

Política económica y vivienda

*(Informes de impacto de las políticas públicas del Ayuntamiento
de Madrid – Lote 6)*

Estudio de las políticas de acceso a la vivienda

DOCUMENTO BORRADOR

Ekona SCCL

ENERO de 2019

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	5
1. INTRODUCCIÓN	7
1.1 PRESENTACIÓN DEL INFORME (OBJETO DEL ESTUDIO, OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y ALCANCE)	7
1.2 MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTO: POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL ESTADO ESPAÑOL	11
2. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE ACCESO A LA VIVIENDA EN MADRID 2003-2015	15
2.1. DESCRIPCIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS MUNICIPALES DE VIVIENDA ..	16
2.2. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS.....	49
2.3 ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA VIVIENDA PÚBLICA....	61
2.4. ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA POR RENTA FAMILIAR	72
2.5 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO (2003-2015) ...	83
2.6 ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE EMERGENCIA SOCIAL ASOCIADOS A LA VIVIENDA	92
2.6.1 <i>Análisis de la problemática</i>	92
2.6.2 <i>Análisis de los recursos públicos disponibles y su evolución</i>	93
3.1 ANÁLISIS GENERAL DE LA POLÍTICA URBANÍSTICA Y DE SUELO	97
3.1.1 <i>Marco jurídico general</i>	97
3.1.2 <i>Gestión de suelo de la EMVS</i>	98
3.1.3 <i>Actuaciones de la EMVS en el periodo 2003-2015</i>	99
4. ANÁLISIS DE IMPACTO SOCIAL, AMBIENTAL Y DE GÉNERO .	102
5. PROPUESTA DE ACTUACIÓN Y ESTUDIO COMPARATIVO DE BUENAS PRÁCTICAS	111
5.1. FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.....	111
5.2. HERRAMIENTAS MUNICIPALES PARA DESARROLLAR LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.....	112
5.3. UN EJEMPLO DE BUENA PRÁCTICA EN LA MANCOMUNIDAD DE LA PLANA	113
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	120

FIGURAS

Figura 1. Cuadro de actuaciones EMVS 2003-2015

Figura 2. Evolución de la renta media de vivienda en alquiler en Madrid (Números índice 2007=1)

Figura 3. Evolución del precio de la vivienda de segunda mano (Números índice 2003=1)

Figura 4. Evolución del precio de la vivienda nueva (Números índice 2003=1)

Figura 5. Evolución de los precios de acceso a la vivienda en Madrid (Números índice 2003=1)

Figura 6. Evolución de la renta anual media por hogar en Madrid (Números índice 2009=1)

Figura 7. Evolución de la renta anual media por unidad de consumo en Madrid (con alquiler imputado) (Números índice 2009=1)

Figura 8. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social en Madrid (Números índice 2009=1)

Figura 9. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza en Madrid (con alquiler imputado) (Números índice 2009=1)

Figura 10. Evolución del número de personas del primer decil con carencia material en al menos cuatro conceptos en Madrid (Números índice 2009=1)

Figura 11. Evolución de renta y riesgo de pobreza y exclusión social en Madrid (Números índice 2009=1)

Figura 12. Evolución del precio de acceso a la vivienda y de la renta anual media por unidad de consumo (con alquiler imputado) (Números índice 2009=1)

Figura 13. Evolución del precio de acceso a la vivienda (Números índice 2003=1) y de la renta anual media por unidad de consumo (con alquiler imputado) (Números índice 2009=1)

Figura 14. Distribución espacial de las promociones de protección oficial 2004

Figura 15. Distribución por distritos de los precios medios de la vivienda 2004

Figura 16. Distribución espacial de las promociones de protección oficial 2014

Figura 17. Distribución por distritos de los precios medios de la vivienda 2014

Figura 18. Distribución de parcelas por distritos. Plan 18.000

Figura 19. Evolución del peso relativo de los indicadores de redistribución en los Reglamentos de adjudicación de vivienda de los Programas Municipales. Arrendamiento y venta. 2005. 2008. 2012

Figura 20. Características de renta de las personas beneficiadas de las adjudicaciones de vivienda pública. 2003-2015

Figura 21. Reparto de las características de renta de las personas beneficiarias de las adjudicaciones de vivienda pública según número de dormitorios. 2003-2015

Figura 22. Evolución del IPREM. 2004-2015

Figura 23. Tipo de gestiones del patrimonio público

Figura 24. Promociones adjudicadas de vivienda de nueva construcción período 2003-2015

Figura 25. Satisfacción con los servicios sociales de Madrid 2006-2009

Figura 26. Actuaciones de la EMVS en la gestión del suelo

Figura 27. Gestión de enajenación del patrimonio público

Figura 28. Calificación Energética a nivel de Promoción con fecha de recepción provisional entre 2003 y 2015

Figura 29. Calificaciones en emisiones de los edificios nuevos certificados por CC.AA. (2017)

Figura 30. Calificaciones de los edificios existentes en emisiones certificados por CCAA (2017)

Figura 31. Esquema de la actuación en la Mancomunidad de la Plana

Figura 32. Ficha individual para cada activo de la Mancomunidad de La Plana

RESUMEN EJECUTIVO

- Del análisis económico de las políticas públicas municipales de vivienda se deriva que durante el periodo 2003-2015 en términos generales no hubo programas de inversión tendentes a dar respuesta integral a los problemas de vivienda en la ciudad, ni en el periodo de alimentación de la burbuja inmobiliaria (2003-2007) ni en los de crisis económica posterior (2008-2015).
- Las condiciones para acceder a la vivienda municipal entre 2004 y 2010, a ingresos familiares constantes (tanto de alquiler como de venta) mejoraron relativamente, y un poco más para las rentas más bajas.
- Durante el periodo 2011-2015, a ingresos familiares constantes, las condiciones de acceso a la vivienda empeoraron, tanto para el arrendamiento como sobre todo para la vivienda municipal en venta.
- El Ayuntamiento de Madrid y su empresa de gestión y promoción de vivienda (EMVS) iniciaron un camino de enajenación de sus activos con diversas operaciones que representaron una drástica disminución de la operatividad administrativa de cara a poder resolver los problemas de acceso a la vivienda, especialmente de los grupos en riesgo de exclusión social.

Por un lado se activó la venta de suelo del Plan 18.000, que supuso la descalificación definitiva del suelo vinculado a la protección oficial y que disminuyó la capacidad operativa de influir en el precio de la vivienda, que hubiera permitido un cierto control de la especulación.

Por otro lado, se realizó la venta de hasta 1.860 viviendas de la EMVS a sociedades y fondos especulativos con unos precios muy por debajo incluso de los módulos oficiales y que afectaban principalmente a alquileres con familias en condiciones difíciles o perfiles próximos a la exclusión social.

- La venta de estos activos no supuso tampoco la disminución efectiva de la deuda de la propia EMVS con lo cual la oportunidad con relación al interés público quedaba absolutamente desdibujada y era, en definitiva, injustificable.
- El estudio proporciona una herramienta de cartografía geo-referenciada online para observar la distribución espacial de la vivienda pública entre 2003 y 2016. Gracias a su diseño puede ser utilizada en lo sucesivo para incluir las futuras promociones de

vivienda y generar un mapa histórico útil para la gestión pública y la rendición de cuentas ante la población.

- Existen tres períodos y una tendencia marcadamente decreciente respecto a los objetivos de atención a las demandas sociales de acceso a la vivienda. Un primer período hasta 2008 en donde se aumentó la actividad de promoción de vivienda de nueva edificación y se desplegó con mayor transparencia e impacto social; un segundo período posterior al 2008, donde aumenta la opacidad y se reduce progresivamente la actividad promotora, y un tercer periodo del 2011 al 2015 en donde se ve claramente que el objetivo de atender demandas sociales en materia de vivienda queda más desatendido y se da prioridad a los intereses económicos frente a los sociales. Síntoma de ellos son, tanto la no plena ocupación del parque de vivienda construido y la enajenación de parte del patrimonio inmobiliario como entrada de recursos para las arcas del ayuntamiento de Madrid afectadas por la elevada deuda acumulada.
- Se detecta regresión y pérdida progresiva de transparencia en el rendimiento de cuentas de la actividad de la EMVS. La transparencia y accesibilidad a datos que permitan la evaluación de su actividad sufre un punto de inflexión muy marcado en 2008. Los anuarios del período 2003-2006, al igual que los anteriores a 2003, daban con detalle la localización de las viviendas, su régimen de protección y su coste económico, así como adjuntaban informes más detallados de los servicios sociales, indicando el perfil y características socioeconómicas de la población que se beneficiaba de las políticas de vivienda y su adjudicación. En el período inmediatamente siguiente (2007 a 2010), concretamente en 2008, se detecta indeterminación y poco detalle explicativo en el capítulo de adjudicaciones. Se habla del volumen de oferta aprobado, pero no se indica en qué promociones y en qué régimen. Progresivamente esta opacidad se transforma en un elemento de promoción y comunicación alejado totalmente de la vocación inicial de la EMVS en la que se pone más énfasis en el número de actos sociales, que en garantizar el derecho a acceso a una vivienda de los ciudadanos de Madrid.

1. Introducción

1.1 Presentación del informe (objeto del estudio, objetivos, metodología y alcance)

El objeto del presente estudio es analizar y valorar las condiciones y los efectos generales y a largo plazo de las políticas municipales de vivienda desarrolladas por el Ayuntamiento de Madrid entre 2003 y 2015.

El trabajo pretende contribuir también a los siguientes objetivos específicos:

- Contribuir al proceso de Auditoría Ciudadana Municipal de la Deuda y las Políticas Públicas que lleva a cabo el Ayuntamiento de Madrid a través de la evaluación de los procesos, eficacia y eficiencia de las políticas municipales de vivienda, focalizando en el resultado e impacto de las mismas, desde una perspectiva integral, respecto al progreso social y el bienestar de la ciudadanía.
- Disponer de herramientas para evaluar de manera integral las políticas municipales de vivienda y urbanística y sus impactos, que puedan ser utilizadas en el futuro para realizar una evaluación adecuada de los resultados de dichas políticas.
- Disponer de un análisis de los criterios para la selección de emplazamiento de las nuevas viviendas y detectar si han seguido los criterios urbanísticos que garanticen la sostenibilidad de los usos urbanos posteriores.
- Disponer de un análisis pormenorizado de la tipología de receptores a los que ha ido dirigida la promoción de vivienda pública en el período de estudio, así como de los efectos de la política urbanística sobre el acceso a la vivienda de los diferentes tipos de receptores.
- Disponer de propuestas de mejoras y buenas prácticas de políticas municipales de vivienda que permitan garantizar el derecho de toda la población a una vivienda digna y adecuada.

El estudio se realizará en base a una combinación de metodologías, adaptadas a las diferentes fases y objetivos del mismo, de manera que se pueda obtener un análisis integral de las políticas de vivienda del Ayuntamiento de Madrid en 2003-2015 y sus efectos sobre el acceso real de la población del municipio a la vivienda.

A continuación se realiza un repaso de las diferentes metodologías que se utilizarán para cada uno de los apartados del estudio:

1.1 Marco conceptual y contexto: en primer lugar, para realizar una correcta contextualización del trabajo, se dispondrá de una breve revisión bibliográfica de los estudios que abordan el acceso a la vivienda en Madrid durante 2003-2015 y las políticas públicas desarrolladas. Un punto central de este apartado consistirá en una reflexión sobre el enfoque teórico en relación a las políticas públicas que favorecen el acceso a la vivienda de la población con rentas más bajas.

1. El **análisis de la política de acceso a la vivienda** 2003-2015 se centrará en el ámbito municipal de Madrid, teniendo en cuenta la influencia de las políticas estatales y autonómicas.

Dicho análisis se fijará en diversas variables y factores para abarcar la amplitud y complejidad que requieren los resultados que se esperan obtener.

1.1 La descripción de los Planes y Programas públicos de vivienda se realizará sistemáticamente, diferenciando por categorías entre planes y programas, por tipo de vivienda promovida, y de manera cronológica.

1.2 El análisis económico de los planes y los programas se realizará para la vivienda en alquiler y la de compra, y se estudiará el impacto de las actuaciones municipales en relación al mercado de vivienda en alquiler y de venta de la ciudad. Se intentará contrastar la correlación (cronológica) entre las actuaciones municipales y las variables cuantitativas relacionadas con el acceso y la satisfacción de la población de menor renta en relación a la vivienda.

1.3 Se realizará un **mapeo de las promociones municipales** durante 2003-2015 para visualizar dónde se ubican y el número de viviendas según su tipología (alquiler: libre, protegido, opción a compra; compra: precio tasado o limitado, régimen especial, integración social, libre) para observar qué importancia relativa tienen. Para ello se utilizará la visualización en GIS.

1.4 Para conocer en detalle la **distribución de vivienda pública en función de la renta familiar**, además de revisar las condiciones y la metodología de acceso y adjudicación de las viviendas en sus

diferentes modalidades y promociones, se estudiarán los datos de renta de las familias finalmente beneficiadas de las mismas.

Se aprovechará para ordenar las bases de datos que se vayan construyendo durante el proceso de estudio, haciendo de la visualización de datos una parte central de la metodología. Se trata de buscar la trazabilidad de las políticas públicas en materia de vivienda, para poder elaborar después un listado de índices correctores, que permita una fácil lectura y comprensión. De esta manera se conseguirá describir y representar visualmente la evolución de los datos de dicha distribución a lo largo del periodo considerado (2003-2015).

- 1.5 En cuanto al **análisis de la gestión del patrimonio público**, se procederá a realizar una comparativa entre las diferentes maneras en las que se ha gestionado el patrimonio público de vivienda a lo largo del periodo 2003-2015 y los objetivos de la política de vivienda del Ayuntamiento.

Posteriormente se investigarán quiénes son los beneficiarios últimos del proceso de venta de vivienda pública producido en la segunda mitad del periodo.

Para realizar esta parte del análisis se recurrirá a: “Una aproximación al impacto social de las políticas municipales del Ayuntamiento de Madrid. 2003-2015” (Indaga, 2016) e “Informe - Selección justificada de casos con indicios de posible impacto negativo susceptibles de ser sometidos a la Auditoría Ciudadana Municipal de la Deuda y las Políticas Públicas (ACMDPP) del Ayuntamiento de Madrid” (Medialdea, 2017), las informaciones aparecidas en prensa, el libro “IBEX35. Una historia herética del poder en España” (Juste, 2017), y los balances y memorias de las entidades beneficiarias.

- 1.6 Para llegar a determinar el **impacto de las políticas de emergencia habitacional** de 2003-2015 se procederá a realizar un mapeo comparativo a lo largo del periodo que refleje la relación entre los recursos públicos disponibles y su localización, con las necesidades de realojo y vivienda de emergencia, y la procedencia de las personas afectadas. La metodología que se seguirá tratará de determinar la evolución del grado de satisfacción de las necesidades de emergencia habitacional durante el periodo.
2. Se analizará asimismo el **efecto de la política urbanística en el acceso a la vivienda** para lo cual se estudiarán los siguientes factores:

2.1 La propia **política urbanística y de suelo municipal** en 2003-2015.

Para ello se realizará el análisis de los planes urbanísticos y de usos del suelo, considerando si han promovido la rehabilitación de vivienda de manera prioritaria, si han reservado espacio suficiente para equipamientos públicos, si han contribuido al aumento de los precios del mercado, y el tipo de infraestructuras de transporte que han promovido. El elemento central en el que se basará el análisis será el de la metodología de los planes de usos urbanísticos.

2.2 Respecto al **análisis de la política urbanística sobre el acceso a la vivienda**, para cada uno de los ámbitos que se considera se aplicará una metodología:

El tipo de **comercio** asociado al modelo urbanístico que resulta de la política urbanística del periodo

Para ello se revisará la evolución de la construcción de nuevas grandes superficies comerciales en el municipio durante el periodo, la construcción de éstas en el entorno de la ciudad, así como la evolución del pequeño comercio en el municipio.

La cantidad (y ratio), tipología y calidad de los **equipamientos públicos** asociados al modelo urbanístico que resulta de la política urbanística del periodo.

3. El resultado final del **análisis de impacto de la política de vivienda municipal** en 2003-2015 incluirá un enfoque de género y medioambiental, además del social y económico que se habrá ido completando en los apartados anteriores. En conjunto representarán el resultado del análisis multifactorial del impacto de las políticas consideradas.

La metodología para el análisis de género se enfocará en reconocer si en todo el proceso de diseño y ejecución de la política de vivienda y urbanística se incurre en segregaciones sexuales, si se responde a las necesidades específicas de las mujeres y si se ponen en valor los trabajos de cuidados y reproductivos. Para ello se analizarán los Planes y Programas públicos de vivienda en 2003-2015 bajo esta óptica.

Para valorar el impacto medioambiental de estas políticas se realizará una comparativa de emisiones de gases de efecto invernadero del modelo resultante de la ejecución de éstas frente a los modelos que se podrían considerar más sostenibles: edificios de consumo energético

casi nulo, modelo compacto de ciudad, comercio justo, etc. Para ello se utilizarán los estándares de emisión de construcción, movilidad, comercio y usos habitacionales según su tipología.

4. Para elaborar una **propuesta de actuación** en base, entre otras fuentes, a las buenas prácticas puestas en marcha en otras ciudades comparables se comenzará realizando una reflexión sobre la función social de la vivienda y de qué manera, desde el ámbito municipal español, se puede garantizar.

La matriz de actuaciones posibles se construirá teniendo en cuenta las buenas prácticas de otras ciudades comparables (Barcelona, Cádiz y Zaragoza), y considerando el potencial de incidencia, el plazo de puesta en marcha, la necesidad de dotación económica, el grado de efectividad, el nivel al que se dirige, y la tipología de la actuación.

1.2 Marco conceptual y Contexto: política de vivienda en el Estado español

El marco conceptual utilizado para realizar el análisis del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas municipales en los ámbitos de vivienda y urbanismo responde al enfoque según el cual la política pública debe dar respuesta efectiva a las diferentes problemáticas de la población, y con más razón en el caso de la administración local con las capas sociales más vulnerables. Asimismo, se plantea desde la perspectiva de que deben existir competencias, recursos y/o servicios municipales significativos y de los que cabría esperar repercusiones relevantes en material de bienestar, cohesión social e igualdad. Este marco establece que la gestión del acceso a la vivienda implica una perspectiva integral, por lo que es necesario evaluar las políticas realizadas desde la perspectiva de la necesidad de una estrategia que coordine e integre en una dinámica coherente las políticas, sin menosprecio de que cada una de ellas tendrá sus elementos y objetivos particulares de acuerdo con las singularidades de su ámbito de aplicación.

Una breve revisión de los estudios: "Una aproximación al impacto social de las políticas municipales del Ayuntamiento de Madrid. 2003-2015" (Indaga, 2016) e "Informe - Selección justificada de casos con indicios de posible impacto negativo susceptibles de ser sometidos a la Auditoría Ciudadana Municipal de la Deuda y las Políticas Públicas (ACMDPP) del Ayuntamiento de Madrid" (Medialdea, 2017), que abordan el acceso a la vivienda en Madrid durante 2003-2015 y las políticas públicas

desarrolladas, permite extraer la información necesaria para dibujar el contexto en el que se realiza el presente estudio.

El periodo de estudio considerado (2003-2015) para el estudio de las políticas municipales de vivienda y suelo en Madrid se encuentra inserto en un escenario en el que la evolución de la situación macroeconómica, tanto a nivel español como a un nivel más amplio, sufrió una crisis en el año 2008 que aún hoy deja ver sus efectos. Por lo tanto, tenemos una primera parte del periodo (2003-2008) en el que la situación económica general y en relación con la vivienda eran de una determinada manera (que se describe a continuación), y una segunda parte (2009-2015) en la que las condiciones cambian radicalmente, en especial en lo que respecta al acceso a la vivienda de la población española.

Las dos últimas décadas se han visto marcadas en España por la sucesión de una etapa de crisis tras otra de desarrollismo especulativo, en la que en el periodo 2002-2008 se llegaron a construir más de 18 nuevas viviendas al año por cada 1.000 habitantes, frente a la media europea de 5,7 (Observatorio de la Sostenibilidad, 2016). Asimismo, entre 2005 y 2011 el suelo urbanizado aumentó en España a un promedio de más de 40.500 hectáreas anuales, mientras que durante los 24 años comprendidos entre 1987 y 2011 esta superficie urbanizada se había duplicado (Observatorio de la Sostenibilidad, 2016).

A diferencia de lo que sucede en la mayor parte de las leyes fundamentales europeas, el derecho a la vivienda de todos los españoles aparece expresamente recogido en el Artículo 47 de la Constitución española de 1978; redacción especialmente singular en uno de los países de la región donde el papel del Estado como garante del acceso a la misma ha estado más limitado. En tanto “derecho social” y no “derecho subjetivo”, la primera parte del Artículo (“todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”) lejos de encontrarse reforzada por su segunda proposición (“Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...”), más bien se halla subordinada por ella en tanto propósito general que debe orientar la acción del legislador, centrada también o sobre todo en responsabilidades generales en materia de desarrollo de servicios urbanos complementarios. En términos legales, los titulares del derecho, ciudadanos españoles carentes de una vivienda digna, no poseen por tanto capacidad alguna de

ejercitar una acción legal destinada a que el Estado cumpla su obligación de promover un efectivo acceso a la misma.

Resulta igualmente significativa la ausencia de referencias en el texto constitucional a las competencias propias municipales, como también que hasta el año 1985, en que se aprobó la ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Por lo tanto, en el proceso de institucionalización “democrática” se supeditó legal, política y financieramente al ámbito local, también por la vía de postergar su propia normativa específica. Finalmente, las competencias locales en materia de vivienda otorgadas por la LBRL resultaban al tiempo contradictorias y significativamente amplias: por una parte, al establecer que los ayuntamientos tienen competencias para “intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses” (Art. 2) y al referirse en términos generales a los principios de “descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia” (Rodríguez Gil y Monge, 2016); y por otra, en la redacción específica de su Artículo 25, donde el uso de los términos promoción y gestión de la vivienda de protección pública permiten pensar en múltiples formas de construcción, subvención o mantenimiento de la misma. Asimismo, la Constitución había otorgado ya a las comunidades autónomas “las funciones que se correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales (...) Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, creando una situación de competencias compartidas que ha tendido en la práctica a resolverse como un juego de fuerzas que enfrenta a los ayuntamientos con sus respectivas regiones.

En la primera fase del periodo de estudio (2003-2008), se produjo un fenómeno denominado desarrollismo ladrillista, en la que los entes locales habrían podido sortear sus limitaciones financieras frente a la administración regional ejerciendo una masiva recalificación de suelo. En el nivel de la contradicción normativa entre las comunidades autónomas y el Estado central, la reivindicación como propias de las competencias en materia de urbanismo ejercidas por algunas de ellas se tradujo ya desde comienzos de los años 1990 en litigios que culminarían en 1997 con el fallo a su favor por parte del Tribunal Constitucional. El consiguiente vacío legal impulsaría el desarrollo de normativas urbanísticas regionales, así como una Ley Estatal sobre régimen del suelo y valoraciones (6/1998, de abril), donde la contradicción parecía resolverse en términos desreguladores: en lo sucesivo, sería el suelo no urbanizable o rústico el que necesitase una calificación expresa y motivada, dejando el camino expedito para la recalificación del resto. Este hecho facilitó, junto con la política fiscal, el crecimiento desmesurado del sector inmobiliario, que alimentó una burbuja especulativa que terminó estallando en el marco de

una crisis financiera internacional surgida también en el sector inmobiliario.

A nivel internacional, uno de los factores de incidencia en la creación de la burbuja financiera en España fue el modelo de relaciones económicas a nivel europeo, que favorecía que los excedentes financieros de las economías con superávit comercial, como Alemania, pudieran dedicarse a financiar la actividad económica de los países con déficit, como España.

Las consecuencias no sólo tuvieron efectos económicos sino también institucionales. Mientras que se producía el llamado “rescate al sector bancario”, se desarrolló la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013), que dio forma a lo expresado por la reforma del Artículo 135 de la Constitución (agosto de 2011), enunciando la prioridad presupuestaria del pago de la deuda sobre cualquier otro fin y, en general, subordinándolas todavía más a sus respectivas comunidades autónomas.

Las consecuencias sociales más intensas del estallido de la burbuja y la consiguiente crisis fueron dirigidas a las capas más vulnerables de la población y algunos de sus derechos fundamentales, entre los cuales uno de los más señalados fue el acceso a la vivienda. En la ciudad de Madrid la problemática de acceso a la vivienda es una cuestión clave. Los datos ilustran sobre los casos extremos: en la CAM se han ejecutado más de 80.000 desahucios desde 2008, y en la ciudad de Madrid consta que existen aproximadamente 100.000 hogares que tiene dificultades severas para hacer frente al pago de sus viviendas (hipotecas o alquileres). Hasta tal punto el acceso a la vivienda se ha convertido en un gran problema para la población madrileña, que uno de los movimientos sociales más importantes que han surgido desde 2008 es el que tiene por objetivo principal denunciar y evitar las consecuencias de la burbuja inmobiliaria en todas sus formas.

Para completar la descripción del contexto, además de señalar los pasajes más significativos de la bibliografía citada, es necesario añadir que durante el periodo de estudio (2003-2015) se produjeron los hechos que condujeron a la organización de una Comisión de investigación sobre la venta en 2013 de 1.860 viviendas sociales de la EMVS a fondos de inversión.

2. Análisis de la política de acceso a la vivienda en Madrid 2003-2015

Con el cambio de gobierno municipal, en mayo del 2015, el objetivo de la EMVS ha variado notablemente respecto a los fines hacia los que había ido derivando, especialmente a partir del 2013. Hasta ese momento, la empresa dependía del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda y tras el relevo en la Corporación, pasó a formar parte del Área de Gobierno de Equidad, Derechos sociales y Empleo. De este modo, a partir de ese momento, la EMVS redujo su ámbito de promoción y construcción de vivienda de protección para marcarse dos objetivos prioritarios: garantizar el acceso a una vivienda a aquellos sectores mas desfavorecidos y la creación de un parque inmobiliario destinado al alquiler social para la ciudad de Madrid.

Sin embargo, los objetivos y actividad de la EMVS en los inicios del período que analizamos (2003-2015), fue aumentar la actividad de promoción de vivienda de nueva edificación y se desplegó con mayor transparencia e impacto social que lo que se fue dando a partir de 2.008 . Los anuarios del período 2003-2006, al igual que los anteriores a 2003, daban con detalle la localización de las viviendas, su régimen de protección y su coste económico, así como adjuntaban informes más detallados de los servicios sociales indicando el perfil y características socioeconómicas de la población que se beneficiaba de las políticas de vivienda y su adjudicación.

En el período inmediatamente siguiente (2007 a 2010) se mantiene inicialmente la dinámica del anterior pero, ya en 2008, se detecta indeterminación y poco detalle explicativo en el capítulo de adjudicaciones. Se habla del volumen de oferta aprobado, pero no se indica en qué promociones y en qué régimen. De un total de 1.325 viviendas que se aprueba adjudicar, se dice que se adjudican 924 y el resto pasan a reserva sin indicar en ningún momento ni el motivo ni ninguna localización que permita la trazabilidad posterior.

En el año 2009, ya en plena crisis económica, aparece por primera vez la construcción de 46 viviendas libres y se crean dos bloques diferenciados según sea vivienda en venta o vivienda en alquiler. La pérdida de transparencia en la documentación ya no está tan solo en el apartado de adjudicaciones, sino que en el apartado de viviendas iniciadas no se da

ningún detalle de localización. Tan solo la cifra total de unas supuestas 5.419 viviendas en fase de redacción de proyecto.

En 2010, se reduce la documentación a el número total de viviendas en venta o en alquiler, pero nuevamente sin indicar el emplazamiento de las promociones ni el presupuesto correspondiente.

En el último período analizado, del 2011 al 2014, se ve claramente que el objetivo de atender demandas sociales en materia de vivienda quedó más desatendido, dando prioridad a los intereses económicos frente a los sociales. Al mismo tiempo, queda evidenciado que no se ocupaba todo el parque de vivienda construido y se enajenaba parte del patrimonio inmobiliario fundamental para desarrollar su objetivo social, en favor de un interés económico como entrada de recursos para las arcas del Ayuntamiento de Madrid afectadas por la elevada deuda acumulada.

Ya en 2015, en la EMVS, toda la gestión del parque público pasa a régimen de alquiler, superando la etapa en la que se liquidaba gran parte del patrimonio de viviendas a través de la venta ya sea a inquilinos o a fondos financieros, mermando seriamente el patrimonio público.

En el 2015, se vuelven a modificar los estatutos de la EMVS para recuperar la capacidad de promover construcción de vivienda pública que fue eliminada en el anterior mandato.

En el siguiente apartado, se inicia el informe y la enumeración de los programas municipales de vivienda en los tres períodos consecutivos 2003-2006; 2007-2010 y 2011-2014.

2.1. Descripción de Planes y Programas municipales de vivienda

2.1.a: Período de 2003 a 2006

2003

Al inició del período, el mismo Alcalde Ruiz-Gallardón expresaba el objetivo de "...que Madrid sea un espacio en el que puedan residir todos

sus ciudadanos. Prestar especial atención a los jóvenes y que la EMVS sea una puerta de fácil acceso para encontrar una vivienda asequible". En la memoria anual de la EMVS se da noticia de una inversión de 120 millones de euros en la **construcción de nuevas viviendas**. Un 43% más que en 2002. Más de 4.800 viviendas ubicadas en los nuevos desarrollos urbanos pero también en el centro histórico de la ciudad tras adquirir edificios de viviendas en mal estado que se ofertaron a través de diferentes planes de vivienda. También se desarrolla la inversión en las áreas de rehabilitación preferente en barrios degradados. Se inicia lo que denominan "Promociones de calidad" con proyectos redactados por equipos profesionales nacionales y extranjeros.

Respecto a la actividad social triplican su **inversión en operaciones de realojo y adquisición de edificios** con el objetivo de **potenciar la rehabilitación y erradicar la infravivienda** en áreas fuertemente deprimidas. También realizan inversión en adquisición de suelo para desarrollar en el futuro nuevas promociones de vivienda y 15 millones para ayudas a la rehabilitación privada.

La actividad de promoción de VIVIENDAS DE NUEVA EDIFICACION se ordena en los siguientes planes :

Plan de Primera Vivienda (Real Decreto 1/2002 sobre Financiación de actuaciones protegibles en Materia de Suelo y del decreto 11/2001 de la Comunidad de Madrid y reguladas por la propia Normativa de Adjudicación de Viviendas de protección pública afectadas al Plan Primera Vivienda aprobadas en el pleno municipal del 26 setiembre 2002).

Plan de Vivienda en Alquiler: enfocados para los más jóvenes o para familias con ingresos insuficientes que no pueden afrontar la adquisición de su vivienda (NOTA: aquí, por parte de la EMVS, hay una clara apuesta ideológica por el régimen de propiedad y se considera el régimen de alquiler no como opción sino como mal menor).

Realojo de las familias afectadas por los procesos expropiatorios derivados de las operaciones urbanísticas de la gerencia municipal de urbanismo y la ejecución de las áreas de planeamiento contempladas en el Plan General.

Remodelación de las Colonias municipales en las que se sustituyen las viejas viviendas en mal estado por nuevas construcciones que mejoran su calidad ambiental.

Promoción de viviendas con protección pública de los PAU de Vallecas, Sanchinarro y Carabanchel.

Las viviendas obtenidas en estos diferentes planes son con Protección Pública (VPP), de Integración social (VIS) de Protección Oficial en Régimen General, Especial o de Precio Tasado (VPORG, VPORE, VPP-SPT) según pertenezcan al Plan Nacional o de Financiación del Plan de la Comunidad de Madrid.

Para poder acceder a las viviendas de protección pública no deben contar con ingresos anuales ponderados superiores a 33.056 euros. Para las de Régimen Especial de deberá contar con ingresos no superiores a 15.025 euros.

Promociones finalizadas: 19 promociones finalizadas con un total de **1.014 viviendas** (55.044.064,18 euros)

VIS:	136 viviendas
VPO Régimen especial:	423 viviendas
VPO Régimen general:	145 viviendas
Con Protección pública:	242 viviendas
Con Protección publica	
sobre suelo precio tasado:	68 viviendas

Promociones iniciadas: 8 promociones con un total de **506 viviendas** (35.334.373,86 euros)

VPO Régimen especial:	36 viviendas
Con Protección pública:	348 viviendas
Con Protección publica	
Sobre suelo tasado:	122 viviendas

Promociones adjudicadas: 10 promociones con un total de **787 viviendas** (63.298.145,76 euros)

VPO Régimen especial: 36 viviendas
Con Protección pública: 751 viviendas
Con Protección publica
Sobre suelo tasado: 170 viviendas

Promociones en construcción: 61 promociones con un total de 4.834 viviendas y 281.810.043,40 euros

VIS: 214 viviendas
VPO Régimen especial: 948 viviendas
VPO Régimen general: 204 viviendas
Con Protección pública: 2.158 viviendas
Con Protección publica
Sobre suelo tasado: 1.310 viviendas

Respecto a los objetivos prioritarios de la Rehabilitación se dio la recuperación y revitalización del Casco histórico y los barrios periféricos degradados. Para ello **la actividad de rehabilitación pública intervino en urbanización e infraestructuras** en el eje peatonal Museo del Prado-Palacio de Oriente; en el eje de Fuencarral II Fase, en el Área de Rehabilitación integrada de Tetuán y la Plaza de Antón Martín y Calle Atocha II Fase.

En relación a la **REHABILITACION PÚBLICA de EDIFICIOS** se intervino en un total de 78 viviendas: **Promociones en ejecución durante 2003: 78 viviendas** (10 viviendas de VPO) (5.388.606,94 euros).

En el 2003 se finalizaron **18 viviendas VPO** (751.622,98 euros) y se iniciaron **20 viviendas** (1.509.689,56 euros)

En relación a la **REHABILITACIÓN PRIVADA** que se articula alrededor de la actividad derivada de los Convenios y las subvenciones concedidas correspondientes, se intervino en un total de 950 viviendas en las **áreas del eje de la Calle Mayor II Fase; el eje Fuencarral II fase; Huertas-Las Letras; Casco Histórico II Fase; Tetuán; Elipa Norte y Elipa IV fase.**

En 2003 se siguió trabajando en la tramitación y gestión para la rehabilitación del ARI del Sector I de Lavapiés, del ARI de San Cristóbal de los Ángeles y del ARI de Tetuán.

También se han desarrollado los **Programas de Adecuación Arquitectónica** para la recuperación de los valores históricos, arquitectónicos y constructivos de las fachadas ; los locales comerciales y las viviendas y zonas comunes de los inmuebles. En el año 2003 se intervino en **10 edificios** y locales comerciales con una inversión de 1.396.247 euros.

En 2001 se aprobó un acuerdo plenario para la creación de **un Programa de ayudas a las obras derivadas de la Inspección Técnica de Edificios (ITE)** para actuar en las deficiencias de estructura, la fachada, las cubiertas y el saneamiento de los edificios. Para poder acceder a las ayudas era preciso que el edificio tuviese como mínimo una superficie destinada a la vivienda del 60 % de la superficie útil total. Las subvenciones concedidas en el 2003 correspondieron a 167 edificios con un total de 2.532 viviendas subvencionadas.

2004

En el año 2004 se mantuvo una alta inversión, con mas de 142 millones de euros en la construcción de nuevas viviendas destinadas al Plan primera Vivienda, al Plan municipal de alquiler y a las operaciones de realojo, suponiendo un incremento de un 19% respecto 2003, finalizando 1.226 viviendas y con 5.178 en construcción.

Se invirtieron 31 millones en los programas de rehabilitación y cerca de 35 millones en la adquisición y urbanización de suelo sobre el que desarrollar futuras promociones .

En diciembre de 2004 el Ayuntamiento de Madrid a través del Servicio Municipal de Alquiler, saca al mercado viviendas que se encontraban vacías, ofreciendo de manera gratuita garantías en cuanto al mantenimiento del piso, pago de alquiler y solución de conflictos. Se trata de un servicio de carácter integral, que aúna información, asesoramiento legal, económico y técnico, así como la gestión profesionalizada del alquiler.

La actividad de promoción de VIVIENDAS DE NUEVA EDIFICACION

Promociones finalizadas: 18 promociones con un total de 1.446 viviendas (78.383.758,24 euros)

VIS:	40 viviendas
VPO Régimen especial:	386 viviendas
VPO Régimen general:	59 viviendas
Con Protección pública:	738 viviendas
Con protección pública	
Sobre suelo de precio tasado:	223 viviendas

Promociones en construcción: 59 promociones con un total de **5.178 viviendas** (321.314.399,53 euros)

VIS:	143 viviendas
VPO Régimen especial:	606 viviendas
VPO Régimen general :	59 viviendas
Con Protección pública:	2.651 viviendas
Con protección pública	
Sobre suelo de precio tasado:	1.719 viviendas

Promociones iniciadas : 16 promociones con un total de 1.358 viviendas (91.768.859,53 euros)

VIS:	65 viviendas
VPO Régimen especial:	81 viviendas
Con Protección pública:	735 viviendas
Con protección pública	
Sobre suelo de precio tasado:	477 viviendas

Promociones adjudicadas : 39 promociones con un total de **3.241 viviendas** (213.650.722,78 euros)

VIS:	244 viviendas
VPO Régimen especial:	329 viviendas
Con Protección pública:	1.695 viviendas
Con protección pública	
Sobre suelo de precio tasado:	973 viviendas

En relación al **Mantenimiento y servicio post-venta del patrimonio de viviendas** se atendió al mantenimiento de colonias, asentamientos, viviendas propias, mantenimiento obra nueva, servicio post-venta y demoliciones (7.627.130,82 euros)

Respecto a la **REHABILITACIÓN PÚBLICA de EDIFICIOS** se intervino en un total de 11 edificios con 88 viviendas y dos locales comerciales. Las **promociones finalizadas** fueron 26 viviendas (10 VPO); las **Promociones iniciadas:** 28 viviendas (11 VPP y 11 VPO) y las **Promociones en ejecución:** 34 (14 rehabilitación protegida)

Para apoyar el esfuerzo de las administraciones Central y Autonómica en las áreas de Rehabilitación integrada, superando los 7.606 euros por vivienda y pudiendo alcanzar los 21.000 euros se dieron :

Ayudas según convenio ministerio de la vivienda-comunidad de Madrid: 3.424 viviendas, con un presupuesto total de 40.128.854,26 euros de los cuales son subvenciones un total de 11.490.451,17 euros

Ayudas municipales extraordinarias o complementarias: 3.291 viviendas, con un presupuesto total de 39.807.788,98 euros de los cuales son subvenciones un total de 5.346.179,60 euros

La actividad de **REHABILITACION PRIVADA** supuso 275 informes de adecuación elementos comunes de edificios y 245 para adecuaciones de habitabilidad de viviendas.

En 2004 el número total de edificios con calificación provisional de ayudas fueron 86, con un presupuesto protegible de 14.672.259,96 euros y un total de subvenciones de 4.297.386,11 euros

La inversión pública total por administración fue para el Ministerio de Vivienda de 2,96 millones de euros y para La Comunidad de Madrid 1,78 millones de euros.

Las actuaciones en los **edificios con infravivienda** del **sector I de Lavapiés**, ascendió a 222 edificios con 4.495 viviendas de las cuales 2.864 serían infravivienda.

En el ARI de **San Cristóbal de los Ángeles**, a finales de año se encontraban en trámite de subvención de rehabilitación 194 viviendas correspondientes a 5 edificios.

Las subvenciones concedidas alcanzaron los 1.974.815,32 euros correspondientes a 208 viviendas y una aportación complementaria a la subvenciones del ARI a 306 viviendas más , alcanzando la suma total de 3.624.531,97 euros.

Respecto al **Programas de ayudas a las obras derivadas de la Inspección Técnica de Edificios** se alcanzó una inversión de 3.600.000 euros, beneficiando a 268 edificios donde están ubicadas 5.975 viviendas y 576 locales comerciales.

2005

En este año se mantiene el ritmo de inversión para cumplir el compromiso electoral de promover entre 2003 y 2008 un total de 35.000 nuevas viviendas con algún tipo de protección (de las cuales 20.500 son de iniciativa pública municipal).

También se fomentó el alquiler mediante la construcción de 6.000 viviendas en arrendamiento, al tiempo que se plantearon nuevas tipologías para satisfacer las necesidades de colectivos específicos, especialmente los mas jóvenes.

También se inicia un trabajo que intenta cambiar el concepto de vivienda pública en relación a su calidad y diseño, haciendo participar a prestigiosos arquitectos nacionales e internacionales.

La actividad de **promoción de VIVIENDAS DE NUEVA EDIFICACIÓN** fue:

Promociones adjudicadas: 7 promociones con un total de 509 viviendas 35.593.702,39 euros)

VPO Régimen especial:	126viviendas
Con Protección pública:	186 viviendas
Con Protección publica	
Sobre suelo tasado:	197 viviendas

Promociones en construcción: 71 promociones con un total de 6.365 viviendas (409.806.599,53 euros)

VIS:	173 viviendas
VPO Régimen especial:	472 viviendas

Con Protección pública: 3.437 viviendas

Con Protección publica

Sobre suelo tasado: 2.283 viviendas

Promociones iniciadas: 30 promociones con un total de 2.633 viviendas (166.875.957,88 euros)

VIS : 70 viviendas

VPO Régimen especial: 252 viviendas

Con Protección pública: 1.524 viviendas

Con Protección publica

Sobre suelo tasado: 787 viviendas

Promociones terminadas: 16 promociones con un total de **1.583 viviendas** (102.780.196,01 euros)

VIS: 38 viviendas

VPO Régimen especial: 25 viviendas

Con Protección pública: 602 viviendas

Con Protección publica

sobre suelo precio tasado: 918 viviendas

La actividad de **REHABILITACIÓN PÚBLICA de EDIFICIOS** siguió desarrollando iniciativas para alcanzar el objetivo de rehabilitar en el período 2003-2008 un total de 40.000 viviendas en la almendra central. Por ello en el 2005 se declararon nuevas **y amplias** Áreas de rehabilitación integrada. La ampliación de Huertas-Las Letras y Lavapiés II fase.

También se dismantelaron 8 núcleos chabolistas y se eliminaron 2.500 infraviviendas verticales y se siguieron aplicando los programas de adecuación arquitectónica y los programas de ayudas derivadas de las ITE.

2006

El año 2006 era el 25 aniversario de la creación de la EMVS y uno de los principales objetivos fue incrementar la oferta de vivienda protegida en los nuevos desarrollos urbanos así como seguir mejorando las condiciones residenciales y de habitabilidad de las viviendas ya construidas y avanzar en la eliminación de la infravivienda, ya sea vertical u horizontal. En el anuario se insiste nuevamente en el compromiso que el Gobierno de la ciudad adquirió en relación a promover hasta 2008 la construcción de 35.000 viviendas con algún tipo de protección pública y el de impulsar 40.000 actuaciones en materia de rehabilitación, haciéndolo a través del cumplimiento de los programas plurianuales. El perfil de los adjudicatarios fueron principalmente los jóvenes (proyectos de vida independiente) y las personas de más edad.

La actividad de **promoción de VIVIENDAS DE NUEVA EDIFICACIÓN** fue:

Promociones finalizadas: 17 promociones finalizadas con un total de **1.318 viviendas** (85.188.466 euros)

VIS:	65 viviendas
VPO Régimen especial:	96 viviendas
Con Protección pública:	467 viviendas
Con protección publica en régimen de arrendamiento:	589 viviendas
Con Protección publica sobre suelo precio tasado:	101 viviendas

Promociones iniciadas: 19 promociones con un total de **1.342 viviendas** (86.461.117 euros). En este año apareció por primera vez la promoción de vivienda libre.

VIVIENDA LIBRE :	46 viviendas
VIS :	109 viviendas
VPPB	412 viviendas



VPPL	139 viviendas
Con Protección pública:	263 viviendas
en régimen de arrendamiento:	356 viviendas
Con Protección pública	
Sobre suelo tasado:	17 viviendas

Promociones adjudicadas: 28 promociones con un total de **1.766 viviendas** (124.748.348 euros)

VPO Régimen especial:	36 viviendas
Con Protección pública:	238 viviendas
Con protección pública	
En régimen de arrendamiento:	456 viviendas
Con protección pública básica:	556 viviendas
Viviendas libres :	46 viviendas
Con Protección pública	
Limitada :	470 viviendas

Promociones en construcción: 73 promociones con un total de 6.124 viviendas y 392.893.864 euros

VIS:	244 viviendas
VPO Régimen especial:	429 viviendas
Con Protección pública:	1.767 viviendas
Con protección pública	
en régimen de arrendamiento	1.607 viviendas
Con protección pública básica:	510 viviendas
VIVIENDA LIBRE	46 viviendas
Con protección pública limitada:	139 viviendas
Con Protección pública	
Sobre suelo tasado:	1.382 viviendas

La actividad de **REHABILITACION** se centró en el Plan Estratégico para la Revitalización del Centro Urbano, con la participación de las tres administraciones públicas (Estado, Comunidad Autónoma y Ayuntamiento de Madrid) y la iniciativa privada. Se llevó a cabo también la rehabilitación de edificios de viviendas de propiedad municipal y se gestionó la Área de rehabilitación integrada sector I de Lavapiés II fase (2003-2009) y se declararon nuevas ARI : Jacinto Benavente; Calle Hortaleza y el inicio de tramitaciones en el ARI de la Ciudad de los Ángeles.

2.1.b: Período de 2007 a 2010

2007

La legislatura 2003-2007 supuso el período en el que el Ayuntamiento de Madrid efectuó la mayor inversión en vivienda a través de la EMVS. El año 2007 se concentró la actividad especialmente en los nuevos desarrollos urbanos. La construcción de vivienda nueva se puso a un precio de venta, según dice la memoria anual, tres veces inferior al mercado.

La actividad de promoción de **VIVIENDAS DE NUEVA EDIFICACION** alcanzó los siguientes resultados:

Promociones finalizadas: 13 promociones finalizadas con un total de **1.159 viviendas** (70.544.637,10 euros)

VIS:	70 viviendas
VPO Régimen especial:	26 viviendas
Con Protección pública:	259 viviendas
Con protección publica básica :	246 viviendas
Con Protección publica sobre suelo precio tasado:	558 viviendas

Promociones iniciadas: 24 promociones con un total de **1.348 viviendas** (98.018.208,63 euros)

VPP A OC I	78 viviendas
VPPB	562 viviendas

VPPL

686 viviendas

Promociones adjudicadas: 19 promociones con un total de **1.358 viviendas** (92.770.897,95 euros)

Con Protección pública:	82 viviendas
Con protección pública A OCI	300 viviendas
Con protección pública básica:	228 viviendas
Con Protección pública	
Limitada :	748 viviendas

Promociones en construcción: 85 promociones con un total de 6.500 viviendas y 423.971.199,28 euros

VIVIENDA LIBRE	46 viviendas
VIS:	70 viviendas
VPO Régimen especial:	442 viviendas

Con Protección pública:	1.781 viviendas
Con protección publica	

A OC I	669 viviendas
Con protección publica A OC	87 viviendas
Con protección publica básica	1.299 viviendas

Con protección publica limitada:	825 viviendas
Con Protección publica	

Sobre suelo tasado:	1.281 viviendas
---------------------	-----------------

La actividad de **REHABILITACION** siguió orientada a mejorar la habitabilidad, accesibilidad y sostenibilidad del patrimonio edificado, mediante subvenciones. También siguieron la actividad en las áreas de rehabilitación , donde se concedieron subvenciones para 706 viviendas en el conjunto de las áreas de Lavapiés, Benavente, Tetuán, Huertas-Las

Letras, Hortaleza y San Cristóbal de los Ángeles. Además se iniciaron las actuaciones de Ciudad de los Ángeles.

2008

La actividad de promoción de **VIVIENDA PROTEGIDA DE NUEVA EDIFICACION** fue :

Promociones finalizadas en venta : 20 promociones finalizadas con un total de **1.767 viviendas** (108.045.381,12 euros)

VPO Régimen especial:	177 viviendas
Con Protección pública:	508 viviendas
Con protección pública básica :	280 viviendas
Con protección pública limitada:	151 viviendas
Con Protección pública sobre suelo precio tasado:	651 viviendas

Promociones finalizadas en alquiler : 4 promociones con un total de 424 viviendas 8 23 . 131.930,60 euros)

VPP A (Con protección pública alquiler):	288 viviendas
VPP A O C I (opción compra primera vivienda)	136 viviendas

Promociones iniciadas: 15 promociones con un total de **1.346viviendas** (sin presupuesto euros)

VPO RE:	287 viviendas
VPO RE alquiler:	58 viviendas
VPP A OC 1:	30 viviendas
VPPB :	350 viviendas
VPPL :	621 viviendas

Promociones adjudicadas: se aprobó en setiembre 2008 un total de **1.352 viviendas**

Se adjudicaron 924 y se quedó el resto para la gestión de reservas... sin presupuesto claro en el anuario del año 2008

Promociones en construcción: 85 promociones con un total de 3.344 viviendas y 169.749.151,27 euros

VIS:	109 viviendas
VPO Régimen especial:	126 viviendas
Con Protección pública:	365 viviendas
Con protección pública en	
Régimen de arrendamiento:	556 viviendas
Con protección pública AOCI:	437 viviendas
Con protección pública A OC:	52 viviendas
Con protección pública básica:	803 viviendas
Con protección pública limitada:	841 viviendas
Con Protección pública	
Sobre suelo tasado:	55 viviendas

La actividad de **REHABILITACIÓN** consistió en actuaciones de rehabilitación pública de edificios, y las subvenciones y gestión de rehabilitación privada través de las áreas de Rehabilitación y a través de las inspecciones ITE . En 2008 se mantuvo la actividad en las áreas de rehabilitación vigentes del centro histórico (Lavapiés, Ampliación Huertas-las Letras, Jacinto Benavente, Hortaleza, Pez-Luna y recinto amurallado Siglo XII, como las de Tetuán, San Cristóbal de los Ángeles y Ciudad de los Ángeles.

2009

En este año se desarrollaron nuevos programas orientados a facilitar el acceso a la vivienda mediante la realización de cinco convocatorias que combinaban distintas formulas de acceso para atender a diferentes colectivos, prestando una especial atención a los jóvenes. 7ª convocatoria de Viviendas en Alquiler; 1ª de "Alquila Madrid", 19ª de Vivienda en Venta, la 8ª de vivienda en Alquiler y la 2ª de Alquiler con Opción o compra para jóvenes.

La actividad de promoción de **VIVIENDAS PROTEGIDAS DE NUEVA EDIFICACION** fue:

Promociones finalizadas de venta : 25 promociones finalizadas con un total de **1.655 viviendas** (80.858.322,15 euros)

VLIBRE:	46 viviendas
VIS:	109 viviendas
VPO Régimen especial:	172 viviendas
Con Protección pública:	530 viviendas
Con protección publica en régimen de arrendamiento:	589 viviendas
Con Protección publica básica:	575 viviendas
Con protección publica limitada:	223 viviendas

Promociones finalizadas de alquiler: 5 Promociones finalizadas con un total de **388 viviendas de alquiler** (22.477.437,12 euros)

VIS:	30 viviendas
Alquiler Madrid :	33 viviendas
VPPA :	268 viviendas
VPPA OCI:	57 viviendas

Promociones iniciadas: Se habla de que hubo 5.419 en fase de proyecto pero no se incluyó en el anuario ninguna tabla que lo demuestre.

Promociones adjudicadas:

Oferta publica de vivienda 3 febrero 2009 en arrendamiento: 331 viviendas

Oferta publica de vivienda 9 noviembre 2009: 1.493 viviendas con protección publica.: 380 alquiler , 229 alquiler con opción a compra y 884 en venta (603 PP Básica y 266 PP precio limitado)

Promociones en construcción: 54 promociones con un total de 2.923 viviendas y sin presupuesto visible en la memoria de gestión.

ALQUILA MADRID :	75 viviendas
VPO Régimen especial:	102 viviendas
Con Protección pública:	104 viviendas
VPPA OC :	162 viviendas
VPPA OCI :	616 viviendas
Con protección pública básica:	832 viviendas
Con protección publica limitada:	1.032 viviendas

Respecto de la **REHABILITACION**, el año 2009 es el primero en que no hubo ninguna actividad en la rehabilitación de edificios públicos . Hecho que se mantiene ya en el resto de los años que siguen en el periodo analizado hasta 2015. La actividad, se centró en los **Programas de Ayudas a la Rehabilitación** . Estos programas completan un ciclo que se inicia con las obras básicas de conservación que se recogen en la Ordenanza sobre conservación, rehabilitación y estado ruinoso de las edificaciones (Programa de ayudas a la ITE), continua con la implementación de las medidas de eficiencia y ahorro energético (Programa de ayudas a la Sostenibilidad) , y finaliza con las actuaciones integrales de barrios y ámbitos ARI , dónde junto a las subvenciones a la rehabilitación de edificios, se actúa renovando el espacio público, las instalaciones urbanas, y reactivando el tejido comercial y social.

2010

En 2008 se inicia la crisis económica, pero se intenta mantener la inversión presupuestaria en materia de vivienda, con el doble objetivo, según se expresó en la memoria anual de garantizar el acceso a la vivienda digna con precios asequibles, pero también , con el objetivo de dinamizar el sector de la construcción generador de puestos de trabajo. En 2010 se terminaron 903 viviendas, de las cuales 496 eran en régimen de venta y 407 de alquiler. Se incrementaron también el número de viviendas en construcción , en tramitación o con proyecto redactado.

En el año 2010 se realizan operaciones de adquisición de suelo para la construcción de vivienda pública por el importe de 19,6 millones de euros

La actividad de promoción DE VIVIENDA PROTEGIDA fue :

Promociones terminadas: un total de 903 (56.005.000,39 euros)

-Promociones terminadas en venta: 10 promociones con un total de 496 viviendas (34.611.506,45 euros)

VPO RE:	11 viviendas
VPPB:	120 viviendas
VPPL:	365 viviendas

-Promociones terminadas en alquiler : 7 promociones de 407 viviendas (21.393.493,94 euros)

VPO RE:	8 viviendas
VPPA OCI/OC:	132 viviendas
VPPA OCI :	118 viviendas
VPPA OC:	72 viviendas

Promociones en construcción:

En venta, 31 promociones con un total de 2.110 viviendas (sin presupuesto)

VPO RE:	189 viviendas
VPPL:	958 viviendas
VPP:	33 viviendas
VPPB:	930 viviendas

En alquiler : 11 promociones con un total de 558 viviendas (sin presupuesto)

VPPOC:	487 viviendas
ALQ- MAD:	71 viviendas

Promociones en tramitación o con proyecto : 5.512 viviendas (3.516 venta y 1.996 alquiler)

Promociones en oferta pública: Adjudicación 1.493 viviendas. Este concepto, en el anuario de 2010 no lleva asociado ningún dato más a pesar de que se habla de que quedan ofertas vacantes.

En el año 2010 se hizo la revisión del reglamento de adjudicación de viviendas que se había aprobado en el 2008 debido a los cambios en la normativa de vivienda protegida de los años anteriores, tanto estatales como autonómicos.

Plan 18.000 : En 2010 la EMVS firmó un convenio de colaboración con el Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid a través del cual se comprometía a gestionar la enajenación directa y onerosa del Suelo a los titulares superficiarios de suelo de parcelas municipales cedidas en Derecho de superficie para la construcción de Vivienda protegida del denominado Plan 18.000. En este primer año , se formalizaron 1.861 expedientes y se escrituraron 1.158 más. El convenio se prorrogó hasta el 31 de diciembre.

Respecto al **Servicio municipal de alquiler** a lo largo del 2010 se registró la inscripción de 2.343 viviendas

2.1.c: Período de 2011 a 2014

En este apartado, a diferencia de los dos anteriores correspondientes a los períodos 2003-2006 y 2007-2010 , hemos tratado los distintos apartados de forma conjunta en vez de hacerlo año por año. El motivo es la progresiva reducción de documentación y datos que se ha hecho pública en los anuarios de este período debido al proceso de transformación de los objetivos de la EMVS.

Aún así, al inicio de este tercer período de análisis, en el año 2011, según se expresaba en los textos de presentación de los anuarios de la EMVS la política social de vivienda seguía consistiendo en incentivar el alquiler manteniendo la capacidad de promoción de vivienda protegida, en fomentar la rehabilitación sostenible y en avanzar en la lucha contra la exclusión residencial y social, erradicando los últimos poblados chabolistas de la ciudad. Los principales ámbitos de gestión seguían siendo cuatro:

1/ La promoción de vivienda nueva: con la finalidad de crear vivienda de calidad a precios asequibles y atender a las distintas circunstancias socio-económicas de los madrileños mediante el diseño de programas ajustados al perfil y necesidades de los sectores sociales con mayor demanda de vivienda protegida. De hecho en 2011, y para adaptar la oferta de vivienda a la demanda real, se incluyó por primera vez en el "Plan Primera Vivienda" el programa de Régimen Especial (antes sólo era accesible a través de los servicios sociales, pero la situación de crisis económica y aumento del desempleo lo hizo necesario).

2/ La Rehabilitación: actuaciones para mejorar la habitabilidad, accesibilidad y sostenibilidad patrimonio edificado. A través de 3 líneas de ayudas abiertas o programas (18,6 millones de euros el 2011):

a/ Áreas de rehabilitación integrales en las que colaboran las tres administraciones:

2011: Lavapiés / Ampliación Huertas-Las Letras / Jacinto Benavente / Hortaleza / Pez-Luna y recinto amurallado Siglo XII / Tetuán / San Cristóbal de los Ángeles y ciudad de los Ángeles.

b/ Ayudas a la ITE (con financiación exclusivamente municipal). En 2010 fueron de 12.641 euros y en 2011 se incrementaron a 14.827 euros.

c/ Mejora de la Sostenibilidad y Eficiencia Energética (tanto en el espacio público, como en viviendas y locales privados con la correspondiente dinamización de la inversión privada)

3/ La lucha contra la exclusión social

4/ La inversión en I+D+i (modelo de urbanismo sostenible, referente en las operaciones de renovación urbana): investigación en el uso de energías no contaminantes, ahorro energético, nuevos sistemas constructivos y replanteamiento de tipologías de viviendas.

Respecto a los objetivos de la EMVS, la información incluida en las memorias de gestión de la entidad permiten hacer un recorrido por sus principales elementos.

Año 2011:

En la memoria de gestión de la EMVS del año 2011 los objetivos anuales alcanzados son:

- a/ Promoción de vivienda protegida
- b/ Actuaciones de rehabilitación
- c/ Integración social
- d/ Sostenibilidad urbana y residencial
- e/ Gestión del suelo

Año 2012:

En el 2012, en la memoria de gestión correspondiente, las tareas que tiene encomendadas la EMVS son:

- a/ Ejecución de obras de vivienda protegida
- b/ Gestión del acceso de los ciudadanos a viviendas protegidas en venta y alquiler
- c/ Gestión del servicio municipal en alquiler
- d/ Gestión de ayudas a la rehabilitación
- e/ Actuaciones en infraestructuras y espacios públicos
- f/ Operaciones urbanas y programas sociales
- g/ Innovación urbana y residencial

Año 2013:

En el 2013 se mantienen las tareas de los años anteriores salvo que:

- a/ En lo que respecta con la ejecución de obras de vivienda protegida, tan solo se limita a finalizar la iniciada en los ejercicios anteriores dado que se modifican los estatutos de la EMVS para eliminar la competencia que ostentaba de promoción de vivienda.

Y debido a la realización de un "Plan de Viabilidad" se da la aparición de tareas específicas como son:

- h/ Actuaciones desarrolladas según lo recogido en el plan de viabilidad que van des de la venta de 1.860 viviendas y sus correspondientes garajes y trasteros a la venta de suelo al propio Ayuntamiento de Madrid.

Año 2014:

La gestión de la vivienda protegida consiste en:

1. Promociones calificadas
2. Atención ciudadana
3. Gestión de vivienda (venta y alquiler)
4. Gestión de viviendas en segunda transmisión (se reserva la posibilidad de gestionar esa venta según registro de solicitantes)
5. Plan 18.000
6. Locales emprendedores
7. Cambio de uso de viviendas en venta a alquiler

Respecto a las cuestiones de **INTEGRACIÓN SOCIAL** se pueden reseguir en los siguientes cinco apartados:

1. Operaciones urbanas

2011: 43 adjudicaciones de vivienda, derivadas de 13 operaciones urbanísticas de distinta naturaleza. Con el fin de lograr un realojo de los afectados por estas operaciones urbanísticas lo más acorde a sus circunstancias y con una profunda valoración de la realidad social existente, se hizo una valoración de manera exhaustiva de las condiciones económicas sociales y sanitarias de las familias. Junto a ello se trabajó en una línea de la integración social de los adjudicatarios. Los realojos se materializaron preferentemente en la zona de influencia del ámbito afectado

2012: 26 adjudicaciones de viviendas en el marco de 11 operaciones urbanísticas

2013: 120 adjudicaciones en el marco de 8 operaciones urbanísticas

2. Desmantelamiento de infravivienda horizontal; erradicación de chabolismo

2011: Las Mimbreras / Puerta de Hierro / Santa Catalina / Cañada Real / Colonia los Olivos

2012: El Ventorro / Santa Catalina

3. Programa de atención a personas mayores: el objetivo era proporcionar una solución de habitabilidad a mayores de 65 años, propietarios de una vivienda que no reunía las condiciones de accesibilidad, a través de los servicios sociales de las juntas del distrito y desde la EMVS se llevaba a cabo las adjudicaciones de viviendas

4. Áreas de reciclaje urbano (programa del gobierno municipal) el objetivo no se centraba en evitar la degradación física y social del entorno, sino en configurar una alternativa sostenible para la regeneración urbana.

5. Otras actuaciones:

Red de viviendas solidarias: Se trata de un programa donde el Ayuntamiento de Madrid, a través de la EMVS y el Área de Gobierno de familia y servicios sociales, ponía en marcha este programa que puso 200 viviendas propiedad de EMVS, a disposición de entidades y organizaciones dedicadas a la lucha contra la exclusión en régimen de arrendamiento y con un precio social.

El objetivo era atender a aquellas personas que como consecuencia de la crisis y de los procesos de desahucio, habían perdido o iban a perder sus viviendas (personas en desempleo o con personas a su cargo, personas sin prestación de desempleo, familias en riesgo de exclusión).

Este programa se diseñó en el **2011** para materializarse en el 2012, en donde se adjudicaron 22 viviendas y se hicieron 5 contratos con la Cruz Roja.

En 2013, se hicieron 51 nuevos contratos a través de diversas ONGs.

En el 30 octubre del **2012**, por acuerdo del pleno, se aprobó el REGLAMENTO DE ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS CON PROTECCIÓN PÚBLICA afectas al plan PRIMERA VIVIENDA a aplicar por la EMVS.

La norma aprobada buscaba agilizar sustancialmente el procedimiento de adjudicación de viviendas en función de la disponibilidad de las mismas y en favor del solicitante inscrito en cada uno de los siete programas municipales de vivienda que pudieran estar disponibles. Se buscaba la agilización y la eliminación de lo que se consideraba como trámites innecesarios reduciendo todo el proceso a una semana. El resultado final del ejercicio de 2012 supuso un total de 1.831 viviendas “comercializadas” en todos los regímenes disponibles (un incremento en ventas de un 40% respecto al ejercicio anterior y un incremento del 23% en la cifra de alquileres.

En **2013 se dejó atrás la actividad promotora** y se reorientaron los programas de vivienda hacia el alquiler, con el fin de adaptarse a la demanda, flexibilizar y abaratar el acceso a la vivienda. La EMVS modificó el uso de la mayor parte de las promociones en venta para destinarlas a alquiler donde radicaba la demanda mayoritaria. Esto supuso reconvertir al alquiler hasta finales del 2017, 800 viviendas calificadas en venta. Para ello fue necesaria la preceptiva autorización de la comunidad de Madrid que en diciembre del 2014 ya autorizó el cambio de régimen en 352 viviendas

En ese año se reforzaron los programas de red de viviendas solidarias, viviendas para jóvenes o el programa de alquiler y alquiler con opción a compra.

Según se indica en las memorias de gestión de la EMVS, también se potenciaron los programas destinados a sectores sociales con mayores dificultades económicas en concreto la red de vivienda solidaria.

De la misma manera se reforzó el **programa de reducción de rentas**, con el objetivo de que, al margen de la renta objetiva que en función de la superficie y modulo aplicable correspondía a cada vivienda, ninguna familia tuviese que destinar mas de un 30% de sus ingresos mensuales al abono de la misma y en el supuesto de que sus ingresos no superasen una vez el IPREM, el limite establecido era el de un 20%.

En el 2013 se mantuvo las acciones para la erradicación de chabolismo y el servicio municipal de alquiler y el **servicio de informaciones de viviendas**.

Respecto a la Intervención social en el programa de Red de viviendas solidarias se dedicaron 338 viviendas, más 200 gestionadas por entidades sin ánimo de lucro y por las juntas municipales de distrito y 7 viviendas más a el programa de cooperación e inclusión social de las personas con discapacidad.

Este cambio de orientación de la EMVS quedó enmarcado por el Plan de Viabilidad 2013-2018 que buscaba garantizar el futuro de la empresa EMVS. Como justificación a las medidas necesarias para lograr la viabilidad económica, se llevó a acabo una operación de enajenación patrimonial, así como una redefinición de las competencias de la empresa justificadas ambas cosas “por la crisis del sector inmobiliario y la fuerte disminución de la demanda, el incremento de la oferta en el mercado y las dificultades de acceder al crédito tanto por los promotores como para los compradores”. La consecuencia fue acabar con las labores de promoción y eliminarla del objeto social de la EMVS , pero con el mantenimiento de la plantilla estable de la sociedad y redirigiéndola a actividades como la Red de Vivienda Solidaria; Adhesión al Fondo Social de Viviendas (FSV), la demanda de viviendas en régimen de alquiler frente a la venta, realojos de la eliminación del chabolismo y la obertura de vías de trabajo e investigación en el campo de la innovación y la sostenibilidad aplicadas a la rehabilitación energética.

En el cuadro resumen que sigue (Figura 1), se puede ver claramente la actividad en la construcción de viviendas de nueva edificación y la actividad de rehabilitación pública y privada a lo largo de los tres períodos analizados, e incluso se incluye el año 2015. Este cuadro permite realizar los diagramas demostrativos del impulso inicial y del posterior decaimiento de la actividad de la EMVS en estos años y muestra claramente la progresiva pérdida de transparencia y omisión de datos de los informes de gestión de los anuarios de la EMVS.



2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Promociones iniciadas								
			V. LIBRE				Se dice que hay 5.419 viviendas en fase de proyecto, pero no se detalla ni localización ni presupuesto	En tramitación de proyecto 5.512 viviendas, 3.516 en venta y 1.996 en alquiler. No se indica localización ni régimen.
	VIS	65 VIS	70 VIS	46				
VPO RE	36 VPO RE	81 VPO RE	252 VPP	109		VPO RE	287	
VPP	348 VPP	735 VPP	1.524 VPP	263				
VPP-SPT	122 VPP-SPT	477 VPP-SPT	787					
			VPP Básico	412		VPP Básico	78	350
			VPP Limitado	139		VPP Limitado	562	621
				VPP A OCI		VPP A OCI	686	30
						VPO RE (alquiler		58
TOTAL	506 TOTAL	1358 TOTAL	2633 TOTAL*	969 TOTAL*	1326 TOTAL	1346 TOTAL	TOTAL	TOTAL

2011	2012	2013	2014	2015
Promociones iniciadas				
No se inicia ningún proyecto más.	No se inicia ningún proyecto más			
TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Promociones en Construcción							
VIS	214 VIS	143 VIS	173 VIS	46 V.LIBRE	46 VIS	109	
VPO RE	948 VPO RE	606 VPO RE	472 VPO RE	429 VPO RE	442 VPO RE	126 VPO RE	102 VPO RE
VPO RG	204 VPO RG	59					189
VPP	2.158 VPP	2.651 VPP	3.437 VPP	1.767 VPP	1.781 VPP	365 VPP	104 VPP
VPP-SPT	1.310 VPP-SPT	1.719 VPP-SPT	2.283 VPP-SPT	1.362 VPP-SPT	1.281 VPP-SPT	55	33
			VPP (alquiler)	1.607	VPP (alquiler)	556	Alquila Madrid
			VPP Básico	510	VPP Básico	1.299	832 VPP Básico
			VPP Limitado	139	VPP Limitado	825	841 VPP Limitado
				VPP A OC	87 VPP A OC	52 VPP A OC	162 VPP A OC
				VPP A OCI	669 VPP A OCI	437 VPP A OCI	616
TOTAL	4834 TOTAL	5178 TOTAL	6365 TOTAL	6124 TOTAL	6500 TOTAL	3344 TOTAL	2923 TOTAL *
							2668

2011	2012	2013	2014	2015
Promociones en Construcción				
VPO RE (venta)	141 VPO RE	53 VPO RE (venta)		
VPO RE (alquiler)	95	VPO RE (Alquiler)	53	
VPP Básico	926			
VPP Limitado (v)	829			
VPP Limitado (a)	72	VPP Limitado	148	
VPP A OCI	463 VPP A OC J	330		
Mixto	75			
TOTAL	2601 TOTAL	383 TOTAL	251 TOTAL	TOTAL



2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Promociones adjudicadas							
			V. LIBRE	46	Se aprueba ofertar 1.352 viv. pero se adjudican 924 viv. y el resto pasa a RESERVA		No se detalla ninguna adjudicación, solo que se han ofertado esas 1.478 viviendas
	V/S	244					
VPO RE	36 VPO RE	329 VPO RE	126 VPO RE	36			
VPP	751 VPP	1.695 VPP	186 VPP	238 VPP			
VPP- SPT	170 VPP-SPT	973 VPP-SPT	197 VPP (alquiler)				
			VPP Básico	456		VPP (alquiler)	380
			VPP Limitado	556	228	VPP Básico	603
				470 VPP Limitado	748	VPP Limitado	266
				VPP A OCI	300	VPP A OC	229
						TOTAL*	
TOTAL *	957 TOTAL	3241 TOTAL	509 TOTAL*	1802 TOTAL	1358 TOTAL	1478 TOTAL	1.493

	2011	2012	2013	2014	2015
Promociones adjudicadas					

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
REHABILITACIÓN PÚBLICA . EDIFICIOS							
Promociones finalizadas							
VPO	18	VPO	10				
OTROS		OTROS	16	Area	11		
				VPP	11		
TOTAL	18	TOTAL	26	TOTAL	22	3 edificios	77
Promociones iniciadas							
VPO		VPO	11	VPO	3	VPO RE	3
OTROS	20	OTROS	6	VPO RE	10	VPA-VPO RE	14
			ARCH			OTROS	31
		VPP	11			VPL	139
TOTAL	20	TOTAL	28	14	10	TOTAL	187
Promociones en Construcción							
VPO	10		VPO	14		VPO RE	47
	Reh. Prot.		14	Reh. Prot.	14	VPPB	33
		VPP	11			VPL	19
		ARCH	11			ATJ	78
						AREA y subárea	21
	30	OTROS	20			OTROS	10
TOTAL	40	TOTAL	34	70		TOTAL	208

2011	2012	2013	2014	2015
REHABILITACIÓN PÚBLICA . EDIFICIOS				
Promociones finalizadas				
Promociones iniciadas				
Promociones en Construcción				

2011		2012		2013		2014		2015	
REHABILITACIÓN PRIVADA									
Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI) y de Centro Histórico (ARCH)									
Jacinto Benavente		Jacinto Benavente		Jacinto Benavente				Jacinto Benavente	
Ampliacion Huertas-Las Letras	46	Ampliacion Huertas-Las Letras	94	Ampliacion Huertas-Las Letras				Ampliacion Huertas-Las Letras	396
Recinto amurallado S.XII	83	Recinto amurallado S.XII	114	Recinto amurallado S.XII				Recinto amurallado S.XII	594
	38		32						134
Tetuán	232	Tetuán	350	Tetuán				Tetuán	1.848
Calle Hortaleta	63	Calle Hortaleta	175	Calle Hortaleta				Calle Hortaleta	545
Pez-Luna	139	Pez-Luna	32	Pez-Luna				Pez-Luna	322
Lavapiés II Fase	455	Lavapiés II Fase	277	Lavapiés II Fase				Lavapiés II Fase	
San Cristobal de los Angeles	92	San Cristobal de los Angeles	77	San Cristobal de los Angeles				San Cristobal de los Angeles	
Ciudad de los Angeles	294	Ciudad de los Angeles	401	Ciudad de los Angeles				Ciudad de los Angeles	2.950
TOTAL	1442	TOTAL	1552	TOTAL	534	TOTAL	268	TOTAL	6789

352	15
-----	----

2.2. Análisis económico de los Planes y Programas

El **análisis económico** de los planes y los programas se realizará para la vivienda en alquiler y la de compra, y se estudiará el impacto de las actuaciones municipales en relación al mercado de vivienda en alquiler y de venta de la ciudad. Se intentará contrastar la correlación (cronológica) entre las actuaciones municipales y las variables cuantitativas relacionadas con el acceso y la satisfacción de la población de menor renta en relación a la vivienda.

Del análisis de las políticas públicas municipales del Ayuntamiento de Madrid se puede decir que durante el periodo 2003-2015 en términos generales no hubo programas de inversión tendentes a dar respuesta integral a los problemas de vivienda en la ciudad, ni en el periodo de alimentación de la burbuja inmobiliaria (2003-2007) ni en los de crisis económica posterior (2008-2015). Durante el periodo se observa una reducción constante de la actividad de construcción de vivienda para vivienda libre, tasada y de protección oficial hasta 2009-2011. A partir de ese momento existe un tímido intento de aumentarla, pero es mínimo y poco sostenido. Únicamente resulta reseñable en el caso de la vivienda de precio libre, aunque en 2015 se encuentra en los niveles de 2008¹. La ausencia de construcción de vivienda de protección oficial en el segundo tramo del periodo, coincide con la crisis económica (2008-2015).

Atendiendo a los datos disponibles sobre la actividad de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS), se puede realizar un pequeño resumen de la promoción de vivienda en Madrid.

Durante el año 2011 se entregaron un total de 1.450 viviendas. De estas 1.450 viviendas, 746 fueron viviendas en régimen de venta, 419 en régimen de alquiler y 285 adjudicaciones realizadas por los servicios sociales. La inversión en las obras terminadas fue de 70 millones de euros. A finales de 2011, la EMVS tenía un total de 2.601 viviendas en construcción².

Del parque público de vivienda existente, a partir de 2011 se comienza

¹ Una aproximación al impacto social de las políticas municipales del Ayuntamiento de Madrid (2003-2015). Indaga. 2016

² Memoria de gestión 2011. Empresa municipal de vivienda y suelo

el proyecto de venta de gran parte del parque de vivienda municipal con fines sociales. En este periodo se incluye la operación de venta de 1.860 viviendas de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS) a la empresa Fidere. Posteriormente en 2016 se concluye que las irregularidades del proceso de venta incluyen la ausencia de justificación objetiva para ella³. Asimismo, se produce la venta de promociones menores para complementar el proceso general de venta de patrimonio público.

En el ejercicio 2012 estaba prevista la entrega de unas 1.000 viviendas en venta con sus anejos vinculados. Por alquileres se ingresaron 10,90 millones de euros, estando prevista la entrega de unas 400 nuevas viviendas en alquiler.⁴

Durante los años 2012 y 2013 es vendido alrededor del 25% del parque inmobiliario social municipal.

El plan del Ayuntamiento a partir de 2013 era deshacerse de otro 25% de su parque inmobiliario con fines sociales, así como de la totalidad del suelo de su propiedad.

En paralelo el Ayuntamiento decide y comunica que paralizará la promoción de vivienda protegida (en ese momento había del orden de 13.000 familias en listas de espera).⁵

En el año 2013 se decide que la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo deje atrás su actividad promotora, reorientando los programas de vivienda al alquiler. Esto supone el plan de reconvertir al alquiler, hasta 2017, 800 viviendas calificadas en venta. Como consecuencia del cambio se pusieron marcha los programas como la Red de Viviendas Solidarias, Viviendas para Jóvenes, o el programa de alquiler y alquiler con opción a compra. El número total de viviendas adjudicadas en el año 2014 en los diferentes programas municipales de vivienda, asciende a 551, de las cuales: arrendamiento para jóvenes 158, arrendamiento general 140,

³ Dictamen de la Comisión de Investigación municipal de EMVS. 2016

⁴ Memoria para el presupuesto de 2013. Empresa municipal de vivienda y suelo

⁵ Selección justificada de casos con indicios de posible impacto negativo susceptibles de ser sometidos a la Auditoría Ciudadana Municipal de la Deuda y las Políticas Públicas (ACMDPP) del Ayuntamiento de Madrid. Concejalía de Economía y Hacienda. 2017

VPPA opción a compra 77, VPPA opción a compra para jóvenes 53, VPO régimen especial 38, VPPB 55, VPPL 30⁶.

El número total de viviendas adjudicadas en el año 2015, en los diferentes programas municipales de garantizando con esta actuación: vivienda, asciende a 753, de las cuales: arrendamiento para jóvenes 148, arrendamiento general 415, VPPA opción a compra 61, VPPA opción a compra para jóvenes 41, VPORE 16, VPPB 36, VPPL 36.⁷

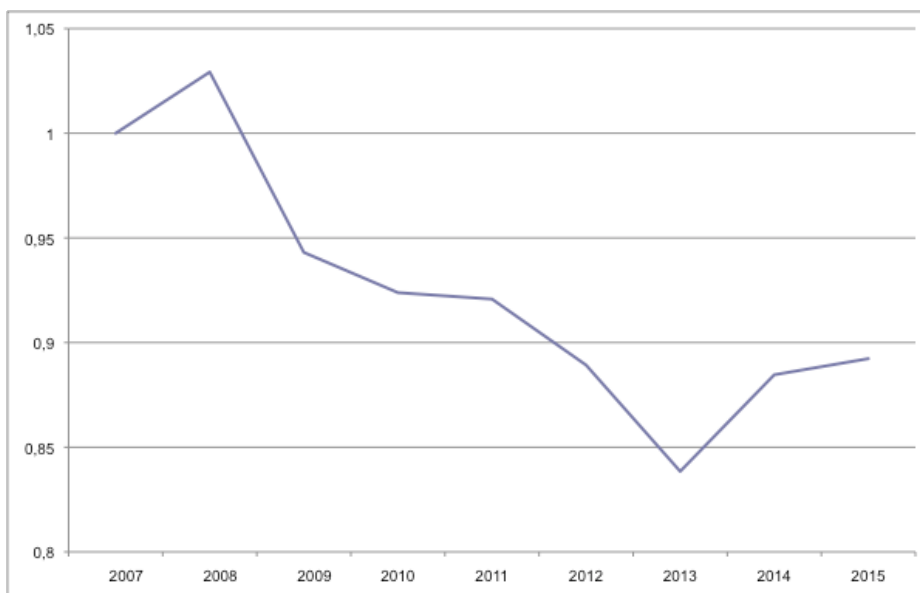
Pasamos ahora a analizar la realidad del acceso a la vivienda entre 2003 y 2015 para la población madrileña. En relación a la evolución de la situación general del acceso a la vivienda en Madrid en el periodo de estudio, se considera prestar atención a los precios del alquiler y de venta de vivienda nueva y de segunda mano. Esto nos permite observar en una primera aproximación el grado de dificultad de la población para acceder a la vivienda en sus diferentes formas.

La renta media de la vivienda en alquiler en Madrid ha sufrido una evolución desde el año 2007 (no existen datos anteriores en el Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid) que marca una reducción pronunciada entre los años 2008 y 2013, muy probablemente vinculada a la crisis económica del país y a las políticas macroeconómicas implementadas. Desde 2013 a 2015 la renta media de alquiler en la ciudad vuelve a aumentar, todavía sin recuperar los niveles del año 2007. En la siguiente figura se puede observar la evolución.

⁶ Memoria de gestión 2014. Empresa municipal de vivienda y suelo

⁷ Memoria de gestión 2015. Empresa municipal de vivienda y suelo

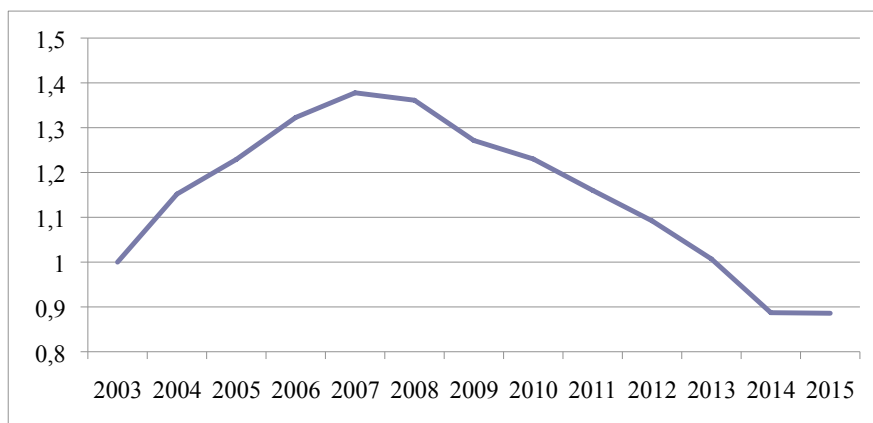
Figura 2. Evolución de la renta media de vivienda en alquiler en Madrid (Números índice 2007=1)



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid

El precio medio de la vivienda de segunda mano tiene un periodo inicial de aumento significativo, muy probablemente asociado a la considerada burbuja inmobiliaria que se desarrolló durante dichos años. El año de precio máximo es 2007, y a partir de ese momento el precio comienza a descender de manera paulatina (a menor tasa que el aumento anterior de 2003-2007) hasta llegar al final del periodo por debajo del precio de 2003. En la siguiente figura se puede observar claramente la evolución.

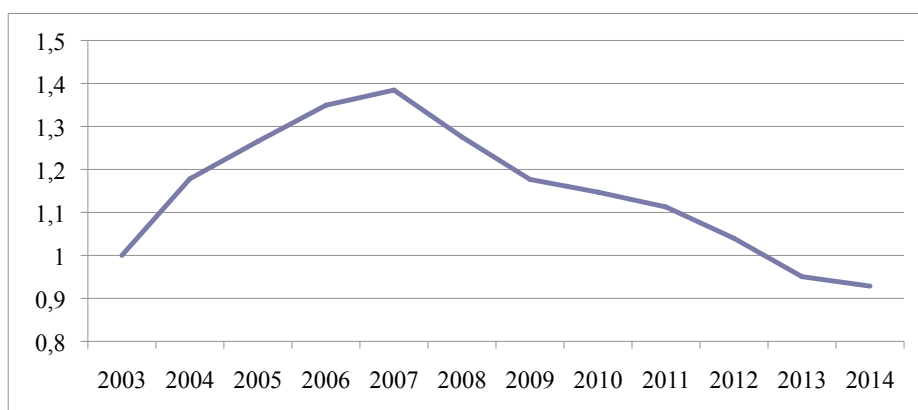
Figura 3. Evolución del precio de la vivienda de segunda mano (Números índice 2003=1)



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid

El precio de la vivienda nueva en Madrid durante el periodo estudiado tiene una comportamiento similar al de la vivienda de segunda mano, con un ascenso entre 2003 y 2007 a un ritmo similar al de segunda mano, y con una reducción posterior no muy acusada. El precio al final del periodo (2014) no es mucho menor que al principio. De hecho, solamente 2013 y 2014 se encuentran por debajo del precio de 2003. Se puede observar la evolución en la siguiente figura.

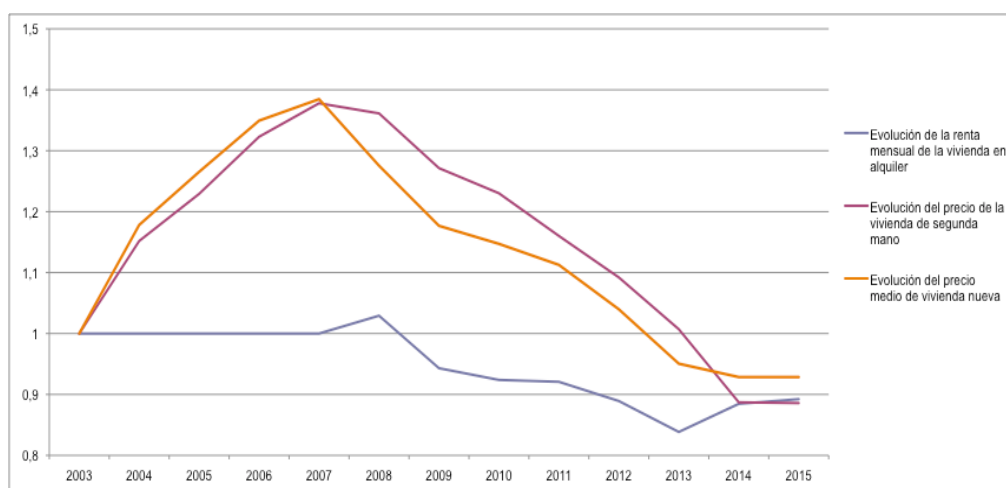
Figura 4. Evolución del precio de la vivienda nueva (Números índice 2003=1)



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid

Para facilitar la comparación de las evoluciones de los precios de acceso a la vivienda en Madrid en el periodo 2003-2015 se ha realizado la siguiente Figura, que reúne la información de las figuras anteriores. Hasta donde se puede analizar comparativamente (que no haya datos sobre renta media de alquiler anteriores a 2007 lo dificulta) se puede decir que a partir del año 2007, coincidiendo con el final de la denominada burbuja inmobiliaria y las primeras fases de la crisis económica, los precios comienzan su trayectoria descendente. En el caso del alquiler, durante la última parte del periodo (a partir de 2013) asciende sin recuperar el nivel de 2003. En todos los casos el precio final es inferior al inicial, siendo el alquiler el que llega a descender más.

Figura 5. Evolución de los precios de acceso a la vivienda en Madrid (Números índice 2003=1)



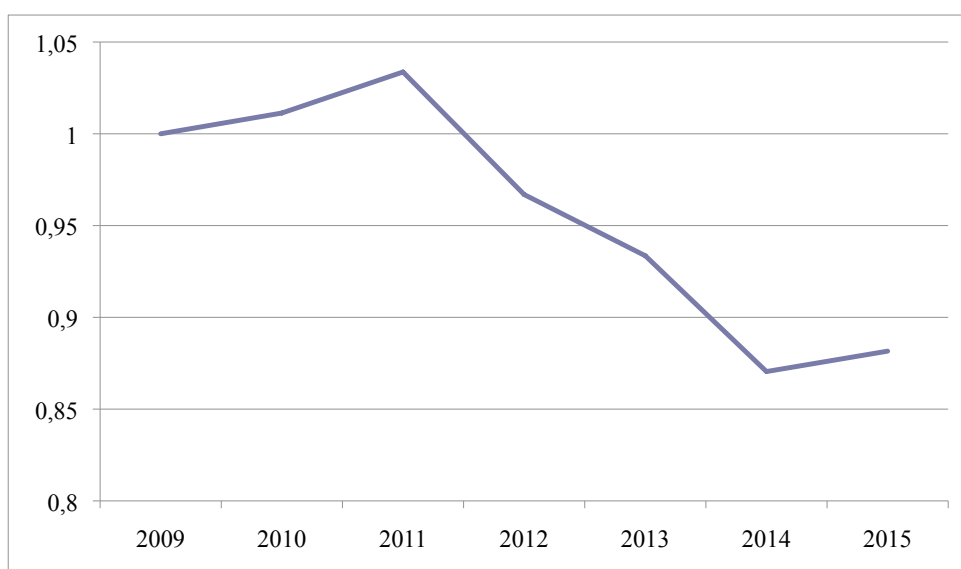
Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid

Por otra parte, se consideran algunos indicadores que podrían completar el análisis del acceso a la vivienda. En estos casos se tratan de indicadores relativos a cuestiones sociales y económicas de la población. Aquí nos podemos encontrar con que el mercado de la vivienda ha experimentado una reducción de precios generalizada durante el periodo de estudio y las condiciones de vida han, o bien empeorado, o bien mejorado, o se han mantenido a un nivel constante. Para discernir cuál

es el caso en la ciudad de Madrid en 2003-2015 acudimos a los siguientes indicadores.

En primer lugar nos detenemos a analizar la renta anual media por hogar en la ciudad. Desgraciadamente no existen datos en el Banco de datos del ayuntamiento anteriores a 2009, que es uno de los años del inicio de la crisis económica. En cualquier caso, con los datos disponibles, se observa un descenso de la renta media por hogar en términos generales. Al final del periodo el hogar medio dispone de un 88% de la renta que tenía en 2009. Se puede observar la evolución en la figura.

Figura 6. Evolución de la renta anual media por hogar en Madrid (Números índice 2009=1)



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid

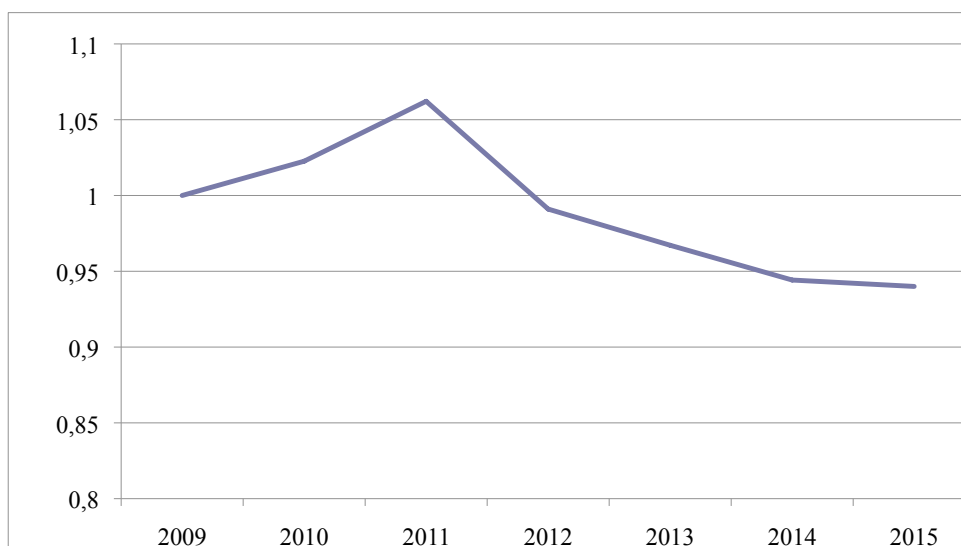
Si nos fijamos más concretamente en la renta anual media por unidad de consumo, mientras que la evolución es muy parecida, la renta final media disponible en el periodo es un poco superior al caso anterior: el 94% de 2009. Se puede observar en la siguiente figura 6.

El estudio de las rentas anuales medias no nos permite discriminar la información de las clases de la sociedad con menor poder adquisitivo o con mayores problemas de condiciones materiales de vida. Para poder

conocer mejor la situación de estas clases, y poder analizar su situación respecto a la evolución del acceso a la vivienda, se analizan a continuación otros indicadores adicionales.

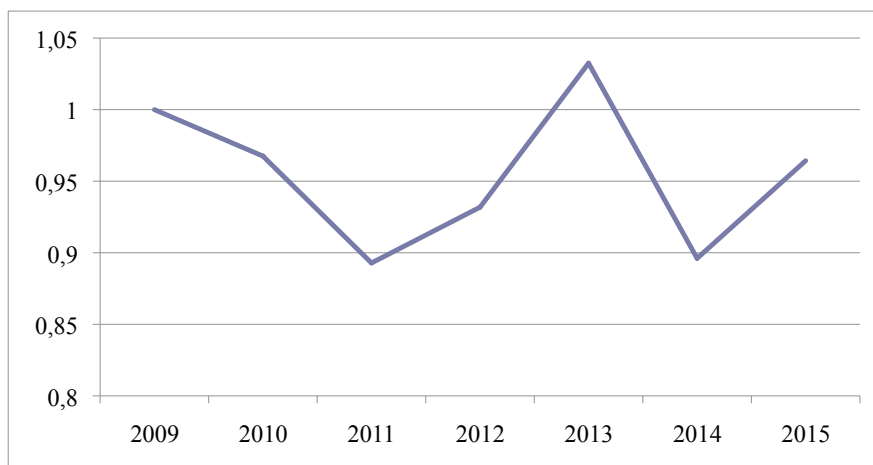
El riesgo de pobreza y exclusión social en Madrid disminuye ligeramente entre 2009 y 2015. Al final del periodo es el 96% del inicial.

Figura 7. Evolución de la renta anual media por unidad de consumo en Madrid (con alquiler imputado) (Números índice 2009=1)



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid

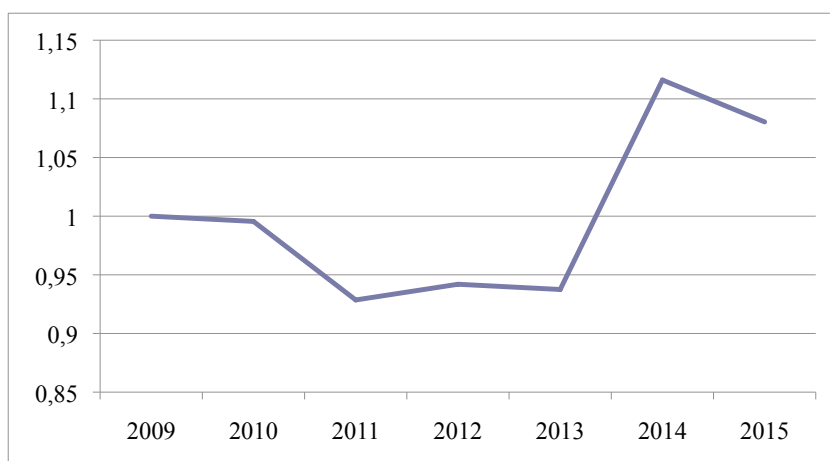
Figura 8. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social en Madrid (Números índice 2009=1)



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid

Si nos fijamos únicamente en la parte de pobreza del indicador (imputando el coste del alquiler), nos encontramos que en este caso el riesgo al final del periodo es un 0,8% superior al inicial. Es decir, la situación de la población es peor. Se puede observar en la figura siguiente.

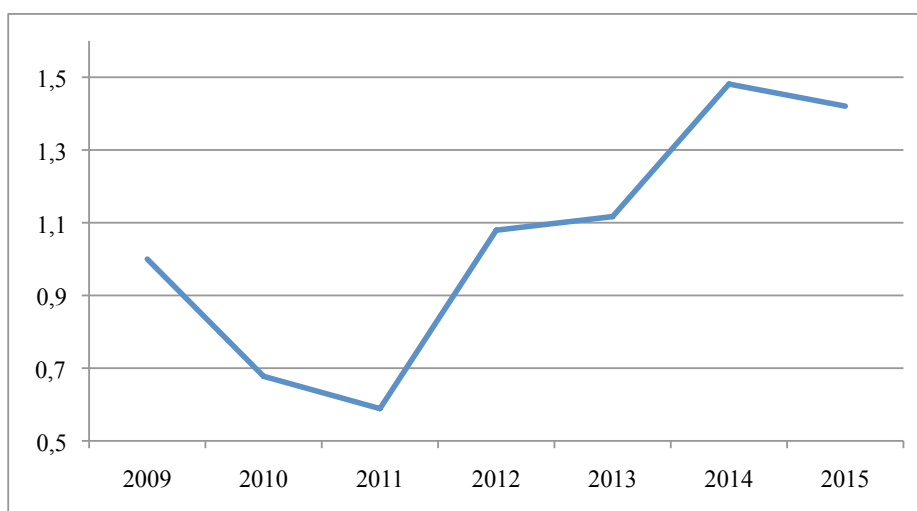
Figura 9. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza en Madrid (con alquiler imputado) (Números índice 2009=1)



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid

En el caso más extremo, es decir, en el que las carencias materiales se encuentran en al menos cuatro apartados del decil más desfavorecido de la población, el resultado es incluso peor. A pesar de que al principio disminuye, en conjunto la situación empeora un 42% en todo el periodo 2009-2015. En la figura siguiente se puede observar.

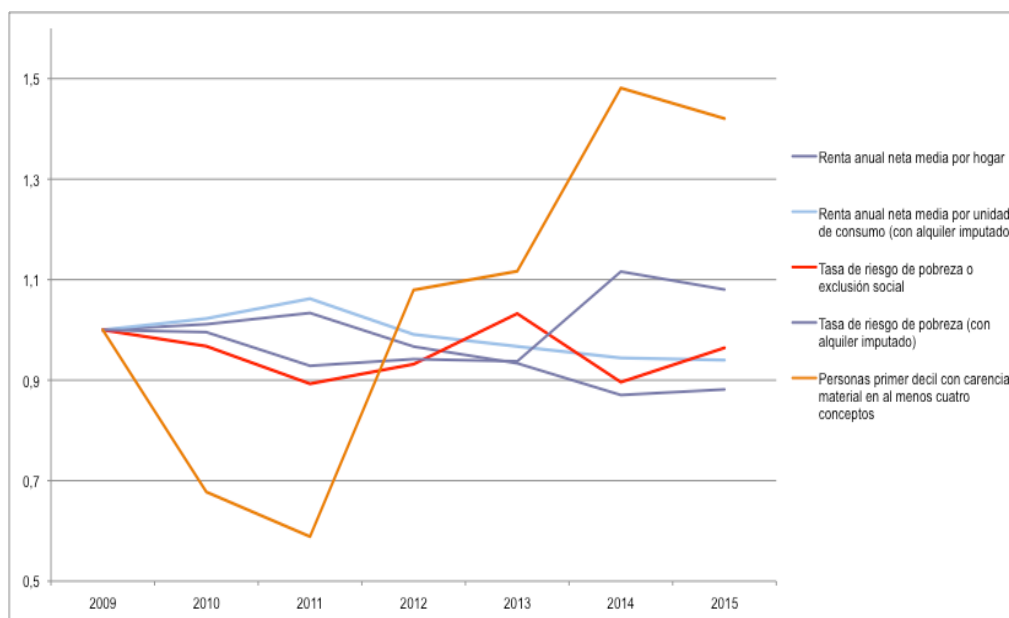
Figura 10. Evolución del número de personas del primer decil con carencia material en al menos cuatro conceptos en Madrid (Números índice 2009=1)



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid

Por lo tanto, lo que nos encontramos en términos sociales en la ciudad durante el periodo justamente posterior al inicio de la crisis económica (2009-2015) es que la renta media disponible disminuye, el riesgo de pobreza y exclusión social aumenta, y las carencias materiales para los estratos más desfavorecidos también crecen. Esto significa, en relación con las hipótesis presentadas anteriormente, que la situación social ha empeorado tanto para la media de la población como para las clases más populares. En la siguiente figura se han agrupado las evoluciones de los indicadores sociales estudiados anteriormente.

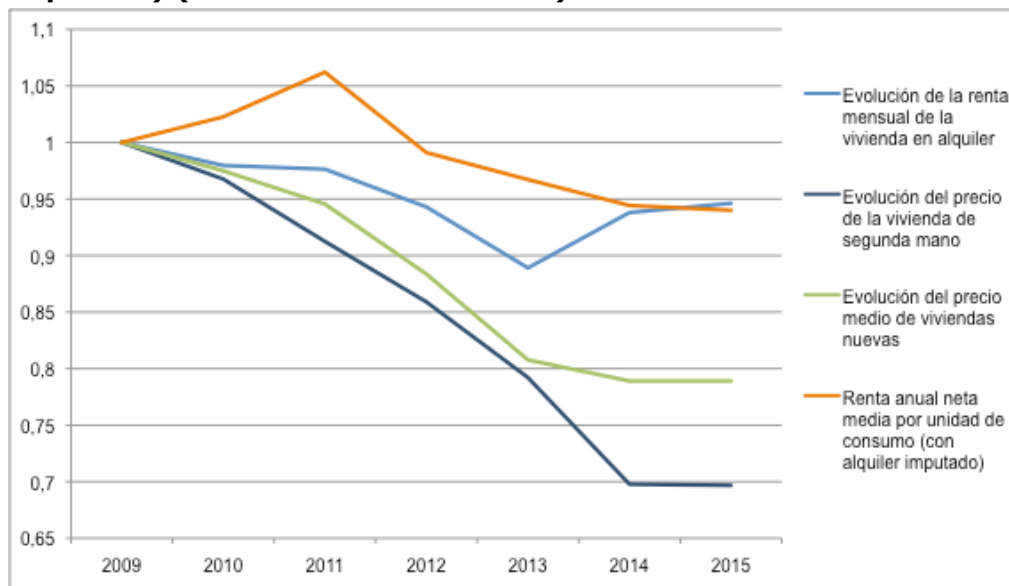
Figura 11. Evolución de renta y riesgo de pobreza y exclusión social en Madrid (Números índice 2009=1)



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid

A continuación pasamos a analizar la comparativa entre la evolución de los precios de acceso a la vivienda en sus diferentes formas y la evolución de la renta anual media por unidad de consumo, para conocer sus trayectorias relativas. En este caso, se han dispuesto los datos y calculado las tasas de evolución con el origen común en 2009, que es el año en el que todas las variables tienen entrada disponible del Bando de datos. De esta manera se puede observar que la evolución general desde 2009 es decreciente tanto en precios de vivienda como en renta por unidad de consumo. También se observa que desde 2009 las tasas que menos decrecen son las de renta por unidad de consumo y precio de alquiler de vivienda, mientras que la venta de vivienda nueva y, sobre todo, segunda mano tienen tasas de reducción mayores. Se puede observar en la siguiente figura.

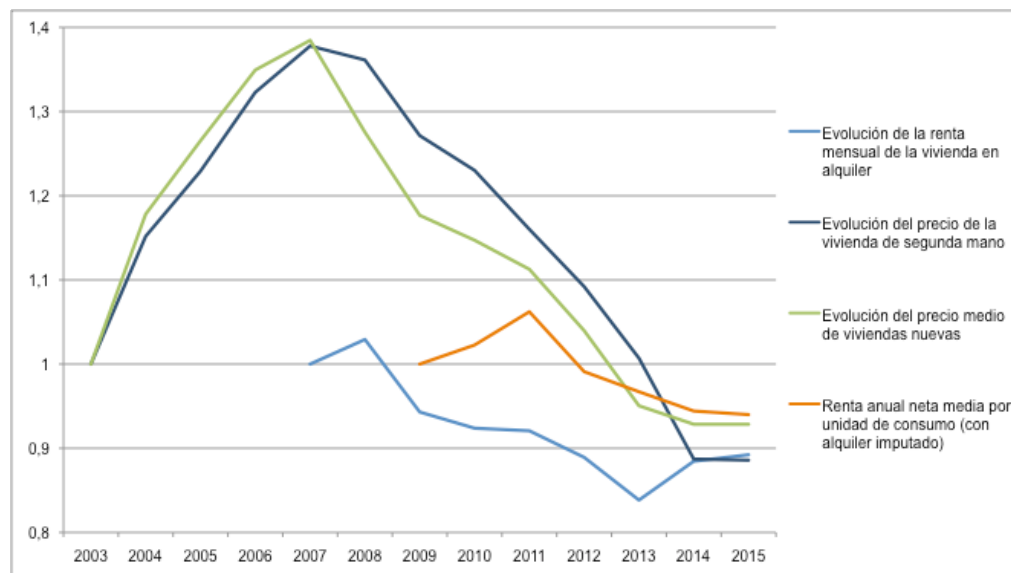
Figura 12. Evolución del precio de acceso a la vivienda y de la renta anual media por unidad de consumo (con alquiler imputado) (Números índice 2009=1)



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid

La anterior comparativa nos da una idea de la situación a partir de 2009. Sin embargo, como se ha observado al principio, la evolución de los precios de acceso a la vivienda no tuvo un comportamiento homogéneo entre 2003 y 2015. Entre 2003 y 2007 hubo un incremento significativo y posteriormente descendió ligeramente por debajo del punto inicial. En el otro lado de la ecuación, y con la poca información de la que se dispone, se puede inferir que el crecimiento de la renta media por unidad de consumo no siguió un patrón similar, fundamentalmente entre 2003 y 2007. Según el Instituto Nacional de Estadística, la renta media en la Comunidad de Madrid entre los años 2004 y 2007 aumentó el 15%, mientras que con los datos anteriores de precio de venta de vivienda del Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid, la vivienda nueva aumentó un 17,5% y la de segunda mano un 19,6%. Es decir, para la media de la sociedad el acceso a la vivienda se volvió más difícil. En la siguiente figura se observan las trayectorias de las evoluciones de precio de acceso a la vivienda y renta media por unidad de consumo según los datos disponibles del Banco de datos del ayuntamiento.

Figura 13. Evolución del precio de acceso a la vivienda (Números índice 2003=1) y de la renta anual media por unidad de consumo (con alquiler imputado) (Números índice 2009=1)



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid

Se ofrece un análisis más detallado sobre la relación entre el precio de la vivienda y las capas de la sociedad con menos renta en el apartado 2.4 del documento.

2.3 Análisis de la distribución espacial de la vivienda pública

Para analizar la distribución espacial de la vivienda pública conviene establecer en primera instancia los conceptos generales en materia de vivienda protegida que se ha ido desarrollando en España en base a las políticas públicas y su legislación.

El concepto de protección oficial referido a la vivienda parte de la pretensión de dar salida a una demanda social de un bien básico que claramente conviene desvincular de la operativa del mercado libre que obviamente lo considera como una actividad económica y lucrativa más allá de los derechos reconocidos a una vivienda digna y a la función social de la propiedad que consagra la Constitución.

Esta demanda social se podría diversificar en dos tipos de necesidades a las que se pretende dar salida.

Por un lado aparece un gran conjunto de personas a las que sus circunstancias económicas les permiten acceder a una hipoteca, o bien disponen de una solvencia económica suficiente como para acceder a los créditos necesarios para adquirir una vivienda, pero no les es posible acceder a los precios del mercado libre inmobiliario.

Por el otro aparece un grupo mucho más heterogéneo amplio y poco estudiado que demanda un acceso a la vivienda con mucha más asistencia y a las que sólo se puede satisfacer a base de alquileres protegidos.

Para el primer grupo de demanda la legislación de protección oficial ha sido una oportunidad muy efectiva de acceso a la vivienda, como un verdadero primer paso intermedio al acceso al mercado libre al beneficiarse de la posibilidad de descalificación de su inmueble al cabo de los quince años de vigencia establecidos. La construcción de esta vivienda de protección ha estado tanto en manos de la iniciativa privada como de la pública como consecuencia de la aplicación de las reservas mínimas establecidas en la legislación urbanística (50% de las viviendas edificables; determinación estructurante de la *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*) y en los planes urbanísticos municipales de desarrollo (Planes parciales programados; UZI i UZP del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid; 1997).

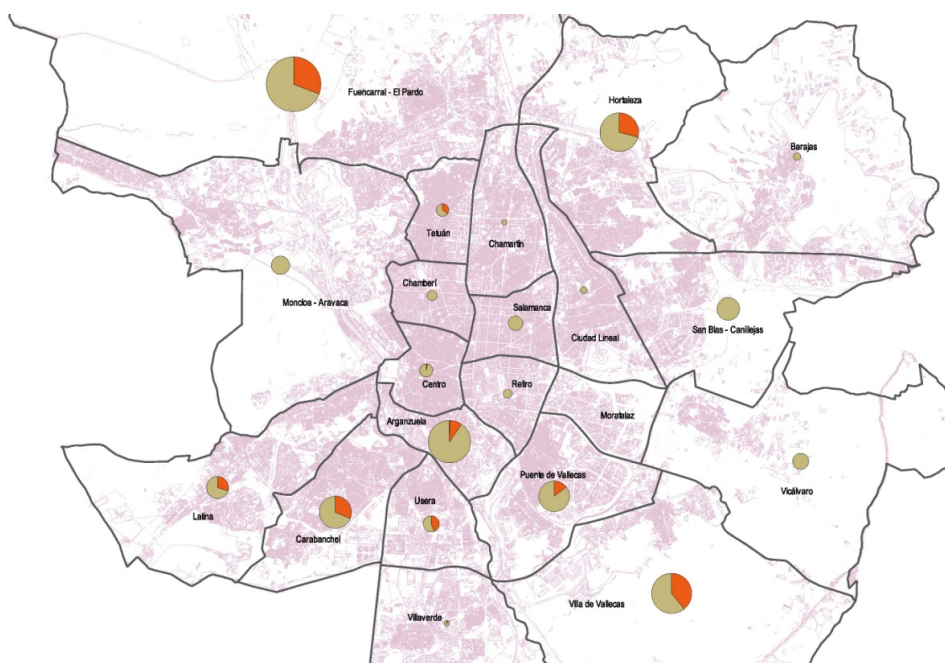
Para el segundo grupo, el más necesitado al contener el colectivo de jóvenes, ancianos, parados o simplemente en riesgo de exclusión social, la aplicación de la legislación y los planes estatales, autonómicos o municipales no ha tenido el mismo resultado de efectividad. En este caso la única alternativa eficaz es la de disponer de un parque habitacional público de alquiler que en estos momentos y en etapas anteriores ha supuesto un porcentaje ínfimo y muy alejado de las necesidades reales.

La obtención del suelo destinado a vivienda protegida por parte de la administración pública en el desarrollo urbanístico viene determinada por la obligación de cesión del 10% como mínimo del aprovechamiento

urbanístico de las áreas en transformación. Esta disposición legislativa obligatoria podría haber supuesto la habilitación de verdaderas políticas públicas de asistencia social dirigidas a hacer viable y real el acceso a una vivienda digna para el conjunto de la ciudadanía, pero la tendencia a la venta del patrimonio en detrimento del alquiler asistido ha evaporizado paulatinamente la capacidad real de acción de las administraciones.

El panorama de la vivienda de protección el año 2004 según datos del Anuario estadístico del Ayuntamiento de Madrid presentaba la distribución espacial de las promociones de protección oficial que se expresa en el siguiente gráfico, en el que se distingue el volumen de licencias de viviendas por distritos durante el año (un total de 18.026 viviendas), con la distinción (segmento rojo) de las destinadas a protección oficial (un total de 5.577, contabilizando las de protección oficial y las destinadas a precio tasado). Cabe resaltar que el parque de viviendas de Madrid según el censo de 2001 era de un total de 1.378.873 unidades con lo que el crecimiento durante el año 2004 representa un 1'31% de incremento.

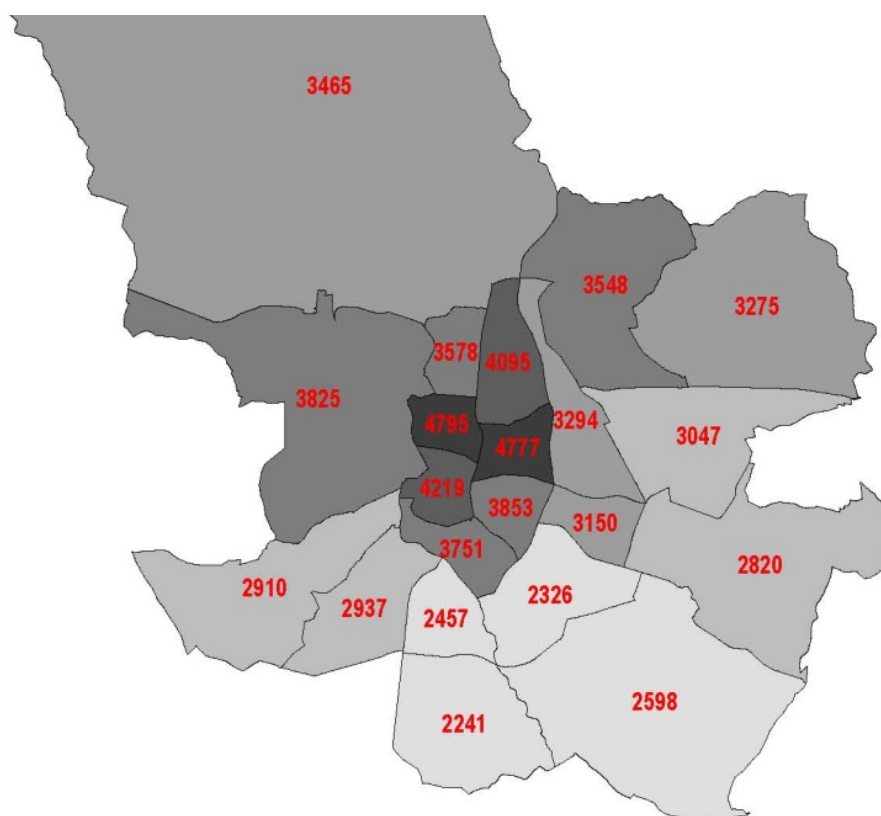
Figura 14. Distribución espacial de las promociones de protección oficial 2004



Fuente: Anuario estadístico del Ayuntamiento de Madrid; 2004

Cabe destacar en este sentido que efectivamente las principales operaciones se sitúan en los distritos de Vallecas, Fuencarral-El pardo, Hortaleza y Carabanchel, al amparo de los distintos procesos de urbanización expansiva, en donde los precios medios de la vivienda oscilan entre los **2.598 €/m²** (Vallecas) y los **3.465 €/m²** (Fuencarral-El Pardo). Si tenemos en cuenta que el precio máximo de la Vivienda con Protección Pública Básica está alrededor de los **1.450 €/m²** (1.474'07 €/m² en la actualidad) y que representan en su conjunto un 30'94% del total promovido durante el año 2004, parece evidente que esta limitación habrá incidido sensiblemente a moderar el alza de los precios de la vivienda libre.

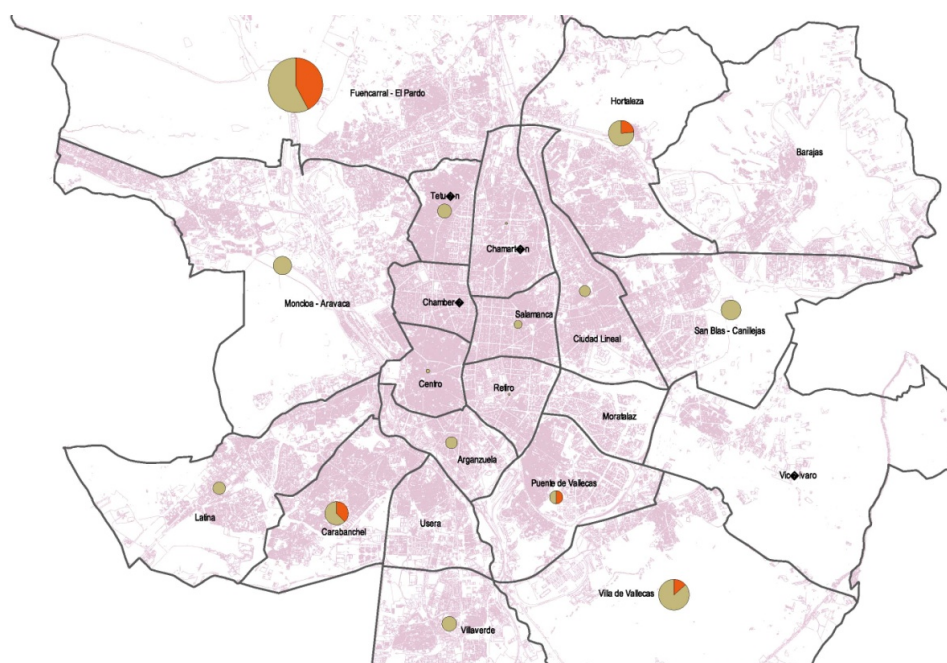
Figura 15. Distribución por distritos de los precios medios de la vivienda 2004



Fuente: elaboración propia con datos del Anuario estadístico del Ayuntamiento de Madrid; 2004

Con posterioridad a los años de profunda crisis financiera traducida en una todavía más intensa crisis social el panorama inmobiliario cambia radicalmente el año 2014 (véase figura siguiente). El total de licencias concedidas era de 3.416 unidades, de las cuales 1.485 estaban destinadas a algún régimen de protección oficial. El incremento del parque inmobiliario habitacional respecto el censo de 2011 se había reducido al 0'25%, una tasa más de cinco veces inferior a la de 2004. La proporción de la vivienda protegida aumentaba hasta el 43'47% pero con un volumen global mucho menor y con una situación muy concentrada en Fuencarral-El Pardo.

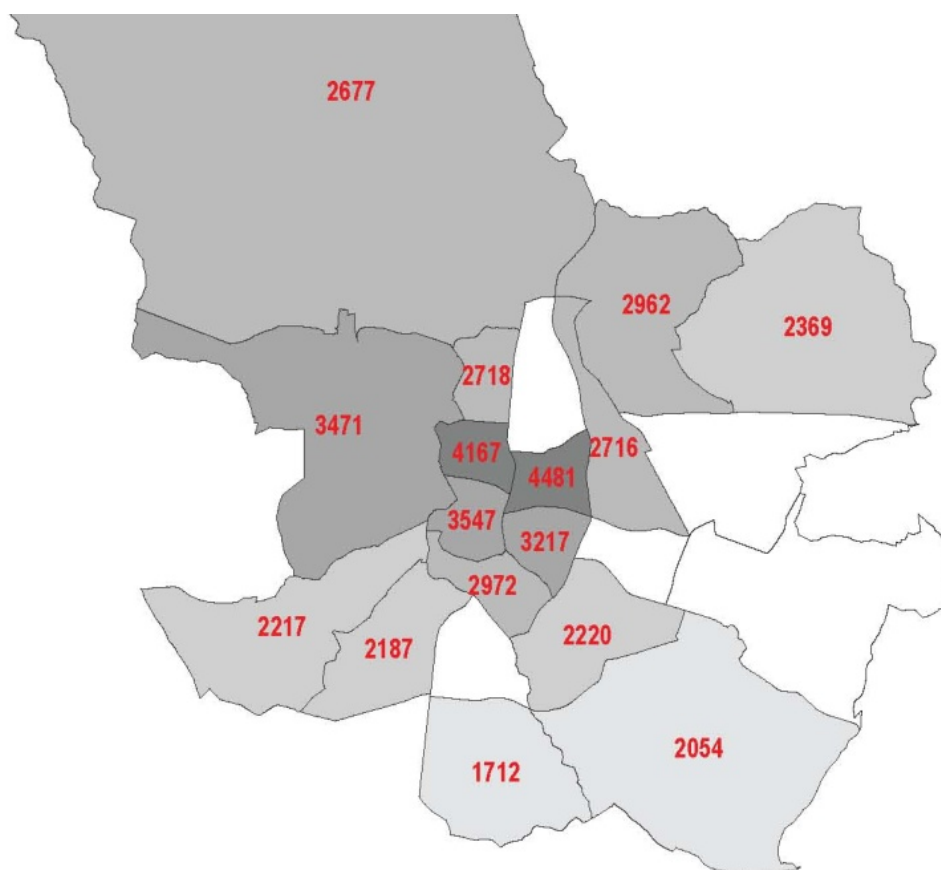
Figura 16. Distribución espacial de las promociones de protección oficial 2014



Fuente: Anuario estadístico del Ayuntamiento de Madrid; 2014

Por otro lado los precios medios de la vivienda se habían reducido en torno a un 20-25% sin que se disminuyeran los módulos de protección oficial. Se estaba por tanto en una fase de estancamiento del crecimiento en contraposición al aumento de la demanda de los grupos sociales en riesgo de exclusión social o simplemente con muchas dificultades de acceso a la vivienda.

Figura 17. Distribución por distritos de los precios medios de la vivienda 2014



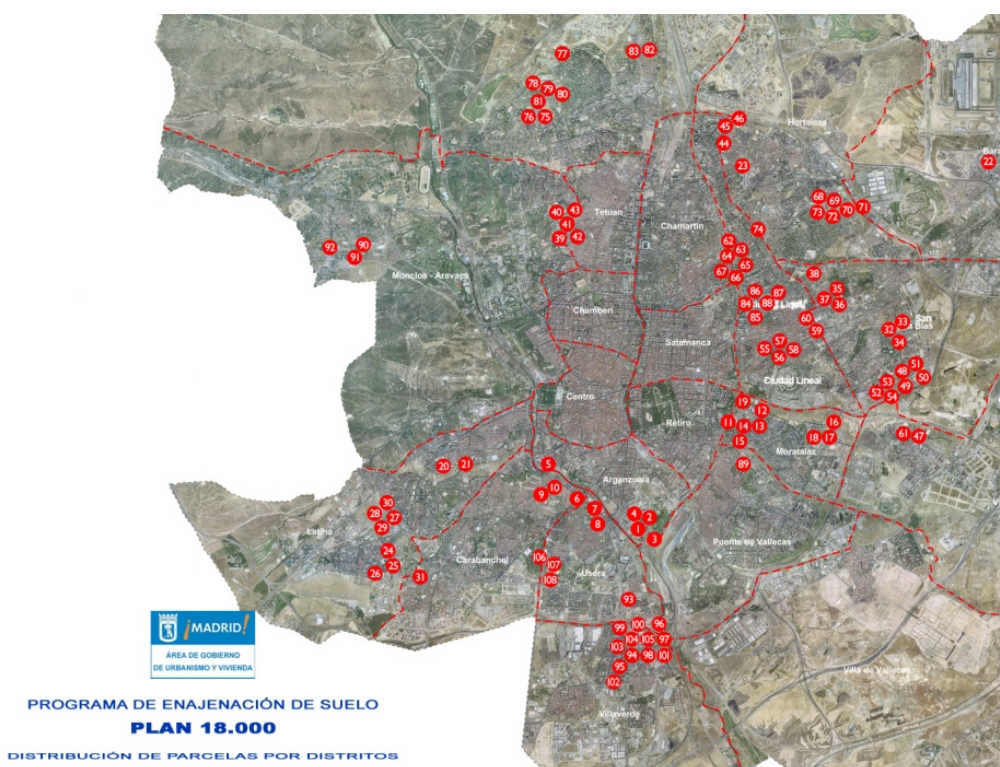
Fuente: elaboración propia con datos del Anuario estadístico del Ayuntamiento de Madrid; 2014

En medio de este escenario de grandes dificultades el Ayuntamiento de Madrid y su empresa de gestión y promoción de vivienda (EMVS) iniciaron un camino de enajenación de sus activos con diversas operaciones que representaron una drástica disminución de la operatividad administrativa de cara a poder resolver los problemas de acceso a la vivienda especialmente del segundo grupo relatado anteriormente.

Por un lado se activa la venta de suelo a los propietarios superficiarios del Plan 18.000, con lo que hasta un total de 10.000 titulares, que

afectan a 8.559 familias residentes (datos del propio Ayuntamiento de Madrid en el momento de su lanzamiento), pueden beneficiarse de esta compra que supone la descalificación definitiva del suelo como vinculado a la protección oficial y que como consecuencia disminuye la capacidad operativa de influir en el precio de la vivienda.

Figura 18. Distribución de parcelas por distritos. Plan 18.000



Fuente: Ayuntamiento de Madrid

Esta iniciativa va dirigida precisamente al primer grupo de demandantes y les permite completar el paso definitivo de viviendas calificadas que recibieron las ayudas correspondientes en el momento de su promoción, a vivienda abierta al mercado libre. Se pierde de esta manera un activo público que hubiera permitido un cierto control de la especulación a través de los precios inmobiliarios.

Otra de las iniciativas polémicas en relación a la vivienda pública se encuentra en la venta de hasta 1.860 viviendas de la EMVS (a la que se incluyen 1.797 plazas de garaje y 1.569 trasteros) a sociedades y fondos especulativos con unos precios muy por debajo incluso de los

módulos oficiales y que afectaban principalmente a alquileres con familias en condiciones difíciles o perfiles próximos a la exclusión social. Los inmuebles afectados, situados básicamente en la zona sur de Madrid y por tanto en entornos socialmente vulnerables, se distribuyeron territorialmente de la siguiente forma:

Puente de Vallecas 175 viviendas

Carabanchel 208 viviendas

Villaverde 537 viviendas

Barajas 297 viviendas

Villa de Vallecas 560 viviendas

Resto... 382 viviendas

La venta de estos activos no supuso tampoco la disminución efectiva de la deuda de la propia EMVS por los bajos valores a los que estaban dispuestos a llegar las sociedades compradoras con lo cual la oportunidad con relación al interés público al que están obligadas las acciones de las administraciones quedaba absolutamente desdibujada y era, en definitiva, injustificable.

A esto hay que añadirle los efectos reales de esta venta con relación a los inquilinos, ya que según un informe del Ministerio de Hacienda al que tuvo acceso el diario El País en 2015, un 60% de los desahucios entre febrero y junio de ese mismo año producidos en Madrid se localizaban en viviendas vendidas por la administración municipal (*El País Madrid*, 16/06/2015)⁸.

A estas iniciativas vinculadas a la administración local hay que añadir las relativas a la empresa pública de la Comunidad de Madrid, IVIMA (Instituto de la Vivienda de Madrid), heredero del gran parque de viviendas derivadas de las iniciativas de la etapa franquista y del suelo de diversos organismos estatales de infraestructuras y del ejército. En este sentido resulta destacable durante el 2013 y en el marco del llamado *Plan de Optimización Patrimonial de la Comunidad de Madrid*, la venta de casi 3.000 viviendas a un fondo de inversión procedentes en su mayoría de su *Plan de Alquiler Joven* (1.380 dentro del TM de Madrid).

⁸ https://elpais.com/ccaa/2015/06/16/madrid/1434486934_343813.html

Esta renuncia en general a ejercer una verdadera política de intervención con respecto al problema de acceso a la vivienda resulta especialmente grave en el caso de Madrid con un creciente problema de desigualdad que la sitúa como una de las más socialmente segregadas de Europa en términos de estratificación espacial.

La distribución espacial de la vivienda

El objetivo del trabajo es ubicar, sobre cartografía geo-referenciada, todas las promociones de vivienda protegida de EMVS (Empresa Municipal de Vivienda y Suelo) entre los años 2003 y 2016.

A. INFORMACIÓN

La información se extrae de los anuarios de EMVS. Dichas memorias contienen, año a año, las promociones de vivienda protegida. En la mayoría de los casos se distingue por:

- Promociones terminadas (en algunos casos se distingue entre venta y alquiler)
- Promociones en construcción
- Promociones adjudicadas o en tramitación

Los cuadros anuales de las promociones aparecen con los siguientes datos:

- Régimen
- Nombre de la promoción
- Nº de viviendas
- Distrito

En algunos casos también incluyen:

- Empresa constructora
- Fecha inicio o adjudicación
- Fecha entrega
- Presupuesto

B. LOCALIZACIÓN

En ningún caso las promociones aparecen con la dirección postal en los anuarios de los que se obtiene la información. El primer paso para ubicar

las promociones ha sido la búsqueda exhaustiva en internet de la dirección de cada una de las promociones a partir de su nomenclatura genérica. Las webs más usadas para localizar las promociones son las siguientes:

- www.emvs.es
- www-2.munimadrid.es/urbanismo_inter/visualizador/index_inter.jsp
- www.nuevosvecinos.com
- www.paudevallecas.org/index.php/mapas-pau (en el caso de Vallecas Ensanche)

C. INTRODUCCIÓN DE DATOS

Una vez localizada la promoción se procede a la introducción de los datos relevantes en un Excel. Los datos introducidos son los siguientes:

- Año documento
- Venta o alquiler
- Régimen
- Nombre promoción
- Nº viviendas
- Distrito
- Dirección postal
- Adjudicación (en el caso que se sepa)
- Finalización (en el caso que se sepa)
- Observaciones

D. GENERACIÓN DE MAPA ONLINE

En paralelo a la introducción de los datos en el formato Excel (.xls) se ha generado el mapa de situación de las promociones. Para generar este mapa se ha usado la aplicación de Google "**My Maps**".

Dicha aplicación permite la introducción de datos de forma geo-referenciada, en base a mapas de Google, y posterior consulta de la información por todos aquellos que tengan acceso o enlace de compartición.

Debido a la gran cantidad de capas que requiere el trabajo se han creado dos mapas separados:

- PROMOCIONES 2003-2009
- PROMOCIONES 2010-2016

Cada uno de los mapas se ha dividido en capas para filtrar mejor las promociones. Dichas capas están clasificadas según año de entrega de la promoción (año de anuario EMVS). En aquellos casos que se dispone de la información también se divide la capa entre alquiler y venta.

El sistema para introducir las promociones en dichos mapas parte de la dirección postal. Una vez localizada la promoción, se incorpora en la capa perteneciente con los siguientes datos:

- Título: nombre de la promoción
- Descripción: dirección postal
- Viviendas
- Adjudicación
- Finalización

E. EXPORTACIÓN

Una vez introducidos los datos, la aplicación permite visualizar en forma de puntos, todas las promociones sobre base de múltiples mapas de Google. Seleccionando el punto de interés se despliega cuadro con los datos de cada promoción.

Aparte de la consulta online la aplicación permite exportar las capas a archivos tipo KML. KML es un lenguaje de marcado basado en XML para representar datos geográficos en tres dimensiones. Un fichero KML especifica una característica (marcas de lugares, imágenes, polígonos, modelos 3D, descripciones textuales, etc.) para Google Earth o cualquier otro software que implemente KML.

Una vez exportado el fichero a KML es posible convertir los ficheros a SHP (shapefile) a través de un software para Sistemas de Información Geográfica (GIS). Un shapefile es un formato vectorial de almacenamiento digital donde se guarda la localización de los elementos geográficos y los atributos asociados a ellos.

Una vez se obtiene los archivos SHP es posible manipular y generar mapas editables con toda la información georeferenciada. Dicha información se puede cruzar con otros archivos a través de software GIS y también con software CAD tipo Autocad o Microstation.

F. ENLACE DE VISUALIZACIÓN

PROMOCIONES 2003-2009

<https://drive.google.com/open?id=1g8Lr2-F2rcYN1IOOmJwGg9cWrOvjbAii&usp=sharing>

PROMOCIONES 2010-2016

https://drive.google.com/open?id=1zT8_S2U6z73B5ZQP-Ug8fCb2uvimPaL7&usp=sharing

2.4. Análisis de la distribución de vivienda pública por renta familiar

Para conocer en detalle la **distribución de vivienda pública en función de la renta familiar**, además de revisar las condiciones y la metodología de acceso y adjudicación de las viviendas en sus diferentes modalidades y promociones, se estudiarán los datos de renta de las familias finalmente beneficiadas de las mismas.

Se aprovechará para ordenar las bases de datos que se vayan construyendo durante el proceso de estudio, haciendo de la visualización de datos una parte central de la metodología. Se trata de buscar la trazabilidad de las políticas públicas en materia de vivienda, para poder elaborar después un listado de índices correctores, que permita una fácil lectura y comprensión. De esta manera se conseguirá describir y representar visualmente la evolución de los datos de dicha distribución a lo largo del periodo considerado (2003-2015).

Según el Reglamento de Adjudicación de Viviendas con Protección Pública afectas al Plan Primera Vivienda a aplicar por la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A., aprobado por el Ayuntamiento Pleno en sesión ordinaria de fecha 28 de abril de 2005, el baremo para viviendas en régimen de alquiler era el siguiente:

1. Circunstancias personales del solicitante:
 - 1.1. Ser solicitante menor de 35 años: 12 puntos

1.2. Residencia del solicitante en el municipio de Madrid:

- Empadronado entre 2 a 6 años: 1 punto
- Empadronado entre 7 a 9 años: 3 puntos
- Empadronado entre 10 a 14 años: 5 puntos
- Empadronado más de 15 años: 10 puntos

2. Circunstancias socioeconómicas de la unidad convivencial:

2.1. Cabeza de familia con cargas familiares no compartidas referidas a hijos menores de 18 años: 5 puntos

2.2. Ser víctima de violencia doméstica en los dos últimos años: 5 puntos

2.3. Minusvalía igual o mayor del 65 por 100: 8 puntos

3. Necesidad de vivienda del solicitante:

3.1. Habitar una vivienda en alquiler con una renta superior al 40 por 100 de los ingresos familiares: 8 puntos

3.2. Residir en domicilio paterno: 10 puntos

3.3. Haber perdido en los dos últimos años el uso de la vivienda, que constituía el domicilio habitual del solicitante, a consecuencia de desaparición de la vivienda por operaciones urbanísticas promovidas por la EMVS, o ruina acreditada mediante resolución judicial o administrativa firme: 20 puntos

Si nos detenemos a analizar el peso relativo de las condiciones de renta de las personas que potencialmente eran más vulnerables, según este reglamento para el caso del **arrendamiento de vivienda**, el único indicador era el 3.1, que no discriminaba según ingresos de la unidad familiar. Esto conllevaba la problemática de que el efecto redistributivo no estaba contemplado por el Programa Municipal. En cualquier caso, el peso relativo de este indicador respecto al total de puntuación potencial máxima era de 8 puntos frente al máximo posible de $12+10+18+28=68$ puntos (11,8%).

El baremo para las **viviendas en régimen de venta** era el siguiente:

1. Circunstancias personales del solicitante:

- 1.1. Ser solicitante menor de 35 años: 12 puntos
- 1.2. Solicitante de 35 a 45 años: 8 puntos
- 1.3. Solicitante de 46 o más años: 4 puntos
- 1.4. Residencia del solicitante en el municipio de Madrid:
 - Empadronado entre 3 a 6 años: 1 puntos
 - Empadronado entre 7 a 9 años: 3 puntos
 - Empadronado entre 10 a 14 años: 5 puntos
 - Empadronado más de 15 años: 10 puntos
2. Circunstancias socioeconómicas de la unidad convivencial:
 - 2.1. Composición familiar:
 - Unidad de 2 miembros: 2 puntos
 - Unidad de 3 miembros: 3 puntos
 - Unidad de 4 miembros: 4 puntos
 - Unidad de 5 o más miembros: 5 puntos
 - 2.2. Familias numerosas: 5 puntos
 - 2.3. Ascendientes mayores de 65 años a cargo de la unidad convivencial, empadronados con el solicitante y reflejados en la declaración del IRPF: 5 puntos
 - 2.4. Cabeza de familia con cargas familiares no compartidas referidas a hijos menores de 18 años: 5 puntos
 - 2.5. Ser víctima de violencia doméstica en los dos últimos años: 5 puntos
 - 2.6. Minusvalía igual o mayor del 65 por 100: 8 puntos
 - 2.7. Haber tenido ingresos familiares, en el último ejercicio fiscal vencido, entre 1,5 a 3 veces el SMI o indicador de renta que lo sustituya: 5 puntos
 - 2.8. Ser titular de cuenta ahorro vivienda, reflejada en el IRPF, con un saldo de 12.000 euros a la fecha de inscripción en el RPS: 5 puntos
3. Necesidad de vivienda del solicitante:
 - 3.1. Haber perdido en los dos últimos años el uso de la vivienda, que constituía el domicilio habitual del solicitante, a consecuencia de desaparición de la vivienda por operaciones urbanísticas promovidas

por la EMVS, o ruina acreditada mediante resolución judicial o administrativa firme: 20 puntos

Si nos detenemos a analizar el peso relativo de las condiciones de renta de las personas que potencialmente eran más vulnerables, según este reglamento para el caso de la **venta de vivienda**, los indicadores relacionados eran el 2.7 y el 2.8. Mientras que el 2.7 tenía un efecto redistributivo, el 2.8 sin embargo no lo tenía. Esto conllevaba la problemática de que el efecto redistributivo contemplado por el Programa Municipal era muy débil. El peso relativo de este indicador respecto al total de puntuación potencial máxima era de 5 puntos frente al máximo posible de $12+10+5+5+5+5+5+8+5+20=80$ puntos (6,3%).

Según el REGLAMENTO DE ADJUDICACION DE VIVIENDAS afectas a los Programas Municipales de Vivienda a aplicar por la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A., aprobado por el Ayuntamiento Pleno en sesión ordinaria de fecha 30 de mayo de **2008**, el baremo a aplicar para la adjudicación del **Programa Municipal de Arrendamiento**, incluía tres apartados: residencia en la ciudad, circunstancias personales/familiares, y circunstancias económicas. El primero tenía en cuenta el número de años empadronada ininterrumpidamente, y concedía hasta 6 puntos en el caso de haber estado más de 15 años empadronada. El segundo se refería a situaciones tales como: familia monoparental, número de personas dependientes de la familia, haber sido víctima de violencia de género/doméstica, y ser familia numerosa, concediendo 5 puntos a cada una de ellas. Y el tercero establecía las siguientes puntuaciones para los ingresos familiares:

- Entre 0,75 y 1,5 veces el IPREM*: 5 PUNTOS
- Mayor de 1,5 y hasta 2,5 veces IPREM: 3 PUNTOS

(*) Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples o indicador que lo sustituya.

Si nos detenemos a analizar el peso relativo de las condiciones de renta de las personas que potencialmente eran más vulnerables, según este reglamento para el caso del **arrendamiento de vivienda**, el único indicador era el apartado 3, que discriminaba según ingresos de la unidad familiar. Por lo tanto en este reglamento el efecto redistributivo sí estaba contemplado por el Programa Municipal. En cualquier caso, el

peso relativo de este indicador respecto al total de puntuación potencial máxima era de 5 puntos frente al máximo posible de $6+20+5=31$ puntos (16,1%).

Para el caso de la adjudicación del **Programa Municipal de Venta**, este Reglamento, establecía los mismos tres apartados anteriores, en los que los dos primeros eran idénticos al caso del arrendamiento, mientras que el tercero era como se puede observar a continuación:

a) Para Viviendas con Protección Pública Básica, con Ingresos Familiares comprendidos:

- Entre 1,5 y 2 veces el IPREM*: 5 PUNTOS
- Mayor de 2 y hasta 2,5 veces IPREM: 3 PUNTOS
- Mayor de 2,5 veces IPREM: 2 PUNTOS

b) Para Viviendas con Protección Pública de Precio Limitado, con Ingresos familiares comprendidos:

- Entre 2,5 y 3 veces IPREM: 5 PUNTOS
- Mayor de 3 y hasta 3,5 veces IPREM: 3 PUNTOS
- Mayor de 3,5 veces IPREM: 2 PUNTOS

(*) Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples o indicador que lo sustituya.

Si nos detenemos a analizar el peso relativo de las condiciones de renta de las personas que potencialmente eran más vulnerables, según este reglamento para el caso de la **venta de vivienda**, el único indicador era este último apartado, que discriminaba según ingresos de la unidad familiar. Por lo tanto en este reglamento el efecto redistributivo sí estaba contemplado por el Programa Municipal. El peso relativo de este indicador respecto al total de puntuación potencial máxima era de 5 puntos frente al máximo posible de $6+20+5=31$ puntos (16,1%).

Según el reglamento de adjudicación de **viviendas con protección pública** afectas a los programas municipales de vivienda a aplicar por la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, Sociedad Anónima, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria celebrada el día 30 de octubre de **2012**, el baremo a aplicar para la adjudicación del programa municipal de arrendamiento era el siguiente:

1. Residencia

Estar empadronado en el municipio de Madrid de forma ininterrumpida e inmediatamente anterior a la fecha de inscripción:

- Entre 2 y 6 años: 2 puntos.
- Entre 7 y 9 años: 3 puntos.
- Entre 10 y 14 años: 4 puntos.
- Más de 15 años: 6 puntos.

2. Circunstancias personales/familiares

- Por cada miembro de la unidad familiar discapacitado con un grado superior al 65 por 100 o con grado III de gran dependencia (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia): 15 puntos.
- Familias numerosas: 15 puntos.
- Familia monoparental: 15 puntos.
- Ser víctima de violencia de género/doméstica: 15 puntos.

3. Circunstancias económicas

- Entre 0,75 y 1,5 veces el IPREM (*): 15 puntos.
- Mayor de 1,5 veces el IPREM (*): 10 puntos.

(*) Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples o indicador que lo sustituya.

Si nos detenemos a analizar el peso relativo de las condiciones de renta de las personas que potencialmente eran más vulnerables, según este reglamento para el caso del **arrendamiento de vivienda**, el único indicador era el apartado 3, que discriminaba según ingresos de la unidad familiar. Por lo tanto en este reglamento el efecto redistributivo sí estaba contemplado por el Programa Municipal. El peso relativo de este indicador respecto al total de puntuación potencial máxima era de 15 puntos frente al máximo posible de $6+60+15=81$ puntos (18,5%).

El baremo a aplicar para la adjudicación del programa municipal de venta era el siguiente:

1. Residencia

Estar empadronado en el municipio de Madrid de forma ininterrumpida e inmediatamente anterior a la fecha de inscripción:

- Entre 3 y 6 años: 2 puntos.
- Entre 7 y 9 años: 3 puntos.
- Entre 10 y 14 años: 4 puntos.
- Más de 15 años: 6 puntos.

2. Circunstancias personales/familiares

- Por cada miembro de la unidad familiar discapacitado con un grado superior al 65 por 100 o con grado III de gran dependencia (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia): 15 puntos.
- Familias numerosas: 15 puntos.
- Familia monoparental: 15 puntos.
- Ser víctima de violencia de género/doméstica: 15 puntos.

3. Circunstancias económicas

a) Para Viviendas con Protección Pública Básica con ingresos familiares comprendidos:

- Entre 1,5 y 3,5 veces el IPREM (*): 15 puntos.
- Mayor de 3,5 veces el IPREM (*): 10 puntos.

b) Para viviendas con protección pública de precio limitado con ingresos familiares comprendidos:

- Entre 2,5 y 4,5 veces el IPREM (*): 15 puntos.
- Mayor de 4,5 veces el IPREM (*): 10 puntos.

c) Para Viviendas de Protección Oficial de Régimen Especial:

- Entre 0,5 y 1,5 veces el IPREM (*): 15 puntos.
- Mayor de 1,5 veces el IPREM (*): 10 puntos.

4. Otras circunstancias puntuables

- Arrendatario de una vivienda de la EMVS cuyo contrato de arrendamiento se encuentre en el tercer año contractual: 10 puntos.

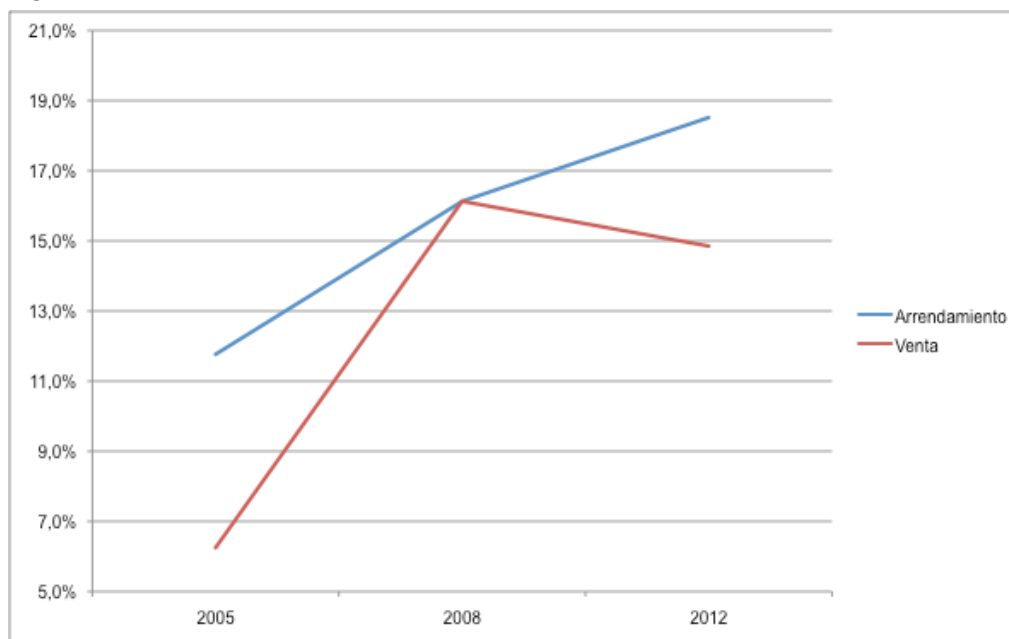
— Acreditar una solvencia de 9.000 euros, de saldo medio anual en una cuenta bancaria: 10 puntos.

(*) Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples o indicador que lo sustituya.

Si nos detenemos a analizar el peso relativo de las condiciones de renta de las personas que potencialmente eran más vulnerables, según este reglamento para el caso del **arrendamiento de vivienda**, el único indicador era el apartado 3 (Viviendas con Protección Pública Básica, Viviendas con Protección Pública de Precio Limitado y Viviendas de Protección Oficial de Régimen Especial), que discriminaba según ingresos de la unidad familiar. Por lo tanto en este reglamento el efecto redistributivo sí estaba contemplado por el Programa Municipal para los tres tipos de venta de vivienda. El peso relativo de este indicador respecto al total de puntuación potencial máxima en los tres casos era de 15 puntos frente al máximo posible de $6+60+1510+10=101$ puntos (14,9%).

En la siguiente figura se puede observar gráficamente la evolución de los pesos relativos de los indicadores relacionados con la redistribución a través de los Reglamentos de adjudicación de vivienda pública municipal.

Figura 19. Evolución del peso relativo de los indicadores de redistribución en los Reglamentos de adjudicación de vivienda de los Programas Municipales. Arrendamiento y venta. 2005. 2008. 2012



Fuente: elaboración propia

Según los datos anteriores, parece que el efecto redistributivo no ha sido uno de los más presentes a la hora de definir los sucesivos Reglamentos de adjudicación de vivienda municipal. A pesar de ello, ha estado más presente en el caso del arrendamiento que en la venta de vivienda, en la cual durante la última parte del periodo (a partir de 2012) incluso pierde peso relativo en el proceso de adjudicación para los tres tipos contemplados: Viviendas con Protección Pública Básica, Viviendas con Protección Pública de Precio Limitado y Viviendas de Protección Oficial de Régimen Especial.

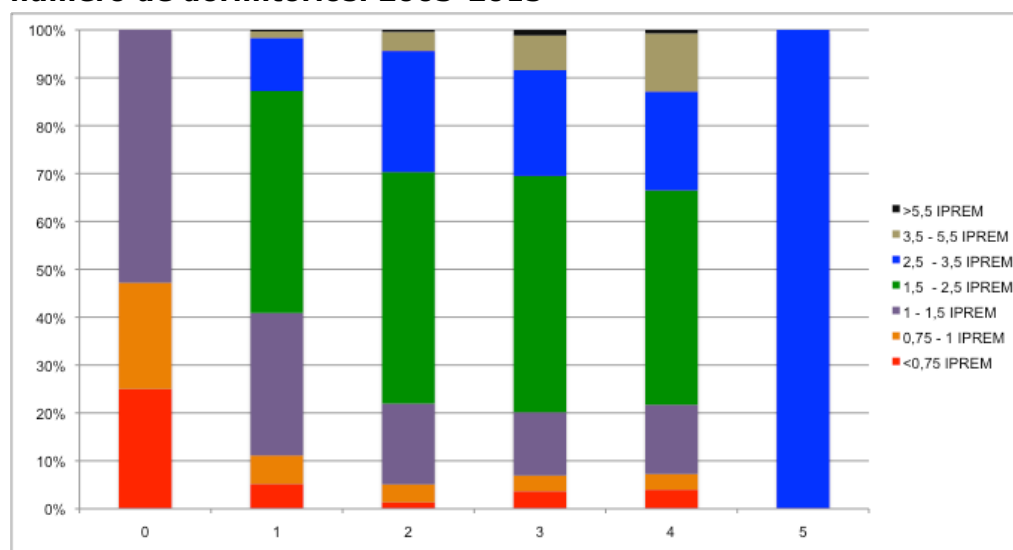
Por otra parte, el resultado global de las características de renta de las personas beneficiadas de las adjudicaciones de vivienda pública según tipología durante el periodo 2003-2015 se puede observar en las siguientes figuras: en forma de tabla y en forma de gráfico, según el número de dormitorios de las viviendas.

Figura 20. Características de renta de las personas beneficiadas de las adjudicaciones de vivienda pública. 2003-2015

Dormitorios	<0,75 IPREM	0,75-1 IPREM	1-1,5 IPREM	1,5 -2,5 IPREM	2,5 -3,5 IPREM	3,5-5,5 IPREM	>5,5 IPREM	Total
0	25,00%	22,22%	52,78%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,46%
1	5,16%	5,98%	29,76%	46,34%	11,08%	1,59%	0,10%	20,01%
2	1,32%	3,78%	16,86%	48,36%	25,27%	3,97%	0,44%	37,71%
3	3,63%	3,32%	13,20%	49,36%	22,07%	7,25%	1,17%	34,89%
4	3,96%	3,31%	14,44%	44,80%	20,61%	12,14%	0,74%	6,92%
5	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,01%

Fuente: EMVS

Figura 21. Reparto de las características de renta de las personas beneficiarias de las adjudicaciones de vivienda pública según número de dormitorios. 2003-2015



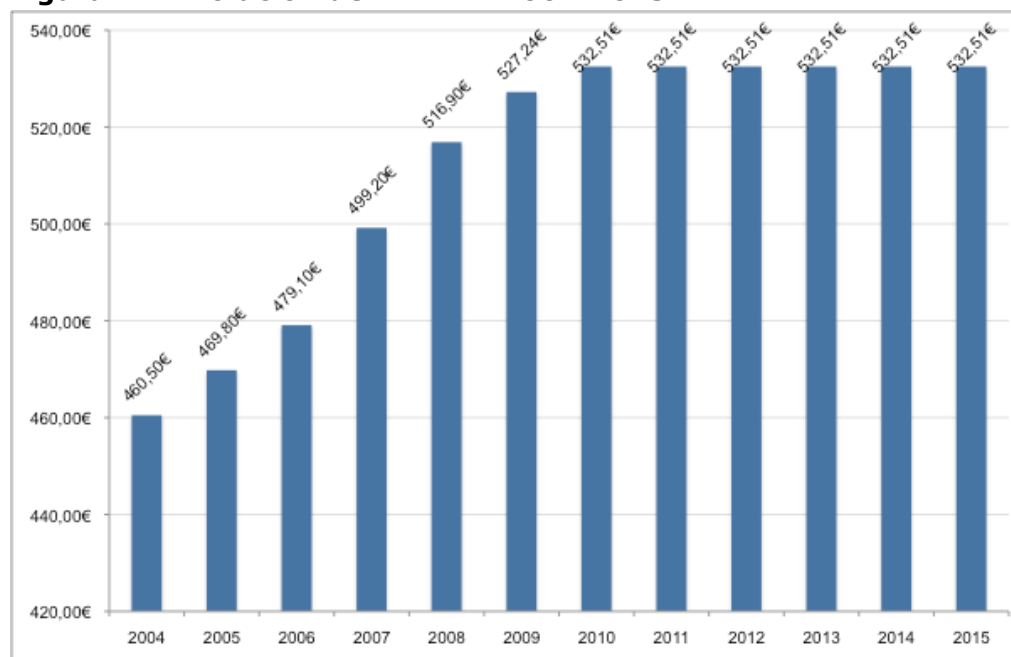
Fuente: elaboración propia a partir de datos de EMVS

En estas figuras se puede constatar que las viviendas de menos dormitorios han ido a parar a las unidades familiares con menor nivel de renta (IPREM), mientras que las de más dormitorios han sido destinadas a las rentas intermedias de la horquilla considerada (1,5-3,5 IPREM). También se observa que la horquilla intermedia de las rentas

consideradas (1,5-2,5) concentra la mayor parte de las adjudicaciones de vivienda de tipo más estándar (1-4 dormitorios).

El IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) también ha experimentado una evolución durante el periodo en estudio de manera considerable en algunos tramos. Según se puede observar en la siguiente figura entre 2004 (fecha de creación del indicador, que se fija en la Ley de los Presupuestos) y 2010 su crecimiento fue del 15,6%, y a partir de ese año hasta el final del periodo, el IPREM se estabilizó. Eso supone que las condiciones para acceder a la vivienda municipal entre 2004 y 2010 a ingresos familiares constantes (tanto de alquiler como de venta) mejoraron relativamente, y un poco más para las rentas más bajas. Esto fue posible gracias a las condiciones de los reglamentos de adjudicación y el valor del IPREM, que aumentó su cuantía y también su peso relativo (2005-2008).

Figura 22. Evolución del IPREM. 2004-2015



Fuente: elaboración propia con datos de Ley de Presupuestos

Durante el periodo posterior (2011-2015) a ingresos familiares constantes, teniendo también en cuenta las condiciones de los reglamentos de adjudicación y el valor del IPREM, al estabilizarse su cuantía y aumentar su peso relativo en el caso del arrendamiento, el

acceso a este tipo de vivienda mejoró muy ligeramente para las rentas menores. En el caso de la vivienda de venta en este periodo, al disminuir el peso relativo del criterio de renta, el acceso a la vivienda empeoró para las rentas menores.

Pero considerando que los ingresos familiares no se mantuvieron constantes durante esos años, sino que como se veía en la Figura de Evolución de renta y riesgo de pobreza y exclusión social en Madrid, más bien disminuyen, las condiciones de acceso a la vivienda en ese periodo empeoraron, tanto para el arrendamiento como sobre todo para la vivienda municipal en venta.

2.5 Análisis de la gestión del patrimonio público (2003-2015)

Al inicio del período analizado, la EMVS gestiona la adjudicación de viviendas de protección oficial de régimen especial (**VPO RE**), viviendas de integración social (**VIS**) y, excepcionalmente, viviendas de promoción pública (**VPP**) a familias incluidas en los censos de diferentes, y cada vez más variadas, operaciones urbanísticas y convenios de realojo. Junto a esa tarea básica de adjudicación de vivienda de nueva edificación, la EMVS tiene también la tarea de gestión de programas de liberalización de suelo, la eliminación de chabolas y la coordinación de los procesos de expropiación y convenios de realojo de Juntas de Compensación o con los propietarios de las fincas en ruina.

A su vez y debido al deterioro de las zonas de los cascos antiguos (Centro de Madrid) o de los barrios periféricos, se trabaja para la eliminación de la infravivienda existente. De la misma manera se gestionan los núcleos de población marginada con el objetivo de eliminarlos y atender a las correspondientes necesidades que plantean las familias que los habitan.

En el primer período del 2003 al 2007, en los anuarios de la EMVS se da cuenta del tipo de gestiones vinculadas al número de viviendas y se puede ver con claridad qué acciones se priorizan en cada año.

Figura 23. Tipo de gestiones del patrimonio público

	2003	2005	2007
Remodelación de colonias	243	73	59
Expropiaciones	64	32	31
Bolsas de deterioro urbano	1	2	
Convenio ruinas	9	2	2
Consorcio	28	66	58
Convenios de realojo	245	130	41
Programas de rehabilitación pública	57	44	58
Permutas	11	9	3
Compra de edificios	57	15	14
Varios	6	10	2
Viviendas adjudicadas	721	383	268

Fuente: EMVS

A través de las convocatorias del Plan de vivienda y del "Plan de vivienda en alquiler" se va adjudicando la vivienda por sorteo a aquellas familias solicitantes que eran admitidas provisionalmente y que obtuvieron la puntuación necesaria.

También a través de los "programas de intervención" se firman convenios de realojo sobre fincas con expediente de declaración de ruina, lo que supone la adjudicación de vivienda a varias familias.

Otra línea es la de "adquisición de inmuebles", generalmente en mal estado de conservación y de propiedad horizontal que conllevan mucha gestión por cada vivienda y pactos de realojo.

También se actúa a través del "Derecho de tanteo" para evitar la especulación de particulares respecto a Viviendas de Protección Pública.

Dado el incremento en este período del precio de la vivienda de protección oficial en régimen especial (VPO RE) unido al bajo nivel de

ingresos de las familias, se hizo más difícil el realojo y llevó a fijar nuevos criterios para subvencionar los precios de las viviendas en alquiler en función de las rentas brutas de las unidades familiares.

En el cuadro que sigue se puede ver la adjudicación del patrimonio público durante los años del período en estudio (2003-2015) y la tipología de las promociones adjudicadas de vivienda de nueva construcción. En ellas se observa como a partir del año 2006 se introduce Vivienda Libre y Vivienda de protección en régimen de alquiler, así como vivienda de protección de precio básico y de precio limitado.

En el 2007 se introduce la vivienda de protección pública para alquiler con opción de compra y en 2013 aparece vivienda de alquiler de régimen general, vivienda de protección pública para opción de compra a los jóvenes y alquiler joven, manteniéndose estas tipologías de oferta de diversos régimen durante los años siguientes.

Figura 24. Promociones adjudicadas de vivienda de nueva construcción período 2003-2015

2003

VPO RE	36
VPP	751
VPP-SPT	170
TOTAL	957

2004

VIS	244
VPO RE	329
VPP	1.695
VPP-SPT	973
TOTAL	3.241

2005



VPO RE	126
VPP	186
VPP-SPT	197
TOTAL	509

2006

V LIBRE	46
VPO RE	36
VPP	238
VPP ALQUILER	456
VPP BASICO	556
VPP LIMITADO	470
TOTAL	1.802

2007

VPP	82
VPP BASICO	228
VPP LIMITADO	748
VPP A OC I	300
TOTAL	1.358

2008

TOTAL	924
--------------	------------

2009

VPP ALQUILER	380
---------------------	-----



VPP BASICO	603
VPP LIMITADO	266
VPP A OC	229
TOTAL	1.478

2010

TOTAL	1.493
--------------	--------------

2011

TOTAL	1.485
--------------	--------------

2012

TOTAL	—
--------------	----------

2013

VPO RE	164
ALQUILER GL.	170
VPP BASICO	189
VPP LIMITADO	156
VPP A OC J	173
VPP A OC	37
ALQUILER J.	209
TOTAL	1.098

2014

VPO RE	38
ALQUILER GL.	140
VPP BASICO	55
VPP LIMITADO	30
VPP A OC J	53
VPP A OC	77
ALQUILER J.	158
TOTAL	551

2015

VPO RE	16
ALQUILER GL.	415
VPP BASICO	36
VPP LIMITADO	36
VPP A OC J	41
VPP A OC	61
ALQUILER J.	148
TOTAL	753

Fuente: EMVS

Las cifras de viviendas adjudicadas fluctúan mucho entre los años consecutivos en el primer periodo. En 2003 se pasa de una adjudicación de 957 viviendas a 3.241 del año 2004, para descender en 2005 a mínimos de 509 y instalarse en los 1.802 en 2006.

En el segundo período del 2007 al 2011 se estabiliza el número medio de adjudicaciones alrededor de los 1.400 y finalmente a partir del 2010 se inicia un descenso claro y progresivo que lleva a los 753 en 2015.

El tipo de viviendas de edificación nueva (alquiler o compra) que se van entregando a lo largo de los años está resumido en el cuadro de actuaciones de la EMVS que se ha adjuntado al final del capítulo 2.1 de este informe. A este cuadro nos remitimos aquí y aportamos nuevos datos del período 2011-2014 sobre el número de ciudadanos que han entrado en interacción con la EMVS no siendo posible poder hacerlo en los períodos anteriores por falta de información específica sobre este punto. Aun así creemos que aportar estas cifras en el período en donde se inicia el cambio de rumbo y del objeto social de la EMVS puede ilustrar, al compararse con la información que se aportan el cuadro general del 2.1, el grado de satisfacción o no del objetivo fundamental de garantizar el acceso a la vivienda.

La gestión de vivienda de este período 2011-2014 se detalla en los siguientes apartados

Atención ciudadana:

2011: 54.878 ciudadanos

2012: 56.411 ciudadanos

2013: (no se tienen datos)

2014: 43.831 ciudadanos (168 personas al día)

Registro permanente de solicitantes de vivienda:

En el 2012, en el registro permanente de solicitantes de vivienda, el ciudadano, en función de sus circunstancias económicas, personales o familiares, elige el programa de vivienda al que desea acceder. De ahí que un solicitante pueda formular una petición para distintos programas, como son el arrendamiento, arrendamiento con opción de compra o VPPB.

2011: 13.718 inscripciones (Con un 60% menores de 35 años y con ingresos familiares inferiores a 3,51 veces el IPREM (88%))

2012: 11.025 inscripciones



2013: 9.582 inscritos (54% menores de 35 años y con ingresos familiares 2,5 veces el IPREM (87%)) en este año un 61 % señala como preferente los programas de arrendamiento.

2014: 5.705 inscritos (54 % menores 35 y con ingresos familiares 2,5 veces el IPREM 87%)

En el periodo del 2011 al 2014 los PROGRAMAS Municipales de VIVIENDA solicitados fueron:

1. VPPB: PROGRAMA DE VIVIENDA CON PROTECCIÓN PÚBLICA BÁSICA

2011: 9.202 inscritos

2012: 6.980 inscritos

2013: 189 inscritos

2014: 55 inscritos

2. VPO-RE: PROGRAMA DE VIVIENDA CON PROTECCIÓN OFICIAL EN VENTA DE RÉGIMEN ESPECIAL

2011: 1.995 inscritos

2012: 1.887 inscritos

2013: 164 inscritos

2014: 38 inscritos

3. VPPL: PROGRAMA DE VIVIENDAS CON PROTECCIÓN PÚBLICA EN VENTA DE PRECIO LIMITADO

2011: 4.231 inscritos

2012: 3.282 inscritos

2013: 156 inscritos

2014: 410 inscritos

4. PROGRAMA DE VIVIENDAS CON PROTECCIÓN PÚBLICA EN ARRENDAMIENTO (Viviendas en régimen de alquiler general)

2011: 6.152 inscritos

2012: 4.694 inscritos

2013: 170 inscritos

2014: 140 inscritos

5. PROGRAMA DE VIVIENDAS CON PROTECCIÓN PÚBLICA EN ARRENDAMIENTOS CON OPCIÓN A COMPRA (Viviendas en alquiler con opción a compra)

2011: 4.361 inscritos

2012: 2.684 inscritos

2013: 37 inscritos

2014: 77 inscritos

6. PROGRAMA DE VIVIENDAS CON PROTECCIÓN PÚBLICA EN ARRENDAMINETO PARA JOVENES "ALQUILA MADRID" (programa de alquiler para jóvenes)

2011: 573 inscritos

2012: 363 inscritos

2013: 209 inscritos

2014: 158 inscritos

7. PROGRAMA DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN ARRENDAMIENTO PARA JOVENES CON OPCIÓN DE COMPRA (desde el 2014)

2014: 53 inscritos

Para acabar este apartado es ilustrativo analizar la gestión del patrimonio público de la vivienda a partir de la **comparativa de la OFERTA PÚBLICA DE VIVIENDA en los tres períodos 2003-2006; 2007-2010; 2011-2014.**

En el primer período se empieza con 1.014 viviendas finalizadas y se termina con 1.159 con un punto máximo en 2005 con 1.583 viviendas.

En el segundo período se empieza y acaba más o menos igual con un ligero descenso en 2010 con sólo 826 viviendas finalizadas y con un punto máximo en el 2008 con 2.615 viviendas y en 2009 con 2.431 viviendas. El tercer ciclo se mueve en unas cifras mucho mas reducidas,

debido al cambio de objeto social de la EMVS y el freno de las obras en construcción de vivienda nueva, llegando en 2013 a solo finalizar 421 viviendas, con un repunte en 2014 de mil e igualando así las cifras del 2003. Finalmente en 2015 sólo se finalizan 201 viviendas.

2.6 Análisis de los programas de emergencia social asociados a la vivienda

2.6.1 Análisis de la problemática

La problemática de acceso a la vivienda es una cuestión clave en la ciudad de Madrid, como se ha venido comprobando a lo largo del texto. Los datos siguientes ilustran sobre los casos extremos: en la Comunidad de Madrid se han ejecutado más de 80.000 desahucios desde 2008⁹ coincidiendo con el inicio de la crisis financiera, y en la ciudad de Madrid consta que existen aproximadamente 100.000 hogares que tiene dificultades severas para hacer frente al pago de sus viviendas (hipotecas o alquileres). Una prueba de la gravedad de la problemática de la política municipal de vivienda es el hecho de que, entre los meses de septiembre 2011 y febrero de 2012, el distrito Centro había sido el que había concentrado una mayor cantidad de desahucios (el 14%, o 457, de un total en torno a 3.200), seguido a continuación por algunos de los distritos con mayor presencia de nuevos desarrollos (y también posible mayor proporción de hipotecas concedidas en los últimos años), como Carabanchel y Puente de Vallecas, pero así como Villaverde¹⁰. En 2013, entre el municipio y la Comunidad de Madrid hubo casi 5.000 desahucios, provocando que precisamente los distritos madrileños donde se concentraba una mayor proporción de las viviendas sociales (Villa de Vallecas, Carabanchel y Latina) fueran los que registraran una mayor tasa de lanzamientos judiciales. Asimismo, según datos del Ministerio de Hacienda, el 60% de los desahucios ejecutados en la ciudad de Madrid entre febrero y junio de 2015 se produjeron en viviendas previamente vendidas por la administración autonómica o municipal. También se conoce que solamente 30 de los 184 casos de desahucios (16,3%) habría conseguido acceder a algún tipo de recurso habitacional público tras el desahucio¹¹.

⁹ Se estima que la mitad se hayan podido producir en la ciudad de Madrid

¹⁰ Los datos, facilitados por el Ayuntamiento de Madrid en 2012 ante una petición de los concejales de IU, hacen referencia solamente a aquellos lanzamientos donde se requirió la presencia de la policía municipal. Información recogida por el diario El Mundo, “El distrito centro, líder en los desahucios de Madrid”, sección Madrid, 07/07/2012.

¹¹ Selección justificada de casos con indicios de posible impacto negativo susceptibles de ser sometidos a la Auditoría Ciudadana Municipal de la Deuda y las Políticas Públicas (ACMDPP) del Ayuntamiento de Madrid. Concejalía de Economía y Hacienda. 2017

Además de los indicadores sociales y económicos utilizados en el apartado 2.2, recogidos principalmente en la Figura 10, para complementar el análisis de la problemática social asociada al acceso a la vivienda encontramos que el incremento de la desigualdad durante el presente siglo sitúa a Madrid y su área metropolitana como capital socialmente más segregada de Europa en términos de estratificación espacial, y la segunda entre las de mayor desigualdad general, sólo superada por Tallín (Estonia)¹².

2.6.2 Análisis de los recursos públicos disponibles y su evolución

Ante esta situación el estudio se planteaba realizar el análisis del impacto de las políticas municipales de emergencia habitacional entre 2003 y 2015, realizando un mapeo comparativo a lo largo del periodo que reflejase la relación entre los recursos públicos disponibles y su localización, con las necesidades de realojo y vivienda de emergencia, y la procedencia de las personas afectadas. Asimismo, se pretendía determinar la evolución del grado de satisfacción de las necesidades de emergencia habitacional durante el periodo de estudio.

Sin embargo, el Programa de Emergencias Residenciales, tal y como lo entendemos en la actualidad, se puso en marcha tras la llegada del nuevo equipo de gobierno municipal, firmándose un Convenio al efecto en enero de 2016. Por lo tanto, durante el periodo de estudio (2003-2015) no consta una política definida para afrontar sistemáticamente la problemática asociada a la pérdida de vivienda que se agudizó y extendió entre la población madrileña fundamentalmente en los últimos años del periodo.

Según la información facilitada por el Departamento de Economía del Ayuntamiento de Madrid, con anterioridad a 2015, las adjudicaciones de vivienda se realizaban a través de dos vías prioritariamente: el Registro Permanente de Solicitantes para los programas de arrendamiento general y jóvenes; y, por otro lado, mediante aquellos convenios específicos según las circunstancias requerían de actuaciones urbanísticas, las cuales conllevaban el realojo de familias afectadas en cada ámbito. Estas actuaciones se materializan a partir de diferentes expropiaciones urbanísticas, declaraciones de ruina de edificios,

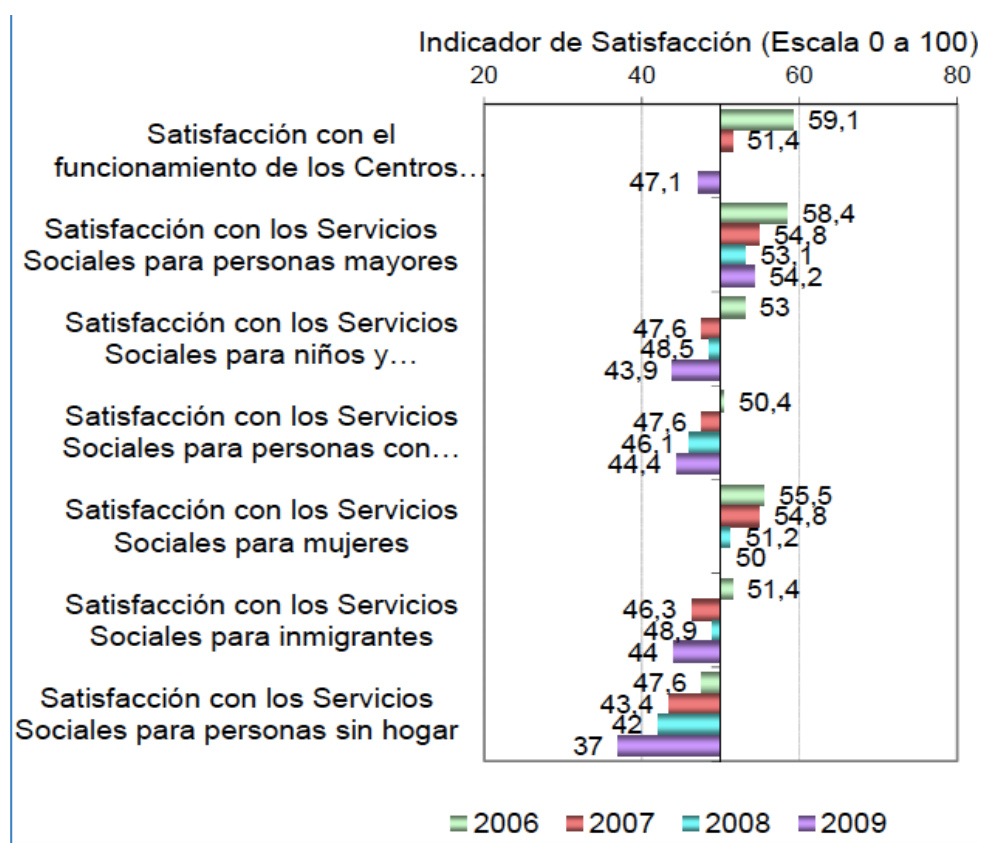
¹² Datos del estudio Socio-Economic Segregation in European Capital Cities, desarrollado por un equipo internacional a partir del seguimiento de la evolución de las ciudades de 13 países europeos durante los años 2001-2011 (Tammaru et al, 2015).

remodelación de las Colonias Municipales, desmantelamiento de poblados chabolistas o tipología especial, viviendas destinadas a entidades sin ánimo de lucro, entre otros.

Por otro lado, la información de la que se dispone procedente de la Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid entre los años 2006 y 2009, en lo que se refiere a la opinión de la población sobre la atención de los servicios sociales del Ayuntamiento de Madrid a las personas sin hogar va empeorando con el paso de los años, tal y como puede observarse en la siguiente figura.

Es importante señalar que en este capítulo se incluirían aquellas personas que no tienen hogar, independientemente si la pérdida de la vivienda fuese reciente o de la causa de dicha pérdida.

Figura 25. Satisfacción con los servicios sociales de Madrid 2006-2009



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid. Series temporales 2006-2009

En el capítulo llamado UNA APROXIMACIÓN AL MODELO DE POLÍTICAS MUNICIPALES DE VIVIENDA EN MADRID (2003-2015) del estudio “Una aproximación al impacto social de las políticas municipales del Ayuntamiento de Madrid (2003-2015)”, realizado por Indaga, se hace un repaso por la función asistencial/de emergencia de la política social de vivienda municipal y sus recursos. En él se describen las políticas municipales relacionadas con este ámbito. De manera cronológica se podría resumir de la siguiente forma:

“Durante el invierno 2003-2004 se realizó la apertura del Dispositivo de Acogida Alternativo, que ofrecía plazas de acogida dentro de la Campaña de Frío, sustituyendo la apertura de la boca de Metro de Atocha.”

“En el año 2006, este tipo de programas se dividían en tres grandes bloques: alojamiento en situaciones de emergencia social, población inmigrante y personas sin hogar. A partir de una intervención de los servicios sociales, todos los programas estaban basados en una acogida de carácter temporal, si bien planteaban también el complemento de una intervención psicosocial más amplia. Además de los recursos de titularidad exclusivamente municipal vinculados a la red de servicios sociales (como el centro de acogida para inmigrantes de la Casa de Campo), otros se encontraban gestionados por asociaciones sin ánimo de lucro por medio de convenios de colaboración. Asimismo, en el año 2004 el Ayuntamiento puso en marcha el Samur Social como forma de centralizar y coordinar las respuestas a situaciones de emergencia social de carácter individual o familiar y grandes emergencias. Seguramente se trata de una puesta en marcha que coincide tendencialmente con una concepción general de la totalidad de los servicios sociales como recurso fundamentalmente asistencial y de urgencia.”

“Los servicios dirigidos a la población inmigrante incluían recursos de atención a las familias del este de Europa, programas que habían sido iniciados durante los años noventa en el proceso de erradicación de barrios chabolistas de la ciudad. Asimismo, se facilitaba el alojamiento en pisos compartidos para población subsahariana en situación administrativa irregular durante un

periodo de tres meses, tiempo que se estimaba suficiente para conseguir papeles y encontrar empleo. Estos programas incluían también recursos no municipales pero financiados por los servicios sociales y a los cuales sólo era posible acceder a partir de la derivación de éstos, como el Programa integral de acogida y atención de población inmigrante de la orden religiosa Hijas de la Caridad.”

“En el caso de las solicitudes realizadas en las Unidades de Trabajo Social de Zona (esto es, derivaciones de aquellos casos que han recibido previamente atención primaria y que se prevé continuarán siendo atendidas de forma mínimamente continuada), las demandas en torno a los problemas de la vivienda empiezan a aparecer como significativos a partir de 2011, con un total de 1.653 registradas, que en 2013 ascendieron ya a 10.657. Solamente a partir de 2012 los problemas vinculados a la vivienda aparecieron como significativos entre las personas que se acercaban por primera vez a los servicios sociales de Primera Atención, si bien mostrarían después un cierto descenso.”

“Dada la progresiva desaparición del parque público de viviendas (o, al menos, de la promoción pública con fin claramente social), las posibilidades de los servicios sociales municipales para dar respuesta a las crecientes necesidades de vivienda de sus vecinos/as, se encontraban enormemente limitadas. A aquellos casos que no eran valorados de emergencia se les proporcionaba simplemente información y orientación sobre la solicitud de una vivienda pública. En el caso de los desahucios se ofrecía esta orientación si bien posteriormente, y en función de las circunstancias sociales, económicas y familiares (como presencia de menores), podían activarse otros mecanismos como las ayudas económicas temporales para el pago de la vivienda (pago de la fianza y alguna mensualidad) y/o la derivación a la Oficina de Intermediación Hipotecaria. Por último, en aquellos casos de más gravedad en los que no se conseguía alternativa habitacional, se coordinaba con el Samur Social o se remitía incluso a las Plataformas de Afectados por la Hipoteca u otras redes de solidaridad popular.”

3. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA URBANÍSTICA 2003-2015

3.1 Análisis general de la política urbanística y de suelo

3.1.1 Marco jurídico general

La política urbanística con relación a la vivienda parte de la legislación que en materia de suelo se establece a nivel estatal y autonómico.

En este sentido hay que analizar la correspondencia entre las leyes urbanísticas y su efecto en la promoción de suelo destinado a vivienda de protección oficial.

- ✓ Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo
- ✓ Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid
- ✓ Decreto 69/1983, de 30 de junio, sobre distribución de competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo entre los órganos de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Y también la legislación básica en materia de vivienda:

- ✓ Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid
- ✓ Decreto 74/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid
- ✓ Decreto 11/2005, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid
- ✓ Ley 9/2003, de 26 de marzo, del régimen sancionador en materia de viviendas protegidas de la Comunidad de Madrid .
- ✓ Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid
- ✓ Orden de 22 de marzo de 1999, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se establecen las rentas máximas iniciales de las viviendas de protección oficial de promoción privada acogidas al Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre.

La planificación urbanística municipal juega también un papel decisivo para la obtención de recursos públicos (suelo y financiación económica) como aplicación de la legislación urbanística (reservas de suelo para viviendas de protección y obtención del 10% del aprovechamiento de los sectores en transformación) sobre el territorio.

- ✓ Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, 1997

3.1.2 Gestión de suelo de la EMSV

A través del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda y con terceros la EMSV realiza ha venido realizando distintas operaciones de gestión con el fin de incrementar la bolsa de suelo con destino a la producción inmobiliaria de vivienda.

Se trata de actuar en la primera fase de la promoción inmobiliaria a través de la adquisición de suelo para la construcción de vivienda protegida constituyendo la base de sus propios planes estratégicos. Con el impulso de los nuevos desarrollos urbanos se puede garantizar la producción de viviendas protegidas en el futuro inmediato para atender la demanda social. La actividad se desarrolla tanto en la gestión de los suelos urbanizados como en los suelos en proceso de urbanización.

Las principales actuaciones de la EMSV en el ámbito de la gestión de suelo son:

1. Adquisiciones de suelo.

Operaciones de adquisición y enajenación para incrementar la bolsa de suelo de la EMSV. El suelo se obtiene a en términos generales tanto a través de la compra o cesión de la Gerencia Municipal de Urbanismo como a través de la compra a terceros.

2. Gestión urbanística del suelo.

- Actuaciones en suelo urbano. Actuaciones dirigidas a realizar estudios concretos sobre edificios y viviendas existentes para proceder a su compra o facilitar remodelaciones posteriores.
- Actuaciones en suelo urbanizable. Estudio y análisis de las diferentes situaciones en las que se encuentran los diferentes ámbitos de suelo urbanizable en los que la EMSV dispone de suelo propio.

- Gestión de suelo urbanizable. Ámbitos de suelo urbanizable sectorizado en los que la EMSV realiza actuaciones de inversión en la ejecución de los mismos: urbanización y gestión urbanística de las reparcelaciones.

3.1.3 Actuaciones de la EMVS en el periodo 2003-2015

Se ha realizado un vaciado de las actuaciones a través de los datos que aparecen en los anuarios de gestión de la EMVS y los resultados son muy dispares en esta materia aunque se puede resumir la estrategia seguida por el Gobierno municipal a lo largo de este periodo en una creciente dejadez de la creación de nuevo suelo para vivienda.

El cuadro adjunto es muy significativo en este sentido:

Figura 26. Actuaciones de la EMVS en la gestión del suelo

	adquisición de suelo al Ayuntamiento (*)		adquisición de suelo al Ayuntamiento por cesión		adquisición por compra a terceros		urbanización de suelo	TOTAL	
	viviendas vinculadas	valor compra	viviendas vinculadas	valor compra	viviendas vinculadas	valor compra	valor INVERSIÓN	viviendas vinculadas	valor INVERSIÓN
2003	711 viv	9,43 M€	78 viv	1,19 M€	287 viv	4,14 M€	10,06 M€	1.076 viv	24,82 M€
2004	310 viv	7,65 M€	106 viv		856 viv	21,56 M€	6,02 M€	1.272 viv	35,23 M€
2005	1.233 viv	41,78 M€	53 viv		87 viv	19,04 M€	5,12 M€	1.373 viv	65,94 M€
2006	1.367 viv	42,91 M€	88 viv	0,88 M€	46 viv	38,28 M€	0,15 M€	1.501 viv	82,22 M€
2007	354 viv	40,00 M€ (1)			181 viv	3,57 M€	2,73 M€	535 viv	46,30 M€
2008	889 viv	131,14 M€ (2)						889 viv	131,14 M€
2009	570 viv	60,64 M€ (3)				13,96 M€ (4)	4,02 M€	570 viv	78,62 M€
2010	538 viv	15,23 M€			147 viv	4,47 M€	1,08 M€	685 viv	20,78 M€
2011							3,96 M€	0 viv	3,96 M€
2012								0 viv	0,00 M€
2013								0 viv	0,00 M€
2014							6,34 M€	0 viv	6,34 M€
2015							3,46 M€	0 viv	3,46 M€

(*) 2003-2004 Gerencia Municipal de Urbanismo
 2005-2006 Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras
 2007-2010 Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda

- ✓ (1) 20'00 M€ en suelo bruto para desarrollar
- ✓ (2) 100'01 M€ en suelo bruto para desarrollar
- ✓ (3) 39'19 M€ en suelo bruto para desarrollar
- ✓ (4) Suelo bruto en el ámbito de Nueva Centralidad del Este (UNP 4.03)

Fuente: EMVS

Si bien hasta el año 2006 se realiza un esfuerzo importante en la adquisición de suelo tanto a través de los activos municipales (adquisición al propio Ayuntamiento por compra o cesión) como a terceros, así como inversiones diversas vinculadas a la ejecución de los sectores de suelo urbanizable, a partir del año 2007 con el cambio de paradigma económico el cambio de estrategia es muy notorio.

En el periodo 2007-2010 se sigue incorporando suelo al patrimonio de la EMSV pero en cantidades muy inferiores a los años anteriores y paradójicamente en el momento de mayor demanda de vivienda con algún tipo de protección o asistencia pública. También es el periodo en el que desaparece la cesión de suelo por parte del Ayuntamiento en una clara estrategia de utilización de la EMSV para la disminución del déficit presupuestario municipal.

Figura 27. Gestión de enajenación del patrimonio público

	suelo enajenado	viviendas enajenadas	
	valor VENTA	viviendas vinculadas	valor VENTA
2003			
2004			
2005			
2006			
2007			
2008			
2009	30,94 M€		
2010	1,31 M€	630 viv	65,03 M€
2011	0,96 M€	440 viv	45,42 M€
2012			
2013			
2014			
2015			

Fuente: EMVS

Pero además, a partir del año 2009 empieza el proceso de venta de activos tanto de vivienda como de suelo que se refleja en la memoria de gestión de los años 2009 a 2011. Con posterioridad las memorias de gestión no incorporan ningún dato de las enajenaciones de activos más allá del ya comentado Plan 18.000. La operación de enajenación de las 1.860 viviendas a sociedades y fondos especulativos no aparece en las memorias de gestión de la EMSV.

En definitiva la gestión de suelo para vivienda social a partir del año 2011 es inexistente y se restringe únicamente a algunas actuaciones de urbanización de sectores en los que la empresa municipal mantiene activos inmobiliarios en el seno de las diferentes entidades de gestión de suelo urbanizable.

4. Análisis de impacto social, ambiental y de género

En este apartado se realiza el análisis del impacto de las políticas públicas de vivienda en Madrid entre los años 2003 y 2015 de manera diferenciada.

Impacto social

En el análisis realizado en los apartados 2.2 y 2.4 anteriores se hace una revisión no solamente económica de los planes y programas de vivienda en Madrid durante el periodo 2003-2015, sino también se extraen algunos datos en relación al posible impacto social de estas herramientas sobre la población madrileña, y concretamente aquellas personas pertenecientes a estratos sociales con más dificultades.

Haciendo referencia a algunos de los pasajes más relevantes, se puede decir que lo que nos encontramos en términos sociales en la ciudad durante el periodo justamente posterior al inicio de la crisis económica (2009-2015) es que la renta media disponible disminuye, el riesgo de pobreza y exclusión social aumenta, y las carencias materiales para los estratos más desfavorecidos también crecen. Esto significa que la situación social empeoró tanto para la media de la población como para las clases más populares.

Asimismo en relación con las políticas de vivienda, parece que el efecto redistributivo no fue uno de los más presentes a la hora de definir los sucesivos Reglamentos de adjudicación de vivienda municipal. A pesar de ello, estuvo más presente en el caso del arrendamiento que en la venta de vivienda, en la cual durante la última parte del periodo (a partir de 2012) incluso pierde peso relativo en el proceso de adjudicación para los tres tipos contemplados: Viviendas con Protección Pública Básica, Viviendas con Protección Pública de Precio Limitado y Viviendas de Protección Oficial de Régimen Especial.

Finalmente, considerando que los ingresos familiares no se mantuvieron constantes durante esos años, sino que más bien disminuyeron, las condiciones de acceso a la vivienda en ese periodo empeoraron, tanto para el arrendamiento como, sobre todo, para la vivienda municipal en venta.

Impacto ambiental

El análisis del impacto ambiental de las políticas de vivienda en Madrid durante el periodo 2003-2015 se basa en el estudio de su contribución al problema ambiental global más grave, el cambio climático. Para ello se

ha acudido a los datos sobre emisiones de efecto invernadero asociadas a las políticas de vivienda. En la siguiente figura se puede observar que, de los nuevos edificios construidos en el periodo del estudio, únicamente 1 tiene la calificación B (San Francisco Javier VII), 2 tienen la calificación C (Carabanchel Ensanche y Margaritas), 2 tienen la calificación D (Méndez Álvaro y Perla), 8 tienen calificación E (Amparo 17, 18 y 19, Corredera baja de San Pablo, Lope de Vega, Martín de Vargas, Mesón de Paredes y Vallecás Ensanche), 3 tienen la calificación F (Encomienda, Plaza General Vara del Rey y San Fermín Oeste, y 1 tiene la calificación G (Espíritu Santo).

Figura 28. Calificación Energética a nivel de Promoción con fecha de recepción provisional entre 2003 y 2015

Promoción	Fecha Recepción Provisional	Etiqueta Consumo	kwh/m ² año	Etiqueta Emisiones	kg CO2/m ² año
AMPARO Nº 17-19-21	22/11/2010	E	213,46	E	45,63
CARABANCHEL ENSANCHE 31 (4.8.3)	11/11/2010	C	67,25	C	14,89
CORREDERA BAJA DE S. PABLO, 41	18/02/2005	E	152,74	E	34,48
ENCOMIENDA 8	30/09/2004	F	299,54	F	64,26
ESPIRITU SANTO, 23	31/01/2005	G	389,38	G	93,45
LOPE DE VEGA,10 / HUERTAS,39	21/06/2006	E	134,86	E	28,96
MARGARITAS, 52 (CANTON LIMPIEZA)	21/05/2009	C	62,7	C	15,59
MARTIN DE VARGAS (CANTON LIMPIEZA)	30/12/2009	E	241,99	E	49,49
MENDEZ ALVARO NORTE 1 (P. A-D)	23/09/2008	D	98,04	D	21,83
MESON DE PAREDES,41	30/01/2009	E	158,07	E	33,47
PERLA (R-14)	19/04/2004	D	109,8	D	23,35
PLAZA GENERAL VARA DEL REY 12	23/07/2010	E	239,19	F	59,48
SAN FERMIN OESTE. PAR. 06	27/08/2003	G	2998	F	6184
SAN FRANCISCO JAVIER VII (PARCELA 1)	30/05/2013	B	33	B	8
VALLECAS ENSANCHE 35 (2.105 A)	26/03/2009	E	145,99	E	31,09

Fuente: EMVS

En términos de reparto relativo, la calificación B la tiene un 5,88% del total de los edificios de nueva construcción de EMVS durante el periodo 2003-2015, la calificación C la tiene un 11,76%, la calificación D un 11,76%, la calificación E un 47,06%, la calificación F un 17,66%, y la calificación G un 5,88%.

Figura 29. Calificaciones en emisiones de los edificios nuevos certificados por CC.AA. (2017)

CCAA	A	B	C	D	E	F	G	
ANDALUCÍA	415	1.538	1.166	1.221	409	19	27	4.795
ARAGÓN	6	17	38	40	16	0	0	117
ASTURIAS	32	36	59	71	107	1	0	306
BALEARES	30	122	185	165	182	0	0	684
CANARIAS	46	124	201	151	279	50	408	1.259
CATALUÑA	1.098	1.536	764	784	503	0	0	4.685
C LEON	265	256	176	78	34	1	0	810
C MANCHA	119	240	112	161	293	73	91	1.089
EXTREMADURA ⁵	46	177	413	868	2.708	0	0	4.212
GALICIA	674	339	261	256	213	12	12	1.767
MURCIA	13	142	119	128	389	52	79	922
NAVARRA	456	402	336	275	76	4	1	1.550
PAIS VASCO	310	309	202	324	145	17	8	1.315
RIOJA	47	46	39	32	26	0	0	190
VALENCIA	651	3.031	2.762	4.937	3.385	1	0	14.767
MADRID	581	839	485	184	45	1	0	2.135
CANTABRIA	36	9	7	7	8	0	0	67
CEUTA ⁶	0	1	3	5	7	0	4	20
TOTALES	4.825	9.164	7.328	9.687	8.825	231	630	40.690

Fuente: ESTADO DE LA CERTIFICACIÓN ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS. 6º informe. IDAE. Ministerio de Energía, Turismo y Agenda digital

Si realizamos una comparativa con el reparto de las diferentes categorías de calificaciones en toda España, nos encontramos los siguientes resultados:

- Calificación A: 11,86% en España frente al 0% en EMVS
- Calificación B: 22,52% en España frente al 5,88% en EMVS
- Calificación C: 18% en España frente al 11,76% en EMVS
- Calificación D: 23,81% en España frente al 11,76% en EMVS
- Calificación E: 21,69% en España frente al 47,06% en EMVS
- Calificación F: 0,57% en España frente al 17,66% en EMVS
- Calificación G: 1,55% en España frente al 5,88% en EMVS

Esto supone que las nuevas edificaciones EMVS realizadas durante el periodo de estudio fueron menos eficientes que las que se construyeron en el conjunto de España y, por lo tanto, tuvieron un impacto ambiental a través de las emisiones asociadas de gases de efecto invernadero.

La comparativa de la nueva vivienda EMVS con la vivienda existente en España (siguiente figura) nos ofrece unos resultados diferentes, en los que la mayoría de los edificios del Estado se concentran en las calificaciones energéticas menos eficientes, llegando a superar en ineficiencia a los edificios nuevos EMVS.

Figura 30. Calificaciones de los edificios existentes en emisiones certificados por CCAA (2017)

CCAA	A	B	C	D	E	F	G	
ANDALUCIA	783	3.617	17.779	50.669	216.294	44.437	75.231	408.810
ARAGÓN	106	279	2.213	7.184	27.617	6.193	8.938	52530
ASTURIAS	187	227	1.414	5.120	14.621	4.281	8.778	34.628
BALEARES	202	2.936	2.596	6.765	30.712	10.002	27.705	80.918
CANARIAS	1.047	2.431	4.198	4.733	15.570	7.672	58.189	93.840
CATALUÑA	1.647	6.145	36.238	93.337	384.409	102.822	147.385	771.983
C LEON	984	829	5.612	17.253	51.730	10.024	12.946	99.378
C MANCHA	101	309	1.874	7.404	26.513	6.110	8.537	50.848
EXTREMADURA ⁷	5	22	212	927	4.178	1.149	1.493	7.986
GALICIA	474	1.056	6.676	17.143	53.383	15.858	21.829	116.419
MURCIA	19	143	1.029	4.105	21.929	4.203	4.976	36.404
NAVARRA	97	214	2.615	8.393	18.928	4.368	4.246	38.861
PAIS VASCO	133	137	939	14.540	54.582	17.099	18.632	106.062
RIOJA	119	95	1.034	3.949	13.532	2.102	1.693	22.524
VALENCIA	384	2.905	12.734	46.630	250.100	54.524	92.991	460.268
MADRID	947	3.614	25.077	93.512	315.768	63.670	78.208	580.796
CANTABRIA	51	140	931	3.442	13.218	3.341	2.920	24.043
CEUTA ⁸	1	8	83	113	476	109	241	1.031
TOTALES	7.287	25.107	123.254	385.219	1.513.560	357.964	574.938	2.987.329

Fuente: ESTADO DE LA CERTIFICACIÓN ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS. 6º informe. IDAE. Ministerio de Energía, Turismo y Agenda digital

- Calificación A: 0,24% en España frente al 0% en EMVS
- Calificación B: 0,85% en España frente al 5,88% en EMVS

- Calificación C: 4,13% en España frente al 11,76% en EMVS
- Calificación D: 12,89% en España frente al 11,76% en EMVS
- Calificación E: 50,57%% en España frente al 47,06% en EMVS
- Calificación F: 11,98% en España frente al 17,66% en EMVS
- Calificación G: 19,25% en España frente al 5,88% en EMVS

Esto significa que los edificios nuevos EMVS fueron construidos de manera un poco menos ineficiente que los edificios existentes en España.

Si restringimos las comparativas a la Comunidad de Madrid, lo que observamos es lo siguiente:

a) Edificios nuevos:

- Calificación A: 27,21% en la Comunidad de Madrid frente al 0% en EMVS
- Calificación B: 39,29% en la Comunidad de Madrid frente al 5,88% en EMVS
- Calificación C: 22,72% en la Comunidad de Madrid frente al 11,76% en EMVS
- Calificación D: 8,62% en la Comunidad de Madrid frente al 11,76% en EMVS
- Calificación E: 2,11% en la Comunidad de Madrid frente al 47,06% en EMVS
- Calificación F: 0,05% en la Comunidad de Madrid frente al 17,66% en Madrid
- Calificación G: 0% en la Comunidad de Madrid frente al 5,88% en EMVS

b) Existentes:

- Calificación A: 0,16% en la Comunidad de Madrid frente al 0% en EMVS
- Calificación B: 0,62% en la Comunidad de Madrid frente al 5,88% en EMVS
- Calificación C: 4,32% en la Comunidad de Madrid frente al 11,76% en EMVS

- Calificación D: 16,10% en la Comunidad de Madrid frente al 11,76% en EMVS
- Calificación E: 54,37% en la Comunidad de Madrid frente al 47,06% en EMVS
- Calificación F: 10,96% en la Comunidad de Madrid frente al 17,66% en EMVS
- Calificación G: 13,47% en la Comunidad de Madrid frente al 5,88% en EMVS

En el caso de la comparativa entre los edificios nuevos EMVS y los nuevos de la Comunidad de Madrid, resultan más ineficientes los de Madrid, provocando un mayor impacto ambiental asociado a las emisiones de gases de efecto invernadero causantes del cambio climático.

En el caso de la comparativa entre los edificios nuevos EMVS y los existentes de la Comunidad de Madrid, el resultado es más ajustado. Para conocer el resultado del impacto comparativo entre ambos parques de edificios se ha ponderado por los factores de emisión de la figura 23. Para el caso de los edificios existentes en la Comunidad de Madrid el resultado es de 47,48 kg CO₂/m² año, y para los edificios nuevos EMVS es de 41,95 CO₂/m² año. Esto significa que el parque existente en la Comunidad de Madrid es algo más ineficiente que el de edificios nuevos EMVS.

Impacto de género

Para realizar el análisis del impacto de género de las políticas de vivienda de Madrid en el periodo 2003-2015 nos detendremos en primer lugar en el marco estatal.

Por una parte, el plan de igualdad de oportunidades¹³ 2014-2016 no hace ninguna referencia a las necesidades residenciales de la mujer,

¹³ MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2014), Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016. Madrid: Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades.

pese a que en el plan anterior¹⁴ se recogía como uno de los objetivos del mismo.

En concreto, el plan 2008-2011 planteaba la necesidad de “Incorporar la perspectiva de género y la gestión de la diversidad en la oferta de servicios, atención y seguimiento de la entidades públicas de salud, educación, empleo, justicia, seguridad y vivienda” , para lo cual especificaba que era necesario “Introducir o ampliar, en su caso, la perspectiva de género en los criterios de adjudicación de viviendas protegidas y de acceso a ayudas económicas al pago de alquiler”. En esta misma línea, la Ley Orgánica 3/2007 del 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres dedica el artículo 31 a las políticas urbanas, de ordenación territorial y vivienda. Textualmente establece que “Las políticas y planes de las Administraciones públicas en materia de acceso a la vivienda incluirán medidas destinadas a hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres” y exhorta al Gobierno a que, en el ámbito de sus competencias, fomente “el acceso a la vivienda de las mujeres en situación de necesidad o en riesgo de exclusión, y de las que hayan sido víctimas de la violencia de género, en especial cuando, en ambos casos, tengan hijos menores exclusivamente a su cargo” . No obstante, la legislación estatal sobre política de vivienda apenas incluye disposiciones en este sentido en la actualidad.

El retroceso en las políticas de igualdad que se evidencia con estos hechos, por una parte, parece motivado en gran parte por la crisis económica, y por otra parte, sigue una trayectoria paralela a lo ocurrido en Madrid entre 2003 y 2015 según la descripción realizada con anterioridad de las políticas de vivienda a través de sus planes y programas, donde no existe un tratamiento diferenciado.

En este punto es necesario resaltar que en algunos casos las políticas percibidas como neutrales son políticas “ciegas al género” porque no tienen en cuenta los roles, las responsabilidades y las capacidades, determinadas socialmente, que se asignan a las mujeres y a los hombres.

Concretamente en la ciudad de Madrid, según el informe Estudio preliminar para medir el impacto de género de las políticas municipales en el periodo 2003-2015, los datos detallan lo siguiente:

¹⁴ MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007), Plan estratégico de igualdad oportunidades (2008-2011). Madrid: Instituto de la Mujer.

- La renta media por persona ha sufrido una caída importante desde 2009, y la cantidad es menor para las mujeres durante todo el periodo. En 2015, los hombres tienen una renta media de 14.140,30 euros, y las mujeres de 13.389,60 euros (con alquiler imputado).
- (...) La Encuesta de Condiciones de Vida del Ayuntamiento, muestra que las mujeres tienen más riesgo de pobreza que los hombres. (...). En 2015 es de 28,1% para los varones, y de 31% para las mujeres. (...) Las familias monoparentales, que están compuestas mayoritariamente por mujeres, tienen una tasa de riesgo de pobreza por encima del 50%, mucho más elevada que el resto de familias
- En la ciudad de Madrid, el número de familias monoparentales aumenta progresivamente, de manera más marcada para las mujeres, que son también las que mayoritariamente componen esta categoría. El número de familias monoparentales encabezadas por mujeres pasa de 17.567 en 2005 a 26.537 en 2016, los varones pasan de 4.288 a 5.523. En 2015, el 83% de las familias monoparentales está encabezada por una mujer (...)."

Como se ha descrito anteriormente, Madrid siguió la senda del nivel estatal respecto las políticas de vivienda, donde la única medida destacable del plan de vivienda 2013-2016 fue la inclusión de las víctimas de violencia doméstica como uno de los sectores preferentes para beneficiarse de las ayudas existentes, entre las que se encontraba el programa de ayudas al pago del alquiler.

Como hemos observado en base a los datos presentados, en comparación con las necesidades, el enfoque de género de la política de vivienda es muy insuficiente, centrado casi exclusivamente en los hogares monoparentales y en las víctimas de violencia de género, y con un impacto muy reducido ya que su efectividad queda determinada por el alcance de los programas públicos a los que se refieran (principalmente en materia de acceso a una vivienda social o protegida, y a poder acceder a ayudas para el pago del alquiler) y, como se ha señalado, por la asignación presupuestaria a los mismos (muy escasa).

Se echa en falta, asimismo, la introducción de criterios de género adicionales en los procesos de adjudicación de vivienda social y para el acceso a las ayudas, que debería realizarse, preferiblemente, mediante medidas de tipo indirecto tales como la priorización de aquellos hogares



con muy bajos ingresos, con hijos y/o mayores o familiares dependientes a su cargo, o monoparentales de manera preferente.

5. Propuesta de actuación y estudio comparativo de buenas prácticas

5.1. Función social de la vivienda.

El artículo 47 de la Constitución Española establecía como un derecho de todos los ciudadanos el derecho a una vivienda digna y adecuada. Sin embargo este artículo se limitaba a instar a los poderes públicos a desarrollar las políticas públicas de vivienda y gestión del suelo según la consideración y el orden de prioridades marcados en cada momento por los parlamentos y las mayorías políticas. Desde 1978 hasta ahora se ha considerado que la garantía del derecho era delegable al mercado y no se han hecho efectivas políticas que garantizaran y hicieran efectiva la protección de ese derecho.

La vivienda es inseparable del desarrollo socioeconómico urbano y esencial para garantizar una ciudad sostenible, segura e integrada. Las sucesivas leyes autonómicas que se han ido en los últimos años sobre el Derecho a la Vivienda, en la que destaca por pionera y por ser la que más lejos ha ido en aportar herramientas para proteger al ciudadano en materia de derecho a la vivienda, la ley catalana "Llei 18/2007, de 28 de diciembre, del Dret a l'Habitatge".

Si bien ahí se describe un nuevo marco legal y propuestas concretas para proteger el acceso a la vivienda, es importante referenciar aquí brevemente que en el caso de la ciudad de Madrid y a la vista del análisis que hemos podido hacer de los períodos del 2003-2006, 2007-2010 y 2011-2014, aún disponiendo de una empresa municipal de vivienda e importantes cantidades de inversión pública de las tres administraciones, estatal, autonómica y municipal, no sólo no se llegaba a atender toda la demanda existente, si no que fue posible cambiar el objeto social mismo de la empresa y traicionar totalmente la misión inicial de la empresa y la vigencia de su necesaria actividad en favor de los derechos de toda la ciudadanía.

5.2. Herramientas municipales para desarrollar la función social de la vivienda.

Para la habilitación de herramientas que desarrollen la función social de la vivienda debemos partir de la consideración de cuáles son los elementos que la impiden.

Se puede considerar por tanto que la vivienda incumple el precepto de su función social cuando los propietarios no atienden al deber de su conservación y rehabilitación, siempre que ello suponga un riesgo para la seguridad de las personas y se hayan garantizado las ayudas públicas suficientes para hacer frente al coste de conservación o rehabilitación de la vivienda, cuando la vivienda esté sobreocupada o bien cuando la vivienda incluida en algún régimen de protección oficial no se destine a residencia habitual y permanente de los propietarios.

Revertir estos supuestos sería el objetivo primordial para garantizar esta función social de la vivienda.

En este sentido las herramientas municipales que pretendan cumplir con este objetivo pasan por el control sistemático de los planes urbanísticos como herramienta para la transformación social a través de la planificación pública en detrimento de planificación privada para eliminar la trama especulativa subyacente en todo proceso basado en el mercado inmobiliario libre.

El desarrollo de planeamiento general y derivado en manos de la iniciativa pública municipal incluso con la colaboración privada debería ser un objetivo compartido en cualquier política antiespeculativa.

Otros instrumentos necesarios ya existentes en la normativa urbanística para conseguir la función social de la vivienda, pero poco utilizadas, serían las delimitaciones de reservas de terrenos y edificaciones en áreas de tanteo y retracto, siempre que concurren circunstancias de deterioro de determinadas tramas urbanas, o las sanciones en el incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación.

El control de la vivienda vacía en base a censos actualizados y fiables y su reversión a través de ayudas a la rehabilitación e incluso sanciones,

aparece en los últimos años a raíz de la crisis inmobiliaria como una de las herramientas más necesarias para impedir la especulación, evitar desahucios y luchar contra la exclusión social de las personas demandantes de vivienda que no pueden acceder al mercado libre.

5.3. Un ejemplo de buena práctica en la Mancomunidad de la Plana

Son múltiples los intentos municipales de intentar revertir la problemática de la vivienda en España en los últimos años de crisis inmobiliaria y financiera. El interés municipal de atender a sus ciudadanos como administración más próxima a la realidad social les obliga a un esfuerzo de imaginación para maximizar los esfuerzos con los pocos recursos de que dispone. Un buen ejemplo en esta línea de trabajo, a pesar de tratarse de una escala urbana muy alejada de Madrid, lo encontramos en la entidad supramunicipal de La Plana, que aglutina pequeños municipios de las comarcas de Osona y el Vallés Oriental en Cataluña. Y lo es en el sentido metodológico, ya que aglutina un esfuerzo de sistematización de un censo de patrimonio público permanentemente actualizado susceptible de convertirse en activos de vivienda en atención a su función social para solucionar los problemas habitacionales de su población.

Sus objetivos generales se traducen en:

- Prevenir y atender la exclusión social residencial prestando especial atención a los problemas económicos de acceso a la vivienda.
- Aumentar el volumen del parque asequible existente en la Mancomunidad y en especial el de titularidad pública.
- Impulsar el mantenimiento, la conservación y la rehabilitación del parque residencial.

Sus objetivos más concretos y específicos son:

- La movilización del parque público en desuso
- El fomento del alquiler
- El fomento de la rehabilitación y de la mejora del estado de conservación del parque público

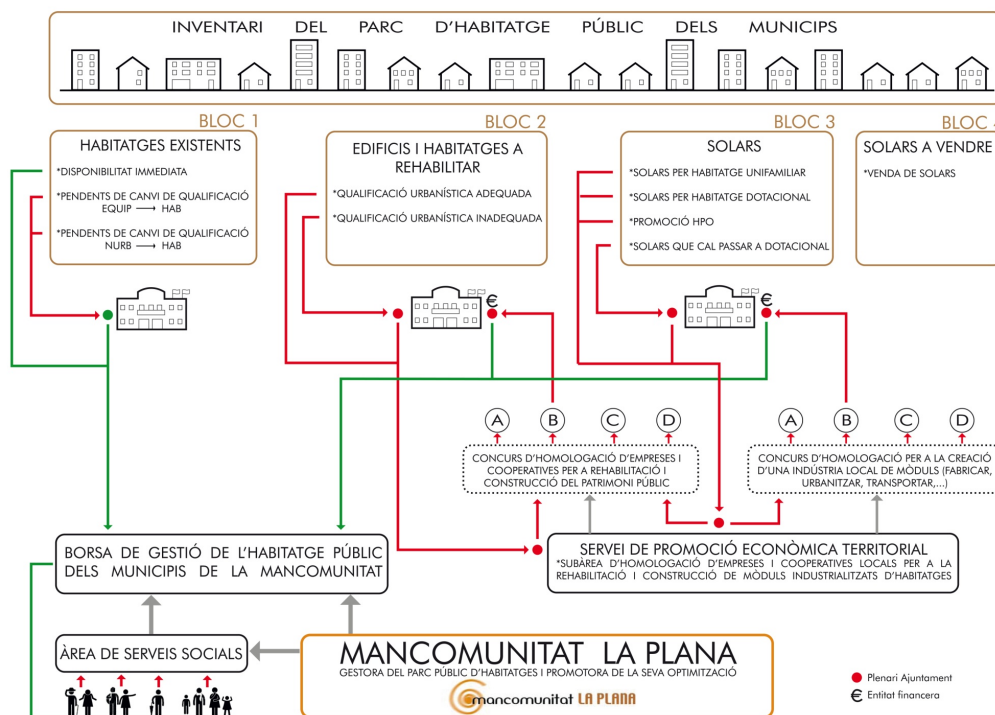
- El fomento de la coordinación y relaciones transversales entre los servicios sociales municipales
- La activación económica y ocupacional.

En este marco conceptual se estructuran las **propuestas** que se detallan en este listado:

- Ordenar y clasificar el inventario del Parque Público de vivienda de los municipios en 4 bloques (viviendas existentes; edificios y viviendas para rehabilitar, solares edificables y solares para enajenar) a través de un sistema interactivo de tipo GIS.
- Establecer la "Mancomunitat la Plana" como gestora del parque público de viviendas y promotora de su optimización.
- Definir las gestiones y actuaciones municipales necesarias para aportar y aumentar el número de viviendas de la bolsa de gestión de la vivienda pública de los municipios de la Mancomunidad.
- Creación de un protocolo específico de supervisión y coordinación entre los servicios sociales de cada municipio con el Área de Servicios Sociales de la "Mancomunitat La Plana" en el momento de establecer las adjudicaciones de viviendas.
- Desarrollar los procesos de gestión de las tareas relacionadas con la rehabilitación y construcción de viviendas dentro de la Mancomunitat por medio de una posible nueva área específica para la promoción económica.
- Desarrollar, dentro de la posible nueva área de promoción económica o ente similar, las sub-áreas de homologación de empresas y cooperativas locales para la rehabilitación y construcción de módulos industrializados de viviendas.
- Organizar y realizar concursos de homologación de empresas y cooperativas, tanto para la rehabilitación y la construcción de patrimonio público, como para la creación de una industria local de módulos (que contemple su fabricación, la urbanización de los emplazamientos, el transporte y montaje de los módulos, etc...).
- Implementar planes ocupacionales para personas en paro para apoyar las posibles tareas relacionadas con la rehabilitación de viviendas o construcción de viviendas con módulos industrializados.

El esquema gráfico que resume las actuaciones es el siguiente:

Figura 31. Esquema de la actuación en la Mancomunidad de la Plana



Fuente: Mancomunidad de La Plana

Se ofrece una traducción de la figura anterior para una mejor comprensión (de izquierda a derecha y de arriba hacia abajo):

INVENTARIO DEL PARQUE DE VIVIENDA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS

BLOQUE 1

VIVIENDAS EXISTENTES

- Disponibilidad inmediata
- Pendientes de cambio de calificación: Equip. -> Vivienda
- Pendientes de cambio de calificación: NURB. -> Vivienda

BLOQUE 2

EDIFICIOS Y VIVIENDAS A REHABILITAR

- Calificación urbanística adecuada
- Calificación urbanística inadecuada

BLOQUE 3

SOLARES

- Solares para vivienda unifamiliar
- Solares para vivienda dotacional
- Promoción VPO
- Solares que habría que pasar a dotacional

BLOQUE 4

SOLARES EN VENTA

- Venta de solares

A, B, C, D

CONCURSO DE HOMOLOGACIÓN DE EMPRESAS Y COOPERATIVAS PARA REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO

A, B, C, D

CONCURSO DE HOMOLOGACIÓN PARA LA CREACIÓN DE UNA INDUSTRIA LOCAL DE MÓDULOS (FABRICAR, URBANIZAR, TRANSPORTAR...)

BOLSA DE GESTIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD

SERVICIO DE PROMOCIÓN ECONÓMICA TERRITORIAL

- SUBÁREA DE HOMOLOGACIÓN DE EMPRESAS Y COOPERATIVAS LOCALES PARA REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE MÓDULOS INDUSTRIALIZADOS DE VIVIENDAS

ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

MANCOMUNIDAD LA PLANA

GESTORA DE PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA Y PROMOTORA DE SU OPTIMIZACIÓN

Plenario del Ayuntamiento

Entidad financiera

Y un ejemplo de ficha individual para cada uno de los activos con sus características principales y propuestas de remodelación sería el siguiente:

Figura 32. Ficha individual para cada activo de la Mancomunidad de La Plana

EOPPH MANCOMUNITAT LA PLANA			
FITXA ACTUACIÓ		08014P002	BLOC 2 Rehabilitació integral
MUNICIPI	08014	Aiguafreda	
SITUACIÓ	C/ Salvador Dachs, 6		
georeferència	X: 467865,30	Y: 4624313,70	
immediatesa / complexitat	5A	habitatges actuals	1
grau de connectivitat	2	habitatges actuals ocupats	0
indicador social		habitatges potencials nous	5
Grup d'actuacions	2.2		
Béns pendents de rehabilitació amb qualificació urbanística inadequada			
<i>Edificacions ja existents que necessiten d'una important rehabilitació o adequació i que a més es troben en sòls qualificats urbanísticament com a sistemes d'equipaments públics per la qual cosa no s'hi poden habilitar usos d'habitatge tret que es produeixi prèviament una modificació puntual del planejament general.</i>			
Diagnosi de l'element	08014P002		
L'immoble correspon a l'Escola La Muntanya d'Aiguafreda que ha estat operativa fins el curs 2012-2013. Actualment en desús es tracta d'un edifici aïllat de planta baixa i pis i que per les seves característiques arquitectòniques es podria habilitar per a habitatges de caràcter dotacional amb una inversió moderada. A la planta pis s'hi conserva, encara que en mal estat, l'antiga casa del mestre.			
Proposta per a l'element	08014P002		
Atès que l'escola finalitza el seu funcionament en el curs 2012-2013, es proposa desafectar l'escola per tal de poder destinar-la a habitatge dotacional. En primer lloc caldrà desafectar el bé del servei educatiu, així com dur a terme la corresponent rehabilitació, que es podrà fer a través del Servei de promoció econòmica de la Mancomunitat o per altres mitjans (veure notes generals). Igualment caldrà dur a terme la corresponent modificació puntual de planejament per a qualificar la finca com a habitatge dotacional. Un cop fetes aquestes operacions es proposa incloure els habitatges resultants en el servei de gestió d'habitatges lliures de la Mancomunitat.			
Actuació 1	Desafectació del bé com a Equipament amb destí educatiu.	Valoració econòmica	
		Les despeses s'internalitzen dins les estructures de l'Ajuntament d'Aiguafreda	
		Pressupost estimatiu	0 €
Actuació 2	Modificació puntual del planejament general d'Aiguafreda per tal de qualificar el sòl que ocupa l'immoble (més els seus accessos i dependències annexes) com a Sistema d'habitatge dotacional.	Valoració econòmica	
		Les despeses s'internalitzen dins les estructures de l'Ajuntament d'Aiguafreda.	
		Pressupost estimatiu	7.500 €
Actuació 3	Adequació de l'edifici (PB+P1) per a habitatges de tipus dotacionals, amb serveis i dependències comunitàries. Renovació i adaptació de les instal·lacions. Inclou l'obtenció de les cèdules d'habitabilitat i certificats energètics.	Valoració econòmica	
		Superfície a reformar: 381 m²st	
		Mòdul emprat: 544,10 €/m²st	
		Pressupost estimatiu	207.059 €
Actuació 4	Trasllat a la BORSA DE GESTIÓ DE L'HABITATGE de la Mancomunitat La Plana	Valoració econòmica	
		Les despeses s'internalitzen dins les estructures de la Mancomunitat La Plana	
		Pressupost estimatiu	0 €

Fuente: Mancomunidad de La Plana

Se ofrece una traducción de la figura anterior para una mejor comprensión (de izquierda a derecha y de arriba hacia abajo):

FICHA ACTUACIÓN 08014P002 BLOQUE 2 Rehabilitación integral

MUNICIPIO 08014 Aiguafreda

SITUACIÓN C/ Salvador Dachs, 6

Georeferencia X: 467865,30 Y: 4624313,70

Inmediatez / complejidad 5A	viviendas actuales 1
Grado de conectividad 2	viviendas actuales ocupadas 0
Indicador social	viviendas potenciales nuevas 5

Grupo de actuaciones 2.2

Bienes pendientes de rehabilitación con calificación urbanística inadecuada

Edificaciones ya existentes que necesitan de una importante rehabilitación o adecuación y que además se encuentran en suelos calificados urbanísticamente como sistemas de equipamientos públicos por lo que no se puede habilitar usos de vivienda salvo que se produzca previamente una modificación puntual del planeamiento general.

Diagnosis del elemento 08014P002

El inmueble corresponde a la Escola La Muntanya de Aiguafreda que ha estado operativa hasta el curso 2012-2013. Actualmente en desuso se trata de un edificio aislado de planta baja y piso y por sus características arquitectónicas se podría habilitar para viviendas de carácter dotacional con una inversión moderada. En la planta piso se conserva, aunque en mal estado, la antigua casa del maestro.

Propuesta para el elemento 08014P002

Considerando que la escuela finaliza su funcionamiento en el curso 2012-2013, se propone desafectar la escuela para poder destinarla a vivienda dotacional. En primer lugar habrá que desafectar el bien del servicio educativo, así como llevar a cabo la correspondiente rehabilitación, que se podrá hacer a través del Servicio de promoción económica de la Mancomunidad o por otros medios (ver notas generales). Igualmente habrá que llevar a cabo la correspondiente

modificación puntual del planeamiento para calificar la finca como vivienda dotacional. Una vez hechas estas operaciones se propone incluir las viviendas resultantes en el servicio de gestión de viviendas libres de la Mancomunidad.

Actuación 1	Valoración económica
Desafección del bien como Equipamiento con destino educativo	Los gastos se internalizan dentro de las estructuras del Ayuntamiento de Aiguafreda Presupuesto estimado 0€
Actuación 2	Valoración económica
Modificación puntual del planeamiento general de Aiguafreda para calificar el suelo que ocupa el inmueble (más sus accesos y dependencias anexas) como Sistema de vivienda dotacional	Los gastos se internalizan dentro de las estructuras del Ayuntamiento de Aiguafreda Presupuesto estimado 7.500€
Actuación 3	Valoración económica
Adecuación del edificio (PB+P1) para viviendas de tipo dotacional, con servicios y dependencias comunitarias. Renovación y adaptación de las instalaciones. Incluye la obtención de cédulas de habitabilidad y certificados energéticos	Superficie a reformar: 381 m ² st Módulo empleado: 544,10 €/m ² st
Actuación 4	Valoración económica
Traslado a la BOLSA DE GESTIÓN DE VIVIENDA de la Mancomunidad de La Plana	Los gastos se internalizan dentro de las estructuras del Ayuntamiento de Aiguafreda Presupuesto estimado 0€

6. Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones que se pueden extraer del estudio se describen de la siguiente manera:

En lo que se refiere a los efectos de las políticas municipales, las condiciones para acceder a la vivienda municipal entre 2004 y 2010 mejoraron para la población tanto en vivienda de alquiler como de venta, y un poco más para las personas y familias con las rentas más bajas. Sin embargo, durante el periodo de intensificación de la crisis económica (2011-2015), las condiciones de acceso a la vivienda empeoraron, tanto para el arrendamiento como, sobre todo, para la vivienda municipal en venta.

Esta situación se vio agravada debido a que el Ayuntamiento de Madrid y su empresa de gestión y promoción de vivienda (EMVS) iniciaron un proceso de enajenación de sus activos con diversas operaciones que representaron una drástica disminución de la operatividad administrativa de cara a poder resolver los problemas de acceso a la vivienda, especialmente de los grupos en riesgo de exclusión social. Esto se realizó mediante dos actuaciones principales: la venta de suelo del Plan 18.000, y la venta de hasta 1.860 viviendas de la EMVS a sociedades y fondos especulativos. Sus efectos fueron especialmente negativos, pues la primera supuso la descalificación definitiva del suelo vinculado a la protección oficial y disminuyó la capacidad operativa de influir en el precio de la vivienda, lo que hubiera permitido un cierto control de la especulación; y la segunda afectó principalmente a alquileres con familias en condiciones difíciles o perfiles próximos a la exclusión social.

En cuanto a las recomendaciones derivadas de la experiencia y de las conclusiones extraídas de los casos de buenas prácticas descritos anteriormente en el informe, se resumen de la manera siguiente:

Para que una política de vivienda pueda ser efectiva a corto y largo plazo, deben iniciarse tareas prospectivas en el territorio, anteriormente incluso a la definición de los correspondientes ARIs o ARCH. Para ello se recomienda trabajar en unidades barriales continuas y coherentes, lo cual tiene efectos muy positivos al incidir a la vez en las mejoras del espacio público y las infraestructuras, y en la rehabilitación de edificios y viviendas. Se recomienda asimismo que, para evitar los procesos posteriores de gentrificación y expulsión de los habitantes de estas zonas, antes de establecer ámbitos de intervención integral, es estratégicamente más efectivo elaborar un censo real previo con un llamamiento a la participación. Ese censo real debe recoger toda la taxonomía de casuísticas particulares y determinar y priorizar el grado

de urgencia, las características de edad y diversas necesidades de los ciudadanos, y las tipologías habitacionales necesarias.

En este sentido es importante también conocer previamente, a través de los bancos, el listado de las actuaciones de desahucio previstas, con el fin de coordinar mejor las mesas de negociación con los bancos y la administración municipal. Complementariamente, resulta muy útil exigir a los propios bancos soluciones de arrendamiento accesibles o atender a las personas del censo real que pueden ocupar esos mismos pisos, mientras se realoja a las personas desahuciadas en vivienda de protección pública.

Es importante resaltar que dar agencia a las organizaciones sociales y crear espacios de cooperación de éstas con la administración, suele aumentar la capilaridad de la acción pública para la protección de la ciudadanía en situación de vulnerabilidad o dificultades para acceder a una vivienda digna.

La creación de una herramienta web para hacer visible el seguimiento de la concreción de la actividad de la EMVS facilitaría el seguimiento de los usuarios del censo y evitaría efectos indeseados, como que estas personas quedasen fuera del radio de acción de las políticas y los planes de acceso a la vivienda.

En este sentido, la construcción del censo real entre organizaciones sociales y los servicios sociales municipales, solo es efectiva si a la vez se realiza una cartografía de todo el patrimonio público municipal y se realiza, igual que en el caso descrito en la Mancomunidad de la Plana en Cataluña, una ficha por cada bien, indicando su grado de complejidad y su coste. Si los servicios sociales tienen a la vez el listado de personas y el listado de viviendas accesibles, su papel puede ser clave para la transformación de los procedimientos de la administración pública para garantizar el derecho a una vivienda digna.

Otra línea de actuación que sin duda debe incorporarse a la política municipal es el análisis de otras maneras de producir nueva vivienda:

- Viviendas en régimen de “cohousing”
- Cesiones de suelo público a cooperativas de usuarios de un colectivo específico (jóvenes, casa-residencia para ancianos con servicios compartidos) o mixto (jóvenes y ancianos por ejemplo...), etc.
- Desarrollo de las condiciones en las que sería posible introducir fórmulas como las de la “masovería” urbana para poder acceder a la vivienda en los casos que necesitasen ser rehabilitadas.

Finalmente, se considera necesaria una mejora de las memorias de gestión anuales de la EMVS para facilitar el análisis y la rendición de cuentas de la administración pública. Se echan en falta, especialmente, datos que ayuden a comprender el impacto real y la incidencia de las actuaciones de la EMVS. Por este motivo el presente informe ofrece una herramienta que puede servir para facilitar esta labor. Tanto el cuadro resumen de actuaciones de la EMVS en materia de edificación de vivienda nueva y rehabilitación como la base cartográfica en la aplicación de Google "My Maps" permitirían un mejor seguimiento de las actuaciones, y podrían constituir una base para el análisis y el seguimiento por parte de la ciudadanía de la efectividad e idoneidad de la acción municipal en materia de vivienda.

Bibliografía principal

Bosh, Jordi. (2017): "Políticas de vivienda con perspectiva de género." Género y política urbana. Arquitectura y urbanismo desde la perspectiva de género.

Constitución española (1978)

Dictamen de la Comisión de Investigación municipal de EMVS. 2016

Indaga (2016): "Una aproximación al impacto social de las políticas municipales del Ayuntamiento de Madrid. 2003-2015"

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid

Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)

Medialdea, Bibiana (2017): "Informe - Selección justificada de casos con indicios de posible impacto negativo susceptibles de ser sometidos a la Auditoría Ciudadana Municipal de la Deuda y las Políticas Públicas (ACMDPP) del Ayuntamiento de Madrid"

Memorias de gestión 2003-2015. Empresa municipal de vivienda y suelo (EMVS)

Memoria para el presupuesto de 2013. Empresa municipal de vivienda y suelo

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2014), Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016. Madrid: Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007), Plan estratégico de igualdad oportunidades (2008-2011). Madrid: Instituto de

la Mujer.

Observatorio de la Sostenibilidad (2016): "Sostenibilidad en España 2016. Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas." Observatorio de la Sostenibilidad.

Rodríguez Gil, Adolfo y Monge, Fernando (2016): "Manual para la remunicipalización de actividades, servicios y competencias de los ayuntamientos" (primera versión, octubre de 2016). Elaborado para el área de Municipalismo de Podemos Comunidad de Madrid.

Selección justificada de casos con indicios de posible impacto negativo susceptibles de ser sometidos a la Auditoría Ciudadana Municipal de la Deuda y las Políticas Públicas (ACMDPP) del Ayuntamiento de Madrid. (2017) Concejalía de Economía y Hacienda