

<b>Objetivos de la política de vivienda</b>	<b>189</b>
Objetivos de la política de vivienda en el contexto europeo. . . . .	189
Los distintos procesos de elaboración de las políticas en Europa . . . . .	190
<b>Evolución del parque de viviendas</b>	<b>190</b>
La evolución del parque de viviendas y la evolución de la población . . . . .	190
Rehabilitación <i>versus</i> construcción . . . . .	194
<b>Uso del parque de viviendas</b>	<b>196</b>
Régimen de tenencia . . . . .	196
Ocupación . . . . .	198
<b>Esfuerzo económico y precio de la vivienda</b>	<b>202</b>
Gasto Estatal en vivienda . . . . .	202
El precio de la vivienda . . . . .	203
<b>Conclusiones</b>	<b>205</b>
<b>Bibliografía y fuentes</b>	<b>206</b>

## La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos<sup>1</sup>

RAQUEL RODRÍGUEZ ALONSO  
Ibiza (España), 30 de Noviembre de 2002.<sup>2</sup>

### Objetivos de la política de vivienda

#### Objetivos de la política de vivienda en el contexto europeo.

El derecho a la vivienda y el reconocimiento de ésta como bien de primera necesidad se recoge por primera vez en 1948 en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Más de cincuenta años después la vivienda sigue siendo un problema en muchos lugares. En este contexto la *II Conferencia sobre los Asentamientos Humanos Habitat II* celebrada del 3 al 14 de junio de 1996 en Estambul recoge una serie de compromisos bajo el lema «Una vivienda adecuada para todos». La Unión Europea, a pesar de no tener competencias directas sobre esta materia,<sup>3</sup> se adhiere a estos compromisos traduciendo las propuestas de la cumbre al contexto europeo: proporcionar seguridad en la tenencia, promover el derecho a una vivienda digna, proporcionar igualdad de oportunidades en el acceso a la propiedad del suelo, promover la igualdad de oportunidades en el acceso al crédito y promover el acceso a los servicios básicos. Repasando las diferentes legislaciones europeas el objetivo común de las políticas en todos los países se podría resumir en la misma premisa: el derecho de todos los ciudadanos a acceder a una vivienda digna. En España, por ejemplo, el derecho a la vivienda viene recogido en el artículo 47 de la *Constitución* de la siguiente manera:

«Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer

<sup>1</sup>La presente ponencia resume las conclusiones del trabajo *Análisis Comparado de las políticas de suelo y vivienda aplicadas en países europeos con fines sociales y ambientales* realizado durante 2001 gracias al convenio cooperación de Educación entre el Instituto Juan de Herrera de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid y La Agencia de Ecología Urbana de Barcelona que fue dirigido por JOSÉ MANUEL NAREDO y FERNANDO ROCH. Se escogieron ocho países diferentes pertenecientes a la Unión Europea —Alemania, Dinamarca, Francia, Finlandia, Holanda, Irlanda, Reino Unido y Suecia, dejando fuera a los países mediterráneos cuya problemática era similar a la de nuestro país— con el fin de recopilar distintas políticas de gestión del parque de viviendas que pudieran servir como ejemplo para la coyuntura española.

<sup>2</sup>*Fòrum per a la Sostenibilitat de les Illes Balears. Un rept de futur per a les Illes Balears. Jornada de Eivissa i Formentera.*

<sup>3</sup>Según el *principio de subsidiaridad*, la Unión Europea no tiene competencia en materia de vivienda y los países miembros tienen plena libertad para regular y legislar a su antojo. Por el mismo motivo, los fondos estructurales no pueden utilizarse directamente en proyectos de inversiones en vivienda, por un lado porque esos fondos tienen como objetivo la solución de problemas económicos, no sociales y por otro porque no pueden utilizarse como sustitutos de los presupuestos de cada país (*principio de adicionalidad*).

efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

Sin embargo en el resto de los países analizados empiezan a aparecer otras dimensiones en los objetivos de la política de vivienda que intentan ir un poco más allá: la capacidad de elección haciendo referencia tanto a la diversidad en el régimen de tenencia como a la cohesión social y a la variedad de clases sociales, edades y circunstancias en los enclaves de vivienda, como es el caso de Francia, Finlandia, Irlanda o el Reino Unido; o el derecho no sólo a la vivienda sino también a un entorno saludable, seguro y ecológicamente sostenible, el derecho a la ciudad, a un medio ambiente sano y el derecho a la calidad de vida (Suecia, Francia, Irlanda o Finlandia); o el derecho a una vivienda con un precio razonable en el caso de Suecia o Finlandia. En este sentido la *vivienda* deja de ser un derecho a garantizar por sí sólo y se empieza a entender como parte activa y fundamental de otras materias:

- La política contra la exclusión social, en la que hay que destacar la importancia de la vivienda. La mezcla de clases sociales como forma de lucha contra la segregación espacial, la inclusión de las nuevas necesidades específicas de determinados grupos sociales resultado de una nueva estructura de la población (inmigrantes, tercera edad, jóvenes o minusválidos) o los procesos de participación dentro de la gestión de las viviendas como método de integración social son algunos de los aspectos que aparecen en las distintas políticas europeas.
- La política de la ciudad desde un punto de vista sostenible y medioambiental, que prime el cuidado del entorno y de la ciudad existente frente al crecimiento desmedido y cuyo principal exponente es la rehabilitación integrada de barrios.

## Los distintos procesos de elaboración de las políticas en Europa

Es obligación de cada uno de los Estados el detectar las necesidades de la población en materia de vivienda y diseñar las medidas legislativas y fiscales necesarias en cada caso para asegurar este derecho a cada uno de sus ciudadanos. Para el buen diseño de estas medidas es necesario un análisis de la realidad. La recopilación periódica de información y su posterior análisis dará las pautas necesarias para elaborar un retrato fiel de los puntos débiles y las prioridades en cada territorio. La recogida de información entre la población como en el caso de Finlandia con el *Barómetro del residente*, apoyado en informes encargados a profesionales que clarifican y analizan la situación de la vivienda antes de elaborar la nueva legislación nacional sobre vivienda; o los grupos de trabajo en el Reino Unido, que realizan sus informes previos a la modificación de la política con la intención de encontrar pautas que puedan asegurar la eficiencia de las medidas a emprender e incluyendo en el proceso periodos de difusión e información pública durante los cuales la población puede dejar su opinión y sus quejas sobre el tema planteado, con la promesa de que todas ellas quedarán incluidas; o el caso de Irlanda, cuyo gobierno decide encargar un informe ante la inminente subida de precios de la vivienda para analizar las causas y las consecuencias de este hecho así como una propuesta con distintas soluciones o medidas que servirán para poner fin al problema; son ejemplos de la aplicación de este método de trabajo que el Estado español no parece compartir. La periodicidad de la recopilación de datos sobre el parque de viviendas (*censos*) es otro ejemplo del desinterés del gobierno español por la situación en materia de vivienda. En Alemania y en Finlandia se recoge información sobre el parque de viviendas cada 4 años, en Francia cada 3 y en Holanda anualmente. En España, en cambio, se recoge cada 10 y el *padrón de habitantes*, con el traspaso de competencias local y autonómico, ha ido eliminando muchas de las variables que incluía.

## Evolución del parque de viviendas

### La evolución del parque de viviendas y la evolución de la población

En 1998, el parque de viviendas en España ascendía a un total de 486 viviendas por cada 1.000 habitantes (2,1 personas por vivienda), siendo el segundo país de entre todos los analizados con un mayor parque de viviendas y con 27 viviendas por cada 1.000 habitantes por encima de la media europea (ver cuadro 1). Desde ese año se han iniciado un total de 1.975.080 viviendas en el territorio español. Si observamos la evolución del parque de viviendas en los diferentes países analizados, España es el país que más ha incrementado su *stock* en los últimos 30 años, pasando de estar entre los países con un *stock* más reducido a ser la segunda potencia en la Unión Europea (ver figura 1).

Por otro lado, la evolución del parque de viviendas no puede dissociarse del crecimiento de la población, que está llegando a extremos de crecimiento natural cero en algunos países de Europa como Dinamarca,

Suecia, Reino Unido o España. Sólo Irlanda, Francia y Holanda tienen un crecimiento natural distinto de cero sin tomar en cuenta la inmigración. España es un caso significativo, ya que a partir de los años 80 el crecimiento de la población se detiene bruscamente y a partir de 1985 evoluciona un solo punto cada año.

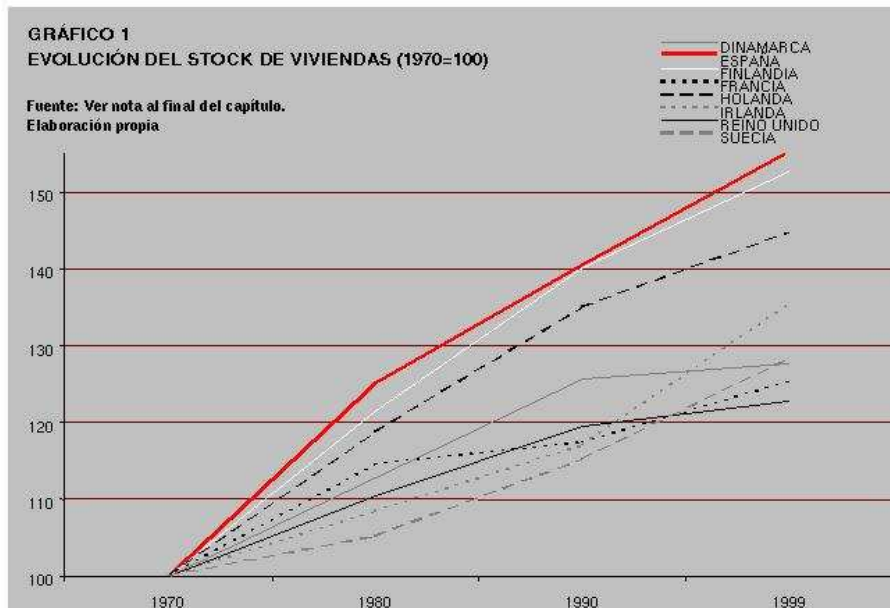


FIGURA 1: Evolución del stock de viviendas

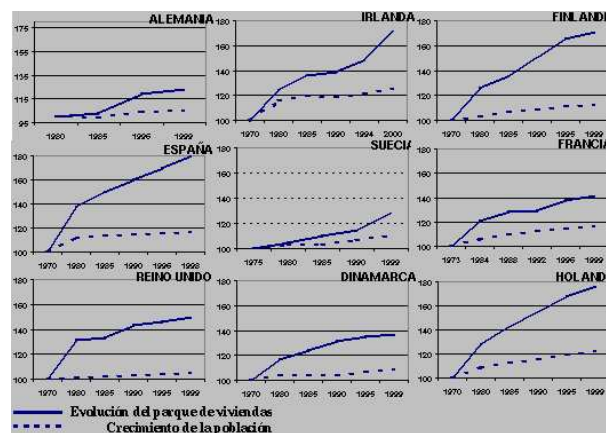


FIGURA 2: Relación entre la evolución del parque de viviendas y el crecimiento de la población (1970=100)

El parque de viviendas en España es muy reciente. El 44% del parque de viviendas español en 1991 ha sido construido entre 1970 y 1991. Desde 1991 se inician 2.676.390 viviendas. Tan sólo el 21% de su parque es anterior a 1949, porcentaje inferior al de países como Alemania (29%), Francia (35%) o Reino Unido (42%), en los que el parque de viviendas se vio muy afectado por la Segunda Guerra Mundial.

Si observamos los niveles de construcción de viviendas en los distintos países analizados, se puede llegar a la conclusión de que, salvo en los casos de España e Irlanda, el nivel de construcción de viviendas desciende desde 1970 hasta ahora. España y Finlandia son los países con mayor número de viviendas construidas en todo el periodo. En Finlandia se mantiene un índice superior a las 10 viviendas por cada 1.000 habitantes hasta 1992, momento en el que empieza la recesión, que alcanza su mínimo en 4,07 cuatro años más tarde. En el año 2000 es el tercer país en volumen de construcción: 6,33 (ver cuadro 2).

La situación del mercado de construcción de viviendas en España es un caso bastante peculiar entre todos los países analizados. En el año 2000 el índice de viviendas construidas por cada 1.000 habitantes

CUADRO 1: Situación y evolución del parque de viviendas

	Viviendas por cada 1.000 habitantes						
	1970	1980	1985	1990	1995	1999	Incremento
España	313	391	414	440	463	486 <sup>a</sup>	173 (55,3 %)
Finlandia	317	385	406	444	472	484	167 (52,7 %)
Holanda	289	343	369	390	407	418	129 (44,6 %)
Alemania	339	393	410	-	446 <sup>b</sup>	462	123 (36,3 %)
<b>Valor Medio</b>	<b>349</b>	<b>400</b>	<b>416</b>	<b>432</b>	<b>446</b>	<b>459</b>	<b>110 (31,5 %)</b>
Francia <sup>c</sup>	390	447	464	458	482	490	100 (25,6 %)
Dinamarca	365	412	436	458	465	465	100 (27,4 %)
Irlanda	244	265	278	286	303	331	87 (35,6 %)
Reino Unido	344	379	386	410	413	422	78 (22,7 %)
Suecia	405	421	439	449	-	482	77 (19,0 %)

Fuente: Elaboración propia.

Notas: <sup>a</sup> Datos relativos a 1998. <sup>b</sup> Datos relativos a 1996. <sup>c</sup> Datos relativos a 1973, 1984, 1988, 1992, 1996 y 1999.

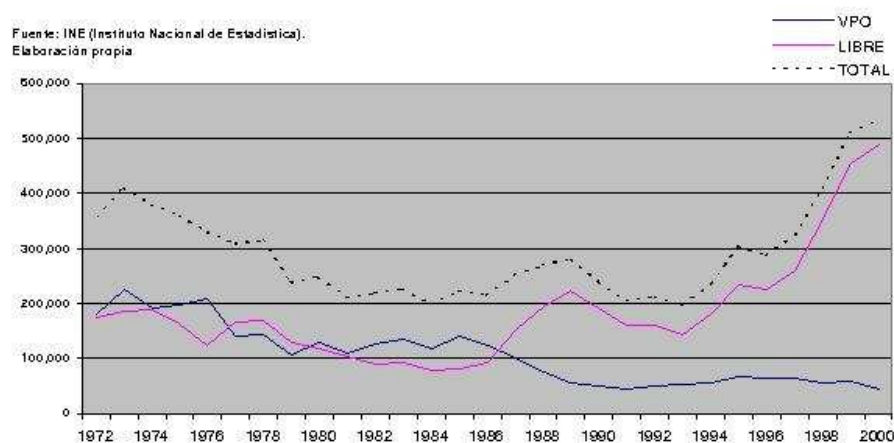


FIGURA 3: Viviendas iniciadas en España

llegó hasta las 10,41<sup>4</sup> colocándose en la segunda posición después de Irlanda (13,19). Pero mientras Irlanda construye viviendas porque su *stock* está muy por debajo de la media europea (331 viviendas por cada 1.000 habitantes), España alcanzó la media durante los años 80. El nivel de construcción de viviendas en nuestro país ha alcanzado niveles similares a los del *boom* inmobiliario de los años 70. A partir de este momento, lógicamente el volumen de viviendas construidas descendió para mantenerse cerca de las 200.000 desde 1980 hasta 1993. A partir de este momento y hasta la actualidad, el número de viviendas construidas por año sufre un incremento brusco y en claro ascenso. A este periodo de construcción desmesurada va paralelo el descenso igual de espectacular de las viviendas de régimen social. Mientras que durante los años 70 y 80 la construcción en el mercado libre y social (viviendas de protección oficial y viviendas de precio tasado) iban más o menos parejas, siendo mayoritarias las promociones sociales en determinados periodos (desde 1972 a 1975 o desde 1980 a 1987), a partir de 1986 descienden por debajo de las 100.000 viviendas anuales y no aparecen reflejadas en el *boom* constructivo actual (en el año 2000 representa el 13% de las viviendas acabadas y el 9% de las viviendas empezadas en 2000 y 2001; ver figura 3).

España parece contar, pues, con un parque de viviendas lo suficientemente grande como para albergar a toda su población. La construcción de los últimos años parece desmedida en comparación con las necesidades existentes y con la evolución de la población, que desde hace tiempo está estancada. Por otro lado, la oferta de viviendas a un precio asequible que garantice el acceso a la vivienda a todos los grupos sociales no está presente en los números. El último *Plan Vivienda 2002-2005* recoge incentivos para la construcción de viviendas protegidas para la venta y el alquiler, pero tal vez llegue demasiado tarde. La rentabilidad del mercado ha llegado a tales puntos que habrá que ver cuál es la acogida por parte de los promotores de estas medidas. La gran duda es si realmente les compensará acogerse a las ayudas estatales para la construcción de viviendas protegidas o seguirá siendo más beneficioso la construcción de promociones libres y de lujo. Frente a este panorama es importante mostrar ejemplos de otro tipo de políticas como la de Francia, en la que por la nueva ley de *Solidaridad y Renovación Urbana* aprobada en el año 2000 se obliga a todas las localidades a ofrecer el mismo porcentaje de vivienda social, bajo multa que va a parar a un fondo para la mejora del hábitat.

CUADRO 2: Viviendas construidas y vivienda social.

	Viviendas construidas por cada 1.000 habitantes y % de vivienda social						
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
<b>Alemania</b>	7,9	7,1	6,3	3,86	-	7,83	3,77
viv social	-	-	11 %	12 %	16 %	12 %	6 % <sup>d</sup>
<b>Dinamarca</b>	9,96	7,0	5,91	4,42	5,26	2,49	2,77 <sup>c</sup>
viv social	-	-	24 %	27 %	47,8 %	56,2 %	51,1 %
<b>España</b>	9,05	10,44	6,94	4,98	7,23	5,64	10,41
viv social	60,2 %	52,5 %	47,6 %	67,2 %	21,7 %	29,5 %	12,7 %
<b>Finlandia</b>	10,8	14,7 <sup>b</sup>	10,36	10,24	13,07	4,91	6,33
viv social	-	-	24 %	17 %	4,6 %	4 %	33 % <sup>d</sup>
<b>Francia</b>	9,68	9,70	7,26	5,11	5,33	4,83	5,28
viv social	-	21,6 %	16,2 %	21,3 %	13,2 %	22 %	12,6 % <sup>d</sup>
<b>Holanda</b>	9,05	8,88	8,07	6,98	6,81	6,42	0,9
viv social	-	78,3 %	74,5 %	38 %	31,4 %	28,3 %	17 % <sup>d</sup>
<b>Irlanda</b>	4,41	-	8,1	-	5,42	8,49	13,19
viv social	-	-	-	-	5,3 %	13,0 %	6,3 %
<b>Reino Unido</b>	6,51	5,72	4,29	3,66	3,73	3,41	-
viv social	51,9 %	52 %	45,5 %	21,2 %	15,7 %	20,6 %	12,6 %
<b>Suecia</b>	13,2 <sup>a</sup>	9,1	6,18	3,94	6,85	1,44	1,29 <sup>c</sup>
viv social	-	-	22 %	28 %	24 %	37,8 %	-

Fuente: elaboración propia.

Notas: <sup>a</sup> Datos relativos a 1970. <sup>b</sup> Datos relativos a 1976. <sup>c</sup> Datos relativos a 1998. <sup>d</sup> Datos relativos a 1999.

<sup>4</sup>El índice es de 13,40 viviendas por cada mil habitantes iniciadas en el mismo año y de 13,12 en el año 2001.

### Ejemplo 1.- Ley Solidarité et Rénouveau Urbain 2000 (SRU). Francia: Una ciudad más solidaria

Dos de los objetivos más importantes de esta ley son conseguir la *mezcla* urbana y asegurar un hábitat diverso y de calidad. La diversificación geográfica de la vivienda social es una condición *sine qua non* para alcanzar el objetivo de la *mezcla* social y urbana a escala de la aglomeración urbana. Es el medio de asegurar la reducción de los fenómenos de segregación que ponen en peligro los vínculos sociales en multitud de barrios. Desde este punto de vista es necesario reforzar y mejorar los dispositivos de la ley de orientación para la ciudad de 1991. En este sentido la SRU prevé una financiación solidaria entre las comunas. Si el porcentaje de vivienda social es menor del 20%, las comunas mayores de 1.500 habitantes en Ile-de-France o mayores de 3.500 en los demás departamentos situadas en aglomeraciones mayores de 50.000 habitantes, estarán obligadas a pagar un impuesto de 152 euros por vivienda que falte. Este impuesto se lleva el 20% del potencial fiscal por habitante en comunas cuyo potencial fiscal pase de los 780 euros por habitante. Las comunas que se benefician de la *Dotation de Solidarité Urbaine* (DSU) y que dispongan de más del 15% de su parque correspondiente a vivienda social estarán exentas de pagar dicho impuesto. Los gastos debidos a la construcción de viviendas sociales para llegar a la tasa correspondiente se deducirán del impuesto. En el caso de que la aglomeración urbana haya aprobado un Programme Local d'Habitat (PLH) la cuantía recaudada pasará a sus arcas. En el caso contrario irá a parar a un establecimiento público, si existe, o a un *Fonds d'aménagement urbain*. Estos objetivos deberán ser alcanzados en un plazo de 20 años.

La política de ayuda a la vivienda fue reformada en su totalidad desde el año 1997 con el fin de asegurar el desarrollo de una oferta del hábitat que garantizase a cada familia la libertad de elección y que favoreciese la integración de personas que se encontraran en dificultades: volver a potenciar la ayuda a la producción, actualización según las necesidades de las ayudas a la persona, bajada del IVA y creación del *Statut du bailleur*.

Además el nuevo dispositivo financiero para la vivienda social, el *PLUS* que entró en vigor en otoño de 1999 permite acoger en las mismas viviendas hogares de recursos económicos muy diversos. El 30% de las viviendas dentro de las nuevas operaciones deberán ser ocupadas por hogares cuyos recursos sean inferiores al 60% de los límites impuestos para acceder a las viviendas Habitation à Loyer Modéré (HLM). El 10% será accesible para hogares que los superen ligeramente. En total las nuevas viviendas sociales son accesibles para los tres cuartos de los hogares franceses.

### Rehabilitación versus construcción

Sin embargo, la solución realmente sostenible frente al problema de la construcción desmesurada de viviendas es la rehabilitación, porque es la única opción que no consume suelo, consume mucha menos energía que la construcción, menos materiales y genera más trabajo manteniendo en óptimas condiciones el patrimonio existente para el uso y disfrute de la población. En materia de rehabilitación, España está a la cola de los países analizados.<sup>5</sup> Sólo en Francia, cuyo volumen de rehabilitación es menor que en países como Holanda, Suecia o Reino Unido, el número de viviendas rehabilitadas es mayor que el número de viviendas construidas (ver figura 3 y figura 4).

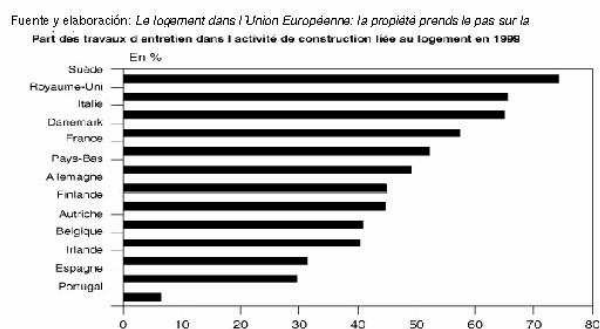


FIGURA 4: Porcentaje de los trabajos de rehabilitación dentro de la actividad constructiva relacionada con la vivienda. 1999

<sup>5</sup>El Plan de Vivienda 2002-2005 también recoge una serie de ayudas para la rehabilitación de viviendas, pero no existen medidas que apuesten por la rehabilitación frente a la construcción.

La crisis del petróleo de 1973 y la consecuente subida de precios, unidas al incremento del paro que esto conlleva en el sector de la construcción, son las principales consecuencias del cambio de perspectiva que lleva a primar la rehabilitación sobre la construcción en Europa.<sup>6</sup> Además los barrios antiguos de las ciudades, que son los más perjudicados desde el punto de vista de la renovación, forman parte de la ciudad consolidada y han ido creando a lo largo del tiempo un tejido *vivo* que funciona de manera mucho más eficaz que los nuevos barrios construidos. La renovación de la ciudad consolidada lleva aparejada el problema de la especulación. La población que vive en estos barrios degradados se caracteriza por ser población marginal de escasos recursos económicos. Al demoler y volver a construir, los barrios se revalorizan, el precio de las nuevas viviendas supera con mucho el poder adquisitivo de la población que vivía allí y la deja fuera. Esta población, lejos de mejorar su calidad de vida gracias a la renovación, pierde su hábitat y se muda a zonas con condiciones parecidas a las anteriores, generándose un proceso de exclusión. La rehabilitación, pues, se plantea como una vía más sostenible económicamente y como una manera de preservar lo existente, la cultura, la historia y la gente que la forma, como una medida política y social que favorece a la gente que habita allí. Como se vio posteriormente, los procesos de rehabilitación no son capaces por sí solos de eliminar la especulación inmobiliaria y la posterior expulsión de la población residente de escasos recursos.

Como medidas precursoras de esta tendencia podemos nombrar la *Ley Malraux* (Francia, 1962) que planteaba una política de recuperación de los centros históricos incluyendo en ella tanto la arquitectura monumental como la doméstica aunque sin ahondar en el aspecto social. A partir de este momento se inician una serie de medidas e instrumentos que intentan recuperar el centro no sólo como conjunto de edificios aislados sino como *hábitat* que incluye tanto los habitantes como sus necesidades. En 1971 se constituye el Agence National pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH), institución pública independiente que tiene como función la rehabilitación de viviendas privadas y la implantación de la Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) y los Programmes Sociaux Thématiques (PST) programas integrados de rehabilitación de barrios. La *Housing Act* de 1969 aprobada en el Reino Unido aprueba la rehabilitación de viviendas debido a su escasez a través de subvenciones a los inquilinos y propietarios para la mejora de las viviendas. Como uno de los mejores ejemplos de la rehabilitación de barrios en Europa nombraremos el caso de Dinamarca.

## Ejemplo 2.- La rehabilitación en Dinamarca

Los proyectos de renovación urbana en Dinamarca no sólo se refieren a la vivienda sino que intentan solucionar todos los problemas a los que se enfrenta la población que reside en este tipo de enclaves que, en multitud de ocasiones, no son consecuencia de las condiciones físicas del lugar o de la vivienda en la que residen, sino que tienen un origen más profundo (exclusión social y segregación espacial). Las inversiones en vivienda están íntimamente ligadas a proyectos sociales y a estrategias ecológicas: reducciones del alquiler, actividades de renovación, prevención de actos delictivos, medidas para favorecer el empleo de la población en situación de desempleo, etc.; muchos de estos programas están destinados especialmente a inmigrantes, solicitantes de asilo, jóvenes con problemas de delincuencia y población en paro de larga duración. Los programas de rehabilitación y renovación urbana se basan, pues, en la confirmación de que la sola rehabilitación de la vivienda y el tejido urbano, a pesar de ser un aspecto fundamental dentro de todo el proceso, no es capaz de mejorar las condiciones de la población que habita en los barrios más desfavorecidos.

Otra de las características de estas iniciativas es el empeño por incluir la participación de los habitantes y de las diversas entidades locales afectadas, públicas y privadas, en la delimitación de los problemas y en la propuesta de las soluciones. La cooperación entre diversas entidades y la puesta en común de distintos puntos de vista es fundamental para la realización de este tipo de proyectos. Estos proyectos han llevado a la colaboración a 6 ministerios distintos con el fin de realizar *acciones integradas*. El poder de las autoridades locales se ha reforzado y se constituyen consejeros especiales que atienden las necesidades de la población más desfavorecida.

Uno de los principales objetivos de la rehabilitación de barrios desfavorecidos y de las viviendas que hay en ellos es que la población no se vea expulsada por el aumento de precio en el alquiler. Los sistemas de financiación que se plantean van encaminadas a que los gastos de todo este proceso no repercutan sobre los inquilinos sino sobre el estado o sobre los propietarios.

Para tener derecho a las ayudas previstas en la ley de rehabilitación los *Planes Reguladores* (equivalente al *Plan General* en España) deben incluir las zonas a rehabilitar. A partir de este momento se

---

<sup>6</sup>En el informe *Les principales tendances de la politique du logement dans les pays de la CEE* (NACIONES UNIDAS, 1980) se plantea ya la disquisición entre demolición y reconstrucción o rehabilitación como un problema vigente en los países de la *Comunidad Económica Europea*.

puede redactar el plan de rehabilitación cuyo principal objetivo es la rehabilitación de viviendas (la mejora del tejido es regulado por el *Plan Local*, equivalente al *Plan Parcial* español) que incluye distintas fases: visitas al edificio y catalogación del estado de éste, necesidad de derribos, espacios comunes o equipamientos, elaboración de un programa de actuación y proceso de información pública tras el cual se aprueba el documento definitivo. El presupuesto para rehabilitación urbana es aprobado anualmente por el parlamento.

Para los edificios en alquiler se toma como base la renta típica en el mismo barrio y para una vivienda del mismo nivel. Tras una rehabilitación, al alquiler de base (en principio es el alquiler antes de la rehabilitación, pero debe de estar dentro de los baremos del valor del alquiler) se le aumentan los costes de los trabajos considerados como mejoras, siempre que no superen un máximo estipulado por ley. Los préstamos para la rehabilitación se calculan de acuerdo a dos conceptos diferentes: los costes de la mejora de la vivienda y las pérdidas por rehabilitación. La diferencia principal entre ambos conceptos está en la distinción entre los trabajos que se pueden traducir en un aumento en el precio del alquiler y los que no. Los alquileres no se pueden subir en el caso de nuevos techos o reparación de los antiguos, recuperación de fachadas escaleras o sótanos. Se subirán parcialmente cuando se coloquen nuevas puertas o ventanas o nuevas cocinas y producirán una subida entera del alquiler en el caso de aislamientos, calefacciones, agua caliente y nuevas salas de baño. En cualquier caso es el ayuntamiento el que dará la aprobación tanto al presupuesto de la rehabilitación como a la subida del alquiler. Las mejoras de las viviendas, es decir, aquellos trabajos cuyo coste pueda repercutir en el precio del alquiler se pagan mediante créditos fijos anuales a 30 años sobre el presupuesto aprobado. El resto del presupuesto, es decir, el coste de la rehabilitación menos lo que va a percibir el propietario por la subida del alquiler (pérdidas por rehabilitación) se paga a través de una subvención pública que se pagará a medias entre el ayuntamiento y el estado. También se incluyen en este apartado los gastos para la mejora de la vivienda que no pueden ser financiados a través del incremento límite del alquiler (83–100 % del alquiler en viviendas públicas en la misma zona geográfica o zona de similares características). En el caso de rehabilitaciones *duras*, que son las que no incrementan el precio del alquiler, el ayuntamiento expropia o compra los terrenos y los inquilinos son realojados en otros barrios. Los nuevos alquileres o *alquileres de tránsito* deben ser similares a los de las antiguas viviendas por lo que en algunas ocasiones los inquilinos reciben subvenciones durante cinco años para equilibrar la diferencia, disminuyendo un 20 % anualmente la diferencia entre ambos hasta alcanzar la puesta al día. Cuando se haya acabado la rehabilitación de las viviendas los inquilinos tienen derecho a volver a ellas. Si el precio del alquiler vuelve a ser superior se repite el proceso. Si el alquiler nuevo es superior al 25 % de los ingresos familiares el periodo de ayuda pasa de los 5 a los 10 años y se va aumentando un 10 % anualmente (10 % de la diferencia entre el alquiler inicial y el alquiler nuevo). Algunos inquilinos no vuelven a la vivienda porque el precio posterior a la rehabilitación es mayor a la renta de tránsito. Todas estas ayudas son mitad subvencionadas por la administración central y mitad por los ayuntamientos.

## Uso del parque de viviendas

### Régimen de tenencia

La propiedad como régimen de tenencia mayoritario en toda Europa es una tendencia de los últimos tiempos. Las recientes políticas de vivienda de los distintos países han ido enfocadas a premiar esta situación. Como consecuencia de ello, 4 de los 9 países analizados tienen, en la actualidad, un porcentaje bastante considerable de propietarios ocupantes, quedando tan sólo Alemania y Suecia con más de la mitad del parque de viviendas en alquiler. España encabeza esta tendencia con un 81 % de las viviendas en propiedad, seguido muy de cerca por Irlanda (79 %), Reino Unido (69 %) y Finlandia (60 %). Ver figura 5.

En cuanto al alquiler social, el país con el parque más voluminoso es Holanda, donde representa un 75 % del alquiler total, seguido del Reino Unido (65 %). En Irlanda la mitad del parque en alquiler es parque social, mientras en Dinamarca y Francia representa el 42 % y 47 % respectivamente.

En España no existe el alquiler social, salvo en algunas iniciativas muy escasas por parte de los ayuntamientos.

Aunque la tendencia española en régimen de tenencia tenga una tradición ya casi consolidada, no siempre ha sido así. En el año 50 la propiedad no llegaba a la mitad del parque de viviendas. Es cierto que la evolución del resto de países europeos tiende a aumentar el número de propietarios ocupantes, pero de manera más paulatina y en un contexto diferente al español. En España la única alternativa es la propiedad, fomentada desde el gobierno a través de una serie de medidas fiscales que llevaron hasta excluir del *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (IRPF) la desgravación por la renta de



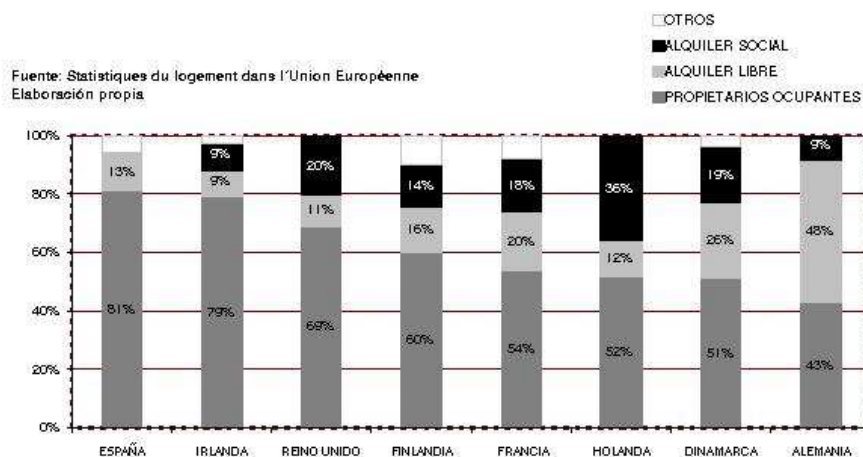


FIGURA 5: Régimen de tenencia

los inquilinos en 1998. El último *Plan de Vivienda 2002-2005* sigue ofreciendo amplias ayudas para la compra de vivienda tanto en la primera adquisición como en las sucesivas siempre que se trate de vivienda principal. De hecho, la única condición que pone el *Real Decreto* en este sentido es que el que pide la ayuda no tenga otra vivienda en la misma localidad, y si la tiene que su valor sea inferior al 40% del precio máximo de venta estipulado.<sup>7</sup>

La primera necesidad imperiosa de viviendas es consecuencia directa de la revolución industrial y de la emigración masiva de grandes cantidades de población a las ciudades en muy poco tiempo. En esta primera etapa la política va destinada a procurar viviendas a la capa social compuesta por los trabajadores de las fábricas, es decir la necesidad de vivienda es una característica de una determinada capa social. Tras las dos Guerras Mundiales, el problema se generaliza. Existe un problema de acceso y carencia de viviendas, en unos países porque el parque se ha destrozado en gran parte, en otros porque no se han construido viviendas a un ritmo adecuado en ese periodo de tiempo (*crisis del 29*, carencia de materiales y mano de obra durante las dos guerras, etc). Los diferentes gobiernos ponen en marcha medidas similares en todos los países para fomentar la construcción masiva de viviendas. La recaudación de fondos para ayudar a la construcción de viviendas toma diversas formas. En Francia aparece el *1% vivienda* que es un impuesto que deben pagar todas las empresas que empleen a más de 20 trabajadores (1% de la masa salarial) que irá a parar a los presupuestos estatales y que se empleará para la construcción de las viviendas necesarias. En este momento se consolida la vivienda social, vivienda en alquiler cuya renta está estipulada por el gobierno. En Reino Unido, Holanda o Irlanda la gestión y mantenimiento de dicho parque corre a cargo de las autoridades locales. En otros países como Francia son desde un primer momento entidades sin ánimo de lucro las que gestionan la vivienda social, aunque con presupuestos estatales.

Otra de las medidas emprendidas por los gobiernos europeos para paliar la carestía de la vivienda es la congelación de los alquileres libres. Esta medida intentaba evitar la especulación en este régimen evitando que parte de la población se quedase *en la calle* debido a la falta de recursos económicos para cubrir los costes del alquiler.

A partir de los años 80 el panorama en la política de la vivienda en los países de Europa empieza a cambiar. La necesidad de vivienda está cubierta, la población ha dejado de crecer y algunos países empiezan a acercarse al crecimiento natural cero y la crisis económica invita a plantear recortes en materia de vivienda. Incluso en algunos países se llega a dar la situación de que el parque de vivienda social alberga a capas de la población cuya capacidad económica les permite encontrar y pagar una vivienda en el mercado libre. Los gobiernos nacionales deciden cambiar la política, enfocar sus esfuerzos a conseguir que parte de esta población se *independice* y reducir gastos para ayudar a consolidar otras materias. En Francia la gestión de la vivienda social se pasa poco a poco a manos totalmente privadas. En el Reino Unido<sup>8</sup> y en Irlanda se decide vender a bajo precio el parque de vivienda social a sus inquilinos

<sup>7</sup>623,77E/m<sup>2</sup> que se puede incrementar en un 40% en el caso de municipios de tipo A, un 20% en el caso de municipios de tipo B y un 10% en municipios de tipo C. Los municipios del tipo A y B están localizados en Baleares, Cataluña y Madrid, comunidades en las que más ha subido el precio de la vivienda, mientras que los municipios de tipo C corresponden a las capitales de provincia y al resto de municipios de las tres comunidades.

<sup>8</sup>En 1980 el porcentaje de propietarios ocupantes en el Reino Unido representaba el 55% del total. En 1999 el 68% del parque está en propiedad.

(*right to buy*). Se liberaliza por completo el mercado del alquiler, y muchos países optarán por potenciar la propiedad como régimen de tenencia y por conservar un pequeño porcentaje de vivienda social.

El proteccionismo estatal en este punto trae consecuencias sobre el parque en alquiler que todavía dejan huella en la mayoría de las ciudades. La congelación de los alquileres desanima a los dueños a invertir en dichas viviendas. En muchos casos, pequeños propietarios sobre todo, los ingresos que perciben por ellas no son suficientes para cubrir los gastos que representa la mejora de este parque que se va degradando con el tiempo. En el momento de la liberalización los precios suben mucho más rápido que la inflación y los sueldos y el parque está en muy malas condiciones. Para ayudar a los inquilinos a pagar estas subidas se crean las ayudas a la persona. Los problemas típicos de los centros de las ciudades en toda Europa son consecuencia de estas medidas. Los centros están degradados y albergan a un porcentaje de población de bajos ingresos y en muchos casos se han convertido en grandes *ghetos*. Comienza la política de rehabilitación de barrios. Pero en un primer momento los mecanismos empleados hacían subir los precios de las viviendas rehabilitadas expulsando a la población que residía en estos centros porque la subida de los alquileres posterior a la rehabilitación era demasiado alta para sus ingresos, con lo cual no se solucionaba el problema social, sino que era trasladado de lugar. Las condiciones de habitabilidad mínimas también son consecuencia de la situación del parque en alquiler. Existen en muchos países unas normas estrictas que deben cumplir las viviendas para poder ser consideradas como tales (*cédula de habitabilidad* en Madrid) pero es necesaria una política estricta para que esto pueda cumplirse. La especulación del parque de alquiler y los litigios por el precio del alquiler se controlan a través de oficinas que llevan la contabilidad de cuánto cuesta según el mercado una vivienda en similares condiciones en lugares similares (Irlanda, Reino Unido, Francia. . .).

El fomento de la vivienda en propiedad supone que el Estado se libera a largo plazo de gastos y problemas, mientras que el mantenimiento de un parque social que normalmente se ha construido rápidamente —es más importante construir muchas viviendas en poco tiempo y a bajo precio que den cobijo a un número considerable de población que vigilar la calidad de estas viviendas— es un coste excesivo para el estado. Las ayudas a la producción se reducen notablemente, y se incrementan las ayudas a la persona en parte para paliar el incremento desmedido de los alquileres. Las formas de ayuda más habituales para el acceso a la vivienda en propiedad son la reducción fiscal sobre los intereses de los préstamos hipotecarios, la exoneración del impuesto sobre los bienes inmuebles y, en la mayoría de los países, la ausencia de tasas en la venta de viviendas (traspasos de las viviendas).<sup>9</sup> Salvo Irlanda y el Reino Unido, todos los países han puesto en marcha sistemas de *ahorro-vivienda* que favorecen la inversión inmobiliaria y la compra de viviendas a través de intereses altos o primas en el ahorro y/o préstamos posteriores con intereses reducidos. Tanto en Alemania como en Francia se han puesto ambos sistemas en marcha y tienen gran éxito.

A diferencia del resto de los países analizados, en España nunca ha existido un parque de vivienda social en alquiler gestionado por el estado. Toda la vivienda social salía directamente al mercado para su compra. Por el contrario la congelación de los alquileres sí fue una medida aplicada en nuestro país, hasta la aprobación en 1985 de la llamada «Ley Boyer», con todas sus consecuencias.

Como régimen de tenencia alternativo a la propiedad (a caballo entre la propiedad y el alquiler) aparece el Condominio o Cooperativa en Dinamarca, Suecia y Finlandia. Este tipo de viviendas es utilizado por gran parte de la población como alternativa a la propiedad por ser más barato. No se compra la vivienda en propiedad quedando *en manos* de la sociedad, sino el derecho al uso ilimitado de ella. En Finlandia, este sistema es especialmente peculiar ya que este derecho puede ser comprado no sólo por una persona *física* para su uso como en el resto de los países, sino que puede ser cedido a alguien que quiera alquilarlo, a entidades sin ánimo de lucro, etc. Este sistema favorece la inclusión social por la *mezcla* en la misma propiedad de diferentes sectores de la sociedad, de hecho Finlandia es uno de los países que menos problemas tiene con la exclusión social y la segregación espacial. Como punto común a todos estos países se puede hacer notar el empeño por *ceder* parte de la gestión de las viviendas a los inquilinos como medida de inclusión en la sociedad, característica implícita en las viviendas en cooperativa o condominio.

## Ocupación

España tiene el parque de viviendas más infrautilizado de entre todos los analizados. Según los datos del Censo de 1991, el porcentaje de viviendas desocupadas ascendía al 13% y las viviendas secundarias<sup>10</sup> al 15,3%, lo que significa que sólo el 70% de este *stock* es utilizado como vivienda principal. Entre 1981 y 1991 se registra un aumento de viviendas secundarias equivalente al 54%. Según el informe realizado por

<sup>9</sup>El impuesto de plusvalía sigue vigente en España.

<sup>10</sup>No se han encontrado políticas alternativas frente a las viviendas secundarias. Pero es importante apuntar que el uso de la vivienda principal como bien de primera necesidad y el uso de la vivienda secundaria como *lujo* podría ser fiscalizados de modo similar a como se penaliza la compra de tabaco frente a la del pan.

el Ministerio de Fomento para la *II Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*, uno de cada cuatro hogares tiene una vivienda secundaria. A juzgar por el nivel de construcción de los últimos años las cifras habrán aumentado considerablemente. Según el estudio realizado por JOSÉ MANUEL NAREDO (2000), las viviendas vacías y secundarias pertenecen mayoritariamente a dos periodos muy distintos, las más antiguas y las más nuevas, lo que viene a decir que buena parte de esas viviendas nuevas construidas pasan a ser viviendas secundarias o sencillamente a engrosar el grupo de las viviendas vacantes (ver cuadro 3).

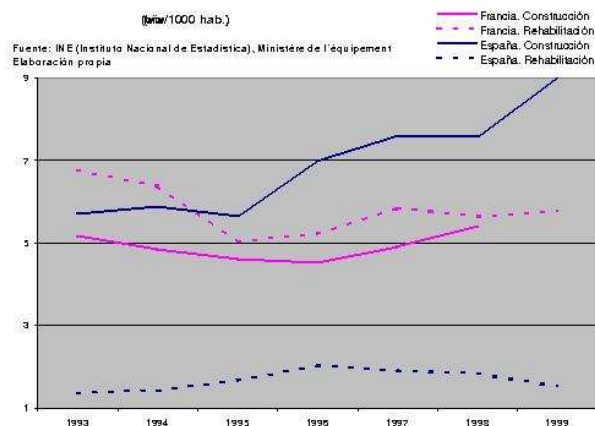


FIGURA 6: Relación entre construcción y rehabilitación de viviendas en España y Francia

Frente a estos dos problemas mencionados, la falta de oferta de vivienda en alquiler y el gran número de viviendas vacantes, la medida propuesta por el gobierno para fomentar la salida al mercado de este parque sin uso es desgravar en el IRPF a aquellos propietarios que alquilen su vivienda el 15% del total recaudado por la renta de dicha vivienda o, en el caso de tenerla vacía, hasta el 40% de lo recaudado. Después de reconocer que la vivienda en alquiler es utilizada por aquella población que no puede acceder a la propiedad, en muchos casos por falta de recursos económicos, las medidas emprendidas no garantizan en absoluto que la accesibilidad de este sector vaya a mejorar, salvo porque existirá, si funcionan, una mayor oferta de viviendas. El gobierno español concede ayudas a los propietarios sin exigirles nada a cambio, esperando que sea la propia oferta de alquiler la que haga bajar los precios. Se puede llegar a dar la circunstancia de que aquellos que no tienen para comprar una vivienda le estén comprando la suya a otro. No sólo se penaliza al inquilino frente al propietario sino que las medidas emprendidas para ampliar la oferta no tienen en cuenta en absoluto las circunstancias del parque ni del inquilino, o los *atropellos* que está sufriendo el usuario de este parque.<sup>11</sup> A través de esta medida el gobierno español reconoce que la propiedad privada de la vivienda es un derecho *sagrado* según el cual el propietario puede hacer lo que quiera con ella incluso mantenerla vacía. Frente a esta solución existen tres países que se plantean el mismo problema desde tres coyunturas muy distintas. La situación de la que parten cada uno de ellos es bastante diferente, y el caso de Suecia se ha incluido como ejemplo de lo que puede llegar a suponer un parque infrautilizado.

### Ejemplo 3.- Artículo 51 de Ley contra la exclusión social (Francia, 1998)

En el contexto de la necesidad de viviendas en determinadas zonas del país, el gobierno francés responde con una serie de medidas cuyo objetivo es movilizar el parque de alquiler privado vacante, dos medidas restrictivas acompañadas de un conjunto de fórmulas fiscales y ayudas que animen a los propietarios a devolver las viviendas al mercado.

#### 1. Tasa sobre las viviendas vacantes

En las grandes aglomeraciones y más concretamente en París, se está constatando un doble fenómeno. Por un lado cada vez existe más gente con problemas para encontrar una vivienda y por otro existe un número importante de viviendas vacías.

<sup>11</sup>El parque en alquiler libre es el régimen de tenencia más problemático en toda Europa. En países como Francia, Reino Unido, Irlanda o Dinamarca se han visto obligados a crear leyes estrictas que protejan al inquilino frente al propietario y a crear oficinas públicas locales que medien en los problemas de convivencia y tramiten las posibles quejas.

CUADRO 3: Residencias vacías y secundarias

% de residencias vacías			% de residencias secundarias		
<b>España</b>	1991	13,0	<b>España</b>	1991	15,3
<b>Irlanda</b>	2000	10,0	<b>Suecia</b>	1998 <sup>a</sup>	13,9
<b>Francia</b>	1999	6,9	<b>Alemania</b>	1998	12,2
<b>Finlandia</b>	1998	6,5	<b>Francia</b>	1999	10,1
<b>Reino Unido</b>	1999	4,8	<b>Dinamarca</b>	1999	8,8
<b>Dinamarca</b>	1999	4,4	<b>Reino Unido</b>	1999	1,1
<b>Alemania</b>	1998	3,6	<b>Holanda</b>	1999	0,2
<b>Suecia</b>	1998	3,3	-	-	-
<b>Holanda</b>	1999	2,3	-	-	-

Fuente: *Statistiques du logement dans l'Union Européenne*.

(a) En Suecia muchas de estas viviendas carecen de elementos básicos de confort, como la electricidad, luego no serían susceptibles de ser utilizadas como viviendas principales.

Esta tasa se impone sobre los propietarios privados cuyos bienes están vacantes voluntariamente desde hace más de dos meses y que están situados en aglomeraciones de más de 200.000 habitantes<sup>12</sup> en los que se dan estas tres circunstancias: la tasa de viviendas privadas vacantes es superior a la media, el crecimiento de la población es positivo y existe un nivel de viviendas de alquiler en el sector privado bajo con respecto a la demanda de viviendas existente.

Durante el primer año la cuantía de la tasa corresponderá al 10 % del valor de la vivienda en alquiler correspondiente al valor catastral (definido en el artículo 1.409 del código general de los impuestos). Este valor se incrementará hasta el 12,5 % durante el segundo año y hasta el 15 % a partir del tercero. El dinero recaudado gracias a este impuesto va a parar a los fondos del ANAH.

La ley prevé dos grandes categorías:

- Viviendas que estén ocupadas al menos durante treinta días consecutivos durante cada uno de los dos años del periodo de referencia.
- Viviendas que estén vacantes por causa involuntaria del propietario:
  - Vivienda puesta en venta o en alquiler al precio del mercado no encontrando cliente.
  - Vivienda destinada a ser demolida o que necesite trabajos de rehabilitación complejos y caros a cargo del propietario.

Antes de la aplicación de la tasa sobre las viviendas vacantes ya se habían puesto en marcha otros instrumentos con la intención de solucionar este problema:

1. Ayudas del ANAH a los propietarios de viviendas en alquiler con el fin de ayudarles a financiar y llevar a cabo los trabajos de rehabilitación de sus edificios. La vivienda debe tener más de 15 años. Cuando se trata de una vivienda vacante, estas ayudas están mayoradas. Después de esta ayuda las viviendas deben ser alquiladas como residencia principal durante 10 años.
2. El sistema de *Contrato de Rehabilitación* permite al propietario descargarse de los trabajos de mejora, beneficiándose de éstos al final del contrato. El contrato de rehabilitación es un contrato por el cual el firmante se compromete a realizar, en un periodo determinado, los trabajos de mejora sobre el inmueble y a conservarlo en buen estado para alquilarlo como vivienda durante la duración del contrato. El contrato describe la naturaleza de los trabajos, sus características técnicas y el periodo para llevar a cabo su ejecución. La duración del contrato es como mínimo de 12 años. Al final del contrato las mejoras efectuadas sobre el inmueble benefician al constructor sin derecho a indemnización. El inquilino sólo puede ser un organismo HLM —los organismos más importantes encargados de la gestión de las viviendas sociales en alquiler en Francia—, una Sociedad de Economía Mixta (SEM) —cuyo objetivo es el de construir o dar viviendas—, una colectividad territorial o un organismo agregado —cuyo objetivo es contribuir al alojamiento de personas desfavorecidas.
3. Ventajas fiscales para los trabajos efectuados para la rehabilitación de viviendas y su puesta en el mercado de alquiler a cambio de una duración mínima de contrato de alquiler, 9 años en el caso de viviendas nuevas y 6 en el caso de viviendas usadas.

<sup>12</sup>París y región Parisina, Bordeaux, Cannes–Grasse–Antibes, Lille, Lyon, Montpellier, Nice, Toulouse.

4. Una ley que autoriza a los organismos HLM a realquilar viviendas vacantes del parque privado para devolverlas al mercado aportando a los propietarios una garantía de gestión e ingresos.

En los casos en los que esta medida no es suficiente es necesario llegar más lejos instaurando una nueva contribución para ciertas viviendas dejadas vacantes voluntariamente a pesar de la demanda existente. La tasa tiene una intención más persuasiva que represiva: sólo se aplica a las comunas con problemas de vivienda y en determinadas condiciones.

## 2. Modernizar el procedimiento para requisar viviendas

Según el Artículo 52 de la ley en las comunas en las que existan importantes desequilibrios entre la oferta y la demanda de viviendas destinadas a personas con rentas modestas y personas desfavorecidas, el Prefecto podrá requisar inmuebles vacíos desde hace más de 18 meses que pertenezcan a una persona *moral* que no haya puesto remedio para devolver estas viviendas al mercado. Los locales pertenecientes a personas *físicas* y a las *SVI* familiares están exentos de esta medida. El prefecto podrá requisar estas viviendas por un periodo mínimo de un mes y máximo de 6 años, pudiendo ampliarlo hasta 12 si se llevan a cabo importantes trabajos de rehabilitación (normas de habitabilidad).

Antes de llevar a cabo el acto de requisar el inmueble el Prefecto intentará que sea el titular el que ponga remedio a la situación. Si no lo consigue, el prefecto tendrá poder para alojar a personas de rentas modestas en estas viviendas.

El Prefecto encargará a un agente de vivienda social los trabajos y la gestión del alquiler. Este agente podrá ser: una colectividad, un organismo HLM, una sociedad de economía mixta, o un organismo escogido por el Estado para este fin. Se firmará un contrato de alquiler por un año entre este organismo y las personas que vivirán allí. Este contrato podrá ser renovado por un periodo similar en el caso de no haber encontrado otro alojamiento adecuado.

A partir de la fecha en la que el inmueble es requisado el organismo que lo gestione deberá pagar mensualmente al propietario una indemnización determinada que dependerá del alquiler calculado en función de los m<sup>2</sup> de superficie útil después de deducirle la amortización de los trabajos realizados en el inmueble y los gastos de gestión.

Cuando el periodo de requisición termine el organismo que lo gestiona deberá ofrecer una vivienda al ocupante. El inquilino no puede permanecer después del final del contrato en esa vivienda salvo que llegue a un acuerdo con el propietario.

## Ejemplo 4.- Reino Unido

La *Empty Home Agency* es una entidad sin ánimo de lucro creada en 1992 con el objetivo de ejercer un papel mediador entre los distintos implicados: propietarios de las viviendas vacías, autoridades locales y *Housing associations*, para la búsqueda de soluciones innovadoras que redujesen al mínimo el número de viviendas desocupadas. Uno de sus papeles es el de animar a las autoridades locales a desarrollar iniciativas efectivas para devolver estas viviendas al mercado. En este momento existen unas 200 autoridades locales en Inglaterra que han iniciado programas para solucionar este problema. Los últimos informes nacionales han relacionado el problema de las viviendas vacantes con los barrios más desfavorecidos, en los que la baja demanda de vivienda y el aumento de la tendencia es un factor importante que puede traer como consecuencia que un área en el límite acabe siendo un *Unpopular Neighbourhood*. Este tipo de barrios cada vez más frecuente en el Reino Unido está caracterizado por ser barrios muy degradados, *guetos* con alto nivel de delincuencia que se van vaciando de población y acogiendo al sector con mayores problemas que sufren la especulación de los propietarios. En este contexto el gobierno plantea que controlar el número de viviendas vacías es controlar la calidad y la situación del barrio.

En 1996 se realiza el informe *Vacant dwelling in the private sector* cuyo principal objetivo era la investigación de las causas de la desocupación de las viviendas teniendo siempre en cuenta la necesaria existencia de un porcentaje de viviendas vacías que permitan la movilidad de la población. El informe debía identificar una serie de parámetros: la escala (número), distribución (localización geográfica) y tipo de las viviendas que estaban vacantes en relación con la totalidad del parque; el origen, duración y cambios en el tiempo, las causas de la desocupación de dichas viviendas y su influencia en el mercado; y por último la legislación adecuada y las estrategias políticas que pudieran inducir a devolver estas viviendas al mercado, así como las mejores prácticas llevadas a cabo en este sentido.

Existen unas 250.000 viviendas detectadas como viviendas vacantes que necesitan ayuda para ser devueltas al mercado. La mayoría de ellas son viviendas anteriores a 1919 (*terraced houses*) de mucha peor calidad que el resto del parque y localizadas en las áreas urbanas más desfavorecidas. Son necesarios una media de 7881,4 euros para arreglar la mitad de este parque. Es muy importante saber cuál es la

razón de la desocupación permanente de estas viviendas antes de tomar iniciativas que las devuelvan al mercado.

Como conclusiones principales las medidas tomadas por el gobierno inglés para reducir el número de viviendas vacantes son:

- Incentivos fiscales para los propietarios privados para la compra y rehabilitación de estas viviendas y aumento del presupuesto gubernamental a través de dos vías: el *Housing Investment Programme* que va a parar a las arcas de las autoridades locales y el presupuesto de *Empty Homes Agency*, así como destinar parte del presupuesto para asociaciones de viviendas que están dispuestas a adquirir parte de este parque y devolverlo al mercado.
- Aumentar las competencias de las autoridades locales para penalizar a los propietarios que mantengan dichas viviendas vacías voluntariamente. El gobierno ha puesto en marcha el *Best Value Performance Indicator* que exige a las autoridades locales publicar la información relativa al número de viviendas privadas vacías. Desde el 1 de abril del año 2000 entra en vigor una tasa local sobre las viviendas vacantes. Aquellas que necesiten trabajos de mejora o rehabilitación por incumplimiento de los estándares mínimos de habitabilidad y calidad están exentas de pagar el impuesto durante el primer año y pasarán a pagar la mitad de su valor durante el segundo año.

En 1999 se crea el *Empty Property Advisory Group* con la función de identificar prácticas que acaben con las viviendas vacías e investiguen sobre la posible mejora del impuesto sobre las viviendas vacantes.

### Ejemplo 6.- Suecia

En 1999 un 3,7 % de las viviendas en el sector en alquiler permanecía vacía. Los únicos datos disponibles respecto a las viviendas vacías son los correspondientes al sector en alquiler:

- viviendas sociales: 4,7 %;
- viviendas privadas: 2,4 %.

El número de viviendas vacantes es mucho mayor en el entorno rural que en el urbano (en Estocolmo el índice es del 0,3 %). Las viviendas vacantes son habitualmente consecuencia del incremento de la tasa de paro en determinadas regiones que llevan a la población a moverse a otros lugares en busca de empleo. Estas razones afectan más al sector social que al privado. La movilidad dentro de la vivienda social fue del 22 % en 1998, cifra constante desde 1993. Esta cifra depende mucho de las estaciones y de las distintas zonas geográficas (en Estocolmo no pasó del 15 % mientras que en otras zonas llegó al 30 %). El número de viviendas vacantes en el sector social aumentó mucho entre 1993 y 1998, año a partir del cual se empieza a controlar la situación.

Los alquileres en la vivienda social se calculan sobre la base de los costes de la totalidad del parque perteneciente a cada entidad sin ánimo de lucro en el municipio. El objetivo es dividir estos costes entre todas las viviendas alquiladas atendiendo a criterios estándar (*utility-value rent*) que dependen del tamaño de la vivienda y su calidad. El *rent-setting system* redistribuye las pérdidas de las compañías de la vivienda en subidas del alquiler en el resto de su parque. El aumento del número de viviendas vacantes se traduce en un aumento del alquiler para el resto de los inquilinos. Estas viviendas están *garantizadas* por las autoridades locales por lo que esta subida recae no sobre el inquilino sino sobre el presupuesto municipal. Existen algunas medidas que son tomadas por los ayuntamientos en estos casos:

- Descuentos en el precio del alquiler para atraer a nuevos habitantes.
- Reutilización de las viviendas para otros usos.
- Demolición de parte del parque vacante. En 289 municipios existen planes de demolición de viviendas vacantes. En 1999 3.600 viviendas fueron destruidas. El 80 % fueron construidas durante los años 60 y 70 y el 20 % restante durante los 40 y 50.

## Esfuerzo económico y precio de la vivienda

### Gasto Estatal en vivienda

Los distintos países analizados en materia de vivienda se pueden distribuir en cuatro grupos atendiendo al presupuesto empleado en vivienda (PARLAMENTO EUROPEO, 1996). El primer grupo compuesto

CUADRO 4: Riqueza y porcentaje de inversión en vivienda

	PIB per capita, miles de euros (1997)	Coste de la política de vivienda, % del PIB (1996)
<b>Suecia</b>	22,7	4,10 %
<b>Reino Unido</b>	19,3	3,30 %
<b>Holanda</b>	20,5	3,20 %
<b>Francia</b>	20,9	1,80 %
<b>Finlandia</b>	20,6	1,48 %
<b>Alemania</b>	22,5	1,40 %
<b>Dinamarca</b>	27,3	1,02 %
<b>España</b>	12,3	0,98 %
<b>Irlanda</b>	18,6	-

Fuente: PARLAMENTO EUROPEO, 1996

por Holanda, Suecia y Reino Unido se caracteriza por gastar más del 3% del PIB en vivienda. Las mayores inversiones se dan en los países que poseen el mayor parque social, cuyo mantenimiento y gestión incrementa el gasto en materia de vivienda.

Dinamarca, Francia y Alemania gastan entre el 1% y el 2%, mientras Irlanda y Finlandia emplean entorno al 1%. En el último grupo encontramos a España junto con Portugal y Grecia, países con mayor índice de propietarios ocupantes y cuyo presupuesto es empleado en ayudas directas al acceso a la propiedad. En ninguno de estos países existe un parque de vivienda social en alquiler.

El *Plan de Vivienda 1998–2001* gastaba 61 millones de euros como cifra media al año. En el último *Plan de Vivienda 2002–2005* prevé el empleo de 540,97 millones de euros en diversas ayudas. Esta cifra supone un total de 13 euros por habitante frente a los 300 euros que gastaban Francia, Holanda, Reino Unido o Suecia en 1999.

## El precio de la vivienda

España es el país que mayor incremento ha sufrido en el precio de la vivienda desde 1980 (726% en valor nominal y 124% en valor real). Según los datos publicados por *The Economist* en Marzo de 2002, la diferencia entre el aumento del precio en este país y en el resto es muy significativa: 275 puntos por encima de Irlanda —país con un índice de viviendas ocupadas por sus propietarios muy cercano a España y cuyo gobierno reconoce un gran problema de acceso a la vivienda para una parte significativa de la población en dicha subida—, casi el doble que en el Reino Unido, 30 veces más que en Suecia, Holanda y Francia y 22 veces más que en Alemania.<sup>13</sup> El precio pasa de 52.800 pesetas/m<sup>2</sup> en 1987 a las 174.100 de 2001, sufriendo un incremento del 45% entre 1998 y 2001, periodo de crecimiento progresivo (valor real; MINISTERIO DE FOMENTO, 2002). El precio sube proporcionalmente a la construcción de viviendas, cuantas más viviendas se construyen más sube su precio. Por otro lado el esfuerzo bruto de las familias en vivienda ha llegado al 43,2% del salario bruto en 2001, con sus máximos en las Comunidades Autónomas en las que más ha subido el precio: Baleares, Cataluña, la Comunidad de Madrid y el País Vasco (BBVA, 2002). Pero no es sólo España el país que tiene problemas en este aspecto. En 1998 el gobierno irlandés encarga un informe a una consultora por la subida desmedida de los precios que impiden el acceso a la vivienda a la población de rentas más escasas con el fin de analizar las causas del fenómeno y redactar una serie de medidas que acaben con el desequilibrio del mercado. Las conclusiones de este informe pueden dar las pautas de cuáles han sido los principales factores que han hecho subir el precio de la vivienda en nuestro país.

### Ejemplo 7.- *Bacon Report on Housing (Irlanda)*

Desde 1992 Irlanda ha experimentado un crecimiento económico que ha traído como consecuencia el aumento de los ingresos reales per cápita, la subida del número de empleos, la caída de los tipos de interés y la expansión de los créditos hipotecarios. El mercado hipotecario a finales de 1997 es mucho más asequible de lo que fue durante el periodo 1989–1992. La influencia de la situación económica favorable ha sido muy importante en el aumento de la demanda de viviendas, que ha ido acompañado de cambios en

<sup>13</sup>Valor nominal. Las diferencias en valor real también son significativas 29 puntos por encima de Irlanda, 35 por encima de Reino Unido, 58 por encima de Holanda, 109 por encima de Francia y 118 por encima de Suecia y 145 por encima de Alemania.

CUADRO 5: Variación del precio de la vivienda

	1980–2001		2001	
	Nominal	Real	Nominal	Real
<b>España</b>	726 %	124 %	15,4 %	11,4 %
<b>Irlanda</b>	451 %	95 %	14 %	8,6 %
<b>Reino Unido</b>	389 %	89 %	10,5 %	8,5 %
<b>Suecia</b>	183 %	6 %	7,9 %	5,3 %
<b>Holanda</b>	181 %	66 %	8,7 %	4,0 %
<b>Francia</b>	155 %	15 %	8,9 %	5,1 %
<b>Alemania</b>	33 %	-21 %	1,6 %	-0,9 %

Fuente: The Economist

la demografía, como por ejemplo el aumento de la inmigración. Desde 1997 se contabiliza un crecimiento neto de 15.000 inmigrantes anualmente, la mayoría con edades comprendidas entre los 25 y los 47 años, lo que implica una necesidad de vivienda. Entre 1988 y 1997 el número de hogares constituido por 1 ó 2 personas se ha incrementado en Dublín un 35 %. Todos estos factores son el motivo fundamental del aumento real de la demanda de vivienda que junto con la oferta disponible de viviendas influyen entre el 80 % y el 90 % de la variación del precio de la vivienda. Este factor ha sido reforzado por otras causas adyacentes como:

- La previsión de la subida del precio de la vivienda.
- El aumento de la producción de viviendas y el consecuente aumento de la demanda de inversión privada. Esto podría hacer caer el mercado de la vivienda en un círculo vicioso en el que el aumento de la presión especulativa consigue hacer crecer sobremanera los precios que a su vez atraigan más inversores por ser un buen negocio. La demanda de la inversión privada, la necesidad de inversión y el aumento de ésta puede ser uno de los factores que más influyen en el mantenimiento de los precios y en su subida. Es necesario controlar las inversiones destinadas a vivienda para que no se conviertan en mera especulación.
- El coste del terreno representa una parte importante de la subida del precio de la vivienda. Pero las causas del aumento del precio son las mismas que hacen subir el precio de la vivienda.
- El aumento de la migración interna. Sobre todo en el caso de Dublín donde la situación es crítica.
- Retraso en la construcción de viviendas nuevas.
- La influencia de las instituciones bancarias y sus sistemas de préstamos en la subida de los precios también es un factor importante. El cálculo de los riesgos de un préstamo repercute en la subida de los precios de las viviendas. Entre los criterios para evaluar los riesgos de un préstamo se encuentran los ingresos y calidad de la situación laboral del que pide el préstamo. En algunos sitios se exige además un seguro por impago.

Entre otros aspectos el informe debía analizar las proyecciones de demanda de viviendas y las necesidades de los hogares de bajos y medios ingresos planteando una serie de recomendaciones para la creación de vivienda pensando sobre todo en los primeros compradores y las pautas adecuadas para la revisión de los programas de vivienda social. Entre las consecuencias de la subida del precio de la vivienda el informe señala dos:

- A pesar de la subida de precios, el crecimiento económico no ha supuesto para los hogares más acomodados ningún problema para acceder a la vivienda. Esta situación mantiene la presión sobre los precios. Además la demanda de inversiones privadas favorece el incremento de estas inversiones. Todo este sistema deja fuera del mercado a una porcentage importante de la población.
- El aumento de la presión sobre las infraestructuras existentes, sobre el territorio y su desarrollo. El aumento de la densidad de viviendas para los próximos 3–5 años significará un agotamiento de las infraestructuras existentes, sobre todo en los núcleos urbanos y particularmente en Dublín.



## Conclusiones

Las conclusiones del *Informe Nacional Español*<sup>14</sup> para la II Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos resumen muy bien la situación de la vivienda en España:

En materia de vivienda:

- El bajo porcentaje de viviendas en alquiler (del orden del 15 %, muy inferior al del resto de países de la Unión Europea) contribuye a hacer aún más difícil el acceso a una vivienda, en cualquiera de sus formas, a los jóvenes y a las familias de menores ingresos.
- Si bien el número de viviendas por cada mil habitantes ha aumentado notablemente en estos últimos años (de 313 en 1970 a 441 en 1991), ello no ha repercutido en la misma forma en las necesidades realmente cubiertas, debido a la importante proporción de viviendas vacías o destinadas a segunda residencia.
- La opción por la construcción de nuevas viviendas frente a la rehabilitación de las viviendas vacías existentes, además de constituir un despilfarro de capital fijo, contribuye a agudizar los problemas derivados de la ocupación de nuevos suelos, el incremento de las necesidades de transporte y, en definitiva, a la *insostenibilidad* del crecimiento urbano.
- Una gran parte del parque de viviendas existente responde a formas y características constructivas ineficientes desde el punto de vista energético y medioambiental (aislamiento insuficiente, materiales no reciclables, instalaciones inadecuadas...), contribuyendo a la ineficiencia global de la ciudad como sistema.
- El supuesto anterior se da, en buena parte de los casos, en viviendas ocupadas por inquilinos con rentas antiguas (que no permiten al propietario invertir en su mantenimiento) o en viviendas antiguas propiedad de colectivos de bajos ingresos (jubilados o pensionistas que no tienen capacidad económica para adecuar la vivienda a estándares de calidad actuales), lo que plantea la necesidad de líneas específicas de ayuda para la mejora de las mismas. (MOPTMA, 1996)

Como hemos podido comprobar hasta ahora la situación de la vivienda en España durante los 6 años que han transcurrido desde la elaboración de este informe hasta la actualidad no sólo no ha cambiado sino que ha empeorado notablemente. El parque de viviendas ha seguido incrementándose, llegando en los últimos años a unos niveles de construcción inviables, sin incluir en estas promociones la construcción de viviendas de promoción pública que ha descendido hasta límites históricos. A estas circunstancias hay que añadir un mal uso del parque que no garantiza la variedad necesaria de regímenes de tenencia para dar solución a las necesidades de la población. Todas las viviendas construidas en el último periodo iban destinadas a la venta, con el consecuente descenso del único régimen de tenencia alternativo en nuestro país, el alquiler. En 1998 la renta que los inquilinos pagan por su vivienda en alquiler deja de deducir del IRPF, en beneficio de las ayudas a los propietarios. Todas estas medidas parecen ir enfocadas a *invitar* a la población a la compra de viviendas, con la consecuente subida de los precios. Esta situación impide el acceso a una vivienda digna a un porcentaje importante de la población que no puede acceder a la vivienda a través de la propiedad, porque es muy cara y no tiene recursos o por circunstancias temporales y sociales (movilidad por trabajo, jóvenes, familias monoparentales que se acaban de separar y necesitan una vivienda rápidamente, etc.). La oferta de vivienda en alquiler en España es muy reducida. Además como hemos visto el parque en alquiler adolece como en toda Europa de falta de calidad y los procesos de rehabilitación no tienen siempre en cuenta la especulación y los procesos de expulsión de la población que la habita.<sup>15</sup>

El porcentaje de viviendas secundarias y vacantes que en 1991 era ya una cifra desmedida, pero vistas las cifras de construcción de viviendas, en la actualidad deben haber crecido mucho más. Si al parque de viviendas existente en el año 1998 le quitamos las viviendas secundarias, 74 viviendas por cada 1000 habitantes correspondientes al índice relativo a 1991, nos quedaría un parque de 412 viviendas por cada mil habitantes. Si a esta cifra le restamos a su vez el número de viviendas vacantes, el parque real en uso representaría 349 viviendas por cada mil habitantes. Es decir, que de 2,1 habitantes por vivienda pasamos a casi 3 habitantes por vivienda. Por lo tanto, a pesar de que el número de vivienda existentes en España sea aparentemente elevado, el *stock* de viviendas está infrautilizado y mal repartido.

Todas estas circunstancias dejan fuera del acceso a la vivienda a la población más desprotegida y el último Plan de Vivienda llega tarde y es escaso. Si a todo esto le añadimos la subida en el precio de

<sup>14</sup> Este informe fue elaborado en 1996 y analizaba el periodo 1975–1995.

<sup>15</sup> Por ejemplo podemos nombrar el caso de Lavapiés, en Madrid.

la vivienda la situación empieza a tener tintes surrealistas. La causa mártir de la subida de la vivienda es el precio del suelo. La *Ley del Suelo* de 1998 hacía desaparecer las reservas de suelo no urbanizable intentando aumentar la oferta de suelo urbanizable. Sin embargo un dato significativo es que en los últimos años el precio de la vivienda ha subido paralelamente al ascenso de la construcción de viviendas. El precio del suelo sube por las mismas causas que sube el precio de la vivienda, no porque haya poco o mucho, porque el suelo no cuesta menos donde más hay sino donde menor rentabilidad se le puede sacar. De hecho el informe irlandés da pautas que serían perfectamente aplicables al caso español. Por otro lado ya hemos visto que no era necesario consumir más suelo para seguir construyendo viviendas. El *stock* era más que suficiente para dar cobijo a todos pero está muy mal gestionado. Con todo esto se podría concluir que la verdadera causa de la subida del precio de la vivienda es la especulación, por un lado y el abandono por parte de los poderes públicos de la política de vivienda por otro. Llegados a este punto sólo se puede pensar que lo que sucede no es casualidad. El sector de la construcción como agente dinamizador dentro de la actividad económica es un hecho reconocido en distintos documentos redactados desde el Ministerio de Fomento:

«El sector de la construcción impulsa el sistema económico, ya que un aumento de su volumen de producción repercute en el aumento de producción de otros sectores, y produce el efecto multiplicador de empleo. Asimismo, es significativa la importancia de la edificación residencial en el sector de la construcción y en el sistema económico, si bien hay que destacar la complejidad del mercado de la vivienda. Este sector, aportó el 8,39% al Producto Interior Bruto, en 1993 (precios corrientes). La inversión en *Formación Bruta de Capital Fijo* en edificios residenciales representa el 20,86% sobre la *Formación Bruta de Capital Fijo*, y un 29,22% sobre la *Formación Bruta de Capital Fijo en Construcción*, según datos de Contabilidad Nacional para 1993.» (MOPTMA, 1996)

«Además de impulsar el crecimiento y renovación del parque de viviendas por toda la geografía española, el Plan actúa como elemento dinamizador de un área de la actividad económica fundamental: la construcción, que representa un alto porcentaje del Producto Interior Bruto y genera numerosos puestos de trabajo, tanto directos como indirectos.» (MINISTERIO DE FOMENTO, 1998)

En este punto es importante la observación que aparece en el informe francés *Le logement dans l'Union européenne: la propriété prend le pas sur la location* redactado por CLAUDIE LOUVOT-RUNAVOT (2001)

«A principios de los 90 todos los países de Europa se ven influidos por la crisis inmobiliaria de principios de los 90, pero en algunos países, Irlanda, Grecia y sobre todo España, se vuelven a alcanzar niveles de construcción importantes. Tanto en España como en Grecia este *boom* constructivo se enmarca en un contexto de fuerte crecimiento económico y descenso del paro. Hay que señalar que tanto en España como en Portugal las residencias secundarias representan una parte importante del parque nuevo. Otro dato interesante es que la tasa de construcción varía en sentido inverso al PIB por habitante. Cuanto menor es este más se construye.»

Mientras en los países de la Europa del norte, la construcción de viviendas y el gasto público están ligados al gasto social y éste es recortado debido a las normas de convergencia de la Unión Europea,<sup>16</sup> en España donde el mercado de construcción de viviendas está desligado de este aspecto, la política en materia de vivienda ha ido dirigida expresamente a la consideración de ésta como bien de inversión. Con el objetivo de favorecer un rápido incremento de las cifras macroeconómicas y de la actividad económica en general, se ha relegado abiertamente el derecho ciudadano al acceso a una vivienda y se ha favorecido la especulación, incumpliendo los dos únicos requisitos constitucionales en materia de vivienda. Es intolerable que llegados a este punto el análisis que se hace de la situación siga dejando fuera los datos reales del *stock* de viviendas en España. Es necesario un replanteamiento de la política desde una base real que empiece en un análisis exhaustivo y termine en una serie de propuestas que incluyan las variables necesarias para que la gestión del parque se adecúe a las verdaderas necesidades de la población y al *stock* real de suelo y patrimonio natural. Y ejemplos no faltan.

## Bibliografía y fuentes

BBVA

2002 *Situación Inmobiliaria*

Marzo 2002. Servicio de Estudios del BBVA

<sup>16</sup> El *Tratado de Maastricht* y los criterios de convergencia han obligado a los países miembros a cumplir una serie de condiciones económicas que han influido directamente en las políticas de cada uno de los países. Los países miembros se han visto obligados a recortar gastos y una de las materias que más han sufrido estos recortes ha sido la vivienda.

FIELDER, S. AND SMITH, R.S.G

1996 *Vacant Dwellings in the Private Sector: Housing Research Summary*  
Department of the Environment

HAFFNER, M.E.A. ET C.P. DOLOTB RESEARCH INSTITUTE FOR HOUSING, URBAN AND MOBILITY  
STUDIES DELFT UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

2000 *Statistiques du logement dans l'Union Européenne*

Ministère Néerlandais du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement de  
présenter la brochure à temps au Sommet des Ministres du Logement de l'UE qui s'est déroulé en  
France en septembre 2000. <http://www.euhousing.org>

LOUVOT-RUNAVOT, CLAUDIE

2001 *Le logement dans l'Union européenne: la propriété prend le pas sur la location*  
Economie et statistique

MINISTERIO DE FOMENTO

1998 *Plan de Vivienda 1998-2001*  
Ministerio de Fomento

MINISTERIO DE FOMENTO

2002 *Índice de precios de las viviendas. Estadística de precio medio del m<sup>2</sup>*  
Ministerio de Fomento. Dirección General de Programación económica

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (MOPTMA)

1996 *Informe Nacional de España Habitat II*  
Madrid: <http://habitat.aq.upm.es/in>

NACIONES UNIDAS

1980 *Les principales tendances de la politique du logement dans les pays de la CEE*  
Comité de vivienda, construcción y planificación de la CEPE. Naciones Unidas

NAREDO, JOSÉ MANUEL

2000 *Composición y valor del patrimonio inmobiliario en España*  
Ministerio de Fomento

PARLAMENTO EUROPEO

1996 *La politique du logement dans les États membres de l'Union Européenne*  
Direction Générale des Études (W14 décembre 1996)

