14,7 millones de euros para un total de 12.768 solicitudes que cumplieran los requisitos exigidos.

También se convocaron ayudas para la rehabilitación edificatoria en Castilla y León, con actuaciones dirigidas a la mejora de la calidad y sostenibilidad, y para realizar ajustes en materia de accesibilidad y conservación. Se destinaron un total de 7,2 millones de euros para 2.705 viviendas en 2017.

Otra de las ayudas convocadas en el último año son las destinadas a la realización del informe de evaluación de los edificios que incluya el análisis de las condiciones de accesibilidad, eficiencia energética y estado de conservación de estos. El importe total concedido para el año 2017 fue de 53.728 euros.

El último acuerdo del Consejo de Diálogo Social de Castilla y León en materia de vivienda fue el alcanzado el 15 de febrero de 2018 en el que se recoge la necesidad de un nuevo convenio con el Ministerio de Fomento para la aplicación del nuevo Plan Estatal de Vivienda, y se da estabilidad con este acuerdo a cuatro años a las ayudas al alquiler de vivienda habitual, con la regeneración urbana y rehabilitación de viviendas que se ha ampliado al medio rural y con la ampliación de la dotación del parque público de alquiler social con el objetivo de rebasar las 2600 viviendas durante la vigencia del Acuerdo del Diálogo Social.

#### 4.- Situación de la vivienda en Castilla y León.

Lo primero de todo, es necesario apuntar la complejidad del acceso a la información en materia de vivienda y, en general, las dificultades de medición de las necesidades reales que permiten caracterizar el territorio, sus ciudades y municipios, a través de magnitudes fiables en relación con la oferta y demanda de vivienda. Para evaluar las necesidades de vivienda no sirve el soporte estadístico, sería más adecuadas encuestas o trabajos de campo.

Castilla y León es una Comunidad Autónoma caracterizada por la dispersión de su población, el envejecimiento demográfico y la despoblación. Así, nuestra Comunidad tiene el 5,3% de la población de toda España en un territorio que supone un 18,6% del total. Además, el 24% de toda su población es mayor de 65 años, mientras que en España este porcentaje es el 18%.

Estas características propias de nuestra Comunidad Autónoma se reflejan también en el parque de vivienda en Castilla y León, que supone el 6,82%



del total nacional, para una población que es el 5,45%, es decir, que porcentualmente en la Comunidad Autónoma hay más viviendas que habitantes que la media nacional. El 60,35% de las viviendas son principales y el 24,56% secundarias, porcentajes que a nivel nacional son del 71,74% y 14,60%, respectivamente. Destaca el mayor porcentaje (casi en 10 puntos) de vivienda secundaria en Castilla y León con respecto a la tasa nacional. En cuanto a la vivienda vacía la media nacional es del 13,66%, menor que la autonómica del 15,03%.

En cuanto al régimen de ocupación de las viviendas en Castilla y León podemos observar que, si analizamos las variaciones intercensales, el incremento en el número total de viviendas en nuestra Comunidad Autónoma es menor que en España (14,04% y 21,64%, respectivamente). Por tipos de viviendas destaca el mayor incremento de viviendas secundarias en Castilla y León que en España (19,46% y 14,95, respectivamente), lo contrario de lo que ocurre en el caso de viviendas vacías, donde el incremento nacional es mayor que el regional (25,48% y 13,21%, respectivamente). Esta evolución caracteriza el parque residencial castellano y leonés, con una clara tendencia en los últimos años a la especialización en segunda residencia.

En cuanto a las características de las viviendas podemos observar que, según los datos el Censo de 2011, en Castilla y León las viviendas con menos de 30 años suponían el 42,72% del total de viviendas (43,16% en España), y con menos de 40 años se situaban en el 58,76% (63,04% en España).

Al comparar el régimen de tenencia podemos destacar que el régimen de propiedad es muy similar en ambos casos (un 71,71% de viviendas en propiedad a nivel nacional y un 72,93% en nuestra Autonomía). Cabe destacar que lo que difiere son los porcentajes de esas viviendas principales totalmente pagadas o con pagos pendientes, ya que, mientras en España el número de viviendas en propiedad con todos los pagos hechos es el 71%, en Castilla y León es el 74%. Las viviendas en régimen de alquiler son minoritarias, así mientras a nivel nacional son un 17% del total, en Castilla y León se sitúan en el 13%.

La situación de desahucios, especialmente de hipotecas, que como causa de la crisis, ha afectado a un número significativo de personas, y ha generado situaciones de dificultad dramáticas que motivaron, entre otras medidas, la promulgación de la Ley 10/2013 de medidas urgentes en materia de vivienda.

Según los últimos datos de la Estadística de Ejecuciones Hipotecarias (INE) las certificaciones por ejecución hipotecaria de vivienda han empezado a disminuir. Así, en 2017 se registraron en Castilla y León 695 certificaciones, disminuyendo respecto del año anterior un 31,5%. En España el número de certificaciones fueron 27.171, es decir, un 34,2% menos que en 2016.

Unido al Plan Estatal de viviendas 2013-2016 y su prorrogación en el 2017, e impulsada por el Diálogo Social, se siguió con una línea de trabajo formada por medidas que por una parte generaran empleo por la vía de la rehabilitación de inmuebles y regeneración urbana, y por otro lado las ayudas al alquiler a personas con menos ingresos para facilitar el acceso a una

vivienda, y no se destinara más de un 33% de los ingresos, como se determina en la Ley de Derecho a la Vivienda.

También desde el Diálogo Social, y de manera complementaria, se crearon otras medidas enmarcadas en la Red de Protección a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica de Castilla y León.

Así, entre estas medidas que se incluyen, como derechos subjetivos, el servicio integral de apoyo a familias en riesgo de desahucio por deuda hipotecaria, la prestación económica frente a situaciones de deuda hipotecaria y la prestación económica para alquiler de vivienda habitual.

Por otra parte, en el caso de la Renta Garantizada de Ciudadanía, se establece la posibilidad de incrementar la cuantía de esta por los importes pagados en concepto de alquiler o adquisición de vivienda protegida de promoción directa, hasta la cuantía máxima que pudiera corresponder.

Para calcular el esfuerzo económico para acceder a una vivienda, partiendo de la hipótesis planteada en el Documento Técnico, sería necesario tener en cuenta que en Castilla y León la renta media por hogar era de 24.587 € anuales, es decir, 2.049 € mensuales. Si como establece la Ley de Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León ninguna familia debería dedicar más de una tercera parte de sus ingresos en el acceso a una vivienda, esto supone que el importe máximo mensual que podrían destinar a la vivienda es de 682,90 € media para Castilla y León.

Siguiendo con la hipótesis planteada para calcular el coste de financiación, de una vivienda nueva con un valor tasado de 108.882,00 €, hay que tener en cuenta que el máximo financiable sería 87.105,60 € (el 80% del valor de la tasación), lo que supondría una hipoteca con un periodo de amortización de 14 años y un coste mensual de 600 € (ajustado al importe máximo mensual que podría destinar una familia de 682,90 € calculados anteriormente).

Sería necesario, además, tener en cuenta que para la constitución de una hipoteca habría que hacer frente a un pago inicial por el importe del 20% del valor tasado que no se financia (21.776,40 €), más los importantes gastos de constitución y el IVA de la vivienda, estimados en 17.000 € (según la hipótesis del Documento Técnico), es decir, una familia media castellana y leonesa tendría que hacer un pago inicial de 38.776 €, el 35,61% del valor tasado de la vivienda, y que a la familia la supone el salario íntegro de más de año y medio.

A todos estos gastos habría que añadir los gastos anuales que, según la Encuesta de Presupuestos Familiares, destinaron las familias castellanas y leonesas a la vivienda (agua electricidad, gas, combustibles, mobiliario y mantenimiento del hogar) que fueron 9.323,93 €, es decir, destinaron cerca de un 38% de la renta anual media de la que disponen.

En necesario recordar que, en el caso del esfuerzo realizado en el pago del alquiler de vivienda, el análisis se ve limitado por la falta de fuentes oficiales de datos de los precios de alquiler de vivienda.



## 5.- Conclusiones y Recomendaciones

El derecho a una vivienda viene consagrado tanto en la Constitución Española, en su artículo 47, donde se establece que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, para lo cual, los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes; como en nuestro Estatuto de Autonomía, que, en su artículo 16, establece como principio rector de las políticas públicas, el deber de promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso, en condiciones de igualdad, de la ciudadanía de Castilla y León a una vivienda digna, con especial atención a las personas desfavorecidas.

La vivienda es un derecho nuclear que ha estado siempre mediatizado por las fuerzas del mercado, por la gran magnitud de su importancia como actividad económica. El tratamiento de este derecho a nivel público, salvo la esporádica aparición y desaparición hace unos años del Ministerio de Vivienda (2004-2010), no tiene un reflejo adecuado a su importancia en la estructura administrativa de los poderes públicos, ni a nivel estatal ni a nivel autonómico.

El CES de Castilla y León considera que sería necesario avanzar hacia un modelo de política de vivienda que propicie un equilibrio necesario entre las diferentes formas de acceso a la vivienda, permitiendo la reactivación del sector de la construcción, la generación de empleo y el ahorro y la eficiencia energética, conforme las exigencias de las directivas europeas que existen en esta materia. Hay que avanzar hacia un modelo de política de vivienda integral, ya que la necesidad de vivienda hace referencia al conjunto de servicios básicos asociados a la dignidad habitacional (configuraciones básicas de habitabilidad por persona, y seguridad de acceso a los suministros básicos como agua y electricidad).

Desde este Consejo entendemos que el modelo de política de vivienda debería actualizarse para lograr su eficacia, también, para las personas con menos ingresos, de modo que sería necesario avanzar en la política y la planificación en materia de vivienda.

Es necesario seguir orientando los fondos públicos hacia aquellas personas con menos ingresos que han perdido poder adquisitivo, y a las que el coste de la vivienda acelera el riesgo de pobreza.

El Diálogo Social ha desempeñado un papel importante en los últimos años en el análisis y estudios de algunas medidas de carácter normativo y organizativo relacionadas con la política de vivienda, a fin de lograr una mejor gestión de las actuaciones que se desarrollan en esta materia.

Por todo ello, desde este Consejo consideramos que es necesario que, en este nuevo modelo de política de vivienda, se siga contando con la participación de todos los agentes implicados en la materia, además de con la participación, a través del Diálogo Social, de los agentes económicos y sociales más representativos de la Comunidad Autónoma, en el desarrollo y seguimiento de las medidas que se implementen en materia de la vivienda fruto

de los acuerdos alcanzados hasta ahora y en otras áreas que puedan irse abriendo.

### **Estudio para la detección de las necesidades reales de vivienda existentes en Castilla y León**

Uno de los problemas a los que se enfrentan las políticas de vivienda es no conocer la situación real de necesidades. Para evaluar las necesidades de vivienda el soporte estadístico que proporcionan, por ejemplo, los Censos, no es válido, siendo preciso en todo caso poder contar con encuestas o trabajos de campo, incluso a escala local.

Dada la dificultad para obtener datos fiables sobre la situación de la vivienda en nuestra Comunidad, desde el CES apoyamos la elaboración de un estudio preciso, detallado y amplio, que cuente con la recopilación previa de datos que sean reales y que permita planificar, teniendo en cuenta los errores cometidos y los orígenes y consecuencias de la crisis inmobiliaria sufrida.

El CES recomienda desarrollar los estudios que permitan definir objetivamente las necesidades reales de vivienda en Castilla y León, así como un diagnóstico de las necesidades sociales para acceder a una vivienda que puedan existir, tanto en medio urbano como en medio rural y de los colectivos que precisan especial protección. Este conocimiento es imprescindible para reajustar las actuales políticas, establecer prioridades y concretar las líneas de acción a partir de un conocimiento más preciso.

El estudio de las necesidades de vivienda en Castilla y León debe ser lo más objetivo y amplio posible, de forma que permita evaluar las dimensiones del problema y fundamentar las estrategias, prioridades y acciones de futuro que han de llevarse a cabo. Este estudio debería hacer un profundo balance tanto de la oferta real (parte del parque vivienda vacía es inhabitable por obsolescencia) como de la demanda real de vivienda, incluyendo un inventario de viviendas vacías en nuestra Comunidad Autónoma y características de habitabilidad de estas.

Además, consideramos necesario que en este estudio se incluya una evaluación de las medidas y programas desarrollados hasta ahora en vivienda, de forma que se puedan detectar las deficiencias que hubieran podido tener a la hora de su implementación, lo que servirá de experiencia en el desarrollo de nuevas medias y programas.

También resulta imprescindible mejorar las estadísticas disponibles acerca del mercado de alquiler, puesto que en la situación presente la única información disponible es procedente de portales privados. Un conocimiento razonable del mercado de alquiler exigiría disponer de información estadística adicional a la de los precios (superficie, carácter amueblado o no del inmueble objeto de alquiler, ubicación). Pero, el dato de los precios, esto es, los alquileres efectivamente pagados es el más relevante dentro del mercado en cuestión. Debe, pues de superarse la carencia de fuentes estadísti-



cas oficiales, para poder disponer de estadísticas que permitan conocer mejor la realidad del mercado de alquiler.

### **Papel de las Administraciones públicas en este nuevo modelo**

El papel de las diferentes administraciones públicas ha sido desigual. Las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas se vienen desarrollando en los últimos tiempos a través de los Convenios suscritos entre ambas administraciones, como base de desarrollo de las medidas recogidas en los Planes de Vivienda y Suelo Estatales, aprobados después de la Sentencia del Tribunal Constitucional en el marco de la distribución competencial (STC 152/1988, de 20 de julio).

Por su parte, los Ayuntamientos han venido ejerciendo competencias relativas a la promoción y gestión de viviendas, y por ser la administración pública más cercana a la ciudadanía seguramente debería ser la que mayor potencial de eficacia tiene en materia de desarrollo de estas políticas. Sin embargo, su alcance está condicionado por las competencias que, en materia de vivienda, desarrollan Estado y Comunidades Autónomas.

Además de esto, y al igual que las Diputaciones Provinciales han gestionado las ayudas y subvenciones de urgencia social que pueden ser destinadas a pago de alquiler, necesidades de vivienda, alojamiento temporal, reparación o acondicionamiento del hogar o en algunos casos levantamiento de embargo.

Por todo ello, el CES considera que el nuevo modelo de política de vivienda debería priorizar una coordinación jerarquizada entre las diferentes administraciones con competencias en materia de vivienda, para que todas las actuaciones y medidas que se implementen tengan la máxima eficiencia en su desarrollo.

En los últimos años se ha visto claro el papel que tenía la Administración Pública con su acción directa en materia de vivienda (ayudas, subvenciones, etc.). Dado que son intervenciones absolutamente necesarias y han estado limitadas por una financiación escasa, deberían incrementarse las partidas destinadas a estas ayudas.

Desde el CES consideramos que es necesario poner de relieve la acción indirecta de la Administración que, aunque menos conocida, puede tener objetivos estables a medio plazo, como ocurre con las acciones de política fiscal, de apoyo y soporte técnico, reguladora de la actividad promotora y del régimen de alquiler, etc.

Desde este Consejo recomendamos que se valore la posibilidad de que las nuevas ayudas que se concedan en el marco del nuevo Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 estén exentas de tributación del Impuesto sobre Renta de las Personas Físicas (IRPF), al entender que esta penalización fiscal es contradictoria con el objetivo perseguido por las ayudas.

Además, las políticas de intervención directa deben ser determinantes a medio plazo tanto para activar la promoción de viviendas protegidas en

régimen de alquiler como para facilitar el acceso al alquiler de las personas con menores ingresos. Para ello, sería recomendable plantearse la posibilidad de que, se fomentaran fórmulas nuevas que vayan más allá de alquileres de particular a particular, y que se buscaran nuevas vías de mayor profesionalización del sector de los alquileres, cómo empresas, entidades o grupos...

En el caso de las acciones de rehabilitación, consideramos que sería necesario seguir apostando por estrategias de incentivos.

Desde este Consejo recomendamos que se procure simplificar un modelo impositivo muy complejo, que ayude en los casos y situaciones que se consideren prioritarias.

Las Administraciones Públicas con competencias en materia de vivienda deben impulsar acciones innovadoras en materia de vivienda, facilitando la acción colaborativa de organizaciones, asociaciones y comunidades de propietarios asistidos por equipos técnicos con soporte de la administración pública, en la rehabilitación de viviendas y en el despliegue de las herramientas (a veces complejas) habilitadas por la nueva legislación de regeneración.

### La financiación en la política de vivienda

La mayor debilidad de la política de vivienda en Castilla y León deriva de sus problemas de financiación. A partir del año 2008, cuando se alcanzó la cifra de 110,9 millones de euros se produjo un punto de inflexión comenzando una disminución presupuestaria destinada a las políticas de vivienda, coincidiendo con el comienzo de la crisis financiera e inmobiliaria. Actualmente se ha comenzado a remontar esta situación, pero alcanzando niveles inferiores que los aportados en 2008.

Para lograr una más efectiva y adecuada política de vivienda es necesario garantizar mayor financiación, más estable y a más largo plazo. El objetivo prioritario de la política de vivienda ha de ser canalizar los recursos públicos necesarios para asistir a quien carece de una vivienda digna, y para ello hacer un compromiso por una apuesta presupuestaria que garantice el acceso a la vivienda de la ciudadanía, en función de los recursos y de las necesidades que presenta la población.

### Atención a las personas más vulnerables

El problema de la vivienda sigue siendo un importante problema social allí donde familias y colectivos con pocos recursos o dificultades sociales o asistenciales específicas no pueden resolverlo con sus propios medios. Dificultades que afectan con mayor frecuencia e intensidad a jóvenes sin suficientes recursos económicos, personas desempleadas o con empleo precario, personas mayores que no pueden acceder a una vivienda más pequeña y adaptada a sus necesidades, inmigrantes, familias monoparentales y personas que sufren discapacidades físicas o mentales. Además, en los últimos años están incluidas entre estos colectivos las personas empobrecidas por la crisis.



Dada la diversidad de perfiles, muchos de ellos en situaciones de vulnerabilidad, se hace necesario, a juicio del CES, que la provisión de vivienda asequible se combine con otro tipo de medidas, tales como el asesoramiento financiero para temas de vivienda, y medidas sociales complementarias.

Es necesario establecer la mayor coordinación posible entre las acciones de vivienda y las acciones de asistencia social, a través de un modelo de seguimiento que evite que la dispersión de acciones fomente la interpretación de estas de forma aislada, pudiendo correr el riesgo de dificultar la sinergia que se pudiera producir.

Para estos colectivos más vulnerables, consideramos, desde esta Institución, que es necesario el desarrollo de políticas y enfoques habitacionales que incorporen la asignación de viviendas asequibles, accesibles, eficientes, seguras, bien conectadas y prestando atención al factor de proximidad a los servicios. El objetivo final debe ser la integración de todas las comunidades vulnerables tanto económica y socialmente como físicamente, evitando la segregación.

En definitiva, este Consejo recomienda promover políticas de vivienda basadas en los principios de inclusión social, eficacia económica y protección ambiental, con una amplia gama de opciones de viviendas asequibles y sostenibles a fin de mejorar la oferta de vivienda.

La dimensión social de la política de vivienda se ha venido centrando en las situaciones de insolvencia, donde no hay capacidad económica de acceso a las viviendas protegidas. En estos casos, consideramos desde el CES que está claro que la acción pública debe ser muy concreta: mediante subvención social de alquileres y/o ofreciendo a los colectivos de especial protección el acceso a viviendas públicas con regímenes de alquiler social.

### **Necesidad de vivienda pública y protegida**

La promoción de vivienda protegida ha sido escasa y casi se ha detenido con la crisis a partir de 2008. Además, el precio de la vivienda protegida se ha situado en una paradoja sin sentido ya que en algunos casos incluso su precio está por encima de la vivienda libre, de forma que no se ha logrado el objetivo para el que fue concebido este tipo de viviendas.

Al comparar los ritmos de crecimiento entre el número de viviendas libres y protegidas construidas anualmente en Castilla y León se ve la tendencia alcista en la construcción de viviendas libres hasta 2006 y el gran crack que se produce en el año 2008. La vivienda protegida fue disminuyendo ligeramente en el número de viviendas anuales hasta los años 2001 y 2002, en los que prácticamente no hubo actividad, para tener una tendencia creciente en los años de mayores crecimientos de la producción inmobiliaria, años en los que la vivienda y el suelo han sido más caros.

Recomendamos desde este Consejo que se dote de la flexibilidad necesaria al mercado de viviendas protegidas de promoción pública, facilitando el acceso y garantizando la transparencia al mismo, además de movilizar el parque de

viviendas de titularidad pública, buscando instrumentos y herramientas que permitan dar salida al mercado de viviendas vacías disponibles, y actuando sobre el stock de viviendas de protección pública que pudiera existir.

Unido a ello, es necesaria una estrategia política que amplíe el parque público de vivienda a través de la compra de edificaciones existentes o mediante nuevas promociones. Cabe destacar que dentro de este tipo de estrategia se podría aprovechar la compra de vivienda en mal estado a bajo precio para incorporarse, rehabilitada, al patrimonio público, como ya se está haciendo desde algunos municipios.

Por otra parte, el CES considera que se debería llevar a cabo, en caso necesario, una política de adaptación de precios de las viviendas protegidas en Castilla y León.

Desde el CES pensamos que es necesario impulsar la creación de un parque público regional más amplio de vivienda en régimen de alquiler, estableciendo un instrumento de coordinación jerarquizada interadministrativa que facilite su gestión con criterios homogéneos para la región a través de una definición clara de los marcos competenciales y ejecutivos, priorizando la administración más cercana al ciudadano.

El Registro público de demandantes de viviendas de protección pública de Castilla y León debería permitir la identificación de las necesidades de vivienda de la población de Castilla y León e impulsar el desarrollo de las líneas del nuevo Plan de Vivienda, con medidas orientadas a resolver las necesidades detectadas en la Comunidad.

### Política de alquiler

Las viviendas en régimen de alquiler son minoritarias con respecto a la propiedad. Así, mientras a nivel nacional son un 17% del total, en Castilla y León son un 13%.

Las medidas que propician el régimen de alquiler son relevantes y han de ser consideradas un asunto más de la acción pública en sus diversas modalidades: el alquiler dirigido a la parte de la sociedad en situación o riesgo de exclusión por falta de recursos, el impulso del alquiler social con ayudas directas o mayor dotación de los parques públicos de vivienda existentes, o cualquier otra estrategia concreta que fomente políticas de vivienda social apoyadas en el alquiler.

Para facilitar el control público del modelo y su eficacia para estas situaciones (alquiler social) es necesario financiar el alquiler mediante ayudas a la promoción de viviendas en alquiler y al pago de alquileres.

En el caso de la promoción pública de viviendas su objetivo debe ser procurar actuar de forma complementaria al mercado. Para su eficacia es imprescindible la existencia de un parque público de cierto tamaño y alcance, que no desincentive el mercado pero que proteja con eficacia a los ciudadanos que no pueden acceder a la vivienda en condiciones de mercado, con un marco de gestión y mantenimiento coherente.



En el caso del impulso y mejora de las ayudas al alquiler es necesario, a nuestro entender, ampliar sus márgenes, flexibilizar su gestión y plantear un programa de fomento del parque de viviendas en alquiler tanto de titularidad pública como privada. Para lograrlo se hace necesario poder disponer de estructuras de gestión específicas.

Otro campo de actuación en materia de alquileres es la necesaria mejora de su marco regulador. Sólo un marco regulador abierto a iniciativas, y a la vez estable, puede facilitar la innovación social en esta materia. Los poderes públicos deben actuar estableciendo un marco de garantías, defendiendo deberes y derechos y haciendo posible la reactivación del alquiler de viviendas.

El impulso del alquiler social y el impulso de incentivos del alquiler a precios de mercado favoreciendo un marco capaz de moderar los precios (marco de mayor y más variada oferta, de mayor seguridad jurídica, de regulación estable y de confianza en el arbitraje de la administración pública) pueden tener efectos económicos positivos. Si disminuye el peso del coste de la vivienda en las economías familiares más débiles se aumenta la renta disponible de las familias y su capacidad de compra. Para ello hay que intentar evitar situaciones de restricción de la competitividad en el mercado que fomentan el alza de precios.

Si hablamos de alquiler en general, el CES considera que el impulso de este modelo tiene un efecto de disminución de riesgos en rentas medias y bajas, que tienden a asumir el elevado precio de la vivienda con una financiación hipotecaria a largo plazo, muy atractiva en un contexto de intereses bajos, pero muy frágil ante las variaciones de los mismos derivados de condiciones macroeconómicas.

Pero este contexto necesita de una oferta de alquiler suficiente, activando el acceso a las viviendas vacías para lo que se hace necesario procurar que las personas propietarias de estas viviendas descubran, por ellas mismas o mediante estructuras de intermediación, el interés de incorporarlas a la oferta en alquiler.

Desde la Administración Autónoma se han desarrollado diversas actuaciones con el propósito de impulsar el mercado de las viviendas en alquiler, como ha ocurrido con la Reserva de Viviendas Vacías para el Alquiler (REVIVAL) y con la Bolsa de Alquiler para jóvenes, pero sin lograr los objetivos finales para los que fueron creados estos instrumentos.

Desde esta Institución recomendamos que las administraciones públicas mejoren la eficacia y eficiencia de las estructuras de gestión existentes para incrementar el número de viviendas en alquiler, garantizando tanto su fin como la protección de quienes arriendan su vivienda y de las personas arrendatarias, mejorando su marco regulador. Además, sería recomendable fomentar fórmulas nuevas que vayan más allá de alquileres de particular a particular, y que se buscaran nuevas vías de mayor profesionalización del sector de los alquileres, cómo empresas, entidades o grupos...

### Instrumento estratégico de planificación

El último Plan de Vivienda de Castilla y León finalizó su vigencia en 2009, de forma que a partir de ese momento nuestra Comunidad Autónoma carece de un marco general en el que se integren todas las medidas y actuaciones de la política de vivienda.

El CES considera que sería necesario contar con un nuevo Plan de Vivienda de Castilla y León como el instrumento estratégico para la racionalización y gestión eficaz del conjunto de actuaciones públicas y elemento integrador fundamental de la totalidad de las medidas, como así lo define la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León.

El plan no sólo es el instrumento que la propia Ley define en Castilla y León para el impulso de sus objetivos y la concreción de acciones a medio plazo, debe ser, a nuestro juicio, también la herramienta que la Comunidad Autónoma formule para superar la limitación presupuestaria con la que se ha venido abordando el tema de la vivienda.

El CES considera que la nueva planificación de vivienda de Castilla y León ha de facilitar la colaboración entre las tres administraciones públicas implicadas (local, regional y estatal) y servir de herramienta para impulsar los convenios de la Administración Autónoma con el Estado y con las Administraciones Locales.

El propio plan debería establecer prioridades y definir acciones, todo ello con una programación económica y financiera creíble y estratégica, en un contexto que hasta ahora ha sido de recursos económicos limitados, de forma que vaya más allá de la simple transferencia de fondos estatales y sino que disponga de recursos concretos en plazos determinados destinados a acciones prioritarias bien definidas.

El éxito de cualquier estrategia depende de la eficacia y solvencia en su gestión, por lo que desde este Consejo recomienda innovar en el modelo de gestión, así como en la formación y calidad de los recursos humanos ya que son factores que afectan transversalmente a cualquier estrategia. Hoy en día la gestión inteligente, a pesar de las limitaciones económicas, facilita el trabajo de los agentes públicos y privados implicados y se convierte quizás uno de los factores más relevantes.

En definitiva, desde esta Institución entendemos que sería imprescindible una programación concreta que a medio y largo plazo despliegue los recursos suficientes derivados del nuevo Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 que, unido a las aportación Autonómicas con reflejo presupuestario, asuma los compromisos adquiridos en el marco del Diálogo Social, así como las posibilidades de incorporar nuevas líneas en un futuro próximo, dando un sentido más global a las acciones de vivienda, con una perspectiva integral e integradora de dicha política.



## Modelo urbano sostenible y políticas para áreas rurales

Este Consejo considera que la situación actual del modelo urbano requiere de un replanteamiento de lo realizado hasta ahora, de forma que se apueste por un modelo orientado hacia un desarrollo territorial que racionalice el crecimiento urbano, reduciendo su impacto ambiental, impulsando la rehabilitación y el alquiler del parque residencial existente, para poder dar salida a todo el stock actual de viviendas, pudiendo dar así respuesta a la demanda insatisfecha.

Desde las Cartas de Leipzig y de Toledo (UE 2007 y 2010) el impulso de la rehabilitación y la regeneración urbanas, como clave del urbanismo más sostenible, tiene una extraordinaria trascendencia para la política de vivienda, reflejándose en la recuperación y puesta en valor del patrimonio residencial ya construido.

Esta nueva perspectiva pone el foco en los ámbitos urbanos más vulnerables, no sólo por el envejecimiento y deterioro físico de los inmuebles, sino también en el perfil social de los barrios y ámbitos urbanos que deben priorizarse en la regeneración urbana. De esta forma, la rehabilitación de las viviendas habitadas por personas con menos recursos o afectados por situaciones particulares de especial necesidad, son los principales objetivos de la política de vivienda y la política urbanística en esta nueva dimensión.

Entendemos que dada la situación y características de nuestra Comunidad hay que incidir en la potenciación de la rehabilitación, en concreto para la revitalización de nuestros centros urbanos por un lado y de nuestros núcleos rurales por otro. Es necesario centrar la atención en la vivienda rural si se quiere contribuir, junto a otras medidas, a fijar población ante la grave situación de despoblación de nuestros pueblos.

Hay que tener en cuenta que, como ha reconocido Habitat III (UNHabitat, Quito 2016), el derecho a la vivienda se inscribe en un derecho más amplio que puede denominarse "derecho a la ciudad", ciudad concebida como espacio social del que no puede ser excluido nadie. En este "derecho a la ciudad" confluyen la calidad y equidad en el acceso a los servicios públicos y urbanos, el derecho a la movilidad y el derecho a un medioambiente urbano saludable, derecho a disfrutar de la ciudad y de sus espacios públicos.

Por todo ello, desde el CES consideramos que la regeneración urbana y la mejora de la ciudad existente, son las grandes aliadas de la política de vivienda por reorientar el objetivo hacia la recuperación de los espacios obsoletos y la mejora de los servicios, así como hacia la rehabilitación de las viviendas en los espacios urbanos más vulnerables, por lo que sería necesario articular líneas de ayudas para la intervención de mejora y sostenimiento de la habitabilidad de las viviendas individuales.

Para lograr todos estos objetivos, desde esta Institución consideramos imprescindible una mayor y eficiente movilización de recursos públicos y privados en el impulso de un modelo de ciudad basado en la regeneración urbana. Para ello, hay que fomentar el desarrollo de proyectos urbanísticos

de perfil integrador, capaces de incorporar objetivos sociales y de desplegar la colaboración entre todos los agentes implicados.

El sector inmobiliario se balancea entre recuperar el pulso y adaptarse al nuevo modelo urbano vinculado a la regeneración, abandonando, por razones de sostenibilidad, el permanente crecimiento expansivo de las ciudades. En base a esta premisa, parece oportuno incluir, entre los objetivos de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas los de incorporar parte de las viviendas resultantes al parque público de viviendas en alquiler en aquellos casos que esto sea posible, enriqueciendo el ya existe.

El CES recomienda activar los patrimonios municipales de suelo introduciendo una perspectiva estratégica en la reutilización de parcelas vacantes, casi siempre derivadas de las cesiones del planeamiento. Este Consejo considera que es necesario replantear, por ejemplo, el uso residencial asociado a grupos sociales con necesidades especiales, incorporando el desarrollo de parcelas con destino de equipamiento a acciones de vivienda pública de las parcelas de titularidad pública, como ya se está haciendo en algunos lugares con promociones de vivienda asistida para personas mayores, y que debe resultar por debajo del precio medio de mercado.

En general, la política de suelo, soporte de la construcción de viviendas, se encuentra hoy con un escenario estacionario. El patrón actual de crecimiento urbano compacto y la escasez de suelos urbanizables en desarrollo reducen las posibilidades derivadas de obtención de suelos para equipamientos y viviendas protegidas. Por todo ello, desde el CES consideramos que es el momento de que, en las ciudades de la Comunidad Autónoma se pueda revisar la situación de todos aquellos solares vacantes en la actualidad.

La oferta residencial en el medio rural es más restringida, dado que el parque de viviendas se caracteriza por la presencia de inmuebles desocupados, de uso secundario, o con deficiencias en sus condiciones de habitabilidad. Además, el medio rural se caracteriza por una presencia de viviendas en alquiler más reducida y una menor promoción de viviendas protegidas para venta y alquiler

Por todo ello, es necesaria una política de vivienda que permita una oferta de vivienda protegida adaptadas a la realidad del urbanismo rural, con las características que tienen en este medio (tipología unifamiliar) y aprovechando el patrimonio ya construido a través de la rehabilitación.

Con el propósito de lograr el asentamiento de población en el medio rural, el CES recomienda fomentar el mercado del alquiler en estas zonas e incluso impulsar medidas de apoyo no sólo en el marco de la política de vivienda protegida, sino en el marco más amplio

El CES considera que algunas de las intervenciones necesarias para mejorar la accesibilidad y habitabilidad de la vivienda de las personas mayores en el medio rural que sin duda intervienen en la posibilidad de envejecer en casa, podrían verse favorecidas con programas de fomento de la conservación y mejora de la accesibilidad, ahorro energético en viviendas, lo que facilitaría el mantenimiento de estas personas en sus domicilios en mejores condiciones





# Estrategias para el impulso de un nuevo modelo de política de vivienda en Castilla y León



• • • • PARTE II  
Informe  
técnico



Estudio base para Informe a Iniciativa Propia del Consejo Económico y Social de Castilla y León encargado a un equipo del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid (gestionado por la Fundación General de la Universidad de Valladolid).

**Equipo de trabajo:**

Juan Luis de las Rivas Sanz (Director)

*Doctor arquitecto, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio*

María A. Castrillo Romón

*Doctora arquitecta, Profesora Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio*

Enrique Rodrigo González

*Arquitecto, Profesor Asociado de Urbanística y Ordenación del Territorio*

Miguel Fernández Maroto

*Arquitecto, Investigador predoctoral de Urbanística y Ordenación del Territorio*

Mónica Martínez Sierra

*Arquitecta*



Consejo **Económico y Social**  
de **Castilla y León**



## Informe del CES de Castilla y León



## Estrategias para el impulso de un nuevo modelo de política de vivienda en Castilla y León

### PARTE II Informe técnico

#### ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>35</b>
1.1. Condiciones del impulso de cualquier “nuevo modelo” de política de vivienda en Castilla y León .....	37
1.2. Aproximación sintética a la situación de la vivienda en Europa.....	46
<b>2. MARCO NORMATIVO: LA VIVIENDA EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN ESPAÑA</b> .....	<b>57</b>
2.1. Naciones Unidas y Unión Europea. Documentos más relevantes .....	60
2.2. Marco competencial sobre la vivienda en España.....	69
2.3. La acción del Estado en materia de vivienda: Planes Estatales de Vivienda.....	74
<b>3. LEGISLACIÓN Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN CASTILLA Y LEÓN</b> .....	<b>85</b>
3.1. La vivienda en el Estatuto de Autonomía.....	87
3.2. Legislación autonómica en materia de vivienda. La Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León .....	89
3.3. Plan director de Vivienda y Suelo de Castilla y León (2002-2009). Evolución de los presupuestos regionales en materia de vivienda (2000-2017).....	96
3.4. Desarrollo de la política de vivienda en un tiempo de crisis, 2013-2016; lo realizado a partir del Convenio 2014 .....	101
<b>4. LA ACCIÓN LOCAL EN MATERIA DE VIVIENDA: LAS CIUDADES DE CASTILLA Y LEÓN</b> .....	<b>111</b>



## 5. PERFILES DE LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN CASTILLA Y LEÓN .121

5.1. Fuentes de información: dificultad del acceso a datos estructurados en materia de vivienda.....	124
5.2. Evolución de la población y del parque de viviendas en Castilla y León. Lógicas de un crecimiento dispar .....	126
5.3. Población y régimen de tenencia de la vivienda en Castilla y León ...	135
5.4. Antigüedad del parque de viviendas en los censos 2001 y 2011. Envejecimiento versus final de un ciclo expansivo.....	139
5.5. Lógica inmobiliaria, la vivienda como motor en el sector de la construcción de edificios .....	144
5.6. Evolución de la producción de vivienda y fragilidad del parque de vivienda protegida.....	147
5.7. Transacciones inmobiliarias y precios de la vivienda .....	156
5.8. La vivienda en el gasto de las familias. El alquiler social.....	160

## 6. PROPUESTA DE ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN FUTURA EN MATERIA DE VIVIENDA PARA CASTILLA Y LEÓN .....165

6.1. Estrategias Normativas. Impulso del derecho a la vivienda .....	167
6.2. Estrategias de Planificación y de Gestión. Mayor eficacia de las acciones que concretan la política de vivienda.....	171
6.3. El impulso de la vivienda social en alquiler .....	175
6.4. Otras estrategias innovadoras en materia de vivienda .....	179



**Estrategias para  
el impulso de un nuevo  
modelo de política de  
vivienda en Castilla y León**

**CAPÍTULO 1**

**Introducción**





## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Condiciones del impulso de cualquier “nuevo modelo” de política de vivienda en Castilla y León

Para comprender y poder evaluar la política de vivienda en Castilla y León y, en general, en España es imprescindible tener en cuenta aspectos tanto estructurales como coyunturales que en muchas ocasiones no son considerados simultáneamente.

En primer lugar están las aspiraciones que encierra el “derecho a la vivienda”, tanto desde su formulación básica recogida en la *Carta de Derechos Humanos*, que interpreta el derecho a la vivienda como parte del derecho a una vida digna (derecho a un nivel de vida adecuado), como desde su formulación específica que recoge la Ley 9/2010 de *Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León*, con la que se quiere garantizar el “acceso a la vivienda” de todos los castellanos y leoneses. Si el primero es un derecho subjetivo por la diversidad de consideraciones que implica concretar en cada caso lo que es un nivel de vida adecuado, el segundo se constituye en un derecho objetivo, en el que la Comunidad Autónoma desarrolla sus competencias en materia de vivienda y plantea con claridad su compromiso en la garantía de tal derecho. Un derecho que el legislador autonómico llega a concretar cuantitativamente: ninguna familia de Castilla y León debería dedicar más de una tercera parte de sus ingresos en el acceso a una vivienda protegida.

Ello nos dirige directamente, y en segundo lugar, a la cuestión de cómo hacer viable económicamente este derecho, es decir, al problema de la financiación de las acciones en materia de vivienda en un contexto de crisis económica y escasez de recursos públicos ya casi crónicos. Nadie debe dudar de que la voluntad del gobierno de Castilla y León por hacer lo posible en esta materia, porque se hace mucho con poco y se ha promovido una ley tan específica. Pero es evidente que habitamos en una precariedad presupuestaria que, en materia de vivienda, se acentúa en la comparativa con



Formulación  
objetiva del  
derecho a la  
vivienda



“

**Escasez de recursos aplicados a las políticas de vivienda en un contexto de crisis inmobiliaria**

”

“

**Los datos de la recuperación del sector inmobiliario son todavía difíciles de valorar**

”

entornos próximos, como el País Vasco, que dispone, con una población semejante a la de nuestra Comunidad, de más de cinco veces de presupuesto en esta materia, o Comunidades como Andalucía, donde las políticas de vivienda se siguen beneficiando de fondos europeos derivados de la menor renta media. Por lo tanto no parece lógico cuestionar, como veremos, el que se esté o no empleando correctamente el presupuesto dispuesto por la administración de Castilla y León en materia de vivienda, sino plantear directamente la cuestión de cómo hacer posible que se empleen más recursos económicos y financieros en ello.

En tercer lugar, directamente vinculado con lo anterior, hay que insistir en que la crisis económica que se desata en 2008 tiene en España, en su origen y en sus consecuencias, una relación muy estrecha con la cuestión de la vivienda. Es paradójico que la crisis financiera tuviera en su raíz norteamericana un fraude en la gestión de las hipotecas que facilitaban el acceso a la vivienda, de manipulación de las denominadas *subprime*. Paradójico porque en España el *crack* financiero ha conducido al derribo de un modelo inmobiliario cuya financiación se había fundado durante años en la alianza del sistema bancario con el sector promotor para facilitar un ritmo de producción de viviendas desorbitado. Las facilidades concedidas al crédito promotor derivaban en unas facilidades para los ciudadanos en la consecución de hipotecas para la compra de sus viviendas hoy desaparecidas. El problema no es sólo el parón temporal en la producción de viviendas, sino la ausencia de caminos alternativos en los que el sector inmobiliario encuentre financiación. Una vez cerrado el grifo, solo con fortaleza económica y recursos propios va a ser posible promover un desarrollo residencial, en un contexto que exige mayor profesionalización de los agentes implicados. Los datos demuestran que la recuperación de la construcción residencial está siendo muy lenta y todavía difícil de valorar. De ello no es culpable el *stock* existente, opaco en sus dimensiones (viviendas vacías) y poco dinámico en su recolocación. La producción residencial apenas acompaña en porcentajes a la recuperación económica. El incremento porcentual de la actividad constructora es mayor solo en apariencia, debido a la magnitud de su caída. Insistimos, lo que ha desaparecido es un modelo de producción de ciudad, expansivo, y el que supuestamente le ha de sustituir, el de regeneración urbana apoyada en la rehabilitación y renovación de viviendas existentes, no despegar. El escenario ha quedado totalmente alterado, lo que se comprueba en el altísimo porcentaje de vivienda de segunda mano en el total de las transacciones. Para alcanzar otro escenario más favorable la administración pública debería convencerse más de su rol dinamizador y catalizador de la transformación que de su potencial de actuación directa, porque éste es mínimo frente a la magnitud del asunto. Es el conjunto de la sociedad y de su economía el que debe avanzar por un camino que todavía parece desconocido.

En cuarto lugar, el hecho de que a pesar de la facilidad de acceso al crédito, con intereses muy bajos, apenas se incrementa el volumen hipotecario es prueba de que estamos ante un problema sistémico. Nunca los bancos en Europa habían contado con la liquidez que hoy facilita la UE, nunca los créditos hipotecarios asociados al precio formal del dinero, el interés de referencia o “Euribor”, habían estado tan baratos. Sin embargo, todo ello



repercute poco en la disposición de la mayor parte de las familias para acceder a la vivienda. Del hundimiento del anterior modelo lo más evidente han sido sus secuelas: reajuste bancario y bancarrotas, cláusulas suelo, impagos, desahucios... El lento incremento en la compra de viviendas nuevas no es solo fruto de la escasez de iniciativas de promoción de vivienda nueva, sino del arraigo de economías congeladas. Sin duda el primer y más grave efecto de la crisis ha sido el paro derivado y el descenso de los salarios. Sin capacidad de compra no es posible acceder a una vivienda. A la vez y en términos generales, el crédito con bajos tipos de interés está favoreciendo en Europa una evolución en el régimen de tenencia de la vivienda hacia la propiedad. Incluso en países con gran tradición de viviendas en regímenes de alquiler como Alemania, Francia o Gran Bretaña, los ciudadanos con salarios medios y acceso a crédito prefieren la compra. La razón evidente es el bajo coste de las hipotecas, cuya amortización supone en muchos casos un esfuerzo análogo al alquiler. A ello se le suma el incremento de los alquileres en las principales ciudades, lo que hace más atractiva la compra. El límite está en lo que el salario permite.

En España y con salarios más bajos que en otros países, las dificultades aumentan. Un ejemplo son las situaciones abusivas en las grandes ciudades donde el incremento del precio de los alquileres obliga a compartir la vivienda y retrasa la edad de emancipación de los jóvenes. Así, y en grandes magnitudes, mientras en toda Europa aumenta el porcentaje global de vivienda en propiedad, se incrementa el número de ciudadanos con dificultades para acceder a una vivienda y muchas familias necesitan acudir a algún tipo de ayuda pública o alquiler social.

Por eso no debe confundirse el peso del alquiler sobre el total de la estructura residencial de cada país con el papel que el alquiler social puede desempeñar en la política de vivienda de un Estado o Región concretos. El alquiler no es hoy el régimen de tenencia dominante en ningún país de Europa, aunque en algunos de ellos, por razones socioeconómicas e históricas, tenga un papel mucho más relevante que en otros (ver Figura 1.1). Tampoco es del todo apropiado vincular alquiler con determinado modelo económico. En la mayor parte de los grandes Estados de la Europa central y en Gran Bretaña la vivienda de propiedad pública con alquiler social tiene una historia que se remonta a finales del siglo XIX, con momentos de gran producción como el periodo entre guerras o el periodo que va de los años 50 a los 60 del siglo XX. Gestionados de muy diversa forma, ya sea por el Estado, administraciones locales o patronatos y otros organismos de diferente régimen, la vivienda social en alquiler mantiene en estos países un relevante presencia, pero la tendencia dominante es desde hace años la vivienda en propiedad. En los países del Este de Europa la alta presencia de vivienda en propiedad deriva de la transición desde sus regímenes comunistas. En los países nórdicos, con diferencias entre ellos, la alta presencia de hipotecas demuestra la condición actual de un mercado de vivienda expansivo y orientado a la propiedad.

Sin embargo, una característica de los países nórdicos es la presencia relevante de las empresas en la promoción de viviendas para sus empleados y



**Con economías familiares congeladas y salarios bajos, las dificultades de emancipación y de acceso a la vivienda se consolidan**



**Perfil social de la vivienda en alquiler en un contexto de vivienda en propiedad dominante**



en una amplia gama de estructuras colaborativas dirigidas a la producción y gestión de los conjuntos residenciales. En países como Gran Bretaña, tras la venta a sus propietarios por el gobierno de Margaret Thatcher de más de dos millones de viviendas, el cambio ha sido relativamente brusco. En Francia, la herencia de las HBM (*Habitations à Bon Marché*) ha evolucionado hacia un complejo de sociedades de gestión de los patrimonios residenciales públicos que se comportan en muchos casos como agentes privados. En Alemania o Austria (los Estados con más viviendas en alquiler), los municipios, algunos con estatuto competencial particular como Hamburgo, Berlín o Viena, mantienen un gran protagonismo en las políticas de vivienda pública y de alquiler social. Países mediterráneos como Italia y Grecia mantienen un perfil en cuanto al régimen de tenencia muy parecido a España. El panorama es sin duda rico y complejo, pero muy condicionado por culturas tanto administrativas como socioeconómicas difíciles de replicar.

Figura 1.1. Distribución de la población por tipo de vivienda (vivienda aislada, vivienda adosada, vivienda colectiva y otros) y según régimen de tenencia de la vivienda (alquiler reducido, alquiler según mercado, propiedad con hipoteca y propiedad sin hipoteca). Año 2015 (% de la población). Fuente: Eurostat, 2017

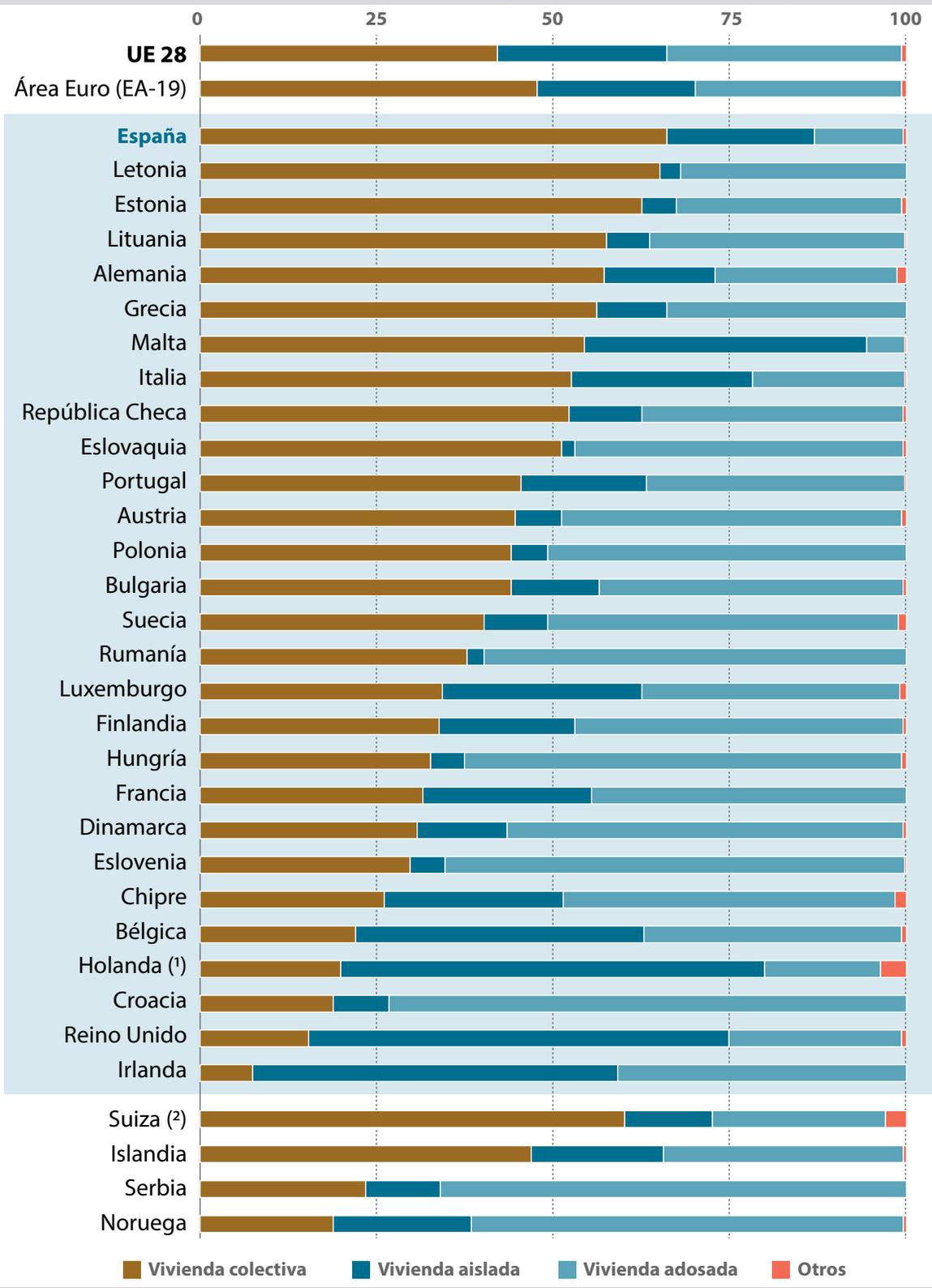
“  
**España se caracteriza por un patrimonio residencial en propiedad, compuesto en su mayoría por edificaciones de vivienda colectiva (pisos).**  
”

De las gráficas de Eurostat aquí recogidas se deduce un claro perfil de la vivienda en España: en nuestro país la mayor parte de la gente vive en pisos, ya que España es el país de Europa con mayor porcentaje de ciudadanos en vivienda colectiva (en torno a un 65%), y la mayor parte de la gente es propietaria de su vivienda, en un porcentaje (en torno a un 80%) ligeramente superior a la media europea y con un índice moderado de viviendas hipotecadas, mayor que la media de la UE. Este perfil ha de orientar la política de vivienda, reconociendo que el alquiler es relevante no tanto como un manido rasgo de nuestra economía, sino como un asunto central de la acción pública: el alquiler dirigido a la parte de la sociedad excluida del mercado por falta de recursos, el impulso del alquiler social con ayudas directas o con mayores parques públicos de vivienda, o cualquier otra estrategia concreta que fomente políticas de vivienda social apoyadas en el alquiler.

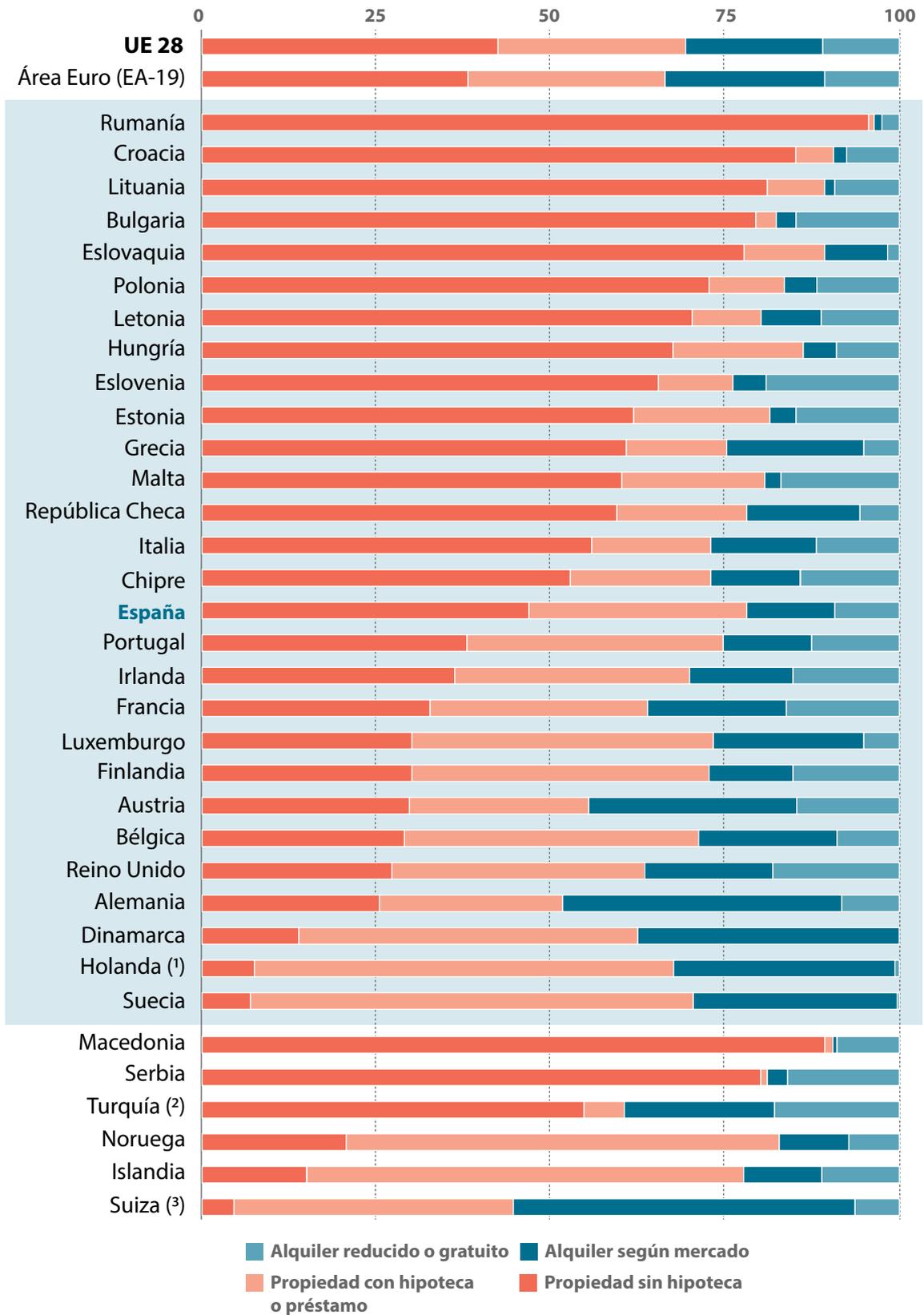
En quinto lugar, proponemos en esta introducción superar una visión de la interacción entre urbanismo y política de vivienda en España sometida a un universo de clichés que dificultan su comprensión. El modelo de crecimiento extensivo, hoy tan cuestionado pero que ha dominado en los últimos 50 años, ha contado con algunas herramientas útiles para la política de vivienda, derivadas de los principios de equidistribución y facilitadoras de la creación de patrimonios municipales de suelo: la cesión de al menos el 10% de los aprovechamientos urbanísticos, el vínculo obligado de destinar porcentajes cada vez más altos de suelo a la vivienda protegida y potestades específicas como el derecho de tanteo y retracto. El problema es que muchos municipios han utilizado los suelos de cesión sin inteligencia o han tratado, hasta que la legislación lo ha impedido, de convertirlos en ingresos monetarios. Por otro lado, la vivienda protegida, con el alza de precios y la estrechez de salarios, ha sido cada vez menos relevante en su rol de asistir a las familias menos favorecidas. A la vez, la promoción de vivienda pública



**Figura 1.1**  
**Distribución de la población por tipo de vivienda (vivienda aislada, vivienda adosada, vivienda colectiva y otros) y según régimen de tenencia de la vivienda (alquiler reducido, alquiler según mercado, propiedad con hipoteca y propiedad sin hipoteca). Año 2015 (% de la población).**



(¹) datos provisionales. (²) 2014



(1) Datos provisionales (2) 2014

Fuente: Eurostat, 2017



ha sido escasa y casi se ha detenido con la crisis a partir de 2008. Por último, la exigencia de gestión ha alejado a las administraciones en el ejercicio de instrumentos, que como el tanteo y retracto se consideraron complejas. El fracaso del modelo expansivo, fundado casi siempre en la lógica de crecimiento mediante el desarrollo de planes parciales o similares, tiene el efecto colateral de la desaparición de las herramientas de consecución de suelo para vivienda y dotaciones urbanísticas asociadas a cada desarrollo.

El nuevo modelo urbanístico que se está tratando de impulsar (Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas –ley estatal de las 3r’s– y Ley 7/2014, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo de Castilla y León) se está desplegando con gran dificultad ante la carencia de fondos públicos directamente destinados a su promoción y la carencia de un sector privado más imaginativo y audaz, capaz de afrontar el desafío de la regeneración urbana. Se insiste con demasiada frecuencia en la falta de viabilidad económica de este modelo sin ayudas específicas, pero allí hay una impronta del recuerdo de unos márgenes de beneficio hoy irrepetibles. En resumen, la experiencia de lo que ha ocurrido en el urbanismo de los últimos años apenas sirve en un contexto muy dinámico y exigente, donde los ciudadanos ansían nuevas soluciones y donde el propio urbanismo se reorienta dirigido por principios de mejora de calidad de vida, de equidad y de sostenibilidad ambiental.

Por último, se debe acentuar el complejo marco normativo y de financiación de las políticas públicas de vivienda en España. Más allá de la competencia en materia de vivienda propia de la Comunidad Autónoma (Art. 70.1.6 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León), la principal fuente de financiación han sido los Planes Estatales de Vivienda, ralentizados durante la crisis, mientras que las diferentes acciones de la política de vivienda se concretan en los municipios. Estamos por lo tanto ante una competencia compartida que exige colaboración y lealtad institucional entre los tres niveles de la administración pública. Esta situación favorece la dispersión normativa y que perduren legislaciones antiguas, como ocurre con la normativa de VPO, ante la indefinición de algunas responsabilidades. Los Planes Estatales de vivienda (el último el de 2013-16, a la espera de la aprobación del 2018-21) se formulan mediante Real Decreto, pero afectan a la eficacia de la legislación autonómica y, al ser aprobados cada cuatro años, cuentan con una importante componente coyuntural. En este sentido, Municipios y Comunidades Autónomas deberían contar con un marco más estable de financiación, problema endémico del modelo en el que competencias propias o transferidas dependen de una financiación que el Estado tutela y administra con criterios variables, condicionando el uso de los recursos públicos.

De hecho, este marco es clave para una mejora de la política de vivienda: garantizar mayor financiación, más estable y más a largo plazo, haciendo posible, en este caso a las Comunidades Autónomas, el ejercicio efectivo de sus competencias exclusivas.

La escasez de recursos de la administración autonómica sólo puede compensarse en parte desde la producción normativa. En la medida en que



**El desarrollo del planeamiento parcial facilita la consecución de suelos para vivienda protegida y la creación de un patrimonio municipal de suelo**



Castilla y León cuenta con una Ley de Derecho a la Vivienda, la prioridad es generar los recursos para poder utilizar con eficacia la propia caja de herramientas. La Ley 9/2010 del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León se formula en el inicio de la crisis y plantea medidas que han ayudado a paliar en la región los efectos más dramáticos del colapso económico e inmobiliario: clarifica el régimen del parque de vivienda protegida ya calificada, incluyendo acciones sobre el *stock* existente, establece medidas de control del desahucio, reduce los precios de venta y alquiler de la vivienda de promoción pública, registro de demandantes de VPO, colaboración con las Cámaras de la Propiedad, etc. Su eficacia se completa con otras medidas legales, como la Ley de medidas urgentes en materia de Vivienda y el Decreto-Ley de medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis, ambos de 2013.

“

La rehabilitación del patrimonio residencial existente puede seguir siendo clave en la futura política de vivienda

”

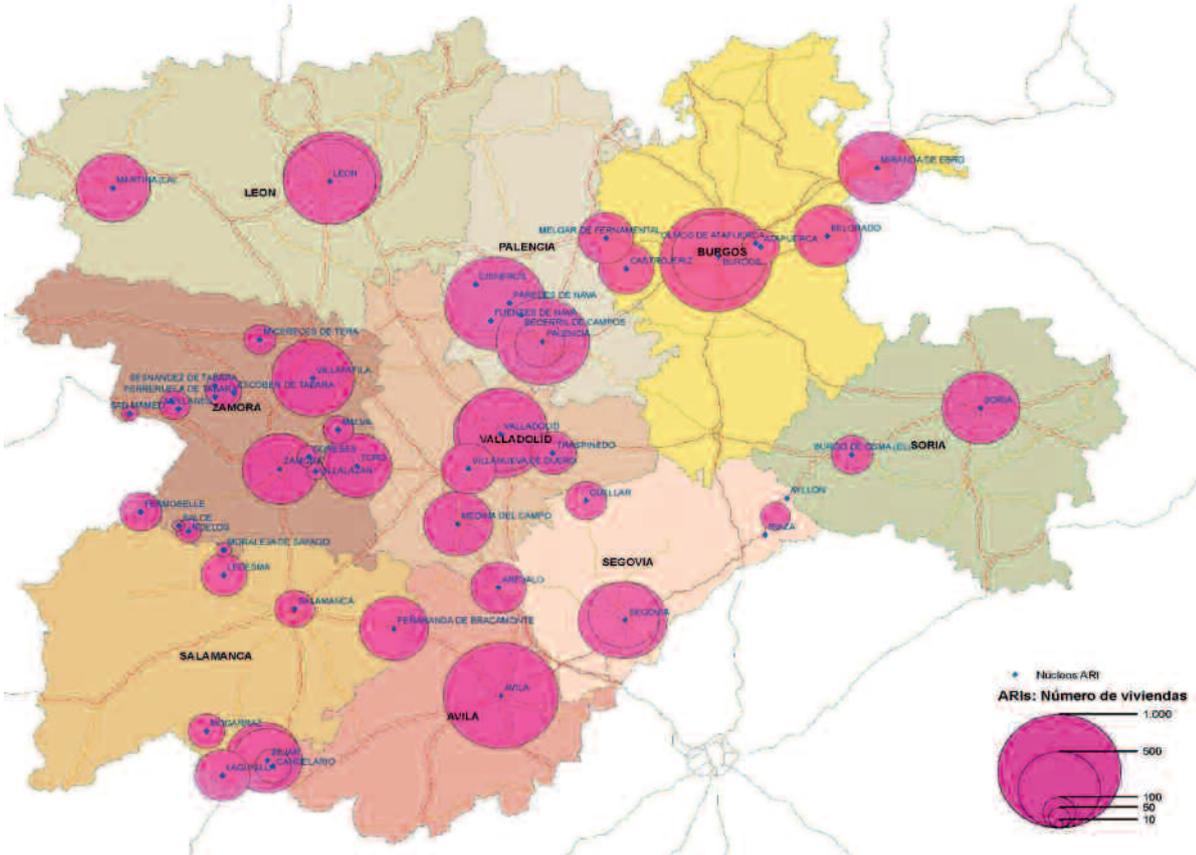
La Ley 7/2014, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo, modifica ligeramente la Ley de Derecho a la Vivienda y plantea desde el urbanismo un convencido impulso de la rehabilitación residencial, estratégica para la mejora de la calidad de vida de las personas al facilitar la regulación de las acciones puntuales o integradas en el parque de viviendas existente. La regeneración urbana, concebida como estrategia de sostenibilidad y de mejora de los espacios más degradados o envejecidos, es primordial. Ello cuenta en Castilla y León con el precedente de la ARI's (Áreas de Rehabilitación Integrada), que tuvieron gran incidencia en la rehabilitación residencial tanto en el medio urbano como en el medio rural. Porque una singularidad de la Comunidad Autónoma es su amplísimo y diverso espacio rural, donde la acción pública en materia de vivienda debe estar presente, adaptada a sus condiciones. Para ello es imprescindible la colaboración de los municipios. Algunas de las ciudades más importantes de Castilla y León disponen de sociedades municipales de vivienda y rehabilitación, desde donde se dirige la política local en materia de vivienda. Sin embargo, los municipios menores apenas cuentan con recursos, y las Diputaciones Provinciales, salvo excepciones, no han priorizado la asistencia a los municipios en esta materia, mucho más trascendental para dinamizar el medio rural que las acciones convencionales de obras y servicios.

No parece urgente por todo ello incrementar el complejo normativo, sí quizás clarificarlo y resumirlo. Se cuenta con herramientas suficientes y los objetivos prioritarios parecen claros. Lo podemos comprobar en el borrador del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, concebido con un enfoque más social: el Plan plantea las ayudas y sus cuantías “atendiendo a los colectivos con menos recursos y más vulnerables”. Desde este criterio inicial derivan sus principales acciones, que establecen un elenco inicial de “estrategias” para el impulso de un nuevo modelo de vivienda:

- ◆ Impulso y mejora de las ayudas al alquiler.
- ◆ Atención a las personas que se encuentren en situación de desahucio de su vivienda habitual.



Figura 1.2  
ARIs en Castilla y León. Número de viviendas rehabilitadas hasta 2015.



Fuente: ERUCyL, 2016.

- ◆ Impulso y mejora de las ayudas a la rehabilitación edificatoria y a la regeneración y renovación urbana y rural, con especial incidencia en la eficiencia energética y la accesibilidad.
- ◆ Especial atención a la población vulnerable, en particular a los jóvenes y a las personas mayores.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, es evidente la necesidad de concentrar la acción en materia de vivienda en la población más vulnerable. Si para ello se prioriza el régimen en alquiler, también en el crédito al promotor, y se priorizan las estrategias de regeneración urbana y rehabilitación, establecemos las coordenadas de una política de vivienda “innovadora”.

Pero es necesario y urgente disponer de más recursos económicos. No hay perspectivas de innovación en ello, se sigue ofreciendo dinero con cuentagotas, mediante una compleja burocracia, evitando una valoración precisa o estudio previo de la magnitud del problema: cuáles son las necesidades de vivienda en España.



Para que la política de vivienda centrada en la población más vulnerable sea útil habría que conocer, con mayor objetividad, las dimensiones del problema



Una falta de conocimiento que es endémica de la política pública española, política de acuerdos, convenios y conciertos, de debates entre administraciones y de objetivos sociales bien intencionados en los que se atiende más al lenguaje que al diagnóstico y a la evaluación de resultados.

Más allá de la convicción de primar la acción social más urgente, sólo algunos elementos parecen despertar la política estatal en materia de vivienda de su habitual inercia: se habilita el acceso a las viviendas desocupadas de la SAREB y de las entidades financieras por parte de las Comunidades Autónomas para alquilarlas a personas que se encuentren en situación de desahucio de su vivienda habitual y con escasos recursos económicos. Una acción sobre el *stock* inmobiliario sin duda puntual pero que ofrece una potencial colaboración con el sector privado. A ello también contribuye ampliar las ayudas a la creación de un parque de viviendas de alquiler a las de titularidad privada. Porque este es uno de los mayores obstáculos de la política de vivienda española en un contexto de recursos limitados, la colaboración con el sector privado, y no tanto la imposición. Una colaboración que reconduzca la cultura de grandes propietarios y promotores hacia el cumplimiento de objetivos sociales y de regeneración urbana, como ya ocurre en algunos países de Europa.

Con la limitación de tiempo, financiación e información disponible que condiciona este informe desde su origen, vamos a tratar de desplegar a continuación los datos que permita fundamentar estas valoraciones iniciales. No se trata de poner en cuestión la política de vivienda en Castilla y León. Se busca establecer sus condiciones y aventurar algunas pautas que permitan mejoras puntuales. Dejamos a otros más audaces la reformulación total del modelo vigente, hoy por hoy innecesaria pero también imposible a medio plazo por depender de factores, condicionantes y estructuras que trascienden la cuestión de la vivienda en sí misma.

### 1.2. Aproximación sintética a la situación de la vivienda en Europa

La situación actual de la vivienda en Europa responde por un lado a la tradicional diversidad de políticas en los distintos Estados y por otro lado a las consecuencias de la grave crisis económica que ha sufrido todo el continente y que ha marcado las tendencias más recientes.

Para obtener una panorámica resumida de la situación hoy en día, es de gran utilidad referirse al informe bienal sobre el Estado de la Vivienda en la Unión Europea, cuya última edición se publicó en octubre de 2017<sup>1</sup>. El informe es elaborado por *Housing Europe*, la Federación Europea de Vivienda Pública,

<sup>1</sup> The State of Housing in the EU 2017, disponible en:  
<http://www.housingeurope.eu/file/614/download>



Cooperativa y Social, fundada en 1988 y que reúne a más de 45 federaciones nacionales y regionales que en su conjunto representan a más de 43.000 promotores y gestores de este tipo de viviendas en 24 países europeos, encargados de gestionar más de 26 millones de hogares, es decir, alrededor del 11% del parque inmobiliario residencial europeo.<sup>2</sup>

Comenzando por una breve descripción del mercado de la vivienda en Europa, podemos señalar que el predominio de la vivienda en propiedad frente a la vivienda en alquiler se mantiene, aunque en distinto grado según los países y con cambios respecto a la situación anterior a la crisis. Entre 2007 y 2017, el porcentaje de vivienda en propiedad ha descendido del 72,8% al 69,2%, incrementándose el porcentaje de viviendas hipotecadas (del 25,6% al 27%), mientras que las no hipotecadas han descendido sensiblemente (han pasado del 47,2 al 42,2%). Al mismo tiempo, el porcentaje de viviendas en régimen de alquiler ha pasado del 27,2% en 2007 al 30,8% en 2017. De entre ellas, se han incrementado notablemente las viviendas que se alquilan a precio de mercado (han pasado del 12,6% al 19,9%), mientras que las viviendas en algún tipo de régimen de alquiler social se han reducido del 14,6% al 10,9%.

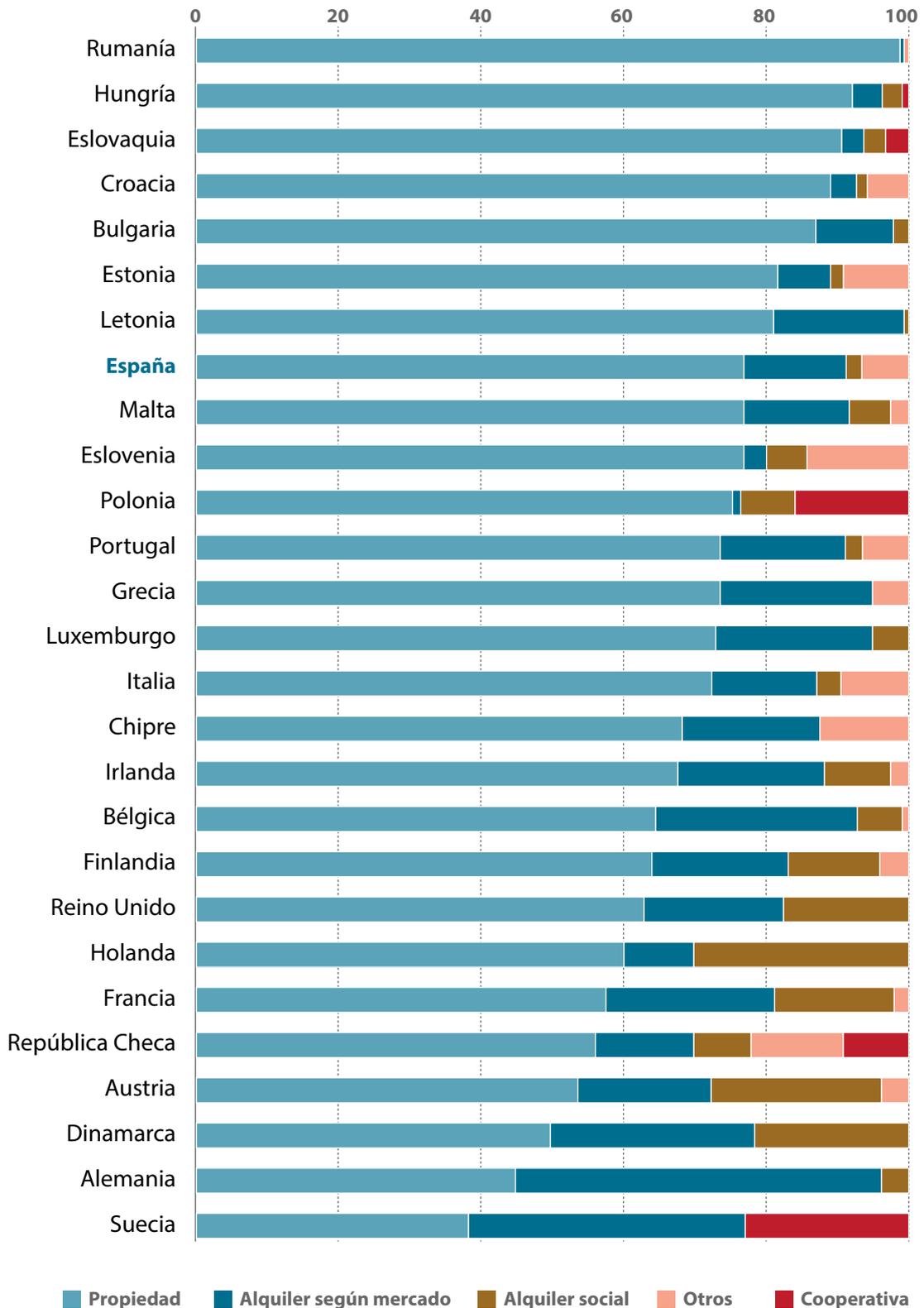
No obstante, estas medias cambian notablemente en función de cada país. En el este y el sur de Europa (España incluida), las tasas de vivienda en propiedad rozan o incluso superan el 80%, mientras que en el centro y norte de Europa la vivienda en alquiler es claramente predominante (Figura 1.3). Por otro lado, es interesante observar cómo estas tasas cambian en función del poder adquisitivo. Así, más del 70% de los europeos que superan el 60% del ingreso medio disponen de vivienda en propiedad, mientras que quienes perciben unos ingresos inferiores al 60% del ingreso medio (situación considerada como riesgo de pobreza) se reparten al 50% entre quienes viven de alquiler o en vivienda en propiedad.

---

<sup>2</sup> [www.housingeurope.eu](http://www.housingeurope.eu)

Figura 1.3

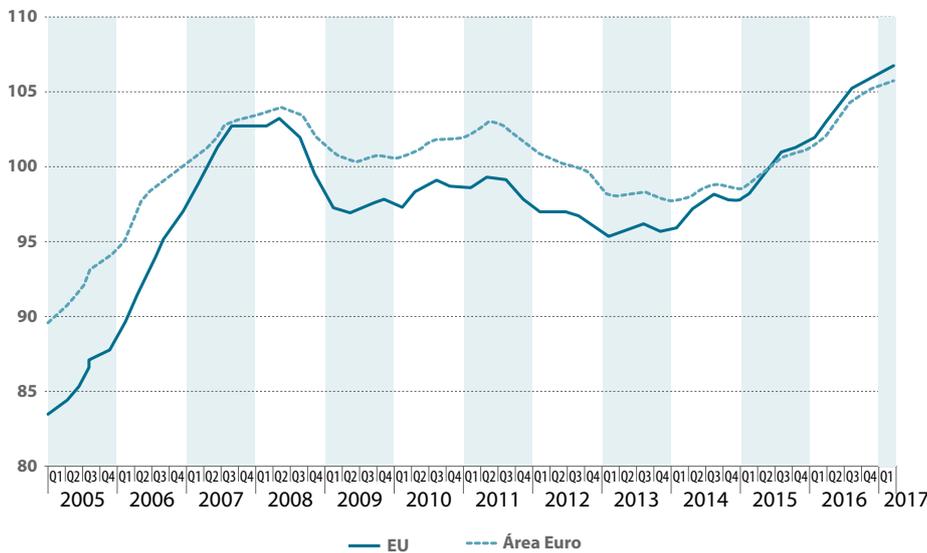
Tipos de tenencia de la vivienda en porcentaje sobre el total de viviendas ocupadas.



Fuente: *The State of Housing in the EU 2017*



**Figura 1.4**  
**Evolución de los precios de la vivienda en la Unión Europea y los países del euro.**



Fuente: *The State of Housing in the EU 2017*

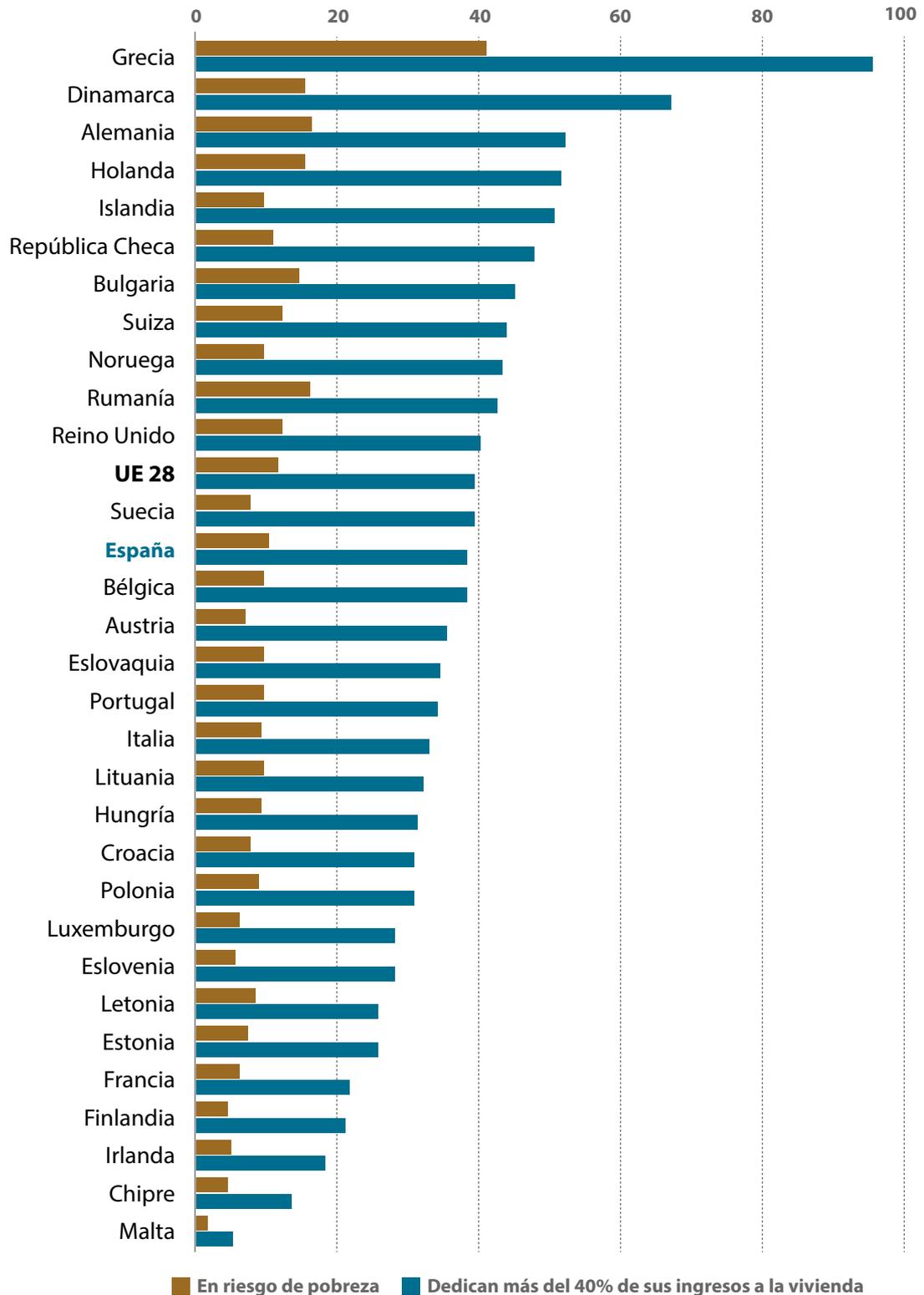
Por otro lado, las estadísticas a escala europea constatan el descenso del peso en el PIB del sector de la construcción residencial, que ha pasado de representar el 6% del total en 2006 a reducirse al 3,7% en la actualidad. Sin embargo, los precios de la vivienda ya han rebasado los máximos alcanzados antes de la crisis, y experimentan un crecimiento significativo desde finales de 2015 (Figura 1.4), si bien es cierto que en los países más afectados por la crisis inmobiliaria (como España, Grecia o Portugal) el descenso de precios apenas ha comenzado a frenarse.

En este sentido, de cara a los próximos años, el informe señala la posibilidad de que aumente la cantidad de población con dificultades para acceder a la vivienda, cuyo coste ya absorbe buena parte de la renta disponible de las familias europeas. El informe destaca que, de entre la población que percibe menos del 60% de los ingresos medios, han pasado del 35% en 2005 a casi el 40% en 2015 los que deben destinar más del 40% del total de sus ingresos a los costes derivados de la vivienda (Figura 1.6), lo que se considera una situación de "sobrecarga" que no es sostenible. Además, en el caso de algunos países (como España, Portugal o Irlanda), la población en esta situación se ha duplicado con respecto a antes de la crisis.

En general, la vivienda absorbe ya casi el 25% del presupuesto de las familias europeas, porcentaje que en 2005 era del 21,7%, y en el caso de la población que vive de alquiler, se detectan diez países europeos (incluida España) donde los inquilinos deben destinar más del 25% de sus ingresos a pagar tan sólo el arrendamiento de sus viviendas, es decir, excluyendo el resto de gastos asociados (calefacción, agua, etc.). A este respecto, se detecta el incremento en las tasas de "pobreza energética" en los países más afectados por la crisis, debido a las dificultades para hacer frente a estos gastos.

Figura 1.5

Porcentaje de población que dedica más del 40% de sus ingresos a la vivienda  
(total y población en riesgo de pobreza).



Fuente: *The State of Housing in the EU 2017*



El informe apunta también qué tipo de población podría tener potencialmente más problemas en los próximos años para acceder a una vivienda: jóvenes sin apoyo económico de sus padres, desempleados o con empleo precario, personas mayores que no pueden acceder a una vivienda más pequeña y adaptada a sus necesidades, inmigrantes, familias monoparentales y personas que sufren discapacidades físicas o mentales. Dada esta diversidad de perfiles, muchos de ellos en situaciones de vulnerabilidad, se señala la necesidad de que la provisión de vivienda asequible se combine con otro tipo de medidas tales como el asesoramiento financiero, la formación para el empleo, la atención domiciliaria, etc.

Atendiendo a la orientación de las políticas de vivienda, se detecta a escala europea la consolidación del cambio de tendencia hacia el predominio de los subsidios, con un descenso tanto de la subvención a la demanda como de la promoción de nuevas viviendas. En este último caso, el descenso se ha hecho más notable en los años de crisis. En general, el informe señala que la inversión pública en vivienda social por un lado se reduce y por otro lado cada vez se concentra más en atender a la población con menores ingresos y mayor dificultad en acceder a la vivienda. Ello ha conducido a que surjan modalidades novedosas de vivienda social para población de ingresos medios, o modelos de tipo colaborativo.

A partir de estos datos, el informe plantea el siguiente resumen de la situación de la vivienda en Europa:

- ◆ En la mayoría de los países europeos, los precios de la vivienda están creciendo por encima de los ingresos.
- ◆ La desigualdad de ingresos se refuerza mutuamente con la desigualdad respecto a la vivienda.
- ◆ La vivienda cada vez absorbe mayor cantidad de presupuesto de las familias, especialmente de las más pobres, lo que por otro lado ha incrementado el número de personas sin hogar.
- ◆ Dado que el sector de la construcción todavía no se ha recuperado, las principales ciudades europeas sufren cada vez mayor carencia de oferta de vivienda, situación agravada por las recientes llegadas de inmigrantes. Por el contrario, las regiones que sufren pérdida de población se enfrentan a tasas crecientes de viviendas vacías y abandonadas y falta de equidad, lo que requiere revitalizar las zonas con una población cada vez más envejecida.
- ◆ En la mayoría de países europeos las políticas de vivienda han sufrido los recortes presupuestarios, y cada vez se orientan más a impulsar la oferta privada y el acceso a la vivienda en propiedad. La demanda insatisfecha es por lo tanto cada vez mayor, en la medida en que a la falta de financiación pública se suman los requisitos cada vez mayores en términos de eficiencia en la construcción y en el uso de energía, que encarecen los precios.
- ◆ Se detecta un protagonismo cada vez mayor de las ciudades, de los gobiernos locales, a la hora de aportar soluciones a esta situación.

### ***Perfiles y situación actual de las políticas de vivienda en algunos países europeos***

Además de las conclusiones obtenidas a escala europea, es interesante señalar las particularidades en cuanto a las políticas de vivienda en algunos de los principales países europeos:

#### **ALEMANIA**

Alemania es el único país europeo donde el número de viviendas en régimen de alquiler supera a las viviendas en propiedad (54,6% frente a 45,4%), aunque la inmensa mayoría de las viviendas que se alquilan están en el mercado libre, ya que el alquiler social apenas representa el 4% del total de viviendas. Estudios recientes hablan de un importante déficit de construcción de viviendas, y cifran en 140.000 las nuevas viviendas en alquiler que se necesitarían adicionalmente cada año, de las que 80.000 deberían destinarse a alquiler social. De hecho, en los últimos años se ha producido un importante incremento de los precios de los alquileres en las principales ciudades y áreas metropolitanas, por lo que los Estados están aplicando desde 2015 distintas medidas legislativas encaminadas a frenar o limitar las tasas de incremento de los alquileres.

Alemania ha venido experimentando un importante descenso del parque de viviendas de alquiler social: han pasado de 2.570.000 en 2002 a aproximadamente 1.390.000 en 2015, si bien es cierto que en los últimos años se ha construido el mayor número de este tipo de viviendas desde hace años (38.000 en 2015), además de que determinadas empresas municipales, cooperativas, etc. ofrecen a menudo alquileres por debajo del precio de mercado, aun cuando no se consideren estrictamente como alquiler social.

#### **FRANCIA**

Francia se caracteriza por tener uno de los porcentajes de vivienda en propiedad más bajos de Europa, inferior al 60%, mientras que el porcentaje de viviendas en alquiler social roza el 17%, expresión de una política de vivienda social tradicionalmente potente y que se mantiene en la actualidad: en 2016 se incorporaron 124.000 viviendas de alquiler social (cada año se producen de media unas 350.000 viviendas) y se renovaron 110.000.

No obstante, en los últimos años se están introduciendo algunos cambios en las políticas desarrolladas hasta ahora. Por ejemplo, se han creado las comisiones locales de vivienda para dar mayor protagonismo a los municipios a la hora de establecer las prioridades en la asignación de vivienda social, ahora más orientada a la población más vulnerable: el 25% de las nuevas asignaciones de vivienda social deben destinarse a esta población, aunque también se han flexibilizado los niveles de renta.

Por otro lado, la vivienda social está ahora sometida a mayores controles en relación con el uso de la energía. Las nuevas viviendas deben aproxi-



marse al consumo energético nulo, y en las viviendas existentes se están introduciendo mecanismos de control del gasto en calefacción. La regeneración urbana se ha convertido de hecho en una prioridad a escala nacional, con una inversión prevista de 5.000 millones de euros.

### ITALIA

Los regímenes de tenencia de vivienda en Italia son muy similares a los de España, con un claro predominio de la vivienda en propiedad (71,9%), seguida por el alquiler en mercado libre (14,8%), por las personas que viven en una vivienda sin pagar renta ni ser sus propietarios (9,6%) y finalmente por el alquiler social (3,7%). Aparte, más de 7 millones de viviendas están vacías o no se usan como vivienda principal. La crisis afectó mucho al mercado inmobiliario, y tanto los precios de compra como los alquileres han descendido desde 2008.

No obstante, más de 1,7 millones de familias tienen problemas para hacer frente a los pagos. Aunque desde 1998 existe un programa de subvenciones al alquiler, sus potenciales beneficiarios y su presupuesto son muy limitados, lo que ha incrementado el número de demandantes de vivienda social. De hecho, las listas de espera de quienes cumplen los requisitos para acceder a una vivienda de este tipo acumulan ya 650.000 personas. Las compañías públicas de vivienda solo cubren actualmente un tercio de la demanda (750.000 hogares), ya que apenas se incorporan 5.500 viviendas por año, mientras que 400.000 de las ya existentes requieren tareas de renovación y mantenimiento. Algunas medidas de colaboración público-privada, orientadas más bien a familias con ingresos medios, no han obtenido los resultados esperados, por lo que desde 2014 se han venido aplicando medidas adicionales que atraigan a agentes privados hacia la provisión de viviendas para familias de bajos ingresos.

La rehabilitación del parque público existente también se ha impulsado recientemente, destinándose 400 millones de euros para rehabilitar 10.000 viviendas hasta 2019, más otros 93 millones adicionales destinados a renovar por completo 5.000 viviendas actualmente vacías por inhabitables y poder destinarlas a familias desahuciadas.

### REINO UNIDO

El mercado inmobiliario de Reino Unido está dominado por la vivienda en propiedad (63,1%), mientras que las viviendas en alquiler se reparten prácticamente a partes iguales entre el mercado libre (19%) y al alquiler social (17,6%). Cabe destacar que las viviendas en alquiler libre se han duplicado desde 2002, rebasando el porcentaje de las destinadas a alquiler social, que no obstante siguen manteniendo un porcentaje equivalente al de países como Francia.

En el caso de Reino Unido, el alquiler social es asumido por las autoridades municipales y fundamentalmente por las denominadas *Housing Associations*: en 2015, estas últimas promovieron 35.000 viviendas de

este tipo frente a solo 2.700 promovidas por aquellas. Al igual que en Alemania, se detecta en los últimos años un importante déficit de vivienda, especialmente para las clases medias y bajas, lo que ha provocado un aumento de precios. Una vivienda media cuesta 7,7 veces el sueldo medio anual de un trabajador, cuando en 2002 esta tasa era de 4,9 veces, mientras que el aumento de las viviendas en alquiler ha ido de la mano de un aumento de las rentas que se pagan. Así, el 37% de quienes viven de alquiler deben destinar más del 40% de sus ingresos a pagar la renta, una de las tasas más altas de toda Europa. Como consecuencia, ha aumentado el número de personas sin hogar, y también el número de solicitantes de ayudas públicas para hacer frente al pago de los alquileres.

Los programas públicos que se han puesto en marcha en los últimos años han priorizado la vivienda en propiedad, con fórmulas mixtas en las que, por ejemplo, los adquirientes pagan la propiedad de una parte de la vivienda y, aparte, una renta por la parte no adquirida, u otras modalidades como el alquiler con opción a compra. Por otro lado, la Ley de Vivienda y Urbanismo aprobada en 2016 ha puesto fin a los alquileres sociales vitalicios en los nuevos contratos, que tendrán una limitación temporal de entre 2 y 10 años.

### **Algunas buenas prácticas en materia de vivienda social**

En 2013 se puso en marcha la *European Responsible Housing Initiative* (ERHIN)<sup>3</sup>, un proyecto promovido desde DELPHIS, *Housing Europe* y la *International Union of Tenants*, y co-financiado por la Comisión Europea, con el fin de impulsar la Responsabilidad Social Corporativa en el sector de la vivienda social en Europa. Entre sus distintas propuestas, ERHIN convocó en 2014 los primeros *European Responsible Housing Awards* o Premios Europeos a la Vivienda Responsable, con el fin de difundir buenas prácticas en este ámbito. De las 70 candidaturas presentadas, se seleccionaron 25 “buenas prácticas”, recogidas en una publicación<sup>4</sup> y agrupadas en cinco ejes temáticos, escogiéndose un premiado en cada uno de ellos, cinco en total que pasamos a presentar a continuación:

#### **Responsabilidad y sostenibilidad económica. RCT Homes (Gales, Reino Unido)**

*RCT Homes* es una gestora de vivienda social que sigue el modelo BITC (*Business in the Community Model*), es decir, tiene entre sus prioridades el impulso del desarrollo de las comunidades locales en las que está pre-

<sup>3</sup> [www.responsiblehousing.eu](http://www.responsiblehousing.eu)

<sup>4</sup> European Responsible Housing Awards: 2014 Handbook, disponible en: <http://www.responsiblehousing.eu/en/upload/Awards/ERHIN%20-%20Handbook%20-%20EN%20web.pdf>



sente. Fundada en 2007, gestiona 10.200 viviendas en 125 barrios en los que trata de impulsar el desarrollo local a través de distintas iniciativas. Así, las viviendas de las que se hace cargo son renovadas para cumplir mayores requerimientos de calidad, recurriendo para ello a empresas y suministradores locales. Aparte, ha constituido su propia empresa de economía social para formar trabajadores que luego son contratados para tareas de servicio a los habitantes, como la limpieza de zonas comunes o el mantenimiento de los espacios públicos. Desde su puesta en marcha se ha formado y empleado a más de 1.400 personas, y se han creado 100 nuevos puestos de trabajo, aplicándose procesos de evaluación con la participación desinteresada de los propios habitantes de las viviendas, que se convierten en fuente de empleo y desarrollo local.

### Sostenibilidad local social. *Eigen Haard* (Países Bajos)

*Eigen Haard* es una fundación que opera desde 1999 con la finalidad de proveer vivienda asequible en el área metropolitana de Ámsterdam. Su propuesta se basa en trabajar conjuntamente con otro tipo de organizaciones sociales para incrementar así el impacto real en los habitantes de barrios vulnerables o con comunidades débiles. Para ello, se firma un acuerdo entre la fundación y las distintas organizaciones comunitarias en las que se establecen las funciones de ambas. Por ejemplo, la fundación cede espacios para que estas, a cambio, aporten servicios a los vecinos, tales como asesoramiento a jóvenes en riesgo de exclusión social, asesoramiento social, financiero o legal, apoyo a residentes vulnerables y sin apoyo familiar en tareas como por ejemplo la limpieza a través de voluntarios, etc. Estos acuerdos son sometidos cada año a evaluación, con el fin de garantizar su adecuado funcionamiento, con el objetivo de reforzar la identificación e implicación de los residentes en la vida de sus barrios.

### Sostenibilidad medioambiental. *Société Dauphinoise pour l'Habitat* (Francia)

SDH es una organización sin ánimo de lucro radicada fundamentalmente en la ciudad de Échirolles (departamento de Isère), donde gestiona 3.000 viviendas. En 2008 llegó a un acuerdo con el gobierno municipal con el fin de llevar a cabo un programa de renovación en un barrio de vivienda social calificado como vulnerable y que incluía 853 viviendas con 2.500 habitantes. El proyecto combinó la desdensificación del barrio, para mejorar su conexión con las zonas adyacentes, y la construcción de nuevas viviendas energéticamente eficientes y abiertas a distintos modelos de alquiler y propiedad, para fomentar la mezcla social, con la rehabilitación de las viviendas existentes con el fin de mejorar su eficiencia energética y evitar su depreciación con respecto a las nuevas. Tras una inversión de 47 millones, se rehabilitaron 642 viviendas, 211 fueron demolidas (con el realojo de 174 familias) y se construyeron 94 nuevas, 65 de ellas destinadas a alquiler social. A través de medidas como la incorporación de una calefacción de distrito se ha conseguido

una reducción del 65% en el consumo energético global del barrio, alcanzándose unas tasas de satisfacción de los residentes que rozan el 90%. Todo ello fue posible gracias a una política de transparencia y comunicación muy potente a lo largo de todo el proceso de renovación del barrio, consistente en el envío continuado de informes a los residentes y en reuniones periódicas entre SDH y los representantes tanto del municipio como de los vecinos, lo que garantizó la aceptación del proyecto por parte de estos y el éxito final obtenido.

### Buen gobierno y trato justo con los residentes. Dansk Almennyttigt Boligselskab (Dinamarca)

DAB es una organización sin ánimo de lucro que gestiona más de 50.000 viviendas en Dinamarca, un país en el que este tipo de organizaciones están sometidas a un régimen especial denominado como la “democracia de los inquilinos”, que consiste en que las juntas encargadas de gestionar los grupos de viviendas están compuestas mayoritariamente por representantes de los propios residentes, que de esta forma están directamente implicados en la gestión cotidiana de sus viviendas. Para que este sistema funcione se requieren unos niveles de capacidad y compromiso que se pueden reforzar mediante diferentes iniciativas. Así, DAB creó un portal web específico para los miembros de las juntas con el fin de facilitar su trabajo, les ofrece cursos formativos (especialmente a los que han sido elegidos por primera vez), organiza una reunión anual y financia cada año un seminario de fin de semana al que acuden presidentes y vicepresidentes de estas juntas vecinales. Los niveles de satisfacción de los residentes con DAB superan el 90%.

### Gestión responsable de recursos humanos. Habitat 62/59 Picardie (Francia)

Habitat 62/59 Picardie es una compañía de vivienda sin ánimo de lucro que ha puesto en marcha un programa de evaluación continua de riesgos laborales para su casi 200 empleados. Dado que la mayor parte de ellos se dedican a tareas de mantenimiento de los edificios, están sometidos a un esfuerzo físico considerable y constante. Por ello, desde 2005 reciben formación específica en materia de seguridad y salud en el trabajo, pero para incrementar la eficacia de estas actividades, se decidió fomentar la mayor implicación de los propios trabajadores a través de la co-producción de vídeos en la que ellos mismos señalan las situaciones a las que se enfrentan más habitualmente y ejemplifican las respuestas adecuadas en cada caso. Gracias a esta iniciativa innovadora se ha incrementado notablemente la satisfacción, reconocimiento y autoestima de los trabajadores, así como su continuidad en la organización.

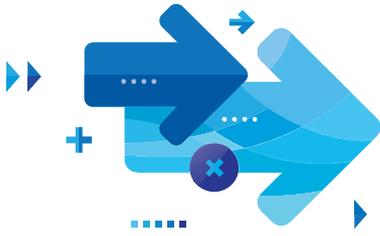


**Estrategias para  
el impulso de un nuevo  
modelo de política de  
vivienda en Castilla y León**

## **CAPÍTULO 2**

# **Marco normativo: la vivienda en el derecho internacional y en España**





## 2. MARCO NORMATIVO: LA VIVIENDA EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN ESPAÑA

Planteamos un repaso breve a la normativa vigente en materia de vivienda, contemplando cinco ámbitos: internacional, europeo, estatal, autonómico y local. La normativa sobre vivienda es compleja y confusa, tanto en el fondo como en la forma y, por tanto, en algunos casos, problemática. No se trata solamente de la dificultad de materializar como una exigencia concreta y caso a caso el derecho a la vivienda, sino por un entramado de disposiciones, ya sean Leyes, Reglamentos, Ordenanzas, etc., que afecta al derecho aludido y que hay que considerar en cualquier análisis.

El objetivo principal es hacer una valoración breve del contexto normativo en el que se desarrolla la política de vivienda en la Comunidad Autónoma. En cuanto “políticas compartidas” por los tres niveles de la administración pública (Estado, Comunidad Autónoma y Municipios), se abordará su evolución reciente y los perfiles de los planes y programas desarrollados tanto desde su dependencia de la acción del Estado como en su concreción, fruto de la acción Autonómica o Municipal, en instrumentos y acciones específicas.

Dos aspectos cobran especial relieve. Por un lado el impulso de una legislación específica que en materia de vivienda reconoce como derecho el acceso a una vivienda digna (*Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León*) y su evolución en diversas ayudas y otras medidas de fomento del alquiler o de reacción a problemas como el de los desahucios (*Decreto-Ley 2/2013, de 21 de noviembre, medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en Castilla y León, etc.*).

En segundo lugar la evolución del urbanismo reciente en España hacia el impulso de la Regeneración Urbana como estrategia de intervención prioritaria (*Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo*), que enlaza con las estrategias de recuperación del patrimonio residencial existente que se iniciaron con los Planes de Vivienda del Estado al final del siglo pasado (ARI's).

Son dos temas que participan de enfoques recientes y novedosos, aunque no es posible todavía hacer un balance claro de sus efectos.

Al lado de estas cuestiones singulares y de gran actualidad cabe también evaluar cómo se concretan acciones en materia de vivienda desde la escala local. La actuación de las empresas municipales de vivienda y de otras estructuras similares, su evolución en el contexto de crisis, es otro de los asuntos determinantes para caracterizar las políticas de vivienda y las herramientas de actuación en los municipios de Castilla y León.

### 2.1. Naciones Unidas y Unión Europea. Documentos más relevantes

La normativa internacional y de la Unión Europea, está básicamente compuesta por Tratados Internacionales en el marco de Naciones Unidas y del Consejo de Europa, la mayoría de ellos suscritos y ratificados por España, así como Directivas y Recomendaciones de la Unión Europea. También se presentan otros documentos surgidos, por un lado, de las Cumbres Mundiales sobre Asentamientos Humanos y, por otro, como resultado de las políticas comunitarias sobre vivienda. La importancia de los mismos consiste en la aportación realizada para delimitar las características que hacen a una vivienda digna y adecuada para el ser humano y que nos permiten conocer actividades que concretamente ya están siendo desarrolladas con el fin de hacer realidad este derecho.

Paralelamente, se presentan los diversos mecanismos de protección instaurados, su funcionamiento y la medida en que contribuyen a alcanzar la plena efectividad del derecho, otorgándole cierto grado de eficacia. Se trata, especialmente, de los Comités con potestades no jurisdiccionales, pero de gran repercusión política.

Efectivamente, en este sector se relacionan de manera nada sencilla el Derecho constitucional, civil, mercantil, de arrendamientos, de propiedad horizontal, de consumo, etc., que se entrelazan con el Derecho fiscal, penal, urbanístico y medio ambiental.

En el ámbito internacional señalar algunos convenios, acuerdos y declaraciones que afectan a varios países; sobre todo la cooperación llevada a cabo con las Naciones Unidas mediante la ratificación de los Tratados internacionales que afectan a temas de vivienda y asentamientos humanos y a los temas de medio ambiente, como el Programa ONU-HABITAT de Asentamientos Humanos, cuyo objetivo es la mejora de las condiciones de vida de los países más desfavorecidos. Las acciones llevadas a cabo se han plasmado en varias reuniones y resoluciones como: Declaración de Vancouver de 11 de junio de 1976, Agenda Hábitat de 14 de junio de 1996, Declaración de Estambul: Resoluciones de la Asamblea General de la ONU 51/177 de 16 de diciembre de 1996 y 53/242 de 28 de julio de 1998, Declaración del Milenio de 8 de septiembre de 2000, Foro Urbano Mundial, Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio climático, Protocolo de Kioto, de 11 de diciembre de 1997 o Cumbre Tierra, entre otros.



*Los Tratados Internacionales en el ámbito de la Naciones Unidas: la Carta Internacional de Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*

El documento internacional por excelencia es la “Carta de Derechos Humanos”, compuesta por la “Declaración Universal de Derechos Humanos”, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); ambos aprobados el 16 de diciembre de 1966 y entrada en vigor en 1976. Estos Pactos otorgan obligatoriedad jurídica a los derechos proclamados por la Declaración Universal de Derechos Humanos. En el Pacto Internacional se estipulan las obligaciones de los Estados con vistas a la realización de los derechos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el documento básico de protección de los derechos sociales.

El derecho a la vivienda ha sido reconocido en estos tratados internacionales como un derecho humano y ciertas constituciones lo han incluido en su catálogo de derechos fundamentales, siendo la principal fuente la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Derecho a una vivienda digna, derecho a una vivienda adecuada, derecho a la propia casa, derecho a un albergue, derecho a un refugio, derecho a la tierra, derechos habitacionales o derecho a la ciudad, son algunas expresiones utilizadas de forma indistinta para indicar la posición central de la vivienda como objeto de derechos humanos, sin embargo, el punto concordante es que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales garantiza una vivienda “adecuada”.

Así en el artículo 25, párrafo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se establece que:

*“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.*

Con la aprobación de este documento el derecho a una vivienda adecuada ha sido reconocido a toda persona y a su familia, como uno de los componentes importantes del derecho a un nivel de vida adecuado, también llamada calidad de vida, que debe estar al alcance de todo ser humano y que guarda relación con la satisfacción de necesidades materiales, sociales y psicológicas. A partir de entonces, un gran número de instrumentos de protección han reafirmado este derecho señalando que todos son titulares del mismo.

En los Pactos se establecen una serie de obligaciones a los Estados Parte (Art 2.1) donde se le impone a cada Estado la adopción de las medidas adecuadas para conseguir el goce efectivo del derecho, que será alcanzado de

forma progresiva dependiendo de los recursos disponibles por el Estado Parte. El Comité de Derechos Económicos, sociales y Culturales, supervisa y orienta a los Estados a interpretar correctamente los derechos plasmándolo en Informes presentados cada cinco años. En estos informes constan los progresos realizados, así como las dificultades encontradas recogidas en las Observaciones Generales.

Ciertas convenciones autorizan a los Comités a realizar sugerencias y observaciones sobre el contenido de los mismos. Por un lado, se elabora la Observación General, también denominada Recomendación o Comentario General, que constituye un documento único dirigido a todos los Estados parte en una Convención y, por otra parte, se puede redactar la Recomendación específica para cada Estado en forma individual. Las Observaciones Generales representan la jurisprudencia que el Comité dicta en relación con el contenido del Pacto. Por tanto, se puede afirmar que desempeñan un rol básico cuando se trata de interpretar las disposiciones de las convenciones y, además, permite definir con mayor precisión las principales obligaciones de los Estados en relación con el Pacto. Por otra parte, las Recomendaciones finales destacan los aspectos positivos del informe analizado y las dificultades encontradas en la aplicación de la convención.

De relevancia en materia de vivienda tenemos “La observación general Nº4” emitida por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales que orienta y determina las principales cuestiones sobre el derecho a una vivienda adecuada e interpreta la normativa más autorizada sobre el contenido del derecho a la vivienda en el ámbito internacional. En este documento se pone en cuestión el abismo entre las normas fijadas en el Pacto y la situación real en varias regiones del mundo. También pone de manifiesto que el derecho a la vivienda no se trata solamente de un tejado sobre la cabeza sino del derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Otro punto importante que se trata en este documento y que guarda estrecha relación con los actuales problemas que existen en España para el acceso a la vivienda es garantizar la disponibilidad de diferentes recursos jurídicos a fin de evitar desahucios o demoliciones; indemnizar a los afectados por desahucios ilegales; limitar el aumento desproporcional de los alquileres; denunciar toda forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda y reclamar acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas.

Ante la grave situación percibida por las Naciones Unidas en relación con los desahucios forzados, el 20 de mayo de 1997 el Comité emite la “Observación General Nº7”, sobre el derecho a una vivienda adecuada y los desalojos forzados. Se sugieren medidas que brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras. Por tanto, los Estados Partes han de revisar su legislación y sus políticas, a fin de ajustarlas a las exigencias del derecho a una vivienda adecuada. El documento expresa que los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados no dispongan de recursos, el Estado Parte debería adoptar las medidas necesarias en proporción a sus recursos, para que se proporcione



un nuevo alojamiento, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.

Otro instrumento, de importancia central para la delimitación del contenido del derecho a la vivienda son las relatorías, que se traduce en una ayuda anual a la labor del Comité de Derechos por un grupo de expertos. La "Relatoría Especial" fue creada en el seno de la Sub-Comisión para la Prevención de la Discriminación y protección de las Minorías establecida en 1947 que es el principal órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos. La misma fue recalificada en 1999 como Sub-Comisión de Naciones Unidas para la Promoción y Protección de Derechos Humanos, conocida también como el Grupo de Expertos. Los expertos realizan misiones a los países, reciben denuncias de posibles afectados e incluso pueden llegar a intervenir frente a los gobiernos en beneficio de las víctimas, contribuyendo así a delimitar el contenido del derecho y las obligaciones estatales en la materia.

En otros instrumentos internacionales como los Convenios Internacionales, las Declaraciones Internacionales y los Convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, también se pueden observar diversas disposiciones relacionadas con el derecho a la vivienda como puede ser el "Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial", la "Convención sobre el Estatuto de los Refugiados" o la "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores Migratorios y de sus Familiares". De igual modo, la organización de Naciones Unidas ha aprobado varias Declaraciones como, por ejemplo, la Declaración de los Derechos del Niño, la Declaración sobre progreso y desarrollo en lo social o la "Declaración sobre el Derecho al Desarrollo" donde se propugna que los Estados garanticen la igualdad de oportunidades en el acceso a la vivienda, entre otros recursos básicos y para lo cual habrán de realizarse reformas económicas y sociales adecuadas.

Por otra parte, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) se ha preocupado por la protección del derecho a la vivienda en varios instrumentos aprobados por la misma. Convenio relativo a la política social en los territorios no metropolitanos, Convenio relativo a las normas y objetivos básicos de la política social, etc.

*Las Cumbres Mundiales sobre Asentamientos Humanos: la Conferencia de Vancouver como creación del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos conocida como ONU-Habitat. La Nueva Agenda Urbana "Hábitat III", 2016.*

Las Cumbres Mundiales sobre Asentamientos Humanos, como la Conferencia de Vancouver resultado de la I Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, denominada Hábitat I y celebrada en Vancouver del 31 de mayo al 11 de junio de 1976, dio como resultado la Declaración de Vancouver y el Plan de Acción de Vancouver, un documento en el que se realizan 64 recomendaciones para la Acción Mundial en relación con los Asentamientos Humanos y en el que, igualmente, se trata el derecho a la vivienda. Otro de los resultados de la Conferencia de Vancouver de 1976 fue la creación del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Huma-

nos como órgano de carácter intergubernamental. Conocido bajo la denominación de ONU-Hábitat, se creó en 1978 como responsable de la promoción y desarrollo sostenible de las ciudades con el fin proveer vivienda adecuada para todos, junto a la Asamblea General y el Consejo Económico y Social y, además, supervisa la coordinación de la ejecución del Programa Hábitat.

Los documentos que en la actualidad determinan el mandato de la organización son: la Declaración de Vancouver de 1976, el Programa Hábitat de 1996, la Declaración de Estambul de 1996, la Declaración de las Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio y la Resolución A/56/206, de 1 de enero de 2002, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas.

En 1992 la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó la Segunda Conferencia sobre Asentamientos Humanos, conocida como Habitat II cuyos temas principales fueron “la vivienda adecuada para todos” y “el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización”. De esta Conferencia se desprenden dos importantes documentos, el Programa o Agenda Hábitat y la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos, adoptados de manera separada y que reafirman el compromiso de los gobiernos mundiales para la mejora de los niveles de vida de las personas.

De la Aplicación del Programa Habitat II se realiza un informe por naciones preparatorio de Habitat III. En España este informe plasma la evolución urbana en España desde 1996 abarcando un período de casi veinte años. Este Informe ha sido elaborado por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, de acuerdo con las recomendaciones y directrices proporcionados por ONU-Hábitat. Se estructura en torno a seis temas siendo uno de ellos “la vivienda y servicios básicos: cuestiones y dificultades para una Nueva Agenda Urbana”. Se pone de manifiesto la mejora de los barrios marginales y la prevención de su formación (Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana), la mejora del acceso a vivienda dignas (políticas de ámbito fiscal y ayudas públicas para la construcción de viviendas protegidas y para la adquisición, tanto de viviendas libres, como protegidas, reguladas en los sucesivos planes de vivienda por parte del Estado, y complementadas en muchos casos por las comunidades autónomas y algunos ayuntamientos); y otras condiciones vinculadas al equipamiento de la vivienda principal (Observatorio de la Vivienda y Suelo), la mejora del acceso de energía doméstica o a los medios de transporte sostenibles. El informe concluye diciendo que la Nueva Agenda Urbana debe tratar temas de mejora de la vivienda, el acceso a la misma y la mejora de sus servicios básicos.

El año pasado, del 17 al 20 de octubre, se convocó en Quito la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo sostenible –Habitat III–. El objeto de la Tercera Conferencia fue reforzar el compromiso global con la urbanización sostenible donde se adoptó la implementación de una “Nueva Agenda Urbana”, donde se establecen objetivos globales para el desarrollo urbano sostenible, reconsiderando la manera de construir, gestionar y vivir las ciudades, con la colaboración de todos los agentes intere-



sados, partes implicadas y actores urbanos, tanto a nivel gubernamental como del sector privado. Se incorpora el “derecho a la ciudad”, un ideal basado en la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades, buscando promover la integración, sin discriminación de ningún tipo, creando ciudades justas, seguras, sanas, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, con el fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. La perspectiva es global, muy afectada por la situación de los países en desarrollo.

En la declaración se prevén problemas de sostenibilidad en materia de vivienda, por eso casi todos los principios giran en torno a ciudades y asentamientos humanos que deben cumplir con su función social, es decir, lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación.

Uno de principios adoptados en la Nueva Agenda Urbana es facilitar el acceso equitativo para todos a la infraestructura física y social y los servicios básicos, así como a una vivienda adecuada y asequible, lo que exige un compromiso en promover políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local *“que respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado; que luchen contra todas las formas de discriminación y violencia e impidan los desalojos forzosos arbitrarios; y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, las personas en situaciones vulnerables, los grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad, y propicien al mismo tiempo la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes en la planificación y aplicación de esas políticas, incluido el apoyo a la producción social del hábitat, de conformidad con la legislación y las normas nacionales”*. Punto 31. Agenda.

A esto se le suma el compromiso de desarrollo de políticas y enfoques habitacionales que incorporen la asignación de viviendas asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas, prestando atención al factor de proximidad. Y a la integración de todas las comunidades vulnerables tanto económica y socialmente como físicamente, evitando la segregación.

Otro compromiso es la financiación y promoción de viviendas asequibles y sostenibles con miras a un desarrollo económico y la toma de medidas para el fortalecimiento y la adaptación de todas las viviendas de riesgo, en particular en los barrios marginales y los asentamientos informales, para hacerlos resilientes. En definitiva, promover políticas de vivienda basadas en los principios de la inclusión social, la eficacia económica y la protección ambiental con una amplia gama de opciones de viviendas asequibles y sostenibles a fin de mejorar la oferta de vivienda.

*El Consejo de Europa: el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta Social Europea y las actividades del consejo de Europa en materia de Cohesión Social.*

A nivel europeo, el 5 de mayo de 1949, se constituyó en Londres el Consejo de Europa, resultando ser la primera organización regional europea. La tarea

primordial que emprendió el Consejo de Europa fue la elaboración de un instrumento para la protección internacional de los derechos humanos que, desde los trabajos preparatorios, puso de manifiesto su vinculación con la Declaración Universal de las Naciones Unidas y dio como resultado el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Figura 2.1

Principales estrategias planteadas por la Nueva Agenda Urbana

AREAS	ISSUE PAPERS	POLICY UNITS	
<b>1. Social Cohesion and Equity – Livable Cities</b>	1. Inclusive cities( a.o. Pro-poor Gender, Youth, Ageing) 2. Migration and refugees in urban areas 3. Safer Cities 4. Urban Culture and Heritage	1. Right to the City and Cities for All 2. Socio-Cultural Urban Framework	<b>Derecho a la Ciudad</b>
<b>2. Urban Frameworks</b>	5. Urban Rules and Legislation 6. Urban Governance 7. Municipal Finance	3. National Urban Policies 4. Urban Governance, Capacity and Institutional Development 5. Municipal Finance and Local Fiscal Systems	<b>Marco Legal</b>
<b>3. Spatial Development</b>	8. Urban and Spatial Planning and Design 9. Urban Land 10. Urban-rural linkages 11. Public Space	6. Urban Spatial Strategies: Land Market and Segregation	<b>Planificación Espacial</b>
<b>4. Urban Economy</b>	12. Local Economic Development 13. Jobs and Livelihoods 14. Informal Sector	7. Urban Economic Development Strategies	<b>Economía Urbana</b>
<b>5. Urban Ecology and Environment</b>	15. Urban Resilience 16. Urban Ecosystems and Resource Management 17. Cities and Climate Change and Disaster Risk Management	8. Urban Ecology and Resilience	<b>Ecología y Urbanismo</b>
<b>6. Urban Housing and Basic Services</b>	18. Urban Infrastructure and Basic Services, including energy 19. Transport and Mobility 20. Housing 21. Smart Cities 22. Informal Settlements	9. Urban Services and Technology 10. Housing Policies	<b>Vivienda y Servicios</b>

Fuente: UN-Habitat 2016

La Carta Social Europea es un documento que garantiza los derechos humanos económicos y sociales y, por tanto, es considerado el equivalente de la Convención Europea de Derechos Humanos que se ha ocupado primordialmente de los derechos civiles y políticos. En cuanto a su contenido en relación con el derecho a la vivienda, la Carta Social Europea de 1961 se planteó lograr las condiciones de vida indispensables para el desarrollo de la familia.



(Art.16). La Carta revisada ha introducido una gran innovación, estableciendo el derecho a la vivienda no solo como un elemento para la protección de la familia sino como un derecho autónomo (Art. 31), disponiendo medidas en relación con el derecho de la vivienda que han de reducir la carencia de vivienda y proporcionar a todos el acceso a una vivienda digna a un precio razonable. La Carta paso a formar parte del tratado Constitucional para Europa, que entró en vigor en el año 2009 y desde ese momento la Carta paso a tener fuerza obligatoria.

En el marco de actuaciones del Consejo de Europa los derechos sociales están protegidos por la Carta Social Europea. No obstante, también es necesario el desarrollo de políticas públicas adecuadas y la participación de la sociedad civil a fin de que un mayor grupo de personas tengan condiciones de acceder al ejercicio de tales derechos.

Para el efecto, el Consejo cuenta con la Dirección General de Cohesión Social (DG III), cuya tarea básica es fomentar la cohesión social y mejorar la calidad de vida en Europa para el verdadero disfrute de los derechos humanos fundamentales y el respeto de la dignidad humana. La dirección coordina programas de cooperación y asistencia técnica y su Departamento de Políticas Sociales se ocupa, entre otros temas, del acceso a los derechos sociales, como el empleo, la vivienda y la protección social.

### ***La vivienda en el Pacto de Ámsterdam. Agenda Urbana Europea 2016***

En el primer semestre de 2016, durante la Presidencia de los Países Bajos, se trabajó sobre la definición de los elementos y el marco operativo de la Agenda Urbana de la Unión Europea, cuyos principios han quedado recogidos en el Pacto de Ámsterdam aprobada en la reunión Informal de ministros responsables de Desarrollo Urbano celebrada el 30 de mayo de 2016. Esta carta sigue el desarrollo del camino iniciados en la Declaración de Toledo en 2010 y consolidado en la Declaración de Riga de 2015.

La Agenda Urbana de la UE pretende fortalecer la dimensión urbana tanto de las políticas nacionales como de la UE. Uno de sus objetivos es involucrar a las autoridades municipales en el diseño de las políticas fomentando un enfoque integrado y coordinado más efectivo hacia las políticas y la legislación de la UE que tengan un impacto potencial en las Áreas Urbanas y que contribuirá a la cohesión territorial. La Agenda Urbana no crea nuevas fuentes de financiación europea, ni barreras administrativas, se centra en mejorar la regulación de las normas existentes, en apoyar, integrar y mejorar fuentes de financiación innovadoras para la Áreas Urbanas y contribuir a mejorar la base de conocimiento sobre temas urbanos y al intercambio de buenas prácticas y conocimiento. Estas acciones se desarrollan fundamentalmente a través de los partenariados temáticos donde la vivienda es uno de los temas principales, la mejora de la coordinación de los instrumentos y las iniciativas existentes de la Comisión Europea y una mejor coordinación de la cooperación institucional y la gobernanza multinivel en temas urbanos: Gobernanza de la Agenda Urbana de la UE.

En la Agenda Territorial de la Unión europea 2020 se pone de manifiesto la diversidad demográfica y social, sobre todo en regiones periféricas y rurales donde es necesario la coordinación territorial de las políticas, especialmente en temas como la energía, el clima, la gestión del agua, agricultura, vivienda, turismo y transporte.

La lista inicial para la Agenda urbana incluye doce temas prioritarios: empleo y competencias en la economía local, pobreza urbana, vivienda, inclusión de migrantes y refugiados, uso sostenible del suelo y solicitudes basadas en la naturaleza, economía circular, adaptación al clima, transición energética, movilidad urbana, calidad del aire, transición digital y contratación pública innovadora y responsable.

Figura 2.2

### Principales temas tratados por la Agenda Urbana Europea 2016.



Fuente: Revista Panorama, número 58. Comisión Europea

En lo referente a la vivienda, los objetivos que se marcan en la agenda es la atención a la vivienda pública asequible y de buena calidad. Los estados miembros piden a la Comisión Europea la proporción de asistencia técnica básica a partir del 1 de enero de 2017.

Para finalizar, decir que la Unión Europea no tiene competencias directas sobre la política de vivienda, ahora bien, en el Consejo Europeo de Lisboa, desarrollado en marzo de 2000, los jefes de Estado de la Unión Europea



adoptaron la Estrategia de Lisboa, refrendada posteriormente en el Consejo Europeo de Niza, en diciembre de 2000. Entre otras cosas se estableció la elaboración de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIn) como medio para que los Estados miembros trasladaran los objetivos comunes a las políticas nacionales. Entre los trabajos desarrollados en el marco de esta Estrategia, la vivienda ha estado presente constantemente.

La Comisión Europea trabaja sobre los temas urbanos a través de varias Direcciones Generales y servicios (existiendo un grupo Interservicios sobre *Urban Development*), aunque la DG más directamente relacionada es la DG REGIO (Dirección General de Política Regional y Urbana), en cuyo Portal sobre Temas Urbanos pueden consultarse sus principales iniciativas. Por su parte, en el Parlamento Europeo destacan las actividades e iniciativas llevadas a cabo por el *Urban Intergroup* y el Comité REGI.

Figura 2.3

### Marco internacional y europeo. Convenios, acuerdos y declaraciones

#### 1. Derecho a la vivienda en el marco de derechos fundamentales

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art 25.1)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art.11). Interpretado en Observaciones Generales.
- Programa ONU-HABITAT de Asentamientos Humanos: Agenda Urbana Habitat III, 2016.
- Carta Social Europea Revisada. (Art.31) Entrada en vigor 1 julio 1999.
- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009)
- Convenio Europeo de Derechos Humanos. 1953

#### 2. El desarrollo específico de Derecho a la Vivienda

- Carta Europea de Vivienda
- Carta Europea de salvaguarda de los Derechos Humanos en la ciudad

#### 3. Vivienda y desarrollo urbano

- Agenda Territorial de la Unión Europea 2020
- Carta de Leipzig (2007)
- Declaración de Toledo (2010)
- Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
- Informe del Parlamento europeo sobre vivienda y política regional (29 marzo 2007)
- Pacto de Ámsterdam – Agenda Urbana Europea (2016).

Fuente: Elaboración propia

## 2.2. Marco competencial sobre la vivienda en España

La legislación sobre vivienda se desarrolla, en parte, muy vinculada a la política económica, que también está determinada por la situación política del país. La evolución normativa ha generado un entramado legislativo nada

sencillo que presenta, en no pocas ocasiones, superposición de fechas y/o de disposiciones.

### ***Antecedentes, la normativa anterior a la Constitución de 1978: de las Casas Baratas a las VPO***

En el contexto español, las primeras intervenciones estatales en materia de vivienda fueron motivadas por las necesidades de las clases obreras, así surgieron una serie de leyes como la Ley de Casas Baratas de 1911, el Real Decreto-Ley de 29 de julio de 1925, de Casas Económicas, la Ley Salmón o la Ley de 31 de diciembre de 1946, de Arrendamientos Urbanos.

A partir de 1954 se produce un giro importante en el contexto económico español. Se reciben las primeras ayudas que permiten reequipar el sector industrial. En este periodo se crea el Ministerio de la Vivienda y se incorpora la iniciativa privada a la construcción de viviendas. Más concretamente el Ministerio de Vivienda de España fue creado tras la aprobación de la Ley de Suelo de 1957, como Departamento encargado de llevar a cabo la acción administrativa en materia de vivienda, arquitectura y urbanismo, agrupando diversos organismos existentes: Dirección General de Regiones Devastadas, Dirección General de Arquitectura y Urbanismo e Instituto Nacional de Vivienda y asumiendo competencias que anteriormente dependían del Ministerio de Gobernación. Fue suprimido en 1975.

La Ley de 15 julio de 1954 de Renta Limitada, estableció la nueva categoría de viviendas y creó el Consejo Nacional de la Vivienda, al que correspondía la dirección de la política general de vivienda. Esta normativa intentaba sistematizar todo el régimen de ayudas oficiales en materia de vivienda y sentaba en buena medida las bases de la política de ayudas de vivienda que se desarrolló hasta 1975. A través de la Ley de 14 de mayo de 1954 se encargó al Instituto Nacional de la Vivienda la ordenación, financiación y dirección de un amplio plan de viviendas de "tipo social", con el objetivo de sanear las zonas suburbanas de las grandes capitales y zonas industriales.

Desde la Ley de 19 de abril de 1939, que, además de establecer el régimen para viviendas de renta reducida, creaba el Instituto Nacional de la Vivienda, se suceden varios Planes de Vivienda formulados por este organismo 1944-1954, 1955-1960, 1961-1976, en este último, el Ministerio de Vivienda fue autorizado para el desarrollo y ejecución del mismo.

Coincidiendo con los primeros años de vigencia del Plan Nacional de Vivienda 1961-1976 se sanciona un nuevo régimen de protección pública a la vivienda. El Decreto 2131/1963, de 24 de julio, aprueba el Texto Refundido de la Legislación sobre Viviendas de Protección Oficial, reglamentada cinco años más tarde por el Decreto 2114/1968, de 24 de julio.

La tenencia de una vivienda puede adoptar varias formas, ya sea alquiler público o privado, viviendas en cooperativa, arrendamiento, ocupación por el mismo propietario, etc.

Al inicio de la etapa democrática se apuesta por un nuevo enfoque de la política habitacional, tratando de combinar las ayudas a los promotores con



la vista puesta en el usuario de las viviendas. A la sazón, se aprueba el Real Decreto- Ley 12/1976, de 30 de julio, que establece el nuevo sistema de Viviendas Sociales. Posteriormente se dictaron nuevas disposiciones que no tuvieron el desarrollo esperado por la gran crisis económica y política que estaba sufriendo el país.

Ante la lentitud del desarrollo del Plan, la escasez de recursos financieros, la abrumadora legislación existente y la ausencia de un plan con suficiente horizonte temporal, se produjo un replanteamiento de la política de vivienda que quedó plasmada en el Decreto-Ley 31/78, de 31 de octubre, desarrollado por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, cuyo principal mérito fue la unificación del concepto de vivienda de protección oficial y la simplificación de los trámites administrativos. Se ha de destacar la importancia de ambos instrumentos, ya que con ellos se inició una nueva etapa en las actuaciones de protección en materia de vivienda por parte de los poderes públicos que pretendían instrumentar una política basada en la ayuda a las personas y no a la "piedra". Además, se encuentran vigentes hasta la fecha y representan la normativa estatal sustantiva en lo referente a vivienda.

El Real Decreto-Ley 31/1978 estableció la unificación de las diferentes categorías de viviendas que subsistían, denominadas desde entonces como Viviendas de Protección Oficial. El decreto definió los aspectos más relevantes, que serían desarrollados más tarde por la correspondiente normativa. En tal sentido, sus disposiciones se refieren al ámbito de aplicación, promotores, propietarios, entidades financieras, ayuda económica personal, beneficios, régimen de disfrute e infracciones y determina que el régimen legal de protección durará treinta años a partir de su calificación. El Real Decreto 3148/1978, derogó las disposiciones opuestas a lo previsto en el nuevo texto normativo, mientras que las materias no reguladas se siguen aplicando las normas establecidas en la legislación de viviendas de protección oficial del 76 y 78.

### **La Constitución Española de 1978.**

#### **El artículo 47: derecho a una vivienda digna**

Con la aprobación del artículo 47 de la Constitución Española (CE) de 1978 se logró, por primera vez en España el reconocimiento constitucional del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. La norma determina que los poderes públicos habrán de promover las condiciones para hacer efectivo el derecho y tal disposición ha de materializarse en la elaboración de políticas que establezcan las medidas pertinentes para el acceso a la vivienda. La verdadera obligación impuesta por el artículo 47 CE es la articulación de prestaciones administrativas que proporcionen a los interesados las condiciones para acceder a la vivienda y, de esta forma, hacer efectivo el derecho.

Hasta el momento, la consideración de la vivienda se vincula al derecho de propiedad privada. Es con el Estado social de Derecho y la afirmación de la dimensión social de la propiedad cuando la vivienda se empieza a incluir

entre los derechos sociales, adquiriendo entonces una dimensión pública inexistente anteriormente. Así el artículo 47 (configurado en la Carta Magna vigente) de La Constitución española de 1978 dice:

*“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”*

Se podría hablar de tres sectores bien diferenciados entre los titulares del derecho. El primero de ellos está compuesto por personas con ingresos relativamente suficientes o altos que recurren directamente al mercado y hacen realidad el derecho garantizado por el artículo 47 de la Constitución, sin requerir para ello de la intervención de la Administración Pública. El segundo sector, mayoritario si cabe, lo conforman aquellos que por carecer de los ingresos económicos suficientes demandan la acción de los poderes públicos para acceder y disfrutar de una vivienda. Son los que necesitan un tratamiento diferenciado que se instrumentaliza a través de los proyectos de apoyo financiero. Y, en último término, se debe considerar a un tercer sector constituido por españoles afectados por graves problemas de infravivienda y de marginalidad social, escaso nivel de renta, o bien problemas específicos de integración social. Estos son los que precisan de una política de prestaciones directas, de servicio público o de operaciones especiales para hacer efectivo lo dispuesto por el artículo 47 de la CE, ya que no tienen capacidad para acceder a ella a través del mercado, o requieren de ofertas singulares.

Los artículos 149.1.11 CE y 149.1.13 CE permiten al Estado intervenir en las políticas de vivienda. De hecho, respaldado por estas disposiciones, elabora los Planes Estatales que resultan ser la normativa básica de financiación en la materia. En los Planes se definen las actuaciones protegibles mínimas y sus límites, los mecanismos de financiación cualificada y su regulación, los beneficiarios de las actuaciones protegibles y los requisitos que estos han de cumplir para acceder a la financiación cualificada; asimismo, se determina el precio básico a nivel nacional y la cuantía mínima de las ayudas establecidas, entre otras medidas.

La Constitución Española establece, que las Comunidades Autónomas pueden ejercer atribuciones en materia de vivienda, a través del artículo 148.1.3 CE:

*“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...] 3ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.”*



Figura 2.4

### Legislación relevante del Estado en materia de vivienda

#### 1. Normativa estatal en materia de Vivienda Protegida

- Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, texto refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre.
- Orden de 4 de mayo de 1970 por la que se modifican las Ordenanzas Provisionales de Viviendas de Protección Oficial, aprobadas por la Orden de 20 de mayo de 1969.
- Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial.
- Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda.
- Orden de 19 de enero de 1979 por la que se regula el cambio de régimen normativo de viviendas de protección oficial al amparo de lo dispuesto en las normas transitorias del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre.

#### 2. Normativa en materia de edificación y vivienda

- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
- Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.
- Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

#### 3. Normativa sobre régimen de tenencia y cooperativas

- Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.
- Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.
- Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.
- Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.

#### 4. Normativa sobre urbanismo y vivienda

- Ley 8/2013, de 26 de junio de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas.
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

#### 5. Normativa sobre transparencia administrativa y normativa derivada de la crisis.

- Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.
- Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compra-venta y arrendamiento de viviendas.
- Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.
- Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.
- Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.
- Ley 24/2015, de 29 de junio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.
- Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo.

Fuente: Elaboración propia

Por tanto, las Comunidades Autónomas, en uso de estas atribuciones, han asumido la competencia sobre vivienda, de forma exclusiva, según lo determinan sus respectivos Estatutos, como luego veremos para el caso de Castilla y León.

Por otro lado, según el Tribunal Constitucional, les corresponde *“definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos”* así como *“...la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles... con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos”*. (Sentencia del Tribunal Constitucional –STC– 152/1988, de 20 de julio).

Tras la sanción de la Constitución de 1978, la consecuente transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y los resultados de la STC 152/88, de 20 de julio, se puede hablar de un sistema mixto de protección. El estado no puede elaborar una ley general y sustantiva sobre vivienda, pero la normativa estatal de viviendas de protección que se encontraba vigente antes de Constitución comprende el Derecho estatal supletorio donde hay vacío normativo autonómico (Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, que lo desarrolla; Decreto 2114/1968, de 24 de julio, Reglamento de Viviendas de Protección Oficial y el Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, texto refundido de la legislación de viviendas de protección oficial, en lo que no se oponga al Real Decreto 3148/1978).

### 2.3. La acción del Estado en materia de vivienda: Planes Estatales de Vivienda

En la práctica, la principal herramienta de la política de vivienda en España son los Planes Estatales de Vivienda, que constituyen la principal fuente de financiación, pero a la vez establecen el marco de programación a partir de definiciones y prioridades concretas que han ido evolucionando. Mostramos brevemente dicha evolución.

#### **Plan trienal 1981-1983**

A través del Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del Programa 1981-83 de Construcción de Viviendas de Protección Oficial, desarrollado por Orden de 13 de noviembre de 1980, se comenzó a utilizar la técnica planificadora para periodos de tiempo más reducidos que los desarrollados en la etapa preconstitucional. Antes de la aprobación del Plan se dictó el Real Decreto-Ley 12/1980, de 26 de septiembre, para impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo.



Esta norma creó el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV), que se convertiría en la figura básica de la política del sector durante la primera mitad de los años 80. El Plan trienal se impone como estrategia para superar problemas económicos, mediante la construcción de viviendas se pretendía luchar contra el desempleo y proporcionar subvenciones para los adquirentes de VPO. Para hacer frente a las necesidades financieras del Programa se requería la asistencia del Estado a través del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y de las dotaciones de las Entidades Oficiales de Crédito, como la aportación de fondos de las Entidades Privadas de Crédito. Se suscribieron Convenios con Entidades Financieras Públicas y Privadas para que subvencionasen con cargo a sus consignaciones presupuestarias el tipo de interés de los préstamos que las mismas concediesen para la financiación de las VPO de promoción privada (tipos de interés inferiores a los del mercado).

Durante este período se sancionó la Ley 2/1981, de regulación del mercado hipotecario, desarrollada por el Real Decreto 685/1982, de 17 de marzo, que constituyeron instrumentos capitales para la financiación de la vivienda, tanto pública como privada. Asimismo, se inició la diversificación de actuaciones protegibles introduciendo la figura de la rehabilitación de viviendas a través del Real Decreto 375/1982, de 12 de febrero y el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio.

La normativa estuvo motivada por el deterioro del patrimonio inmobiliario y la pérdida de calidad ambiental del espacio habitado, aunque los resultados en esta materia fueron más bien escasos. Se dispuso como objetivo la protección y financiación de rehabilitación de viviendas y su equipamiento, incluidas o no en áreas integradas, así como el régimen y funcionamiento de dichas áreas. Los resultados de los Planes de estos años fueron satisfactorios en lo que supuso la promoción pública de vivienda.

### **Plan cuatrienal 1984-1987**

Tras el fin del Plan 1981-1983, se aprobó el Real-Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, que instrumenta el Plan Cuatrienal de Viviendas de Protección Oficial 1984-1987. Tras el largo ciclo de crisis acaecido, en el año 1985 (ingreso de España en la UE) la economía española comienza una etapa de expansión y tal circunstancia repercute positivamente en el mercado de la vivienda, pues se produjo un crecimiento de la construcción. En aquellos momentos varios Estatutos de las Comunidades Autónomas habían sido aprobados y las competencias en vivienda fueron siendo asumidas por las mismas.

La financiación de las actuaciones podría hacerse mediante préstamos cualificados; subsidiación de los tipos de intereses y subvenciones personales a los adquirentes y usuarios y una vez más, el crédito oficial desarrolló en este periodo un importante papel. Por otro lado, se eliminó la tramitación de la ayuda económica personal debido a la experiencia negativa con la misma, pero se implementaron dos tipos de ayudas más personalizadas. Se trataba de la subvención personal a los adquirentes y la subsidiación de los

tipos de interés. Tras el Plan 1984-1987 se mejora la situación en materia de vivienda, la rehabilitación se dinamiza, la oferta comienza a reestructurarse a favor de la vivienda libre, pero sin embargo la política desarrollada presta muy poca atención al alquiler.

### **Plan 1987-1991**

En el periodo del Plan 1987-1991 se consolidó la etapa de expansión económica, favorecido por el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea. En cuanto al mercado de vivienda en particular, se produjo un incremento en la demanda debido a los cambios en la financiación. El exceso de la demanda provocó un aumento de precios sin precedentes, iniciándose en este momento uno de los llamados *booms* inmobiliarios que duraría hasta 1991. Diversos factores perjudicaron los efectos del programa, como la falta de financiación suficiente debido al escaso interés de las entidades financieras en comprometer recursos en esta materia. Asimismo, el excesivo costo del suelo dificultó la construcción de viviendas con precios que no superasen los límites establecidos para ser consideradas VPO y la falta de colaboración entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas también representaron obstáculos para el buen desarrollo del programa. Todo ello repercutió en la escasa construcción, incrementándose notablemente los problemas de acceso a la vivienda de la población con bajos ingresos e incluso los que poseían ingresos de nivel medio.

### **Plan 1992-1995**

El Plan de 1992-1995 partió de adoptar una serie de disposiciones para corregir el boom y facilitar el acceso a quienes no podían hacerlo en las condiciones que el mercado ofrecía. Se inauguró un nuevo modelo de política de vivienda en el que quedan integradas por vía de Convenio las distintas Comunidades Autónomas que ostentan la competencia en esta materia. Se planteó como objetivo la adecuación de la oferta y la demanda de vivienda; la atención especial a los demandantes de vivienda que accedían por primera vez a la propiedad; el fomento de la oferta de viviendas en alquiler a precios moderados como alternativa deseable para un amplio espectro de demandantes de vivienda y la coordinación de las actuaciones entre las Administraciones públicas para que las medidas que se adoptaron fueran operativas. En esta etapa se dictan varias normas que afectan directamente a los componentes del mercado residencial. De forma que se aprobó el Real Decreto 1668/1991, de 15 de noviembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo con destino preferente a viviendas de protección oficial. Se creó una nueva figura de apoyo fiscal para las personas que vivían en alquiler a través de la Ley 18/1991, de 6 de junio, sobre el IRPF. Además, se reformó la normativa de Arrendamientos Urbanos que constituían un elemento necesario para mejorar el parque de viviendas en alquiler.

Se aprobó el Real Decreto 1512/1992, de 14 de diciembre, por el que se regula la Comisión General para la Vivienda y la Edificación. Esta circunstan-



cia merece ser destacada teniendo en cuenta que la función principal de la aludida figura es el control de calidad de la edificación, lo que contribuye a dar seguridad y lograr la adecuación de las viviendas a las necesidades e intereses de sus ocupantes.

A pesar de mejoras, la accesibilidad a la vivienda se mantuvo como un problema y se abandonan los centros urbanos hacia la periferia.

### **Plan 1996-1999**

El Plan de 1996-1999, se enfrentó a las dificultades del plan anterior por lo que se decidió prolongar la vigencia del Plan 1992-1995 con ciertas modificaciones. Estas tendían a mejorar la eficacia social de las actuaciones, especialmente, los mecanismos de apoyo a la vivienda en alquiler, a la rehabilitación y al desarrollo de suelo destinado preferentemente a viviendas protegidas. El Plan tuvo una vigencia corta, siendo derogado en 1998.

### **Plan 1998-2001**

El Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo, entró en vigor el 27 de junio de 1998 y sustituyó al anterior plan, que no llegó a completar el periodo para el cual fue aprobado.

A partir de 1996 se inició una etapa de recuperación de la economía española que se consolidó en los años siguientes. Se produjo un incremento en la creación de empleo, así como en la demanda de viviendas, especialmente a partir de 1998. A su vez, esto significó el aumento de los precios de las construcciones y la inclinación de los promotores del sector hacia las viviendas libres. La Unión Europea exigía a España el cumplimiento de los criterios de convergencia para el ingreso en la Unión Económica y Monetaria.

Entre los objetivos se plantearon mejorar la estructura del mercado residencial facilitando a las familias con ingresos medios y bajos el acceso a la primera vivienda en propiedad; aumentando la oferta de alquiler; estimulando la actividad rehabilitadora del parque existente y propiciando la generación de suelo urbanizado con repercusiones moderadas en el precio final de nuevas viviendas, a fin de anticipar y reforzar los efectos de la recientemente aprobada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

En cuanto a los regímenes de protección, desapareció la distinción entre especial y general -en la vivienda protegida- y se establece una nueva separación. Por un lado, las viviendas calificadas de protección oficial al amparo del Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, y normas de desarrollo, excepto las de promoción pública y, por otro, las demás viviendas con protección pública calificadas o declaradas como protegidas a los efectos del Real Decreto 1186/98, según la normativa propia de las Comunidades Autónomas.

Cabe destacar que dentro de este periodo se promulgó la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. El Plan fue modificado por

el Real decreto 115/2001, de 9 de febrero, que introdujo medidas complementarias de apoyo a la adquisición de viviendas y estableció y desarrolló la ayuda estatal directa a la entrada a la primera vivienda.

Supusieron una alternativa aplicable a quienes se acogiesen al sistema específico de ayudas para el primer acceso a la vivienda en propiedad, como fórmula alternativa al sistema vigente de ayudas estatales. Los resultados de este Plan fueron bastante negativos, no se alcanzaron los objetivos de vivienda protegida por no ser un tipo de construcción atractiva para el sector privado y se exigía una mayor promoción de vivienda protegida destinada para alquiler.

### **Plan 2002-2005**

El Plan 2002-2005 se caracterizó por las buenas condiciones de la economía, que supuso mayor empleo y poder adquisitivo de las familias, sumado a los favorables tipos de interés de los préstamos hipotecarios, que provocaron un fuerte empuje de la demanda y, por tanto, culminó en un previsible incremento de los precios. Se aumenta el mercado de la vivienda libre con el consecuente retroceso de la vivienda protegida ocasionando de nuevo el problema de acceso a una vivienda a un sector de la población joven o con menos recursos. El Plan tuvo en cuenta la diversidad de situaciones y estableció ayudas especiales para jóvenes hasta 35 años, unidades familiares incompletas o con personas con minusvalías o personas mayores de 65. También se ha de resaltar la aprobación de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal. Por otro lado, el cambio de gobierno de 2004 produce modificaciones normativas, se crea la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES) y el Ministerio de Vivienda (Real Decreto 553/2004, de 17 de abril) cuyas principales actuaciones serán la Ley de Suelo de 2007, la Renta Básica de Emancipación, la campaña KeliFinder, la Sociedad Pública de alquiler y los dos futuros planes estatales de vivienda (2005-2009 y 2009-2012) como luego veremos.

Posteriormente, se aprobó el Real Decreto 1721/2004, denominado Plan de Choque de Vivienda. El mismo introdujo nuevas actuaciones protegidas encaminadas a favorecer el acceso a la vivienda en forma de alquiler y subió el precio básico nacional de las viviendas protegidas. El 8 de abril de 2005, se autorizó la creación de la Sociedad Pública de Alquiler (SPA). Esta entidad surge con el objetivo de fomentar el arrendamiento del importante parque de viviendas vacías existente en España mediante la reducción de costes de transacción en la tramitación de los contratos y el refuerzo en la seguridad jurídica de los arrendadores. Pero lo que caracterizó el Plan de 2002-2005 fue el auge inmobiliario y el problema de accesibilidad.

### **Plan 2005-2008**

El aumento de la construcción residencial originó un parque inmobiliario en el que destacan las viviendas vacías sumado a una especulación que complicó las condiciones del sector, por lo que se crea una alarma social donde



el Plan Estatal de 2005-2008 intenta poner soluciones. El Plan giró alrededor de los siguientes ejes: ampliar el peso de la vivienda protegida en los mercados dirigida a las personas con problemas para acceder al mercado libre; obtener un mayor equilibrio entre las formas de tenencia, alquiler y propiedad; impulsar las actuaciones en materia de suelo edificable destinado preferentemente a viviendas protegidas y prestar atención específica a los colectivos con mayores dificultades en el acceso a una vivienda, como los jóvenes; las familias numerosas y las monoparentales; los mayores de 65 años; las personas con discapacidad y sus familias y las víctimas de la violencia de género y del terrorismo.

El fomento del arrendamiento fue uno de los principales objetivos del Plan pues, dicho mercado no ha logrado desarrollarse adecuadamente y España se mantiene como uno de los países con menores índices de viviendas en alquiler. Seguidamente, se aprobaron diversas normas relacionadas con la edificación y que contribuían a lograr la adecuación de las viviendas. En tal sentido también se aprobó el Código Técnico de la Edificación, con el objetivo de mejorar la calidad de la edificación y promover la innovación y la sostenibilidad en la construcción. Asimismo, se creó el Consejo para la Sostenibilidad, Innovación y Calidad de la Edificación y, por último, se aprobó el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, así como de los proyectos y de los edificios terminados. También se dictó el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regulaba la Renta Básica de Emancipación de los jóvenes. Se trata de un apoyo económico para el pago del alquiler de la vivienda que constituye el domicilio habitual y permanente del solicitante, en las condiciones y requisitos que establece la mencionada normativa. El Plan llega a su fin en una gran crisis financiera.

### **Plan 2009-2012**

El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 se aprobó en especiales circunstancias. Por un lado, persistían las dificultades de acceso a la vivienda para un sector de la población, como consecuencia del largo período de alzas de precios que se ha vivido desde 1996 hasta 2007. Y por otra parte el duro escenario económico, en el que se evidencia la disminución de la demanda y de la oferta de viviendas.

En este contexto destacar la necesidad de que toda actividad económica se desarrollase en un marco de sostenibilidad y eficiencia; es el primer plan que incorpora la Rehabilitación entre sus prioridades y en su título. Para responder a los requerimientos de la población se deben utilizar las viviendas ya existentes, sin olvidar la importancia de mantener la producción suficiente para cubrir las carencias habitacionales.

El derecho a protección se amplió a más sectores que las unidades familiares con ingresos mínimos: jóvenes, personas mayores de 65, víctimas de terrorismo, afectados por situaciones catastróficas, etc. Las ayudas financieras consistían en los subsidios de préstamos convenidos; la ayuda estatal directa a la entrada (AEDE) y las subvenciones.

Se incorporó la participación de los Ayuntamientos para financiar actuaciones protegidas en áreas de urbanización prioritaria de suelo; áreas de rehabilitación integral y áreas de renovación urbana. También se concedieron ayudas para la erradicación del chabolismo; la promoción de alojamientos para colectivos especialmente vulnerables u otros colectivos específicos en suelo de titularidad municipal. El Plan constaba de 6 ejes básicos: la Promoción de Viviendas Protegidas; las Ayudas a Demandantes de Vivienda; las Áreas de Rehabilitación Integral y Renovación Urbana; las Ayudas RENOVE; las Ayudas para Adquisición y Urbanización de Suelo para Vivienda Protegida y las Ayudas a Instrumentos de Información y Gestión del Plan.

La crisis económica y la baja efectividad y competencias del Ministerio de Vivienda obligó al gobierno a eliminar este ministerio en el año 2010, para ser reconvertido en una Secretaria de Estado Dependiente del Ministerio de Fomento.

La Política del Ministerio de Fomento que se sigue desde que finalizara el Plan 2009-2012 gira en torno a la cohesión social y territorial, la competitividad económica y la sostenibilidad, que se plasman en 4 líneas estratégicas:

- ◆ La orientación de la política de infraestructuras, transporte y vivienda al servicio del crecimiento económico y la generación de empleo, lo que afecta a prácticamente todas las actuaciones relacionadas con la vivienda y, de forma destacada, a la orientación dada al nuevo Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.
- ◆ La garantía de la cohesión territorial y el equilibrio entre comunidades autónomas, lo que afecta a los criterios que se aplican a las actuaciones inversoras y a las ayudas.
- ◆ La eficiencia en la gestión pública que pasa por la simplificación y la mejora de la coordinación interadministrativa.
- ◆ La calidad de los servicios públicos prestados por el ministerio y sus entidades dependientes.

A partir de estos principios y líneas estratégicas, los ejes principales en los que se estructuró la política de vivienda son: la rehabilitación; el acceso a la vivienda en alquiler; la calidad y la sostenibilidad de la edificación y del suelo en general; la rehabilitación del patrimonio arquitectónico; la puesta en valor del stock de viviendas usadas vacías y la movilización del stock de vivienda nueva; y la reconversión y reactivación del sector de la construcción. A estos ejes de carácter sustantivo se añaden otros dos procedimentales, como son: el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación con otras administraciones y con los agentes sociales; y la introducción de un modelo de gestión más eficiente y transparente.

### ***El último Plan Estatal de vivienda vigente, 2013-2016, y el borrador del Plan 2018-2021***

El Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 (que se ha pro-



rogado al año 2017) se aprueba dentro de un escenario donde persisten las dificultades de acceso a la vivienda para un sector de la población y donde sigue siendo evidente la falta de oferta, aunque haya un pequeño despunte en la demanda de vivienda.

Tras un largo periodo de construcción de vivienda se ha generado un significativo stock de vivienda acabada, nueva y sin vender (en torno a 680.000 viviendas) que contrasta con las dificultades de varios sectores de la población para acceder a una vivienda, por la precariedad y debilidad del trabajo, a lo que se le une la restricción de la financiación de las entidades de crédito. En paralelo, el mercado del alquiler de vivienda en España es muy débil, sobre todo comparado con el de los países de nuestro entorno. En este contexto, el Plan se orienta a abordar dicha problemática acotando las ayudas a los fines que se consideran prioritarios activando el sector de la construcción a través de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas contribuyendo a la creación de un mercado del alquiler más amplio.

En definitiva los objetivos del Plan 2013-2016 se pueden sintetizar cinco grandes temas:

- ◆ Adaptar el sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la escasez de recursos disponibles concentrados en dos ejes: fomento al alquiler y fomento de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
- ◆ Contribuir a que los deudores hipotecarios puedan adquirir una vivienda protegida y hacer frente a las obligaciones de sus préstamos hipotecarios.
- ◆ Reforzar la cooperación y coordinación administrativa fomentando una corresponsabilidad en la financiación y en la gestión.
- ◆ Mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal, de su adecuación para la recogida de residuos y de su debida conservación.
- ◆ Contribuir a la reactivación del sector inmobiliario desde el fomento al alquiler y el apoyo a la rehabilitación de edificios y regeneración urbana.

A su vez, el Plan contempla 7 programas, como resultado de los principales propósitos marcados por el Ministerio de Fomento:

- ◆ **Programa 1** – Subsidiación de préstamos convenidos: Mantenimiento de las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos regulados en los planes estatales de vivienda anteriores que cumplan con el ordenamiento vigente en la materia.
- ◆ **Programa 2** – Ayudas al alquiler de viviendas: Su objetivo es facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos.
- ◆ **Programa 3** – Fomento del parque público de vivienda en alquiler: El objeto de este programa es el fomento de la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública.

- ◆ **Programa 4** – Fomento de la rehabilitación edificatoria: Este programa tiene por objeto la financiación de la ejecución de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en las instalaciones fijas y equipamiento propio, en los elementos y espacios privativos comunes, de los edificios de tipología residencial colectiva, que cumplan una serie de requisitos.
- ◆ **Programa 5** – Fomento de la regeneración y renovación urbanas: Este programa tiene por objeto la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados. Su finalidad es mejorar los tejidos residenciales, y recuperar funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales.
- ◆ **Programa 6** – Apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios: El objeto de este programa es el impulso a la implantación y generalización de un Informe de evaluación de los edificios que incluya el análisis de las condiciones de accesibilidad, eficiencia energética, y estado de conservación de los mismos.
- ◆ **Programa 7** – Fomento de las ciudades sostenibles y competitivas: El objeto de este programa es la financiación de la ejecución de proyectos de especial trascendencia, basados en las líneas estratégicas temáticas siguientes: Mejora de barrios, Centros y cascos históricos, Renovación de áreas funcionalmente obsoletas, Renovación de áreas para la sustitución de infravivienda, Eco barrios y Zonas turísticas.
- ◆ **Programa 8** – Apoyo a la implantación y gestión del Plan.

Siguiendo la misma línea, el Plan Estatal de Vivienda previsto para 2018-2021 que aún es un borrador tiene como objetivo las subvenciones a la vivienda, sobre todo enfocado a colectivos con menos recursos y más vulnerables. El Plan le dará relevancia al alquiler, mostrará atención a las personas que se encuentren en situación de desahucio de su vivienda habitual e impulsará las ayudas a la rehabilitación edificatoria y a la regeneración y renovación urbana y rural, con especial incidencia en la eficiencia energética y la accesibilidad. Las medidas que se van a incorporar en los próximos meses tienen como objetivo ayudar a las personas (en especial, a los jóvenes y mayores) y dar subvenciones para la compra o el alquiler de viviendas.



Los Programas previstos son:

Figura 2.5

### Programas del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (borrador)

#### Subsidiación

1. Programa de subsidiación de préstamos convenidos

#### Alquiler

2. Programa de ayuda al alquiler de vivienda
3. Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler
4. Programa de ayuda a las personas que se encuentren en situación de desahucio de su vivienda habitual.

#### Rehabilitación

5. Programa de fomento de mejora de la eficiencia energética en viviendas
6. Programa de fomento de la conservación y mejora de la accesibilidad en viviendas
7. Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural

#### Jóvenes

8. Programa de ayuda a los jóvenes

#### Mayores

9. Programa de viviendas para personas mayores
10. Programa de ayudas para personas mayores

Fuente: Borrador Plan Estatal de Vivienda 2018-2021

### **Normativa complementaria del Estado: suelo, urbanismo y edificación**

La importancia del suelo es un elemento clave en las actuaciones de vivienda tanto estatales como autonómicas. A la fecha se encuentra vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, derogando el anterior texto refundido de la Ley de Suelo (RDL 2/2008) que entró en vigor en un momento en que se producía un cambio de perfil del ciclo de la vivienda, siendo objetivo claro racionalizar los procesos de urbanización. Defendía el uso adecuado de los recursos naturales, atendiendo al interés general e impulsando la construcción de más viviendas protegidas. Destacar la medida adoptada en relación a reserva de suelo residencial para la vivienda protegida. De hecho, se impuso a los promotores en las operaciones de transformación urbanística “la significativa obligación” de entregar el 30% de suelo a la Administración que habrá de ser destinado a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, independiente al título jurídico con el que se habita la vivienda, ya sea en propiedad, alquiler o concesión administrativa.

Por otro lado, respecto a la vivienda en su aspecto de producto edificatorio o constructivo se ha de considerar que, tanto para los intereses públicos como privados, la misma debe reunir unas garantías de seguridad, que ha derivado en una legislación específica de carácter eminentemente técnico. En 1999 se aprueba la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, cuyo objetivo es regular los aspectos esenciales del proceso de la edificación, esta-

bleciendo las obligaciones y responsabilidades de los agentes intervinientes, como el promotor, el proyectista, el constructor, el director de obra, el director de ejecución de la obra, las entidades y los laboratorios de control de calidad de la edificación, los suministradores de productos y los propietarios y usuarios. Las garantías necesarias para el adecuado desarrollo de la construcción se terminarán de implantar una vez que se apruebe el Código Técnico de la Edificación, donde se regulan las exigencias de calidad que deben satisfacer los edificios, incluidas sus instalaciones, para cumplir con los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad. Mediante este Código se armoniza la reglamentación nacional con las disposiciones de la Unión Europea vigentes en la materia.

En el siguiente cuadro se muestra de la variedad de disposiciones que realiza el Estado en materia de vivienda son las siguientes Resoluciones Ministeriales y Decretos.

Figura 2.6

#### Normativa complementaria del Estado en materia de vivienda

- Resolución de 21 de abril de 2014, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de abril de 2014, por el que se revisan y modifican los tipos de interés efectivos anuales vigentes para los préstamos cualificados o convenidos concedidos en el marco de los programas 1994 del Plan de Vivienda 1992-1995, el programa 1996 del Plan de Vivienda 1996-1999, Plan de Vivienda 2002-2005 y Plan de Vivienda 2005-2008.
- Resolución de 6 de abril de 2015, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 2015, por el que se revisan y modifican los tipos de interés efectivos anuales vigentes para los préstamos cualificados o convenidos concedidos en el marco del programa 1997 del Plan de Vivienda 1996-1999, Plan de Vivienda 2002-2005 y Plan de Vivienda 2005-2008.
- Resolución de 2 de marzo de 2016, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de febrero de 2016, por el que se revisan y modifican los tipos de interés efectivos anuales vigentes para los préstamos cualificados o convenidos concedidos en el marco de los programas 1995 del Plan de Vivienda 1992-1995, el programa 1998 del Plan de Vivienda 1996-1999, Plan de Vivienda 1998-2001, Plan de Vivienda 2002-2005 y Plan de Vivienda 2005-2008.
- Resolución de 28 de abril de 2017, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de marzo de 2017, por el que se revisan y modifican los tipos de interés efectivos anuales vigentes para los préstamos cualificados o convenidos concedidos en el marco del programa 1996 del Plan de Vivienda 1996-1999, Plan de Vivienda 2002-2005 y Plan de Vivienda 2005-2008.
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad [Inclusión parcial].
- Orden FOM/2252/2014, de 28 de noviembre, por la que se determina la efectividad de las líneas de ayuda previstas en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016.

Fuente: Elaboración propia



**Estrategias para  
el impulso de un nuevo  
modelo de política de  
vivienda en Castilla y León**

## **CAPÍTULO 3**

# **Legislación y política de vivienda en Castilla y León**





## 3. LEGISLACIÓN Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN CASTILLA Y LEÓN

### 3.1. La vivienda en el Estatuto de Autonomía

Las competencias en materia de vivienda han sido asumidas de forma exclusiva por las Comunidades Autónomas. Por tanto, las mismas pueden elaborar su propia normativa en materia de vivienda y ordenación del territorio; definir y desarrollar una política de vivienda, con cargo a sus propios recursos; programar, ejecutar y controlar las promociones públicas; administrar su patrimonio residencial; y controlar y gestionar la financiación cualificada de las actuaciones de viviendas protegidas, rehabilitaciones o urbanización del suelo, etc. La labor normativa autonómica es considerada importante y variada. Tal es así que existen normas complementarias y de gestión de los Planes Estatales; creación de nuevas formas de viviendas protegidas; otras con rango de Ley, así como una gran variedad de normativa de carácter reglamentario.

En base a los artículos 149.1 y 149.13 de la Constitución Española se ha logrado que las instituciones estatales elaboren las políticas sobre vivienda y que las Comunidades Autónomas las apliquen, sin perjuicio de que estas mismas también desarrollaran sus propios planes.

La ejecución de la normativa estatal por parte de las administraciones autonómicas se apoya en dos tipos de Convenios que suscribe el Ministerio de Fomento. Por un lado, lo hace con las entidades de crédito y, por otro, con las Administraciones autonómicas, exceptuando al País Vasco y Navarra. Se trata de instrumentos que son considerados la piedra angular del sistema normativo nacido de los Planes Estatales de vivienda y suelo. Otros convenios ya son firmados en las Comunidades Autónomas donde deben estar reflejadas el número de actuaciones protegidas financiables durante la vigencia del convenio; los compromisos presupuestarios a asumir, en su caso, por parte de cada Administración respecto de las modalidades de actuaciones protegidas que se acuerde cofinanciar; los mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de los objetivos, y de comunicación e información entre ambas Administraciones. También ha de asumir los

compromisos de gestión del Plan, expresando los instrumentos y medidas a adoptar por parte de cada Administración para su ejecución, y las subvenciones que se deriven de esta actividad como la creación y mantenimiento de ventanillas únicas de vivienda, oficinas de rehabilitación, registro de demandantes, etc.

En la actualidad la política de vivienda de cada Comunidad Autónoma tiene su propia dinámica, sin embargo, se pueden distinguir dos etapas en el desarrollo de las mismas. La primera comienza con el traspaso de competencias en la materia a las CCAA (Art. 148.1.3 de la CE) y finaliza con la STC 152/1988, de 20 de julio. Antes de la Sentencia de 1988 las comunidades solo gestionaban las políticas sin participar en la definición de las mismas. Con la publicación de la STC 152/1988 se refuerzan las competencias estatales y se advierte sobre la necesidad de coordinar las actuaciones de protección de la promoción y adquisición de viviendas entre las CCAA y el Estado. Esta Sentencia dará lugar a la concertación de las políticas de vivienda del Estado y las de la mayoría de las Comunidades Autónomas a través de los dos instrumentos jurídicos, las Conferencias Sectoriales de Vivienda y los Convenios entre el Estado y cada Comunidad Autónoma.

No obstante, recordar que la normativa estatal de protección que ya estaba vigente antes de que se produjese la transferencia de competencias a las comunidades sigue constituyendo el derecho estatal supletorio para cubrir los supuestos de vacío normativo autonómico en la materia.

Castilla y León ha asumido las competencias exclusivas en materia de vivienda en los términos del artículo 70.1.6 del Estatuto de Autonomía reformado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.

Además, la reforma estatutaria ha introducido disposiciones referidas exclusivamente al derecho a la vivienda. En tal, el sentido Capítulo IV sobre Principios Rectores de las Políticas Públicas de Castilla y León, en su artículo 16 dice:

*“Los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos:*

*“... 12. La plena integración de los jóvenes en la vida pública y en la sociedad, facilitando su autonomía, en especial mediante el acceso a la formación, al empleo y a la vivienda”.*

*“... 14. El acceso en condiciones de igualdad de todos los castellanos y leoneses a una vivienda digna mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los grupos sociales en desventaja”.*

En cuanto a la normativa específica, aplicable en la Comunidad castellana, es el Decreto 64/2009, de 24 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de desarrollo y aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009.



Este nuevo instrumento se aprobó con el objetivo de realizar las adaptaciones necesarias al Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 y de recoger las novedades que resultan del Decreto 55/2008, de 24 de julio, por el que se regulaba la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda de precio limitado para familias en Castilla y León y la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, por la que se regula el procedimiento para la selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas en la señalada Comunidad, como luego veremos.

#### **3.2. Legislación autonómica en materia de vivienda.**

##### **La Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León**

Como ya hemos señalado anteriormente recordar que el artículo 70.1.6 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de vivienda, correspondiendo a la misma la capacidad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva y la de inspección. Por eso el objetivo de la Ley 9/2010 es garantizar el acceso de la vivienda para los castellanos y leoneses, estableciendo las bases para ello y que dicho objetivo no comprometa la calidad de vida de la población, estableciéndose las bases para lograr que las familias no dediquen más de una tercera parte de sus ingresos en el acceso a una vivienda protegida.

La Ley establece las bases para la determinación del valor del suelo en la promoción de viviendas de protección pública, así como las condiciones para que, en la promoción de vivienda protegida en los suelos destinados a ésta, se guarde un necesario equilibrio entre las diferentes tipologías de vivienda protegida para atender a la también diferente demanda de cada una de ellas. Todo ello guardando una estrecha relación con la legislación propia de urbanismo y ordenación del territorio.

La Ley da protagonismo al factor territorial regulando una nueva tipología de vivienda de protección pública en el medio rural con características propias y diferentes a la vivienda del medio urbano. También da protagonismo a las entidades locales haciéndolas participes de la política de vivienda, regulando los planes municipales de vivienda para municipios de más 20.000 habitantes y la financiación de actuaciones fundamentalmente de viviendas de protección pública, sobre suelos incluidos en los distintos patrimonios públicos de suelo. También prevé la posibilidad de planes de ámbito supra-municipal para aquellos municipios que, sin llegar a los 20.000 habitantes, necesiten de un instrumento propio en materia de vivienda. La Ley parte de unos principios que impregnan todo el texto normativo, dentro de los cuales debemos destacar el de la transparencia e igualdad en el acceso a una vivienda de protección pública; sin olvidar otros principios como el de la sostenibilidad, accesibilidad, habitabilidad y calidad de los edificios y viviendas.

Punto importante es la calidad de las viviendas y de los edificios con el fin de asegurar un nivel adecuado y suficiente de durabilidad, de accesibilidad y de eficiencia energética, que permitan mejorar las condiciones de confort de aquéllas, teniendo en cuenta el clima y materiales variados de la comunidad; así como el Libro del Edificio, herramienta de conservación del edificio y herramienta jurídica de los derechos de los usuarios finales de los edificios.

Se resalta la figura de la Inspección Técnica de los edificios, independientemente de su desarrollo reglamentario posterior.

De forma pormenorizada se regula la información que los promotores o los propietarios de las viviendas deben facilitar a los compradores o arrendatarios, exigiéndose un plus de información en el caso de que la vivienda a comprar, en primera o ulterior transmisión, o a alquilar sea una vivienda de protección pública. En este sentido, resulta fundamental conocer el precio máximo de venta o renta, los derechos y prerrogativas de la Administración y el conjunto de limitaciones y prohibiciones a la facultad de disponer que tiene la vivienda de protección pública.

El régimen de protección pública se regula de forma exhaustiva y detallada, concretándose las distintas formas de promoción de la vivienda protegida. Los requisitos para poder acceder a las viviendas de protección pública y la forma de acceder a la financiación de éstas. (Rango legal a la existencia de Registro Público de Demandantes de VP de Castilla y León). Otro de los temas que se establecen es la transmisión de viviendas de protección pública como los contratos de compraventa y arrendamiento, cambios de uso, etc. y la potestad de desahucio.

La Ley también centra parte de su articulado al fomento al alquiler y los incentivos que el programa del mismo nombre tiene para arrendatarios y arrendadores.

Por último, regula los órganos colegiados en materia de vivienda: Consejo de Vivienda de Castilla y León y Comisiones Territoriales de Vivienda en las distintas provincias de Castilla y León y el régimen sancionador en materia de vivienda.

Esta ley ha sido modificada en algunos de sus artículos por la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de medidas urgentes en materia de Vivienda (en vigor desde 21/12/2013). La última modificación es la Ley 7/2015, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias. (BOCyL nº251, de 31 de diciembre de 2015). Como respuesta a la situación de crisis y a sus consecuencias sobre el derecho a la vivienda, esta Ley modificó en buena medida el régimen legal de las viviendas de protección pública establecido en la Ley 9/2010, y aportó medidas específicas respecto a las viviendas de titularidad de las administraciones públicas y sus entidades dependientes. Asimismo, también incorporó medidas de carácter temporal y urgente.

La grave situación que atraviesan muchas persona, familias y empresas exige una respuesta por parte de la Administración en apoyo de las personas y familias más perjudicadas, de forma que se garantice al menos su más básico alojamiento. El estado abre el camino mediante el Real Decreto 233/2013,



de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, junto con la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, y la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. Esta Ley se complementa con la aprobación de un decreto por el que se regula el programa de fomento del alquiler y se concreta con “Bolsa de Alquiler para Jóvenes” y de la “Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler” (Decreto 100/2005 de 22 de diciembre).

A grandes rasgos, la Ley adopta una serie de medidas para facilitar la venta y arrendamiento de las viviendas de protección pública que ya están calificadas, así como promover la construcción de otras. El nuevo Plan Estatal centrado en el alquiler y la rehabilitación deja un vacío normativo y financiero respecto a la vivienda de protección, con esta ley se regulan con detalle las clases de vivienda de protección pública: vivienda de protección pública general, vivienda joven, vivienda de precio limitado para familias o vivienda de protección pública en el medio rural. En cuanto a la determinación de los precios, se habilita un mecanismo de ámbito autonómico en ausencia del estatal. Para el destino de las viviendas se articula un régimen legal que permita asegurar la pervivencia futura de las viviendas de protección pública.

Enfocando la lucha contra el desahucio la Administración posibilita una moratoria en el pago de las cuotas o de la renta mensual o, lo que es lo mismo, una opción de reestructuración de la deuda guardando relación con la situación económica y laboral de los ocupantes. Para las personas en riesgo de exclusión social se reservan un cierto número de viviendas desocupadas que será valorado por los servicios sociales de cada ciudad.

En cuanto a las viviendas promovidas por la Administración de la Comunidad aún sin adjudicar o en proceso de construcción, esta Ley responde a las numerosas peticiones recibidas desde múltiples instancias sociales para proceder sin demora a una sustancial rebaja de sus precios máximos de venta o alquiler, con el fin de facilitar el acceso a las mismas de sectores más amplios de la población.

También se aportan una serie de medidas de carácter temporal, orientadas a proporcionar una solución urgente a la acumulación de un stock de viviendas de protección pública, que genera no solo problemas financieros a sus promotores, sino también riesgos graves de deterioro físico, y tensiones sociales derivadas del contraste entre las viviendas vacías y las carencias de amplias capas sociales.

Se puede ampliar el periodo de amortización de los préstamos hipotecarios. Las viviendas con calificaciones específicas se podrán ofrecer a cualquier destinatario que cumpla las condiciones de acceso a las viviendas.

La Ley de Vivienda de Castilla y León, como no puede ser de otra manera, es desarrollada por otra serie de normas específicas que complementan o desarrollan de manera más específica el proceso por el cual el castellano y leonés puede acceder a su derecho a la vivienda.

Por ejemplo, las Cámaras de la Propiedad urbana adquieren una importancia relevante en el sector inmobiliario, así como su especial relación con la Administración, por tanto, la Ley 5/2006 es una norma que establecerá el rango legal de estas asociaciones al servicio público de los ciudadanos a nivel provincial, será un órgano consultivo y colaborativo que fomente la construcción de viviendas protegidas y el asesoramiento de cualquier tema vinculado con la propiedad urbana y el urbanismo.

O la propia Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo introduce una serie de cambios sobre la Ley de Derecho a la vivienda, y la Ley de medidas urgentes en materia de Vivienda, como son las condiciones de las viviendas de protección pública en el medio rural y las condiciones de las fianzas de arrendamientos urbanos.

Junto a ello, y aunque en puridad, en la codificación de la legislación urbanística se encuentran excluidas normas reguladoras de la actividad constructiva, sí se incluyen aspectos que inciden de manera directa o indirecta en la vivienda, como en la vivienda de protección pública, en el deber de conservación o en la inspección técnica de edificios, así como en las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación, por lo que debemos tener presente la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la comunidad de Castilla y León, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, así como el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Al igual que estatalmente en Castilla y León se aprobó una ley de apoyo a familias afectadas por la crisis, el Decreto-Ley 2/2013, de 21 de noviembre, medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en Castilla y León, etc.).

Junto a este maremágnum de leyes, se aprobaron diferentes órdenes para facilitar el conocimiento de la demanda y el control de las adjudicaciones, garantizando la publicidad, concurrencia y transparencia de estos procesos como el "Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegidas" que se configura como un requisito previo para que los interesados puedan acceder a una vivienda protegida, ya sea en régimen de propiedad o de arrendamiento. La creación del citado Registro Público de Demandantes de Viviendas Protegidas de Castilla y León obliga a introducir sustanciales modificaciones en el procedimiento de adjudicación de viviendas previsto en la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, sobre adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León, de tal forma que en adelante la selección de los posibles adquirentes y arrendatarios habría de producirse principalmente por sorteo entre las personas inscritas en el Registro Público de Demandantes, que cumplan los requisitos exigidos de forma específica para cada una de las convocatorias de vivienda que en lo sucesivo tengan lugar.

Uno de los principales requisitos son los ingresos familiares máximos y mínimos para el acceso a una vivienda de protección pública, que vienen esta-



blecidos en la ORDEN FYM/764/2013, de 17 de septiembre. La determinación de los ingresos familiares máximos se le aplican unos coeficientes correctores en función del número de miembros de la unidad familiar y del ámbito territorial donde se ubique la vivienda y para el cálculo de los ingresos mínimos se tendrá en cuenta la base imponible general y la base imponible del ahorro, previstas en la normativa reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

#### ***Otra normativa relacionada con la vivienda en Castilla y León***

Siguiendo con un análisis del marco normativo autonómico vinculado con la vivienda debemos resaltar la normativa asociada al fomento de la vivienda, el desarrollo de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, establece el programa de fomento del alquiler, obligando a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, a través de la Consejería competente en materia de vivienda, a llevar a cabo, directa o indirectamente, políticas activas para el fomento y potenciación del alquiler mediante el establecimiento de incentivos que permitan la puesta en el mercado del alquiler de viviendas vacías y desocupadas. A través del Decreto 41/2013, de 31 de julio, se regula este Programa de forma específica. Decir que, antes de la aprobación del Programa, en Castilla y León ya se estaba interviniendo en el mercado del alquiler con la Reserva de Viviendas vacías para el Alquiler (REVIVAL) y con la Bolsa de Alquiler para jóvenes. Con el desarrollo reglamentario del Programa de Fomento de alquiler se establece un nuevo marco normativo para impulsar el mercado del alquiler donde se establecen los requisitos que deben cumplir tanto las viviendas, como los propietarios y arrendatarios.

Otros temas como la habitabilidad y eficiencia energética afectan de una manera más técnica en temas de vivienda. La cédula de habitabilidad ha venido siendo el documento administrativo que reconocía el cumplimiento de las condiciones mínimas de habitabilidad establecidas por la Orden de 29 de febrero de 1944, del Ministerio de la Gobernación, sobre condiciones higiénicas mínimas que han de reunir las viviendas. La obtención de la cédula de habitabilidad es un requisito necesario para la ocupación de la vivienda que con el Decreto 147/2000, de 29 de junio, queda suprimida para evitar duplicidades. El otorgamiento de la licencia urbanística municipal de primera ocupación o utilización de construcciones e instalaciones supondrá la verificación previa del cumplimiento de las condiciones de habitabilidad.

La Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios establece la obligación de poner a disposición de los compradores o usuarios de los edificios un certificado de eficiencia energética. La Comunidad ha de intervenir en los trámites estableciendo un control externo y el procedimiento para realizarlo.

Por otra parte, la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, recoge en garantía de la calidad de las viviendas que la Administración de la Comunidad de Castilla y León regulará

el otorgamiento de certificados o etiquetas energéticas y/o medioambientales que acrediten las medidas de ahorro de agua y energía, así como la utilización de materiales no contaminantes y de energías renovables.

La calidad de la vivienda también viene medida por su accesibilidad, en Castilla y León desde la aprobación de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras, y el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras, se han subvencionado muchas actuaciones para garantizar la accesibilidad y el uso de bienes y servicios de la Comunidad a todas las personas y en particular, a las que tengan algún tipo de discapacidad, ya sea física, psíquica o sensorial, de carácter permanente o temporal en edificios de vivienda colectiva.

En materia fiscal en 2013 se aprueba un texto refundido en materia de tributos donde se establecen las deducciones en materia de vivienda.

Mencionar la relevancia de las cooperativas de vivienda, en la creación de viviendas o la implicación de las Empresas Públicas como la "Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León" cuyo uno de sus objetos sociales es la de Fomentar, promover, construir, enajenar y arrendar viviendas acogidas a algún régimen de protección pública.

Por otro lado, aun no teniendo carácter de normativa legislativa se debe tener en cuenta que en el año 2011 se redactó el PRICYL, Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León que se diseñó como una herramienta flexible que orientara los procesos de rehabilitación urbana. Mediante acuerdo 40/2016, de 23 de junio, de la Junta de Castilla y León, aprobó la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León como relevo natural del PRICYL, con los objetivos de ser un marco unificado y coherente de actuación para la realización de las políticas de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en Castilla y León.

A raíz de este marco normativo la Junta de Castilla y León está fomentando el acceso a la vivienda bien sea a través de la vivienda protegida, bien sea a través de diversos programas y ayudas de mejora o acceso a viviendas.



Figura 3.1

#### Normativa en materia de vivienda de Castilla y León

- Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de medidas urgentes en materia de Vivienda.
- Ley 5/2006, de 16 de junio, de Cámaras de la Propiedad Urbana de Castilla y León y su Consejo General.
- Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo.
- Decreto-Ley 2/2013, de 21 de noviembre, medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en Castilla y León, etc.).
- Orden FOM/1884/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula el Registro Público de Demandantes de Viviendas Protegidas de Castilla y León.
- Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, por la que se regula el procedimiento para la selección de los adquirientes y arrendatarios de viviendas protegidas en Castilla y León.
- Orden FYM/764/2013, de 17 de septiembre, por la que se establecen los criterios para la determinación de los ingresos familiares en actuaciones en materia de vivienda en Castilla y León.

#### Normativa asociada al fomento en materia de vivienda

- Decreto 41/2013, de 31 de julio, por el que se regula el Programa de Fomento del Alquiler de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 14 /2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas (BOCYL de 31 de diciembre de 2001, BOE de 18 de enero de 2002).

#### Normativa técnica: habitabilidad y eficiencia energética

- Decreto 147/2000, de 29 de junio, de supresión de la cédula de habitabilidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León.

#### Normativa fiscal que afecta a la vivienda

- Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos.

#### Normativa sobre accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas

- Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras.
- Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras.

#### Normativa sobre cooperativas

- Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León.

#### Normativa sobre empresas públicas

- Ley 12/2006, de 26 de octubre, de creación de la empresa pública «Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León».

Fuente: Elaboración propia

### 3.3. Plan director de Vivienda y Suelo de Castilla y León (2002-2009). Evolución de los presupuestos regionales en materia de vivienda (2000-2017)

La STC 152/1988, de 20 de julio, en el marco de la distribución competencial, asienta un principio de indudable trascendencia cuando manifiesta la legitimidad competencial para que cada comunidad autónoma realice una política propia en materia de vivienda, que puede incluir, desde luego, una regulación general del sector, teniendo en cuenta la estrecha conexión de las actuaciones sobre la vivienda con la política económica, en el marco de la competencia del Estado en lo que respecta a las bases y a la coordinación de la planificación general de la actividad económica recogida en el artículo 149.1.13 de la Constitución, y teniendo en cuenta sus competencias en materia de ordenación del crédito.

En este sentido, el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo, se define como una iniciativa formulada desde el Estado a las Comunidades Autónomas y, en su medida, y a través de estas, a las Corporaciones Locales, para colaborar en una tarea que el Estado, por sí solo, no puede culminar.

En este contexto, la Junta de Castilla y León, a través de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Consejería de Fomento, elaboró el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, utilizando la técnica planificadora a largo plazo para trascender al instrumento básico de programación a corto plazo que es el presupuesto, tal y como ya se ha experimentado en otros ámbitos de la acción administrativa.

Sobre la base de este esquema de distribución de competencias avalado por el Tribunal Constitucional, se ha de tener en cuenta la incidencia de los convenios Estado-Comunidades Autónomas como vía de articulación de las competencias en materia de vivienda.

De acuerdo a lo establecido en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en cada Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León existe un Departamento Territorial de la Consejería de Fomento, que desarrolla, entre sus funciones principales el estudio de las promociones y gestión ordinaria del parque público de viviendas, gestión de ayudas, tramitación de expedientes, el control de la calidad en la edificación, programación de suelo, etc.

Asimismo, en cada Delegación, existen órganos colegiados como la Comisión Provincial de Vivienda y la Comisión Territorial de Urbanismo, reguladas respectivamente por los Decretos 56/1998, de 12 de marzo y 145/2000, de 29 de junio. En el ámbito de la Junta de Castilla y León, existen dos empresas públicas con actuaciones en materia de vivienda y suelo. Gesturcal, S.A., y Gical. S.A.

El Plan de Vivienda de Castilla y León nace como el elemento integrador de las medidas de fomento. Para hacer un plan de vivienda hay que conocer



los elementos que conforman el mercado de la vivienda, especialmente el papel de la Administración en este mercado.

Los principales objetivos del Plan 2002-2009 eran:

- ◆ Fomentar una oferta diversificada de viviendas que cubra las diferentes demandas de todas las capas de población.
- ◆ Incrementar la oferta de suelo urbanizado asequible para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y potenciar los patrimonios públicos de suelo urbanizado.
- ◆ Progresar en las actuaciones de rehabilitación de edificios y viviendas, así como en la reforma y mejora de conjuntos urbanos.
- ◆ Atender adecuadamente a los grupos sociales con singulares problemas de vivienda.
- ◆ Incentivar la participación del sector privado en la gestión del Plan Director de Vivienda y Suelo.
- ◆ Implicar a todas las Administraciones Públicas en una acción coordinada.
- ◆ Mejorar la calidad de las viviendas y la transparencia del mercado.

Y con el fin de alcanzar dichos objetivos se proponen varias estrategias:

1. Desarrollar y potenciar una política social de la vivienda
2. Dinamización del mercado de suelo residencial
3. Administrar, conservar y gestionar el patrimonio público de vivienda y suelo
4. Potenciar el papel de los gestores públicos
5. Desarrollo de intervenciones de rehabilitación
6. Optimizar los recursos públicos y privados que intervienen en el sector de la vivienda.
7. Potenciar la acción coordinada entre Administraciones Públicas
8. Atención específica a grupos sociales singulares
9. Impulsar la calidad en la edificación
10. Modernización del entramado normativo

A través del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009 se establece el régimen jurídico de las actuaciones contempladas en el Plan Director de Vivienda y Suelo y las medidas de financiación. Se regulan las siguientes modalidades de actuaciones protegidas:

#### *A) Actuaciones protegidas en materia de vivienda:*

##### I. Promoción para venta o uso propio.

- 1.º *Viviendas de protección pública de nueva construcción, o procedentes de rehabilitación, de gestión privada.*

*2.º Viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión pública.*

II. Adquisición protegida de viviendas.

III. Actuaciones protegidas para el alquiler.

*1.º Viviendas de protección pública de nueva construcción, o procedentes de rehabilitación, de gestión privada.*

*2.º Viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión pública.*

*3.º Ayudas para favorecer el arrendamiento.*

IV. Ayudas a grupos sociales singulares: jóvenes que acceden a su primera vivienda, familias numerosas, familias monoparentales con hijos menores, o mayores de edad en situación de dependencia; personas con discapacidad y familias que tengan a cargo personas con discapacidad; familias con personas a cargo mayores de 65 años o que el solicitante tenga dicha edad; familias con parto múltiple o adopción simultánea; víctimas de la violencia de género; víctimas del terrorismo; emigrantes retornados; otros colectivos que, no estando incluidos entre los anteriores, se contemplen en el plan estatal de vivienda correspondiente.

*B) Actuaciones protegidas en materia de rehabilitación y renovación urbana:*

- Rehabilitación de edificios.
- Rehabilitación de viviendas.
- Rehabilitación de vivienda rural.
- Áreas de rehabilitación integral.
- Áreas de renovación urbana.
- Actuaciones para la erradicación del chabolismo.

*C) Actuaciones protegidas en materia de suelo:*

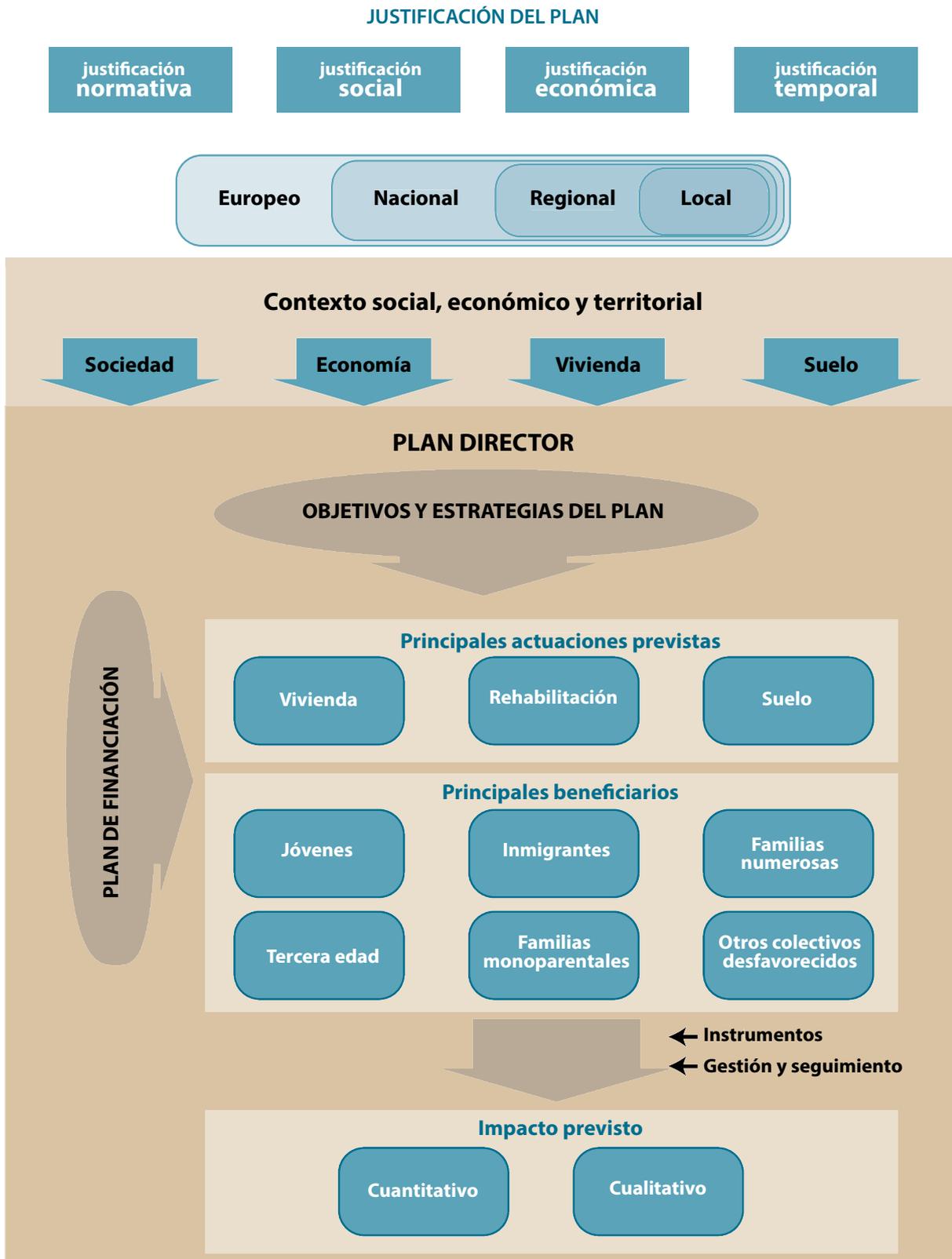
- Adquisición y urbanización protegida de suelo y otras actuaciones de urbanización.
- Adjudicación de parcelas de la Comunidad de Castilla y León con destino a la promoción de viviendas de protección pública.

Además de estas actuaciones se gestionan una serie de ayudas complementarias a grupos sociales singulares: jóvenes, familias monoparentales con hijos menores a su cargo, familias numerosas, personas de la tercera edad, familias con algún miembro con minusvalía, inmigrantes y personas sin techo.

El Plan director también propuso actuaciones complementarias como es la potenciación de la actividad de la empresa pública "GICAL" (ahora incorporada en sus funciones a SOMACYL) en el mercado del suelo de Castilla y León o la promoción de las sociedades municipales de vivienda (actualmente solo 3 provincias disponen de ellas como luego veremos) o el fomento del Sistema de concurrencia.



Figura 3.2  
Esquema de justificación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León. 2002-2009

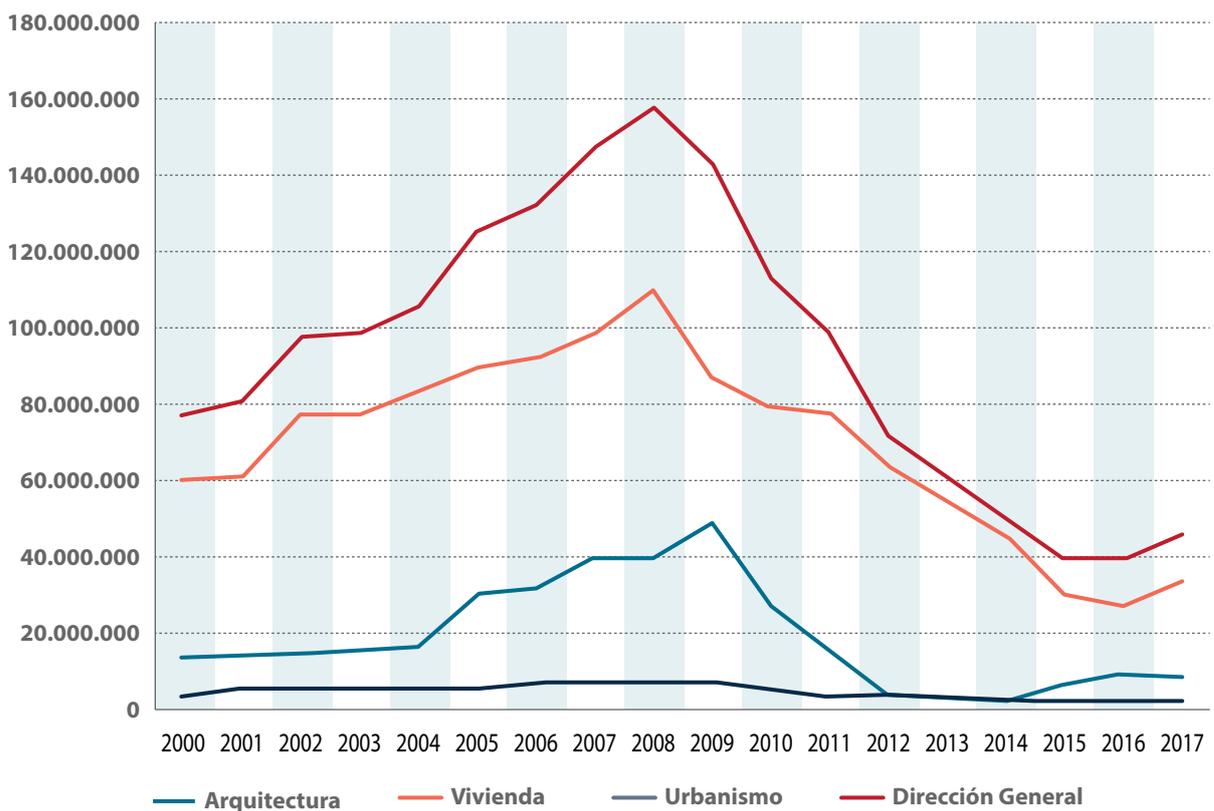


Fuente: Plan de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009

El plan debía incluir un sistema de evaluación y seguimiento, de forma que el compromiso de calidad en su ejecución fuera una realidad permanente durante toda la vida de ejecución del Plan.

A través de los datos procedentes de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León podemos hacer un balance de la inversión destinada a vivienda en Castilla y León en los años del Plan y posteriores. Efectivamente, en los primeros años de vigencia del Plan los presupuestos destinados a vivienda son crecientes, a partir del año 2008 hay un fuerte decaimiento de los presupuestos de forma generalizada que a lo largo del 2017 parece que empieza a remontar, pero situados en niveles muy inferiores que los aportados en 2008. Se comprueba que el punto de inflexión en los años 2008-2009, es el vértice que marca el comienzo de la crisis financiera e inmobiliaria, que coincide con el límite de vigencia del Plan.

**Figura 3.3**  
**Evolución del presupuesto inicial de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo**



**Fuente:** Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León

Los años de vigencia del Plan Director de vivienda se puede decir que son años de bonanza en relación a la inversión concedida a ayudas a la vivienda. Sin embargo, el presupuesto destinado a vivienda que realmente se emplea habla de una menor inversión de la que inicialmente se propone como luego



veremos más desglosado. Se puede hablar de un esfuerzo más allá de los presupuestos iniciales. La ligera recuperación iniciada a partir de 2015 y la aprobación futura del Plan Estatal son factores que recomiendan la elaboración de un nuevo Plan Regional.

Resaltar como actuación potente y de gran envergadura la gran inversión en temas de rehabilitación durante los años de vigencia del Plan en Castilla y León, hasta diciembre de 2014 se ejecutaron un total de 56 Áreas de Rehabilitación Integral, afectando algunas de ellas a varios núcleos de población e incluso a municipios diferentes dentro del mismo ARI. En el conjunto de la región se realizaron 59 ARIS con una inversión de 230.368.590 euros, materializado en la rehabilitación de 10.375 viviendas, lo que supone una media de 22.204,20 euros de presupuesto por cada vivienda afectada.

Figura 3.4

#### Áreas de Rehabilitación Integral

	ARIs – Finalizadas (hasta 2014)			ARIs – En ejecución (desde 2014)		
	Nº	Viviendas	Inversión	Nº	Viviendas	Inversión
Ávila	2	848	11.899.782	0	0	0
Burgos	7	2.076	49.891.457	4	509	12.571.728
León	3	884	15.810.237	1	404	6.000.337
Palencia	6	1.113	19.311.661	1	240	5.476.407
Salamanca	9	1.097	29.881.790	4	126	2.491.013
Segovia	5	943	16.393.879	2	265	4.164.235
Soria	2	381	9.790.429	0	0	0
Valladolid	7	1.730	54.606.108	4	350	12.455.192
Zamora	18	1.303	22.783.247	7	676	8.235.784
<b>Castilla y León</b>	<b>59</b>	<b>10.375</b>	<b>230.368.590</b>	<b>23</b>	<b>2.570</b>	<b>51.394.696</b>

Fuente: Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León

### 3.4. Desarrollo de la política de vivienda en un tiempo de crisis, 2013-2016; lo realizado a partir del Convenio 2014

El otro gran pilar de financiación en la comunidad de Castilla y León desde el año 2013 es el recogido por el Convenio Colaborador entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la ejecución del Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016; firmado en 2014 (BOCyL 14 de noviembre de 2014) donde a Castilla y León le correspondía un coeficiente de reparto de 5,4% y cuyo objeto respondía a 6 programas:

- ◆ Programa de ayuda al alquiler de vivienda.
- ◆ Programa de fomento del parque público de vivienda en alquiler.

- ◆ Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria.
- ◆ Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas.
- ◆ Programa de apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios.
- ◆ Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas.

El Ministerio se comprometía a aportar un total de 30.435.048 euros repartidos en 3 años a los que se le suma una cuantía de 13.043.592 euros que adquiere la Comunidad de Castilla y León resultado del Convenio, donde se establece un manual de gestión de todos los programas que facilite la gestión de las ayudas del Plan Estatal.

Figura 3.5

Importes máximos por anualidades de la financiación de los Programas del plan del Convenio

	Financiación estatal			Financiación autonómica			Aportación adicional de financiación estatal		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
<b>Programa 2.</b> Ayuda al alquiler de vivienda	2.083.158	3.637.171	4.323.241				892.782	1.558.789	1.852.803
<b>Programa 3.</b> Fomento del parque público de vivienda en alquiler	505.008	881.737	1.048.057	216.432	377.888	449.168	216.432	377.887	449.183
<b>Programa 4.</b> Fomento de la rehabilitación edificatoria	505.008	881.737	1.048.057	1.136.268	1.983.910	2.358.130	216.432	377.887	449.167
<b>Programa 5.</b> Fomento de la regeneración y renovación urbanas	3.156.300	5.510.862	6.550.362	1.352.700	2.361.798	2.807.298	1.352.700	2.361.798	2.807.298
<b>Programa 6.</b> Apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios	63.126	110.217	131.007				27.054	47.235	56.145
<b>Programa 7.</b> Fomento de ciudades sostenibles y competitivas.									
<b>Total</b>	<b>6.312.600</b>	<b>11.021.724</b>	<b>13.100.724</b>	<b>2.705.400</b>	<b>4.723.596</b>	<b>5.614.596</b>	<b>2.705.400</b>	<b>4.723.596</b>	<b>5.614.596</b>

Fuente: Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Junta de Castilla y León



Al convenio de colaboración se acompaña un Plan estratégico de la Comunidad para la ejecución del Plan (Plan Estratégico Global 2004-2020) donde se reflejan las actuaciones previstas a corto plazo (2004-2016) y las previstas a largo plazo (2017-2020).

A corto plazo las actuaciones previstas se centran en la finalización de las áreas de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas iniciadas al amparo de Planes Estatales anteriores y a largo plazo se pretende finalizar la segunda fase de un área de Regeneración y Renovación urbana en Valladolid así como declarar nuevas.(BOE 276, 14 noviembre de 2014).

El 10 de marzo de 2017, se firma el Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León para el desarrollo de la política de fomento del alquiler y la rehabilitación en Castilla y León 2017, donde se suscribe la adenda al convenio firmado entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad de Castilla y León. La Junta de Castilla y León aporta 5,6 millones de euros a fin de que se pueda realizar en el año 2017 una convocatoria de ayudas al alquiler por un importe máximo de 14,7 millones de euros, destinadas a personas y familias cuyos ingresos no excedan de 2,5 veces el IPREM, sin el establecimiento de un umbral mínimo de ingresos, y se subvencione hasta el 40% del importe mensual pagado en concepto de alquiler. También se convoca las ayudas destinadas a la rehabilitación edificatoria para el año 2017 así como las intervenciones en materia de regeneración y renovación urbanas hasta un importe máximo de 9,4 millones de euros dando especial relevancia a la mejora de la gestión del parque público de viviendas destinadas al alquiler social.

Ahora bien, en la práctica, la actividad que está llevando la Junta de Castilla y León en materia de vivienda los últimos años se centra sobre todo en tres de los programas fruto del convenio: fomento del alquiler, la rehabilitación edificatoria y la implantación del informe de evaluación de edificios.

La última convocatoria de alquiler de la vivienda (publicación BOCyL 8 de mayo de 2017) va dirigida a convocar, en régimen de concurrencia competitiva, subvenciones destinadas a facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos, dentro del ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León. En este colectivo se exceptúan los arrendamientos de las viviendas de protección pública de promoción directa, los subarrendamientos, los arrendamientos de habitaciones o parciales de viviendas, los arrendamientos de locales usados como vivienda y los arrendamientos para usos distintos del de vivienda.

El Parque Público de Vivienda en Alquiler de la Junta de Castilla y León dispone de más de 1.600 viviendas incorporadas de distintas procedencias: las propias de la Administración autonómica desocupadas y reservadas para colectivos en riesgo de exclusión social; otras cedidas por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb); las incluidas en el Programa Rehabitare, y las viviendas de protección pública propiedad de Somacyl que actualmente se ofrecen en régimen de alquiler con opción a compra. A este Parque Público de viviendas en alquiler hay

que sumar algunas viviendas cedidas por el Obispado o viviendas adquiridas a la Agencia Tributaria.

Este programa se completa con el mantenimiento y ampliación de las convocatorias de subvenciones al alquiler, con un apoyo decidido a las personas con rentas más bajas, llegando en 2016 a 8.262 beneficiarios de 10,1 millones de euros en ayudas. La convocatoria de este año ha consignado un presupuesto de 14,7 millones de euros.

Figura 3.6

Marco de las ayudas al alquiler

	Convocatoria	Resolución	Importe concedido
<b>Convocatoria 2014</b>	Orden FYM/953/2014, de 13 de noviembre (BOCyL de 19 de noviembre de 2014)	BOCyL de 27 de julio de 2015	2.975.774,22 €
<b>Convocatoria 2015</b>	Orden FYM/814/2015, de 29 de septiembre, (BOCyL de 2 de octubre de 2015)	BOCyL de 11 de diciembre de 2015	4.999.773,91 €
<b>Convocatoria 2016</b>	Orden de 21 de marzo de 2016 (BOCyL de 29 de marzo de 2016)	BOCyL de 28 de septiembre de 2016 y 29 de mayo de 2017	11.370.864,22 €
<b>Convocatoria 2017</b>	Orden de 2 de mayo de 2017 (BOCyL de 8 de mayo de 2017)	BOCyL de 23 de octubre de 2017	14.783.841,00 €

**Marco de la convocatoria más reciente (2017)**

- Decreto 41/2013, de 31 de julio, por el que se regula el Programa de Fomento del Alquiler de
- Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016.
- Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad de Castilla y León para la ejecución del Plan Estatal 2013-2016, suscrito el 28 de agosto de 2014.
- Orden de 3 de noviembre de 2014, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda, modificada por las órdenes de 11 de noviembre de 2015 y 8 de marzo de 2016.
- Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, por el que se prorroga el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016.
- Orden de 2 de mayo de 2017, por la que se convocan subvenciones destinadas al alquiler de vivienda.
- Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad de Castilla y León para la ejecución de la prórroga del Plan Estatal 2013-2016, suscrito el 26 de julio de 2017.
- Orden de 17 de octubre de 2017, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda.

**Fuente:** Consejería de Fomento y Medio ambiente de la Junta de Castilla y León

La última convocatoria de ayudas a la Rehabilitación Edificatoria en Castilla y León (publicación BOCyL 22 de mayo de 2017, modificada por ORDEN FYM/323/2017, de 2 de mayo) reúne, en régimen de concurrencia competitiva, subvenciones destinadas a facilitar la financiación de la ejecución de



obras y trabajos de mantenimiento e intervención en las instalaciones fijas y equipamiento propio, así como en los elementos y espacios privativos comunes, de los edificios de tipología residencial colectiva. Las actuaciones van dirigidas a:

- ◆ Mejorar la Calidad y Sostenibilidad.
- ◆ Hacer ajustes razonables en materia de Accesibilidad.
- ◆ Conservación.

Esta subvención ha sido modificada por la Orden FYM/184/2016, de 8 de marzo; incrementándose el importe máximo de la subvención por vivienda y las cuantías individuales para las actuaciones de conservación y de mejora de la calidad, sostenibilidad y accesibilidad.

A modo de referencia, según datos aportados por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de Castilla y León la inversión en temas de rehabilitación durante los años 2015-2016 nos muestran que se han rehabilitado 5.517 viviendas (1.158 en 2015 y 4.359 en 2016) con una inversión total de 7.345.192 euros (1.832.816 euros en 2015 y 5.512.376 en 2016). En la convocatoria de 2017 se duplican los importes máximos de las subvenciones tanto globales (máximo por vivienda hasta 8.800 euros) como en función del tipo de actuación (1.600 euros conservación o calidad y sostenibilidad / 3.200 euros accesibilidad) BOCyL 22/05/2017.

Figura 3.7

#### Balance de ayudas a la rehabilitación edificatoria 2015-2016

	Solicitudes		Favorables				
	Nº	Viviendas afectadas	Nº	Viviendas afectadas	Importe	% viv / sol	% viv / total
Ávila	26	299	8	176	156.261	58,86%	3,19%
Burgos	230	3.549	101	2.063	2.882.371	58,13%	37,39%
León	137	2.049	18	224	305.495	10,93%	4,06%
Palencia	65	751	11	165	229.136	21,97%	2,99%
Salamanca	185	4.561	27	382	433.429	8,38%	6,92%
Segovia	29	829	4	134	110.645	16,16%	2,43%
Soria	42	664	17	342	475.020	51,51%	6,20%
Valladolid	331	7.020	105	1.983	2.712.600	28,25%	35,94%
Zamora	46	553	4	48	40.234	8,68%	0,87%
<b>Castilla y León</b>	<b>1.091</b>	<b>20.275</b>	<b>295</b>	<b>5.517</b>	<b>7.345.191</b>	<b>27,21%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León

La implantación del Informe de Evaluación de Edificios (publicación BOCyL 22 de mayo de 2017 y modificada por *ORDEN FYM/322/2017, de 2 de mayo*), al igual que las ayudas anteriores destina subvenciones para la realización del informe de evaluación de los edificios que incluya el análisis de las condiciones de accesibilidad, eficiencia energética y estado de conservación de los mismos. La ayuda consistirá en subvencionar parcialmente los gastos de honorarios profesionales por la emisión del informe de evaluación del edificio. El importe concedido para el año 2017 ha sido de 53.728,72 euros.

La inversión en temas de rehabilitación durante estos años ha disminuido considerablemente, según datos de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, actualmente hay activados 23 ARU, que actúan sobre 2570 viviendas con una inversión de 51.394,696 euros, donde la Junta de Castilla y León participa en un 18,80 % del total de la inversión.

Figura 3.8

### Marco de las ayudas a la rehabilitación de 2017

#### Diálogo Social

- Acuerdo del Consejo del Diálogo Social, de 10/03/2017, para el desarrollo de la política de Fomento del Alquiler y la Rehabilitación en Castilla y León.

#### Colaboración con la Administración del Estado

- Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016.
- Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, por el que se prorroga el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016.
- Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad de Castilla y León para la ejecución del Plan Estatal 2013-16, de 28/08/2014.
- Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad de Castilla y León para la ejecución de la prórroga del Plan Estatal 2013-16, de 26/07/2017.

**Fuente:** Consejería de Fomento y Medio ambiente de la Junta de Castilla y León

En cuanto al ámbito rural la Junta tiene activados dos programas vinculados a la rehabilitación de viviendas en municipios del entorno rural de Castilla y León. Uno es el "Programa Revive" que ha ido dirigido a la mejora de 12 viviendas que forman parte del Parque Público de Alquiler gestionado por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en Escalona del Prado (Segovia). El importe de la ayuda fueron 37.000 euros. En años anteriores se intervinieron en 28 viviendas con una inversión de 307.101,93 euros. Dentro de la inversión de la Junta se inscribe en la línea de inversiones en vivienda (rehabilitación y reparación del parque públicos con una inversión total de 1.922.344,40 euros.

El "Programa Rehabitare" comenzó con un proyecto piloto en Palencia en 2009 y actualmente se ha ampliado abarcando un gran número de inmuebles de pueblos de la Comunidad. El programa consiste en rehabilitar vivien-



das en desuso de entornos rurales de titularidad municipal para destinarlas al alquiler social. Una vez rehabilitadas, serán los respectivos ayuntamientos los que determinen el precio del alquiler, que no podrá exceder de la tercera parte de los ingresos de la unidad familiar, así como las personas que ocuparán las viviendas en función de las necesidades de cada municipio, teniendo preferencia los colectivos de especial protección que figuran en la Ley del Derecho a la Vivienda de Castilla y León.

‘Rehabitare’ se ha consolidado así como un programa que pretende solucionar el acceso a la vivienda a personas con necesidades urgentes y fomentar la fijación de población y actividad en el medio rural. Las viviendas se ubican, por lo general, en los cascos urbanos, lo que permite contar con todo tipo de servicios, optimizando así las infraestructuras existentes y evitando el deterioro de un patrimonio municipal. La puesta en práctica se realiza mediante un Convenio de colaboración con los Ayuntamientos de las localidades. El programa se realiza dentro de la inversión del programa de arquitectura, aunque parte se ha vinculado funcionalmente al alquiler social.

En relación con la construcción de Vivienda Protegida directa por parte de la Junta León, en los últimos años no se ha promovido prácticamente nada. En el año 2017 únicamente hay constancia de una pequeña promoción en Arenas de San Pedro (Ávila).

Figura 3.9  
Programa REHABITARE

Año	Viviendas	Municipios	Provincia	Inversión	Acción
<b>2009</b>	17	5	Palencia	<b>1,2 millones €</b>	
<b>2016</b>	7	5	Palencia	255.000 €	Rehabilitación
	5	5	Burgos	236.650 €	
	7	6	Segovia	290.000 €	
	5	6	Ávila	256.000 €	
	6	5	Soria	174.855 €	
	8	6	Zamora	306.870 €	
	10	5	León	252.160 €	
	6	5	Salamanca	271.000 €	
	5	1	Valladolid	240.000 €	
				<b>2,27 millones €</b>	

Fuente: Elaboración propia

Figura 3.10

Programa REVIVE (para viviendas propias de Castilla y León)

Año	Viviendas	Barrio	Municipio	Inversión	Acción	
2014	3	El Ferial	Briviesca	19.216 €	Reparación de viviendas	
	1	Fuentecilla	Burgos	7.200 €		
	1	Fuentenueva	Burgos	895 €		
	1	Las Cruces	Roa	13.791 €		
	1	La Constitución	Miranda de Ebro	2.555 €		
	5	Barrio del sol	Pradoluengo	10.800 €		
	3	Varios Grupos	Ponferrada	29.206 €		
	5	Pan y Guindas	Palencia	49.845 €		
			Ascensor (Pan y Guindas)	Palencia	32.670 €	Ascensor
	3	Valdehuertos	Tordesillas	54.978 €	Reparación de viviendas	
	3	Huerga de Tamari	Benavente	49.973 €		
	2	Rio Duero	Zamora	35.973 €		
2017	12	Escalona del Prado	Segovia	37.000 €	Reparación de viviendas	
				<b>344.102 €</b>		

Fuente: Elaboración propia

Por último, resaltar algunas ayudas cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, dirigidas a la mejora de la eficiencia energética en el sector de la edificación en Castilla y León (ORDEN de 15 de Marzo de 2017, de la Consejería de Economía y Hacienda). Estas subvenciones están destinadas a promover la realización de inversiones de ahorro y eficiencia energética del sector edificación, mediante la ejecución de actuaciones relativas tanto a instalaciones térmicas como de iluminación interior y medios de transporte de personas (ascensores y escaleras mecánicas), buscando la utilización de la mejor tecnología disponible (MTD), y siempre que la instalación sustituida no esté alimentada por una fuente de energía renovable.



Figura 3.11

**Presupuesto vivienda Castilla y León**

	2014	2015	2016	2017
Ayudas al alquiler de vivienda	225.376,00	5.018.993,82	7.350.424,64	10.293.856,00
Ayudas al alquiler de vivienda (recursos)		992.090,52	4.573,37	102.612,00
Inversiones en vivienda (rehabilitación y reparación del parque público)	1.880.507,83	2.216.763,65	1.710.066,00	1.922.344,40
Inversiones en vivienda (rehabilitación viviendas municipales para alquiler)			2.257.272,00	1.688.645,00
Fomento del parque público de alquiler		937.872,00	1.259.625,00	65.038,00
Rehabilitación y regeneración urbana (ARI+ARU) o (ARU)	16.940.929,54	9.750.015,63	8.130.270,64	6.682.050,55
Subvenciones viviendas concertadas	145.173,60	366.571,78	118.207,36	10.474,00
Ayudas a la rehabilitación edificatoria	408.091,82	1.857.708,00	3.243.946,00	3.719.187,61
Actuaciones en materia de suelo	4.285.807,58			
Ayudas a la vivienda rural	9.638.852,90	4.749.744,02	1.451.224,81	3.395.175,57
Apoyo a la implantación del IEE		90.180,00	158.552,00	1.020,00
Fomento de la construcción sostenible			336.570,00	315.434,00
Otras actuaciones de vivienda	1.399,97	328.771,82		
Otras actuaciones de vivienda	412.072,62	47532,06		
	<b>33.938.211,86</b>	<b>26.356.243,30</b>	<b>26.020.731,82</b>	<b>28.195.837,13</b>

Fuente: Elaboración propia

Las líneas maestras para el próximo Plan de Vivienda 2018-2021 en Castilla y León siguen la misma tónica, donde se incrementara las ayudas al alquiler, con líneas específicas para los jóvenes, para mayores de 65 años y para personas afectadas por desahucios. A su vez, el apoyo a la rehabilitación, regeneración y renovación urbana seguirá latente junto a pequeñas actuaciones de mejora y adaptación de las viviendas a las necesidades de las personas mayores y las personas con discapacidad. Se quiere incorporar nuevas líneas de ayuda a la rehabilitación del medio rural.

Otras de las medidas que Castilla y León quiere adaptar en relación a las nuevas ayudas que se concedan en el marco del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 es que dichas ayudas estén exentas del Impuesto sobre Renta de las Personas Físicas, al entender que la fiscalidad no es incentivadora, especialmente en las actuaciones de rehabilitación.



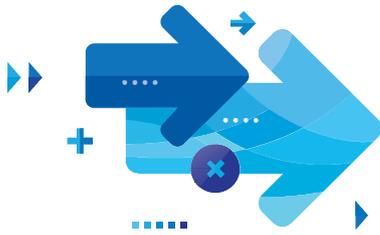


**Estrategias para  
el impulso de un nuevo  
modelo de política de  
vivienda en Castilla y León**

## **CAPÍTULO 4**

# **La acción local en materia de vivienda: las ciudades de Castilla y León**





## 4. LA ACCIÓN LOCAL EN MATERIA DE VIVIENDA: LAS CIUDADES DE CASTILLA Y LEÓN

Las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” que, en base a sus respectivos Estatutos, son desarrolladas en colaboración con los Ayuntamientos (art 148.1.3 CE). Además, existen otras disposiciones que van delineando las atribuciones municipales en materia de vivienda. En tal sentido, la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Régimen Local, en su artículo 25.2.d determina que:

*“El Municipio ejercerá en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en:...d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas...”.*

Los Ayuntamientos ejercen con habitualidad competencias relativas a la promoción y gestión de viviendas. Sin embargo, su alcance está condicionado por las competencias que, en materia de vivienda, desarrollan Estado y Comunidades Autónomas. El artículo 28 de Ley mencionada dice que:

*“Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”.*

El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, ha establecido en el artículo 96 que:

*“La iniciativa de las Entidades locales para el ejercicio de actividades económicas cuando lo sea en régimen de libre competencia, podrá recaer sobre cualquier tipo de actividad que sea de utilidad pública y se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes”*

La vivienda es un sector inseparablemente unido a la actividad económica y la disposición citada estaría determinando una capacidad genérica de la Administración local para intervenir en las dichas actividades. A todo ello se

han de sumar las atribuciones en la formación y gestión de los Patrimonios Municipales de Suelo y, por tanto, concluir que las Entidades locales se encuentran comprometidas de forma importante con la política vivienda. Además, ésta se encuentra íntimamente unida a la política urbanística y en dicho contexto la competencia municipal adquiere especial importancia.

El artículo 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

Figura 4.1

Esquema de reparto competencial



Fuente: Elaboración propia

Este ámbito trasciende a la propia Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León, en cuyo artículo 7, al regular las competencias de las Entidades Locales, al establecer que los municipios, bajo el principio de autonomía para la gestión de sus intereses, ejercerán sus competencias de vivienda de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local, la legislación urbanística, la presente ley y cualquier otra normativa que resulte de aplicación. Asimismo, podrán llevar a cabo la suscripción de convenios y concertar actuaciones con otras administraciones y agentes de iniciativa pública y privada que actúan sobre el mercado de vivienda de protección pública y libre.

Por tanto, se percibe a la administración local, al Ayuntamiento, como la Administración más cercana al ciudadano, tendente a facilitar no solo una información en materia de vivienda, sino el propio acceso a una vivienda digna.



#### IV. La acción social en materia de vivienda: las ciudades de Castilla y León

De conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 9/2000, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León, el Plan Municipal de Vivienda es un instrumento para la planificación y gestión eficaz del conjunto de actuaciones que en materia de vivienda pueden desarrollar los Ayuntamientos, en el que se incluyen las previsiones, objetivos, etc. En definitiva, las propuestas y compromisos municipales en política de vivienda.

Los planes municipales de vivienda se regulan en el Título I, Capítulo II de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, de Vivienda de Castilla y León. El artículo 14.2 de la Ley 9/2010 establece que en los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana resultará obligatoria la aprobación de un Plan Municipal de Vivienda, para realizar políticas de concertación o de colaboración en materia de vivienda con la Administración de la Comunidad de Castilla y León, siempre que incluyan financiación o aportación de recursos económicos por parte de ésta.

La tramitación y aprobación de los planes municipales de vivienda debe ajustarse a lo que la legislación de régimen local establece respecto al régimen de funcionamiento y de adopción de acuerdos. Por tanto, el Plan Municipal de Vivienda se concibe como un instrumento para la definición y desarrollo de la política de vivienda del Municipio y lo debe hacer de forma coordinada con el planeamiento urbanístico general, en proceso de modificación en el momento actual.

Cierto es que el vigente Real Decreto 233/2013, de 5 de abril de 2013, por el que se aprueba el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, de la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, se ha prorrogado mediante Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, por un periodo de un año desde el día siguiente a su publicación en el BOE (10 de diciembre de 2016) y que aún no se encuentran definidas las líneas de actuación que determinará el mismo, pero es evidente, que el alquiler, la promoción de vivienda protegida y la rehabilitación se encontrarán entre ellas.

Actualmente en Castilla y León solo Valladolid cuenta con un Plan de Vivienda (Plan Municipal de Vivienda de Valladolid 2017-2020).

Dentro de la normativa municipal, el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid establece la regulación en materia de vivienda a través del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid y del Plan Municipal de Vivienda, este último, con el carácter programático y aludido en el art. 12 de la Ley 9/2000. En la materialización de la política de vivienda del Ayuntamiento de Valladolid, desarrollada en sus planes de vivienda, juega un papel fundamental la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid (VIVA), constituida el 15 de febrero de 1993 como sociedad anónima, transformada en sociedad limitada el 21 de julio de 2014 y convertida en medio propio o servicio técnico del mismo por acuerdo del pleno del Ayuntamiento de fecha 8 de junio de 2016.

Dentro de la Sociedad Municipal se gestiona todo el parque público de viviendas y se promueven nuevas actuaciones. Actualmente en cartera la

sociedad está gestionando el proceso para la selección de arrendatarios de las viviendas gestionadas por la Sociedad para los años 2017-2020, a su vez gestiona la venta y alquiler de las promociones municipales de vivienda en colaboración con la Junta de Castilla y León y participa en las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana (Cuatro de Marzo, ARI Rondilla y ARU 29 de octubre).

León, Salamanca y Segovia son otras de las ciudades que cuentan con una entidad pública encargada de los temas de vivienda. En León se llama el Instituto Leonés de Renovación Urbana y Vivienda S.A., actualmente gestiona el área de regeneración urbana León-Oeste como proyecto pionero y de una gran envergadura. En Salamanca el Patronato Municipal de Vivienda dispone de algunas promociones de VPP cuyo acceso se realiza por el registro de demandantes (venta o alquiler con opción de compra) o algunas por convocatoria (solo venta). También recoge en su programa las ayudas a la rehabilitación de edificios y a la regeneración y renovación urbana, convocado por el Ministerio de Fomento a través del plan estatal 2013-2016 donde se financia hasta el 35 % del coste de la actuación, con un límite de 11.000 euros por vivienda a rehabilitar y de 30.000 euros por vivienda construida en sustitución de otra demolida. La gestión de esta ayuda es competencia de la Junta de Castilla y León. En Segovia la empresa municipal de vivienda EVI-SEGO es la encargada de vender, gestionar, y promover las viviendas de protección y gestionar los programas de alquiler.

En el resto de ciudades castellano leonesas mayores de 20.000 habitantes remarcar en todas ellas los programas, ayudas y subvenciones dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad social que carecen de recursos económicos para acceder a una vivienda o incluso el mantenimiento de ésta. Por eso en prácticamente todos los presupuestos municipales destinan partidas a este fin: ayudas de emergencia social, ayudas al alquiler, renta garantizada de ciudadanía, etc.

En algunos municipios como Salamanca, Aranda de Duero, etc. existen programas de alojamiento temporal, dirigidos a personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad social que carecen de recursos económicos y red social para acceder a una vivienda. En Burgos existen otros programas similares destinados a personas sin recursos o inmigrantes que se gestionan a través de los servicios de acogida de Cáritas y mediante valoración de la Comisión técnica de vivienda. Caritas gestiona en Miranda y Burgos los recursos de alojamiento temporal del Ayuntamiento y, a su vez, disponen de un grupo de viviendas que permiten dar una solución temporal a la necesidad de un alojamiento para familias con necesidad de alojamiento temporal.

En algunos municipios como Laguna de Duero, Salamanca se dan bonificaciones en el pago del impuesto IBI bien por ser Vivienda Protegida, o hacer actuaciones de reforma o mejora de la eficiencia energética.

Colaboraciones con entidades bancarias ofrecen también aportaciones para el acceso a la vivienda. La "Obra Social la Caixa" tiene un programa activado donde ofrecen 10.000 viviendas de alquiler con rentas inferiores a las de Pro-



#### IV. La acción social en materia de vivienda: las ciudades de Castilla y León

tección Oficial. Existiendo dos tipos, el “alquiler asequible” que ofrecen 4.000 viviendas para jóvenes (mayor de 18 y menor de 35), para personas mayores (65 o más) y para familias. Los ingresos máximos no han de superar los 41.600 euros anuales aprox. (4,5 veces el valor del IPREM) y los ingresos mínimos han de estar entre los 7.000 y 18.000 euros anuales en función de la promoción. Dependiendo la promoción de viviendas se requerirán otros condicionantes como empadronamiento o estar inscrito en el Registro de solicitantes de VPO. La otra modalidad es el “alquiler solidario” donde se destinan 6.000 viviendas, los alquileres no superan los 150 euros. El objetivo de estas viviendas es facilitar el acceso a una vivienda a personas que han visto reducidos sus ingresos, donde las condiciones de renta son inferiores a las de protección oficial y se subvenciona el 50% del importe de la renta. La unidad de convivencia deberá tener unos ingresos anuales no superiores a 2,5 veces el IPREM (18.640 euros aprox.) o no inferiores a 5.000 euros.

Figura 4.2

#### Principales acciones llevadas a cabo por Ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes

Actuación	
<b>Ávila</b>	Actuaciones en colaboración con Obra Social "la Caixa" Programa REHABITARE 2017 en colaboración con Junta de Castilla y León
<b>Aranda de Duero</b>	Ayudas de emergencia social (gastos, arrendamiento, adquisición, habitabilidad, etc.)
<b>Miranda de Ebro</b>	Ordenanza municipal para concesión de subvenciones para actuaciones de rehabilitación ARU "Ebro-Entrevías" Ayudas al alquiler. Reglamento de Medidas Extraordinarias de Apoyo al alquiler.
<b>Burgos</b>	Oficina Municipal de Vivienda (cerrada) Concurso para enajenación de parcelas propiedad municipal para construcción de VP Gestión de subvenciones vivienda JCyL (Alquiler, rehabilitación, eficiencia energética) ARU San Cristóbal (Convenio Gestor ARU y Ayto.) Inversión: Ministerio, Junta, Ayto. y particulares. RD 233/2013 Plan estatal fomento regeneración urbana 2013-2016 2013-Ayudas a realojo en programa "Área de rehabilitación del Centro Histórico de Burgos" Programa de prestaciones económicas de urgencia social. Reglamento del parque de viviendas de alquiler social. Renta garantizada de ciudadanía.
<b>León</b>	<b>ILRUV (Instituto Leonés de Renovación Urbana y Vivienda SA)</b> Área de Regeneración urbana León-Oeste Convenio Ayuntamiento y Laboral Kutxa para emancipación y acceso a vivienda para jóvenes Ayudas de urgencia social

Figura 4.2 (continuación)

Actuación	
<b>Ponferrada</b>	ARU Puebla Norte. Colaboración con JCyL. 2018
	Gestión de subvenciones vivienda JCyL (Alquiler, rehabilitación, eficiencia energética)
	Censo de edificios de más de 40 años con necesidades de rehabilitación.
	2010. Programa de ayudas a la vivienda. 2007. Promociones de viviendas de promoción pública colaboración con la Junta de Castilla y León.
<b>San Andres de Rabanedo</b>	Prestaciones económicas ayuda básica
<b>Palencia</b>	Ayudas económicas para situaciones de urgente necesidad social (anual)
	Mesa de la vivienda
	Ayudas para IEE
<b>Salamanca</b>	<b>PATRONATO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA</b>
	Gestión y promoción de compraventa de VPO y alquiler. Asesoramiento de ayudas.
	Ayudas: reducción en la tasa de Licencia de Obras por ITC y bonificación en Impuesto de construcciones, instalaciones y obras.
<b>Segovia</b>	<b>EVISEGO (Empresa Municipal de Vivienda)</b>
	Venta, gestión y promoción de VP Programa de alquiler de viviendas para jóvenes. Viviendas municipales.
<b>Soria</b>	Ayudas para financiar gastos básicos de vivienda (Acción Social Cooperación e Igualdad)
<b>Valladolid</b>	<b>VIVA (Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid)</b>
	Plan de vivienda
<b>Laguna De Duero</b>	Bonificaciones en el pago del impuesto IBI en VPO
	Ordenanza reguladora del servicio de acogida de personas en régimen de viviendas sociales
<b>Medina Del Campo</b>	Bolsa de viviendas de alquiler social
	Programa de rehabilitación en Centro Histórico (ARCH Medina 21)
	Ayudas sociales: Renta garantizada, ayuda a domicilio, apoyo a familias en riesgo de desahucio
<b>Zamora</b>	Ayudas económicas de urgente necesidad
	Renta garantizada de ciudadanía

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las Diputaciones Provinciales en cuestión de vivienda se limitan mayormente a gestionar las ayudas y subvenciones de urgencia social que pueden ser destinadas a pago de alquiler, necesidades de vivienda, alojamiento temporal, reparación o acondicionamiento del hogar o en algunos casos levantamiento de embargo.

En la Diputación de Burgos se contempla la bonificación de IBI en la VPO, y en Soria y Valladolid a través de Plan de Juventud se ponen en marcha programas destinados a crear una bolsa de viviendas para afianzar la población



#### IV. La acción social en materia de vivienda: las ciudades de Castilla y León

joven en el medio rural o incluso financiar construcción, alquiler o pago de hipoteca en municipios menores de 20.000 habitantes.

En Valladolid a través de Planes de Cooperación e inversiones en municipios se han creado subvenciones para financiar obras de rehabilitación de viviendas en el medio rural.

Figura 4.3

#### Principales acciones llevadas a cabo por las Diputaciones Provinciales

	Actuación
<b>Ávila</b>	Ayudas de emergencia social (Área de familia, dependencia e igualdad de oportunidades) Ayudas al pago de alquiler, necesidades de vivienda, alojamiento temporal, reparación o acondicionamiento del hogar o levantamiento de embargo
<b>Burgos</b>	Bonificación de IBI Urbana con VPO Prestaciones económicas para la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social. (anuales)
<b>León</b>	Ayuda a domicilio en municipios de menos de 20.000 habitantes
<b>Palencia</b>	Ayudas de vivienda para jóvenes (16-36 años) en ámbito rural (anual). Compra, proyectos y rehabilitación Ayudas de urgencia social
<b>Salamanca</b>	Ayudas de apoyo inmediato antes situaciones de urgencia social.
<b>Segovia</b>	Ayudas de emergencia social
<b>Soria</b>	Ayudas para gastos básicos de vivienda Plan de juventud: medidas en materia de empleo y vivienda para fijar población joven en medio rural (PROGRAMA NIDO)
<b>Valladolid</b>	Subvención de vivienda Plan provincial juventud 2016-2019. Subvención para viviendas destinadas al fomento de la emancipación juvenil en el ámbito rural.
<b>Zamora</b>	Prestaciones económicas de urgencia social 2017

Fuente: Elaboración propia



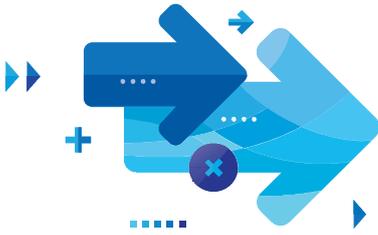


**Estrategias para  
el impulso de un nuevo  
modelo de política de  
vivienda en Castilla y León**

## **CAPÍTULO 5**

# **Perfiles de la situación de la vivienda en Castilla y León**





## 5. PERFILES DE LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN CASTILLA Y LEÓN

No es bien conocida la complejidad del acceso a la información en materia de vivienda y, en general, las dificultades de medición de realidades que, más allá de datos demográficos básicos, permiten caracterizar el territorio, sus ciudades y municipios, a través de magnitudes fiables.

En este sentido, hoy es posible el acceso a datos públicos y en abierto (aunque con algunas limitaciones) para conocer más en profundidad el estado del parque de viviendas en la Comunidad Autónoma y su comparación con los datos nacionales o de otras Comunidades, así como el estudio y delimitación de las principales variables que la condicionan, tanto demográficas, como puedan ser la evolución de la población, su índice de envejecimiento y la evolución del mismo o el número de familias y hogares entre otras, como socio-económicas, referentes a los índices de paro o de ocupación, o de renta familiar disponible, a partir de datos de la encuesta nacional de condiciones de vida.

Se trata de analizar algunos datos básicos capaces de mostrar, desde una base objetiva, la situación de la vivienda en la Comunidad Autónoma. El contraste de la evolución del parque de viviendas en Castilla y León en comparación con la evolución de la población es un primer factor cuya correcta valoración exige considerar diversos factores, como la evolución de la fragilidad social o el estado de conservación del parque de viviendas existente (más allá de las dificultades de acceso a algunas informaciones desde el censo actual) o la evolución de la renta familiar disponible (capacidad de compra), datos que sólo se tienen a nivel de regiones. Se trata por lo tanto de mostrar las variables cuantitativas que caracterizan la cuestión de la vivienda en la región.

Se procura con ello realizar un trabajo que, ajustado a las limitaciones del presupuesto en cuanto a metodologías de análisis (imposibilidad de desarrollo de encuestas u otros mecanismos de estudio de la demanda y/o necesidades de vivienda), permita trascender la simple valoración cualitativa de la cuestión de la vivienda y permita delimitar las principales variables que la condicionan.

En este sentido se va a insistir en algunos datos cruzados entre población y vivienda que puedan permitir valorar condicionantes concretos del problema. Las fuentes de obtención de los datos demográficos, socioeconómicos o de edificación son muy diversas y con objetivos no siempre concurrentes. Es relativamente fácil conocer los datos de población como puedan ser el número de habitantes, los grupos de edad, los índices de envejecimiento e incluso la composición de las unidades familiares y los hogares.

En el sector de la edificación y las viviendas hay mayor disparidad, los censos nos dan información sobre el número de viviendas, su distribución espacial y datos censales, de inventario, de las viviendas. La nueva metodología en la realización del Censo 2011 ha dificultado la obtención directa de algunos datos relativos a las viviendas, como puedan ser sus tamaños por número de habitaciones o superficie e incluso la propia antigüedad del parque edificatorio. Algunos de estos datos se pueden consultar y obtener desde los servicios estadísticos de los gobiernos autonómicos, que como en el caso de Castilla y León disponen de algunas tablas con explotaciones 'a medida' que nos han permitido tener algunas de estas informaciones.

### 5.1. Fuentes de información: dificultad del acceso a datos estructurados en materia de vivienda

*Uno de los aspectos centrales en la retórica de la ciudad inteligente es la promesa de un nuevo horizonte de gestión urbana basada en la neutralidad de los datos. Según esta presunción, la capacidad de gestionar y procesar ingentes cantidades de información digital nos lleva a un escenario de neutralidad en las decisiones, informadas a partir de ahora por un mecanismo de discernimiento supuestamente no sesgado.*

*(Manuel Fernández González, 2016. CIUR nº109)*

Se recogen las referencias metodológicas y las fuentes de datos consultadas para la elaboración del Informe:

#### **Censos de Población y Vivienda (2011, 2001 y 1991) del INE y revisiones padronales para los datos de población de 2016**

Los Censos de Población y Viviendas se realizan cada 10 años, proporcionando la información más completa que tiene el INE sobre las personas, los hogares, los edificios y las viviendas.

La metodología de elaboración del Censo de 2011 se modificó con respecto a los anteriores censos, lo que ha supuesto que no se den los mismos datos, perdiendo el detalle en algunos de ellos e imposibilitando algunos estudios de variación temporal.



También hay que tener en cuenta que la legislación sobre la protección de datos ha afectado a la distribución y difusión de muchos de los datos ofrecidos desde los servicios web de descargas, no sólo los del INE, sino también otras fuentes, de manera que cuando los datos se consideran sensibles no se suministran por debajo de unos umbrales fijados, o se hacen con cifras redondeadas de forma que se garantice el “secreto estadístico”. Esto afecta a los niveles de desagregación o escalas de trabajo para las que se obtiene la información.

Hay que reseñar que la elaboración de los Censos de Población y Viviendas 2011 se ha hecho por primera vez bajo una reglamentación comunitaria común a toda Unión Europea y, por tanto, diferente de la reglamentación con la que se elaboraron los censos de 2001 y anteriores. Si hasta ahora los Censos se habían elaborado a partir de cuestionarios a toda la población, a partir del 2011 la metodología combina el uso de registros administrativos con el muestreo y cálculos estadísticos y tratamientos de la información recogida. La nueva metodología muestral y estadística no permite la obtención de los datos con el mismo nivel de detalle y la misma precisión que en censos anteriores. Esto ha supuesto, sobre todo en los datos de construcciones y viviendas que en algunos casos haya habido pérdida de indicadores que antes sí que se ofrecían.

Dentro de la actualización de los datos de los Censos del INE, la diferente metodología entre los Censos de 2001 y 2011 afecta especialmente a los datos disponibles sobre los edificios y las viviendas, en algunos casos porque difieren los tipos de datos de los Censos de 2001 y 2011.

Los datos de población, a mayores de la información censal, se proporcionan anualmente con las cifras aprobadas mediante Real Decreto a 1 de enero de cada año. A partir de estos datos el INE elabora una explotación exhaustiva, la “Estadística del Padrón continuo” en la que se ofrecen datos anuales sobre la población según lugar de residencia, sexo, edad, nacionalidad y lugar de nacimiento, entre otros.

### ***Estadística de construcción de edificios (visados y licencias) e indicadores económicos de la construcción del Ministerio de Fomento***

El Ministerio de Fomento en los subapartados de actividad económica de la construcción, visados y licencias, dispone de mucha información cuantitativa sobre los sectores de la construcción y de la vivienda, obtenida desde muy diversas fuentes y con finalidades muy diversas. Analizar el sector de la vivienda desde el punto de vista del usuario, de las familias y los hogares que la habitan, y de las necesidades de vivienda dificulta el uso directo de variables o indicadores que en la mayoría de los casos son datos económicos del sector de la construcción.

Una de las fuentes utilizadas para la obtención de los datos es la elaborada con la participación de los Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos que recogen la información de los visados de encargo de dirección de obra. Los resultados obtenidos necesitan de interpretación, no todas las obras se visan, y por tanto no se tiene información de ellas. También hay

obras visadas que no se llegan a ejecutar y hay que tener en cuenta que las fechas de recogida de la información es la de visado, no la de finalización de la obra, lo que origina un desplazamiento temporal de los datos si se comparan con otras estadísticas que midan la producción de vivienda.

#### ***Estadística de transacciones inmobiliarias de la Agencia Notarial de Certificación (a través del Ministerio de Fomento)***

La Agencia Notarial de Certificación (ANCERT) es una empresa constituida por el Consejo General del Notariado con el objeto de informatizar las operaciones realizadas habitualmente por los notarios españoles. La disponibilidad de esta información es posible gracias al convenio de colaboración firmado entre el INE y el Consejo.

La estadística de transacciones inmobiliarias ofrece información sobre las compraventas de viviendas elevadas a escritura pública ante notario, dando datos como el número de transacciones, su valor total y medio, declarados, de las viviendas transmitidas en compraventa. Su periodicidad es trimestral y los niveles geográficos de desagregación son el nacional, comunidad autónoma, provincia y municipio.

#### ***Estadística de Castilla y León de la Junta de Castilla y León***

Se trata más bien de un portal desde el que consultar múltiples estadísticas de los organismos oficiales en el ámbito de la Comunidad Autónoma. El portal de Estadística de la Junta de Castilla y León recoge las estadísticas incluidas en los planes estadísticos. El sistema permite la consulta de diferentes formas: por temas, a través del SIE (Sistema de Información Estadística) con tablas hechas o tablas a medida, o a través de las consultas más habituales.

Los temas estadísticos son: demográficos, en los que se incluyen las estadísticas de vivienda; laborales; sociales; económicas y otras estadísticas, que recogen los anuarios estadísticos y datos básicos entre otros. La mayoría de estas estadísticas recogen los datos de otras estadísticas oficiales, como son las del INE, europeas, etc.

La Estadística de Hogares y Familias está inserta en el apartado de estadísticas sociales, aportando datos que pueden ser interesantes para las dimensiones sociales de la vivienda, no sólo como producto inmobiliario o de mercado, se realizó en los años 2007 y 2009, habiendo dejado de realizarse al no estar en el vigente Plan Estadístico de la Junta de Castilla y León.

## **5.2. Evolución de la población y del parque de viviendas en Castilla y León. Lógicas de un crecimiento dispar**

Tiende a pensarse que la “necesidad” de vivienda surge del incremento absoluto de población. Se trata sin embargo de un factor controvertido: si no crece o se pierde población, no habría que construir más viviendas. Anali-



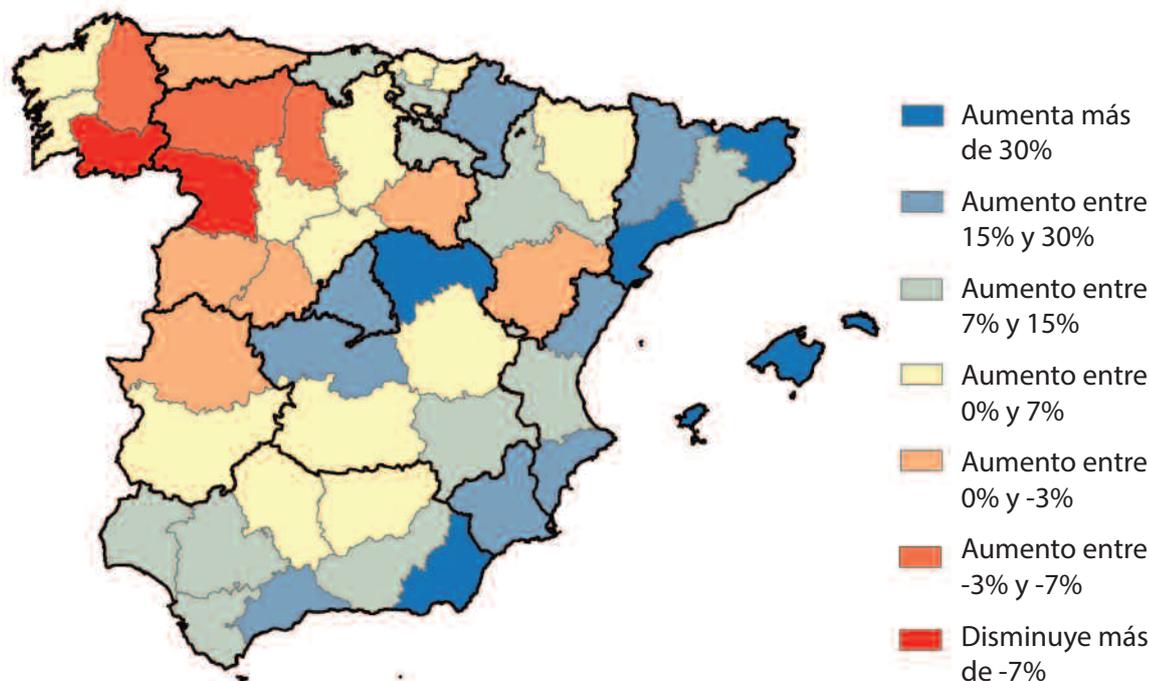
zamos el factor población como el primer factor básico, pero lo hacemos a la par que comprobamos una evolución dispar del parque de viviendas, sin olvidar que en la “necesidad” de vivienda influyen otros factores: insatisfacción con la propia vivienda (mala calidad, pequeña, etc.), la movilidad social, la emancipación juvenil, la reducción del tamaño familiar, estilos de vida, etc.

### **Evolución de la población y situación de actividad**

Con un balance de población en España positivo en el periodo 1971-2016, con un incremento del 36,44% al pasar de 34 millones de habitantes a 46,5, Castilla y León pierde un 8% de su población en ese mismo periodo, pasando de los 2.668.275 habitantes en 1971 a 2.454.854 en 2017. Esta pérdida de población no es igual en todas las provincias, de forma que Valladolid es la única provincia de la Comunidad que ve cómo crece su número de habitantes, con un porcentaje de incremento de casi el 30% (de los 413.023 habitantes hasta los 524.831 en 2016). En el lado de las provincias con mayores decrecimientos de la población están Zamora, Soria y Ávila con un 29,85%, un 22,68 y un 22,63% respectivamente. Las provincias de Palencia, León y Salamanca tienen una variación negativa, perdiendo cada una de ellas el 18,50%, 15,59% y 10,92%, mientras que Segovia tiene sólo un ligero decrecimiento, un -3,54% y Burgos se salda con una variación casi nula, el -0,35%.

Figura 5.1

Variación de la población entre 2001 y 2016, por provincias.

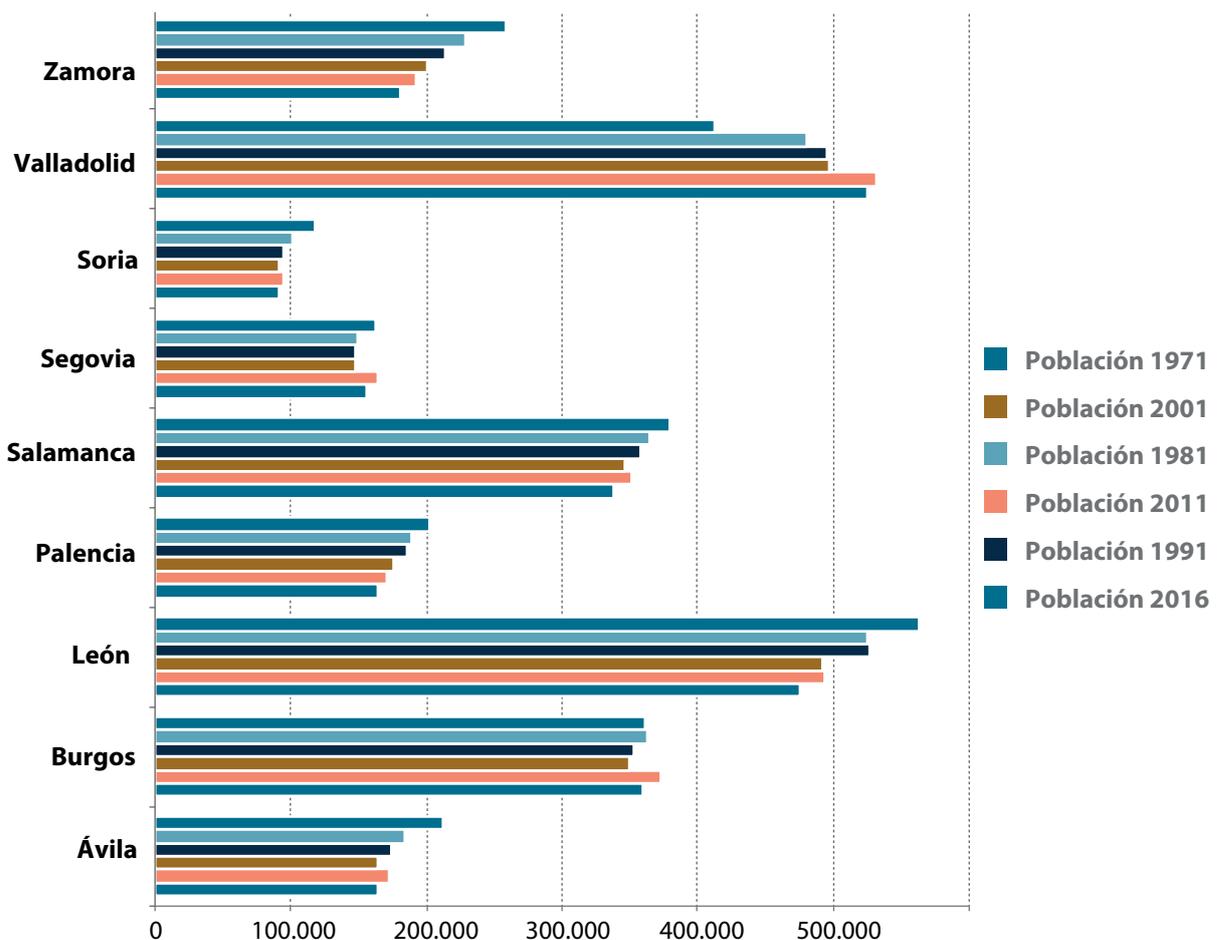


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Figura 5.2

Datos de población y variaciones intercensales nacionales, de Castilla y León y de cada provincia a partir de los censos de población de 1971, 1981, 1991, 2001 y 2011 y del padrón continuo para la población de 2016

	2016	2011	2011- 2016	2001	2001- 2011	1991	1991- 2001	1981	1981- 1991	1971	1971- 1981
Ávila	163.687	172.770	-5,55	164.464	4,81	174.731	-6,24	184.061	-5,34	211.556	-14,94
Burgos	359.924	373.251	-3,70	349.103	6,47	353.242	-1,19	363.595	-2,93	361.180	0,66
León	475.020	494.210	-4,04	491.873	0,47	526.204	-6,98	524.491	0,33	562.757	-7,30
Palencia	164.253	171.304	-4,29	175.091	-2,21	185.627	-6,02	188.710	-1,66	201.530	-6,79
Salamanca	338.609	350.819	-3,61	346.494	1,23	358.169	-3,37	364.711	-1,83	380.134	-4,23
Segovia	156.362	163.423	-4,52	147.612	9,67	147.303	0,21	149.647	-1,59	162.105	-8,32
Soria	90.821	94.898	-4,49	90.897	4,22	94.703	-4,19	101.073	-6,73	117.462	-16,22
Valladolid	524.831	531.881	-1,34	497.627	6,44	494.417	0,65	480.928	2,73	413.023	14,12
Zamora	181.347	192.726	-6,27	200.312	-3,94	214.107	-6,89	228.568	-6,75	258.528	-13,11
<b>Castilla y León</b>	<b>2.454.854</b>	<b>2.545.282</b>	<b>-3,68</b>	<b>2.463.473</b>	<b>3,21</b>	<b>2.548.503</b>	<b>-3,45</b>	<b>2.585.784</b>	<b>-1,46</b>	<b>2.668.275</b>	<b>-3,19</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>46.445.827</b>	<b>46.667.174</b>	<b>-0,48</b>	<b>40.665.544</b>	<b>12,86</b>	<b>38.881.415</b>	<b>4,39</b>	<b>37.635.389</b>	<b>3,20</b>	<b>34.040.642</b>	<b>9,55</b>



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE



Comparando las variaciones de población con el resto de provincias españolas entre los años 2001 y 2016, son las provincias de Zamora y Ourense las que tienen una mayor disminución, seguidas por León, Palencia y Lugo. Sólo las provincias de Burgos, Segovia y Valladolid mantienen la población o tienen ligeros aumentos.

Es evidente que lo más determinante para la variación de la población es el ritmo de la actividad económica. La información sobre las tasas de actividad, paro y empleo caracterizan la población residente en viviendas familiares en relación con el mercado de trabajo. Estas tasas son las que da la Encuesta de Población Activa (EPA), que obtiene los datos por muestreo y con periodicidad trimestral, orientada a conocer la actividad económica en lo relativo a su componente humano y las principales categorías poblacionales en relación con el mercado de trabajo, siendo los principales datos que aporta la población económicamente activa, la población ocupada, o personas con empleo, la población parada o desempleada y la población económicamente inactiva.

La tabla recoge los datos a nivel provincial, y para toda España, de la tasa de actividad y la tasa de paro a nivel nacional y por provincias, resaltando las provincias castellanas y leonesas, en los primeros trimestres de los años 2002, 2011 y 2016, fechas censales y último año finalizado (el año censal es el 2001, pero en 2002 hubo un cambio importante en la metodología de elaboración de la EPA, con una nueva definición operativa de paro, por lo que se muestran los datos de 2002 para que puedan ser comparables con los de los otros años).

La tasa de actividad es el porcentaje de población económicamente activa, mayores de 16 años, con respecto al total. Observamos que la tasa para España es del 59,29% en 2016, todas las provincias de Castilla y León tienen tasas de actividad inferiores, excepto Burgos y Segovia, con unas tasas muy parecidas a la nacional. Hay que destacar que las tasas más bajas en toda España son las de León, con tan sólo un 50,35% y Zamora con un 50,55%.

Que la tasa de actividad en las provincias de Castilla y León, por regla general, sea menor que la tasa nacional quiere decir que el número de personas potencialmente activas, en edad de trabajo, es menor que en otros territorios nacionales y es indicativo de un mayor porcentaje de población dependiente. Es una consecuencia lógica del envejecimiento de la población en la Región.

El otro indicador, la tasa de paro, es el porcentaje entre el número de parados y el de activos, con un valor para el conjunto nacional del 21,00% en 2016, casi el doble que la tasa que había en 2002, de un 11,55%.

Ávila es la provincia de Castilla y León con mayor tasa de paro en el conjunto regional, un 26,77%, León y Zamora tienen unas tasas de paro parecidas a la nacional, y el resto de provincias tienen tasas de paro inferiores a la nacional, entre el 17,94% de Palencia y el 15,38% de Burgos. En cuanto a la evolución en las fechas analizadas el comportamiento es muy irregular entre unas provincias y otras, así Burgos y Soria casi triplican la tasa de paro entre 2002 y 2016, pasando en Burgos de un 5,73% al 15,38% y en Soria de un

5,26% al 15,44%; mientras que Valladolid es la provincia que menor variación ha tenido en ese periodo, pasando de un 14,76% al 16'10%.

Analizar las diferencias interprovinciales de la tasa de paro y la diferente evolución que tiene en cada provincia en este período de tiempo requiere de análisis más amplios que tengan en cuenta la situación coyuntural económica de España y Castilla y León y de cada una de las provincias que puedan explicar porque algunas provincias mantienen una tasa parecida a lo largo del periodo frente a otras que casi triplican esa tasa, como puedan ser el mantenimiento de la actividad económica, las crisis locales u otros factores. Otro elemento que incide en la variación de esta tasa es el movimiento de la población sin actividad, si las personas en paro deciden trasladarse a otra provincia o estado, la tasa de paro disminuye, es decir, el paro no disminuye por una mayor actividad, sino por existir una población en situación de inactividad menor.

Figura 5.3  
Tasas de actividad y paro en 2002, 2011 y 2016 (1T)

	Tasa de actividad			Tasa de paro de la población		
	2016 T1	2011 T1	2002 T1	2016 T1	2011 T1	2002 T1
<b>NACIONAL</b>	<b>59,29</b>	<b>60,16</b>	<b>54,06</b>	<b>21,00</b>	<b>21,08</b>	<b>11,55</b>
02 Albacete	56,19	58,58	49,22	24,67	23,31	6,58
03 Alicante/Alacant	58,02	56,66	54,40	23,62	23,58	10,00
04 Almería	59,42	65,43	57,54	24,39	31,53	10,94
01 Araba/Álava	58,86	62,10	58,55	10,71	11,98	7,98
33 Asturias	51,35	51,50	43,30	19,50	18,16	9,15
<b>05 Ávila</b>	<b>55,27</b>	<b>51,87</b>	<b>44,33</b>	<b>26,77</b>	<b>27,56</b>	<b>9,75</b>
06 Badajoz	56,57	56,87	49,93	30,48	27,31	20,77
07 Balears, Illes	63,95	63,41	58,74	18,41	24,98	8,96
08 Barcelona	62,42	64,38	58,62	17,05	18,92	11,12
48 Bizkaia	56,14	57,89	53,16	14,83	13,60	11,48
<b>09 Burgos</b>	<b>59,65</b>	<b>58,17</b>	<b>52,49</b>	<b>15,38</b>	<b>16,87</b>	<b>5,73</b>
10 Cáceres	53,54	51,37	48,88	26,74	21,14	18,19
11 Cádiz	56,50	56,37	52,70	37,16	32,53	27,83
39 Cantabria	55,67	55,52	49,82	18,90	16,27	9,54
12 Castellón/Castelló	57,16	61,19	56,60	21,43	26,08	5,60
13 Ciudad Real	55,47	55,62	47,83	29,43	22,07	11,38
14 Córdoba	57,87	58,36	49,03	28,82	28,38	19,07
15 Coruña, A	54,25	55,66	50,47	16,11	15,51	14,52
16 Cuenca	55,96	51,64	44,09	19,79	19,66	7,44
20 Gipuzkoa	57,06	59,17	55,45	10,50	9,17	7,14
17 Girona	62,06	64,75	59,33	17,49	21,64	10,26
18 Granada	58,48	56,84	49,63	29,65	28,60	20,92
19 Guadalajara	65,43	63,46	51,14	17,80	18,25	9,67
21 Huelva	57,18	59,81	50,35	30,99	32,63	17,30



## V. Perfiles de la situación de la vivienda en Castilla y León

Figura 5.3 (continuación)

	Tasa de actividad			Tasa de paro de la población		
	2016 T1	2011 T1	2002 T1	2016 T1	2011 T1	2002 T1
22 Huesca	57,54	58,84	49,34	14,00	13,64	5,32
23 Jaén	54,93	54,79	49,09	29,73	22,48	12,80
<b>24 León</b>	<b>50,35</b>	<b>50,57</b>	<b>43,32</b>	<b>21,45</b>	<b>18,06</b>	<b>11,66</b>
25 Lleida	63,06	60,99	53,46	15,18	12,13	6,62
27 Lugo	53,04	52,38	49,85	16,54	13,13	9,67
28 Madrid	64,24	65,30	58,40	16,81	15,18	7,49
29 Málaga	59,48	59,26	51,64	28,03	32,03	14,88
30 Murcia	58,84	61,41	55,86	22,10	25,55	12,15
31 Navarra	58,80	61,41	56,17	14,25	13,53	6,03
32 Ourense	46,52	48,99	45,06	20,83	17,83	9,78
<b>34 Palencia</b>	<b>54,67</b>	<b>54,28</b>	<b>43,29</b>	<b>17,97</b>	<b>18,56</b>	<b>8,18</b>
35 Palmas, Las	60,59	62,83	57,52	25,73	30,51	10,12
36 Pontevedra	54,07	55,89	52,18	20,67	20,47	14,70
26 Rioja, La	58,80	60,34	52,24	14,38	15,77	7,05
<b>37 Salamanca</b>	<b>52,11</b>	<b>51,40</b>	<b>49,64</b>	<b>17,10</b>	<b>16,51</b>	<b>13,51</b>
38 Santa Cruz de Tenerife	61,58	61,86	56,60	26,29	25,93	11,06
<b>40 Segovia</b>	<b>59,39</b>	<b>57,76</b>	<b>50,70</b>	<b>17,28</b>	<b>12,98</b>	<b>8,52</b>
41 Sevilla	59,06	60,09	53,95	28,49	26,51	20,61
<b>42 Soria</b>	<b>53,47</b>	<b>58,36</b>	<b>51,98</b>	<b>15,44</b>	<b>15,78</b>	<b>5,26</b>
43 Tarragona	60,93	62,88	59,06	21,27	20,04	10,58
44 Teruel	57,24	55,77	44,38	14,52	14,00	4,83
45 Toledo	60,26	61,24	52,00	27,77	23,64	11,12
46 Valencia/València	60,35	60,88	56,68	20,67	23,22	11,08
<b>47 Valladolid</b>	<b>57,76</b>	<b>59,93</b>	<b>53,95</b>	<b>16,10</b>	<b>15,48</b>	<b>14,76</b>
<b>49 Zamora</b>	<b>50,55</b>	<b>49,79</b>	<b>40,14</b>	<b>21,09</b>	<b>21,05</b>	<b>10,13</b>
50 Zaragoza	59,77	58,91	51,66	15,67	19,64	5,52
51 Ceuta	58,77	57,06	42,73	26,21	25,73	7,01
52 Melilla	56,76	58,71	49,73	30,67	21,33	10,30

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Desde el punto de vista de la vivienda lo que más pueda interesar es que tasas de actividad menores y tasas de paro alto son significativas de un mayor grado de dependencia familiar, con hogares con mayor número de miembros y edades de emancipación más tardías.

Figura 5.4  
Parque de viviendas según tipo en 1991, 2001 y 2011

1991									
	Total viviendas	Viviendas familiares principales		Viviendas familiares secundarias		Viviendas vacías		Otras viviendas	
		viviendas	%	viviendas	%	viviendas	%	viviendas	%
Ávila	120.238	56.987	47,40	48.421	40,27	14.478	12,04	340	0,28
Burgos	187.824	110.552	58,86	48.146	25,63	27.824	14,81	1.272	0,68
León	247.970	167.769	67,66	39.981	16,12	39.333	15,86	764	0,31
Palencia	87.516	57.147	65,30	17.313	19,78	12.627	14,43	380	0,43
Salamanca	173.785	113.093	65,08	33.954	19,54	25.811	14,85	898	0,52
Segovia	85.434	46.922	54,92	25.944	30,37	12.231	14,32	306	0,36
Soria	59.509	31.212	52,45	16.851	28,32	11.168	18,77	276	0,46
Valladolid	195.869	146.524	74,81	23.976	12,24	24.579	12,55	724	0,37
Zamora	112.481	71.063	63,18	24.349	21,65	16.562	14,72	481	0,43
<b>Castilla y León</b>	<b>1.270.626</b>	<b>801.269</b>	<b>63,06</b>	<b>278.935</b>	<b>21,95</b>	<b>184.613</b>	<b>14,53</b>	<b>5.441</b>	<b>0,43</b>
<b>Nacional</b>	<b>17.220.399</b>	<b>11.736.376</b>	<b>68,15</b>	<b>2.923.615</b>	<b>16,98</b>	<b>2.475.639</b>	<b>14,38</b>	<b>84.769</b>	<b>0,49</b>

2001									
	Total viviendas	Viviendas familiares principales		Viviendas familiares secundarias		Viviendas vacías		Otras viviendas	
		viviendas	%	viviendas	%	viviendas	%	viviendas	%
Ávila	141.899	61.331	43,20	60.170	42,40	18.142	12,80	2.256	1,60
Burgos	213.934	127.654	59,70	58.702	27,40	25.940	12,10	1.638	0,80
León	275.657	179.523	65,10	45.770	16,60	46.935	17,00	3.429	1,20
Palencia	98.983	62.036	62,70	22.262	22,50	14.143	14,30	542	0,50
Salamanca	201.970	125.887	62,30	43.007	21,30	27.922	13,80	5.154	2,60
Segovia	99.337	52.841	53,20	31.470	31,70	13.933	14,00	1.093	1,10
Soria	65.523	33.464	51,10	20.770	31,70	11.038	16,80	251	0,40
Valladolid	236.701	171.883	72,60	27.736	11,70	34.702	14,70	2.380	1,00
Zamora	115.411	74.656	64,70	23.327	20,20	16.251	14,10	1.177	1,00
<b>Castilla y León</b>	<b>1.449.415</b>	<b>889.275</b>	<b>61,35</b>	<b>333.214</b>	<b>22,99</b>	<b>209.006</b>	<b>14,42</b>	<b>17.920</b>	<b>1,24</b>
<b>Nacional</b>	<b>20.946.554</b>	<b>14.187.169</b>	<b>67,73</b>	<b>3.360.631</b>	<b>16,04</b>	<b>3.106.422</b>	<b>14,83</b>	<b>292.332</b>	<b>1,40</b>



Figura 5.4 (continuación)

2011									
	Total viviendas	Viviendas familiares principales		Viviendas familiares secundarias		Viviendas vacías		Otras viviendas	
		viviendas	%	viviendas	%	viviendas	%	viviendas	%
Ávila	163.619	69.316	42,40	68.536	41,90	25.696	15,70	71	0,00
Burgos	253.672	151.831	59,90	65.684	25,90	35.990	14,20	167	0,10
León	325.300	206.060	63,30	60.235	18,50	58.812	18,10	193	0,10
Palencia	112.312	69.197	61,60	26.299	23,40	16.725	14,90	91	0,10
Salamanca	237.024	143.714	60,60	59.369	25,00	33.786	14,30	155	0,10
Segovia	124.148	64.257	51,80	40.865	32,90	18.964	15,30	62	0,00
Soria	76.713	38.273	49,90	25.967	33,80	12.430	16,20	43	0,10
Valladolid	288.124	215.838	74,90	35.794	12,40	36.319	12,60	173	0,10
Zamora	138.875	79.480	57,20	39.587	28,50	19.728	14,20	80	0,10
<b>Castilla y León</b>	<b>1.719.787</b>	<b>1.037.966</b>	<b>60,35</b>	<b>422.336</b>	<b>24,56</b>	<b>258.450</b>	<b>15,03</b>	<b>1.035</b>	<b>0,06</b>
<b>Nacional</b>	<b>25.208.625</b>	<b>18.083.690</b>	<b>71,74</b>	<b>3.681.565</b>	<b>14,60</b>	<b>3.443.365</b>	<b>13,66</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

### Parque de viviendas

La tabla anterior recoge el número de viviendas en Castilla y León, por provincias, y el total nacional en los tres últimos censos, 1991, 2001 y 2011, así como el número y porcentaje según su tipo: familiares principales, familiares secundarias, vacías y otras.

En Castilla y León, en 2011, hay 1.719.787, un 6'82% del total nacional de 25.208.625, para una población de 2.545.282 habitantes, el 5'45% del total nacional de 46.667.174 habitantes. Es decir, que porcentualmente en la Región hay más viviendas que habitantes que la media nacional. El 60'35% de las viviendas son principales, el 24'56% secundarias y el 15'03% son viviendas vacías. Porcentajes que a nivel nacional son del 71'74%, 14'60% y 13'66%, destacando ese mayor porcentaje (casi en 10 puntos) de vivienda secundaria en Castilla y León con respecto a la tasa nacional.

Por provincias es Valladolid la que tiene un mayor porcentaje de vivienda principal, un 74'90%, superior incluso a la media nacional, siendo Ávila, con sólo un 42'40%, menos de la mitad, la provincia con menor tasa de viviendas principales y, por tanto, con mayor número de viviendas secundarias, el 41'90%, contrastando con el 12'40% de Valladolid, el 18'50% de la provincia de León o el 23'40% de Palencia, las tres únicas provincias que tienen menos porcentaje de vivienda secundaria que la media nacional.

En cuanto a la vivienda vacía la media nacional es del 13'66%, menor que la autonómica del 15'03%. Las provincias con mayor porcentaje de vivienda vacía son León, un 18'10%, seguida por Ávila y Segovia, con el 15'70% y el 15'30% respectivamente. Valladolid es la que menor tasa de vivienda vacía tiene, un 12'60%.

Figura 5.5

Parque de viviendas: Porcentajes de variación intercensales

	Total viviendas		Viviendas familiares principales		Viviendas familiares secundarias		Viviendas vacías	
	2001-2011	1991-2001	2001-2011	1991-2001	2001-2011	1991-2001	2001-2011	1991-2001
Ávila	15,31	18,02	13,02	7,62	13,90	24,26	41,64	25,31
Burgos	18,57	13,90	18,94	15,47	11,89	21,92	38,74	-6,77
León	18,01	11,17	14,78	7,01	31,60	14,48	25,31	19,33
Palencia	13,47	13,10	11,54	8,56	18,13	28,59	18,26	12,01
Salamanca	17,36	16,22	14,16	11,31	38,04	26,66	21,00	8,18
Segovia	24,98	16,27	21,60	12,61	29,85	21,30	36,11	13,92
Soria	17,08	10,11	14,37	7,22	25,02	23,26	12,61	-1,16
Valladolid	21,72	20,85	25,57	17,31	29,05	15,68	4,66	41,19
Zamora	20,33	2,60	6,46	5,06	69,70	-4,20	21,40	-1,88
<b>Castilla y León</b>	<b>18,65</b>	<b>14,07</b>	<b>16,72</b>	<b>10,98</b>	<b>26,75</b>	<b>19,46</b>	<b>23,66</b>	<b>13,21</b>
<b>Nacional</b>	<b>20,35</b>	<b>21,64</b>	<b>27,47</b>	<b>20,88</b>	<b>9,55</b>	<b>14,95</b>	<b>10,85</b>	<b>25,48</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Si analizamos las variaciones intercensales, el incremento en el número total de viviendas en Castilla y León es menor que en España. Entre 1991 y 2001 el incremento en España fue del 21,64% y del 20'35% entre los censos de 2001 y 2011, para Castilla y León esos incrementos fueron del 14'07% y 18'65% respectivamente. Por tipos de viviendas el comportamiento es muy diferente entre el conjunto nacional y la autonomía, destacando, sobre todo, unos incrementos regionales entre los años 2001 y 2011 del 26'75% de vivienda secundaria (tan sólo el 9'55% nacional) y del 23'66% de viviendas vacías (10'85% en España), relación inversa, en la vivienda vacía en el período anterior, 1991-2001, donde el incremento nacional llegó a ser del 25'48% con tan sólo un 13'21% regional.

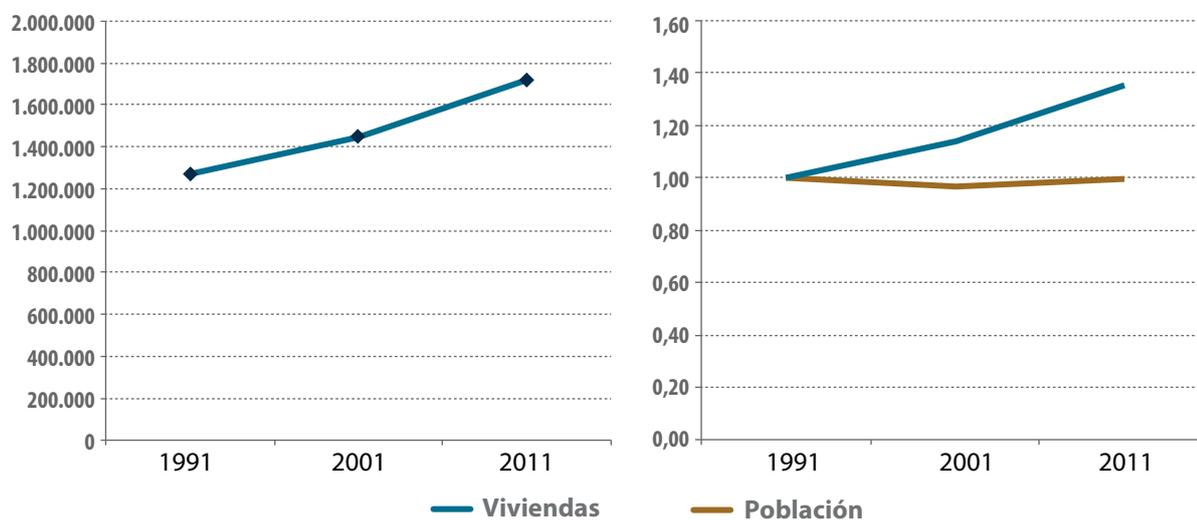
Esta evolución caracteriza el parque residencial castellano y leonés, con una clara tendencia en los últimos años al abandono de las viviendas y su especialización en segunda residencia. Los mayores crecimientos totales del número de viviendas se han dado en la provincia de Segovia, y los más bajos en la provincia de Zamora.

Comparando el crecimiento de la población con el del número de viviendas comprobamos que en los dos últimos periodos intercensales el parque de viviendas ha crecido, en España, en Castilla y León y en todas las provincias. Si el crecimiento del número de viviendas en esos 20 años ha sido del 35% en Castilla y León, mientras que la población se ha mantenido, con un leve receso en el 2001. De forma que a una población constante le corresponde un crecimiento de casi 450.000 viviendas (un proceso detenido por la crisis, que se evidencia a partir de 2009).



Figura 5.6

**Incremento en el número de viviendas y comparación de los porcentajes de variación del número de habitantes y el número de viviendas**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

La disminución en el número de habitantes y su situación de actividad o dependencia económica descrito anteriormente influyen en los porcentajes de variaciones intercensales según los tipos de vivienda, lo que justifica que con una población menor las que más crezcan sean las viviendas secundarias y las vacías, y en menor medida las ocupadas por las familias como residencia principal, comparando los porcentajes de variación acumulados en los dos periodos intercensales se observa que en el ámbito nacional con un incremento en el total de viviendas del 46,39%, las principales han aumentado un 54,08%, la vivienda secundaria un 25,93% y la vacía un 39,09%. En Castilla y León, con un incremento del 35,35% en el total de viviendas, las viviendas principales tienen un ritmo de crecimiento mucho menor, un 29,54%, mientras que las secundarias llegan a crecer un 51'41%; las viviendas vacías tienen un aumento del 40,00%, muy similar al porcentaje estatal.

### 5.3. Población y régimen de tenencia de la vivienda en Castilla y León

La interacción entre población y vivienda, condicionada tanto por el estado de la economía como por los estilos de vida dominantes, se manifiesta en el régimen de tenencia. Es un factor importante para caracterizar la vivienda desde el punto de vista de las familias que las ocupan y viven en ella, y la necesidad de demanda. Los datos disponibles son los censales, sin actualizaciones estadísticas intermedias, por tanto, son datos para el año 2011, por

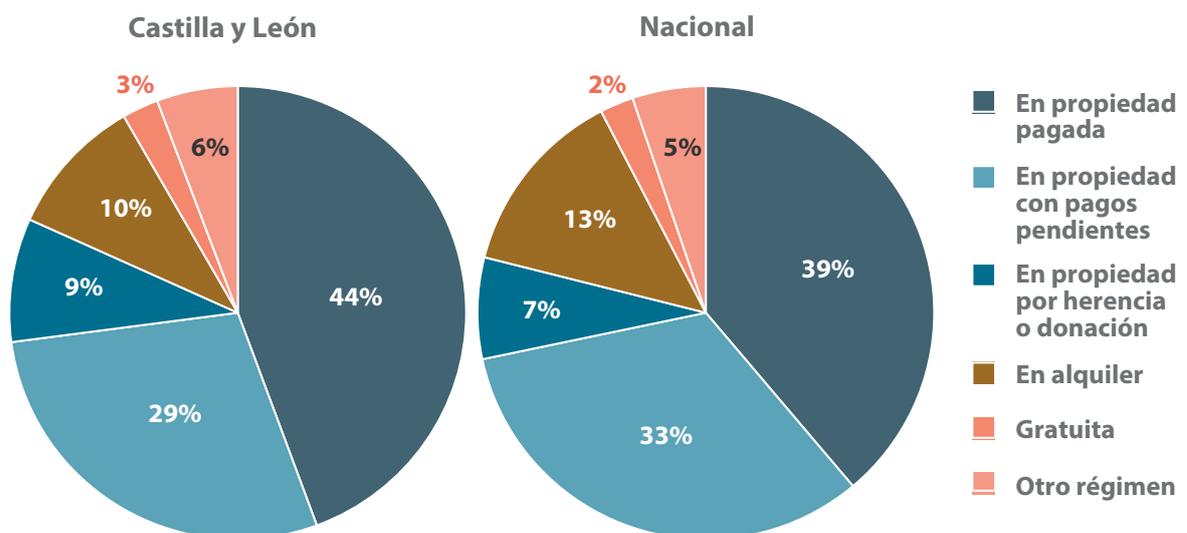
provincias, en los que se contabilizan las viviendas familiares principales en propiedad pagadas, con pagos pendientes, por herencia o donación, en alquiler, gratuita o en otro régimen.

Figura 5.7  
Viviendas principales según régimen de tenencia en 2011

Parque de viviendas: Viviendas principales según régimen de tenencia							
	en propiedad pagada	en propiedad con pagos pendientes	en propiedad por herencia o donación	en alquiler	gratuita	otro régimen	Total viviendas
Ávila	31.132	17.941	8.138	5.928	1.791	4.387	69.317
Burgos	67.441	47.810	10.094	14.758	3.564	8.165	151.832
León	86.752	55.352	22.867	22.055	5.435	13.599	206.060
Palencia	32.315	19.195	6.237	5.678	1.661	4.109	69.195
Salamanca	66.159	38.982	12.315	12.848	4.338	9.071	143.713
Segovia	27.430	17.399	5.677	8.278	1.748	3.725	64.257
Soria	17.500	9.745	3.787	3.998	968	2.276	38.274
Valladolid	94.230	72.364	10.815	24.702	4.700	9.026	215.837
Zamora	37.628	17.601	11.584	4.913	2.525	5.229	79.480
<b>Castilla y León</b>	<b>460.587</b>	<b>296.389</b>	<b>91.514</b>	<b>103.158</b>	<b>26.730</b>	<b>59.587</b>	<b>1.037.965</b>
<b>Nacional</b>	<b>7.026.578</b>	<b>5.940.928</b>	<b>1.307.481</b>	<b>2.438.574</b>	<b>430.516</b>	<b>939.614</b>	<b>18.083.691</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Censos 2011).

Figura 5.8  
Distribución del Régimen de tenencia a nivel Nacional y Autonómico



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Censos 2011).



La primera conclusión al comparar el régimen de tenencia nacional con el autonómico es que el régimen de propiedad, frente a los otros regímenes, es muy similar, un 71,71% de viviendas en propiedad a nivel nacional y un porcentaje ligeramente superior, el 72,93% en Castilla y León. Lo que difiere son los porcentajes de esas viviendas totalmente pagadas o con pagos pendientes, mientras en España el número de viviendas con todos los pagos hechos es ligeramente superior al de viviendas con pagos pendientes (con hipotecas), en Castilla y León 3 de cada 5 viviendas en propiedad están totalmente pagadas, siendo la provincia de Zamora la que tiene un mayor porcentaje de viviendas en propiedad pagadas, un 68,13% del total de viviendas en propiedad (2 de cada 3 viviendas), lo que representa el 47,34% del total de las viviendas provinciales (casi la mitad del parque provincial).

Las viviendas en régimen de alquiler son minoritarias con respecto a la propiedad, así mientras a nivel nacional son un 13,48% del total, lo que supone 2.438.574 viviendas, en Castilla y León no llega al 10% del parque residencial, siendo de un 9,94%, con 103.158 viviendas.

Las viviendas por herencia o donación en España representan el 7,23%, con un porcentaje parecido en Castilla y León, un 8,82%.

Una estructura de la población envejecida con tasas de actividad y paro más bajas que las nacionales tiene una correlación directa con el régimen de tenencia de la vivienda. Es en las poblaciones más rejuvenecidas en las que es más probable que la propiedad de la vivienda conlleve tener pagos pendientes de la misma, y una situación laboral menos estable favorece más el cambio del lugar de residencia y la tenencia en alquiler. De igual manera una población con tasas más altas de envejecimiento puede ser el motivo de una mayor proporción de viviendas en propiedad por herencia en Castilla y León frente a los porcentajes nacionales.

Si vemos la evolución del número de viviendas principales<sup>1</sup> entre propiedad y alquiler en los tres últimos censos de población y vivienda se observa que en el período del boom inmobiliario crece el porcentaje de viviendas en propiedad frente al de alquiler, lo que se ve en la variación intercensal entre 1991 y 2001. Esta tendencia cambia en el período 2001-2011, en el que aumenta el porcentaje de viviendas alquiladas frente a las viviendas en propiedad, aunque sin recuperar del todo los porcentajes del año 1991 a nivel nacional (en 1991 era el 16,22% en alquiler y en 2011 es el 14,59%). El balance en Castilla y León es ligeramente menor en el porcentaje de viviendas de alquiler, que en 1991 era del 14,55% y en 2011 del 10,84%, algo muy relacionado con el mayor porcentaje de tenencia en propiedad en Castilla y León que en España visto anteriormente.

En valores absolutos del número de viviendas principales hay que destacar que en España, en estos 20 años, se ha incrementado el número en

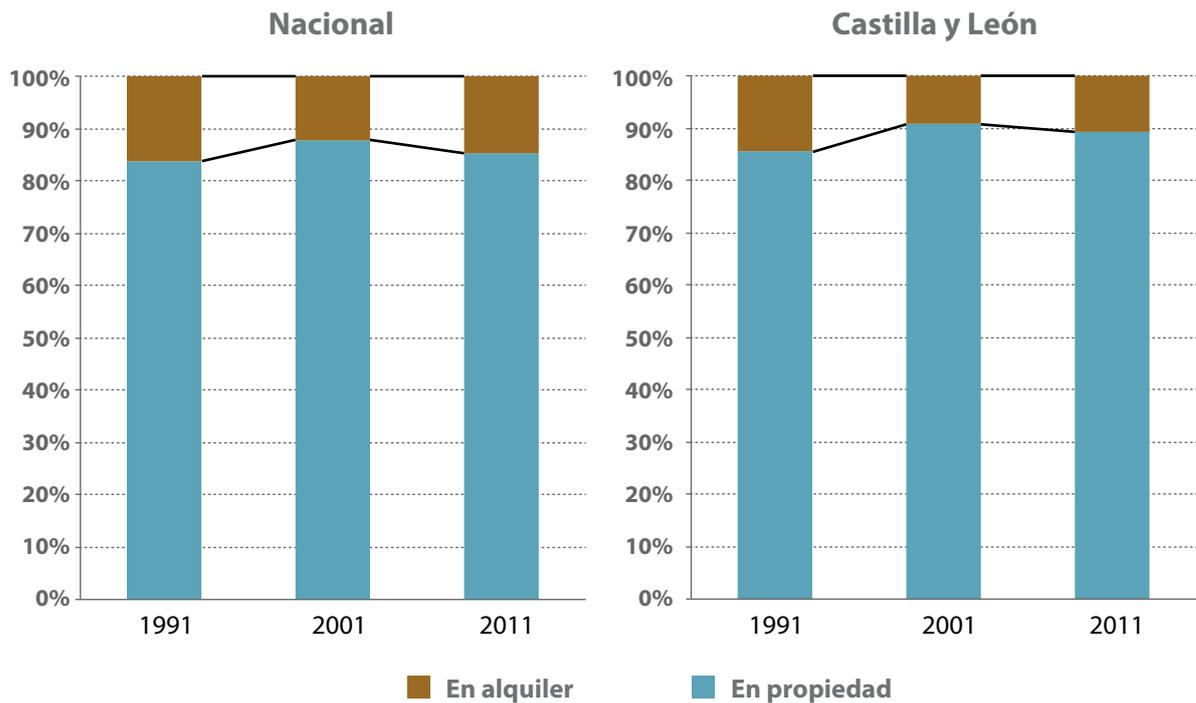
---

<sup>1</sup> No están contabilizadas las viviendas secundarias y vacías al no disponer de datos en todos los Censos para hacer la comparación intercensal.

5.738.375, de las que 5.080.496 son en propiedad y 657.879 han incrementado el parque de viviendas de alquiler. En 2011 en Castilla y León hay 202.974 viviendas principales más que en 1991, habiendo aumentado en 208.780 las viviendas en propiedad y habiendo disminuido las viviendas en alquiler en 5.806.

Figura 5.9

Evolución del Régimen de tenencia entre Propiedad y Alquiler, a nivel Nacional y Autonómico



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Censos 1991, 2001 y 2011).

Son muchos los factores que motivan esta evolución intercensal entre viviendas en propiedad y en alquiler en estos períodos intercensales, entre otros un sector de la construcción ha pasado de un gran crecimiento y producción de nuevas viviendas a una profunda crisis, o un período económico –coincidente con el boom inmobiliario– con hipotecas muy bajas que han favorecido la compra de la propia vivienda en alquiler. El hecho diferencial que puede justificar el diferente comportamiento entre la Comunidad y el Estado puede ser la pérdida de población en Castilla y León, con una población de más edad, consolidada económicamente y por tanto con vivienda propia y con menores necesidades de alquiler. En este contexto es más difícil, por su capilaridad, sobre todo en medio rural, detectar los grupos sociales más vulnerables. Para evaluar las necesidades de vivienda el soporte estadístico es en cierto modo inútil y sería preciso avanzar mediante encuestas o trabajos de campo de escala local.



#### 5.4. Antigüedad del parque de viviendas en los censos 2001 y 2011. Envejecimiento versus final de un ciclo expansivo

Uno de los aspectos que caracteriza el parque de viviendas en su antigüedad; en las tablas y los gráficos que siguen se muestran el número de viviendas por provincia y década de construcción, y los totales de Castilla y León y España, y su peso relativo dentro de cada provincia.

Figura 5.10

Número de viviendas según décadas de construcción y porcentaje de viviendas construidas en cada década

Año 2011 (número de viviendas según fechas de construcción)						
	Total	antes 1900	1900 - 1920	1921 - 1940	1941 - 1950	1951 - 1960
Ávila	163.550	6.915	4.735	5.440	6.620	13.705
Burgos	253.505	17.770	8.950	10.260	12.350	18.130
León	325.105	14.730	12.685	18.130	20.300	32.150
Palencia	112.220	14.190	4.705	5.305	5.640	10.010
Salamanca	236.870	11.420	7.350	6.945	10.140	17.850
Segovia	124.085	6.360	4.265	5.455	7.040	10.890
Soria	76.670	9.365	3.575	3.000	2.970	4.615
Valladolid	287.950	11.790	4.080	4.555	8.010	21.845
Zamora	138.795	9.230	6.775	6.550	7.215	11.080
<b>Castilla y León</b>	<b>1.718.750</b>	<b>101.770</b>	<b>57.115</b>	<b>65.645</b>	<b>80.280</b>	<b>140.280</b>
<b>Nacional</b>	<b>25.208.625</b>	<b>1.041.880</b>	<b>590.700</b>	<b>754.815</b>	<b>830.840</b>	<b>1.834.105</b>
	1961 - 1970	1971 - 1980	1981 - 1990	1991 - 2001	2002 - 2011	no consta
Ávila	20.365	32.585	22.785	16.660	30.870	2.865
Burgos	36.610	42.950	24.955	28.880	43.490	9.160
León	40.445	44.580	43.110	45.125	44.720	9.130
Palencia	11.245	14.960	12.325	12.280	18.725	2.830
Salamanca	28.425	43.480	30.070	31.670	44.845	4.675
Segovia	11.550	19.260	15.930	15.475	26.085	1.785
Soria	6.150	10.730	8.385	8.100	16.730	3.055
Valladolid	50.870	52.505	35.875	41.205	48.625	8.595
Zamora	13.420	14.590	16.215	13.685	37.295	2.735
<b>Castilla y León</b>	<b>219.075</b>	<b>275.650</b>	<b>209.650</b>	<b>213.075</b>	<b>311.380</b>	<b>44.825</b>
<b>Nacional</b>	<b>3.573.200</b>	<b>5.011.355</b>	<b>3.137.195</b>	<b>3.396.195</b>	<b>4.349.425</b>	<b>688.915</b>

Figura 5.10 (continuación)

Año 2001 (número de viviendas según fechas de construcción)						
	Total	antes 1900	1900 - 1920	1921 - 1940	1941 - 1950	1951 - 1960
Ávila	141.899	9.533	6.325	7.099	8.472	14.664
Burgos	213.934	23.544	10.380	10.211	13.061	18.963
León	275.657	17.128	13.763	20.117	22.355	33.755
Palencia	98.983	16.275	5.396	5.825	5.526	9.706
Salamanca	201.970	16.561	9.845	8.808	11.187	19.658
Segovia	99.337	7.541	4.927	5.505	6.927	11.078
Soria	65.523	12.895	5.300	3.556	2.994	5.142
Valladolid	236.701	13.641	4.603	5.374	8.455	23.052
Zamora	115.411	11.490	7.636	8.291	8.113	11.191
<b>Castilla y León</b>	<b>1.449.415</b>	<b>128.608</b>	<b>68.175</b>	<b>74.786</b>	<b>87.090</b>	<b>147.209</b>
<b>Nacional</b>	<b>20.946.554</b>	<b>1.324.752</b>	<b>725.710</b>	<b>905.612</b>	<b>986.693</b>	<b>1.988.634</b>
	1961 - 1970	1971 - 1980	1981 - 1990	1991 - 2001	no consta	
Ávila	20.251	33.631	22.121	19.403	400	
Burgos	36.738	39.816	28.159	31.724	1.338	
León	41.571	43.696	39.432	42.785	1.055	
Palencia	12.132	15.846	13.299	14.431	547	
Salamanca	30.554	43.234	27.921	33.517	685	
Segovia	11.887	18.863	15.158	17.221	230	
Soria	6.378	11.177	8.130	9.831	120	
Valladolid	49.918	51.644	35.045	44.100	869	
Zamora	14.068	21.157	17.374	15.781	310	
<b>Castilla y León</b>	<b>223.497</b>	<b>279.064</b>	<b>206.639</b>	<b>228.793</b>	<b>5.554</b>	
<b>Nacional</b>	<b>3.679.043</b>	<b>4.983.165</b>	<b>2.882.535</b>	<b>3.383.677</b>	<b>86.733</b>	



## V. Perfiles de la situación de la vivienda en Castilla y León

Figura 5.10 (continuación)

Año 2011 (porcentaje de viviendas según fechas de construcción)						
	Total	antes 1900	1900 - 1920	1921 - 1940	1941 - 1950	1951 - 1960
Ávila	100,00	4,23	2,90	3,33	4,05	8,38
Burgos	100,00	7,01	3,53	4,05	4,87	7,15
León	100,00	4,53	3,90	5,58	6,24	9,89
Palencia	100,00	12,64	4,19	4,73	5,03	8,92
Salamanca	100,00	4,82	3,10	2,93	4,28	7,54
Segovia	100,00	5,13	3,44	4,40	5,67	8,78
Soria	100,00	12,21	4,66	3,91	3,87	6,02
Valladolid	100,00	4,09	1,42	1,58	2,78	7,59
Zamora	100,00	6,65	4,88	4,72	5,20	7,98
<b>Castilla y León</b>	<b>100,00</b>	<b>5,92</b>	<b>3,32</b>	<b>3,82</b>	<b>4,67</b>	<b>8,16</b>
<b>Nacional</b>	<b>100,00</b>	<b>4,13</b>	<b>2,34</b>	<b>2,99</b>	<b>3,30</b>	<b>7,28</b>
	1961 - 1970	1971 - 1980	1981 - 1990	1991 - 2001	2002 - 2011	no consta
Ávila	12,45	19,92	13,93	10,19	18,87	1,75
Burgos	14,44	16,94	9,84	11,39	17,16	3,61
León	12,44	13,71	13,26	13,88	13,76	2,81
Palencia	10,02	13,33	10,98	10,94	16,69	2,52
Salamanca	12,00	18,36	12,69	13,37	18,93	1,97
Segovia	9,31	15,52	12,84	12,47	21,02	1,44
Soria	8,02	14,00	10,94	10,56	21,82	3,98
Valladolid	17,67	18,23	12,46	14,31	16,89	2,98
Zamora	9,67	10,51	11,68	9,86	26,87	1,97
<b>Castilla y León</b>	<b>12,75</b>	<b>16,04</b>	<b>12,20</b>	<b>12,40</b>	<b>18,12</b>	<b>2,61</b>
<b>Nacional</b>	<b>14,17</b>	<b>19,88</b>	<b>12,44</b>	<b>13,47</b>	<b>17,25</b>	<b>2,73</b>

Figura 5.10 (continuación)

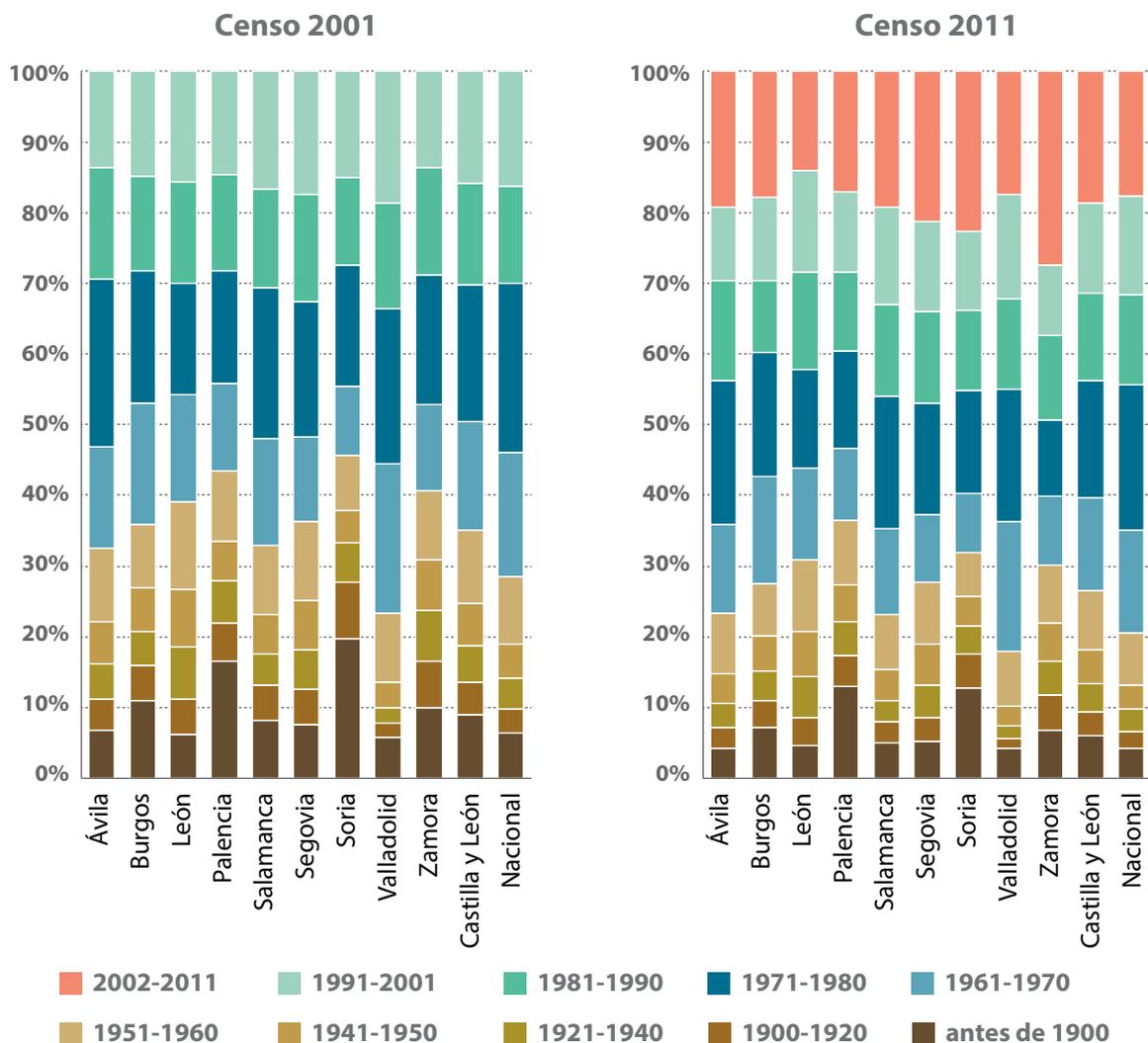
Año 2001 (porcentaje de viviendas según fechas de construcción)						
	Total	antes 1900	1900 - 1920	1921 - 1940	1941 - 1950	1951 - 1960
Ávila	100,00	6,72	4,46	5,00	5,97	10,33
Burgos	100,00	11,01	4,85	4,77	6,11	8,86
León	100,00	6,21	4,99	7,30	8,11	12,25
Palencia	100,00	16,44	5,45	5,88	5,58	9,81
Salamanca	100,00	8,20	4,87	4,36	5,54	9,73
Segovia	100,00	7,59	4,96	5,54	6,97	11,15
Soria	100,00	19,68	8,09	5,43	4,57	7,85
Valladolid	100,00	5,76	1,94	2,27	3,57	9,74
Zamora	100,00	9,96	6,62	7,18	7,03	9,70
<b>Castilla y León</b>	<b>100,00</b>	<b>8,87</b>	<b>4,70</b>	<b>5,16</b>	<b>6,01</b>	<b>10,16</b>
<b>Nacional</b>	<b>100,00</b>	<b>6,32</b>	<b>3,46</b>	<b>4,32</b>	<b>4,71</b>	<b>9,49</b>
	1961 - 1970	1971 - 1980	1981 - 1990	1991 - 2001	no consta	
Ávila	14,27	23,70	15,59	13,67	0,28	
Burgos	17,17	18,61	13,16	14,83	0,63	
León	15,08	15,85	14,30	15,52	0,38	
Palencia	12,26	16,01	13,44	14,58	0,55	
Salamanca	15,13	21,41	13,82	16,60	0,34	
Segovia	11,97	18,99	15,26	17,34	0,23	
Soria	9,73	17,06	12,41	15,00	0,18	
Valladolid	21,09	21,82	14,81	18,63	0,37	
Zamora	12,19	18,33	15,05	13,67	0,27	
<b>Castilla y León</b>	<b>15,42</b>	<b>19,25</b>	<b>14,26</b>	<b>15,79</b>	<b>0,38</b>	
<b>Nacional</b>	<b>17,56</b>	<b>23,79</b>	<b>13,76</b>	<b>16,15</b>	<b>0,41</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Censos 2001 y 2011).



Figura 5.11

Parque de viviendas según fecha de construcción, comparación entre 2001 y 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Censos 1991, 2001 y 2011).

Los gráficos representan el porcentaje del número de viviendas edificadas en cada década con respecto al total, representando con el mismo color cada década en los dos gráficos, por lo que en el Censo de 2011 hay una categoría más (en morado) que representa el porcentaje de viviendas construido en el período entre los dos censos, las viviendas nuevas en 2011 con respecto a 2001.

Lo primero que comprobamos es el gran porcentaje de estas nuevas viviendas construidas en el periodo intercensal, las viviendas nuevas construidos después del censo de 2001, que en Castilla y León representan el 18,12% del total, llegando a ser superior al 20% en algunas provincias (Segovia, Soria

y Zamora), es decir, más de 1 de cada 5 viviendas del censo de 2011 son nuevas, tienen menos de 10 años. Sólo la década de los 70 -en azul claro- se aproxima a porcentajes de número de viviendas parecidos a los de la última década (2002-2011), con ritmos también altos en las décadas de los 60 y algo menores en los 80 y 90. Destacar en las provincias de Palencia y Soria el alto porcentaje de viviendas anteriores a 1900.

En el censo de 2001 más de la mitad de las viviendas tenían menos de 30 años en casi todas las provincias, y más del 60% no llegaban a los 40 años de antigüedad, destacando la provincia de Valladolid donde 3 de cada 4 viviendas tenían menos de 40 años. En el censo de 2011 las viviendas con menos de 30 años -colores verde y azul claro- superaban el 40% del total de viviendas, sin llegar a la mitad en ninguna provincia, y con menos de 40 años hay entorno al 60%.

El final del ciclo expansivo y la caída en la construcción de viviendas, con una población en retroceso son la causa de un incremento en los porcentajes de viviendas más antiguas, con más de 40 y 50 años, y que son objeto de las políticas y planes de rehabilitación. El otro momento de gran crecimiento en la construcción de viviendas fueron las décadas de los 60 y 70, viviendas que en 2021 tendrán más de 50 y 40 años respectivamente. En Valladolid sólo en esas dos décadas se construyeron el 35,90% del parque actual, en Ávila, Burgos y Salamanca también superan el 30%.

Estas diferencias intercensales, con comportamientos diferenciales entre las distintas provincias, son un indicador del envejecimiento en nuestro parque residencial, porcentualmente mayor con la crisis actual en la que el ritmo de construcción de vivienda ha decaído considerablemente. En el próximo censo de viviendas que se realice con datos de 2021, son las viviendas construidas antes de 1971 las que tengan más de 50 años -colores rojo y azul oscuro- y, por tanto, las obligadas a realizar el Informe de Evaluación del Edificio (IEE) lo que supone un 40% de las viviendas actuales en el conjunto regional, con porcentajes muy similares al nacional. Las viviendas que tengan una antigüedad de más de 40 años estarán obligadas a realizar la Inspección Técnica de Edificios (ITE), es decir, hay que añadir a las anteriores las viviendas construidas en la década de los 70 -azul claro-, con porcentajes muy altos, un 16,04% en Castilla y León, lo que supone aproximadamente el 55% de las viviendas actuales en Castilla y León, superando el 60% en las provincias de Burgos y Palencia.

### **5.5. Lógica inmobiliaria, la vivienda como motor en el sector de la construcción de edificios**

Las estadísticas que ofrece el Ministerio de Fomento y que recopila a partir de los Colegios de Notarios y de Aparejadores caracterizan más detallada-



mente que otras fuentes de datos las construcciones de edificios<sup>2</sup> que se realizan anualmente, o para las que se pide licencia. Estas cifras del número de edificios según tipo de obra, superficies totales de edificación según destino de la construcción o número de vivienda según tipo de obra, dan una idea global del peso de la construcción residencial en el sector de la construcción, pero no nos dan más detalle sobre los tamaños o tipos de vivienda que se construyen. Los objetivos de estas estadísticas están más dirigidos al sector de la construcción de edificios en general o de las transacciones de estos bienes.

La vivienda desde esta perspectiva es un producto más dentro de este mercado de la edificación y los datos disponibles buscan caracterizar como es esa vivienda, su tamaño, valor, etc. desde lógicas propias de la oferta de mercado.

Estas estadísticas nos dan cifras, en el momento de la concesión de las licencias –con edificios terminados–, para el conjunto de la Comunidad de Castilla y León en el período 2000-2016. Es interesante comparar la evolución del número de edificios destinados a uso residencial de los destinados a otros usos, comprobando que el gran boom de la construcción de edificios, con máximos entorno a los años 2005, 2006 y 2007, lo es sobre todo de los edificios destinados a vivienda, los residenciales, manteniendo los no residenciales una evolución más sostenida. Algo parecido sucede si comparamos el número de edificios de nueva planta con las construcciones destinadas a la rehabilitación o a la demolición, con una singularidad, el mínimo en la rehabilitación se produce en 2006, año de máximos en la construcción de viviendas. En los últimos años la rehabilitación edificatoria muestra una ligera tendencia al alza, seguramente consecuencia de los dos últimos planes estatales de vivienda y rehabilitación.

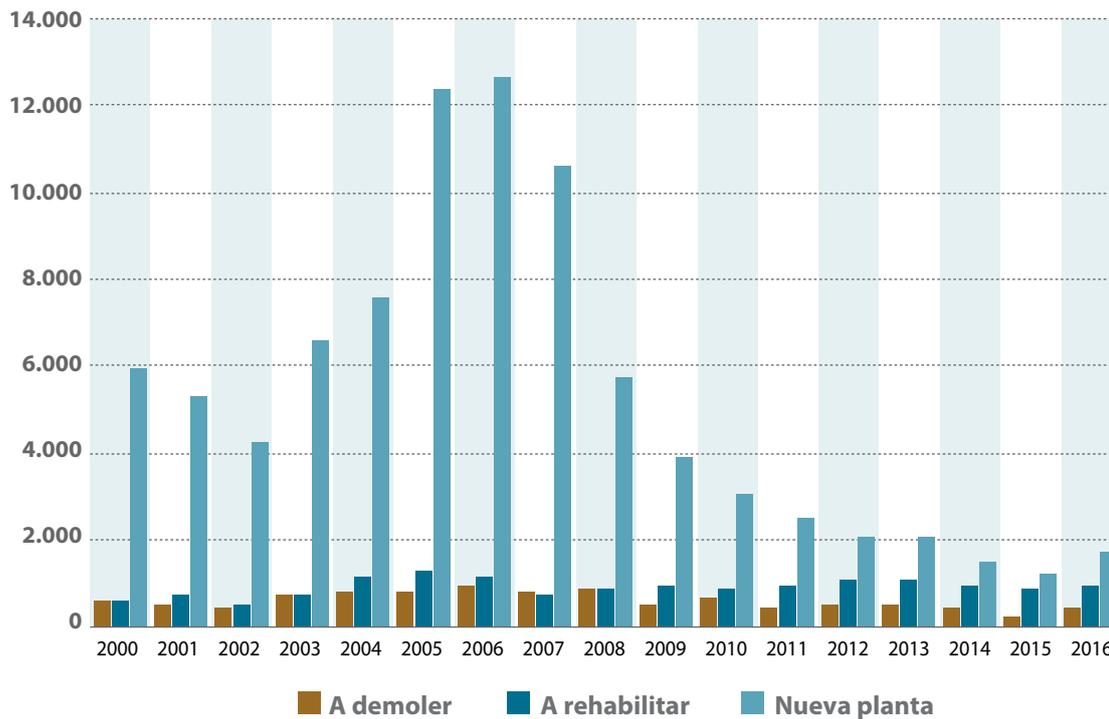
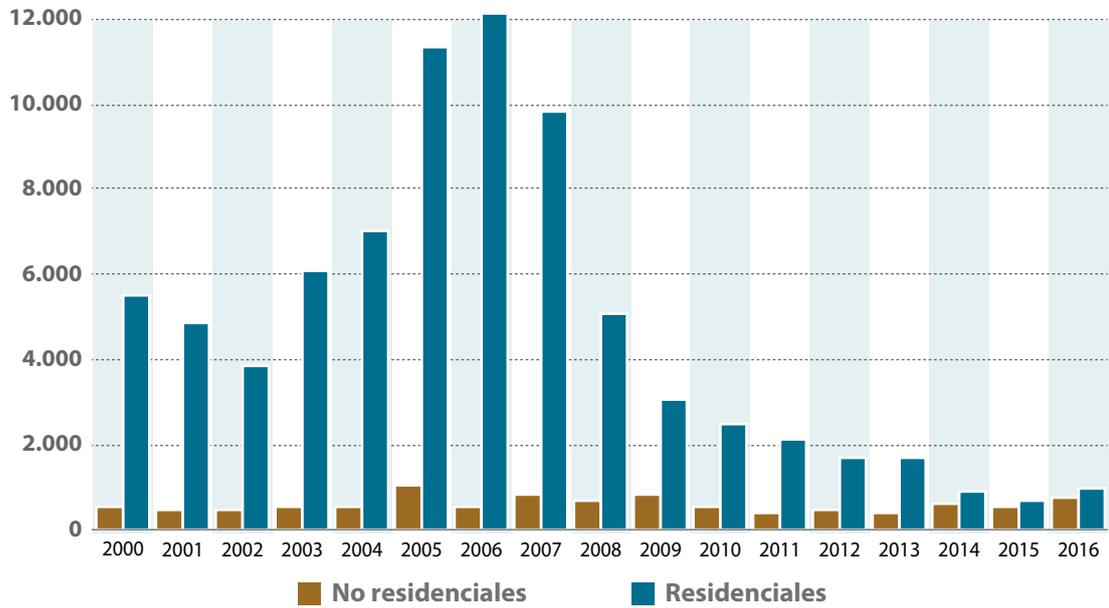
Las gráficas muestran muy claramente la estabilidad de la construcción no residencial frente al fuerte crecimiento y posterior caída de la construcción de viviendas.

En cuanto a la tipología de la edificación residencial familiar –las viviendas– diferencian el número de viviendas unifamiliares construidas y el número de viviendas en edificios de pisos. Destacar que en los años de mayor producción de vivienda, los mayores crecimientos son en vivienda no unifamiliar, siendo ésta prácticamente el doble que la vivienda unifamiliar en el año 2006 (20.147 viviendas en pisos y tan sólo 10.761 unifamiliares). Con la crisis y la caída en la producción residencial el número de viviendas unifamiliares que obtienen licencia es superior al de las viviendas en edificios de pisos a partir del año 2009, la mayor diferencia es en el año 2013, con 302 viviendas no unifamiliares y 1.566 unifamiliares.

---

<sup>2</sup> El Ministerio de Fomento desglosa la información por lo que denominan áreas de actividad, de forma que para los datos de construcción dispone de datos diferenciados para los subsectores de carreteras, ferrocarriles, o la construcción de edificios, esta última en la sección de “arquitectura, vivienda y suelo” del Ministerio. No se trata, por tanto, de una estadística de un sector de la economía, sino que tiene por objetivo ofrecer información y analizar el mercado del sector de la edificación, no sólo de las viviendas, lo que en el Ministerio de denomina “construcción de edificios”.

Figura 5.12  
Evolución de la actividad en la construcción de edificios



Fuente: Ministerio de Fomento y Colegios Aparejadores.



El Ministerio, como ya se ha dicho anteriormente, también recoge los datos suministrados por los Colegios de Aparejadores de España que recopilan los datos de los visados de dirección de obra. Las estadísticas, en este caso sólo están disponibles para los años 2000 a 2005. Son datos de hace 10 años y del período justo anterior al estallido de la llamada burbuja inmobiliaria, pero sigue teniendo cierto interés los datos relativos a superficie media por vivienda.

En la superficie media sólo diferencia si se trata de viviendas en edificios unifamiliares o en bloque, y otros, pero no ofrece datos de superficies máximas, mínimas. Como es lógico la superficie media de las viviendas unifamiliares es mayor que el de las viviendas construidas en bloque. Si bien esta última se ha mantenido casi uniforme en los 6 años de la estadística, ligeramente por encima de los 100 m<sup>2</sup>, la superficie media de la vivienda unifamiliar ha ido en ligero aumento, de 152 m<sup>2</sup> en 2000 a 165 m<sup>2</sup> en 2005, es decir, un incremento del 8,5%.

**Figura 5.13**  
Superficie media de las viviendas según tipo de obra y destino principal, y precio de liquidación medio por vivienda

	Superficie media por vivienda (en m <sup>2</sup> )				Valor medio de la liquidación por vivienda
	Obra nueva			A ampliar	
	En edificios de viviendas unifamiliares		En otros edificios		
	Unifamiliar	En bloque			
<b>2000</b>	152,5	102,0	107,5	106,7	49.744
<b>2001</b>	153,6	104,3	112,1	110,6	54.988
<b>2002</b>	157,8	102,5	89,4	99,8	58.845
<b>2003</b>	159,4	103,7	97,3	119,0	57.051
<b>2004</b>	164,1	101,9	60,9	116,0	60.486
<b>2005</b>	165,2	101,8	97,3	103,5	63.619

Fuente: Ministerio de Fomento

Algo similar sucede con los valores de las viviendas y los edificios, con datos globales para la Comunidad Autónoma, sin más diferenciaciones. En el valor medio de la liquidación por vivienda se constata como los años de mayor producción de vivienda su precio de construcción, su valor liquidado, fue en claro ascenso, con unos valores por vivienda en 2005 de 63.619 euros, casi un 28% más caro que en el año 2000

### 5.6. Evolución de la producción de vivienda y fragilidad del parque de vivienda protegida

Una de las informaciones más directas que podemos obtener a nivel provincial es el número de viviendas libres y protegidas que se han construido anualmente, desde 1991 a 2016.

La estadística de Vivienda Libre del Ministerio de Fomento facilita datos mensuales estimados de las viviendas libres iniciadas y terminadas, estimaciones realizadas a partir de los datos de viviendas libres contenidos en los proyectos de ejecución visados por los Colegios de Arquitectos.

En esta estadística se entiende por Vivienda Libre *“toda vivienda que no se encuentra sujeta a ningún régimen de protección pública y puede ser transmitida sin restricción entre partes”* (M. Fomento, Subdirección General de Estadísticas, 2012, Metodología Estadística de Vivienda Libre). Esta estadística es de tipo coyuntural, basada en un método indirecto de estimación.

*“Los datos mensuales de viviendas libres iniciadas se obtienen aplicando un coeficiente corrector a las viviendas libres visadas tres meses antes al mes objeto de la estimación, debido a que no todas las viviendas proyectadas y visadas por los Colegios de Arquitectos llegan a iniciarse. Los distintos coeficientes aplicados han ido variando en función de datos suministrados por otras fuentes estadísticas complementarias, “Estudio de Oferta de Vivienda Nueva en Construcción en Zonas Urbanas”, “Estudio sobre la Oferta de Viviendas de Nueva Construcción”, “Estadística de Visados de Dirección de Obra de los Colegios de Arquitectos Técnicos” y “Estadística de Vivienda de los Colegios de Arquitectos”, situándose en el 0,90 y, recientemente, en niveles más bajos, debido a la situación coyuntural de la edificación residencial.”*

### **Evolución en la producción de vivienda libre y protegida**

Los datos y las gráficas dan cuenta del punto de inflexión en la tendencia alcista de la construcción de vivienda libre y el parón del sector, el año 2016 es en el que más viviendas se inician, tanto a nivel nacional y autonómico, como en la mayoría de las provincias, con descensos moderados en 2007 y de más de la mitad en el número de viviendas iniciadas en el 2008. El año 2009 marca la gran ruptura en el número de viviendas iniciadas y el inicio de un descenso continuo hasta el año 2015 en el que hay un ligero cambio de tendencia a nivel nacional, que no era efectivo en Castilla y León (no en todas las provincias) hasta el año siguiente.

Los datos de viviendas terminadas (que son los recogidos en las tablas), con un desfase lógico entre el inicio de las obras y su terminación, mantiene los máximos en el número anual de viviendas durante los años 2006, 2007 y 2008, con caídas de hasta un 50% entre los años 2010 y 2011. Es en 2012 cuando se produce la gran ruptura. En viviendas terminadas, los datos de 2016 siguen siendo de descenso en el número de viviendas terminadas. Cabe concluir que con el inicio de la crisis y el crack en la construcción de nuevas viviendas, se ralentiza la producción de estas, aumentando el tiempo de construcción, desde que se inician hasta el final de la obra, y retrasando el ritmo de la actividad, lo que hace que la curva de viviendas terminadas no tenga un pico tan pronunciado que la gráfica de viviendas iniciadas.



Figura 5.14

Número de viviendas libres iniciadas y terminadas entre los años 1991 y 2016

Vivienda libre: Número de viviendas libres terminadas									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Nacional</b>	227.970	178.501	170.403	174.793	155.902	194.871	224.332	226.631	296.250
<b>Castilla y León</b>	<b>10.759</b>	<b>11.612</b>	<b>11.631</b>	<b>14.034</b>	<b>12.886</b>	<b>16.413</b>	<b>20.930</b>	<b>18.050</b>	<b>19.539</b>
Ávila	1.548	1.548	1.447	1.435	1.329	1.403	1.552	1.125	1.604
Burgos	137	114	164	1.983	1.897	2.499	2.362	2.398	3.090
León	1.065	2.176	1.857	1.888	1.610	2.247	2.881	2.342	2.872
Palencia	1.260	605	700	890	970	732	1.183	1.244	1.265
Salamanca	2.353	1.993	2.428	2.471	1.996	2.764	3.735	2.466	2.628
Segovia	1.264	1.310	844	1.169	939	1.387	1.625	1.568	1.722
Soria	652	587	797	662	546	922	1.636	587	1.144
Valladolid	1.488	2.316	2.074	1.967	2.388	3.631	4.889	5.391	4.450
Zamora	992	963	1.320	1.569	1.211	828	1.067	929	764
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Nacional</b>	362.940	452.252	480.729	462.730	509.293	528.754	597.632	579.665	563.631
<b>Castilla y León</b>	<b>20.820</b>	<b>31.750</b>	<b>31.686</b>	<b>25.313</b>	<b>27.667</b>	<b>30.355</b>	<b>38.232</b>	<b>35.506</b>	<b>34.638</b>
Ávila	1.735	2.034	2.047	1.894	2.213	2.486	4.001	4.262	4.471
Burgos	3.883	5.861	4.351	4.400	3.988	4.793	5.618	4.834	4.433
León	2.872	4.953	4.877	5.004	5.393	5.270	6.563	6.335	6.788
Palencia	1.265	3.097	2.216	1.347	1.762	1.544	2.017	1.918	1.815
Salamanca	2.628	4.049	3.629	3.294	3.906	4.350	4.368	4.342	3.841
Segovia	2.010	1.949	2.056	2.244	2.163	2.494	3.145	3.726	4.056
Soria	905	2.191	1.348	1.463	998	914	901	1.243	1.397
Valladolid	4.274	5.799	5.805	4.397	4.851	6.793	9.131	6.499	6.250
Zamora	1.248	1.817	5.357	1.270	2.393	1.711	2.488	2.347	1.587
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
<b>Nacional</b>	356.555	218.572	121.043	80.083	43.230	35.226	39.891	34.351	
<b>Castilla y León</b>	<b>22.603</b>	<b>16.228</b>	<b>10.732</b>	<b>8.501</b>	<b>4.223</b>	<b>3.340</b>	<b>3.374</b>	<b>2.239</b>	
Ávila	2.796	2.667	1.071	966	522	347	391	293	
Burgos	3.207	2.075	1.451	1.199	481	403	418	359	
León	3.534	2.476	1.261	1.227	538	501	660	233	
Palencia	1.208	661	650	675	460	324	187	99	
Salamanca	2.927	1.443	1.636	976	515	525	381	281	
Segovia	2.114	2.187	1.366	1.097	477	329	352	228	
Soria	622	945	607	478	380	322	293	249	
Valladolid	4.992	2.691	1.644	946	480	279	367	292	
Zamora	1.203	1.083	1.046	937	370	310	325	205	

Figura 5.14 (continuación)

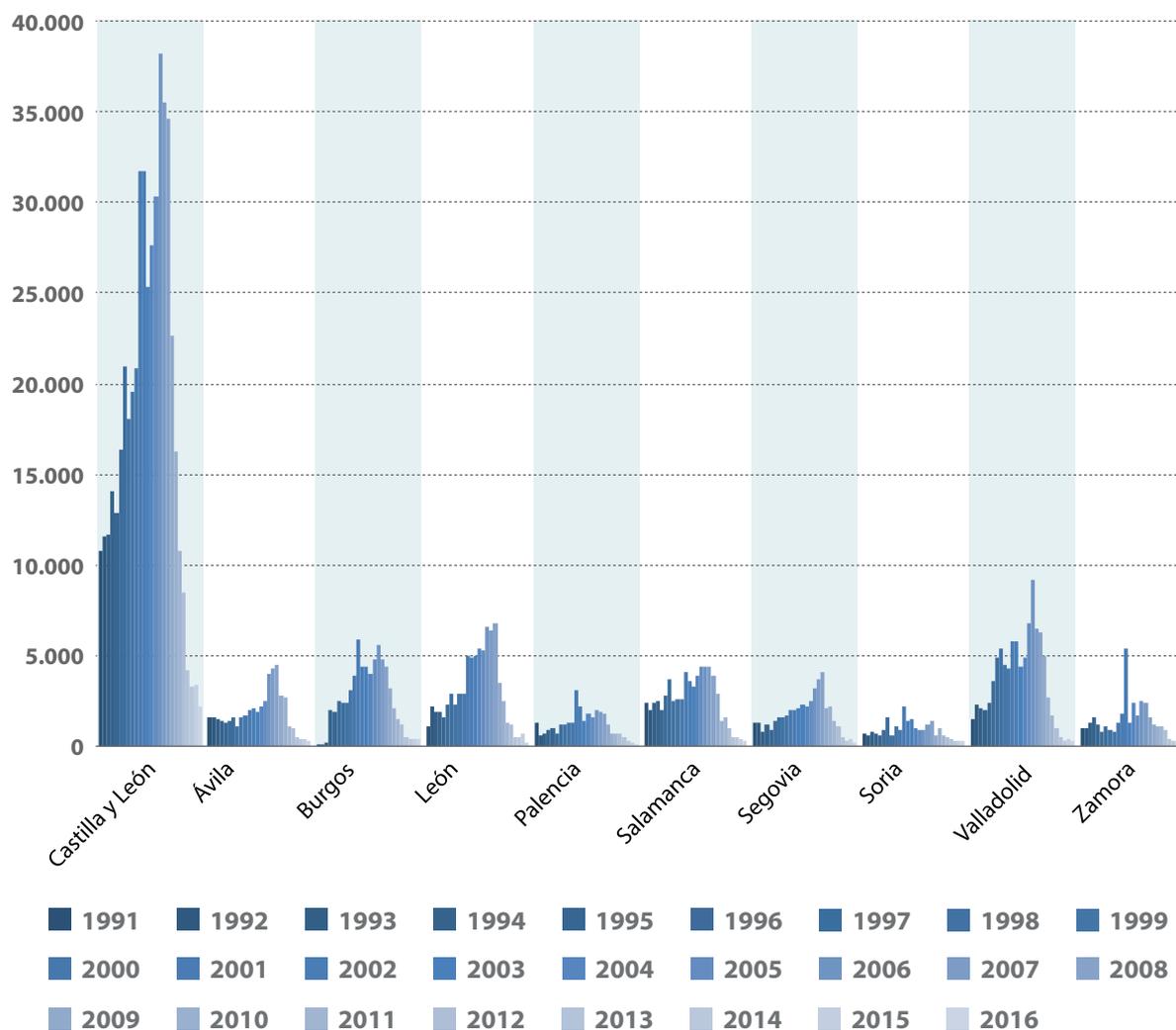
Vivienda protegida: Número de calificaciones definitivas. Planes estatales y planes autonómicos.									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Nacional</b>	44.514	35.695	45.795	67.639	71.141	77.544	85.028	74.597	55.972
<b>Castilla y León</b>	<b>2.804</b>	<b>1.850</b>	<b>1.479</b>	<b>1.985</b>	<b>1.917</b>	<b>1.550</b>	<b>3.105</b>	<b>1.885</b>	<b>686</b>
Ávila	282	48	141	207	75	80	90	89	0
Burgos	76	4	200	192	229	257	40	3	0
León	484	527	388	550	684	454	1.879	426	501
Palencia	66	2	19	16	27	16	13	1	11
Salamanca	573	482	400	277	272	363	497	262	145
Segovia	120	69	55	49	100	91	210	87	0
Soria	123	67	46	43	0	0	0	0	0
Valladolid	873	396	115	466	387	207	242	902	1
Zamora	207	255	115	185	143	82	134	115	28
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Nacional</b>	52.318	53.413	37.544	40.994	54.630	62.850	60.878	67.514	68.587
<b>Castilla y León</b>	<b>1.426</b>	<b>355</b>	<b>69</b>	<b>1.504</b>	<b>1.614</b>	<b>2.993</b>	<b>3.466</b>	<b>3.619</b>	<b>3.436</b>
Ávila	0	32	0	2	1	46	169	96	353
Burgos	340	0	0	308	400	777	419	548	779
León	212	89	0	377	84	325	866	440	645
Palencia	33	98	5	74	235	487	131	235	311
Salamanca	242	72	0	102	149	113	239	303	330
Segovia	32	33	0	118	235	102	57	153	128
Soria	0	0	12	0	82	65	239	101	180
Valladolid	538	31	52	470	284	706	1.071	1.392	533
Zamora	29	0	0	53	144	372	275	351	177
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
<b>Nacional</b>	67.904	58.311	58.308	53.332	17.059	15.046	7.931	7.118	
<b>Castilla y León</b>	<b>2.364</b>	<b>669</b>	<b>2.380</b>	<b>1.965</b>	<b>628</b>	<b>661</b>	<b>271</b>	<b>4</b>	
Ávila	181	82	115	127	3	0	0	0	
Burgos	359	144	605	546	138	255	101	0	
León	126	219	406	238	10	20	20	0	
Palencia	150	0	71	41	18	138	0	0	
Salamanca	385	92	276	372	45	160	43	3	
Segovia	44	4	104	83	197	20	74	1	
Soria	211	60	225	255	22	50	14	0	
Valladolid	726	68	389	255	189	0	1	0	
Zamora	182	0	189	48	6	18	18	0	

Fuente: Ministerio de Fomento.



Figura 5.15

Número de viviendas libres terminadas en Castilla y León y por provincias



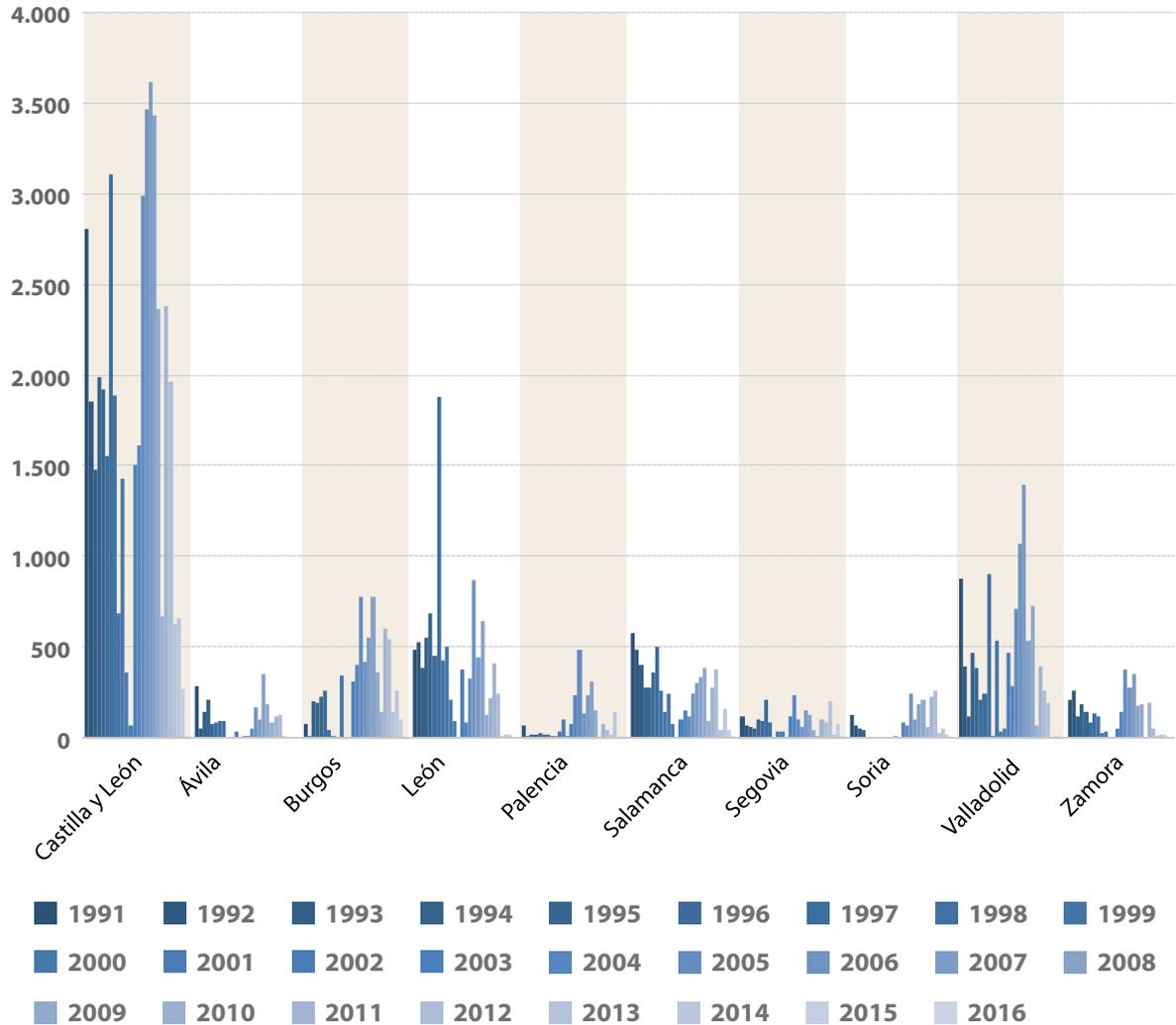
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Fomento.

En la vivienda protegida, esta estadística cuantifica el número de viviendas protegidas de nueva construcción en sus distintas fases administrativas (solicitud y calificación provisional y solicitud y calificación definitiva), con datos referidos a actuaciones promovidas en el ámbito de los planes estatales de vivienda y en base a los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas.

Como se ve en el gráfico el comportamiento anual del número de viviendas protegidas tiene comportamientos muy desiguales por Provincias, con tendencias no marcadas. Esto es síntoma de que la construcción de viviendas con algún régimen de protección pública responde a otra serie de factores, como son la iniciativa pública (autonómica o local), la disponibilidad de suelo, el desarrollo de planes parciales concretos, etc.

Figura 5.16

Número de viviendas protegidas, calificaciones definitivas, en Castilla y León y por provincias



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

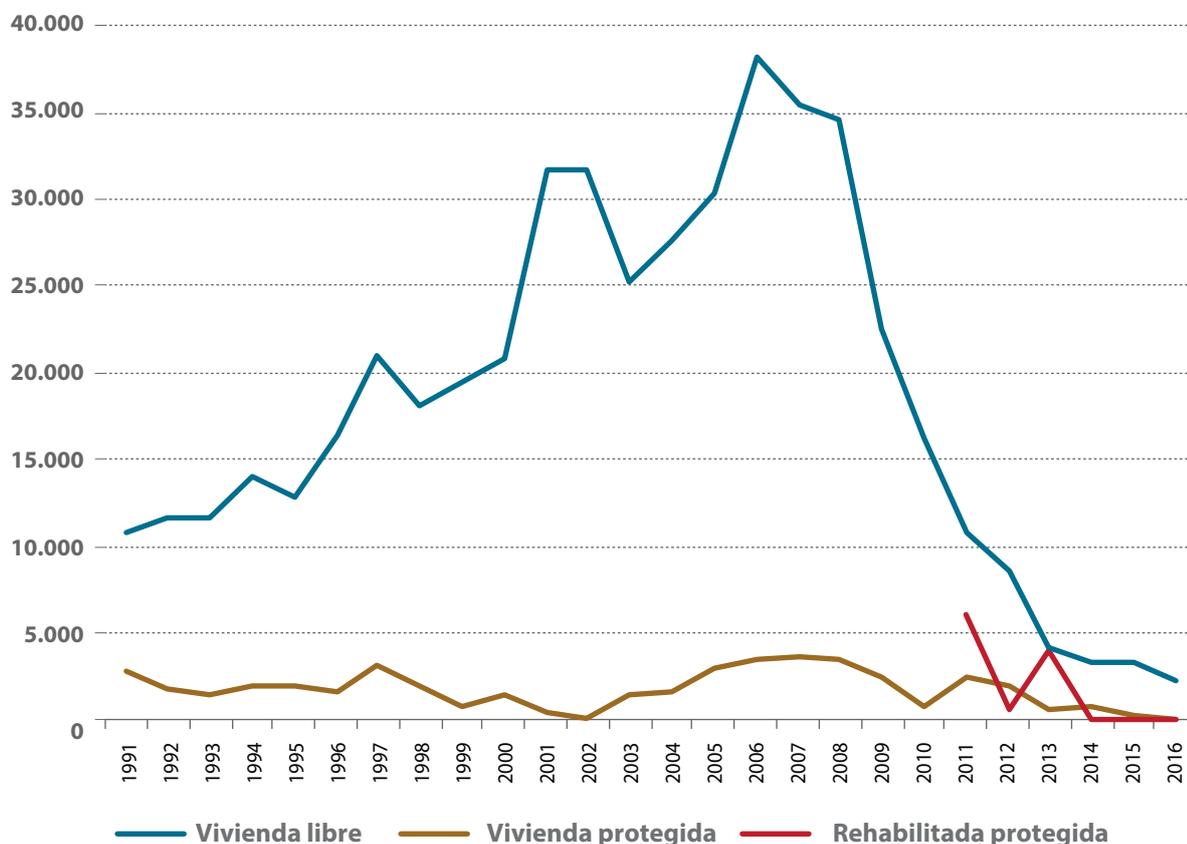
El comportamiento durante el mismo periodo de tiempo que el analizado para la vivienda libre es más moderado, aunque coincide en los ritmos y periodos de crecimiento y descenso no presenta unos cambios bruscos en las tendencias.

Al comparar los ritmos de crecimiento entre el número de viviendas libres y protegidas construidas anualmente en Castilla y León se ve la clara tendencia alcista en la construcción de viviendas libres hasta 2006 y el gran crack que se produce en el año 2008. La vivienda protegida fue disminuyendo ligeramente en el número de viviendas anuales hasta los años 2001 y 2002, en los que prácticamente no hubo actividad, para tener una tendencia creciente en los años de mayores crecimientos de la producción inmobiliaria, años en los que la vivienda y el suelo han sido más caros.



Figura 5.17

Número de viviendas en Castilla y León, comparando el número de viviendas libres y el de viviendas protegidas



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

La rehabilitación protegida, sin apenas relieve, se contabiliza estadísticamente a partir del Plan Estatal de Vivienda 2009-2012, primero que incorpora la rehabilitación en su título. La finalización del Plan en 2012 y la falta de firma de los convenios del nuevo Plan 2013-2016 con las Autonomías hasta mediados de 2014 se ven reflejados en el gráfico al no haber aprobaciones en ese período.

### Características del parque de vivienda protegida: dominante de la propiedad.

La vivienda protegida en España la realiza en su mayoría los promotores privados, siendo muy poca la vivienda hecha directamente por promoción pública. La estadística por tipo de promotor sólo está disponible a nivel autonómico, diferenciando entre promotor público/privado, autopromoción y cooperativas. No distingue entre número de viviendas promovidas directamente por las administraciones públicas, de las viviendas de promoción privada. Los datos de número de viviendas para Castilla y León y el conjunto nacional son los siguientes:

Figura 5.18

Número de viviendas protegidas, calificaciones provisionales, según el tipo de promotor

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Castilla y León</b>	<b>5.304</b>	<b>5.398</b>	<b>5.977</b>	<b>6.600</b>	<b>2.435</b>	<b>4.469</b>	<b>1.507</b>	<b>956</b>	<b>232</b>	<b>0</b>	<b>94</b>	<b>125</b>
Promotor privado/público	4.098	3.572	4.799	4.461	2.117	3.821	1.375	775	228	0	94	125
Autopromotor	542	620	776	761	50	75	4	3	0	0	0	0
Cooperativa	664	1.206	402	1.378	268	573	128	178	4	0	0	0
<b>Total nacional</b>	<b>81.855</b>	<b>97.617</b>	<b>85.233</b>	<b>90.531</b>	<b>79.056</b>	<b>60.526</b>	<b>34.282</b>	<b>17.155</b>	<b>6.489</b>	<b>5.898</b>	<b>5.306</b>	<b>6.787</b>
Promotor privado/público	69.995	83.706	72.735	76.606	68.274	52.020	31.260	12.744	4.743	4.411	4.410	5.805
Autopromotor	1.195	1.295	2.697	2.950	1.121	631	350	177	126	87	46	54
Cooperativa	10.665	12.616	9.801	10.975	9.661	7.875	2.672	4.234	1.620	1.400	850	928

Fuente: Ministerio de Fomento

En Castilla y León la autopromoción es significativamente más relevante que en España hasta el año 2008 en el que desciende mucho. En esos años llega a superar el 10% de toda la vivienda protegida calificada en el Región, mientras en España apenas supera el 3% en los años 2007 y 2008 en los que tiene mayor peso este tipo de promotor.

En cuanto al régimen de uso, la mayoría de la vivienda protegida, se destina a la venta, al igual que sucede con la vivienda libre, siendo minoritario el número de viviendas destinadas al alquiler. La autopromoción, antes mencionada, lógicamente también es vivienda en propiedad.

Los porcentajes entre propiedad y alquiler, aunque con fluctuaciones anuales, siguen siendo muy altos incluso en los últimos años de estancamiento del sector. Años en los que a nivel nacional, con descensos muy bruscos, (en 2015 se calificaron 5.306 viviendas, tan sólo el 6% de las calificadas en 2006) sigue habiendo un mínimo de actividad, que es casi nula en Castilla y León. El modelo vigente en la producción de vivienda protegida, tanto por quién realiza las mismas, la promoción privada, como por su régimen de tenencia mayoritario en propiedad, su "puesta en mercado", no difiere mucho del modelo de producción de la vivienda libre. Está más relacionado con la economía, como otro tipo de producto, que al "derecho a la vivienda".

Con la incorporación en los planes de vivienda de ayudas a la rehabilitación se incorporó en esta estadística, a partir del año 2011, el número de viviendas protegidas rehabilitadas. En estas fuentes estadísticas se entiende por rehabilitación protegida a aquellas acciones constructivas o de edificación que se realizan, de acuerdo con los requisitos de la normativa estatal y auto-



Figura 5.19

Número de viviendas protegidas, calificaciones provisionales, según el tipo de promotor y el régimen de uso

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Castilla y León</b>	<b>5.304</b>	<b>5.398</b>	<b>5.977</b>	<b>6.600</b>	<b>2.435</b>	<b>4.469</b>	<b>1.507</b>	<b>956</b>	<b>232</b>	<b>0</b>	<b>94</b>	<b>125</b>
Propiedad	3.941	4.155	4.860	5.339	2.267	4.394	922	701	232	0	94	125
Alquiler	821	623	341	500	118	0	581	252	0	0	0	0
Autopromoción	542	620	776	761	50	75	4	3	0	0	0	0
<b>Total nacional</b>	<b>81.855</b>	<b>97.617</b>	<b>85.233</b>	<b>90.531</b>	<b>79.056</b>	<b>60.526</b>	<b>34.282</b>	<b>17.155</b>	<b>6.489</b>	<b>5.898</b>	<b>5.306</b>	<b>6.787</b>
Propiedad	62.434	77.674	63.168	71.272	62.655	49.799	24.081	13.959	5.864	5.325	5.000	6.524
Alquiler	18.226	18.648	19.368	16.309	15.280	7.397	9.851	3.019	499	486	261	224
Autopromoción	1.195	1.295	2.697	2.950	1.121	3.330	350	177	126	87	45	39

Fuente: Ministerio de Fomento

nómica que regulan las actuaciones de rehabilitación, para mejorar algunas de las condiciones de las viviendas o edificios. No se debe confundir con viviendas protegidas que se puedan rehabilitar, en la "rehabilitación protegida" están todas aquellas viviendas que tienen algún tipo de financiación o subvención pública para su rehabilitación, independientemente de su cali-

Figura 5.20

Rehabilitación protegida del parque de viviendas.

Número de aprobaciones definitivas. Planes estatales y autonómicos.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Total nacional</b>	<b>90.558</b>	<b>71.101</b>	<b>39.779</b>	<b>15.929</b>	<b>41.989</b>	<b>37.345</b>
<b>Castilla y León</b>	<b>6.054</b>	<b>615</b>	<b>4.018</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Ávila	427	261	60	0	0	0
Burgos	1.440	125	521	0	0	0
León	515	0	419	0	0	0
Palencia	549	0	818	0	0	0
Salamanca	1.178	0	43	0	0	0
Segovia	181	0	1.111	0	0	0
Soria	253	194	362	0	0	0
Valladolid	1.469	0	508	0	0	0
Zamora	42	35	176	0	0	0

Fuente: Ministerio de Fomento.

ficación o su régimen de protección. La crisis del sector y la discontinuidad de los planes hacen que los valores de la rehabilitación no tengan mucha relevancia, por su irregularidad, no marcando una tendencia clara y por el corto periodo de tiempo en el que se realiza la estadística, tan sólo 4 años.

### 5.7. Transacciones inmobiliarias y precios de la vivienda

A partir de los datos que la Agencia Notarial de Certificación (ANCERT) facilita trimestralmente al Ministerio de Fomento y de diversas fuentes, consultadas desde el portal de Estadística de Castilla y León tenemos datos del número total de transacciones anuales de viviendas, tanto para vivienda libre como protegida, y para viviendas de primera mano –nueva- y segunda mano.

El ámbito poblacional incluye al conjunto de personas físicas, residentes y no residentes en España, que hayan adquirido una vivienda en el período de referencia dentro del ámbito nacional. No están incluidas las compraventas efectuadas por personas jurídicas.

Con datos disponibles desde el año 2004, es a partir de 2009 cuando se diferencia entre las transacciones de obra nueva y la segunda mano. Una vez más se comprueba los máximos del año 2006 y el descenso continuo en los siguientes años, con un ligero repunte en los dos últimos años, 2015 y 2016. Los números de transacciones de vivienda libre nueva y de segunda mano son los siguientes:

Figura 5.21

#### Número de transacciones inmobiliarias de viviendas nuevas y de segunda mano

	2009		2010		2011		2012	
	Nueva	2º mano						
<b>Total nacional</b>	<b>241.053</b>	<b>222.666</b>	<b>199.731</b>	<b>291.556</b>	<b>127.880</b>	<b>221.238</b>	<b>116.349</b>	<b>247.274</b>
<b>Castilla y León</b>	<b>14.776</b>	<b>12.201</b>	<b>13.608</b>	<b>16.799</b>	<b>6.915</b>	<b>12.470</b>	<b>6.194</b>	<b>13.477</b>
Ávila	1.399	938	1.229	1.118	531	953	472	1.058
Burgos	2.621	1.818	1.831	2.804	1.241	1.834	1.138	2.006
León	2.402	2.153	2.631	2.946	1.118	2.433	978	2.457
Palencia	938	884	880	1.235	377	865	375	842
Salamanca	1.747	1.702	1.705	2.406	987	1.776	823	1.937
Segovia	798	940	841	1.080	376	758	549	781
Soria	678	710	585	747	357	484	465	540
Valladolid	3.085	2.081	3.193	3.232	1.449	2.420	976	2.885
Zamora	1.108	975	713	1.231	479	947	418	971



## V. Perfiles de la situación de la vivienda en Castilla y León

Figura 5.21 (continuación)

	2013		2014		2015		2016	
	Nueva	2º mano						
<b>Total nacional</b>	<b>56.518</b>	<b>244.050</b>	<b>54.863</b>	<b>310.758</b>	<b>49.110</b>	<b>352.603</b>	<b>47.114</b>	<b>410.624</b>
<b>Castilla y León</b>	<b>2.441</b>	<b>11.288</b>	<b>2.741</b>	<b>14.664</b>	<b>2.058</b>	<b>16.248</b>	<b>1.897</b>	<b>18.612</b>
Ávila	175	934	204	1.201	135	1.200	88	1.395
Burgos	350	1.755	704	2.378	593	2.764	393	3.058
León	429	1.888	406	2.332	290	2.693	315	3.012
Palencia	151	846	232	968	166	1.052	133	1.252
Salamanca	262	1.518	351	2.122	264	2.103	198	2.673
Segovia	224	754	212	946	175	1.314	166	1.329
Soria	145	558	230	509	157	621	166	666
Valladolid	484	2.206	285	3.167	206	3.420	368	4.032
Zamora	221	829	117	1.041	72	1.081	70	1.195

Fuente: Ministerio de Fomento-ANCERT

En el período de crisis el mayor número de transacciones son de viviendas de segunda mano, que se han mantenido más o menos estables entre 2009 y 2013, con incrementos importantes en los años 2014, 2015 y 2016, lo que explica el repunte en el número de transacciones totales en los dos últimos años, en los que las compraventas de viviendas nuevas han seguido en descenso, aunque ya moderado.

Si en el año 2009 la compra de vivienda nueva era ligeramente superior al de la vivienda de segunda mano (tanto en España como en Castilla y León), en 2016 el número de transacciones inmobiliarias de segunda mano multiplica por 10 al número de transacciones de vivienda nueva.

Comparar los datos anteriores del sector de la construcción con los de compra de viviendas nos muestran que en un mercado inmobiliario con muy poca producción de nuevas viviendas y escasa rehabilitación, el mercado de la vivienda mantiene la compraventa de segunda mano.

El Ministerio de Fomento también elabora una estadística de valor tasado de la vivienda utilizando como fuente de información los datos de los informes de tasación procedentes de las empresas tasadoras de inmuebles. La información es por provincias con una periodicidad trimestral, siendo posible conocer los valores medios de tasación en las ciudades de más de 25.000 habitantes. Los valores medios en España, Castilla y León y cada una de las nueve provincias en las fechas de cierre de censos, son las que se recogen en la siguiente tabla:

Figura 5.22

Valor de transacciones y precio medio por metro cuadrado de la vivienda libre nueva y usada, en cada provincia

	2014 - 1T			2011 - 1T		
	Viv. Libre Total	Viv. Libre Nueva	Viv. Libre Usada	Viv. Libre Total	Viv. Libre Nueva	Viv. Libre Usada
Ávila	895,60	1.001,08	837,20	1.180,20	1.282,06	1.127,40
Burgos	1.163,90	1.294,90	1.093,80	1.585,80	1.759,64	1.479,30
León	913,60	1.024,27	851,10	1.106,30	1.255,76	1.004,90
Palencia	1.028,50	1.197,31	916,00	1.189,60	1.321,68	1.108,10
Salamanca	1.210,90	1.306,13	1.177,10	1.423,30	1.482,12	1.421,20
Segovia	1.085,40	1.171,60	1.054,30	1.345,80	1.437,72	1.308,90
Soria	1.116,70	1.372,97	925,00	1.383,80	1.661,48	1.169,70
Valladolid	1.179,50	1.275,80	1.143,20	1.425,90	1.523,09	1.387,00
Zamora	898,60	991,85	852,00	1.065,80	1.190,46	986,70
<b>Castilla y León</b>	<b>1.083,50</b>	<b>1.209,80</b>	<b>1.014,10</b>	<b>1.325,40</b>	<b>1.452,90</b>	<b>1.253,50</b>

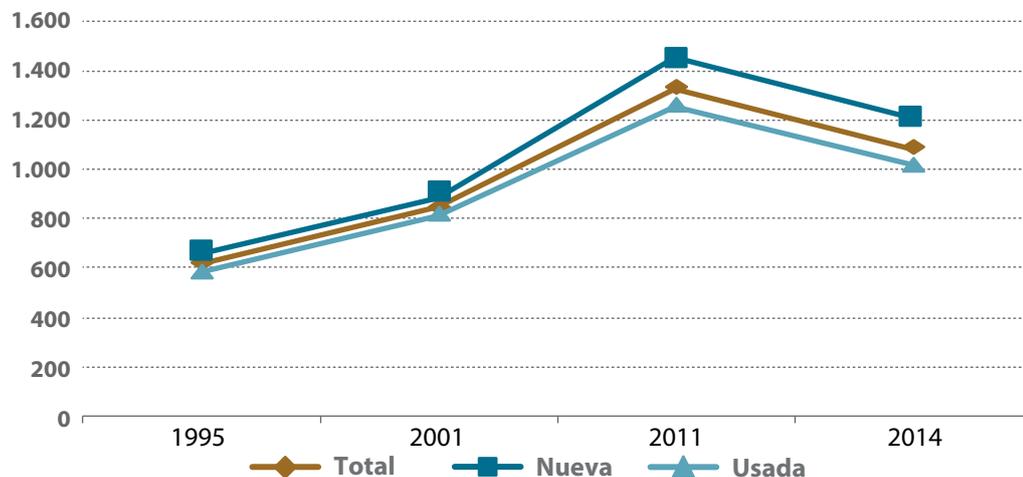
  

	2001 - 1T			1995 - 1T		
	Viv. Libre Total	Viv. Libre Nueva	Viv. Libre Usada	Viv. Libre Total	Viv. Libre Nueva	Viv. Libre Usada
Ávila	705,50	789,20	652,70	579,00	664,40	517,00
Burgos	1.108,60	1.158,30	1.066,30	703,90	780,10	661,10
León	670,40	718,70	656,80	529,10	614,70	480,40
Palencia	741,00	848,30	695,10	540,40	583,60	511,60
Salamanca	838,40	803,40	847,10	624,10	612,10	650,50
Segovia	827,30	815,20	827,10	615,00	610,10	616,80
Soria	851,20	888,10	741,20	706,60	789,60	604,80
Valladolid	936,90	1.004,10	901,20	654,70	684,40	634,30
Zamora	632,40	783,50	595,60	506,10	566,40	455,90
<b>Castilla y León</b>	<b>844,20</b>	<b>884,70</b>	<b>815,20</b>	<b>616,90</b>	<b>657,70</b>	<b>583,60</b>

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

Figura 5.23

Evolución del precio medio de la vivienda en Castilla y León



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



El comportamiento de la evolución en el precio medio de la vivienda es muy similar en la nueva y la usada, con precios, como es lógico, más altos en la nueva. La tendencia alcista de los precios medios es más acusado entre los años 2001 y 2011, con una recesión a partir de ese año. El período intercensal 2001-2011 es en el que está inserto el boom inmobiliario y la posterior crisis. Los precios, a falta de matices con información anual, muestran la inercia mantenida en la subida de los precios con independencia de la crisis.

Después del año 2014, aunque no haya datos en la tabla anterior, ha seguido habiendo un descenso en los precios, con un ligero repunte en el años 2017, según los primeras notas de prensa e informes que están avanzando el comportamiento de los precios de la vivienda en el mercado. Las últimas informaciones dadas por las empresas de tasación pronostican subidas entre el 5% y el 8% en el año 2018, pero con comportamientos diferenciados según territorios.

### ***Esfuerzo económico de las familias necesario para acceder a la vivienda en el mercado. Hipótesis***

Teniendo en cuenta que el precio tasado medio por metro cuadrado de vivienda libre nueva en el año 2014 es de 1.209,80 €/m<sup>2</sup>, supone que una vivienda nueva de 90 m<sup>2</sup> construidos tendría un coste medio de 108.882,00 € (precios todos ellos sin IVA).

En Castilla y León la renta media por hogar en esa fecha era de 24.587 € anuales, es decir, 2.048,92 € mensuales. Teniendo en cuenta que ninguna familia debería dedicar más de una tercera parte de sus ingresos en el acceso a una vivienda, esto supone que el importe máximo mensual que podrían destinar a la vivienda es de 682,90 € media para Castilla y León, al no conocer tramos de renta que permitan tener informaciones más desglosadas.

Para calcular el coste hipotecario, o de financiación, de una vivienda nueva con un valor tasado de 108.882,00 €, hay que tener en cuenta que el máximo financiable es del 80% del valor de la tasación, es decir que el máximo importe de la hipoteca para una vivienda como la descrita sería de 87.105,60 €.

Calculando un pago mensual máximo del valor del importe máximo mensual que podría destinar una familia para la vivienda, los 682,90 € calculados anteriormente, la hipoteca que se podría constituir sería con un período de amortización de 14 años y un coste mensual de 600 €.

Hay que tener en cuenta que para constituir la hipoteca habría que hacer frente a un pago inicial por el importe del 20% del valor tasado, no financiable (21.776,40 €), más los gastos de constitución y el IVA de la vivienda, estimados en 17.000 €, es decir, una familia media castellano y leonesa tendría que hacer un pago inicial de 38.776 €, el 35,61% del valor tasado de la vivienda, y que a la familia la supone el salario íntegro de más de año y medio.

En la encuesta de calidad de vida, el INE, da los porcentajes de hogares según el nivel de ingresos mensuales netos regulares del hogar, a nivel nacional, no estando disponibles esos datos a escala autonómica. Extrapo-

lando esos datos para Castilla y León, con una media de ingresos similar a la estatal, tenemos a un 60,97% de los hogares con unos ingresos mensuales inferiores a los 2.000 €, es decir, casi dos terceras partes de las familias castellana y leonesa necesitarían hipotecas a más largo plazo o estarían fuera del mercado de la vivienda en estas condiciones.

Se puede observar la permanencia de un sector insolvente en el acceso al mercado de la vivienda.

### 5.8. La vivienda en el gasto de las familias. El alquiler social

El INE realiza desde 2004 la Encuesta de Condiciones de Vida —ECV—, basada en criterios armonizados para todos los países de la Unión Europea, su objetivo fundamental es disponer de una fuente de referencia sobre estadísticas comparativas de la distribución de ingresos y la exclusión social en el ámbito europeo.

*La realización de la ECV permite poner a disposición de la Comisión Europea un instrumento estadístico de primer orden para el estudio de la pobreza y desigualdad, el seguimiento de la cohesión social en el territorio de su ámbito, el estudio de las necesidades de la población y del impacto de las políticas sociales y económicas sobre los hogares y las personas, así como para el diseño de nuevas políticas. (Fuente: [www.ine.es](http://www.ine.es)).*

La ECV se realiza a niveles nacionales y autonómicos con datos sobre los ingresos de los hogares, vivienda y costes asociados a la misma, la renta anual neta media por tipo de hogar, renta relativa a las personas mayores y otros. Dentro de la ECV hay subapartados para la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) y los Índices de precios de vivienda (IPV).

Al ser datos armonizados para toda Europa, con interés en las Regiones, se cumple con el reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo relativo a las estadísticas comunitarias y que fija un tamaño mínimo efectivo de la muestra para España de 6.500 hogares. El INE, con la necesidad de disponer de resultados a mayor nivel de desagregación ha ampliado la muestra hasta 12.500 hogares, lo que permite para los resultados más importantes de la encuesta en España, estar en condiciones de presentar algunos análisis y clasificaciones al nivel geográfico de NUTS 2 (comunidades autónomas). Está fuera de los objetivos de la encuesta la obtención de información para niveles más de detalle, como puedan ser las provincias. El tamaño y el diseño muestral llevaría a interpretaciones de los resultados erróneos para las desagregaciones no previstas.

Concretamente la ECV está diseñada para obtener información sobre:

- ◆ Ingresos de los hogares privados y en general sobre su situación económica (la información sobre ingresos está referida al año anterior al de la encuesta).
- ◆ Pobreza, carencias, protección social e igualdad de trato.
- ◆ Empleo y actividad.



- ◆ Jubilaciones, pensiones y situación socioeconómica de las personas mayores.
- ◆ Vivienda y costes asociados a la misma.
- ◆ Desarrollo regional.
- ◆ Nivel de formación, salud y efectos de ambos sobre la condición socioeconómica.

Los datos que aporta son muy interesantes para las dimensiones sociales de la vivienda, es decir, desde el punto de vista de los demandantes de vivienda, o las necesidades de la demanda. Otras estadísticas, también las oficiales, se acercan a la vivienda como producto inmobiliario o de mercado, desde la perspectiva de la oferta.

La utilización de estas encuestas en un informe regional sobre vivienda no tiene mucha relevancia, dada su escala muestral, la de la región, no permite dentro de la Comunidad una desagregación mayor, ni tan siquiera para poder diferenciar unas provincias de otras, o para caracterizar la población demandante por tramos socioeconómicos. La estadística, pensada desde las lógicas comunitarias, permite las comparaciones entre los estados y las regiones europeas, pero no dentro de cada una de ellas.

Dentro de la ECV están los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), que suministra información anual sobre la naturaleza y destino de los gastos de consumo, así como sobre diversas características relativas a las condiciones de vida de los hogares. Al ser productos estadísticos que están dentro de la ECV, el ámbito de los datos es el nacional y por Comunidades Autónomas.

De la estadística de los presupuestos familiares vemos que las familias de Castilla y León destinan casi un tercio de su presupuesto, el 31,41% a gastos relacionados con la vivienda en el año 2016, habiendo subido este grupo de gasto un 2,7% con respecto a 2015.

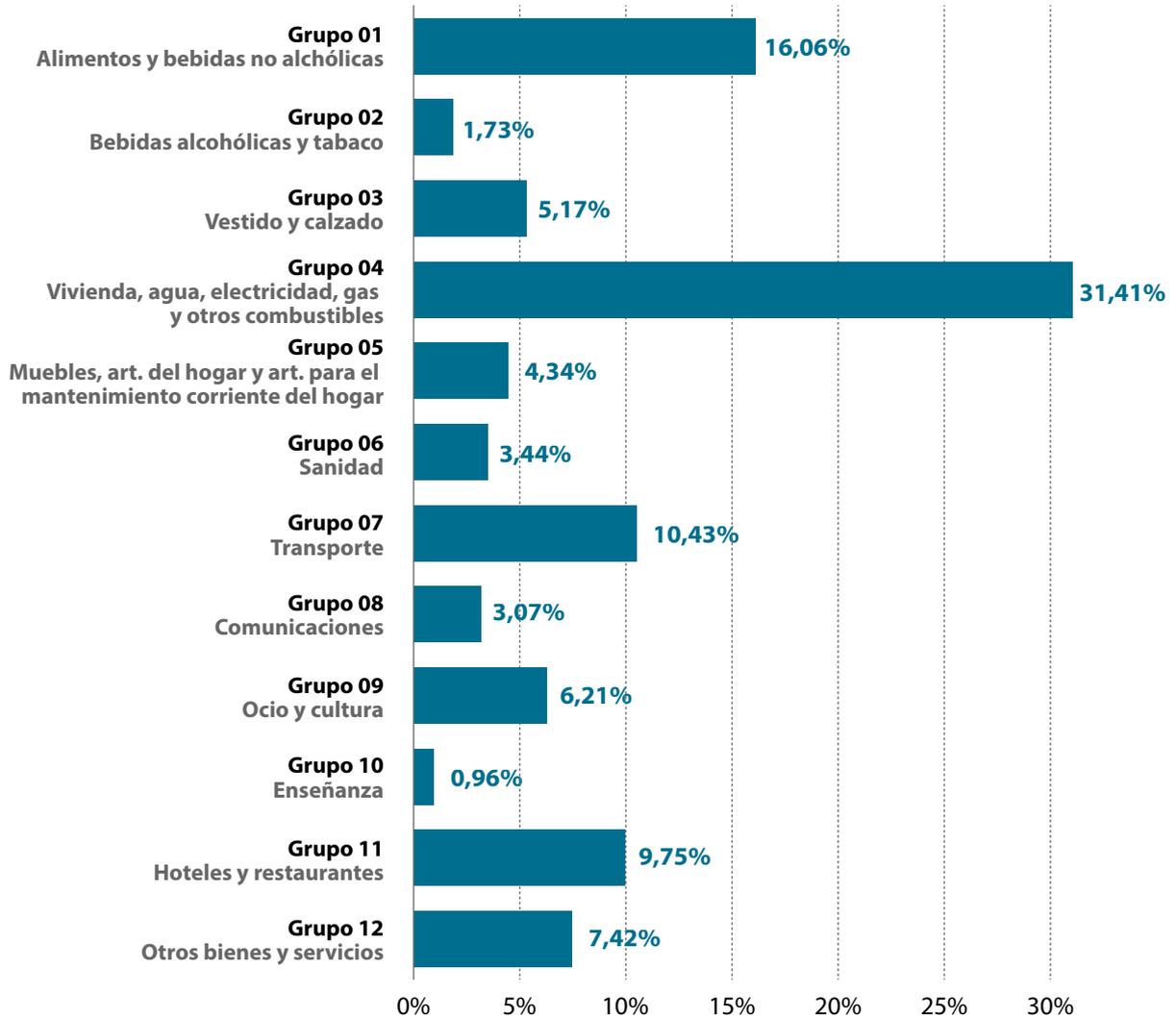
Un análisis más profundo y detallado de la demanda, que pueda ser útil para el desarrollo de políticas públicas de vivienda, requiere de una diferenciación territorial, entre provincias y entre medio urbano y medio rural, y una segmentación por sectores de población.

Otro de los subapartados de la ECV son los Índices de Precios de Vivienda, con el objetivo es medir la evolución de los precios de compraventa de las viviendas de precio libre, tanto nuevas como de segunda mano, y que sirva de elemento de comparación entre los estados miembros de la UE. Sus parámetros metodológicos están basados en conceptos utilizados para la producción de los Índices de Precios de Consumo Armonizado (IPCA), lo que le confiere un alto grado de comparabilidad con los indicadores producidos en los otros países.

En la realización de esta estadística, el INE utiliza la información sobre escrituraciones procedente de las bases de datos proporcionadas por ANCERT, ya mencionada y que se ha analizado en el capítulo anterior.

Figura 5.24

Estructura del gasto de las familias en Castilla y León (2016)



Fuente: Junta de Castilla y León con datos del INE, "EPF Base poblacional Censo 2011."

### La ayuda al alquiler social en Castilla y León

Al analizar el régimen de tenencia de las viviendas comprobamos que el alquiler sigue siendo minoritario en España y en Castilla y León. El parque de viviendas destinada al alquiler tendría que satisfacer las necesidades de vivienda, con una media de los hogares cada vez más empobrecidos y con un gran esfuerzo presupuestario destinado a la misma y a sus gastos. En un período, sobre todo el del último plan de vivienda, en el que la promoción pública de vivienda está en mínimos y tampoco hay construcción de vivienda destinada al alquiler por parte de las administraciones públicas, estas han optado, en línea con el plan de vivienda y el convenio con la Comunidad que lo desarrolla, destinar parte de los presupuestos de arqui-



tectura y vivienda a las ayudas, a las familias, para el pago o la subvención de los alquileres.

El objeto de estas ayudas es facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con pocos medios económicos, subvencionando el pago del alquiler de la vivienda que constituya su residencia habitual y permanente. Estas ayudas están dotadas presupuestariamente con partidas del plan de vivienda, iniciadas en 2013 y cuyo balance, en Castilla y León y por provincias es el siguiente:

Figura 5.25

**Balance de las ayudas al alquiler en Castilla y León**

	2014			2015		
	Total subvención	Nº de solicitudes	Favorables	Total subvención	Nº de solicitudes	Favorables
Ávila	215.384,40	1.024	205	509.058,42	780	396
Burgos	414.806,28	2.198	318	461.355,46	847	332
León	450.617,01	2.487	421	1.033.441,35	2.018	781
Palencia	156.842,75	952	139	194.279,64	438	147
Salamanca	336.073,11	1.907	270	869.662,49	1.237	546
Segovia	287.116,92	1.467	247	403.291,99	642	281
Soria	116.359,20	529	103	113.114,69	330	84
Valladolid	851.511,13	4.388	685	1.091.876,63	1.808	691
Zamora	147.063,42	656	136	323.693,24	459	215
<b>Castilla y León</b>	<b>2.975.774,22</b>	<b>15.788</b>	<b>2.524</b>	<b>4.999.773,91</b>	<b>8.559</b>	<b>3.473</b>
	2016			2017		
	Total subvención	Nº de solicitudes	Favorables	Total subvención	Nº de solicitudes	Favorables
Ávila	889.705,75	1.169	806	1.037.086,00	1.025	973
Burgos	1.331.767,43	2.090	997	1.651.563,00	2.140	1.419
León	2.472.943,60	3.816	2.048	2.974.462,00	3.858	2.708
Palencia	585.543,51	965	468	760.670,00	1.096	703
Salamanca	1.692.324,33	2.139	1.214	2.253.639,00	2.585	1.794
Segovia	858.695,58	1.343	667	1.125.377,00	1.297	967
Soria	381.077,22	621	302	490.123,00	640	464
Valladolid	2.563.565,54	3.866	1.774	3.685.286,00	4.525	3.024
Zamora	595.241,26	902	484	805.635,00	959	716
<b>Castilla y León</b>	<b>11.370.864,22</b>	<b>16.911</b>	<b>8.760</b>	<b>14.783.841,00</b>	<b>18.305</b>	<b>12.768</b>

Fuente: Junta de Castilla y León con datos de la D.G. de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo.

En los años de vigencia del último plan estatal y su prórroga en el año 2017, la Junta de Castilla y León ha invertido más de 34 millones de euros en subvenciones al alquiler de viviendas, casi la mitad de ellos, 14,7 millones, en el último año. El número de hogares a los que ha llegado estas ayudas es de 27.525, con una media de 1.239,97 euros por solicitud favorable.



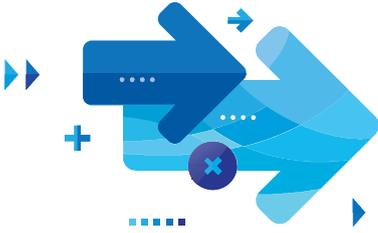


**Estrategias para  
el impulso de un nuevo  
modelo de política de  
vivienda en Castilla y León**

## **CAPÍTULO 6**

# **Propuesta de estrategias de actuación futura en materia de vivienda para Castilla y León**





## 6. PROPUESTA DE ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN FUTURA EN MATERIA DE VIVIENDA PARA CASTILLA Y LEÓN

### 6.1. Estrategias Normativas. Impulso del derecho a la vivienda

Como se ha visto en este informe, la vivienda es un ámbito muy regulado y no parece a corto plazo necesario un cambio normativo, salvo esfuerzos puntuales de mejora y de armonización. Competencia de la Comunidad Autónoma, financiada por el Estado a través de instrumentos reglados, ya sean leyes sectoriales o reales decretos como los que formulan los Planes de Vivienda, pero materializada en los municipios (obligados por la Ley 9/2010 los mayores de 20.000 habitantes a elaborar sus propios planes de vivienda), la vivienda es una materia que exige **lealtad institucional** y colaboración por parte de las administraciones del Estado, La Comunidad Autónoma y los entes locales.

En este sentido Castilla y León cuenta con la ventaja de una legislación específica que “regula el derecho a la vivienda” de todos los ciudadanos de la Comunidad Autónoma: la **Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León**. Esta ley tiene como objeto “establecer las normas pertinentes para hacer efectivo en Castilla y León el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”. Este objeto/objetivo (hacer efectivo el derecho a la vivienda) ha de primar sobre su instrumentación. Como cualquier texto normativo que aborda una realidad dinámica (como la vivienda), la ley ha de considerarse adaptable y ha de ser mejorada permanentemente, como ya se ha demostrado en algunas modificaciones puntuales (por ejemplo, con el Título IV de la Ley 7/2014, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana...), o en la normativa complementaria sobre desahucios.

Como se especifica en su exposición de motivos, la Ley 9/2010 “parte de unos principios que impregnan todo el texto normativo, dentro de los cuales debemos destacar el de la **transparencia e igualdad en el acceso a una vivienda de protección pública; sin olvidar otros principios como el de la sostenibilidad, accesibilidad, habitabilidad y calidad de los edificios y viviendas**”.



La primera estrategia es garantizar el cumplimiento de lo establecido en la Ley 9/2010 del Derecho a la Vivienda de Castilla y León



Sus nueve títulos marcan su perfil y prioridades: competencias y planificación en materia de vivienda; calidad de las viviendas; protección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas; régimen de las viviendas de protección pública; fomento del alquiler; colaboración público privada; órganos colegiados y régimen sancionador. En cierto modo prima una perspectiva sobre el objeto (la vivienda, sus condiciones) y sobre el mercado (promotores, adquirentes, arrendatarios...), temas que hay que abordar pero que sólo indirectamente son mecanismos de garantía del derecho en sí. En cualquier caso, hay algunos **aspectos de la ley que**, en nuestra opinión, **podrían ser potenciados**:

“

Dotar a la Comunidad Autónoma de un Plan Director de Vivienda dinámico, innovador y dotado de recursos económicos específicos

”

“

Primar la orientación de la política de vivienda a los “colectivos de especial protección” definidos en el art. 5 de la Ley 9/2010. El estudio de las “necesidades de vivienda” deberá establecer las dimensiones y características particulares de dichos colectivos.

”

◆ El Art. 9 establece el **Plan de Vivienda de Castilla y León** como “el instrumento estratégico para la racionalización y gestión eficaz del conjunto de actuaciones públicas” y “elemento integrador fundamental de la totalidad de las medidas...”. Parece necesario contar con el instrumento que la propia Ley establece, teniendo en cuenta que el último, el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, se formula antes de la ley, y aprovechando que el Estado plantea su Plan de Vivienda para el periodo 2018-21. No se trata tampoco de contestar la actuación del gobierno regional en materia de vivienda, eficaz en muchos aspectos (fomento alquiler social, protección a la población vulnerable frente desahucios, impulso rehabilitación, etc.) y realizada en los últimos años sin apenas financiación. El plan no sólo es el instrumento que la propia ley define en Castilla y León para el impulso de sus objetivos y la concreción de acciones a medio plazo, debe ser también la herramienta que la Comunidad Autónoma formule para superar la limitación presupuestaria con la que aborda el tema de la vivienda: mientras el gobierno de Andalucía destina a urbanismo y vivienda 33 euros por habitante, el de Castilla y León destina sólo 18. Superar la precariedad en el destino de fondos a la política de vivienda, con o sin plan, es prioritario.

◆ En su **art. 5** la ley es innovadora al establecer los “**colectivos de especial protección en el acceso a la vivienda de protección pública**”. Al hilo de lo que el borrador del Plan Estatal acentúa en su atención a jóvenes y mayores, incorporando acciones en otros colectivos sociales vulnerables, bien reconocidos en la ley, se trataría de redirigir todo el esfuerzo a garantizar el derecho a la vivienda a los que lo necesitan, con acciones diversas. El objeto de la ley es el acceso universal a una vivienda digna, el objetivo prioritario de la política de vivienda ha de ser **canalizar los recursos públicos para asistir a quien carece de una vivienda digna**, teniendo también en cuenta la exclusión de dichos colectivos del marco económico que establece la vivienda protegida. Por lo tanto, como indica también la Agenda Urbana Europea (Pacto de Ámsterdam 2016, 4º tema prioritario sobre vivienda), el objetivo de garantizar una vivienda asequible debe orientar el uso de los recursos públicos (“*the focus will be on public affordable housing, state aid rules and general housing policy*”), haciendo eficaz la atención a los colectivos sociales más frágiles que Ley 9/2010 define en su art. 5. El Plan de Vivienda, antes citado, puede ser un instrumento para esto, pero resol-



## VI. Propuesta de estrategias de actuación futura en materia de vivienda para Castilla y León

viendo un asunto previo, todavía no abordado con coherencia y firmeza: desarrollar los estudios que permitan **definir objetivamente las “necesidades de vivienda” en Castilla y León**, tanto en medio urbano como en medio rural, un conocimiento imprescindible para establecer prioridades y concretar las líneas de acción a partir de un conocimiento más preciso de “los colectivos de especial protección”.

- ◆ En sus arts. 74 y 75 la Ley desarrolla los **derechos de adquisición preferente y de retracto** de la administración pública. Con estas y otras medidas, incluidas las urbanísticas de intervención en el mercado del suelo, se debe fomentar que los municipios cuenten con **patrimonios municipales de suelo** y con **parques públicos de viviendas** relevantes. Sin ello es difícil que los objetivos de la ley de derecho a la vivienda puedan alcanzarse progresivamente.

Se tiende a dar prioridad en las políticas de vivienda a todo aquello que pueda generar un retorno económico o a “reactivar” los sectores de la construcción e inmobiliario, abatidos tras el crack financiero de 2008. Sin embargo, estos son temas más propios de la política económica y no pertenecen, *strictu sensu*, al problema de la vivienda tal y como éste se manifiesta. La propia Ley 9/2010 se redacta en un momento en que la cuestión de la vivienda está comenzando a concretarse con claridad en atender a los ámbitos sociales más frágiles y demuestra la inercia de una política centrada en torno a la Vivienda de Protección Oficial, dominante en España y alrededor del gran objetivo de obtener lo que en Europa se denomina “*affordable housing of good quality*”. Sin embargo, **el desarrollo del “derecho a la vivienda” se comprende hoy de una manera más estricta y se vincula a las políticas de igualdad, cohesión social y lucha contra la exclusión, participando de una agenda política más compleja.**

La primera consecuencia de ello ha afectado al propio **estatuto de la VPO, que se ha tratado de flexibilizar** (Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de medidas urgentes en materia de Vivienda), **facilitando el acceso y garantizando la transparencia** del mismo, pero también movilizándolo el parque de viviendas de titularidad pública (sin duda escaso) y buscando como dar salida al mercado de viviendas vacías disponibles, actuando sobre el stock de viviendas de protección pública, en particular aquellas que están en manos de entidades financieras.

Son medidas importantes, pero ha de tenerse en cuenta que la VPO no es la solución al problema de la vivienda. El modelo debe actualizarse en su eficacia para las clases medias con menos ingresos y **reconducirse hacia el alquiler**, tal y como plantea el borrador del Plan Estatal 2018-2021. Pero la dimensión social de la política de vivienda, insistimos, centra el problema en las situaciones de insolvencia, donde no hay capacidad económica de acceso a la VPO y donde **la acción pública debe ser muy concreta**: mediante subvención social de alquileres y/o ofreciendo a los colectivos de especial protección (art. 5 de la Ley 9/2010) el acceso a viviendas públicas con **regímenes de alquiler social**.



Impulso de la creación y co.solidación de los patrimonios municipales de suelo y de los parques públicos de vivienda



Flexibilizar el estatuto de la VPO, facilitar el acceso con garantías de transparencia y priorizando el régimen de alquiler tanto en la tenencia como en la promoción de VPO, con modelos bien definidos de alquiler social



“

Mayor vínculo de las estrategias de rehabilitación y regeneración urbana con la política de vivienda social: priorizar la rehabilitación de viviendas para alquiler social e incorporar la rehabilitación en los parques públicos de vivienda

”

La creación, mediante nueva promoción o compra de edificaciones existentes, de un parque público de vivienda más amplio emerge de nuevo como estrategia política clave. Una estrategia positiva que ya realizan algunos municipios es la compra de vivienda en mal estado a bajo precio para incorporarse, rehabilitada, al patrimonio público.

En este sentido es también relevante la aprobación de la *Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo* (que despliega y avanza en Castilla y León sobre lo iniciado por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, del Estado). El **impulso de la rehabilitación y la regeneración urbanas como clave del urbanismo más sostenible**, desde las Cartas de Leipzig y de Toledo (UE 2007 y 2010) tiene una extraordinaria **trascendencia para la política de vivienda**: la recuperación y puesta en valor del patrimonio residencial y construido.

La Ley 7/2014 pone el foco en los **ámbitos urbanos más vulnerables**, no sólo por el envejecimiento y deterioro físico de los inmuebles, sino sobre todo por el perfil social de los barrios y ámbitos urbanos que deben priorizarse en la regeneración urbana (*Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León*, ERUrCyL, 2016). **En la rehabilitación** de las viviendas habitadas por los ciudadanos y familias con menos recursos o afectados con situaciones particulares de necesidad **convergen los principales objetivos de la política de vivienda y la política urbanística**.

Hay que tener en cuenta que, como ha reconocido Habitat III (UNHabitat, Quito 2016), el derecho a la vivienda se inscribe en un derecho más amplio que puede denominarse **“derecho a la ciudad”**, ciudad concebida como espacio social del que no puede ser excluido ningún ciudadano. En el “derecho a la ciudad” confluyen la **calidad y equidad en el acceso a los servicios públicos y urbanos**, el derecho a la movilidad y el derecho a un medioambiente urbano sano, derecho a disfrutar de la ciudad y de sus espacios públicos. No sólo se trata de erradicar la pobreza, sino de garantizar la equidad en la ciudad, equidad en el acceso a la infraestructura física y social que constituye la ciudad. La regeneración urbana, la mejora de la ciudad existente, es la gran aliada de la política de vivienda por reorientar el objetivo hacia la recuperación de los espacios obsoletos y la mejora de los servicios y, en particular, a priorizar la rehabilitación de las viviendas en los espacios urbanos más vulnerables. Sin embargo, en Castilla y León sólo la acción pública programada en las ARI's (Áreas de Rehabilitación Integrada) y las ARU's (Áreas de Regeneración Urbana) ha trabajado con cierta continuidad en este sentido. Es necesaria una mayor movilización de recursos públicos y una incorporación eficiente del sector privado en el impulso de un modelo de ciudad fundado en la regeneración urbana. Para ello hay que fomentar el desarrollo de proyectos urbanísticos de perfil integrado, capaces de incorporar objetivos sociales y de desplegar la colaboración entre administraciones, entes sectoriales y agentes sociales.

“

La política de vivienda necesita el soporte de un desarrollo urbano integrado, orientado por el “derecho a la ciudad”, fundado en la accesibilidad, calidad y proximidad de los servicios públicos

”



### 6.2. Estrategias de Planificación y de Gestión. Mayor eficacia de las acciones que concretan la política de vivienda

Ya se ha señalado la oportunidad, tal y como reconoce la *Ley 9/2010 del Derecho a la Vivienda*, de impulsar del *Plan de Vivienda de Castilla y León*, que puede desarrollarse en convergencia con el marco de financiación que establecerá el *Plan Estatal de Vivienda 2018-21*, pero con perfiles y objetivos propios, adaptados a las circunstancias específicas de la Comunidad Autónoma<sup>1</sup>. El plan debe facilitar la colaboración entre las tres administraciones implicadas y servir de herramienta para impulsar los convenios de la administración autonómica con el Estado y con las administraciones locales. A la vez el plan ha de establecer prioridades y definir acciones en un **contexto de recursos económicos limitados**, complemento necesario del complicado trabajo administrativo que en materia de vivienda resuelve los programas de ayudas y subvenciones directas. Pero sobre todo el plan de vivienda ha de contar con una **programación económica y financiera creíble y estratégica**, que vaya más allá de la simple transferencia de fondos estatales y que no derive su responsabilidad solo a la viabilidad autónoma de las iniciativas locales acogidas al plan, sino que disponga de recursos concretos en plazos concretos destinados a acciones prioritarias bien definidas. Sería trágico hoy promover un plan de vivienda sin atender responsablemente a su dimensión económica.

También se ha insistido en que el plan ha de partir de un **estudio lo más objetivo y amplio posible de las necesidades de vivienda en Castilla y León**, que permita evaluar las dimensiones del problema y fundamentar las estrategias, prioridades y acciones del plan. Este estudio podría ser monitorizado y actualizado con un Observatorio Regional de Vivienda que dinamice sus resultados.

Se trata de establecer el fundamento de la política de vivienda no sólo desde la oferta sino desde un **balance profundo de la demanda** real de vivienda en Castilla y León. De hecho, los datos que existen sobre la demanda son indirectos y poco aquilatados, aunque preocupantes si acudimos a los registros de demandantes de ayudas regionales al alquiler o a los registros de solicitantes de VPO, incluidos los de las sociedades municipales de vivienda,



Necesidad de una programación económica creíble vinculada directamente a la política de vivienda.



Impulso de un estudio objetivo de las necesidades de vivienda en la Comunidad Autónoma y de un observatorio que actualice los resultados de dicho estudio



<sup>1</sup> Con un balance de población en España positivo en el periodo 1971-2016, con un incremento del 36,44% al pasar de 34 millones de habitantes a 46,5, Castilla y León pierde un 8% de su población en ese mismo periodo, pasando de los 2.668.275 habitantes en 1971 a 2.454.854 en 2017. Esta pérdida de población no es igual en todas las provincias, de forma que Valladolid es la única provincia de la Comunidad que ve cómo crece su número de habitantes, con un porcentaje de incremento de casi el 30% (de los 413.023 habitantes hasta los 524.831 en 2016). En el lado de las provincias con mayores decrecimientos de la población están Zamora, Soria y Ávila con un 29,85%, un 22,68 y un 22,63% respectivamente. Las provincias de Palencia, León y Salamanca tienen una variación negativa, perdiendo cada una de ellas el 18,50%, 15,59% y 10,92%, mientras que Segovia tiene sólo un ligero decrecimiento, un -3,54% y Burgos se salda con una variación casi nula, el -0,35%.

siempre con muchas más solicitudes que los que acaban recibiendo ayuda o accediendo a una vivienda. No en vano esta escasez, en un contexto de gran demanda social, ha requerido mayor exigencia de transparencia en los procesos de adjudicación.

El primer objetivo del estudio de necesidades de vivienda sería el de **cuantificar y concretar las dimensiones y los perfiles de los colectivos de especial protección** (art. 5 de la Ley 9/2010), en particular colectivos cada vez más frágiles como los jóvenes y los grupos con necesidades especiales (tipológicas, sanitarias y asistenciales) como discapacitados y personas de la tercera edad. Con mayor profundidad que en el presente informe, limitado de recursos, se debería establecer el **marco estadístico que relaciona oferta y demanda en materia de vivienda** y que puede dimensionar la posible demanda insolvente<sup>2</sup>. Pero es imprescindible completar dicha información con **trabajos de encuesta** que relacionen la capacidad económica de las familias de Castilla y León con las condiciones de acceso a la vivienda, ya sea en alquiler o en propiedad. Sabemos que el parque público de viviendas es muy reducido, pero no sabemos cuál sería el número de viviendas de promoción pública ideal para alcanzar, en un plazo determinado, un objetivo concreto. A la vez hay que revisar los efectos de la política de **Vivienda Protegida**, dimensionando el parque existente y detectando las viviendas vacías y sus condiciones, a la vez que se sigue sistematizando la normativa y se fomenta el régimen de alquiler. El estudio de necesidades de vivienda debe también tener como objetivo el de **localizar las situaciones de infravivienda y chabolismo**, delimitando los factores que las condicionan. Por último y en convergencia con las acciones de regeneración urbana, se deberá estimar el número y localización de las **viviendas necesitadas de rehabilitación** y en riesgo de ser infravivienda por estar en edificaciones en mal estado por criterios constructivos y de habitabilidad, agrupándolas por características tipológicas y de urgencia social.

Sin embargo, en un contexto de recursos limitados y ante un asunto de gran complejidad administrativa y técnica como es el de la vivienda, el éxito de

---

<sup>2</sup> En Castilla y León, en 2011, hay 1.719.787 viviendas, un 6'82% del total nacional de 25.208.625, para una población de 2.545.282 habitantes, el 5,45% del total nacional de 46.667.174 habitantes. Es decir, que porcentualmente en la Región hay más viviendas que habitantes sobre la media nacional. El 60'35% de las viviendas son principales, el 24'56% secundarias y el 15'03% son viviendas vacías. Porcentajes que a nivel nacional son del 71'74%, 14'60% y 13'66%, destacando ese mayor porcentaje (casi en 10 puntos) de vivienda secundaria en Castilla y León con respecto a la tasa nacional. Desde los datos accesibles del INE, lo que más pueda interesar es que tasas de actividad menores y tasas de paro alto son significativas de un mayor grado de dependencia familiar, con hogares con mayor número de miembros y edades de emancipación más tardías. La disminución en el número de habitantes y su situación de actividad o dependencia económica descrito influyen en los porcentajes de variaciones intercensales según los tipos de vivienda, lo que justifica que con una población menor las que más crezcan sean las viviendas secundarias y las vacías, y en menor medida las ocupadas por las familias como residencia principal. Sin embargo es preciso profundidad en las rentas familiares y en su capacidad para abordar el alquiler o compra de vivienda



## VI. Propuesta de estrategias de actuación futura en materia de vivienda para Castilla y León

cualquier estrategia **depende de la eficacia y solvencia en su gestión**. El modelo de gestión, la formación y calidad de los recursos humanos son factores que afectan transversalmente a cualquier estrategia y en los que existen espacios de innovación. Efectivamente, hoy la **gestión inteligente**, a pesar de las limitaciones económicas, facilita el trabajo de los agentes públicos y privados implicados y se convierte quizás en el factor más relevante. Sin incremento de costes, la calidad de los servicios públicos es estratégica y ha de ser medida en términos de eficacia, transparencia y precisión. Un asunto determinante, reconocido y activado por las administraciones regional y locales que tratan desde hace tiempo de hacer más con menos.

De hecho, gran parte de la política de vivienda se concreta en acciones sistémicas dirigidas desde la **gestión cotidiana**, como la administración de ayudas directas a ciudadanos, subvenciones a promotores, convenios entre administraciones y desarrollo de proyectos complejos dependientes de una gestión particularizada. **Fortalecer los cuadros y estructuras** de la administración regional y local que soportan dicha gestión es por ello prioritario, con sistemas de consulta y asesoramiento a municipios y agentes sociales.

Desde el punto de vista de la oferta, la intervención pública en materia de vivienda ha estado poderosamente fundada en la financiación de Viviendas de Protección Oficial. Pero una vez fijadas las prioridades de la política de vivienda en los colectivos sociales más vulnerables, con la perspectiva de cumplimiento del derecho a la vivienda, es la **atención sobre la demanda** lo que se impone. La consecuencia es el énfasis en la **ayuda social al alquiler** y en la recuperación de la prioridad en la **promoción pública de viviendas** para incorporarlas al parque público en alquiler. Sin embargo, ello tiene lugar en un ciclo económico de crisis que dificulta la acción promotora de la administración y que coincide con un parón sin precedentes de la promoción privada. El sector inmobiliario se balancea entre recuperar el pulso y adaptarse al nuevo modelo urbano vinculado a la regeneración, abandonando por razones de sostenibilidad el permanente crecimiento expansivo de las ciudades. Los precios de mercado tienden a ajustarse y en muchos espacios urbanos (ciudades medias y pequeñas, barrios de la periferia...) convergen con los precios establecidos para VPO, haciendo que éstas dejen de ser atractivas para promotores y compradores solventes. Son factores que exigen revisar las políticas de tradicionales de promoción de vivienda protegida y que animan a **centrar las estrategias de oferta allí donde se garantice un mayor potencial de integración y cumplimiento de objetivos sociales**.

No se debe confundir por ello el **mercado de la vivienda**, muy relacionado tanto con la coyuntura económica como con la política económica que activan el Estado y las Comunidades Autónomas, con la **política de vivienda** que hoy se orienta desde el derecho a la vivienda. Es verdad que la acción reguladora en materia de vivienda incide en el mercado, desde el régimen del suelo y de la propiedad hasta las políticas urbanísticas, de fiscalidad de los bienes inmuebles, de propiedad horizontal, etc. Pero también es verdad que dicha acción reguladora se ha orientado en los últimos años a favorecer estrategias de perfiles sociales y medioambientales ajenos al mercado o que



**Esfuerzo formativo de los gestores de las políticas de vivienda.**

**Fomento de la colaboración entre administraciones y creación de espacios de consulta y asesoramiento a los municipios**



**Priorizar las acciones en un marco de incertidumbre económica: intervenciones selectivas de promoción de vivienda pública**



“

Orientar los fondos públicos al servicio directo al derecho a la vivienda, actuando allí donde el mercado no es eficiente

”

éste tarda en reconocer. La financiación estatal, el tratamiento fiscal y las ayudas de fomento o directas hoy tienden a **incidir allí donde el mercado no es eficiente**, dirigidas a poblaciones vulnerables y a situaciones de desequilibrio social evidente. Y deben hacerlo con mayor intensidad. Como los datos demuestran la vivienda se convierte en una carga insoportable para muchas familias y personas con pocos recursos, y es allí donde debe actuar la administración pública. La crisis económica, el incremento del paro y la debilidad de los salarios acentúan problemas crónicos de una sociedad con poca capacidad de ahorro y que ha aspirado a concentrar su expectativa patrimonial en la compra de la vivienda. Revisar la política y la planificación en materia de vivienda exige desvincularse del mercado y **priorizar la financiación hacia la demanda insolvente**. Complementariamente habría de valorarse la **demanda de vivienda insatisfecha** y medir en qué medida queda espacio para un despliegue más eficiente de incentivos al mercado, orientando la acción en el soporte a las clases medias que han perdido poder adquisitivo y en las que los costes de la vivienda (ya sean alquileres o hipotecas, pero también costes energéticos y de movilidad) aceleran los riesgos de empobrecimiento no reversible.

“

Garantizar el control público de los recursos económicos y humanos dispuestos en la política de vivienda: ventajas del alquiler

”

La programación y planificación de las acciones en materia de vivienda exige atender a su complejidad desde una **perspectiva integrada**. Por ello hay que considerar que las acciones convencionales de impulso de condiciones especiales de financiación a promotores y demandantes de vivienda queda sometido a lo ya dicho sobre objetivos sociales, destinando el dinero público al servicio de necesidades concretas. En este sentido se ha demostrado que financiar el alquiler, mediante ayudas directas o fiscales tanto a la promoción de viviendas en alquiler como al pago de alquileres, facilita el **control público del modelo y su eficiencia, aunque incrementa los costes de gestión**. En cada ámbito regional el mercado funciona con características particulares<sup>3</sup>, sin embargo la promoción pública de viviendas procura actuar al margen o complementariamente al mercado. Para su eficacia es imprescindible la existencia de un **parque público de cierto tamaño y alcance con un marco de gestión y mantenimiento coherente**.

La aspiración a fortalecer la economía mediante el impulso de la promoción privada de viviendas es un asunto menor de la política de vivienda, ya que sus potenciales beneficios sociales son indirectos o solo visibles en la medida en que repercute en salarios o en un mejor ajuste de la oferta a las posibilidades de la demanda. El sector promotor inscribe su actuación en un mercado dirigido por relaciones de oferta y demanda. No parece posible

<sup>3</sup> Comparando los porcentajes de variación acumulados del parque de viviendas en los dos periodos intercensales, se observa en el ámbito nacional un incremento en el total de viviendas del 46,39%, las principales han aumentado un 54,08%, la vivienda secundaria un 25,93% y la vacía un 39,09%. En Castilla y León, con un incremento del 35,35% en el total de viviendas, las viviendas principales tienen un ritmo de crecimiento mucho menor, un 29,54%, mientras que las secundarias llegan a crecer un 51'41%; las viviendas vacías tienen un aumento del 40,00%, muy similar al porcentaje estatal.



despejar las dudas sobre la capacidad del sector de la construcción de viviendas como motor de la economía. El debate sobre el modelo económico trasciende el objetivo de este informe. La política de vivienda necesita aprender y adaptarse en función de sus objetivos sociales específicos.

### 6.3. El impulso de la vivienda social en alquiler

Como y se ha insistido, no se trata aquí de hablar del alquiler de vivienda como rasgo social y económico de una región o país sino de tratar el fomento del alquiler como clave estratégica de la política de vivienda. En un contexto en el que las economías nacionales más sanas demuestran el incremento de la vivienda en propiedad y en el que las tendencias en algunos países se modifican, deberíamos por pragmatismo obviar factores culturales y no discutir el papel que pueda corresponderle a la propiedad en el escenario regional. Se trata de **mostrar cómo el fomento del alquiler puede ser**, y ya es, un asunto **clave de la política de vivienda**, que en el caso de Castilla y León se orienta por los objetivos inicialmente marcados por la Ley 9/2010 del Derecho a la Vivienda.

Como ya se ha aventurado, existe consenso en la **eficacia del alquiler en las políticas de vivienda orientadas a los colectivos sociales más vulnerables** y ello se reconoce en el borrador del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, al establecer como principal línea estratégica de su “enfoque social” el “impulso y mejora de las ayudas al alquiler”, ampliando sus márgenes, flexibilizando su gestión y planteando un programa de fomento del parque de viviendas en alquiler tanto de titularidad pública como privada. Es evidente que para hacerlo posible es necesario **disponer de estructuras de gestión específicas**.

En cuanto a las ayudas directas al alquiler, dirigidas a los colectivos prioritarios, se trata en Castilla y León de ayudas sociales concretas correctamente reguladas mediante una normativa dinámica que trata de adaptarse a la coyuntura social y económica. La cuestión queda en el lado de la cuantía y de la eficacia en la financiación, en la necesidad de contar con más recursos económicos y humanos para asistir a todos los demandantes que cumplen las condiciones establecidas.

En segundo lugar surge la necesidad de impulsar la **creación de un parque regional más amplio de vivienda pública en régimen de alquiler** y de impulsar parques municipales de vivienda tanto en las ciudades como en entornos rurales, con la posible colaboración en éstos de las Diputaciones Provinciales. Se trata de una estrategia apenas activada en los últimos años en la Comunidad Autónoma, que no ha podido habilitar en tiempos de crisis recursos propios relevantes para vivienda. De nuevo insistimos en que sería imprescindible una programación concreta que a medio plazo despliegue los recursos derivados del Plan Estatal de Vivienda 2018-21, con la lógica que para este se anuncia y que sea capaz de articular la incorporación del sector privado en la promoción de vivienda protegida en régimen de alquiler. Sería muy oportuno que tanto el Gobierno de Castilla y León como los



El impulso del alquiler necesita de una estructura de gestión eficiente que lo soporte y lo haga posible



La política de vivienda no puede depender exclusivamente de los recursos que el Estado transfiere con los Planes Estatales de Vivienda



principales municipios complementen la financiación comprometida en función de la que llegue del Estado con un incremento de los **recursos propios**. Tal y como se hace en otras regiones, dichos fondos permiten **orientar y fortalecer estrategias propias** para consolidar un parque de vivienda pública relevante que, superando las limitaciones actuales y una vez delimitado el marco de necesidades, facilite un efecto acumulativo y multiplicador a medio plazo.

A pesar de ser obvio, hay que destacar que la relevancia de la gestión en la política de vivienda se incrementa en el caso de la administración de un parque público de viviendas en régimen de alquiler. **Una gestión que ha de ser profesional y adaptada** a la naturaleza social y a las dinámicas del problema. Debe buscarse la mayor coordinación posible entre las acciones de vivienda y la asistencia social. Ello exige el soporte de las TIC y un modelo de seguimiento que ha de estar programado. Sin una perspectiva a medio plazo se corre el riesgo de que la dispersión de las acciones fomente lecturas aisladas y dificulte la sinergia que sólo la visión regional ofrece. Sólo las mayores ciudades de la Comunidad pueden permitirse parques de vivienda pública en alquiler gestionados desde el municipio.

“  
Crear,  
progresivamente,  
un parque más  
amplio de  
viviendas públicas  
en alquiler y  
privadas asociadas  
a un alquiler social

”

Sin eludir la necesaria planificación y programación (dimensionada financieramente) de nuevas edificaciones o conjuntos residenciales para incorporar al parque público de viviendas en alquiler, hay que tener en cuenta la prioridad urbanística (y de financiación pública, en particular la derivada de los planes estatales) que hoy adquiere la regeneración urbana. Por lo tanto, parece oportuno incorporar entre los objetivos de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas los de **incorporar parte de las viviendas resultantes al parque público de viviendas en alquiler**, enriqueciendo el ya existente<sup>4</sup>.

Otro campo de actuación en materia de alquileres es el de mejora de su **marco regulador**. Se ha actuado en la protección de arrendatarios y se ha actuado en la moderación de los desahucios en situaciones sociales vulnerables. También se ha llegado a acuerdos marco con las entidades financieras, en cuanto grandes tenedores del stock inmobiliario, incorporando al mercado viviendas vacías en los diversos escalones de precios y tipologías. Todo ello ha de seguir siendo prioritario. Pero no sólo se trata de atender directamente a los colectivos más vulnerables. Debería ser también posible

<sup>4</sup> Hay evidencias del envejecimiento en nuestro parque residencial, porcentualmente mayor con la crisis actual en la que el ritmo de construcción de vivienda ha decaído considerablemente. En el próximo censo de viviendas (2021), las viviendas construidas antes de 1981 tendrán más de 40 años y, por tanto, estarán obligadas a pasar la Inspección Técnica de Edificios (ITE) lo que supone un 40% de las viviendas actuales en el conjunto regional, con porcentajes muy similares al nacional. Las viviendas que tengan una antigüedad de más de 50 años estarán obligadas a realizar el Informe de Evaluación del Edificio (IEE), es decir, hay que añadir a las anteriores las viviendas construidas en la década de los 70, con porcentajes muy altos, un 16,04% en Castilla y León, lo que supone aproximadamente el 55% de las viviendas actuales en Castilla y León, superando el 60% en las provincias de Burgos y Palencia



## VI. Propuesta de estrategias de actuación futura en materia de vivienda para Castilla y León

dinamizar el mercado de alquiler que afecta a las clases medias y, con ello, generar una influencia positiva en la moderación de los precios. Para ello y como ocurre en países de nuestro entorno como Francia, Italia o Alemania, es necesario impulsar el proceso de arrendamiento, garantizando los derechos de los arrendadores y facilitando su gestión administrativa.

De hecho en las estrategias de alquiler social emergen en algunos países experiencias dispares de **economía colaborativa**, tanto en la **promoción** de pequeñas dimensiones como en la **gestión** de patrimonios residenciales. Sólo un **marco regulador** abierto a iniciativas y a la vez estable puede facilitar la innovación social en esta materia, incorporando en ello no sólo al tercer sector sino a asociaciones de particulares, sindicatos y empresas. Los poderes públicos deben actuar indirectamente en este contexto estableciendo un **marco de garantías** (desde la contratación, el acceso a seguros, etc) e **incentivo fiscal**, defendiendo deberes y derechos y haciendo posible que el trabajo de ciudadanos y particulares constituya la principal energía para reactivar creativamente un sector, el del alquiler social de viviendas, al que no acaban de llegar. Se trata de desarrollar un sector que no sólo depende del dinero disponible sino de la capacidad de actuación.

El impulso del alquiler social y el impulso de incentivos del alquiler a precios de mercado favoreciendo un marco capaz de **moderar los precios** (marco de mayor y más variada oferta, de mayor seguridad jurídica, de regulación estable y de confianza en el arbitraje de la administración pública) pueden tener efectos económicos positivos. Si disminuye el peso del coste de la vivienda en las economías familiares más débiles se aumenta la renta disponible de las familias y su capacidad de compra, reduciendo el efecto negativo que la acumulación de rentas inmobiliarias tiene en ámbitos poco dinámicos. Para ello hay que intervenir evitando situaciones de escasez que fomentan el alza de precios<sup>5</sup>.

**El alquiler social es imprescindible para las rentas más bajas.** Sin embargo el impulso del alquiler en general tiene un efecto de disminución de riesgos en rentas medias, que tienden a asumir el elevado precio de la vivienda con una financiación hipotecaria a largo plazo, muy atractiva en un contexto de intereses bajos, pero muy frágil ante las variaciones de los mismos derivadas de condiciones macroeconómicas. Es algo que se ha comprobado en muchos adquirientes de viviendas con rentas bajas que, tras la crisis, no han podido hacer frente al pago hipotecario. El efecto de reducción de la oferta se suma al atractivo de bajos intereses y facilita un aumento de

<sup>5</sup> Uno de los rasgos de la reciente recuperación del sector inmobiliario residencial es su tendencia a operar en los segmentos más altos de la oferta, fomentando un alza de precios que acaba transmitiéndose al conjunto del mercado. El sector promotor ya está denunciando la carencia de suelo y tanto grandes inmobiliarias como banca aspiran a recolocar su stock de suelos a precios similares a los anteriores a la crisis. Sin embargo, en un contexto limitado de operaciones es arriesgado extrapolar. Lo que sí es evidente es que hoy es más importante que nunca reactivar los patrimonios públicos de suelo con el fin de moderar los precios de la vivienda social.



Incorporar iniciativas de economía colaborativa en la gestión del patrimonio público de viviendas



La administración pública puede dar soporte profesional directo e indirecto (contando con los agentes sociales) para facilitar la incorporación de viviendas vacías en el sistema de alquiler social

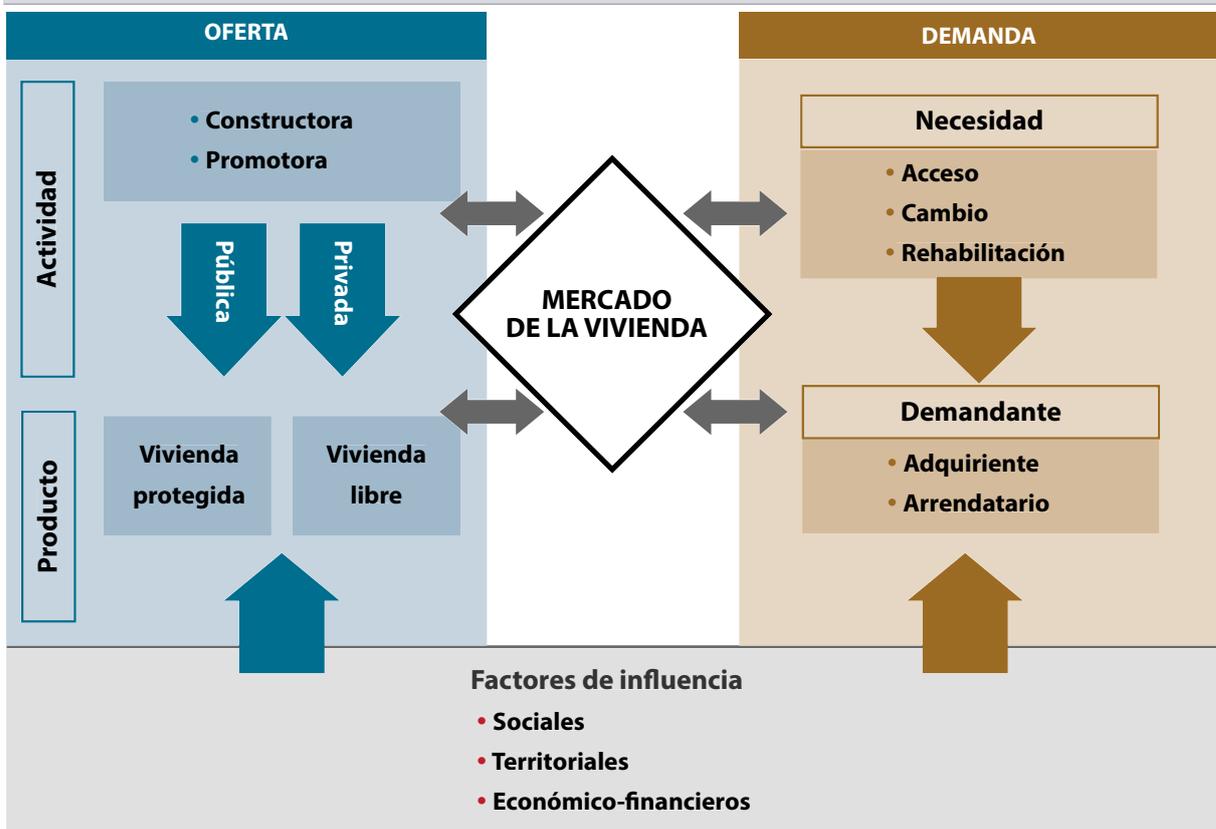


los precios. Son círculos viciosos que sólo un contexto decidido y seguro de impulso del alquiler puede moderar. Pero este contexto **necesita de una oferta suficiente**, activando el acceso a las viviendas vacías de sectores bajos y medios de la demanda. Para ello no sólo caben medidas coercitivas, sino procurar que los propietarios de clase media de viviendas vacías descubran (por ellos mismos o mediante estructuras de intermediación) el interés de incorporarlas a la oferta en alquiler. Las administraciones locales, con el soporte de la administración regional, pueden crear estructuras de gestión que faciliten el incremento del número de viviendas en alquiler, garantizando tanto su fin social como la protección de arrendadores y arrendatarios. Para ello es preciso un análisis de la oferta potencial en cada caso.

Hay que considerar que gran parte de la demanda de vivienda insatisfecha deriva de **cambios sociales cada vez más rápidos**, como el cambio en la estructura de los hogares y familias, la emancipación de jóvenes o la mayor movilidad laboral, que conducen a un aumento de hogares unipersonales, hogares sin núcleo familiar de dos o más personas y hogares monoparentales. Un aumento de necesidades de vivienda que esconde sus tendencias por efectos de la crisis e incrementa la vulnerabilidad social. Aquí es donde una diversidad de estrategias en materia de alquiler puede influir, sobre todo si se dirigen a los jóvenes y a personas de la tercera edad, grupos muy dinámicos y de gran capacidad adaptativa.

Figura 6.1

Diversidad de factores que inciden en el mercado de la vivienda



Fuente: Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009



#### 6.4. Otras estrategias innovadoras en materia de vivienda

En un contexto de gran complejidad normativa, que se ha tratado de explicar, y con un desarrollo específico en la Comunidad Autónoma (compilada en el *Código de la Vivienda de Castilla y León, BOE 2016*), insistimos en que más allá de mejoras puntuales y simplificaciones, lo más urgente no es incrementar la normativa sobre vivienda sino darle un uso correcto y desplegar sus potencialidades con un incremento progresivo de la financiación pública.

El derecho de acceso a una vivienda digna ha de dirigir, de la manera más efectiva posible, una política de vivienda centrada en los colectivos más vulnerables que la propia Ley 9/2010 acota. **La mayor debilidad de la política de vivienda deriva hoy en Castilla y León no del marco normativo sino de sus problemas de financiación.** En esta situación de escasez de recursos económicos la acción del gobierno autonómico se ha multiplicado con fortalezas en la gestión de alquileres sociales, de control de desahucios de familias sin recursos y con el impulso de la rehabilitación y regeneración urbanas. Sin embargo el problema de la vivienda, del que no se conoce sus dimensiones objetivas en Castilla y León, sigue siendo un importante problema social allí donde familias y colectivos con pocos recursos o dificultades sociales o asistenciales específicas no pueden resolverlo con sus propios medios. Dificultades que afectan con mayor frecuencia e intensidad a personas mayores, inmigrantes, mujeres y jóvenes. Las acciones de ayuda directa a los alquileres, con la incorporación estratégica de viviendas vacías en dichas acciones, y el impulso a de la promoción de vivienda pública en régimen de alquiler son en estos casos imprescindibles. Pero la crisis inmobiliaria ha detenido la producción de VPO, por lo que **el problema de la vivienda se agrava en familias de clase media empobrecidas** por la crisis y que necesitan de este recurso.

Son temas que recomiendan acciones complementarias que permitan ir más allá de las condiciones convencionales de un problema y de unos mecanismos de intervención que se agravan ante la escasez presupuestaria. En este sentido cabe pensar en el impulso de acciones innovadoras en materia de vivienda generadas desde la propia sociedad que la administración pública debe aprender a facilitar. En particular actuaciones de *co-housing* generadas por asociaciones con fines específicos, por grupos de personas mayores o por jóvenes. **Las estrategias co- en materia de vivienda son todavía irrelevantes**, aunque emergen ya como soluciones, a veces encubiertas, desde economías colaborativas que pueden encontrar soporte en la acción de la administración pública.

Para fomentarlas hay acciones de la administración pública, en particular de los municipios con apoyo de la Comunidad Autónoma que podrían promoverse:

- ◆ **Facilitando la acción colaborativa**, tanto de colectivos organizados como de asociaciones como sobre todo de comunidades de propietarios asistidos por equipos técnicos con soporte de la administración pública, en la rehabilitación de viviendas y en el despliegue de las herramientas (a veces complejas) habilitadas por la nueva legislación de regeneración.



Las acciones en Castilla y León sobre alquiler social, desahucios de familias sin recursos y activación del stock de viviendas vacías son positivas y se han realizado con un soporte normativo adecuado. Sin embargo, la carencia de recursos hace imposible que dichas acciones cubran las necesidades existentes



Facilitar iniciativas de *co-housing* y en el campo de la vivienda social



“

Reutilizar suelos  
urbanos vacantes con  
imaginación y  
determinación en  
acciones de vivienda  
vinculadas a grupos  
sociales vulnerables o  
necesitados de  
asistencia

”

“

Fomentar Planes  
Especiales de  
Reforma Interior  
dirigidos a reordenar  
espacios urbanos  
donde sea posible  
crear suelo para  
vivienda social o  
rehabilitar  
edificaciones para  
viviendas en alquiler  
social

”

- ◆ Activar los patrimonios municipales de suelo introduciendo una **perspectiva estratégica en la reutilización de parcelas vacantes**, tanto de titularidad pública como privada, casi siempre derivadas de las cesiones del planeamiento. El **uso residencial asociado a grupos sociales con necesidades especiales** puede tener perfil asistencial, incorporando el desarrollo de parcelas con destino de equipamiento a acciones de vivienda pública de las parcelas de titularidad pública y a acciones diversas en las de titularidad privada. (ya se está haciendo con promociones de vivienda asistida para personas mayores).
- ◆ En general, la política de suelo soporte de la construcción de viviendas se encuentra hoy con un escenario estacionario. El parón del crecimiento urbano y la escasez de suelos urbanizables en desarrollo reducen las posibilidades derivadas de obtención de suelos para equipamientos y VPO propias de un modelo urbanístico formalmente vigente pero cuestionado en su dimensión expansiva. Sin embargo en las ciudades de la Comunidad Autónoma hay muchos solares vacantes cuya situación puede ser revisada. En este sentido los **planes especiales de reforma interior** que redefine la Ley 7/2014 al servicio de la regeneración urbana puede ser una herramienta muy útil para facilitar la política local de vivienda.
- ◆ Además de las subvenciones directas, las **políticas fiscales** pueden ser determinantes a medio plazo tanto para activar la promoción de viviendas protegidas en régimen de alquiler como para facilitar el acceso al alquiler de las clases medias. Es ya común el argumento que afirma que desde el IRPF se debería fomentar el alquiler y no tanto la propiedad. Es también muy discutida la gran carga fiscal que grava sobre las compra y venta de viviendas sin apenas factores discriminadores (transmisiones, IAJD, etc.). En las acciones de rehabilitación ya son posibles estrategias de incentivo fiscal (IVA, IBI, impuestos de obras...) y ayudas sectoriales (energía) que podrían fortalecerse. Lo que hay que procurar es **equilibrar** un modelo impositivo muy complejo y **ayudar en los casos y situaciones que se consideren prioritarias**, procurando desde la administración pública la asistencia en la gestión. La fiscalidad de la vivienda se dirige por el simple control a los contribuyentes, empresas o particulares, que pueden aprender a decidir si la administración pública establece sus propias preferencias con una clara definición de las ventajas fiscales de lo que se considera prioritario.

La acción directa de la administración en materia de vivienda va a ser siempre limitada. Pero la acción indirecta (fiscal, de apoyo y soporte técnico, reguladora de la actividad promotora y del régimen de alquiler...) puede ser extraordinaria si es clara, con objetivos a medio plazo y estable. El equilibrio entre oferta y demanda de viviendas es una quimera si se confía exclusivamente al mercado, porque se trata de un bien escaso. Además está marcado por mitos, como el de que no va a bajar a largo plazo el precio de la vivienda. En un contexto de escasez funcionan las expectativas y estas se alimentan de cualquier cosa. El derecho a la vivienda, el derecho a la ciudad en sentido amplio, emerge sin embargo como un objetivo de la sociedad permanente en el tiempo.





Consejo **Económico y Social**  
de **Castilla y León**

Avda. Salamanca, 51 • 47014 Valladolid. España

Tel.: 983 394 200 – 983 394 355

[cescyl@cescyl.es](mailto:cescyl@cescyl.es) – [www.cescyl.es](http://www.cescyl.es)