

ACE 26

Electronic offprint

Separata electrónica

DESIGUALDAD Y VIVIENDA

Carme Trilla i Bellart

Cómo citar este artículo: TRILLA, C. *Desigualdad y vivienda* [en línea] Fecha de consulta: dd-mm-aa. En: ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno, 9 (26): 95-126, 2014. DOI: 10.5821/ace.9.26.3685. ISSN: 1886-4805.

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

ACE 26

Electronic offprint

Separata electrónica

INEQUALITY AND HOUSING

Key words: Housing; social protection; inequality; social inclusion.

Abstract

The housing system in Spain has serious difficulties in ensuring the right to decent and affordable housing for the entire population; paradoxically such difficulties are not due to insufficient supply. In the present circumstances, this deficit is resulting in a significant increase of people at risk of poverty and social exclusion. It is discussed in the article how public spending is totally insufficient given the structural constraints of the system, so the inequality gap widens and worsens loss of social cohesion. No one dares to deny that housing is one of the pillars supporting the welfare state in Europe, along with health, education, services to people, but this article would like to emphasize the fact that housing is actually the pillar with less recognition and even more with the lowest theoretical treatment. Is analyzed in this article how the minor consideration of housing vector is evident in the practical realization of public policy and in the volume of public expenditures on social protection. It is also seen, as in the case of Spain (and Catalonia), the underestimation reaches higher and more disturbing levels within the set of countries in the European Union and has a significant influence on the rates of poverty and social exclusion.

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

DESIGUALDAD Y VIVIENDA

TRILLA I BELLART, Carme¹

Remisión inicial: 02-04-2014

Remisión final: 28-07-2014

Palabras clave: Vivienda; protección social; desigualdad; inclusión social.

Resumen estructurado

El sistema de vivienda en España presenta dificultades graves para asegurar el derecho a la vivienda digna y asequible para el conjunto de la población; dificultades que paradójicamente no se deben a la insuficiencia de oferta. En las circunstancias actuales, este déficit se está traduciendo en un aumento muy significativo del número de personas en riesgo de pobreza y de exclusión social. Se analiza en el artículo como frente a las dificultades estructurales del sistema, el gasto público resulta totalmente insuficiente, con lo que se profundiza la brecha de la desigualdad y se agrava la pérdida de cohesión social. Nadie se atreve a negar que la vivienda sea uno de los pilares que sustenta el Estado del Bienestar en Europa, junto con la salud, la educación, los servicios a las personas, pero este artículo quiere hacer énfasis en el hecho que se trata del pilar con menor reconocimiento como tal, e incluso, con el menor tratamiento teórico. Se analiza en el artículo cómo esta menor consideración del vector vivienda se hace evidente en la concreción práctica de las políticas públicas y en el volumen de gasto público en protección social. Se ve también, como en el caso de España (y de Cataluña), la minusvaloración alcanza los niveles más altos y más preocupantes, dentro del conjunto de países de la Unión Europea e influye de forma decisiva en las tasas de pobreza y exclusión social.

1. Exigencias legales del derecho a la vivienda y limitaciones en su cumplimiento efectivo

El derecho a la vivienda está siendo objeto de análisis y profundización de una manera especialmente insistente desde la entrada en la fuerte onda expansiva de demanda de vivienda que configuró la burbuja financiera e inmobiliaria del período 1997-2007, y en la actual fase recesiva, de crisis, iniciada en el 2008 y que no ha tocado fondo todavía. No es que el derecho a la vivienda no estuviera reconocido en nuestro ordenamiento jurídico, ya que tanto la *Constitución Española* como el *Estatuto de Catalunya* lo habían incluido entre los derechos sociales, ya desde finales de los años 70. Pero más allá de este reconocimiento formal, no se

¹ Carme Trilla i Bellart: Email de contacto: ctrilla@caritasbcn.org

había planteado un debate social riguroso sobre el alcance del Derecho, sobre la exigencia del Derecho, sobre las responsabilidades públicas en relación al Derecho, y sobre los incumplimientos del Derecho.

Estas reflexiones se han ido abriendo justamente en la medida que se ha entrado en fases de nuestra historia en las que la sociedad ha percibido y ha vivido graves déficits en el cumplimiento de los mandatos constitucionales y estatutarios. Durante la fase alcista del ciclo, la perplejidad y enfado, que se constataba en todos los observatorios de opinión pública, surge a raíz de la evidencia de las dificultades crecientes que iba teniendo una parte importante de la población para acceder a una vivienda nueva, tanto de compra como de alquiler, es decir que la preocupación avanzaba en la medida que la oferta –mayoritariamente servida por el sector privado con ánimo de lucro- se hacía inalcanzable para muchos a causa de la fuerte inflación de precios, y del gap creciente que se iba generando entre precios y salarios.

Y durante la fase recesiva actual, la extrañeza, que ha derivado en queja social pública -no totalmente avalada por los sondeos de opinión, dicho sea de paso²-, viene provocada por la aparición del grave y hasta cierto punto insólito fenómeno de la pérdida de la vivienda y la dificultad de encontrar una vivienda asequible. Los dos fenómenos debidos al descenso de la capacidad económica y financiera de muchos hogares afectados por el paro, la reducción de ingresos familiares, y por la imposibilidad de acceso al crédito. Como dice Luís Ayala “desde el principio de la gran recesión, el drástico cambio de ciclo económico ha afectado a diversos pilares sobre los que descansa el bienestar de los ciudadanos en la mayoría de sociedades europeas. El aumento del desempleo en muchos países y la caída de los salarios de los trabajadores con menos recursos han dado origen, en la mayoría de los casos, a un estancamiento –cuando no empeoramiento– de los niveles de vida y a un veloz aumento de las situaciones de vulnerabilidad” (Ayala, 2012: 77).

En ambas circunstancias -burbuja y crisis- la casi imposibilidad de disponer de una vivienda digna a un precio razonable para muchas personas ha puesto sobre la mesa el debate sobre los límites que el derecho a la vivienda tienen en España. Es ya entrado el siglo XXI cuando empieza a aparecer literatura sobre el tema y empiezan a tomarse posiciones públicas basadas en la obligación del cumplimiento del derecho³. Pero aún estamos lejos de haber aclarado, por un lado, conceptualmente, la correcta interpretación de los mandatos constitucionales, y por otro lado, de dibujar las políticas públicas que aseguren de forma estable en el tiempo la garantía del derecho, preservándolo de los altibajos del mercado y de su desgraciadamente demostrada y comprobada falta de equidad.

Valga de ejemplo el último libro de Juli Ponce, en el que el autor hace un esfuerzo más que interesante para abrir el callejón sin salida en el que estamos instalados desde mediados de los años 90 y que tiene su origen en la interpretación del mandato constitucional del derecho a la

² Según el *Centre d'Estudis de la Opinió Pública* (CEO), de la Generalitat de Catalunya, a la pregunta “¿En su opinión cuáles cree que son los principales problemas que tiene Catalunya actualmente?”, la respuesta “El acceso a la vivienda”, se situaba en el primer lugar, con más del 60% de las respuestas, el año 2005, mientras que en la última encuesta, de 2014, el lugar es el catorceavo, con el 1% de las respuestas.

³ “Llei 18/2007, del Dret a l'habitatge”, de Catalunya. “Ley 5/1998, de Medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana”, “Ley 11/1998, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística” y “Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo”, en el País Vasco. “Ley 1/2010, Reguladora del derecho a la Vivienda en Andalucía” y “Decreto-Ley 6/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda”, en Andalucía.

vivienda como de un derecho no exigible directamente. Sostiene Ponce, en cambio, que el mandato da pie sin lugar a interpretación a la posibilidad de exigencia por parte de la sociedad al sector público de actuar proactivamente estableciendo los mecanismos necesarios para hacer posible el derecho efectivo a la vivienda: “Si se considera, como lo hacemos nosotros, que del artículo 47 CE se derivan obligaciones claras de medios (de hacer y de no hacer alguna cosa, con diferente intensidad, tanto para los poderes públicos como para los privados), entonces no hay dificultades para sostener la exigencia de un derecho subjetivo a la vivienda en la Constitución”. “El derecho a la vivienda da lugar, como ejemplo de los derechos sociales, a la existencia de una serie de prestaciones exigibles: de no hacer (respetar, es decir, no vulnerar, exigible de igual manera a sujetos públicos como privados) y de hacer (reconocer, proteger y promover), tanto mediante normas y regulaciones del uso del suelo, como mediante otros comportamientos públicos. Por este motivo, el derecho a la vivienda no difiere, a pesar de lo que en ocasiones parece que se sostiene, de otros derechos, sean éstos políticos o civiles” (Ponce, 2013:35).

Desde la perspectiva social encontramos referencias explícitas también al derecho a la vivienda en las legislaciones marco europeas, como singularmente en la *Carta Social Europea* que fue firmada el año 1961 por los países integrantes del Consejo de Europa y revisada el año 1996 (Consejo de Europa, 1996). La Carta se estableció para mejorar la Convención Europea de Derechos Humanos que se ocupa principalmente de derechos civiles. Los derechos fundamentales enunciados en la Carta Social son, en cambio, derechos sociales. La *Carta Social Europea* sitúa precisamente en el primer lugar de los derechos sociales, el Derecho a la Vivienda, entendiéndolo bajo las siguientes acepciones:

1. Acceso a una vivienda adecuada y asequible.
2. Reducción del sinhogarismo; política de vivienda dirigida a todas las categorías más desfavorecidas.
3. Procedimientos para limitar los desahucios forzados.
4. Igualdad de acceso para los no-nacionales a vivienda social y a subvenciones a la vivienda.
5. Construcción de vivienda y subvenciones a la vivienda relacionadas con las necesidades familiares.

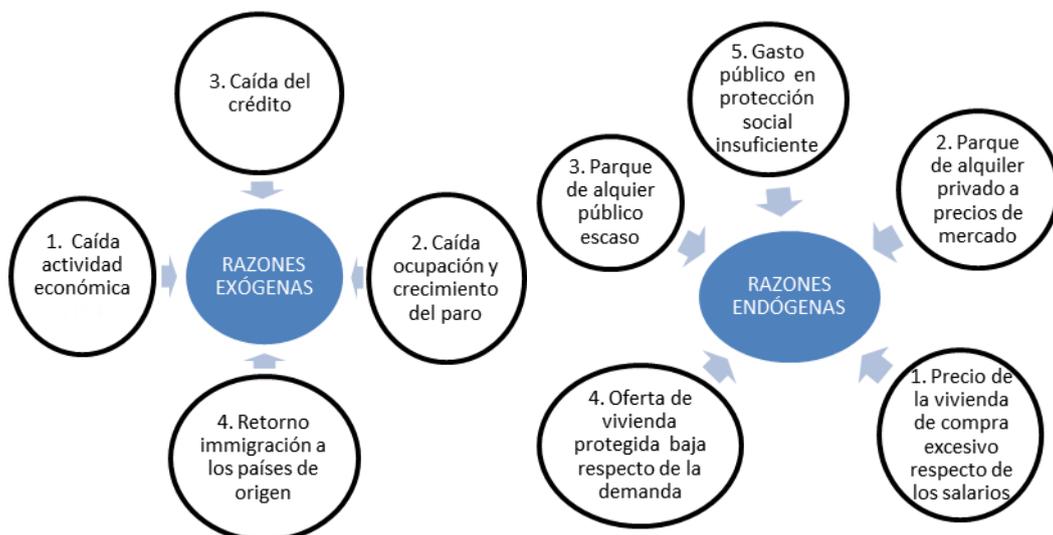
Y lo concreta en:

- El art. 16, “*El derecho de la familia a la protección social, legal y económica*”: “En vistas a asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de la familia que es una unidad fundamental de la sociedad, los firmantes de la Carta se comprometen a promover protección económica, legal y social a la vida de la familias, lo que se refiere a ayudas sociales y familiares, beneficios fiscales, *provisión de vivienda familiar*, beneficios para los recién casados y otros instrumentos apropiados”.
- El art. 30, “*El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social*”: En vistas a asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, los firmantes de la Carta se comprometen a: a) tomar medidas dentro del marco de una aproximación amplia y coordinada para promover el acceso efectivo de personas que

viven o corren riesgo de vivir en una situación de exclusión social o de pobreza, así como a sus familias, particularmente a empleo, *vivienda*, formación, educación, cultura y asistencia social i médica. b) revisar estas medidas para adaptarlas si es necesario.

- El art. 31, “*El derecho a la vivienda*”: En vistas a asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, los firmantes de la Carta se comprometen a tomar medidas tendentes: 1. *A promover el acceso a la vivienda de un estándar adecuado*; 2. *A prevenir y reducir el *sinhogarismo* con el objetivo de su eliminación gradual*; 3. *Hacer asequible el precio de la vivienda para aquellos que carecen de recursos adecuados*.

Figura 1. **Razones explicativas de las dificultades para satisfacer el derecho a la vivienda en Cataluña en el momento actual, en fase de crisis y de explosión de la burbuja inmobiliaria**



Fuente: Elaboración propia.

Frente a este amplio cúmulo de exigencias formuladas en los ámbitos normativos y legales europeos y españoles, nos encontramos con una realidad discordante y rebelde, con graves fisuras en el cumplimiento de los preceptos y generadora de graves situaciones de exclusión social derivadas de sus deficiencias.

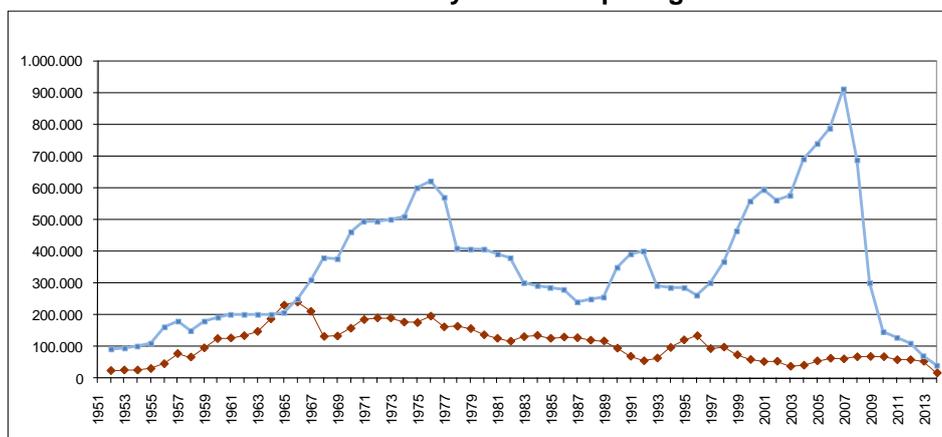
Como se observa en la Figura 1, los responsables de la política de vivienda en España se enfrentan hoy a una serie de condicionantes exógenos a su ámbito competencial que limitan de forma clara su capacidad operativa. De hecho, comparten en gran medida estas limitaciones – circunstanciales, algunas, y estructurales, otras- con otros países del entorno europeo: caída de la actividad económica, caída de la ocupación y crecimiento del paro, y caída del crédito a las familias y a las empresas, son tendencias que se están siguiendo en el conjunto de Europa desde finales de siglo, con mayor o menor intensidad según los países y que limitan de forma

evidente el acceso y disfrute de una vivienda para la parte de población más afectada por estos fenómenos. La globalización económica creciente, las recetas de austeridad seguidas a rajatabla y la reorientación del sector financiero, condicionan sin lugar a dudas la satisfacción del derecho a la vivienda pero escapan, ciertamente, a las competencias específicamente reconocidas a los responsables sectoriales de vivienda.

Sin embargo, sí que podemos y debemos hacer referencia a aquellos elementos/instrumentos que están en manos de estos responsables públicos y que deberían potenciarse o corregirse al máximo precisamente para compensar las consecuencias adversas que el entorno macroeconómico introduce en la disponibilidad de vivienda para el conjunto de la población, y muy especialmente, en la disponibilidad de vivienda asequible: parque de alquiler público, oferta de vivienda protegida (social/asequible), y gasto público en protección social. Todos estos instrumentos, en el caso de España (y de Cataluña) adolecen de graves insuficiencias, tanto a nivel relativo, si los comparamos con la mayor parte de países europeos, como a nivel absoluto en términos de ratio respecto de las necesidades de la población.

Obsérvese en el Gráfico 1, simplemente a título informativo la evolución de la producción de viviendas en España desde el año 1951 hasta hoy, cómo la provisión de vivienda protegida se ha mantenido a lo largo de los años en niveles muy moderados (casi siempre por debajo de las 200.000 unidades anuales) y cómo se ha mostrado incapaz, sobre todo en los últimos diez años de compensar la insuficiencia de producción de vivienda libre.

Figura 1. Evolución de la construcción de viviendas en España 1952-2013
Viviendas totales y viviendas protegidas

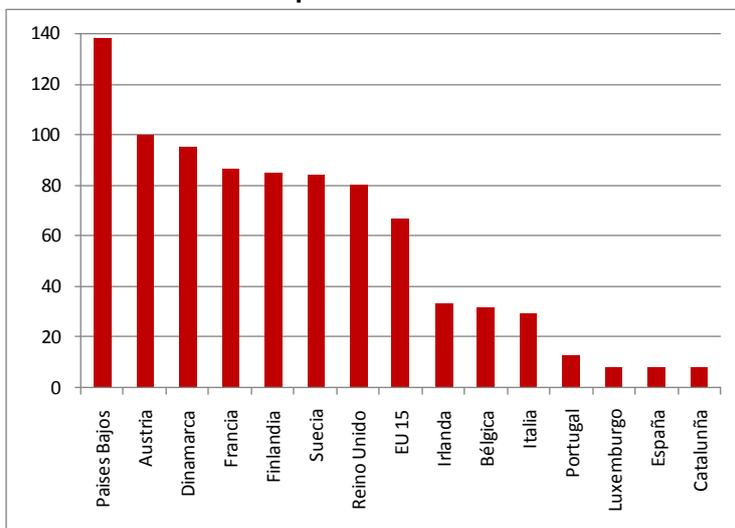


Fuente: Ministerio de Fomento. Viviendas Visadas por los de Arquitectos de España.

O, obsérvese en el Gráfico 2, la realidad tantas veces comentada, tanto en España como en Cataluña, de unos parques sociales de vivienda insignificantes respecto de la media de la EU15, y en las antípodas de los que disponen, aún hoy –después de un fuerte proceso de venta y privatización- los Países Bajos⁴.

⁴ C.Trilla. ídem nota 1.

Figura 2. Parque de alquiler social comparado en Europa.
Viviendas en alquiler social/1.000 habitantes



Fuente: Eurostat 2010.

El objeto de este artículo es aportar datos sobre la correlación entre coste de la vivienda y desigualdad social y sobre el comportamiento del gasto público en vivienda –haciendo énfasis en los casos de España y de Cataluña- que ayuden a comprender cómo el mayor o menor gasto puede haber contribuido o dificultado el cumplimiento del reclamado derecho a la vivienda, evitando o paliando, precisamente la pobreza y la exclusión.

2. Desigualdad social y pobreza derivadas del incumplimiento del derecho a la vivienda

La *Carta Social Europea* define la Pobreza y Exclusión Social de la siguiente manera: “El concepto “Pobreza” cubre a la personas que se encuentran en diversas situaciones, escalonadas desde la pobreza severa, que puede haberse visto perpetuada a lo largo de varias generaciones, hasta situaciones temporales que impliquen riesgo de pobreza. Por su parte, el concepto “Exclusión social” hace referencia a personas que se encuentran en una posición de extrema pobreza a causa de una acumulación de desventajas, que sufren situaciones o acontecimientos degradantes o exclusión, y cuyos derechos a la protección social hayan expirado desde hace tiempo o por razones de circunstancias concurrentes. La exclusión social también incide o supone un riesgo de incidir sobre personas que no habiendo sido pobres ven como se les deniega el acceso a ciertos derechos o servicios como resultado de un largo período de enfermedad, de ruptura familiar, de violencia, relacionada con la cárcel o por comportamientos marginales como resultado, por ejemplo, del alcoholismo o el consumo de drogas”⁵.

⁵ Informe explicativo de la Carta Social Europea, del Consejo Europa, revisada en 1996, art. 30. “El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social”. European Social Charter. Explanatory Report: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/163.htm>

Tomemos como ejemplo la población atendida por Cáritas Diocesana de Barcelona para corroborar la apreciación de la Carta Social Europea en Barcelona y su entorno metropolitano⁶ (Cáritas Diocesana de Barcelona, 2013a). Los datos de los últimos años de esta organización dan muestra de cómo han ido avanzando en los últimos años ambas acepciones –pobreza y exclusión social- de forma contundente en dicho ámbito geográfico.

El número de personas atendidas por Cáritas se ha doblado, pasando de 27.000 a 67.000 entre los años 2007 y 2013, lo cual nos da idea de que la pobreza se ha extendido de forma alarmante (Gráfico 3). Por otro lado, los servicios prestados por la entidad (es decir las actuaciones que realiza para cada persona atendida) se han multiplicado por tres, dando con ello a entender que la pobreza se está haciendo más compleja y exige mayor aplicación de recursos y mayor diversidad de fórmulas de trabajo (Gráfico 4).

Figura 3. Personas atendidas por Cáritas

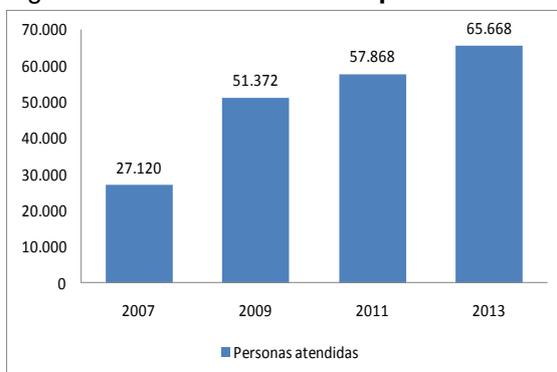
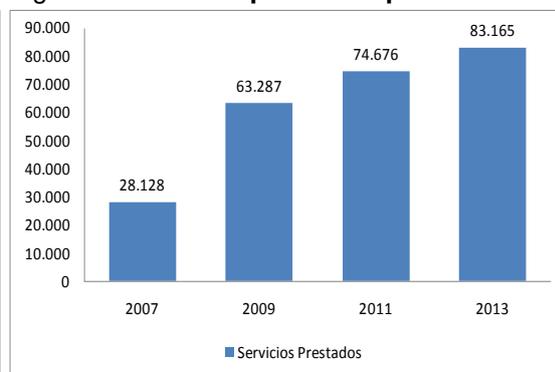


Figura 4. Servicios prestados por Cáritas

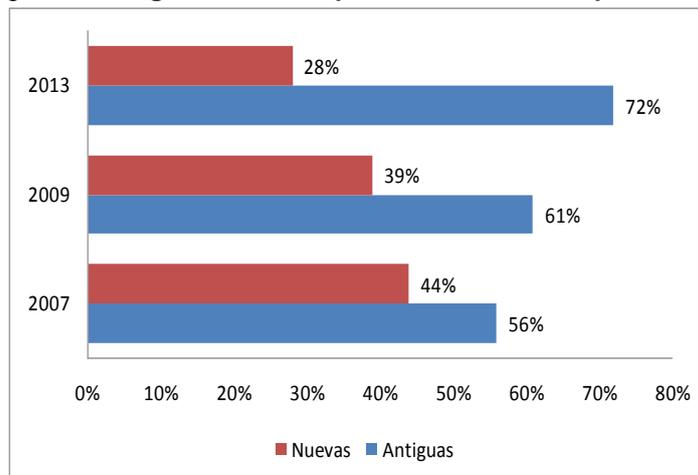


Fuente: Cáritas Diocesana de Barcelona

El 72% de las personas atendidas por Cáritas durante el año 2013 ya habían sido atendidas en años anteriores, mientras que en el año 2007, este porcentaje fue del 56% (Gráfico 5); esta constatación pone la alerta sobre la cronificación de la pobreza derivada de las mayores dificultades a las que se enfrentan estas personas o familias para recuperar la situación de normalidad o inclusión previa a la crisis.

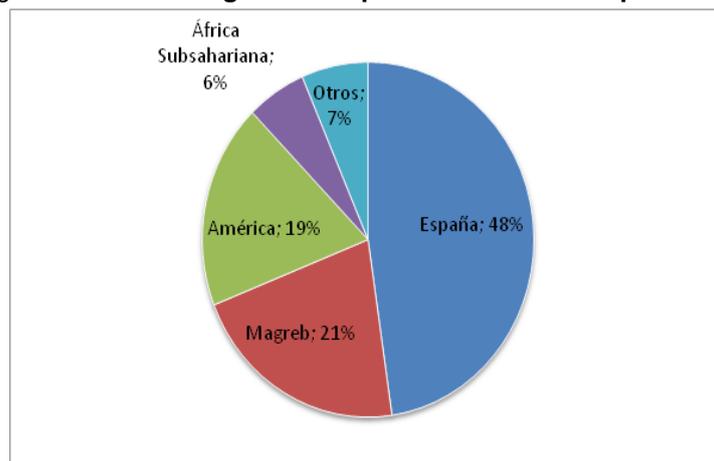
⁶ Cáritas Diocesana de Barcelona cubría hasta diciembre de 2013 las comarcas del Alt Penedès, Barcelonès, Baix Llobregat, Garraf, Maresme, Vallés Occidental y Vallés Oriental, es decir, la práctica totalidad de la Región Metropolitana de Barcelona.

Figura 5. Antigüedad de las personas atendidas por Cáritas



Fuente: Cáritas Diocesana de Barcelona. 2013

Figura 6. País de origen de las personas atendidas por Cáritas

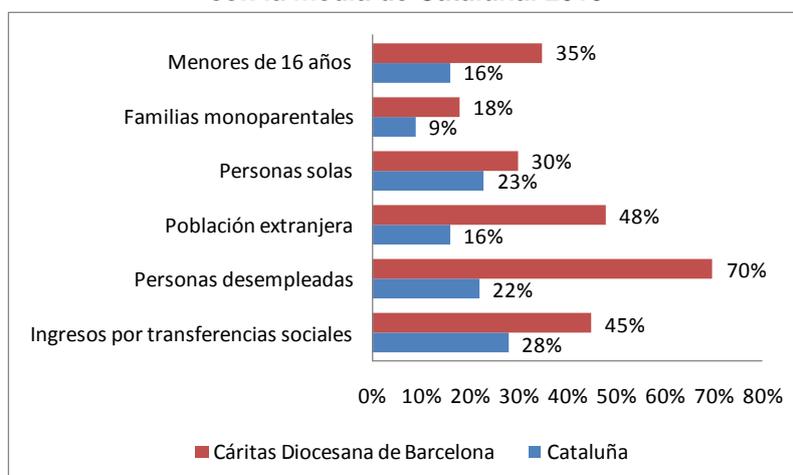


Fuente: Cáritas Diocesana de Barcelona. 2013

En el año 2013, las personas atendidas nacidas en España supuso el 48%, mientras que el año 2009, su proporción había sido del 30% (Gráfico 6). En este sentido se observa que la pobreza va penetrando en capas de población que se habían mantenido hasta estos últimos años ajenas a esta problemática.

Por lo que respecta a los perfiles y características de las personas y familias atendidas por Cáritas Diocesana de Barcelona, destacan los siguientes parámetros como especialmente significativos y descriptores de la situación de pobreza y exclusión social, especialmente llamativos cuando los comparamos con los datos medios de Cataluña. Entre ellos destaca el hecho de que los ingresos medios de las personas que acceden a Cáritas se situaron alrededor de los 3.600 euros anuales, en el 2013 -es decir por debajo del 50% del considerado umbral de pobreza severa (7.153 euros por unidad de consumo)-, frente a unos ingresos medios por unidad de consumo de la población catalana de 17.883 euros.

Figura 7. Comparación del perfil de las personas atendidas por Cáritas con la media de Cataluña. 2013



Fuente: Cáritas Diocesana de Barcelona

Vemos en el Gráfico 7 que las familias monoparentales beneficiarias de Cáritas suponen el 18% del total, mientras que la media de Cataluña es del 9%. Los menores de 16 años representan el 35% del total de personas atendidas, cuando la media de Cataluña es del 16%. Y las personas en edad de trabajar y que están sin trabajo alcanzan el 70% del total atendido, frente a una tasa de paro de Cataluña del 22%. Todo ello nos dibuja un panorama de fuerte incidencia de la crisis y de la desigualdad en los menores y las familias monoparentales.

Dentro de los factores explicativos que Cáritas Diocesana de Barcelona detecta en relación con esta ampliación, profundización, cronificación, complejidad y extensión de la pobreza, destacan de forma clara la pérdida del trabajo (las personas en paro atendidas han subido del 50% del año 2009, a más del 70% en 2013) y los *problemas relacionados con la vivienda*: dificultades graves de pago de alquiler o hipoteca o de suministros de agua, gas y luz, mal alojamiento (infravivienda como pensiones o habitaciones de realquiler o compartidas hacinadas) o pérdida, por desahucio de la vivienda. En efecto, los problemas de vivienda detectados han pasado del 40% en el 2007, al 60% en el 2013. Y, de las ayudas concedidas por Caritas a las familias, las relacionadas con vivienda han supuesto en el 2013, el 64% del total.

Por otra parte es importante poner de relieve la trascendencia que estos problemas están teniendo en la salud y la salud mental de las personas en situación de pobreza extrema, como es el caso de las atendidas por los diversos servicios de Cáritas Diocesana de Barcelona. Según el estudio de caso realizado sobre 300 familias con problemas graves de mal alojamiento o con dificultades graves del pago de la vivienda y riesgo de pérdida de la misma, los problemas de salud adquieren porcentajes extremadamente por encima de la media de ciudadanos de la ciudad de Barcelona (Cáritas Diocesana de Barcelona, 2013b). Demuestra el estudio como la incidencia de problemas mentales en la población atendida por Cáritas llega al 70% de las mujeres, al 68% de los hombres y al 40% de los menores, frente a unas incidencias medias de la ciudad del 15%, 11,5% y 4,5%, respectivamente.

Todo ello nos lleva a confirmar lo que la mayoría de estudios europeos están destacando en el sentido de que uno de los aspectos más trascendentes socialmente hoy en día y que más afecta la vida de los hogares es la incidencia que tiene el coste de la vivienda en el riesgo de pobreza y todas sus dramáticas secuelas de aislamiento, desazón y desesperanza.

Y es por ello que interesa estudiar hasta qué punto el riesgo de pobreza se ve alterado y agravado si se tienen en cuenta explícitamente los costes de la vivienda. O, dicho de otro modo, hasta qué punto los costes excesivos de la vivienda pueden contribuir o ser responsables de conducir a los hogares a situación de pobreza y exclusión social, y de generar, como consecuencia mayores desigualdades sociales.

Antes, sin embargo, de entrar en el papel determinante de la vivienda en el riesgo de pobreza y de exclusión social, entretengámonos un momento en los indicadores de pobreza y exclusión social para ver sus limitaciones por lo que respecta, precisamente, a la incidencia del vector vivienda.

Los indicadores más comúnmente utilizados para medir estas realidades son la *tasa de pobreza relativa*, la *tasa de riesgo de pobreza o exclusión social* (ARPE), y la *tasa de pobreza anclada*. Las dos primeras tasas, ambas relativas, ponen en relación una parte de la población -la que se hallaría en situación de pobreza- con el resto de la población, a partir de la dispersión en las rentas familiares anuales. Según la primera de estas tasas, se encontrarían en situación de pobreza relativa todas aquellas personas que contasen con unos ingresos anuales inferiores al 60% de la mediana de ingresos equivalentes por unidad de consumo⁷ del conjunto de la población en el mismo año, o se hallarían en situación de pobreza relativa severa si sus ingresos estuvieran por debajo del umbral del 40%.

Según el último informe de IDESCAT⁸ del año 2012, el 20,1% de los catalanes (1.521.752 personas) se hallaban en situación de pobreza relativa, ya que habían ingresado menos del 60% de la mediana de ingresos equivalentes por unidad de consumo; y el 10,6% de los catalanes (799.200 personas) se hallaban en situación de pobreza relativa severa, con ingresos por debajo del 40%.

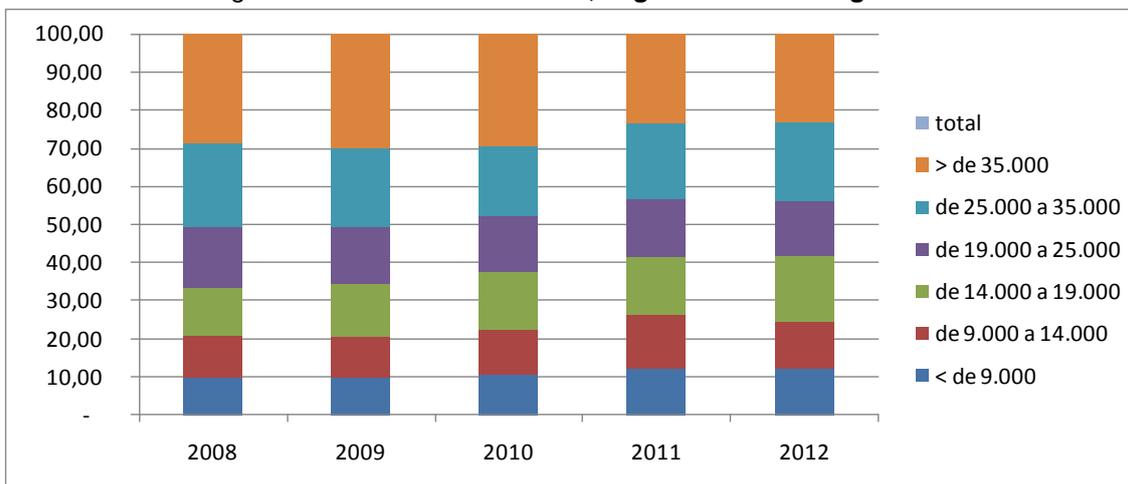
Estos indicadores presentan debilidades importantes cuando son utilizados para comparar territorios o para comparar tiempos. En efecto, al tratarse de tasas relativas, sólo tienen sentido en un contexto determinado. Así, la tasa de pobreza relativa de los catalanes no es la misma dentro de Cataluña que dentro del Estado español, o que dentro de la UE, ya que en cada uno de estos ámbitos geográficos, la mediana de ingresos de los hogares es distinta y, por lo tanto, también difiere el 60% o el 40% requeridos. Así, en el mismo año 2012, la tasa de pobreza relativa de los catalanes en el conjunto de España, en lugar del 20,1% visto antes, bajaría al 16,8%, ya que se calcularía a partir de unas rentas medianas inferiores.

⁷ Son las personas, y no los hogares, los que están realmente afectadas por la pobreza, de manera que hay que hablar de personas en riesgo de pobreza y no de hogares en riesgo de pobreza. Para reconocer la influencia del hogar en el individuo, se asigna a todas las personas de un hogar un ingreso común que depende de los ingresos totales del hogar. El ingreso asignado podría ser el ingreso per cápita (calculado dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de miembros), pero se obviarían de esta manera las economías de escala en el consumo de bienes y servicios que se generan en un hogar. Así pues, Eurostat recomienda utilizar el ingreso equivalente o ingreso por unidad de consumo. (Idescat, Nota Metodológica. Tasa de Pobreza).

⁸ Instituto de Estadística de Cataluña.

Muy a menudo estas diferencias confunden la interpretación de la realidad, dan pie a comentarios erróneos de los medios de comunicación o, incluso, de algunos responsables públicos y llevan a confusión en los diagnósticos de la situación y, por lo tanto, también, en las recetas a seguir.

Figura 8. Familias de Cataluña, según tramos de ingresos



Fuente: Idescat

Más desorientadora resulta aún la interpretación de la comparación temporal de estas tasas, ya que si los ingresos medianos del conjunto de la población se mantuvieran estables, la variación en positivo o en negativo de las tasas nos indicaría un aumento o disminución del número de personas en situación de pobreza, pero como que los ingresos medianos del conjunto de la población también varían, las variaciones de las tasas deben someterse a un doble filtro de análisis y no pueden ser interpretadas de forma simplista como mejoras o empeoramientos de la situación de pobreza de un país.

Entre los años 2008 y 2012, la tasa de pobreza de Cataluña habría pasado del 16,6% al 20,1% y el número de personas en esta situación habría crecido en 270.000, para situarse en más de 1.500.000; y por lo que respecta a la pobreza severa, el salto habría sido del 6,9% al 10,6%, con un aumento de 278.000 personas, que las situarían en cerca de las 800.000. Sin embargo hay que tener en cuenta que el umbral que sirve para determinar la tasa ha descendido de 8.748 euros a 8.082, por lo que el análisis directo lleva implícito un efecto ilusión ya que dejamos de considerar como en riesgo de pobreza a todas aquellas personas que en el 2012 se hallarían entre estos dos umbrales (por encima del de 2012 y por debajo del de 2008). No estamos, por lo tanto tomando en cuenta que asistimos a un empobrecimiento general de la población, como se observa en el Gráfico 8, las familias con ingresos inferiores a 19.000 euros familiares anuales han crecido del 2008 al 2013, del 33% al 42% del total.

De ahí que, para evitar estas interpretaciones incorrectas que dificultan los diagnósticos sociales certeros y las tomas de decisiones políticas adecuadas, muchos tratadistas propongan la utilización de la Tasa de Pobreza Anclada, que parte de la fijación de un umbral de pobreza absoluto, determinado por el nivel de ingresos mínimos adecuados para desarrollar una vida digna y mantener este umbral como nivel de referencia en la comparación interanual. De esta

manera y volviendo a la situación de Cataluña en el período 2007-2012, si el umbral del 2009 fue de 8.500 euros/año, lo que interesará será ver qué número de personas se ha ido encontrando por debajo de este nivel cada año, modificándolo con la evolución del IPC.

Otro de los defectos que presentan las Tasas de pobreza relativa a la hora de su utilización en el análisis social es que simplifican la realidad al no tener en cuenta las diversas situaciones económicas y sociales en que viven las personas, más allá del parámetro –importante pero no único- de los ingresos anuales. Para salvar este obstáculo se trabaja en las estadísticas europeas con la Tasa de Riesgo de Pobreza y Exclusión Social, AROPE (*At Risk of Poverty and Exclusion*) que combina el vector ingresos del hogar con otros vectores como el número de personas del hogar que están en situación de paro, y las dificultades para poder satisfacer determinados consumos básicos (alimentos, luz, agua, etc)⁹. Según el IDESCAT, el porcentaje de catalanes por debajo de esta tasa habría pasado del 20,8% en el 2007 (1.568.241 personas), al 24,9% en el 2012 (1.877.365 personas) (+300.000). Observamos que a efectos comparativos, la tasa AROPE presenta los mismos problemas de relatividad que la tasa de pobreza relativa, ya que también relaciona población por debajo de un umbral determinado, con el conjunto¹⁰.

Más allá de estas consideraciones que son importantes de retener para hacer lecturas justas de las informaciones estadísticas, desde la óptica de este artículo, conviene poner el énfasis en otro déficit importante de todos estos indicadores para medir la realidad de la pobreza y la exclusión social. Se trata de la no consideración del coste de la vida, ya que todos ellos sólo toman en cuenta la faceta de los ingresos (matizada en la Tasa AROPE), pero no la contrastan con los costes. Y es evidente que no tiene las mismas dificultades para llevar adelante su vida aquel que vive en un municipio o en una zona con gastos de transporte, alimentación, vivienda, superiores o inferiores a los que soporta quien vive en otro municipio o zona. Tampoco tienen las mismas dificultades las personas que viven solas, que las familias numerosas, o los hogares monoparentales. Tampoco, los hogares con personas dependientes o con menores, como pone de relieve la Comisión Europea¹¹ (European Commission, 2010).

En el contexto europeo actual, uno de los vectores que está siendo considerado como imprescindible para situar correctamente las aproximaciones a la pobreza y la exclusión social es, justamente, la vivienda, en la medida que supone uno de los mayores costes en la vida de muchas personas y hogares. Interesa por lo tanto analizar cómo este factor incide en la tasa de pobreza y de exclusión social y cómo las políticas públicas no deberían prescindir de esta dimensión cuando han de determinar su grado de intervención y los mejores instrumentos para actuar.

Tal como dice el estudio “The social situation in the European Union” “la recesión y la caída de la ocupación y los ingresos que ha provocado en su estela también significa que un número creciente de personas son ahora incapaces de pagar su préstamo hipotecario o su alquiler.

⁹ a) Privación material severa (4 de 9 ítems de privación material: atrasos en pagos de recibos de vivienda, o de compras aplazadas; no vacaciones mínimas; no comidas con proteínas una vez cada dos días; no poder afrontar gastos imprevistos; no disponer de teléfono, coche, TV color, lavadora; no poder calentar la vivienda); b) y que vive en hogares con intensidad de trabajo muy baja (por debajo del 20% del ratio de número de meses trabajados por los miembros del hogar en edad activa, respecto de la suma de meses que estos mismos miembros podrían trabajar).

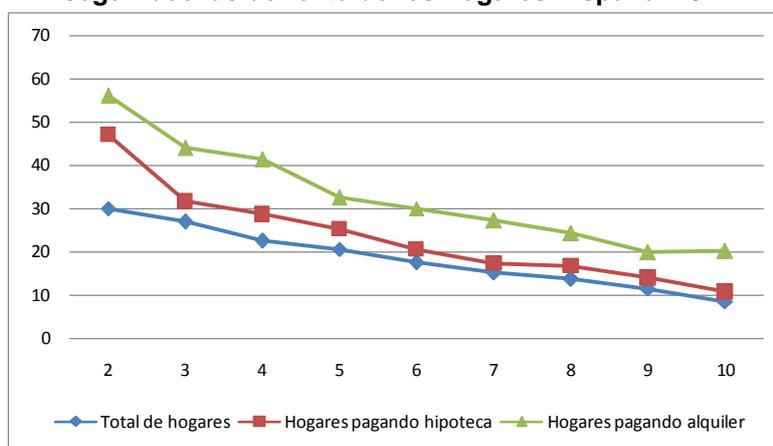
¹⁰ La Tasa AROPE del 2012 de España fue del 28,2%, la de la Zona Euro, del 23,3% y la de la UE 28, del 24,8%.

¹¹ “Los aumentos de riesgo de pobreza después de este ajuste se hacen evidentes en las personas que viven solas y en particular las personas de más de 65 años, cuya mayoría son mujeres”. (European Commission, 2010: 42)

Embargos y desahucios pueden agravar el fenómeno de la falta de vivienda, a pesar de que esto depende en gran medida de las ayudas que reciban las personas interesadas de familiares o de amigos, y del apoyo de las autoridades públicas y organizaciones benevolentes. El riesgo de pobreza se hace mayor cuando los costos de la vivienda se deducen de los ingresos” (Comisión Europea, 2010:41).

A partir de esta realidad adentrémonos pues en el papel que juega el coste de la vivienda en la determinación o en la potenciación de estas dramáticas situaciones, partiendo de la base que el coste de la vivienda es, en una amplia medida, el gasto más importante e inevitable de los hogares. Si tuviésemos en cuenta esta trascendental componente del gasto de los hogares -los costes de la vivienda- y la considerásemos como reductora de los ingresos netos y de la capacidad de consumo neta, veríamos la tasa de pobreza empeora.

Figura 9. **Peso del coste de la vivienda sobre los ingresos de los hogares, según decilas de renta de los hogares. España. 2012**



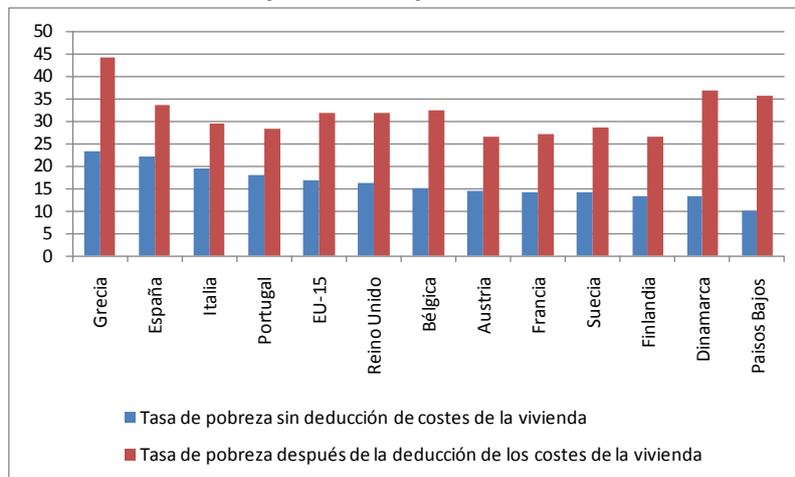
Fuente: Microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida de la Población, 2012 INE

Dado que, como se observa en el Gráfico 9, existe una fuerte correlación entre ingresos más bajos y peso más alto del coste de la vivienda, no nos debe extrañar que sea sobre las capas de población con menores ingresos, es decir sobre aquellas entre las que se ceba la pobreza o el riesgo de pobreza y de exclusión social, en las que también el coste de la vivienda tenga sus efectos más perversos, es decir que sean las más vulnerables al coste de la vivienda. Diversos estudios europeos recientes ponen el dedo en esta llaga: “Sin embargo, resulta ilustrativo ver cómo la incidencia del riesgo de pobreza varía si la renta disponible es medida después de la deducción de los costes de vivienda en lugar de antes. Para las personas con ingresos bajos, los costes de la vivienda suponen, como media, la mayor proporción de su renta disponible” (Comisión Europea, 2010:137).

Entremos pues en el tema de la influencia del coste de la vivienda en la determinación de las situaciones de pobreza y exclusión social¹². Hagámoslo sabiendo, como hemos visto, que para la población con ingresos más bajos, los costes de la vivienda suponen, como media, la proporción más elevada de su renta disponible.

Observamos en el Gráfico 10 como la tasa de pobreza sube 15 puntos -del 17%, al 32%- como media de los países de la UE 15, si se tiene en cuenta el factor del coste de la vivienda. Y vemos como este efecto tiene distinta incidencia según los países, yendo desde diferencias muy exageradas como la de los Países Bajos que pasan de la tasa de pobreza relativamente más baja de la UE (del 10%), a una de las más elevadas (del 36%), a causa del fuerte encarecimiento que la vivienda ha experimentado en este país en los últimos años. Algo parecido ocurre con Dinamarca que salta del 13%, al 37%.

Figura 10. Tasa de pobreza, con y sin coste de la vivienda, comparada entre diversos países europeos. 2012



Fuente: EU-SILC, 2012

¹² Entendiendo por coste de la vivienda el que recoge la Encuesta de Condiciones de Vida de la Población: "Los gastos totales de la vivienda son los relacionados con el derecho a vivir en la vivienda. Incluyen:

a) Si el régimen de tenencia es en propiedad:

- Pagos de intereses por préstamos hipotecarios o de cualquier tipo solicitados para la adquisición de la vivienda habitual.

- Gastos de otro tipo como seguro de la vivienda -sólo el continente-, gastos comunitarios, impuesto sobre bienes inmuebles, tasa de recogida de basura y otros impuestos municipales, reparaciones y mantenimiento regulares.

- Gastos derivados del uso actual de la vivienda como agua, electricidad, gas, combustibles, etc.

b) Si el régimen de tenencia es en alquiler:

- Pagos de los recibos de alquiler.

- Gastos de otro tipo como seguro de la vivienda -sólo el continente-, gastos comunitarios, impuesto sobre bienes inmuebles, tasa de recogida de basura y otros impuestos municipales, reparaciones y mantenimiento regulares, si los paga el arrendatario. -

Gastos derivados del uso actual de la vivienda como agua, electricidad, gas, combustibles, etc, si los paga el arrendatario.

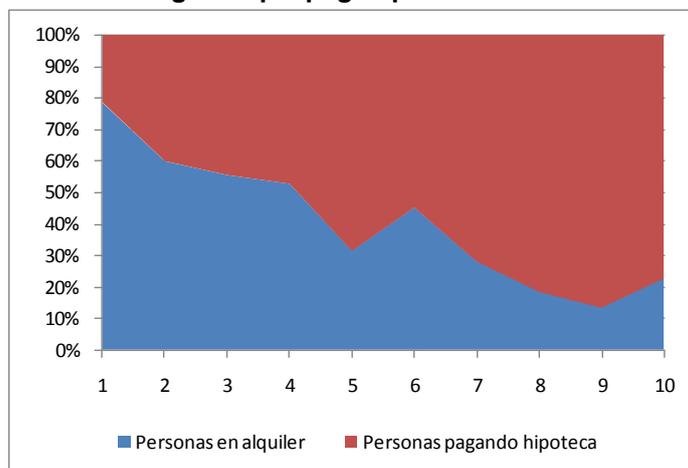
c) Si el régimen de tenencia es en cesión gratuita

- Gastos de otro tipo como seguro de la vivienda -sólo el continente-, gastos comunitarios, impuesto sobre bienes inmuebles, tasa de recogida de basura y otros impuestos municipales, reparaciones y mantenimiento regulares, si los paga el que ocupa la vivienda. - Gastos derivados del uso actual de la vivienda como agua, electricidad, gas, combustibles, etc. si los paga el que ocupa la vivienda".

En el caso de España, la tasa de pobreza sin coste de la vivienda, ya habíamos visto que era del 22,2%, pero cuando introducimos este factor asciende al 33,6% (Trilla, 2014). Es decir que de contar unos 10.000.000 como personas en situación de pobreza, pasaríamos a unos 15.200.000.

Otro elemento determinante de la mayor o menor incidencia del coste de la vivienda en el riesgo de pobreza y exclusión social es el régimen de tenencia de la vivienda, en propiedad –pagada o aun pagando- o en alquiler, en la medida en que el régimen de tenencia no se reparte de forma neutral entre los diversos estratos de población, ni supone los mismos costes. Vemos en el gráfico 11 como, en efecto, la modalidad de alquiler en Cataluña es mucho más habitual entre la población con ingresos más bajos, llegando al 80% en la primera decila de ingresos, y al 60% en la segunda, y bajando hasta el 10% en las últimas decilas (Trilla, 2014).

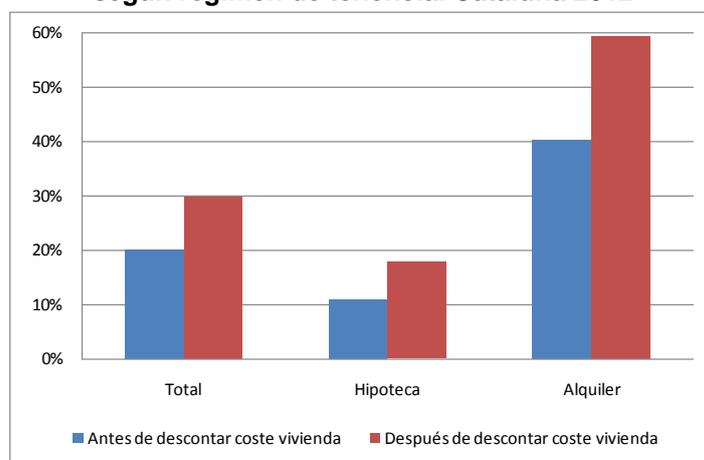
Figura 11. **Distribución del régimen de tenencia de las viviendas, según decilas de ingresos de los hogares que pagan por la vivienda. Cataluña 2012**



Fuente: Elaboración a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2012. Idescat

De ahí que se constate el fuerte incremento del riesgo de pobreza en los hogares que viven en alquiler, que nos muestra el Gráfico 12. Su tasa de pobreza antes de descontar el coste de la vivienda (40%) ya es mucho más elevada que para el conjunto de la población y para la población que está pagando una hipoteca, pero si se descuenta dicho coste de los ingresos, la tasa asciende al alarmante 59%. Uno de los más elevados de la UE15.

Figura 12. Tasa de pobreza con y sin coste de la vivienda, según régimen de tenencia. Cataluña 2012



Fuente: Elaboración a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2012. Idescat/INE. 2014

Para Cataluña esto significa que las personas en situación de pobreza pasan de 1.500.000, (20,1%), a 2.250.000, si se descuenta el coste de la vivienda (30%). Y entre las personas que viven en alquiler, las que se encuentran en situación de pobreza pasan de 700.000 (40%), a 1.000.000 (59%).

2.1 Conclusiones en relación a la incidencia del incumplimiento del derecho a la vivienda en la pobreza y la desigualdad social

1. El precio de la vivienda se ha ido convirtiendo en los últimos años en un elemento determinante del riesgo de pobreza de la población y en uno de los factores explicativos de las desigualdades sociales.
2. Toda política de vivienda de futuro debe, por lo tanto, abordar este fenómeno si, como se arguye, la lucha contra la desigualdad social es una primera prioridad, tanto desde el punto de vista de equidad social, como de eficiencia económica.
3. Es imprescindible realizar estudios precisos del alcance del fenómeno más allá de su constatación estadística que viene hoy ya avalada por los grandes institutos oficiales de estadística (EU-Silc, INE, IDESCAT, etc.); estudios al por menor, y de localización geográfica de la afectación.
4. Hay que abordar con valentía y coraje el diseño e implementación de políticas de control de precios del mercado libre, especialmente en el mercado del alquiler. Políticas participativas, por zonas de las ciudades, y con fuerte apoyo público a los propietarios de las viviendas que compensen la función social que se les pide, como viene siendo habitual en Alemania (primer país europeo, por cierto, en el ranking de población viviendo en alquiler privado).

5. Hay que redinamizar las políticas de oferta de compra de vivienda asequible con ayudas públicas y con control público de las plusvalías. Valga de ejemplo el sistema público de venta en derecho de superficie a 80 años que viene experimentando la ciudad de Barcelona desde hace siete años con un éxito muy considerable de aceptación por parte de la sociedad.
6. De una vez por todas hay que establecer un sistema de ingresos mínimos garantizados para la población sin recursos regulares y en el paro. Sin estos mínimos es prácticamente imposible para una familia soportar los costes de una vivienda, por bajos y sociales que estos sean. La “Taula del Tercer Sector de Catalunya” acaba de proponer este sistema al Gobierno de la Generalitat¹³. Y el “Consell Assessor de Polítiques Socials i Familiars” (CAPSIF) está también instando al Gobierno en el mismo sentido¹⁴.
7. Hay que potenciar políticas públicas/sociales de alquiler con requisitos de acceso a las viviendas puestos al día de acuerdo con la nueva realidad generada por la crisis, evitando excluir del acceso a las viviendas a personas o familias por razones económicas; y, en contrapartida, con establecimiento de nuevos criterios por lo que respecta a la rotación de las estancias en dichas viviendas que facilite y propicie el cambio.
8. Resulta ya oportuno introducir la filosofía inclusiva Housing First, impulsada y recomendada hoy por la gran mayoría de organizaciones que atienden a las personas sin hogar, como único sistema viable para dar solución efectiva al fenómeno del sinhogarismo¹⁵.
9. Hay que reconsiderar y revocar los últimos cambios introducidos en la Ley de Arrendamientos Urbanos, en 2013, introduciendo prescripciones específicas de protección de los inquilinos que equilibre de algún modo los derechos y deberes de las dos partes y

¹³ La Taula del Tercer Sector de Cataluña ha planteado al Presidente de la Generalitat, el día 22 de julio de 2014. “Que considera imprescindible que el Govern lleve a cabo la reforma pendiente de la Renta Mínima de Inserción, en la dirección que el propio Parlament aprobó en la resolución núm.11 del Pleno de la Pobreza, porqué es este el principal instrumento en manos de la Generalitat para proteger a los colectivos con mayor riesgo de exclusión social”. Y, “como una de las medidas urgentes y adicionales que la Taula prioriza, la puesta en marcha de una nueva prestación que asegure 465 euros mensuales a las cerca de 34.000 familias catalanas con hijos o personas dependientes a su cargo que hoy no cuentan con ingresos de ningún tipo”. <http://www.tercersector.cat/noticies/la-taula-presenta-al-president-mas-les-seves-prioritats-la-lluïta-contr-la-pobresa-pels#sthash.pAvgFRXL.dpuf>.

¹⁴ El CAPSIF reivindica una Ley de Renta Mínima Garantizada y, transitoriamente, una Renta Mínima de Inserción (RMI) que, “con carácter de derecho subjetivo, tiene que volver a ser, aunque sea temporalmente, el recurso último para toda la población que no dispone de ningún recurso y, en consecuencia, no debe tener ninguna limitación presupuestaria y debe recuperar las condiciones anteriores al decreto de agosto de 2011 que permitía un acceso más fácil y amplio”. Comentarios y propuestas en relación al Pleno extraordinario del Parlament sobre la pobreza y las desigualdades. 4 de Abril 2014.

¹⁵ “El año 2010, el jurado del European Consensus Conference on Homelessness, desarrolló el concepto *Housing-Led* para describir todas las respuestas políticas a las situaciones de falta de vivienda, que se centran, precisamente, en la vivienda

(<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=es&eventsId=315&moreDocuments=yes&tableName=events>). Es decir, aquellas políticas que abandonan el “modelo tradicional de escala”, en el que la vivienda autónoma, digna y segura es el objetivo final, para llegar al cual, las personas o familias atendidas deben superar diversas etapas. A partir del modelo *Housing-Led*, utilizado en los Estados Unidos, se ha visto la necesidad de dar un paso más para llegar a personas con problemas de pobreza crónicas, de largo recorrido, a las que hasta ahora solo se les ha ofrecido albergues como solución. A este nuevo paso se le ha llamado *Housing First* (la vivienda, primero) y lo que propone es proporcionar alojamiento digno directo con contratos de alquiler y un gran apoyo social adaptado a la situación de cada persona. La declaración de 2008 de FEANTSA al Parlamento Europeo planteó el objetivo de acabar, el año 2015, con el sinhogarismo de calle y realizar acciones significativas que demuestren la buena voluntad de los gobiernos para conseguirlo. El sistema *Housing First*, es sin duda uno de los más adecuados, proporcionales, eficientes y justos”. Teresa Bermúdez. (“Hogar, Vivienda y Salud. Acción y prevención residencial”. Colección informes, N^o 2. Cáritas Diocesana de Barcelona, 2013).

haga posible que en el futuro, la demanda de alquiler no tenga que deberse exclusivamente a la imposibilidad de la compra, sino que constituya una verdadera opción plausible, razonable y estable para quienes la prefieran como forma de tenencia de la vivienda.

10. Resulta incomprensible que no se haya abordado todavía la modificación de la legislación española para abordar las situaciones de sobreendeudamiento de las familias, muy fuertemente determinado, precisamente, por el coste de la vivienda y su financiación a largo plazo. La Unión Europea lo está reclamando y la mayoría de países de nuestro entorno tienen regulada de forma clara la protección del consumidor y los sistemas públicos de garantías de igualdad entre partes en casos de insolvencia.
11. Hay que innovar de forma urgente potenciando el rol del tercer sector social como brazo ejecutor y gestor de políticas públicas y sociales en materia de vivienda (gestión de parques sociales, promoción de parques de alquiler, gestión de programas de mediación y de cesión de viviendas de particulares, etc.). Vencer las rigideces del sector público asegurando al propio tiempo la finalidad social de los programas es uno de los retos de los años próximos, con un fuerte encaje de las relaciones público-privadas que hagan posible garantizar el derecho a la vivienda sin vaivenes cíclicos nefastos para la cohesión social.

3. El gasto social en vivienda como medida de responsabilidad pública

“Las diferencias observables en los indicadores básicos de pobreza y desigualdad no tan sólo tienen el origen en el agravamiento más o menos intenso de determinados desequilibrios macroeconómicos, sino también en la distinta cobertura proporcionada por los sistemas de protección social”. “Las dificultades crecientes para financiar el gasto social han limitado las posibilidades de la red de protección para dar respuesta a un crecimiento sin precedentes de la demanda de intervención pública redistributiva” (Ayala, 2012:78)

“El problema recaudatorio de España se refleja en unos ingresos sobre PIB muy bajos cuando nos comparamos con Europa (37,8%, frente al 45,4% de la UE-27). La baja presión fiscal crea serias dudas sobre la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas a largo plazo. Nos parece imposible sostener nuestro Estado de bienestar con una presión fiscal tan baja. Cuanto antes se tomen medidas para aumentar la presión fiscal, mejor. Es deshonesto hacer creer a los españoles que podemos mantener el Estado de bienestar que tenemos con la baja presión fiscal de la que disfrutamos. O aumentamos los ingresos o estaremos obligados a desmantelar algunos programas del Estado de bienestar. Esta es la realidad. ¿Tendrá el gobierno la valentía de plantear este dilema a los ciudadanos o se esconderá detrás del buen dato del déficit de 2013?” (Conde-Ruíz y Rubio-Ramírez, 2014).

Los sistemas de Protección Social son la clave para entender las diferencias de intensidad del Estado del Bienestar en los diversos países europeos y, también, las diferencias entre tasas de pobreza y exclusión social.

Bajo esta perspectiva entendemos que en muy buena medida las políticas y los instrumentos tendentes a garantizar el Derecho a la Vivienda se incardinan dentro del contexto más general de la Protección Social tal como la concibe la *Agenda para el Cambio* del Consejo de Europa

(2011) cuando establece las políticas de la UE para el futuro desarrollo de la cooperación. Apela la *Agenda*, entre otros extremos, a una aproximación más comprensiva del desarrollo humano, dando apoyo al aumento del acceso a servicios de calidad en salud y educación y a la mejora de la protección social como base para un crecimiento inclusivo caracterizado por la “capacidad de las personas en participar en y beneficiarse de la creación de riqueza y trabajo”¹⁶.

Según la *Agenda para el Cambio*, “la protección social podría ser definida de una manera amplia como el conjunto de políticas que:

- mejoran la capacidad de todas las personas, pero especialmente la de los grupos pobres y vulnerables, para salir de la pobreza, o para prevenir caer en ella, y para gestionar mejor los riesgos y los choques
- se proponen proveer niveles elevados de seguridad social mediante seguridad en los ingresos y el acceso a servicios esenciales (en particular, salud y educación) durante los períodos activos e inactivos y en los períodos de necesidad a lo largo del ciclo de vida”. (European Commission, 2011:637)

Por otro lado, la Comisión Europea se posiciona de forma contundente en el ámbito de la Protección Social cuando afirma:

“La obligación de los gobiernos de proporcionar cobertura a la protección social deriva del derecho a la seguridad social consagrada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. La protección social tiene el potencial de promover el desarrollo inclusivo en un número de vías:

- La protección social incrementa el acceso a los servicios públicos, mejorando la salud, la educación, la nutrición de los trabajadores y de sus hijos, dando apoyo a la participación de los pobres en la economía y aumentando la productividad del trabajo.
- La protección social puede proporcionar instrumentos a las personas para la gestión del riesgo personal y de sus bienes, permitiendo que puedan defender su potencial de generación de ingresos en el largo plazo, así como la realización de inversiones.
- La protección social reduce la desigualdad, lo que contribuye a un crecimiento tan inclusivo como sostenible, puede ayudar a fortalecer la relación entre ciudadanos y estado, y promueve la inclusión social, la cohesión y una mejor eficiencia social.
- La protección social puede proporcionar equidad intergeneracional mediante la distribución de los beneficios sociales al largo del ciclo de vida desde la generación hoy productiva hacia la infancia, los jóvenes y las personas mayores. Esto contribuye a la seguridad, la estabilidad del conjunto de la sociedad y a la previsibilidad para las personas” (Comisión Europea, 2012)

No deja de llamar la atención que dentro de la larga y rica declaración de principios de la *Agenda para el Cambio* relativos a la Protección Social o de la Comisión Europea, cuando se habla de servicios públicos, o del acceso a servicios especiales, no se haga ni la más mínima mención al servicio público de vivienda. Sin embargo, la vivienda es un pilar del bienestar (junto

¹⁶ “Los sistemas de protección social de Europa han proporcionado importantes instrumentos para luchar contra el riesgo y contra la pobreza y para limitar la desigualdad, pero las dificultades económicas persistentes debidas a la crisis financiera han planteado difíciles preguntas sobre la viabilidad económica y la eficiencia de estos instrumentos. En respuesta, la UE está mirando de desarrollar nuevas formas para la provisión de niveles altos de protección social a un menor coste. *Europe 2020*, la estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”.

con la salud, la educación, los servicios a las personas), pero sin duda –y tal como estamos acostumbrados a constatar- es uno de los pilares que cuenta con menor reconocimiento y menor tratamiento teórico. Dicho tratamiento suele quedar circunscrito a los documentos elaborados por especialistas en vivienda o en política de vivienda, pero difícilmente abordado por tratadistas genéricos del tema de la Protección Social.

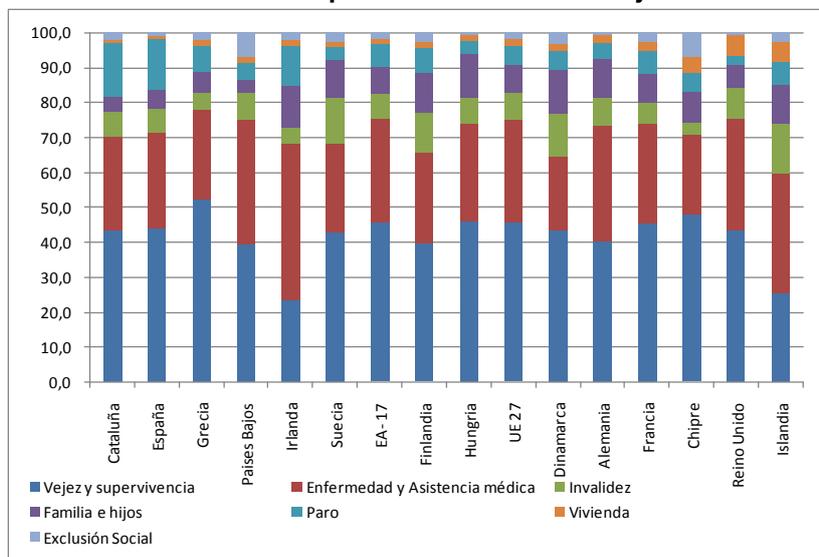
Veremos en este apartado como esta menor consideración del “servicio público de vivienda” dentro de la Protección Social no se produce sólo en el tratamiento teórico del tema, sino que también, en muchos casos, se observa en la concreción práctica de las políticas públicas. Y veremos también como en el caso de España (y de Cataluña), la minusvaloración alcanza los niveles más elevados y preocupantes de la UE.

Somos consciente que cuando ceñimos el análisis de la satisfacción del derecho a la vivienda estrictamente a las llamadas políticas de gasto público en vivienda estamos cayendo en una restricción conceptual ya que para conseguir el fin de garantizar el derecho, las políticas públicas cuentan con muchos otros instrumentos no estrictamente englobados en el concepto de gasto público en política de vivienda, pero que la condicionan de forma muy relevante y significativa; como por ejemplo, las políticas monetaria y financiera, la política de suelo y urbanística, o la política fiscal. Esta consideración más amplia y por otro lado imprescindible para entender en toda su complejidad la materia que tratamos, supera el alcance del artículo y, por este motivo, cerramos el zoom del análisis a los instrumentos de gasto más directamente en manos de los responsables de la política de vivienda en las diversas administraciones de nuestro país.

Instrumentos fundamentalmente consistentes en inversión pública directa en suelo, en vivienda pública y en vivienda protegida; en transferencias directas a las familias para el acceso, el uso o la rehabilitación de la vivienda; o en transferencias a operadores públicos o privados, con o sin ánimo de lucro, que convienen con la administración pública la provisión de vivienda protegida (asequible).

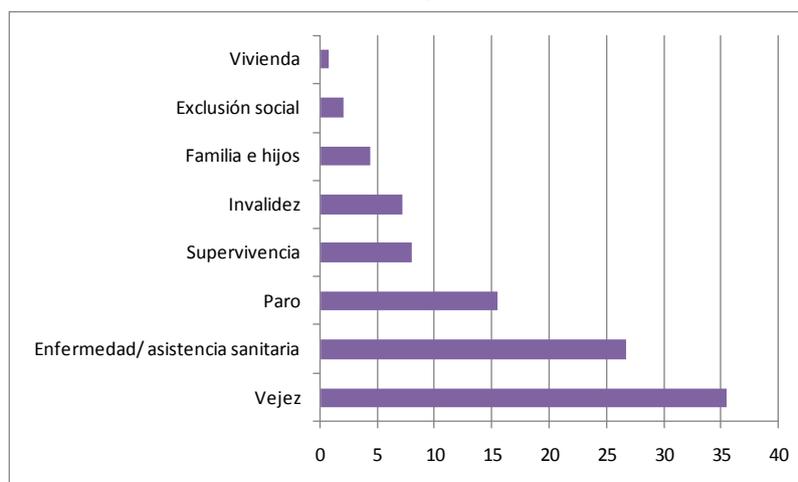
Deliberadamente, por lo tanto, dejamos para otros trabajos las vertientes que la política de vivienda también tiene incontestablemente como instrumento de política económica general y de fomento de la actividad económica, a través del impulso a la construcción o a la rehabilitación de edificios. Y ello, no porque esta vertiente de la política de vivienda no sea trascendente, que lo es y lo ha sido a lo largo de nuestra historia reciente, sino porque queremos centrarnos en el objetivo social de la política de vivienda como instrumento, junto con otros, para asegurar la necesaria cohesión social y la lucha contra la desigualdad que sólo puede asegurar el advenimiento efectivo de la garantía del Derecho a la Vivienda.

Figura 13. Gasto corriente en Protección Social 2011. Prestaciones de Protección Social por funciones. Porcentaje/total TPS



Fuente: Eurostat. "Social Protection. Social Benefits (SB). Maintables". Para Cataluña, IDESCAT, Comptes de la Protecció Social. Para España, INE, Cuentas de la Protección Social

Figura 14. Prestaciones de protección social como porcentaje del PIB. Por funciones. Cataluña 2011



Fuente: IDESCAT. Cuentas de la Protección Social. 2014

Pero además, si queremos trabajar en términos comparativos con otros países europeos, nos vemos obligados a una segunda restricción que es la que deriva de los conceptos que se incluyen dentro de las Cuentas de la Protección Social¹⁷. Y puesto que el parámetro estandarizado de medida internacional europea es el de los diversos conceptos que se

¹⁷ En la descripción metodológica, Idescat dice que "el concepto de Protección Social incluye todas las intervenciones de organismos públicos o privados destinados a aligerar las cargas que representa para las familias e individuos una serie establecida de riesgos o necesidades, siempre que no exista un acuerdo simultáneo y recíproco ni individual". Y, en el caso de Vivienda, el concepto es "Ayudas para la financiación de la vivienda". Idescat. 2014.

incluyen dentro de las Cuentas de la Protección Social¹⁸, utilizaremos esta aproximación como base de análisis comparativa. Según esto, una de las demostraciones del menor papel que las democracias occidentales han dado al vector vivienda dentro de la construcción del Estado del Bienestar (sea cual sea la forma que este haya revestido) podría ser que las transferencias a las familias para la vivienda sean en casi todos los casos la partida menor del conjunto de *Prestaciones en Protección Social* (TPS), (Gráficos 13 y 14).

Tal como se desarrolla en el ya citado artículo “Habitatge i Estat del Benestar”, “la media de transferencias por Vivienda de la UE-27, es del 2,1% del total de prestaciones de protección social, lo que supone un escaso 0,6% del PIB global. Sólo algunos países, como el Reino Unido o Islandia, superan el 5% del TPS (1,5% del PIB) u otros, como Francia, Alemania o Dinamarca, se sitúan por encima de la media, con más del 2% del TPS (0,7%, 0,9% del PIB), pero con valores, como se observa, también moderados y por debajo de cualquiera de los otros conceptos” (Trilla, 2014). En muchas publicaciones europeas, incluso, se presentan los datos de prestaciones de Vivienda junto con las de Exclusión Social –cosa no exenta de sentido- que dan un efecto deformador de aparente agrandamiento del concepto, situándolo alrededor del 3,4% del total de gasto de protección social, o del 1% del PIB. A menudo esta presentación da pie a confusión en el análisis, interpretándose que el 1% del PIB corresponde al gasto social en vivienda.

De hecho, no es del todo justo medir el grado de implicación pública en vivienda exclusivamente a través del Gasto Público en Protección Social ya que el más potente instrumento utilizado por la mayoría de países para asegurar alojamiento a sus poblaciones respectivas ha sido, durante la segunda mitad del siglo XX, la provisión directa de vivienda pública. Haría falta, por lo tanto, encontrar un sistema de indicador mixto de gasto en inversión para la provisión de vivienda social y de gasto en forma de prestaciones/transferencias a las familias para la vivienda, para poder valorar con justicia el reconocimiento político de la importancia del alojamiento de la población y el esfuerzo dedicado a ello en cada país o territorio. Una medida de este indicador podría ser el número de hogares/personas receptoras de beneficios públicos (directos e indirectos).

Si no tomamos en cuenta esta importante variable que también juega en contra de España y Cataluña, lo cierto es que las prestaciones sociales en vivienda españolas y catalanas se sitúan en los lugares más bajos del conjunto de países de la UE. En el caso de España, las Prestaciones por vivienda, recogidas en las Cuentas de Protección Social, fueron el año 2011 de 2.436,7 millones de euros, cosa que equivale a un 0,9% del gasto social total (268.138,2 millones de euros) y al 0,23% del PIB; y en Cataluña se situaron en 314,6 millones de euros, el 0,73% del gasto total, y el 0,15% del PIB.

Apresurémonos a decir que dentro de la metodología ESSPROS, las Prestaciones sociales brutas se consideran como transferencias directas sin deducción de tasas y no se incluyen en su cómputo las desgravaciones fiscales. En nuestro caso, esto quiere decir, y así lo recoge IDESCAT en las Cuentas de la protección social que, en el apartado de Vivienda, las prestaciones se entienden todas como “En especie” y prácticamente en su totalidad, con

¹⁸ Según las informaciones de Eurostat de prestaciones de protección social (Social Protection Benefits SB) elaboradas con la metodología ESSPROS de la UE.

“Control de recursos”¹⁹ e incluyen: las subsidiaciones de intereses hipotecarios, las aportaciones a fondo perdido a familias que adquieren una vivienda y a las ayudas en viviendas sociales en alquiler y otras subvenciones de alquiler.

Es cierto que, si en lugar de los datos de la Cuentas de la Protección Social, tanto del INE como del IDESCAT, consideráramos el total de gasto en vivienda que se consigna en los presupuestos de todas las administraciones pública de España (Estado y CCAA), integrada por los pagos que hacen las administraciones públicas a particulares (empresas, públicas o privadas, y familias) en forma de subvenciones a fondo perdido para la promoción, la compra o la rehabilitación de viviendas, y las subsidiaciones de intereses de préstamos cualificados (privilegiados) para estas mismas actividades, pero también la inversión pública en producción de suelo residencial de vivienda protegida y en rehabilitación o remodelación de edificios y barrios, obtendríamos unas cifras superiores a las que acabamos de ver.

Tal como lo ha trabajado Montserrat Pareja y M^a Teresa Sánchez (2012) el año 2010, el gasto público presupuestario directo en España habría sido de 4.220,6 millones de euros, el 0,4% del PIB, integrados por 1.498,1 millones de euros, aportados por el Estado, y 2.722,5 millones de euros, aportados por las comunidades autónomas. Según estos datos, observaríamos un salto del 0,23% del PIB antes comentado a este 0,4% que se explicaría por la lectura restrictiva de lo que es gasto en protección social en vivienda respecto del global del gasto público que efectúan las diversas administraciones públicas²⁰.

El mismo ejercicio integrador de todos los conceptos de gasto público en vivienda, en el caso de Cataluña nos llevaría para el año 2011 a un gasto global de la Generalitat y del Estado, recogida en los presupuestos de los diversos organismos que actúan en vivienda hoy (Secretaria d’Habitatge, Agència Catalana de l’Habitatge, e Incasòl), de 571,3 millones de euros, lo cual significa un ligero salto del 0,15% del PIB, al 0,27%.

Por otro lado, también encontraríamos una mayor representación de las implicaciones públicas en vivienda si, además de los gastos directos (de protección social o de inversión pública), también consideráramos los gastos indirectos, es decir las desgravaciones fiscales. En este contexto más amplio, tal como también han estudiado Pareja y Sánchez (2012), las desgravaciones en España en el IRPF²¹ –soportadas por la administración del Estado- para adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual, por depósitos en cuentas de ahorro vivienda, por compra de segundas residencias (antes de 1900), o por alquiler, habrían representado, el año 2010, 4.765,4 millones de euros, es decir otro 0,45% del PIB. La suma del total de gasto directo y gasto indirecto nos situaría pues, en los 8.757,0 millones de euros, equivalentes al 0,85% del PIB.

¹⁹ “Prestaciones en Especie” son aquellas concedidas en forma de provisión directa de bienes o servicios, y el “Control de Recursos” significa que su concesión está condicionada explícitamente o implícitamente al nivel de ingresos del beneficiario o a que su riqueza esté por debajo de un nivel predeterminado.

²⁰ Se cuentan dentro de este concepto todos los capítulos de gasto incluidos los de gestión (Cap. 1), y los diversos epígrafes del Programa 261 del Ministerio de Obras Públicas/ Fomento: “Promoción, administración y ayudas para la rehabilitación y acceso a la vivienda”, “Ordenación y fomento de la edificación” y “Suelo y políticas urbanas”.

²¹ No se incluye en este gasto indirecto la reducción del IVA en la compra de vivienda pública y con protección oficial de Régimen Especial, ni la menor recaudación obtenida por la aplicación de un IVA reducido a la construcción y a la compra de la vivienda que son consideradas también gasto social por algunos tratadistas y según qué tipo de análisis se quiera realizar.

No hace falta decir que si entendiéramos estos dos tipos de gasto como partes de vasos comunicantes y que la reducción de uno de ellos (el del ahorro fiscal) fuera a favor del otro (el directo), la política de vivienda en España y en Cataluña se habría visto intensamente favorecida en los últimos años. Lo cierto es, sin embargo, que cuando se han producido reducciones –lógicas- en el gasto fiscal, el beneficiario de este ahorro ha sido el presupuesto del Estado de forma genérica pero, lamentablemente, no la política de vivienda de forma específica.

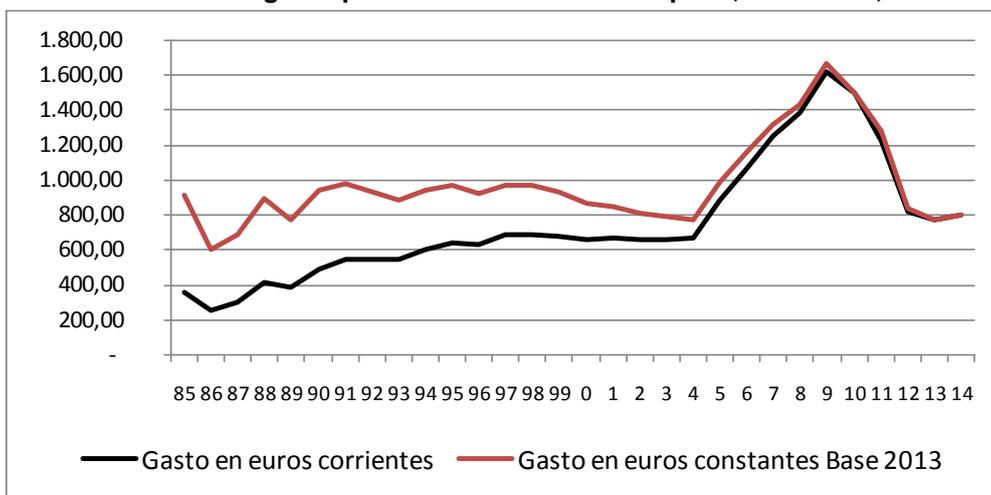
Habiendo dejado constancia del escueto papel que el Gasto Público en vivienda tiene dentro del conjunto de la Protección Social en Europa y su reducción a mínimos ínfimos y a todas luces insuficiente en España y Cataluña, pasaremos ahora a estudiar cuál ha sido la evolución del Gasto Público en Vivienda en España y, de forma especial, en Cataluña desde el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y la asunción de competencias exclusivas en este ámbito por parte de la Generalitat de Cataluña, 1983-1985.

Observamos en primer lugar, en el Gráfico 17 la notable estabilidad del gasto público en vivienda en España en el largo plazo de cerca de treinta años de política de vivienda en democracia (1985-2014). Oscilando entre los 800.000 y el 1.000.000 de euros en términos reales, entre los años 1987 y 2004. Tan sólo se constata una voluntad decidida de crecimiento a partir del 2004 y hasta el 2010, cuando se alcanzan valores superiores a 1.500.000 euros.

Si se analiza con más detalle el mismo Gráfico 15, se puede percibir que el gasto directo del Estado en realidad también subió –moderadamente- del año 85 al 91, se mantuvo luego plano hasta el 2004, -bajando incluso en términos reales-, y después del fuerte incremento del período 2004-2010, ha vuelto a caer a importes inferiores a la media del período 89-2004. Es interesante esta aproximación porque demuestra que el Gasto Público en Vivienda en España ha sido más reactivo que proactivo y, en lugar de actuar de forma anticíclica, se ha limitado –en la mayoría de los casos- a intentar contener los “daños” sociales generados por las fases de crecimiento del mercado inmobiliario. En efecto, si situamos las dos grandes etapas de boom en los períodos 1985-1991, y 1997-2009, vemos como se produce una correlación entre estos momentos y los momentos de refuerzo del gasto público, si bien en la segunda etapa expansiva, la reacción pública se retardó notablemente, hasta entrado el año 2004.

La timidez de esta evolución (excepto los citados seis años 2004-2009), demuestra la escasa voluntad política de fortalecer de forma decidida la política de vivienda en nuestro país. Las “excusas” para no hacerlo han sido variadas a lo largo del tiempo, entre las que la que llama más la atención es la de que “el mercado libre ya es suficientemente ágil para cubrir las necesidades de vivienda de la población”, que se esgrimió en el período 1997-2003.

Figura 15. Evolución del gasto público en vivienda en España, 1985-2014, Miles de euros



Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado.

En efecto, el Gasto Público en Vivienda en España, se redujo de forma drástica en términos reales en el período 95-2003 debido a una menor necesidad de subsidiación de los intereses de los nuevos préstamos para la promoción o compra de vivienda protegida que se fueron concediendo en un marco de descenso de los tipos de interés por debajo del 4%. De hecho, las mejoras de las condiciones financieras del mercado libre a partir del año 1997, abarató o casi dejó sin sentido la política de subsidiación de intereses que había sido el instrumento clave entre los años 85 y 97²². Pero esta oportunidad de poder “ahorrar” recursos públicos en este ámbito no fue aprovechada para destinar preventivamente los recursos liberados a nuevos instrumentos de intervención, de fomento, o de regulación, especialmente dedicados a las capas de población con menos recursos, al fomento de la vivienda pública de alquiler o a otras modalidades de vivienda social, en un alarde de miopía política y social que dificultó luego enormemente las posibilidades de reacción efectivas.

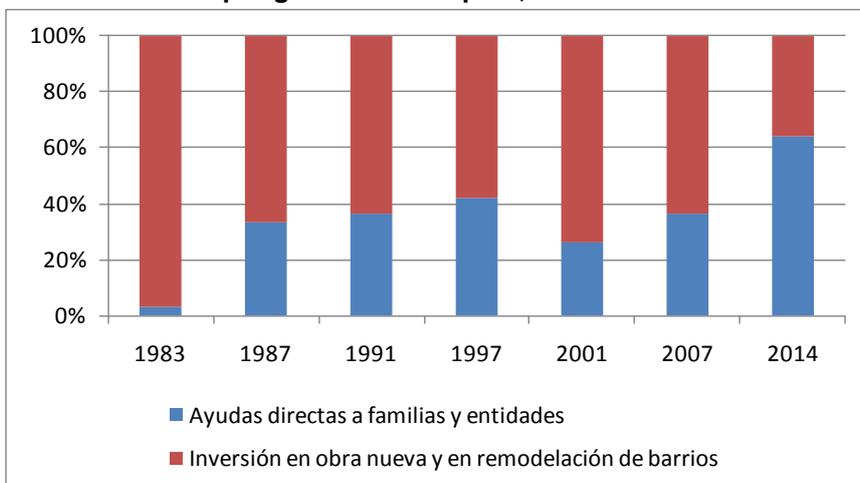
El balance final de esta dejadez no es otro que el déficit evidente de un parque público o social de alquiler que sólo se puede alcanzar con una dedicación intensa y continuada en el tiempo de inversión pública y de financiación privilegiada.

Por lo que respecta a Cataluña, los gráficos siguientes nos muestran diversos aspectos interesantes de analizar.

- Un primer aspecto es la evolución por grandes conceptos de los instrumentos utilizados por la política de vivienda. Paulatinamente se ha ido substituyendo las ayudas a la piedra, en forma de inversión directa en construcción de viviendas (fundamentalmente aportada por el Estado) y en remodelación de barrios, que alcanzaba el 97% del total en el año 1983, y casi el 67% en el 1987, por las ayudas a las personas en forma de subsidiaciones de intereses, subvenciones a fondo perdido para la compra o la rehabilitación, o subvenciones al alquiler. Este capítulo, en sintonía con lo que también ha ido ocurriendo en Europa incluso antes que aquí, ha ido subiendo desde porcentajes del 30% en los años 80, a más del 64%, en el 2014. (Gráfico 16).

²² Recuérdese que los tipos de interés de los préstamos hipotecarios habían llegado a alcanzar niveles superiores al 30% anual.

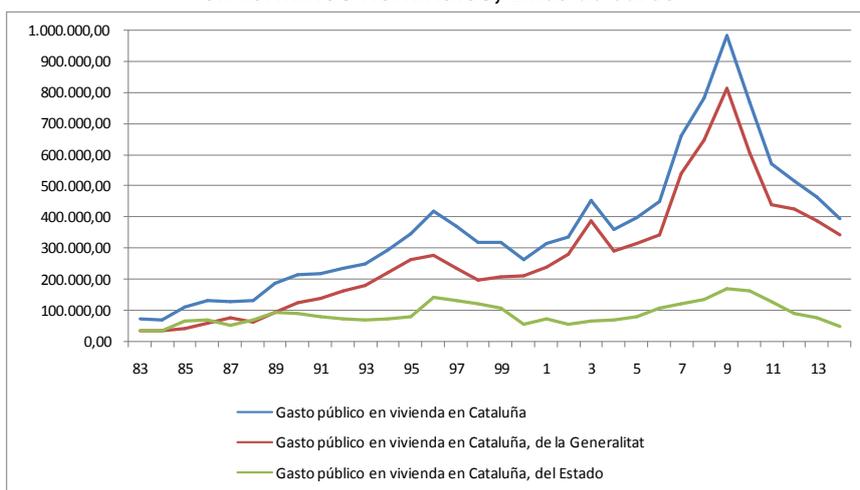
Figura 16. Evolución del Gasto Público en Vivienda en Cataluña por grandes conceptos, 1983-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Departament de Benestar Social i Família, Departament de Medi Ambient i Habitatge, Departament de Territori i Sostenibilitat) y del Estado (Ministerio de Fomento, Ministerio de Vivienda).

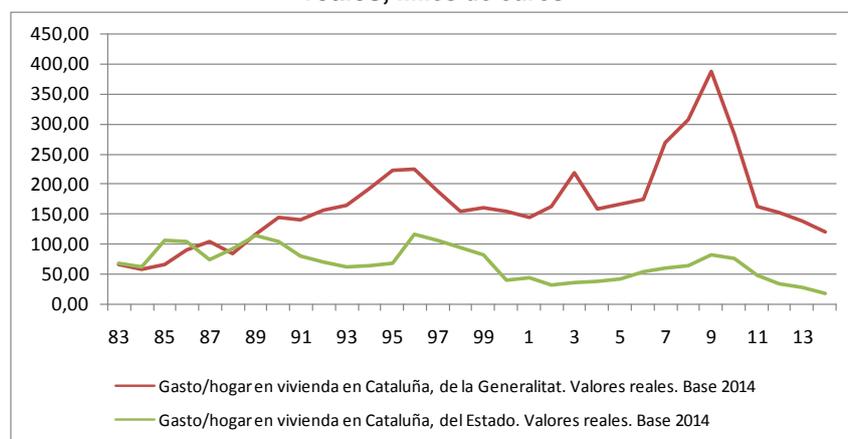
- Un segundo aspecto a valorar es la estabilidad en el tiempo de las aportaciones del Estado a Cataluña, que no han superado nunca los 200 millones de euros anuales, aun contando con la inversión directa en construcción de vivienda pública en los primeros años y con las inversiones en remodelación de barrios durante todo el período. La media de los 30 años se encuentra por debajo de los 90 millones de euros anuales. (Gráficos 17 y 18).

Figura 17. Evolución del Gasto público en vivienda en Cataluña, 1983-2014, en términos nominales, Miles de euros



Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Departament de Benestar Social i Família, Departament de Medi Ambient i Habitatge, Departament de Territori i Sostenibilitat) y del Estado (Ministerio de Fomento, Ministerio de Vivienda).

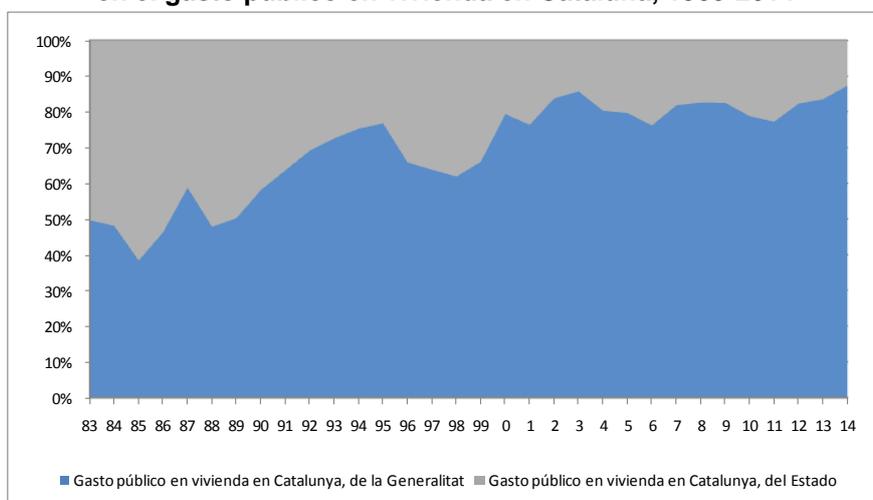
Figura 18. Evolución del Gasto público en Vivienda en Cataluña, 1983-2014, en términos reales, Miles de euros



Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Departament de Benestar Social i Família, Departament de Medi Ambient i Habitatge, Departament de Territori i Sostenibilitat) y del Estado (Ministerio de Fomento, Ministerio de Vivienda).

- Un tercer aspecto es el aumento de implicación y responsabilidad que ha ido asumiendo el Gobierno de la Generalitat para hacer frente a la insuficiencia de recursos recibidos del Estado. En este sentido vemos que se ha pasado de una participación que suponía menos del 50% del total en el momento inicial de los traspasos de competencias en los primeros años 80, a superar prácticamente el 80% desde el año 2000 hasta hoy (Gráfico 19). No es objeto de este artículo profundizar en este punto pero si resulta pertinente aunque sólo sea apuntar las dudas que suscita la dependencia de la política de vivienda de Cataluña respecto de la financiación del Estado. Esta Comunidad Autónoma, como todas las demás, se somete a unos requerimientos extremadamente estrictos del Ministerio competente en materia de vivienda para poder obtener parte de la financiación que anualmente determina. Requerimientos que adolecen de rigidez, reglamentismo, centralización de criterios, escasa ductilidad a la adaptación a las diversidades territoriales, complejidad administrativa, etc. En el caso de Cataluña, vista la importante participación proporcional de las aportaciones de la propia Comunidad Autónoma, este sometimiento resulta especialmente lacerante. Por todo ello sería más lógico avanzar hacia un sistema en el que el reparto de los recursos se hiciera de una vez y de forma global, en función de criterios de población, tasas de pobreza, peso de población joven, paro, renta familiar media, etc. Y que fuese la Comunidad Autónoma la que diera el destino más adecuado a su territorio a los fondos recibidos.

Figura 19. **Peso relativo de las administraciones públicas en el gasto público en vivienda en Cataluña, 1983-2014**



Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Departament de Benestar Social i Família, Departament de Medi Ambient i Habitatge, Departament de Territori i Sostenibilitat) y del Estado (Ministerio de Fomento, Ministerio de Vivienda).

- A pesar de este aumento de protagonismo de la Generalitat en la financiación de la política de vivienda en Cataluña, conviene no perder de vista un cuarto aspecto relativo al escaso volumen de gasto –al que hemos hecho mención al inicio de este apartado- de las aportaciones que la Generalitat destina a vivienda dentro del PIB. Si se excluyen las puntas de los años 2005-2011, el gasto medio no ha superado los 200 millones de euros anuales, teniendo en cuenta dentro de estos valores la inversión en suelo residencial y vivienda del Incasol. El peso de estos importes sobre el PIB de Cataluña no alcanza ni tan sólo el 0,15%, cuando la media europea, aunque escasa, se sitúa en el 0,6%, y la de países como Reino Unido o Islandia superan el 1,5% de sus PIBs respectivos, o Francia, Alemania o Dinamarca, alcanzan casi el 1% de sus PIBs (Trilla, 2014):

3.1 Conclusiones en relación al Gasto Público en Vivienda dentro del contexto general del Gasto Social Público, en Cataluña

1. El Gasto Público en Vivienda es la componente del Estado del Bienestar con menor consideración dentro de los Gastos en Protección Social: la media de la UE es del 2,1%, del total (0,6% del PIB).
2. España y Cataluña están en el furgón de cola de esta escasísima atención social, con un Gasto en Protección Social en Vivienda del 0,9% y del 0,73% sobre el total, respectivamente (0,23% y 0,15% del PIB), y aun considerando la totalidad de Gasto en Vivienda (Protección Social más inversión pública), el porcentaje sobre el PIB se sitúa en los modestos 0,4% y 0,27%, respectivamente. Resulta prácticamente imposible desarrollar

una política de provisión pública de viviendas o de apoyo a los hogares en sus costes de vivienda con tan irrisoria aportación de recursos.

3. Cualquier política de vivienda de futuro que pretenda hacer efectivo el Derecho a la Vivienda como nos exigen todos los marcos jurídicos en los que nos hallamos amparados debe abordar sin subterfugios esta lamentable realidad. En el caso de España o de Cataluña, hace falta presentar a los ciudadanos una reflexión global sobre el Gasto Público en Protección Social, que haga comprensible la necesidad de tender, por lo menos, hacia lo que son medias europeas de la función vivienda. “Si sólo en la estructura de nuestro gasto en protección social introdujéramos los baremos de prioridades de algunos países de nuestro entorno, como los Países Bajos, Francia o el Reino Unido, los recursos dedicados a la política de vivienda se multiplicarían (por 3, por 6, o por 11, respectivamente). Esta sería una prueba fehaciente de voluntad política para abordar el mandato constitucional del derecho a la vivienda” (Trilla, 2014:16).
4. Una forma de fortalecer el Gasto Público Directo en Vivienda sería que se aplicara a esta finalidad el ahorro que en los últimos años han realizado los presupuestos públicos eliminando o recortando las bonificaciones fiscales a la vivienda.
5. Se constata una progresión imparable en todos los países occidentales de la política de vivienda basada en ayudas a la piedra, por las políticas de ayuda a las personas. (En Cataluña las segundas han pasado del 33% el año 1987, al 64% en el 2014). Habrá que seguir ahondando en esta tendencia en la medida que emerge como gran reto la lucha contra la pobreza y la exclusión social y la laminación de las desigualdades sociales.
6. Desde el año 2004 se han introducido en Cataluña la práctica totalidad de instrumentos de política de vivienda que han ido desarrollando los países de nuestro entorno. Entre otras: zonificación urbanística de viviendas sociales en nuevos desarrollos urbanísticos y en la transformación de la ciudad existente; planes locales de vivienda participativos; ayudas directas al alquiler, alquiler justo; mediación en el alquiler privado con garantías públicas; cesión de viviendas garantizada; pisos públicos de alquiler social; alojamientos sociales para colectivos diversos; acceso diferido a la compra; derecho de tanteo y retracto a favor de las administraciones públicas en operaciones inmobiliarias susceptibles de ser destinadas a alojamiento social; solidaridad urbana; zonificación de rehabilitación; determinación de barrios con necesidad de atención especial (urbanística y social). Es imprescindible desarrollar, potenciar y fortalecer todo este instrumental para conseguir una política de vivienda eficaz, omnicomprensiva e integradora.

Agradecimientos

Para la elaboración de este artículo he contado con la colaboración de Clara Cortina para la explotación de la Encuesta de Condiciones de Vida 2012, en los temas relacionados con la incidencia del coste de la vivienda en las tasas de pobreza en Cataluña.

Bibliografía

AYALA, L. *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Cap. III. "El impacto de la crisis sobre la desigualdad y la pobreza en la Unión Europea". Colección de Estudios Sociales. Núm. 35. Barcelona, 2012. Obra Social "La Caixa".

CÁRITAS DIOCESANA DE BARCELONA (a) Memoria 2013.

CÁRITAS DIOCESANA DE BARCELONA (b). *Llar, habitatge i salut - acció i prevenció residencial*. Col·lecció Informes Núm. 2, 2013.

http://www.caritasbcn.org/sites/default/files/INFORME_llar%20habitatge%20salut%20web.pdf

COMISIÓN EUROPEA. *La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea*. Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones Bruselas, 20/8/2012 COM(2012) 446 final

CONDE-RUÍZ, J I y RUBIO-RAMÍREZ, J. *Sin más ingresos, adiós al bienestar*. El País, 9 abril 2014.

CONSEJO DE EUROPA. *Carta Social Europea*. Turín: 18 de octubre de 1961, Revisión 1996 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter_en.asp#Le_Comit_e_europeen_des_Droits_sociaux

DECRETO-LEY 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, Junta de Andalucía.

EUROPEAN COMMISSION *Agenda for Change Council Conclusions* COM(2011) 637, Council Conclusions 9316/12

EUROPEAN COMMISSION. *The social situation in the European Union. 2009*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Eurostat. 2010.

INE *Encuesta de Condiciones de Vida de la Población*.

IDESCAT *Informe 2012*

LEY 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, Junta de Andalucía.

LEY 11/2008, de 28 de noviembre, por la que se modifica la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, Presidencia del Gobierno Vasco.

LEY 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, Presidencia del Gobierno Vasco.

LEY 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana, Presidencia del Gobierno Vasco.

LLEI 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña.

PAREJA, M. y SÁNCHEZ, M.T. *La política de vivienda en España. Lecciones aprendidas y retos de futuro*, Revista Galega de Economía, vol. 21, núm. 2 diciembre 2012, pp. 22-25.

PONCE SOLÉ, J. *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Colección Monografías. Madrid 2013.

TRILLA, C. *Habitatge i estat del benestar a Catalunya*. Revista económica de Catalunya, nº 69. Col·legi d'Economistes de Catalunya. Barcelona. Junio 2014.

