

# Jerez, la ciudad que quieres **VIVIR**

## Principales aspectos del análisis efectuado

**La vivienda es** el lugar donde residimos y pasamos la mayor parte del tiempo de nuestras vidas. Su función esencial es la de **alojamiento**; dormir y descansar, pero también tiene muchas otras funciones y usos.

La vivienda es **el principal activo de las ciudades**, tienen un peso significativo en la economía global, no solo por el volumen de impuestos que genera para la ciudad o para el conjunto del estado, sino porque el desarrollo del sector lleva asociado también un volumen de crecimiento económico derivado de la construcción, mantenimiento, amueblamiento, decoración, y uso de la vivienda en cualquiera de sus posibilidades (Cuenta satélite de vivienda del Ministerio de Fomento <https://www.fomento.gob.es/informacion-para-el-ciudadano/informacion-estadistica/estudios/estudios-de-vivienda-y-actuaciones-urbanas>, 2018). El volumen edificado destinado a vivienda determina el perfil de la ciudad y constituye la mayor parte de su superficie edificable.

A consecuencia de la actual crisis y periodo de recesión económica, **se ha producido una inflexión en la tendencia urbanística** de los últimos años. La madurez de la sociedad demanda hoy en día un cambio de mentalidad hacia la finalidad del proceso urbanístico, especialmente en el ámbito de la vivienda.

La concepción actual del urbanismo moderno propone que los crecimientos urbanos en las ciudades sean proporcionales y ajustados a la demanda de vivienda y no al volumen de suelo disponible en la ciudad. El suelo urbano es un recurso limitado que debe cuidarse para evitar un desarrollo especulativo y la vivienda es además **un derecho ciudadano que debe garantizarse** por parte de las administraciones antes que convertirse en un mero instrumento mercantil.

En este sentido, la visión actual del urbanismo, por parte de los distintos agentes sociales y principalmente de los urbanistas, es la de la limitación del crecimiento exterior o en todo caso la justificación del mismo y la búsqueda de **la cohesión interna, aplicando criterios de sostenibilidad y calidad** para hacer una ciudad asequible, cercana y a la medida del ciudadano.

Para definir el modelo deseado de ciudad, los ayuntamientos cuentan principalmente con los planes de ordenación urbanística, y también con otros instrumentos de gestión con los que llevar a cabo la política municipal. Para reforzar la idea de que sea **la vivienda la que constituya el eje vertebrador de la política urbanística** surgen los Planes Municipales de

Vivienda y Suelo que buscan identificar y cuantificar las necesidades de vivienda y proponer objetivos y acciones orientadas a definir una política de vivienda en la ciudad.

Tras la experiencia del primer plan local de 2008-2018, el PMVS de Jerez 2020-2024 trata ahora de profundizar en la identificación de los problemas de vivienda mediante el análisis y cruzado de datos de fuentes municipales y el estudio pormenorizado de secciones censales. Del diagnóstico efectuado hasta ahora, extraen las siguientes conclusiones:

### ***1ª Necesidades y demanda de vivienda***

---

- ***Necesidades derivadas del estado del parque***

El parque de Jerez está compuesto por **90.202 viviendas**.

De este parque, únicamente tienen uso como residencia habitual y permanente **81.202 viviendas**, que constituyen el alojamiento de **214.992 ciudadanos**.

Hay **3.639 viviendas** tienen **otros usos** distintos a los de alojamiento, como usos profesionales, lúdicos o particulares.

En Jerez hay **5.361 viviendas que están vacías**, un 6% del parque.

Por la antigüedad y el estado de conservación del parque de viviendas, se estima que es necesario rehabilitar **3.474 viviendas** para mantener buenas condiciones de habitabilidad en las viviendas y evitar la obsolescencia.

Asimismo se estima que en 5 años **448 viviendas** del parque quedarán **obsoletas**, por no ser posible rehabilitarlas adecuadamente, ni adaptarlas a las exigencias normativas actuales, como las de accesibilidad.

Además, hay **1.580 edificios** de viviendas de más tres plantas con escaleras comunitarias **que no tienen ascensor**.

- ***Necesidades de vivienda para alojamiento principal***

Jerez necesita cubrir una expectativa bruta de alojamiento en los próximos 5 años para 87.508 hogares. Es decir, se estima una creación de **4.250 nuevos hogares** que potencialmente necesitarán una vivienda en la ciudad en ese periodo. Esta creación de nuevos hogares procede principalmente de los flujos migratorios, de la emancipación de miembros del hogar y de casos de rotura familiar (**779x5**)=**3.895**. Además, cada año se detectan en los servicios sociales **71 casos** de alojamientos por **emergencia social** (**71x5**)=**355**.

Por otra parte hay **297 familias** que en 2018 comparten domicilio con otra familia y por tanto necesitan una vivienda para constituir un hogar independiente.

Si añadimos a todo esto las necesidades de alojamiento derivadas de las 448 viviendas obsoletas comentadas anteriormente, obtenemos que a lo largo del periodo de vigencia del PMVS serán necesarias **4.995 viviendas para alojamiento principal**. (**3.895+355+448+297**).

Asimismo, en la ciudad hay empadronadas 14.757 personas mayores de 75 años, de las cuales 4.513 viven solas. Se estima que anualmente y por distintas razones **203** de estos **hogares unipersonales desaparecerán** dejando en muchos casos viviendas vacías habitables.

- ***Demanda de vivienda secundaria y otros usos***

Además de las **3.639 viviendas de otros usos** que ya hemos comentado antes, en la ciudad existe un parque de segunda residencia. El volumen del parque está aún indeterminado aunque estimamos gira en torno a las **1.880 viviendas**. Estas viviendas están habitadas pero en ellas no hay ninguna persona empadronada, lo que indica que se trata de personas residentes en otras ciudades o incluso del propio Jerez pero empadronados en otro domicilio. Siguiendo la evolución de la demanda estimamos que se necesitarán **117 nuevas viviendas** para atender la demanda de **vivienda secundaria y de otros usos**.

- ***Demanda global de vivienda***

En términos únicamente cuantitativos, es decir, únicamente desde el punto de vista numérico y sin considerar otros aspectos como, tipología, dimensiones, ubicación, calidades, características, ni tampoco las preferencias ni gustos de sus potenciales usuarios, se requieren **5.112 viviendas** para atender a la **demanda global en la ciudad**.

Se debe tener en cuenta además que, en caso de extrapolar esta demanda global a la construcción de viviendas mediante promociones en distintas ubicaciones o tipologías, hay que considerar también los incrementos de viviendas derivados del proceso inmobiliario y de viabilidad de inversión que necesita de márgenes mayores de los estrictamente necesarios.

En relación al perfil del demandante, estimamos que de este total de viviendas, **1.562** son necesarias únicamente para atender a **demandantes de vivienda protegida** y el resto **3.550 viviendas** se necesitan para atender a la **demanda de vivienda libre**. Hay que subrayar que los demandantes de vivienda protegida constituyen un porcentaje sobre la demanda global relativo a su singular perfil socioeconómico.

- ***Tamaño del hogar y densidad media***

Teniendo en cuenta las viviendas ocupadas y la población total de la ciudad, el tamaño medio del hogar en Jerez es de **2,65 personas por hogar**. Si tenemos en cuenta el total de viviendas existentes en la ciudad, estén habitadas o no y la población total de la ciudad, el número de **habitantes por vivienda es de 2,38** de media.

## ***2ª Crecimientos del PGOU***

---

- ***Previsiones de crecimiento***

El actual Plan de Ordenación Urbanística aprobado definitivamente en 2009 y redactado durante la efervescencia urbanística anterior a la crisis actual, previó un desarrollo potencial de **25.304 nuevas viviendas** (de las cuales 11.002 serían protegidas y 14.302 de renta libre) en ámbitos del Suelo Urbano No Consolidado (SUNC) y en Sectores del Suelo Urbanizable (SU)

La población de Jerez en 2009 era de 207.532 habitantes. Considerando un tamaño medio de hogar 2,65 habitantes por vivienda, obtenemos una capacidad de crecimiento urbano para un incremento de población de 67.300 personas o una población total de 274.832 habitantes. Obviamente estas previsiones de crecimiento no se han cumplido debido a la parálisis del sector y a la repercusión de la crisis mundial.

De los desarrollos previstos en 2009 solo se han culminado tres de ellos, con una previsión total 1.039 viviendas. Las licencias de obras de edificación de viviendas han sido hasta el año 2018 muy escasas y localizadas principalmente en ámbitos de suelo urbano consolidado y en Áreas de Planeamiento Incorporado del Suelo Urbano No consolidado (API-SUNC) y del Suelo Urbanizable Ordenado (SUO) que se estaba desarrollando a la entrada en vigor

del actual PGOU. En cambio en el último periodo de 2018 se aprecia un incremento de la actividad urbanística y del sector inmobiliario y actualmente se estima que continúe esta tendencia durante el año 2020.

Hay que añadir que en el casco urbano existen solares sin edificar de Suelo Urbano Consolidado (SUC) en los que pueden construirse nuevas viviendas. También hay espacios de Suelo Urbano Consolidado con un razonable potencial incremento del número de viviendas mediante actuaciones puntuales. Si a todo este volumen le añadimos el potencial de los ámbitos de desarrollo citados anteriormente, podemos aseverar que la **ciudad dispone holgadamente de suelo para los crecimientos de los próximos años.**

- **Crecimiento y Demanda**

En nuestro PMVS hemos considerado una proyección de población en 2023 de 218.605 habitantes, esto es un incremento 3.613 habitantes sobre la población actual de 214.992 habitantes. Podemos calcular también la diferencia de población desde el año 2009 de aprobación del PGOU hasta el próximo 2023 y obtenemos una previsión de **incremento de población de 11.073 habitantes.** Si hacemos una estimación inmediata de viviendas necesarias mediante la aplicación tan solo del tamaño medio del hogar referido de 2,38 habitantes por vivienda, obtenemos un volumen aproximado de 4.652 viviendas necesarias desde la aprobación del PGOU hasta el año 2023. Esta estimación, tal vez un tanto simplista, pues presupone que ha habido un escaso o nulo volumen edificado desde 2009 hasta nuestros días y no considera otros factores en la demanda, en cambio se aproxima bastante a las previsiones de demanda de alojamiento principal, 4.995 viviendas, que habíamos calculado para 5 años.

### **3ª La oferta de vivienda libre**

---

Los datos de oferta de viviendas de venta y alquiler varían constantemente debido a las fluctuaciones del mercado y la actualización diaria de los precios del sector. De los estudios y averiguaciones efectuadas hemos determinado que la oferta de viviendas en la ciudad puede oscilar entre 500 a 900 viviendas aproximadamente. Estimamos una media de **700 viviendas.** En esta oferta están incluidas tanto las viviendas de agencias inmobiliarias como la de entidades bancarias. Actualmente se está reactivando el sector y el interés por la compra se ha incrementado.

### **4ª La incertidumbre de la vivienda protegida**

---

- **Problemas al fomento de la vivienda protegida**

Hasta la fecha actual se han podido localizar en nuestra ciudad un total de 30.032 viviendas protegidas, el 33,3% del parque urbano. La vivienda protegida ha sufrido una transformación y evolución en los últimos años. Hasta el año 1985 se edificaron en la ciudad más de 9.700 viviendas protegidas promovidas principalmente por las administraciones del estado. A partir del año 1985 se intensificó la promoción de vivienda protegida sumándose a la iniciativa pública las promociones privadas y realizando en pocos años más de 10.500 viviendas, muchas de ellas en régimen de venta. En cuanto al alquiler, actualmente Jerez dispone de un parque de **3.099 viviendas en régimen de alquiler.**

El régimen de venta ha supuesto durante años una solución para el acceso definitivo a la vivienda de muchas unidades familiares en la ciudad. Este acceso se ha efectuado mediante un programa de subvención y ayudas que ha generado en muchos casos el atractivo y

preferencia del demandante por la vivienda protegida frente a la opción libre, mucho menos viable. La construcción por parte de la administración de promociones en venta en distintos puntos de la ciudad ha sido un elemento aglutinante y vertebrador del mercado inmobiliario durante años y debe entenderse como un gran **éxito de la política local de vivienda**.

La crisis del sector, la falta de financiación y los cambios normativos han provocado que la promoción de vivienda protegida se haya frenado en la ciudad considerablemente. La promoción en **régimen de venta ya no es atractiva** para el comprador debido, entre otros, a que por un lado, y en la mayoría de los casos, los precios de adquisición son iguales o similares a los de renta libre. Por otro lado los conceptos subvencionables para la adquisición y las cuantías de ayudas se han reducido o limitado y la subrogación de intereses se ha suprimido. También hay restricciones a la venta en la segunda transmisión para que el comprador cumpla igualmente las mismas condiciones de acceso y perfil del demandante.

Por consiguiente la promoción de vivienda protegida ha perdido el interés del promotor privado y, la iniciativa pública ha visto también reducida su propuesta por la falta de financiación externa. Las propuestas de venta se han reducido y en muchos casos, se han convertido con gran esfuerzo para las empresas públicas, en propuestas de alquiler con opción a compra.

El futuro de este segmento es incierto. Las últimas disposiciones legislativas estatales proponen orientar los planes estatales de vivienda para apoyar en exclusiva el fomento y disfrute del alquiler (*Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*. BOE de 18 de diciembre de 2018). Este cambio de orientación propuesto, tal vez derive con el tiempo a que también en las comunidades autónomas se produzca una reducción o paulatina eliminación de la promoción protegida en venta en favor de la de alquiler.

- **Fomentar el alquiler y seguir manteniendo el parque**

La demanda de viviendas protegidas, cuantificada de media en 1.562 viviendas, fluctúa a diario según el cómputo de inscripciones del RPDVP. Este tipo de demanda se solicita principalmente para realizar el cambio de una vivienda, en algunos casos precaria, por otra que reúna mejores condiciones de habitabilidad o garantías. No obstante, en muchas ocasiones la vivienda inicial que queda libre sigue manteniendo buenas condiciones de uso y puede seguir empleándose para otra familia u hogar, por lo que hay que tenerlo muy en cuenta a la hora de calcular los incrementos de demanda.

Obviamente las inscripciones y la demanda de este segmento están muy relacionadas con la oferta de viviendas disponibles. El registro ha experimentado en los últimos años un ligero descenso de inscripciones derivadas de la escasez de promociones y de las dificultades para la compra protegida. El demandante de vivienda protegida que no puede acceder a una vivienda libre es actualmente el perfil tipo de las inscripciones del registro. Por su mayor grado de vulnerabilidad y condiciones socioeconómicas, el acceso a esta demanda debe orientarse principalmente hacia el **alquiler protegido** que es más asequible por el inquilino.

Esta orientación de alquiler requiere por parte de la administración el aumento de las **ayudas al mantenimiento del parque público**. Dada la escasez de recursos de los demandantes y futuros inquilinos, y también el consecuente nivel de **impago de rentas** que se genera en este tipo de edificios, debe considerarse además un aumento del programa de **subvenciones para el pago de los alquileres** a las empresas de vivienda y suelo y entidades afines.

## **5ª Las limitaciones del suelo para vivienda protegida**

---

- **Porcentajes del uso del suelo**

El artículo 10 de la LOUA obliga a que los Planes Generales de Ordenación Urbana de los municipios contengan disposiciones que garanticen suelo para viviendas protegidas, mediante reservas de al menos el **30% del aprovechamiento objetivo residencial**, y la creación de Patrimonios Públicos de suelo que garanticen oferta suficiente de viviendas con algún tipo de protección pública. Esta medida está propuesta para favorecer la cohesión social y homogeneidad del territorio en evitación de barrios o ciudades marginales o elitistas. Los porcentajes de protección garantizan una carga social equivalente por igual en todos los municipios y en cada una de sus zonas de desarrollo.

A pesar de ello, no entendemos a que cálculo global obedece el establecimiento de este porcentaje mínimo sobre el aprovechamiento para todos los municipios andaluces (Con las salvedades que marca el artículo 10.1.A) b) de la LOUA) y si no pudiera contemplarse otro inferior, si acaso varíen las circunstancias que originan su establecimiento. En cualquier caso entendemos que **este cálculo debería justificarse** y corroborarse en cada municipio en función de las características y necesidades del mismo, para ajustar los crecimientos a la demanda real de vivienda protegida y evitar un desajuste de suelo.

- **Las bolsas de suelo sin edificar**

En nuestra coyuntura económica, aún con grandes limitaciones por parte de las entidades bancarias a los promotores de viviendas y con muchas reservas al otorgamiento de hipotecas a los futuros compradores, **un empresario inmobiliario buscará primero la ejecución del suelo dedicado a viviendas de renta libre** antes que el desarrollo y promoción de inmuebles dedicados a vivienda protegida. La vivienda protegida le resultará menos rentable y con mayor dificultad para su comercialización en venta o alquiler. Lo más previsible sea que, una vez agotado todo el suelo libre de una zona, tal vez se decida entonces a realizar promociones protegidas o ni siquiera tampoco, y busque otras zonas con disponibilidad en donde seguir promoviendo viviendas libres; salvo que las condiciones varíen o mejore notablemente el atractivo de la promoción protegida.

En el caso de Jerez, existe tal cantidad de suelo por desarrollar, que no se prevé a corto plazo que el suelo de destinado a vivienda protegida vaya a promoverse desde un ámbito privado hasta que no haya unas condiciones más favorables para el promotor, quedando relegada su edificación a la iniciativa pública. En la actualidad ya existen en la ciudad muchos solares libres destinados a vivienda protegida que no han sido aún edificados y con los que, tal vez, se podría cubrir la demanda de vivienda prevista para 5 años en el PMVS (1.562 viviendas). En el suelo procedente de nuevos desarrollos hay prevista **una capacidad para 11.002 nuevas viviendas protegidas**. La iniciativa pública no parece que deba soportar en exclusiva todo el esfuerzo de este desarrollo y aún menos si la orientación final es el fomento del alquiler. Por todo ello hay que determinar cómo se gestiona este suelo y que a que se destina el suelo sobrante, ya que éste debe mantener la condición de protección y no puede destinarse a otro uso.

- **Liberar el suelo protegido: ¿Ordenanzas municipales de vivienda protegida?**

Las previsiones del PMVS son para 5 años, en cambio, los plazos del PGOU y sus desarrollos son mucho más amplios. Salvo una modificación del PGOU antes de los próximos 5 años, es previsible que la revisión del mismo se realice al amparo o con las necesidades planteadas en los posteriores Planes Municipales de Vivienda y Suelo. No obstante, parece

bastante lógico que algunos de los puntos planteados en este PMVS se aborden con prontitud desde una perspectiva urbanística, para atajar o reducir el grado de impacto previsible en las tendencias detectadas.

En el caso de la cuestión planteada del desarrollo de las reservas de suelo residencial, la LOUA prevé (Artículo 10.1.A) b) de la LOUA según la redacción dada por el apartado 4.1 del artículo único de la ley 2/2012, de 30 de enero, publicada en BOJA de 8 de febrero) que *si del estudio de necesidades presentes y futuras de la población, el Plan Municipal de Vivienda y Suelo arroja una demanda de vivienda protegida acogida al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo inferior al porcentaje de reserva establecido (30%), la diferencia hasta alcanzar éste **deberá destinarse a viviendas sujetas a algún régimen de protección municipal** que, al menos, limite su precio máximo en venta o alquiler y establezca los requisitos que han de cumplir los destinatarios de las mismas, en el marco de lo establecido en la legislación reguladora del derecho a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicho régimen de protección municipal deberá quedar establecido en el citado Plan municipal.*

También establece en el mismo apartado que *Excepcionalmente, en el caso de revisiones parciales o modificaciones, en lugar de la compensación de reserva en el resto del municipio, la innovación correspondiente podrá contemplar justificadamente un incremento de la cesión de terrenos hasta un máximo del veinte por ciento en cumplimiento del deber contemplado en el artículo 51.1.C).e) de esta Ley, a los efectos de compensar las plusvalías generadas por dicha exención. En los sectores de suelo urbanizable esta excepción, y el correlativo incremento del porcentaje de cesión, sólo se podrá llevar a efecto si se justifica, en el conjunto del Plan General de Ordenación Urbanística, que la disponibilidad de suelo calificado para tal finalidad es suficiente para abastecer las necesidades presentes y futuras de viviendas protegidas conforme al Plan Municipal de Vivienda y Suelo.*

Desde el documento de análisis del PMVS entendemos que esta cuestión **es un punto clave a tratar** en el desarrollo del plan y en el debate de la ciudad que planteamos. Por ello a lo largo del proceso de desarrollo del documento final, hasta su aprobación definitiva, la ciudad debe buscar fórmulas para la disposición de este suelo mediante un **régimen de protección de ámbito municipal** que también resulte más amable o atractivo que el actual régimen de protección autonómico.

## **6ª El sentido de la protección ¿Proteger la vivienda o el hogar? (Reflexión)**

Las incertidumbres y dudas expresadas sobre el sistema de protección y su ajuste con las necesidades de nuestra ciudad nos llevan a plantear algunas reflexiones acerca del mismo. Tal vez las fórmulas tradicionales de protección haya que adaptarlas y ajustarlas a las circunstancias actuales y reformular el sentido que tiene la protección para garantizar el derecho constitucional a la vivienda.

Un asunto capital es la concepción tradicional de la vivienda como recurso escaso y singular que debe ser protegido. La sociedad actual demanda centrar la garantía de los derechos civiles en el ciudadano y orientar las acciones políticas preferentemente hacia la protección y ayuda a las personas y los habitantes en detrimento de los objetos y cosas.

- **La primera necesidad: la vivienda**

La demanda de vivienda protegida es un caso particular de la **demandas de vivienda de alojamiento**. Para formar un hogar se requiere disponer de una vivienda o alojamiento. Cuando no se dispone de vivienda o ésta no reúne las condiciones adecuadas, es necesario buscar un alojamiento que se adecúe al perfil del hogar y cumpla unas condiciones de

habitabilidad, prestaciones y calidades establecidas. En suma, lo que todas las personas necesitan es una vivienda sea cual sea su forma de acceso. Precisamente son las formas de acceso y disposición de la vivienda las pueden adoptar diferentes fórmulas y posibilidades; ser comprada, en propiedad, cedida, regalada, alquilada, en precario, etc. Obviamente no se necesita, a priori, que la vivienda sea protegida.

La demanda de vivienda protegida se produce, por tanto, cuando los miembros del hogar **no disponen de recursos económicos suficientes** para la adquisición de una vivienda adecuada a sus necesidades o se encuentran en situación de desventaja o vulnerabilidad frente a terceros, es entonces cuando decimos **que son demandantes de vivienda protegida**. Es decir, la diferencia entre la demanda de vivienda libre y protegida es básicamente la situación económica del demandante. Cualquier ciudadano que pierda o empeore su condición socio económica puede en principio acceder a un programa de protección.

- **La protección de la vivienda**

El sistema actual de protección de la vivienda se centra principalmente a dos aspectos:

Por un lado el cumplimiento de unas **condiciones de diseño y calidad** a las viviendas objeto de protección. Si llegan a cumplir estas condiciones (programa de necesidades, superficies, dimensiones, espacios habitables, etc.) se les otorga además un distintivo o cédula que acredita mediante una resolución administrativa su calificación como vivienda protegida.

Y por otro lado se requiere el ajuste de los adjudicatarios y beneficiarios de las viviendas a **un perfil socioeconómico** determinado y al cumplimiento de unas condiciones establecidas y filtradas por los registros de demandantes RPMDVP.

Una vez otorgado el acceso a la vivienda protegida, bien sea en alquiler o en venta, la administración no exige hasta ahora, que el demandante siga cumpliendo a lo largo del tiempo las condiciones económicas y exigencias con las que accedió a la referida vivienda. Pudiendo darse incluso el caso de que el adjudicatario en un futuro mejore sensiblemente su nivel de renta y su situación económica y pueda seguir viviendo en una vivienda protegida. Incluso podría adquirir una nueva vivienda libre en la ciudad o en otras ciudades para uso vacacional. Para las segundas transmisiones de la vivienda la administración si exige que los nuevos adquirentes reúnan las condiciones de demandantes de vivienda protegida.

La protección, por tanto es una condición de entrada que no se verifica en el tiempo. Actualmente **no conocemos cuantas viviendas de las 20.287 viviendas protegidas de la ciudad se ajustarían a un perfil de demandante** o han sido modificadas de sus diseños originales. O inclusive están vacías, desocupadas o dedicadas a otros usos. La administración en los últimos años ha puesto freno a la transmisión libre a terceros mediante el derecho de tanteo y retracto de las transmisiones más recientes, pero con anterioridad muchas viviendas han sido vendidas sin requerir tales exigencias a sus compradores.

Por otro lado, la **protección de la edificación**, es decir, del espacio físico habitable, mediante leyes que regulen condiciones de diseño y calidad constructiva, como es el caso de las ordenanzas de VPO, proceden de **épocas pre-democráticas**. En ese periodo no existían códigos técnicos, ni la extensa normativa constructiva que disponemos en la actualidad. La aplicación de las ordenanzas de VPO permitía dotar a las viviendas de nueva construcción de unas excelentes condiciones de habitabilidad y confort. Estas exigencias

sirvieron de modelo para el diseño edificatorio incluso para promotores privados y siguen siendo un referente de condiciones mínimas de habitabilidad.

En cambio, hoy día **no tiene objeto exigir limitaciones al diseño** para garantizar condiciones de habitabilidad, ya que cualquier exigencia técnica también está sometida a las de CTE. Las condiciones de protección quedan relegadas principalmente al cumplimiento de limitaciones espaciales en forma de superficies y dimensiones o del programa de necesidades.

Tal vez tendría más sentido hablar de **protección del hogar más que de vivienda**. El hogar es la unión de núcleo de convivencia o familia y de la vivienda como espacio físico edificado y ocupado por este. Es decir, el hogar engloba tanto a la vivienda como a la familia o a las personas que lo habitan. Como hemos dicho antes, el sentido de la protección es doble. Abarca tanto a los adjudicatarios como a las viviendas. Por consiguiente sería más acorde cambiar la expresión de *vivienda protegida* por el de *hogar protegido*.

- **La protección del hogar**

Cambiar la denominación *vivienda protegida* por *hogar protegido* supone un cambio de perspectiva en cuanto al sentido de la política social de viviendas y presenta algunas ventajas:

Por un lado el concepto de protección lo haría más cercano. La expresión en el lenguaje se humanizaría para subrayar y **potenciar a las personas frente al edificio**. Las personas son las que en definitiva demandan viviendas y no al revés. La política de vivienda debe orientarse obviamente a proteger a las personas y solucionar sus problemas habitacionales; es decir buscarles “un techo”. Promover viviendas sin considerar la demanda insatisfecha o buscar el perfil del usuario para las viviendas, no parece que sea lo más apropiado. A pesar de ello, aún existen algunos aspectos que potencian la creación de viviendas por cuotas como el comentado anteriormente de la política urbanística y la LOUA que requiere que se ejecuten como protegidas al menos el 30% de las viviendas de los suelos de los nuevos desarrollos.

Desde la perspectiva del PMVS dedicar un **porcentaje determinado de construcción de viviendas** protegidas debe ser consecuencia únicamente del conocimiento exacto de la demanda real existente en la ciudad y del grado de recursos disponibles con los que puede ser atendida esta. La administración local deberá implicarse en la consecución de objetivos concretos como la reducción de viviendas vacías, el fomento del alquiler o la lucha contra la infravivienda entre otros y determinar en qué zonas de la ciudad debe hacer mayor hincapié para su logro.

Por otro lado la protección del hogar permitiría no vincularlo a una localización determinada y reforzaría la importancia del **entorno o lugar de residencia**. Un problema actual para los demandantes de vivienda protegida es que las viviendas a las que finalmente pueden acceder están ubicadas en otros barrios, o incluso en otros núcleos urbanos, como es el caso de los núcleos rurales. Para estas familias el cambio de domicilio representa frecuentemente una pérdida de su ambiente de convivencia y de su identidad ciudadana de barrio para adaptarse en muchos casos a un entorno desconocido formado también por personas de distintas procedencias y sin lazos comunes y en donde se derivan muchos problemas de convivencia y adaptación. A veces incluso el cambio de domicilio requiere la pérdida del entorno laboral o de la economía de subsistencia del hogar. Esto se produce porque las viviendas protegidas están ubicadas en suelos reservados al efecto que, aunque por ley

están reservados proporcionalmente a los desarrollos urbanos, estos suelos calificados solo se desarrollan por iniciativa pública y bajo un calendario de ejecución programado. Cuando finalmente se realiza la promoción de viviendas protegidas en esa zona y se hace la selección de adjudicatarios para ocuparlos, las preferencias de adjudicación se clasifican generalmente por orden de necesidad antes que por la zona de residencia.

Dicho de otra forma, tras ser reconocido como *demandante de vivienda protegida*, el futuro adjudicatario debe esperar en su domicilio de residencia u hogar hasta que se atiende a la demanda. El hogar actual no recibe por esta condición de demandante ningún tipo de reconocimiento para recibir ayudas para su mantenimiento, conservación o pago de alquiler mientras está a la espera de una vivienda protegida. La espera puede durar incluso varios años hasta conseguir salir de esta situación. Cuando finalmente lo consigue, debe también cambiar radicalmente de entorno.

Si por contra, se pudiera calificar el hogar como **hogar demandante** u **hogar protegido** podríamos actuar desde el primer momento en su domicilio para mejorar, si es posible, las condiciones de habitabilidad del hogar y determinar en cualquier caso cual es la necesidad de vivienda que requiere. Si protegemos los hogares, podríamos subvencionar desde el primer momento al hogar para que, entre otros pudiera alquilar, adquirir o rehabilitar una vivienda en su entorno y evitar con ello el desarraigo de tener que ocupar una vivienda calificada en otra zona. Esto implica además que las condiciones técnicas de la vivienda “calificada” puedan ser más flexibles o con unas exigencias técnicas limitadas en el tiempo.

## ***7ª Otras fórmulas de protección***

---

Ante la perspectiva de idear un sistema de protección municipal y sobre la reflexiones del punto anterior planteamos la búsqueda de alternativas viables a la protección tradicional.

- ***Protección temporal o provisional***

Desde una perspectiva abierta y sin ataduras al sistema convencional, una medida innovadora podría ser que las calificaciones de las viviendas fueran temporales y renovables periódicamente. Y de tal forma, que en caso de no renovarse las condiciones de protección en los hogares, pudieran perder la condición de protección inicial. El propósito de esta iniciativa sería limitar el número de viviendas protegidas al realmente demandado en cada momento y evitar así en la ciudad la proliferación de construcciones protegidas sin uso. Además se rompería el círculo que supone fomentar continuamente vivienda protegida.

Para ello esta protección debería efectuarse de forma que cualquier vivienda pudiera acceder a la calificación. Asimismo se podría implantar una baremación o grado de protección en función de las condiciones de habitabilidad. De esta manera los hogares podrían obtener calificación tales como A, B, C, D, etc., en función de sus características y condiciones. Ello posibilitaría plantear una hoja de ruta de rehabilitación o intervención con las viviendas de menor grado de calificación o establecerse un sistema de preferencias o urgencias en el realojo de los casos más severos.

- ***Proteger todos los alojamientos***

Otra medida que proponemos, siguiendo el razonamiento anterior y para evitar, en este caso, la especulación con las viviendas y distinguir la vivienda principal, del resto, sería establecer una protección de la vivienda destinada únicamente a alojamiento. Se trata de proteger el **hogar como domicilio habitual y permanente**. Las viviendas obtenidas procedentes de suelos destinados a uso residencial principal y de solares edificables no corresponden

obviamente en su totalidad con los usos definitivos como alojamiento, tanto sean protegidas como no; debido fundamentalmente a que pueden usarse para otros fines o quedar vacías. Las estimaciones planeadas de aprovechamiento del suelo para vivienda no tienen por qué coincidir con el número de viviendas destinadas a alojamiento, debido al derecho ciudadano a la libre disposición de la propiedad y de su uso. Posibilitando entre otros, el uso para despacho profesional, negocio, taller artesanal, inversión o incluso como alojamiento turístico.

Hacer una distinción de hogares con domicilio habitual o permanente del resto permite, en primer lugar, identificar y cuantificar las viviendas principales, frente al resto. En segundo lugar posibilita diseñar un desarrollo urbanístico más acorde y proporcional a la demanda de cada recurso inmobiliario. Además se pueden establecer como en punto anterior, sistemas de baremación y acceso a distintos programas de rehabilitación, de mejoras o de dotación de ascensores.

- **Censo de hogares**

Un punto que estimamos determinante para el posicionamiento y toma de decisiones municipales de política de vivienda en la ciudad es el conocimiento actualizado (en tiempo real) del número, estado y situación de los hogares de la ciudad. Este conocimiento, que se puede obtener mediante el cruzado de los datos municipales con los del censo y del catastro y mediante con la colaboración de todas las áreas municipales, podría incluso identificarse mediante un registro que sería la base de trabajo para la atención al hogar, el asesoramiento, la consecución de subvenciones, propuestas de mejoras, etc.

## **8ª Prioridades de actuación**

---

- **Centro histórico**

El centro de histórico de Jerez, dispone de **un gran número de viviendas vacías**, tiene carencia de viviendas protegidas y requiere preferencia de actuación a otras zonas de la ciudad. Además de todo lo realizado hasta ahora en los programas autonómico y estatal, creemos que se debe identificar las viviendas habitadas para el alojamiento y las que están vacías. Una propuesta para incentivar el alojamiento en el centro puede ser establecer para estos hogares una línea de ayudas o beneficios por residencia. En la zona de intramuros que es la más degradada, tal vez se pueda incluso incentivar el aumento de población mediante la reducción o bonificación de impuestos a la rehabilitación y a la construcción nuevas de viviendas.

Por otro lado, el fenómeno de los **alojamientos turísticos** es una oportunidad a considerar como solución parcial al despoblamiento del centro histórico pero, entendemos que debe estudiarse particularizadamente este fenómeno por las experiencias negativas de otras ciudades. Para evitar que en un futuro se produzca un crecimiento desproporcionado a la capacidad y el riesgo de convertir el espacio urbano en un escenario temporal de servicios, se debe determinar cuál es la capacidad o admisión máxima de estos alojamientos en cada zona de la ciudad en aras de mantener unos niveles de cohesión urbana.

- **Zona rural y núcleos diseminados**

La idiosincrasia y particularidad del extenso territorio rural de Jerez hace necesario un posicionamiento previo de la intervención necesaria en materia de vivienda. Jerez, además del núcleo principal, cuenta en su territorio con 24 núcleos urbanos que abarcan una población total de casi 30.000 habitantes. También existen asentamientos diseminados en donde viven otros 2.500 habitantes. Es un reto permanente la para la ciudad la conservación

de la forma de vida de estas zonas en compatibilidad con su desarrollo urbano e integración con el conjunto del municipio. Desde la perspectiva del PMVS entendemos que la deriva de la política de vivienda en estas zonas es determinante y debe ser **objeto de debate** en la ciudad

- **Infravivienda y San Juan de Dios**

La lucha contra la infravivienda y la erradicación del chabolismo ha sido uno de los objetivos y prioridades de la política de vivienda de la ciudad. Se ha avanzado mucho en este campo pero, para seguir manteniendo el pulso en su extinción, se debe priorizar la intervención en algunas zonas del casco urbano con bolsas de infraviviendas.

Además de las zonas comentadas anteriormente del centro histórico y la zona rural, el barrio con más urgencia de actuación es el de San Juan de Dios del distrito oeste.

- **Desahucios**

Avanzar en la lucha contra los desahucios requiere seguir manteniendo el apoyo institucional y administrativo para su mediación. Por ello se debe seguir potenciando las acciones de la Oficina de Intermediación de Desahucios y de la Empresa Municipal de la Vivienda. EMUVIJESA

## **9ª Orientación de la política de vivienda para los próximos 5 años**

---

- **Vivienda vacías**
- **Fomento del alquiler**
- **Accesibilidad y ascensores**
- **Alojamientos turísticos**
- **Viviendas de entidades bancarias**
- **Registro de solares**
- **ITE**
- **Instrumentos de la política de suelo y vivienda.**

El Patrimonio Municipal de Suelo.

El sometimiento a los derechos de tanteo y retracto de las transmisiones onerosas de terrenos y viviendas incluidas en áreas delimitadas con esta finalidad.

La sustitución del sistema de compensación por el de expropiación cuando no se diera cumplimiento a los deberes inherentes a aquél sistema en los plazos establecidos.

La sustitución del propietario incumplidor del deber de edificar, conservar o rehabilitar.

- **Instrumentos específicos de la política de vivienda:**

La expropiación para la obtención de terrenos destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas acogidas a cualquier régimen de protección oficial.

La delimitación de áreas de sujeción al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto de las transmisiones de viviendas en construcción o construidas.

La delimitación de reservas de terrenos para la ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo.

El establecimiento como calificación urbanística específica la de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección.

## **10ª Actualización permanente de datos**

---

- **Datos en tiempo real**

El conocimiento de la realidad de la ciudad y la obtención de datos altamente fiables y actualizados permite hacer un correcto diagnóstico, imprescindible para determinar las necesidades de la ciudad en materia de vivienda.

La obtención e identificación de los datos a fecha 1 de enero de 2018 ha supuesto un gran esfuerzo para el equipo redactor de este documento que ha empleado buena parte del tiempo en su determinación. Especialmente importante ha sido la intervención del área SIG del Ayuntamiento en la georreferenciación de las bases cartográficas. No obstante algunos datos aún se encuentran archivados en papel o en fuentes analógicas sin digitalizar. Hay datos a los que no hemos podido acceder por las dificultades de la estructura administrativa y permisos de acceso.

Por ello y en aras a que seguir avanzando en el conocimiento y necesidades de la ciudad, proponemos que se facilite y potencie en la administración local, mediante aplicaciones informáticas, la disponibilidad y el **uso preferente de bases de datos georreferenciadas**, que permitan *en tiempo real* la identificación, el acceso y la actualización diaria de los datos.