

Javier Burón

EL PROBLEMA
DE LA VIVIENDA

arpa

*A mis padres, que me permitieron ver La clave
de José Luis Balbín a una temprana edad
y leer todos los libros que quise.*

*A la gente como mis padres y José Luis Balbín,
que soñaron y trabajaron por hacer
del nuestro un país mejor.*

*A Vanesa, que tan prematura, injusta
y dolorosamente nos dejó.*

«Que ser valiente no salga tan caro.
Que ser cobarde no valga la pena».

JOAQUÍN RAMÓN MARTÍNEZ, poeta

ÍNDICE

1. EL PROBLEMA	15
La vivienda como problema global, complejo y «maldito»	15
Una economía inmobiliaria cortoplacista y en rotación	17
La situación en Europa	21
Tendencias actuales	33
2. LA HISTORIA ESPAÑOLA	37
La alargada sombra del franquismo inmobiliario 1998-2008: la burbuja que el PP creó y el PSOE no se atrevió a pinchar	38
Y llegó el comandante Lehman Brother y mandó parar	51
2009-2014: desahucios y la gran oportunidad perdida	60
2015-hoy: rentismo, especulación, <i>inmobros</i> y la olla a punto de explotar	64
Los grandes tenedores	71
La seguridad jurídica para los inversores inmobiliarios	77

La «turismofobia»	80
La «ocupación»	81
Los negacionistas del problema	84
¿Qué es una ciudad?	88
3. LAS SOLUCIONES	91
El mercado de la vivienda no es un mercado al uso	92
Stock de vivienda, vivienda nueva y nuevos hogares	95
El mercado de la vivienda es cosa de unos pocos	97
Pensamientos mágicos	100
El estado emprendedor	103
Elementos en contra	114
La primera clave, la inversión	123
Vivienda, turismo e industria	128
Necesitamos muchos <i>supplybelievers</i> selectivos	131
No se vende ni un metro de suelo público residencial	132
No se descalifica ni una sola vivienda protegida	135
La nueva vivienda protegida (NVP)	141
La movilización de vivienda privada vacía hacia el alquiler público	143
Los programas públicos de compra de vivienda privada	148
La joya de la corona: construir nueva vivienda protegida para su alquiler a largo plazo	154
Las ayudas públicas al pago mensual del alquiler	182
El control de alquileres en zonas de mercado tensionado	187
El alquiler turístico	197
El alquiler de temporada	200
La limitación de comprar vivienda en ZMT	202
Rehabilitación, regeneración y renovación urbana	205
La emergencia de la emergencia	208
Vivienda y libertad	210

4. ¿POR QUÉ NO LO SOLUCIONAMOS?	215
Lucha de clases y generaciones	219
Fiscalidad	245
Los actores políticos, ante la urgencia del problema	249
Sindicalismo y movimientos sociales	259
El diálogo necesario	262
Si nadie hace nada, habrá sangre	267
De puro pesimista, soy optimista: de alguna forma lo arreglaremos	270
CODA AMERICANA	275
AGRADECIMIENTOS	283
NOTAS	285

I

EL PROBLEMA

LA VIVIENDA COMO PROBLEMA GLOBAL, COMPLEJO Y «MALDITO»

¿Por qué amplias capas de la sociedad tienen tantas dificultades para acceder a una vivienda digna a un precio asumible? ¿Por qué no solo es un problema en España, sino que lo es en muchas ciudades y exitosas áreas metropolitanas europeas, americanas y occidentales? ¿Por qué los problemas de vivienda de España tienen algunas particularidades relevantes debidas a nuestra historia?

Lo primero que tenemos que dejar claro, por pura honestidad intelectual, es que la vivienda es un problema de compleja solución. Poliédrico y multicausal. Para comprenderlo hay que prestar atención a aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, demográficos e históricos. El cruce de factores, actores, intereses, clases sociales e inercias dificulta llegar a consensos sobre las causas. Más aún, sobre las soluciones.

Si escuchan a algún «experto» defender que la vivienda es un problema de rápida, fácil y única solución, dejen de escuchar a esa persona. Si lo dice un político, salvo que sean

ricos, llévense, en gesto protector, la mano al bolsillo. Si se lo escuchan a un periodista o tertuliano, tienen ustedes mi simpatía si también son de quienes le gritan a la televisión.

La política de vivienda es, por su propia naturaleza, complicada, cara, multivectorial, lenta, socialmente divisora y electoralmente arriesgada. Un problema «maldito» (*a wicked problem* en la literatura académica). Me refiero a las políticas serias y estructurales. Las que son capaces en mercados tensionados de contener los precios y de generar igualdad de oportunidades y un bienestar socialmente compartido. Las políticas valientes y sostenidas en el tiempo que necesitamos en estos momentos en las ciudades españolas, pero también en muchas de América y Europa.

Lo anterior no debe impedirnos tener claro el ADN del problema y, por lo tanto, el foco principal sobre el que actuar. En un mundo con demasiada liquidez en manos de diversos tipos de ricos cada vez más poderosos, la vivienda es, frente a otras inversiones alternativas, un bien muy seguro y relativamente rentable, deseado tanto por inversores internacionales como locales.

Hoy, en las zonas metropolitanas atractivas, ya no se invierte para vender y alquilar a la población local en función de sus ingresos como asalariados, autónomos,¹ inquilinos o hipotecados. Se invierte pensando, por encima de todo, en el alquiler de corto plazo a otro tipo de usuarios, más visitantes que inquilinos, con un poder adquisitivo superior al ciudadano local medio.

Se invierte también para vender a compradores foráneos que suelen pagar al contado, sin hipoteca, y que no usan la vivienda como su primera residencia. Y solo en última instancia se invierte para aquellas familias locales que ya son propietarias de una vivienda, pero que desean cambiarse a otra mejor (demanda de cambio y no de primer acceso). Por todo ello, la demanda de primer acceso, y asequible, queda huérfana.

El *driver* (es decir, por qué y para qué se invierte) ya no son los salarios y las hipotecas locales. El factor gatillante es la liquidez inversora. Los alquileres no bajan o suben en función de los salarios y del clima económico local, sino, en buena medida, en función de variables exógenas a la relación contractual arrendaticia.

La utilidad que se persigue no es atender a personas y familias que quieren residir de forma indefinida,² sino obtener el mayor rendimiento en los distintos submercados de alquiler a corto plazo. Esta pulsión inversora,³ en muchas ocasiones, se convierte en pura especulación.⁴

Los medios de comunicación tienden a identificar como extranjeros o foráneos a estos inversores. Pero la verdad es que, siendo evidente el impacto foráneo, buena parte de quienes lubrican estas dinámicas son nacionales. Nuestros ricos de toda la vida. Algunos, rentistas desde hace siglos. Otros, nuevos rentistas que derivan sus excedentes de otras actividades económicas a «los ladrillos *prime*».

Aunque tanto da que sean extranjeros que reportan a empresas en capitales extranjeras, como que sean *family offices* (oficinas de gestión de patrimonios familiares) de locales de siempre. Pueden hacer el mismo daño. Pero conviene no radiografiar erróneamente a los actores de este problema.

UNA ECONOMÍA INMOBILIARIA CORTOPLACISTA Y EN ROTACIÓN

En muchas de nuestras ciudades estamos pasando de una economía inmobiliaria de base física, carácter accesorio y vocación de estabilidad a un mundo inmobiliario acusadamente financiero, central en nuestra economía y devoto del movimiento. Lo explico a continuación.

La inversión inmobiliaria tradicionalmente tenía como máxima preocupación la calidad física del bien. Y buscaba inversiones y clientes a largo plazo.

Adicionalmente, la parte del PIB que dependía de lo inmobiliario era pequeña. Era un sector instrumental, al servicio de una necesidad humana y con un papel limitado en las economías nacionales.

Pues bien, ahora nos encontramos con unos flujos inversores cuya máxima preocupación es lo financiero, el movimiento y el corto plazo. No es una economía física del *estar*, sino una economía financiera del *movimiento*, de capitales y también de clientes. En muchos países, el conglomerado inmobiliario está pasando de sector económico accesorio o instrumental a pieza central de la economía (más del PIB que del empleo).

Para entenderlo nos sirve la película *La estrategia del caracol* (1993), del cineasta y diplomático *paisa* Sergio Cabrera. La historia narra la lucha de unos vecinos bogotanos frente a un desahucio colectivo impulsado por un rico propietario, el doctor Holguín. Los inquilinos, liderados por el anarquista republicano español Jacinto Ibarburen, intentan trasladar el edificio a otra localización para evitar ser desposeídos de residencia. Esa estrategia (loca) de los años noventa, comunitaria frente a una propiedad inmobiliaria encarnada en una persona, sería hoy inútil frente a los fondos de inversión internacionales y las *family offices* locales, que le han dado la vuelta al argumento del film. En lugar de inquilinos intentando utópicamente mover edificios, propietarios anónimos moviendo inquilinos desconectados. Ahora, los poderosos pueden eliminar a los pobladores locales, impedirles incluso el acceso al mercado. Y los nuevos usuarios, venidos de medio mundo, con alta capacidad adquisitiva y con voluntad de corta estancia, son los que rotan *ad infinitum*. Así, los edificios y las viviendas se convierten en acti-

vos financieros de alta liquidez, mucha rotación y frecuente cambio de titularidad.

La vida del cineasta Sergio Cabrera, que de niño creció en Pekín, de joven fue guerrillero en la selva colombiana y hoy es embajador de su país en China, ejemplifica muchas paradojas. Su formación intelectual china seguro que contribuyó a su bello canto fílmico en defensa de los derechos de los vulnerables. Paradójicamente, hoy los fondos de inversión chinos, junto con los americanos, europeos y árabes, quieren tomar el control de nuestros mercados, donde les sobran los inquilinos locales.⁵

Por increíble que parezca, en nuestras ciudades más atractivas hay pululando más ricos que ladrillos y suelos *prime* a la venta. Ello origina una dura competición global por conseguir los mejores activos. Una carrera para ver quién se posiciona mejor en un mercado de ritmo frenético.

El potencial stock para invertir es muy alto. Pero no ilimitado. Y los ladrillos *prime* son siempre finitos. Todo el suelo no puede ser una buena localización. Todo inmueble no está en estado óptimo. Por lo que, en la competición global que se despliega a nivel local, aunque parezca contraintuitivo, hay más inversores que bienes de primer nivel. En el capitalismo patrimonial que describe Thomas Piketty sobran ricos y las buenas propiedades inmobiliarias escasean.

En la película argentina *Nueve reinas* (2000), del director Fabián Bielinsky, un timador le reta a otro estafador (su socio criminal) a establecer cuál sería su precio por mantener relaciones sexuales con un hombre. Se sobreentiende que los dos son heterosexuales. El pillo interpelado niega que, por sucesivos precios, accediese al intercambio carnal. Pero, llegados a cierto precio, ya no niega. Y el que calla, otorga. A lo que el otro truhan le responde: «Putos no faltan, lo que faltan son financistas». Pues bien, el mercado inmobiliario

de nuestras ciudades más atractivas funciona exactamente al revés: sobran financistas y faltan putos.

En un contexto de este tipo, siempre ganan los tiburones con más recursos y menos escrúpulos, los más implacables. Si Oliver Stone dirigiese hoy *Wall Street* (1978), su personaje Gordon Gekko no sería un especulador en bolsa, sino un inversor inmobiliario. De hecho, lo que ha ocurrido es que los grandes tiburones dirigen el mercado inmobiliario global como si fuese el bursátil posterior a la desregulación de Reagan y Thatcher. Como se mentaba en la corte de Fernando VII, «mismos perros con distintos collares».

La rentabilidad combinada: inversiones «ansiosas» y subidas de precios

Prestemos atención al siguiente concepto utilizado por la prensa salmón: «Rentabilidad combinada». Ejemplifica el acercamiento temporal a las inversiones inmobiliarias de la mayor parte de los grandes operadores. No se mide el beneficio que puede dar un inmueble en alquiler. Sino que se calcula que, como mucho, se va a alquilar diez años (en realidad, muchos menos) y después se va a vender. Por lo que la plusvalía será doble: los beneficios del alquiler temporal y la venta del inmueble. Ergo, el negocio es vender, no alquilar.⁶

La prensa económica no suele contemplar, ni como hipótesis, que construir, comprar y movilizar vivienda para su alquiler a largo plazo sea un negocio. Y lo es. Pero de rentabilidad y riesgo menor que comprar para alquilar por unos pocos años y, acto seguido, vender. La mayor parte de las empresas de automoción del mundo tienen un beneficio operativo (margen sobre ventas) de entre un 4 y un 8 %. ¿Para qué invertir en industria si, abrasando los mercados de vivienda, se gana mucho más dinero con menos riesgo y en un

plazo de tiempo menor? Volveremos sobre este punto varias veces a lo largo del libro.

Esta carrera de los inversores globales tensa al alza los precios, no solo de los mejores edificios y viviendas, sino que la inflación y la especulación se extienden, cual mancha de aceite, por casi todo el stock.

Ojo: no debemos confundir invertir para obtener un beneficio con invertir para especular. Son dos cosas bien distintas. La primera inversión es necesaria en nuestras sociedades de mercado. La segunda es demoledora para nuestros estados del bienestar. Los *turboneoliberales* consideran que ninguna inversión es especulativa (toda inversión es virtuosa *per se*) y los *paleoestadistas* creen que cualquier inversión es especulativa (no hay inversión privada positiva). En algún lugar intermedio tenemos que encontrar un campo de juego razonable y funcional.

Es evidente que las dinámicas de fuertes inversiones concentradas en un corto tiempo y en el espacio finito de nuestras ciudades producen acusadas asimetrías entre ingresos familiares y gasto en vivienda. Partiendo de la estratosfera (de los importes más exclusivos y locos), después se produce un descenso de los precios según va pasando el incremento de los precios de ladrillos *prime* a los buenos, normales, regulares, etc. Lo cual deja en situación muy precaria a la demanda local. Al final, las viviendas de mierda donde Cristo perdió las sandalias también acaban siendo caras.⁷ Nadie puede escapar.

LA SITUACIÓN EN EUROPA

Estando todas las ciudades atractivas en una mala situación, y habiendo además en todas algún tipo de regulación del urbanismo y la vivienda (el mercado 100% desregulado no

existe en ningún espacio urbano civilizado del planeta),⁸ hay que dejar claro que no todas las ciudades atractivas tienen el mismo problema.

Globalización financiera y vivienda asequible casan muy mal. La herencia negativa de Reagan y Thatcher es infinita. Pero unas ciudades aguantan con más dignidad que otras los ataques especulativos y cortoplacistas. Es fácilmente comprensible que ciudades con el 20 % de oferta de vivienda pública y privada subvencionada asequible (París, Londres, Berlín y Estocolmo), 30 % (Copenhague y Helsinki), 50 % (Ámsterdam) o incluso en el entorno del 60 % (Viena) tienen más capacidades para hacer frente a la especulación que Madrid, Barcelona y el resto de urbes españolas, donde esa vivienda social apenas supera el 2 %.

Con un tercio o la mitad del stock inmobiliario fuera de la lógica del mercado es posible competir, regularlo y tratar de dominarlo. Con el 2 % del parque es imposible condicionar lo que ocurra en el 98 %. En estos contextos, los parques públicos y de entidades sin ánimo de lucro son residuales. A duras penas sirven para alojar a una parte de los más pobres de los pobres.

Hay países con políticas de vivienda robustas, bien diseñadas, financiadas y ejecutadas durante décadas que lo están pasando mal. Sin embargo, en el caso español, esa política no ha estado orientada a la accesibilidad y asequibilidad a largo plazo, sino al mantenimiento de los precios y, en algunos momentos históricos, a la generación de PIB y empleo. A veces, es casi peor tener una política de vivienda contraproducente que no tenerla. Aunque, seamos honestos, no tener ninguna política pública de vivienda es, en realidad, optar por una determinada política.

Políticas de vivienda en Europa

No obstante, no hay una política europea de vivienda. Hay diversos modelos nacionales. Incluso dentro de los países con tradición en políticas de vivienda, esta es liderada por una o varias zonas metropolitanas.⁹

La UE ha considerado en el terreno formal la vivienda como una competencia de los Estados miembros en la que no debe interferir. Pero, mediante la aplicación de las reglas en defensa de la libre competencia, *de facto*, ha dificultado sistemas nacionales de provisión de la vivienda social pública y/o fomento de la vivienda privada asequible. Aunque también hay que reseñar que hace ya muchos años que el BEI (Banco Europeo de Inversiones), en tanto que brazo bancario armado de la Unión, financia la construcción y la rehabilitación de muchos parques de vivienda social en no pocos Estados. Una cierta esquizofrenia en la que un brazo financia lo que otro brazo amartilla. Son míticas las peleas de Holanda, Austria o Francia con la Comisión por este tema.¹⁰

Habiendo buenas y malas prácticas a lo largo de Europa y Occidente, sería temerario no tenerlas en cuenta. Gracias a mi experiencia laboral he tenido el privilegio de poder visitar *in situ* a colegas gestores de vivienda social y asequible de muchos países. Fundamentalmente europeos (franceses, holandeses, austriacos, alemanes, italianos, griegos, nórdicos, ingleses, etc.), pero también americanos (uruguayos, mexicanos, colombianos, chilenos). Además, he recibido a decenas de delegaciones de colegas de todo el planeta. En virtud de todo el recorrido anterior, considero que es obligado mirar a Viena, Ámsterdam, Berlín, Francia, Reino Unido o Escandinavia y sacar conclusiones. Europa es, a la vez, un repositorio de técnicas que históricamente han dado buen resultado, y también un conjunto de laboratorios, al princi-

pio casi siempre locales, de medidas para garantizar la asequibilidad y dificultar la especulación.

Pero antes, para abordar los diferentes modelos de vivienda europeos y las distintas formas de intervención pública en la materia, creo necesario realizar algunas precisiones terminológicas.

¿Qué es una política de vivienda?

Los poderes públicos ponen en funcionamiento instrumentos para conseguir que la vivienda sea un bien accesible para el conjunto de la ciudadanía. En este contexto es necesario, al menos, tener en cuenta la capacidad de los Estados europeos (y occidentales, en general) para ofrecer vivienda obtenida mediante la construcción, la compra o la captación temporal de la existente en stock. También de subvencionar diferentes cuestiones: alquileres asequibles, rehabilitaciones de diversos tipos, etc. Y, por último, regular el comportamiento de los operadores privados que actúan en el mercado, lo que implica una inspección y sanción de los comportamientos desviados de las normas marcadas.

Proveer, subvencionar y regular se pueden complementar con la normativa fiscal, que incentiva y desincentiva determinados comportamientos mercantiles en función del interés social en cada momento.

¿Qué es una vivienda social?

Definidas las políticas públicas, el siguiente interrogante que nos surge es: ¿qué es una vivienda social? Se trata de una categoría clave para comparar las políticas de diferentes países.

No hay una definición estándar. Pero podemos utilizar la que usa la OCDE (2020): «Vivienda social se define como un alojamiento en alquiler a precios inferiores a los del mercado, al que se accede a través de reglas específicas, tales como la necesidad de los demandantes o su posición en una lista de espera. [...] La mayor parte, pero no todas, están dedicadas a hogares vulnerables y de bajos ingresos».

Esta y otras definiciones de vivienda social, así como la complejidad de los mercados y las carteras prestacionales de las administraciones, nos llevan a observar un campo de juego habitacional dividido en tres segmentos: la vivienda social, la de mercado y la asequible.

La vivienda de los extremos, social y mercado, está clara, pero la que genera debates es la vivienda asequible. Podemos encontrar cierto consenso en que, vista desde la demanda, es más asequible que la de mercado. Vista desde la oferta, genera una rentabilidad menor que la de mercado, pero garantiza una mayor seguridad a la inversión y, generalmente, está apoyada de alguna manera por las administraciones.

Como se verá en todo el libro, este *tertium genius* es uno de los temas más candentes en Europa y Occidente. Adelanto que mi punto de vista sobre la producción y gestión de la vivienda asequible no encaja plenamente con lo defendido ni por montescos ni por capuletos.

La mayor parte de los organismos internacionales (OCDE, BM, FMI, etc.) utilizan el umbral del 30 % de los ingresos personales o familiares dedicados mensualmente a todos los gastos concernientes a la vivienda (incluyendo consumos) para considerar «asequible» una vivienda. También es habitual utilizar en nuestro contexto el indicador «salarios íntegros anuales» dedicados a la vivienda. Generalmente, se considera prudente estar entre los tres y cuatro. El

primer indicador se adapta mejor al acceso a la vivienda en régimen de alquiler y el segundo, a la propiedad, generalmente con hipoteca.

El parque de vivienda social en alquiler

La historia de cada sociedad europea explica que tengamos casi tantos modelos de política de vivienda como Estados. A pesar de ello, es muy comprensible la pulsión de tratar de clasificar las políticas de vivienda en familias. Para mí, la más eficaz es la que se realiza en función del tamaño del parque de vivienda social en alquiler. Y, si es posible estadísticamente, distinguiendo el alquiler asequible.

Podemos diferenciar entre países con más de un 30 % de vivienda social en relación con el stock total (Holanda), más del 20 % (Austria o Escocia), más del 10 % (Francia o Inglaterra), más del 5 % (Alemania) y menos de esta última cantidad, hasta el 0 % (España, Hungría o Grecia).

Hay dos razones por las que considero el tamaño de los parques sociales y asequibles el mejor criterio de clasificación. Uno técnico y otro historicista.

Los Estados que históricamente han tenido las políticas públicas de vivienda más desarrolladas han disfrutado de importantes parques de vivienda que son la joya de la corona de los instrumentos públicos de intervención. Vamos a llamar a este efecto «inercia patrimonial»: las masas patrimoniales generadas en el pasado son hoy potentes fuerzas de choque contra la especulación.

Desde el punto de vista técnico, entiendo que una prestación compleja como la vivienda no se puede delegar totalmente a entidades privadas por dos cuestiones capitales. Ser proveedor obliga a enfrentarse a todos los problemas técnicos que implica la gestión de suelo, urbanización, edificación,

gestión de inmuebles y usuarios, y rehabilitación. No asumirlo pone a un sistema público en una posición de subordinación técnica en relación con el sector privado que, antes o después, daña el interés general. Vamos a llamar a este efecto «centralidad cognoscitiva».

Los sistemas con una fuerte inercia patrimonial y centralidad cognoscitiva son eficaces (hacen la vivienda asequible a amplias capas de la sociedad) y eficientes (gastan menos recursos per cápita). Es significativa la referencia a Austria y al Reino Unido: en el periodo 2007-2017, Austria tuvo un gasto público en vivienda que no llegó a los cincuenta euros per cápita y año. En el Reino Unido rondó los 440 euros (datos del MITMA 2020, que a su vez proceden de EUSTAT). Esa es la diferencia entre tener un parque público y no tenerlo. La diferencia entre haberlo vendido y haberlo conservado. La diferencia entre gastar hoy solo en mantenimiento de un stock creado durante décadas y verse forzado a gastar millonadas en ayudas al alquiler por falta de ese parque.

A efectos de comparación, e insistiendo en la heterogeneidad de resultados no solo entre modelos, sino también dentro de cada modelo, propongo, partiendo de la anterior clasificación en función del tamaño del parque de vivienda en alquiler social y asequible, tener en cuenta las experiencias de países, así como de ciudades clave. A mi juicio, con claros y oscuros, tenemos que fijarnos en Francia, Alemania y Reino Unido. Y en dos ciudades clave: Viena y Ámsterdam.

Francia

Francia se caracteriza por una serie de ayudas públicas al pago del alquiler por los inquilinos (APL, ALS, ALF). Pero, sobre todo, por un potente sistema de banca pública (Caisse des Dépôts) y subvenciones a la oferta social.