

# La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos

RAQUEL RODRIGUEZ ALONSO  
Madrid (España), septiembre de 2009.

<b>Introducción</b>	<b>125</b>
Ámbito de estudio . . . . .	126
Metodología . . . . .	126
<b>Política de vivienda</b>	<b>126</b>
Historia de la política de vivienda en Europa . . . . .	126
Breve historia de la política de vivienda en España . . . . .	134
Política de vivienda en España en el contexto europeo . . . . .	136
<b>Evolución del parque de viviendas</b>	<b>139</b>
Crecimiento del parque de viviendas . . . . .	139
Crecimiento de la población y formación de hogares . . . . .	141
Construcción de viviendas . . . . .	143
Antigüedad del parque de viviendas . . . . .	147
Rehabilitación . . . . .	147
Conclusiones . . . . .	150
<b>Condiciones de acceso al parque de viviendas</b>	<b>150</b>
Uso del parque. Viviendas vacías, secundarias y principales. Conceptos y evolución . . . . .	150
Régimen de tenencia y estructura del parque de viviendas ocupadas por sus propietarios . . . . .	153
Vivienda social . . . . .	153
Conclusiones . . . . .	160
<b>Esfuerzo económico y el gasto público</b>	<b>161</b>
Evolución del precio de la vivienda . . . . .	161
Esfuerzo de los hogares . . . . .	162
Gasto público y ayudas a la vivienda . . . . .	162
Conclusiones . . . . .	162
<b>Ejemplos en otros países europeos</b>	<b>165</b>
Medidas contra la infrautilización del parque de viviendas . . . . .	165
Diversificación de las formas de acceso a la vivienda . . . . .	167
Medidas contra la segregación espacial . . . . .	168
<b>Bibliografía</b>	<b>169</b>
Estadísticas de vivienda de los países analizados . . . . .	171
Legislación . . . . .	172

## Introducción

La garantía en el acceso a la vivienda sigue siendo una asignatura pendiente en España. Las decisiones tomadas a nivel político no sólo No han estado encaminadas a procurar una vivienda digna a todos los españoles, sino que desde la época del desarrollismo se ha utilizado la construcción residencial como motor económico. Como consecuencia de ello, y a pesar de tener el parque de viviendas de mayor tamaño de Europa, la garantía en el acceso a la vivienda sigue sin estar resuelta. El informe de 2009 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que España tiene las viviendas más caras de todos los países desarrollados en relación con los salarios existentes. Sin embargo, el excesivo precio de la vivienda podría ser un problema menor si existieran alternativas para acceder a ella aparte de la propiedad, o un parque de viviendas social que pudiera acoger a los hogares con mayores dificultades. De igual manera, el problema sería diferente si el *stock* y el nivel de construcción de viviendas estuviesen ajustados a las necesidades reales. Pero la situación ha llegado al límite de su capacidad, con un parque sobredimensionado e infrautilizado, al que sólo se accede a través de la propiedad, constituyendo el alquiler libre la forma de acceso residual para aquellos hogares que no tienen recursos para comprar, y sin un parque social estable que permita dar soluciones rápidas a la población con mayores dificultades. En la última década hemos urbanizado un territorio, en muchas ocasiones de manera innecesaria y que por tanto no va a ser utilizado, donde la población está agrupada en función de su nivel de renta.

El presente trabajo trata de poner de manifiesto las principales diferencias entre el modelo de política de vivienda en España y en el resto de Europa con objeto de buscar estrategias que permitan corregir la situación a corto, medio o largo plazo.

## Ámbito de estudio

Se ha hecho una selección de aquellos países de la Unión Europea (UE) cuyo contexto social y económico es similar al español y cuyo estado actual del parque y las políticas de vivienda y/o suelo aplicadas en su territorio contienen iniciativas que podrían servir de ejemplo para mejorar las carencias del parque español. Por lo tanto, han quedado fuera del estudio todos los países de reciente ingreso, quedando reducida en un primer paso la investigación a la UE-15.

En segundo lugar, se han excluido del estudio los países mediterráneos (Portugal, Italia y Grecia), ya que la política de vivienda desarrollada por sus gobiernos es muy similar a la española. De igual manera queda excluida Bélgica, cuya situación está a medio camino entre la de los países del norte y la de los países mediterráneos, y Austria y Luxemburgo, dado que la información disponible es muy escasa.

Por lo tanto, el grupo de países en los que se centra este estudio son Alemania, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Reino Unido y Suecia, todos ellos con tradición en materia de política de vivienda, un contexto socioeconómico parecido al español e iniciativas interesantes que podrían ser aplicadas con facilidad en España.

## Metodología

El primer objetivo del trabajo será encontrar el origen de las diferencias entre los modelos mediante el análisis de las políticas de vivienda seguidas en España y en otros países europeos desde la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días. El estudio de la evolución y la toma de decisiones en materia de vivienda tendrá dos objetivos fundamentales: determinar las causas de la situación actual, que será la base para buscar alternativas de actuación; y comprender y comparar los objetivos de la política de vivienda en el momento presente, con objeto de demostrar que mientras en otros países del entorno la situación ha ido incorporando nuevos retos y es capaz de afrontar cuestiones más complejas, en España la garantía en el acceso sigue siendo un problema prioritario e irresoluble. Las fuentes para la realización de este análisis serán principalmente los estudios de política comparada existentes publicados por organismos oficiales actualizados mediante los datos de las administraciones públicas con competencia en materia de vivienda disponibles en internet de cada uno de los países a analizar.

Posteriormente, se comparará el estado y evolución del parque de viviendas en España y en el resto de Europa, incidiendo en tres aspectos: la evolución del parque de viviendas en relación a la población y a la creación de hogares; las condiciones de acceso al parque, el nivel de uso, el régimen de tenencia y el peso y forma de la vivienda social en cada caso; y el esfuerzo económico de los hogares y el gasto público en vivienda. Este análisis permitirá poner de manifiesto las principales diferencias, carencias o anomalías de la situación actual en el Estado español dentro del contexto europeo. Se ha partido de las estadísticas de vivienda que realiza anualmente la UE, que han sido completadas con los datos estadísticos disponibles *online* en cada uno de los países analizados.

La última parte del trabajo irá encaminada a buscar prácticas o programas existentes en otros países que puedan ser de aplicación en España y que permitan corregir la situación a corto, medio o largo plazo. Partiendo de las informaciones obtenidas en los dos puntos anteriores se consultarán los programas y estrategias más interesantes en las páginas web oficiales de las administraciones públicas competentes en materia de vivienda. Aunque esta información no muestre los puntos débiles de dichas políticas y se corra el riesgo de plantear sólo buenas intenciones, no es objeto del presente trabajo el análisis de su implantación, sino la búsqueda de ideas y ejemplos que puedan corregir la situación en España.

## Política de vivienda

### Historia de la política de vivienda en Europa

El problema de la vivienda en Europa es consecuencia directa de la inmigración campo-ciudad producida por la Revolución Industrial. La masiva llegada de trabajadores del campo en busca de puestos de trabajo satura las ciudades que crecen mucho más rápidamente en número de habitantes que en viviendas y equipamientos. A finales del siglo XIX, los gobiernos de Europa occidental ya habían comenzado el proceso de saneamiento de las ciudades (demolición de viviendas insalubres, creación de equipamientos, ensanchamientos de calles. . .), que vino acompañado de la creación de una nueva legislación relativa a normas de construcción y urbanismo. Pero estas medidas no facilitaron el acceso a la vivienda a la población

de rentas más bajas. A principios del siglo XX se empezó a dar solución real a los problemas de alojamiento de los obreros que trabajaban en las fábricas y no tenían recursos para acceder a la vivienda. En este momento se ponen en marcha las políticas de vivienda social en los países industrializados del norte de Europa, siendo una de las primeras iniciativas la creación de viviendas. Se empieza a ofertar vivienda social en Suecia, Dinamarca, Austria, Alemania, Francia, Holanda y Reino Unido. En algunos países, como Alemania, Holanda o los países escandinavos, la política se implantaría rápidamente, de modo que al final de la Segunda Guerra Mundial, existía ya un parque social considerable. En 1919, el Reino Unido introdujo regulaciones específicas de vivienda en la legislación mediante la *Housing and Town Planning Act* [*Ley de vivienda y urbanismo*]. Sin embargo, en Francia, a pesar de existir iniciativas en este campo, la construcción masiva de vivienda social no se dará hasta los años 50 y 60 (LOUVOT-RUNAVOT, 2001).

En los países meridionales, incluido España, cuyo proceso de industrialización fue mucho más tardío, no se dieron este tipo de iniciativas con la misma intensidad. De hecho, los países mediterráneos se caracterizan por la escasa relevancia de la vivienda social. En Grecia nunca ha existido, y en España<sup>1</sup> e Italia el *stock* es muy escaso.

El principio del siglo XX fue un periodo políticamente muy conflictivo y los condicionantes económicos hicieron difícil la construcción de todas las viviendas necesarias. En los años 30, tras el *crack* del 29, se generalizaron las políticas de congelación de los alquileres que tenían como objetivo evitar la especulación, facilitar el acceso a la vivienda y mantener en ella a parte de la población. La congelación de los alquileres se consolidó en el norte de Europa en la década de los 40<sup>2</sup>. La supuesta gran rentabilidad de la bolsa en los años 20, la posterior crisis del 29 y esta congelación de los alquileres que protegía a los inquilinos de la especulación, desanimó a los inversores privados. Además, la participación activa de muchos países en la Segunda Guerra Mundial y las guerras civiles en España y Grecia hicieron desaparecer parte del parque ya construido. Como consecuencia, a principios de los años 50 toda Europa sufría una gran escasez de viviendas (LOUVOT-RUNAVOT, 2001).

### La reconstrucción después de las grandes guerras.

Esta necesidad de viviendas es el detonante del *boom* constructivo en los países del norte de Europa, que se prolonga durante algo más de 30 años (LOUVOT-RUNAVOT, 2001). Se puede citar como causa principal del mismo la explosión demográfica posterior a la Segunda Guerra Mundial, que supuso el aumento de la creación de hogares y la consecuente demanda de vivienda durante los años 70. Los primeros países en alcanzar el volumen necesario de construcción fueron Alemania y Reino Unido. A finales de los años 70, la mayor parte del norte de Europa había conseguido un parque adecuado en tamaño a las necesidades reales de la población.

Durante este mismo periodo, a principios de los años 50, empiezan a aparecer las ayudas a la vivienda. Con el objetivo de facilitar la construcción del *stock* necesario y el acceso a la vivienda a toda la población, los gobiernos europeos ponen en marcha una serie de ayudas que pueden agruparse en tres tipos (PARLAMENTO EUROPEO, 1996):

- *Ayudas a la producción.* Su objetivo es reducir el coste de las inversiones de la construcción de viviendas. Suelen tomar la forma de subvenciones o bonificaciones en los intereses. Es el tipo de ayuda más frecuente durante este periodo inicial de tiempo. En un primer momento, estas ayudas se aplicaban sólo a la construcción del parque social. Posteriormente, se generalizan al mercado libre.
- *Ayudas a las personas.* Son ayudas directas a los usuarios de las viviendas que no son capaces de soportar las cargas producidas por el gasto de la vivienda. Al principio eran más restringidas y sólo existían en algunos países. Las ayudas directas a las personas conviven con la construcción de un parque social de viviendas en Alemania, Finlandia y Bélgica, donde se destinan desde los años 50 a las familias con bajos ingresos. Estas ayudas son consecuencia directa de la descongelación del precio de los alquileres, que produjo subidas de precios por encima de la inflación y los salarios. En Francia estas ayudas se materializan en 1948 mediante el programa Allocation de Logement Familiale (ALF) y el Allocation Personelle au Logement (APL) en 1977, y en Alemania el *Wohngeld* en 1965. Durante los años 80 comienzan a generalizarse, sustituyendo paulatinamente las ayudas a la producción, y se extienden a los futuros propietarios. En Alemania y Finlandia se conceden ayudas a ambas categorías (propietarios e inquilinos), mientras que en el Reino Unido y Holanda se reservan sólo a los inquilinos. Estas ayudas dependen en general de la renta de los beneficiarios y suelen saldar parte de los gastos de la vivienda. En el Reino Unido, sin embargo, se paga la totalidad de los gastos

<sup>1</sup>El principal problema en España es que la vivienda social era una vivienda en propiedad, lo que implica que cualquier vivienda construida y vendida pasaba automáticamente al parque libre.

<sup>2</sup>En España se aprueba la congelación de los alquileres el 29 de marzo de 1947 (*Ley de Arrendamientos Urbanos del 31 de Diciembre de 1946*).

en vivienda a aquellas personas que sólo perciben rentas mínimas, o el *Income Support* [ayuda compensatoria].

- *Ayudas fiscales.* Toman la forma de reducciones de impuestos. Aunque en Alemania este sistema se implantó ya en 1949, en la mayoría de los países son las últimas en aparecer.

El parque de vivienda social en alquiler aumenta considerablemente gracias al impulso que se da a la construcción entre los años 50 y 80. Las ayudas a la producción fueron capaces de subvencionar entre el 30% y el 50% de la construcción, condicionando su régimen y precio final, con alquileres por debajo de los precios del mercado. Sin embargo, aunque la calidad de este tipo de viviendas estaba reglamentada, la prioridad era el incremento del parque residencial, por lo que no se prestó atención al tipo de tejido urbano que se estaba generando, de muy baja calidad y sin apenas servicios.

La gestión del parque social en alquiler en Dinamarca, Alemania y Francia ha estado en manos de entidades sin ánimo de lucro que se ocupaban del mismo gracias a la financiación de los poderes públicos. Sin embargo, en origen, en Reino Unido, Irlanda y Holanda la vivienda social era directamente gestionada por las autoridades locales. Holanda es el primer país en comenzar el traspaso de competencias (1963), Irlanda lo hará en 1991. Estos países europeos entienden que las entidades sin ánimo de lucro funcionan mejor que las administraciones públicas al contar con mayor capacidad de gestión, más descentralizada y no dependiente de la máquina burocrática del Estado. Otra ventaja que se les presupone es la de ser capaces de reunir a todos los implicados en el proceso (PARLAMENTO EUROPEO, 1996).

En muchos países no existía límite de renta para ocupar las viviendas sociales: Reino Unido, Holanda y Suecia. Actualmente existen todavía grupos minoritarios de clase media alta que ocupan estas viviendas. En Irlanda o Alemania, cuyo parque no es muy grande, han existido siempre reglas estrictas para acceder a la vivienda social.

Durante los años 60, la inversión realizada para incrementar el parque de viviendas, la subida del nivel de renta de la población y el mantenimiento del alto nivel de la construcción hizo posible que la congelación sobre los alquileres libres empezase a desaparecer. En Alemania y Holanda, donde la tensión del mercado se había reducido y la inflación estaba controlada, el control sobre los alquileres desapareció en los años 70. Pero hubo que esperar a los años 80 para que esto ocurriera en el resto de los países.

La congelación de los alquileres durante más de 30 años trajo consecuencias importantes sobre la ciudad, el parque de viviendas y el tejido social que lo habitaba. Aunque esta medida había conseguido favorecer el acceso a la vivienda de las personas de rentas más bajas, también contribuyó a desanimar a los inversores privados. El parque en alquiler libre se fue deteriorando debido a un *stock* de muy baja calidad, obsoleto y lleno de carencias. Además, como consecuencia directa del levantamiento del veto sobre los alquileres, éstos empezaron a subir de precio más rápidamente que la tasa de inflación y los sueldos. Para paliar este problema se establecieron ayudas a los usuarios, que originariamente tenían como objetivo ayudar a los hogares a soportar estas subidas de precio. Sin embargo, estas ayudas no fueron suficientes. La renovación de este parque, normalmente localizado en las zonas más antiguas de la ciudad, provocó un aumento en los precios y una expulsión paulatina de la población que allí residía.

El necesario *boom* constructivo en los países del sur de Europa fue mucho más tardío que en los del norte. En España no se inició la construcción masiva de vivienda hasta la segunda mitad de los años 60, cuando se aprobó el *Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de arrendamientos urbanos*, que mantuvo la congelación de los alquileres hasta 1985, año de aprobación del *Decreto Boyer*. Además, en España se apostó por la vivienda social en propiedad, lo que implica que al no crear un parque social en alquiler, se perpetúa la necesidad de construcción de vivienda.

### La década de los 80

En los años 80 el panorama en la política de vivienda en los países del norte 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. Por otra parte, la crisis económica invita a plantear recortes en materia de vivienda. Tras liberalizar por completo el mercado de alquiler, muchos países optaron por potenciar la propiedad como régimen de tenencia y por conservar un pequeño porcentaje de vivienda social. Las ayudas a la producción se redujeron notablemente en beneficio de las ayudas a los usuarios. Además, la crisis del petróleo trajo consigo una nueva forma de interpretar las actuaciones dentro de la ciudad consolidada.

Hasta los años 80 el crecimiento de la población había sido el resultado de un saldo vegetativo positivo, produciéndose más nacimientos que muertes. Con el descenso de natalidad, esto cambia en muchos países. La introducción de un factor nuevo, la inmigración, compensa el envejecimiento de la población en Alemania, Dinamarca, España, Grecia, Italia, Portugal y Suecia. Sin la inmigración, Alemania e Italia hubieran visto disminuir su población ya en 1996 (LOUVOT-RUNAVOT, 2001).

A partir de los años 80, los poderes públicos redujeron el número de construcciones de vivienda social. En algunos países como Bélgica, Irlanda y Reino Unido comienzan a decaer las inversiones en el sector social, mientras que en otros, como Holanda, Austria y Suecia se mantiene la política de inversiones (LOUVOT-RUNAVOT, 2001). También se ponen en marcha medidas que van encaminadas a reducir el *stock* de vivienda social, lo que supone un considerable ahorro del presupuesto estatal en vivienda, como en Irlanda o Reino Unido. En este último, en concreto, el gasto de la vivienda social se juzgó excesivo. Se puso en marcha el programa *Right to Buy* [derecho a compra] (LOUVOT-RUNAVOT, 2001), que consistía en ofrecer a los inquilinos la compra a precio moderado de las viviendas sociales gestionadas por las autoridades locales. La vivienda social queda así casi exclusivamente en manos de las *Housing Associations* [asociaciones de vivienda]. En Irlanda se pone en marcha un sistema de propiedad compartida propuesto por las autoridades llamado *Shared Ownership* [propiedad compartida] mediante el cual el que adquiere una vivienda tiene la posibilidad de comprar al menos el 40 % del valor de ésta con un interés bonificado, mientras se le da en alquiler la parte no adquirida de la vivienda.

Con objeto de incentivar la compra de vivienda, lo que supone a largo plazo también un ahorro del presupuesto estatal, se reducen considerablemente las ayudas a la producción, que son sustituidas por ayudas a los usuarios y beneficios fiscales, que se generalizan. Las ayudas a los usuarios se centran en gran medida en la rehabilitación de viviendas y barrios, con el objetivo de paliar la baja calidad de los barrios construidos en la época anterior y los nefastos efectos que sobre el parque más antiguo tuvieron la congelación de los alquileres.

La primera crisis del petróleo supone una subida del precio de los materiales de construcción y de su transporte, y el estado del parque en alquiler empiezan a plantear dudas sobre las soluciones más adecuadas ante los problemas de la ciudad —¿renovación o rehabilitación?—, así como sobre la necesidad de construcción de más viviendas, o la conservación en buen estado de las ya existentes.

En el informe *Les principales tendances de la politique du logement dans les pays de la CEE* elaborado por Naciones Unidas en los años 80 se plantea ya la disquisición entre demolición y reconstrucción y rehabilitación como un problema vigente en esa época en los países de la Comunidad Económica Europea (CEE). Se parte del análisis económico del problema: ¿es más caro demoler y reconstruir, o rehabilitar? La respuesta inmediata es la rehabilitación. Pero se empiezan a analizar otros factores a tener en cuenta además del factor económico puro. La crisis del petróleo y la consecuente subida de precios y el incremento del paro que esto conlleva en el sector de la construcción propician el cambio de pensamiento. La demolición y posterior reconstrucción de las viviendas en mal estado es mucho más cara energéticamente hablando. Por otro lado, la rehabilitación de viviendas emplea mucha más mano de obra. Estas dos razones por sí solas serían suficientes para optar por la rehabilitación. A estos factores se les une el análisis de las prácticas habituales en la época sobre los tejidos urbanos degradados, tomando como referencia algunas de las leyes aprobadas en la década de los 50, como la *Ley de Saneamiento* de Dinamarca que promueve la renovación urbana desde el punto de vista de la demolición y posterior reconstrucción. Los barrios más antiguos de las ciudades, sobre los que se había aplicado mayoritariamente la congelación de los alquileres, son los más afectados por las políticas de renovación urbana. Sin embargo, estos tejidos urbanos, en contraposición a los nuevos barrios construidos durante la posguerra, se caracterizan por ser capaces de agrupar distintos servicios, variedad de usos y de clases sociales, y un patrimonio representativo de las diversas culturas, factores que no se encuentran en las nuevas agrupaciones residenciales construidas en la posguerra. Además, los procesos de renovación urbana conllevan problemas de realojo y procesos de expulsión, ya que la población que habita en estos barrios degradados se caracteriza por ser una población de escasos recursos económicos, y al demoler y volver a construir estas viviendas, los barrios se revalorizan y el precio de las nuevas viviendas supera con mucho el poder adquisitivo de los residentes originales. 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, produciéndose así un proceso de exclusión. La rehabilitación, por lo tanto, se plantea como una vía más sostenible económicamente y como una manera de preservar lo existente, la cultura, la historia y los habitantes, constituyéndose como una medida política y social que favorece a la gente que allí habita. Se empieza a hablar también de participación ciudadana. La rehabilitación aparece como una forma de control de la exclusión, la especulación, etc. A continuación se esbozan algunas fechas significativas dentro de la renovación del pensamiento (ROCA CLADERA ET AL., 1995).

- **Siglo XIX.** Las primeras leyes de intervención en el centro histórico aparecen a finales del XIX. La noción de protección del monumento surge a la vez, o como consecuencia de las medidas higienistas que proponen derribos de edificios insalubres para realizar grandes avenidas y proporcionar luz, soleamiento, etc. como las propuestas por HAUSMANN.
  - 1850: Francia.

- 1858: Bélgica.
  - 1864: Portugal.
  - 1865: Italia.
  - 1887: Francia y Dinamarca.
  - Leyes de Posadas de Herrera en España.
- **Años 30. Reforma legislativa en toda Europa.**
- 1930: Francia.
  - 1931: Bélgica.
  - 1934: Dinamarca.
  - 1933: España, Ley de Patrimonio.
  - 1939: Italia, Dinamarca.
- **Años 50 y 60.** Comienzan grandes operaciones de renovación urbana, derribo y posterior construcción. Se limpian los centros históricos de edificios en mal estado como consecuencia de la emigración campo-ciudad y la degradación.
- 1945: Italia, ley sobre planes de reconstrucción.
  - 1956: España, *Ley del Suelo y Ordenación Urbana* (desaparición de la ciudad histórica).
  - 1959: Dinamarca, ley de saneamiento.
  - 1958: Francia, ley de renovación urbana.
  - **1962: Francia, *Ley Malraux*.** Es la primera ley que defiende los centros históricos de las políticas de renovación, introduciendo la protección no sólo en los monumentos, sino también en la arquitectura doméstica, pero sin tener en cuenta ningún aspecto social. A partir de esta ley se ponen en marcha una serie de medidas e instrumentos que entienden que la ciudad es algo más que el tejido construido.  
En 1971 se constituye la *Agence National pour l'Amélioration de l'Habitat* (ANAH) [*Agencia Nacional para la Mejora de la Vivienda*], institución pública independiente que subvenciona la rehabilitación de viviendas privadas.
  - **1969: Reino Unido, *Housing Act*.** La escasez de viviendas impulsa la política de rehabilitación. Se ponen en marcha una serie de subvenciones para inquilinos y propietarios ocupantes. Estas subvenciones han de ser solicitadas a las autoridades locales que cuentan con el apoyo financiero estatal. Se establece un valor máximo para los trabajos subvencionables que se clasifican en cuatro grupos:
    - Subvenciones para la mejora integral de la vivienda: reparaciones, sustituciones o reconversión del tipo de vivienda.
    - Subvenciones intermedias que tienen como objetivo añadir a la vivienda servicios mínimos: baños interiores, agua corriente y agua caliente. . .
    - Subvenciones para viviendas anteriores a 1919.
    - Subvenciones especiales otorgadas a viviendas ocupadas por el propietario y más de un inquilino en las que se añaden medidas contra incendios.
- **1973: Suecia, ley para la modernización de la vivienda.**
- **1976: España. *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.*** Se introducen los Planes Especiales de Protección y los Planes Especiales de Reforma Interior como instrumentos de planeamiento específicos para la intervención en la ciudad existente.
- **1976-1990: Alemania, programa para la modernización y renovación del patrimonio arquitectónico.** En Alemania existen dos tipos de ayudas para la rehabilitación:
- Ayudas concedidas por las autoridades locales. Mediante la *Ley de fomento de la edificación urbana* se subvenciona a los propietarios ocupantes con un límite de renta o a los propietarios de viviendas con inquilinos con la condición de no subir el alquiler después de la reforma por encima del límite correspondiente a la vivienda social.

- Ayudas concedidas por los *Länder* [Estados]: Fomento de la modernización y ahorro energético.
- **1975: Amsterdam, Año europeo del patrimonio arquitectónico.**
- **1983: Dinamarca, ley de rehabilitación.**

### La década de los 90

A principios de los 90 todos los países de Europa se ven influidos por la crisis inmobiliaria, pero en algunos países, como 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 durante este periodo en sentido inverso al PIB por habitante<sup>3</sup>. Cuanto menor es este más se construye.

En Suecia y Holanda aparece una relativa regresión del sector social y posteriormente el presupuesto social desciende también en Francia y Dinamarca. Esta reducción paulatina en toda Europa se puede entender como una situación temporal consecuencia de la convergencia económica fijada en Maastricht (PARLAMENTO EUROPEO, 1996). Suecia, Reino Unido y Holanda (debido, quizás, a un cambio ideológico) no destinaron grandes cantidades de dinero a la vivienda debido a todos los problemas acumulados por la política anterior: localización de las subvenciones, segregación social y baja calidad de las viviendas y los barrios.

En los años 90, la vivienda social en Europa estaba gestionada casi completamente por entidades sin ánimo de lucro dependientes de las autoridades locales que recurrían para su gestión al dinero privado; con excepción del Reino Unido, donde seguían controladas por los poderes públicos y recibían subvenciones estatales. En el resto de los países, el Estado concedía bonificaciones sobre los intereses. La concesión de fondos suplementarios en forma de pequeñas subvenciones por parte de los poderes regionales y/o locales era también frecuente en el Reino Unido. En Dinamarca y Escocia estas entidades contaban con una gran participación de los inquilinos, que intervenían en los procesos de toma de decisiones. No así en Francia, Holanda y el Reino Unido, donde las nuevas reformas fiscales quitaron importancia a la participación de los mismos.

Las ayudas que cada país pone en marcha están íntimamente ligadas al régimen de tenencia ‘favorecido’ por cada uno de los Estados.

La financiación de la vivienda en propiedad se basa durante este periodo en el ahorro de los hogares y en los créditos, normalmente hipotecarios y concedidos por las entidades bancarias. En Alemania, Bélgica, España, Reino Unido y Francia existen instituciones de crédito especializadas que distribuyen créditos para la vivienda. Estos organismos tienen como función recolectar los ahorros familiares con el fin de financiar la construcción de viviendas. Las *Bauparkassen* en Alemania o las *Building Societies* en el Reino Unido ocupaban un lugar preponderante en la financiación de la vivienda. Francia mantiene aún el *Le Livret A*<sup>4</sup>, pero los establecimientos especializados perdieron progresivamente su papel y las ventajas fiscales fueron desapareciendo.

Las formas de ayuda a la compra más habituales durante esta década 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. En muchos casos se pusieron también en marcha sistemas de ‘ahorro-vivienda’ que favorecieron 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 pusieron ambos sistemas en marcha con gran éxito.

En España y en Finlandia, los jóvenes compradores podían beneficiarse de ayudas suplementarias. El Reino Unido e Irlanda aplicaban diferentes medidas para promover la compra-venta de viviendas

<sup>3</sup>Esta observación aparece en el informe *Le logement dans L'Union Européenne: La propriété prend le pas sur la location* realizado por CLAUDE LOUVOT-RUNAVOT. Con este comentario se da a entender que, mientras en los países del norte de Europa la construcción de viviendas y el gasto público está ligado al gasto social y es recortado debido a las normas de convergencia de la Unión Europea, en los países del sur, donde el mercado de construcción de viviendas está desligado de este aspecto, se utiliza el mercado de la construcción para calentar la economía y hacer crecer la riqueza, lo que implica también en el caso de España un cambio dentro del concepto de uso de la vivienda, no como bien de primera necesidad sino como valor de inversión, como valor especulativo.

<sup>4</sup>La *Caisse des Dépôts et Consignations* (CDC), que es el principal financiador de los préstamos para vivienda, utiliza los recursos del *Livret A*, una cuenta de ahorro con interés reglamentado y exonerada de impuestos. La CDC centraliza los fondos de *Le Livret A* de *La Poste* y las *Caisses d'Épargne* [cajas de ahorro] y una parte de los fondos recolectados por la totalidad de la comunidad bancaria sobre diversos productos financieros de ahorro desfiscalizado (LEP y Codevi). La CDC ha financiado entre 1912 y 2000 el 30% de las viviendas construidas cada año en Francia, con un récord de 550.000 viviendas en 1974. Gracias a *Le Livret A*, 4 millones de HLM (HABITATIONS À LOYER MODÉRÉ) [viviendas oficiales de alquiler reducido] se han construido desde 1950.

baratas, a costa de las viviendas pertenecientes a las autoridades locales. En Dinamarca, Finlandia, Suecia, Alemania y Reino Unido existían subsidios a los propietarios desfavorecidos. (ver cuadro )

#### CUADRO 1: Ayudas a la compra de viviendas en Europa. Década de los 90

Fuente: *La politique du logement dans les États membres de l'Union Européenne* (PARLAMENTO EUROPEO, 1996)

	Adquisición de viviendas sociales por el alquiler	Adquisición de viviendas de nueva construcción	Adquisición de viviendas usadas
Alemania		X	
Dinamarca			
España		X	X
Finlandia		X	
Francia		X	X
Holanda	X	X	
Irlanda	X		
Reino unido	X		
Suecia		X	

#### Consecuencias y deficiencias a finales de los años 90.<sup>5</sup>

Aunque se expliquen los diferentes casos según el régimen de tenencia, el problema común de la política de vivienda es el mismo: la exclusión social y la segregación espacial.

##### *Propiedad*

Normalmente los hogares que viven en régimen de propiedad tienen mayores rentas que los hogares que habitan en régimen de alquiler. Sin embargo, en los países mediterráneos (los que tienen mayor índice de propietarios ocupantes) existe un porcentaje notable de población que, a pesar de ser propietarios, se encuentran en dificultades económicas:

- Personas mayores cuyas viviendas en propiedad no están adaptadas a sus necesidades.
- Personas mayores de escasos recursos económicos que son propietarias de viviendas con problemas de rehabilitación, mantenimiento.
- Personas que han perdido su empleo y se encuentran con dificultades para pagar la vivienda adquirida. En la década de los 90, se señalaba a Reino Unido y Finlandia como los países en los que este caso era más significativo. Actualmente, con la crisis económica, muchos hogares españoles están en esta situación.
- Personas separadas o divorciadas, que generan una demanda de vivienda en alquiler.

##### *Exclusión social y espacial*

Las políticas fiscales que benefician la compra de viviendas son accesibles para las clases medias y altas que se mudan a barrios residenciales lejos de los barrios de tejido social en alquiler. Esto significa que parte de la población está excluida de estas ayudas y no podrá nunca convertirse en propietaria. En los países en los que la vivienda social funciona de manera correcta existe una solución, independientemente de que sea buena o mala. Pero en los países mediterráneos, como es el caso de España, el Gobierno parece ignorar esta situación y las medidas que toma en materia de vivienda no contemplan esta carencia<sup>6</sup>. En

<sup>5</sup>Las deficiencias según los diferentes regímenes de tenencia han sido extraídas del informe *La politique du logement dans l'Union Européenne* realizado por el Parlamento Europeo. Las conclusiones de este informe, elaborado en la segunda mitad de los 90, momento de crisis económica en Europa, son, por un lado, el punto de partida para el análisis del principio del siglo XXI y por otro bastante representativos de los problemas existentes a día de hoy en España.

<sup>6</sup>Una de las reformas del IRPF anunciada por el Gobierno español para el ejercicio del año 2003 planteaba una deducción de hasta el 25% de las rentas obtenidas por el alquiler de vivienda. Esta medida parece favorecer la puesta en el mercado de las viviendas vacantes. Sin embargo, no intenta controlar el precio del alquiler voluntariamente, lo deja en manos del mercado, esperando según su 'lógica', al aumentar la oferta, bajen los precios. Como ya se ha visto en el caso de las viviendas en propiedad, esta regla es la inversa. Esta medida no se preocupa de si el precio es adecuado a los ingresos de ese sector de la población que no puede acceder a la compra. Se podría acentuar la situación de inquilinos con escasos recursos que 'pagan' mediante su alquiler la compra que el arrendador hace de la vivienda.

Dinamarca, a partir de 1990, se redujeron considerablemente las ayudas a los propietarios. Las condiciones que impuso el *Tratado de Maastricht* para la entrada del euro llevaron a muchos países europeos a reducir entre otras cosas las ayudas a la vivienda con el fin de reducir el déficit público. Esta reducción resulta evidente al comparar los datos de los años 80 y los de los 90 de países como Suecia, Reino Unido, Holanda, Francia, Finlandia y, aunque en menor medida, Irlanda.

#### *Alquiler privado*

Existen datos que demuestran que los inquilinos en este régimen de tenencia tienen menor renta que los propietarios y mayor que los habitantes del parque social. Por lo general, los habitantes en régimen de alquiler se encuentran en situaciones poco favorables:

- Hogares mayores constituidos en los años 50 y 60, sin ingresos, y cuya vivienda en alquiler está en malas condiciones.
- Hogares jóvenes, o solteros que comparten piso, con ingresos bajos, en paro, o que han abandonado su familia debido a una situación violenta o desaparición.
- Hogares pobres, de personas que piden asilo, inmigrantes o minorías étnicas, que no tienen ingresos para convertirse en propietarios ni pueden acceder a la vivienda social.

A esta ‘radiografía social’ del parque en alquiler le faltaría un grupo numeroso compuesto por hogares ocupados por jóvenes o solteros con ingresos y empleo, que alquilan viviendas de mejor calidad y que se convertirán en propietarios.

A pesar de la disminución del régimen de tenencia en alquiler privado en casi todos los países de la Unión Europea, el número de viviendas en este régimen en las zonas urbanas (normalmente en el centro de las ciudades) es bastante importante, y representa más del doble del índice nacional (más del triple en las capitales de estado). Este parque de vivienda suele ser también el de peor calidad.

En Holanda y Reino Unido la disminución de este tipo de oferta ha sido muy significativa en los últimos años debido a distintas políticas emprendidas, como las citadas a continuación:

- Grandes demoliciones.
- Subvenciones destinadas a otros sectores.
- Reglamento de alquiler muy estricto.

En Alemania, sin embargo, las ayudas fiscales a los propietarios han hecho posible mantener un parque de muy buena calidad. Además, al igual que sucede en Francia, existen primas y ayudas fiscales para este tipo de inquilinos.

En cuanto a las políticas de rehabilitación de estas zonas, hay que destacar las emprendidas en Dinamarca, Holanda y Reino Unido. Las viviendas en mal estado en régimen de alquiler privado son adquiridas por las entidades sin ánimo de lucro (encargadas del parque de vivienda social) para su posterior rehabilitación y/o la adaptación a las necesidades particulares de colectivos con dificultades específicas como tercera edad, minusválidos, personas de movilidad reducida, etc.

En el norte de Europa, el 5 % de los inquilinos en alquiler libre habitan viviendas sin mejorar. Este porcentaje sube hasta el 15 % en los países meridionales.

#### *Vivienda social y exclusión espacial*

Existen grandes zonas de vivienda social con baja calidad de vida, malas viviendas y gran pobreza. La exclusión no es sólo un problema de los centros de las grandes ciudades sino también un problema de las zonas de vivienda social (Dublín, París, Londres, Copenhague, Berlín... ) Cuando estos barrios se pusieron en marcha los hogares que los habitaban eran pobres, pero tenían empleo. Sus perspectivas actuales han disminuido en gran medida. Fue el grupo de personas más afectado por la reconversión industrial, y es una mano de obra no cualificada que ha quedado ‘obsoleta’ debido al paro de los 70, la crisis del petróleo... Además, la población ha envejecido y la calidad de las viviendas se ha deteriorado. Desde los 70 a los 90 la subida del alquiler en el sector libre llevó a los gobiernos a establecer subsidios de alquiler. La población favorecida por este tipo de ayudas pudo acceder a viviendas mejores, menos antiguas y reformadas, pero parte de la población se vio obligada a abandonar su vivienda. Este problema fue especialmente grave en Reino Unido.

La subida de los alquileres, el paro creciente, el aumento del número de jubilados en el parque social y la recesión económica han conducido a la “inquietud” en el gasto de los subsidios de vivienda. En Francia, Reino Unido y Holanda este gasto se ha doblado de 1993 entre 1998.

En la última década la vivienda social ha alojado a partes problemáticas de la población: parados, familias monoparentales, minorías étnicas e inmigrantes; favoreciendo en determinados casos la segregación social y espacial.

A lo largo de todo este tiempo muchos de los países europeos han redireccionado su política de vivienda hacia los más desfavorecidos. La vivienda ha dejado de ser un problema para el conjunto de la sociedad, como lo era en la posguerra y el objetivo no puede ser la construcción masiva de viviendas. La dificultad en el acceso a la vivienda se ha mantenido en ciertos sectores sociales como los descritos en este epígrafe. El problema de la vivienda representa para estos sectores de la población uno de entre todos los problemas a los que se enfrentan. La política de vivienda no puede ir desligada de otras iniciativas que solucionen el contexto complejo de los más desfavorecidos. Existen programas de rehabilitación de barrios en Francia, Reino Unido, Holanda y Suecia. A lo largo de los 90 se han puesto en marcha también en Irlanda y Dinamarca. Estos programas implican una colaboración entre el sector público, el privado y la colectividad y propician que la inversión y gestión de las viviendas estén integradas en las acciones en el campo social, sanitario y medioambiental.

### Actuales objetivos de la política de vivienda en Europa

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 países. En este contexto, la 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>7</sup>, se adhiere a estos compromisos traduciendo las propuestas de la cumbre al contexto europeo: proporcionar seguridad en la tenencia e igualdad de oportunidades en el acceso a la propiedad del suelo y promover el derecho a una vivienda digna, la igualdad de oportunidades en el acceso al crédito y 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.

Una vez solucionado el problema masivo del acceso a la vivienda, los países europeos tienden a fomentar la propiedad como forma de acceso, de tal forma que la vivienda no sea una carga económica para el Estado, sobre todo en el caso de las clases medias. En este contexto, la política de vivienda se centra en nuevas dimensiones como la capacidad de elección, haciendo referencia a 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 (en Francia, Finlandia, Irlanda o el Reino Unido); el derecho no sólo a la vivienda sino también a un entorno saludable, seguro y ecológicamente sostenible, a la ciudad, a un medio ambiente sano y a la calidad de vida (en Suecia, Francia, Irlanda o Finlandia); o el derecho a una vivienda con un precio razonable, como 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. La mezcla de clases sociales como forma de lucha contra la segregación espacial, la inclusión de las nuevas necesidades específicas de determinados grupos sociales que son 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, primando el cuidado del entorno y de la ciudad existente frente al crecimiento desmedido, y con rehabilitación integrada de barrios como principal exponente.

### Breve historia de la política de vivienda en España

#### La creación del parque de viviendas en España. La época del desarrollismo.

En España la construcción masiva de vivienda se produce casi dos décadas después que en los países del norte de Europa. Los primeros planes de vivienda redactados formaban parte de los *Planes de Desarrollo*

<sup>7</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*)

*Económico y Social* que se llevaron a cabo durante la última época del franquismo. En aquel momento el principal objetivo era cubrir la necesidad de vivienda de forma genérica: el parque de viviendas era demasiado pequeño y se iniciaban una serie de procesos sociales, como la emigración campo-ciudad, a los que había que dar respuesta de forma inmediata. Estos planes recogen una estimación del número de viviendas necesarias para albergar a la población española y fijan unos objetivos para la construcción de viviendas tanto libres como sociales. Al terminar la dictadura, el principal objetivo se había cumplido. El tamaño del parque de viviendas se considera un tema menor, pasando a ser prioritario garantizar el acceso a la vivienda a los hogares y personas con menos recursos a través de la construcción de viviendas protegidas. Por tanto, la construcción masiva de viviendas, que en Europa duró aproximadamente tres décadas, en España se concentró entre 1964 y 1976, es decir un tercio del tiempo empleado en Europa.

Paralelamente a la puesta en marcha de los *Planes de Desarrollo Económico y Social* se aprueba una nueva ley sobre arrendamientos urbanos en 1964, que mantuvo la congelación sobre los alquileres. Este régimen de tenencia no era, por tanto, un objetivo de la política de vivienda y todas las viviendas que se construyeron durante esos años estaban destinadas a ser ocupadas por sus propietarios.

El *Plan de Vivienda 1961-1976* tiene como objetivo apoyar la construcción de viviendas como una de las alternativas para el despegue económico del país. Y esta decisión de fomentar la construcción de viviendas como motor económico, que se repite constantemente desde los años 60 hasta el día de hoy, es un factor determinante en la política de vivienda en España, y marca la principal diferencia con el resto de países analizados.

La inclusión de este plan en los *Planes de Desarrollo Económico y Social* determina no sólo la vinculación del sector de la construcción con el desarrollo económico del país, sino también con la industria del turismo. En 1963 se aprueba la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*, cuyo objetivo es única y exclusivamente dar cabida a los complejos hoteleros eliminando las competencias de los municipios, que ven en esta medida un problema y a la vez una oportunidad de aumentar su recaudación y la riqueza del municipio (GONZÁLEZ BERENGUER, 1979; PAREJO, 1979; NASARRE, 1972).

La emigración campo-ciudad, el incremento de las rentas familiares y la política de vivienda, que pretende hacer de cada español un propietario, provocan el aumento de la demanda de viviendas. En el periodo 1961-1976 se construyen muchas más viviendas de las que el plan señalaba como necesarias, pero en régimen libre, quedando el número de viviendas protegidas construidas por debajo de las determinaciones del plan (DE PEDRO, 2000). Es en este momento en el que se produce el gran aumento de viviendas vacías y secundarias<sup>8</sup>. Cuando sobreviene la crisis del petróleo, la carencia en materia de vivienda sólo afecta a unos pocos, los más desfavorecidos, y la capacidad de construcción en esta época se reduce considerablemente no sólo por la coyuntura económica sino por la situación política por la que atraviesa España.

## La década de los 80

El siguiente plan de vivienda (*Plan trienal 1981-1983*) vuelve a plantear dos objetivos de la misma naturaleza: el descenso del paro y dar cobertura a esa parte de la población que no había podido optar a una vivienda durante la época del desarrollismo. Pero el plan vuelve a fracasar, manteniendo de forma endémica un porcentaje de población sin acceso a la vivienda. La mala situación económica incrementa la demanda de viviendas sociales que van siendo acaparadas por clases más acomodadas con mayor capacidad para obtener un crédito. Por otro lado no existen previsiones desde el punto de vista de la localización, de modo que muchas de las viviendas que se construyen no son necesarias (DE PEDRO, 2000).

A pesar de que el *Plan cuatrienal 1984-1987* incluye medidas que intentan acercar la política de vivienda en España a la coyuntura europea, como el fomento de la rehabilitación, la entrada en el Mercado Común europeo vuelve a ser una excusa para intentar impulsar el desarrollo del país a través de la industria de la construcción. En 1985 se aprueba el *Decreto Boyer (Real Decreto Ley 2/1985, de 30 de Abril, sobre medidas de política económica)* cuya intención es la de «sentar las bases para un crecimiento estable y duradero de la economía española como condición necesaria para crear empleo». Dentro de una serie de medidas económicas cuyos objetivos son «estimular el consumo privado y la inversión, fomentar el empleo e impulsar el sector de la construcción», aparecen dos de vital importancia en materia de vivienda: la desaparición de la congelación de los alquileres y la desgravación en vivienda cualquiera que sea su destino final, es decir, tanto si se usa como si se deja vacía. («la deducción por adquisición de vivienda es el segundo mecanismo de incentivo accesible a cualquier persona física, con un componente

<sup>8</sup>Según los datos del censo de 1981, las viviendas principales representaban el 70 % del parque de viviendas total, con una disminución de 22 puntos respecto al censo de 1960. Las viviendas secundarias pasan del 3,3 % al 12,8 % y las vacías del 4,3 % al 16,2 %. Aunque parte de este cambio puede ser producido por la emigración campo-ciudad, puede también comprobarse cómo en el censo de 1981 las viviendas vacías y secundarias se concentran tanto entre las más viejas (anteriores a 1941) como entre las más nuevas: de las viviendas construidas entre 1971 y 1980, sólo el 62 % era vivienda principal.

nítidamente definido, de expansión del sector de la construcción») (Exposición de motivos, *Real Decreto Ley 2/1985*). Como resultado de esta medida, entre 1981 y 1991 el parque de viviendas secundarias se incrementó en un 43%.

La congelación de los alquileres, establecida por ley en 1946, fue una medida de frecuente aplicación en todos los países europeos después de la Guerra. Las principales causas fueron: la escasez de viviendas existente y la imposibilidad de dar una solución rápida a la falta de materiales y de mano de obra que condicionaban la ampliación y reparación del parque existente. Este déficit de viviendas podía provocar procesos de especulación con la consiguiente expulsión de la población que residía en ellas. Esta medida tuvo consecuencias nefastas en todos los países que la aplicaron: el paulatino deterioro del parque en alquiler, la desmesurada subida de los precios, y la expulsión de la población de escasos recursos que, ante el proceso de especulación, se ve obligada a desplazarse a zonas adecuadas a su poder adquisitivo, muchas veces con similares características al lugar de origen, trasladando así el problema en el espacio y en el tiempo.

A pesar de ser una situación común en todos los países desarrollados, existe una diferencia fundamental en España. Mientras que el norte de Europa se fue dotando de un parque de viviendas público en alquiler, el Gobierno de Franco diseñó el parque social para ser ocupado por propietarios, y aunque la descongelación de los alquileres se produce en todos los casos en momentos similares, con una coyuntura económica óptima en la que no tiene sentido mantener esta situación, el punto de partida no es el mismo. Por un lado existía en Europa una cultura de la promoción privada y pública de viviendas en alquiler y un sector económico consolidado funcionando en el mercado que podía reaccionar en relativamente poco tiempo a las nuevas demandas surgidas como consecuencia de la expulsión de la población. Por otro lado, la existencia de un abundante patrimonio gestionado por los entes públicos y privados garantizaba la posibilidad de alternativas para la población, que era capaz de percibir el alquiler como una oportunidad más, no como la única salida a un problema de insolvencia económica. Aunque la descongelación de los alquileres supuso la subida astronómica de los precios en todos los países, el resultado final no fue el mismo.

### La década de los 90

Entre 1998 y 2003, se aprueban una serie de medidas que recrudecen aún más la situación y que vuelven a reincidir en el mismo objetivo: impulsar la economía española mediante el sector de la construcción. Casi todas las ayudas diseñadas durante esta época tienen como destino una clase media capaz de invertir sus ahorros en la compra de una vivienda, olvidando por completo los problemas de acceso de los más desfavorecidos. En 1998, se elimina la desgravación por el alquiler de la vivienda en el IRPF, manteniendo la desgravación por la compra y optando de nuevo por la estrangulación dentro de las formas de acceso a la vivienda. Es decir, se penaliza fiscalmente el alquiler frente a la compra de vivienda, penalización que sufren las familias de menores recursos. Se ponen en marcha las *Cuentas Ahorro Vivienda* para menores de 35, que garantizan unos intereses por encima del mercado y garantizan la desgravación fiscal siempre que dicho ahorro se destine a la compra de vivienda en un plazo inferior a 4 ó 6 años. Como medida para regular el precio del suelo, la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones* define como urbanizable todo aquel suelo no urbanizado que no tenga especiales características para su protección. Como consecuencia, la construcción de vivienda libre, su compra y su precio se disparan.

### Política de vivienda en España en el contexto europeo

La relación existente entre la industria de la construcción y el desarrollo económico de un país es descrita por RAMÓN TAMAMES (1986), que señala que en España dicha industria representa el 15% del producto industrial, el 5% del producto interior bruto y proporciona trabajo a más del 10% del total de la población activa. No es el único autor que señala la importancia del sector en la marcha global de la economía, y su influencia en los periodos de crisis y bonanza económicas.

La importancia del sector no viene sólo definida por su peso cuantitativo directo en relación al PIB, la FBC o el empleo, sino a la relación que mantiene con otros sectores o sobre el ciclo económico. Así, participa aproximadamente en el 8% del VABpm (VALOR AÑADIDO BRUTO POR MILLÓN), y en más del 9% del empleo total. Por otro lado tiene importantes efectos de arrastre sobre otras ramas, como la industria de materiales de construcción, y de bienes de equipamiento del hogar. Por tanto, su actividad tiene elevados efectos multiplicadores y un gran impacto en el ciclo.

La construcción de viviendas es sólo parte de esta industria, pero tanto su peso como su influencia sobre la economía no es nada desdeñable. Dentro de las políticas económicas de los sucesivos gobiernos españoles, el impulso de la construcción de viviendas será una constante que ha influido de manera perversa sobre la formación de la estructura del parque actual. En todos los planes de vivienda aprobados los objetivos pretendidos por parte de los diversos gobiernos tienen doble naturaleza: por un lado, se presentan como la forma de satisfacer la demanda social existente, paliando la necesidad de vivienda; por otro, este propósito va siempre acompañado de objetivos económicos globales ajenos a la política de vivienda<sup>9</sup>. Este fenómeno, que será el origen de los grandes problemas a los que está sometido el parque en la actualidad, está reflejado en muchos de los manuales de economía.

La política de vivienda seguida en España ha perseguido diversos objetivos. En primer lugar y como es lógico, satisfacer la necesidad social reflejada en los diferentes censos y estudios elaborados al respecto. Pero también se han marcado fines diferentes debido al gran peso que el sector tiene en la economía nacional, su comportamiento cíclico y su importancia en la generación de empleo.

Esta política ha experimentado algunos cambios a lo largo del tiempo, desde las orientaciones de los años setenta en las que hay un gran estímulo por parte de las autoridades económicas a las nuevas construcciones, pero sin apenas tener en cuenta los aspectos relacionados con el urbanismo y el impacto ambiental, hasta los planteamientos más recientes en que aumenta la importancia otorgada a la calidad, a la rehabilitación y al estímulo de la demanda (a través de desgravaciones fiscales o primas a los tipos de interés).

GONZÁLEZ MORENO, 1998

Como hemos visto, mientras que en Europa conseguir un parque de viviendas adecuado a las necesidades de la población y reorientar los objetivos de la política costó casi 30 años, en España el proceso se produjo mucho más tarde y con mucha más rapidez. Las aspiraciones del país en ese momento estaban orientadas hacia el desarrollo económico. Mientras que en Europa el proceso fue más lento y acompasado, y la evolución se produjo en una región mucho más amplia, España afrontó el reto sola, y encaminó todas sus decisiones, las de calado social también, hacia un rápido desarrollo económico. Por tanto, mientras el objetivo de los países europeos estuvo orientado a la búsqueda de un bienestar social en sí mismo, en España dicho bienestar se confundió con el mero desarrollo económico. Algunas de las decisiones tomadas en ese momento transforman profundamente la estructura del parque y, a pesar del tiempo transcurrido, siguen definiendo la situación actual:

- Se fomentó el acceso a la vivienda en propiedad, frente a los modelos europeos que diversificaron las formas de acceso, al menos en sus inicios.
- No se planteó la creación de un parque de viviendas social gestionado directamente por la administración pública o por entidades sin ánimo de lucro, sino que se pasó directamente a la construcción y venta directa de las viviendas protegidas.
- No se aprovechó el momento de crecimiento económico para afrontar el problema de la congelación de los alquileres, con el consiguiente deterioro del parque.

Es verdad que en los siguientes 40 años, la política podría haber sido reorientada. Sin embargo, como ya hemos visto, en diversos momentos en los que era necesario apostar por un repunte de la economía<sup>10</sup>, los distintos Gobiernos vuelven a apostar por el impulso de la construcción residencial como motor económico.

Cuando los objetivos de los planes de vivienda son tan dispares, se está poniendo en juego el valor de uso de la vivienda, en beneficio de su valor de cambio. La vivienda se transforma en objeto de inversión, los precios aumentan a mayor ritmo que el poder adquisitivo de la población y aparece un sector del parque cuyo fin no es el de ser utilizado sino que se ha transformado en objeto de acumulación. Paralelamente a este proceso la población más desfavorecida va quedando al margen.

La vivienda puede considerarse tanto un bien de consumo como de inversión. No es un producto homogéneo sino que su elevada heterogeneidad da lugar a una gran segmentación del mercado, que se aprecia especialmente en su dimensión espacial. Los factores que influyen en la demanda son tanto de carácter demográfico (crecimiento de la población, estructura de edades, etc), económico (nivel de renta, tipo de interés, etc.) y social (estructura familiar, social, etc.). Por su parte, la oferta es función del precio y los costes, que incluyen el suelo, la propia construcción (coste y materiales) y la actividad de promoción inmobiliaria.

<sup>9</sup>Véase por ejemplo los objetivos de los *Planes de Vivienda 1961-1976 y 1981-1983* o la exposición de motivos del *Real Decreto ley 2/1985* (Decreto Boyer).

<sup>10</sup>Entrada en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1985, *Proceso de Convergencia para la Unión Económica y Monetaria Europea* en 1999 o mantenimiento de los requisitos del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*.

Bajo esta premisa, la política de vivienda ha utilizado la construcción como motor de crecimiento tanto en los momentos de bonanza, como de crisis económica. La doble intencionalidad de los planes y políticas de vivienda acaba haciendo depender la coyuntura económica del sector de la construcción, muy sensible a los momentos de crisis. En periodos de bonanza, el aumento de las rentas familiares genera un aumento de la demanda que inclina la balanza hacia la construcción de viviendas libres, ignorando las necesidades de la población sin acceso a las mismas y provocando un aumento de los precios que repercute también sobre el precio de las viviendas de régimen protegido<sup>11</sup>, dando lugar a una espiral de especulación que sólo para cuando sobreviene un periodo de crisis. En estos periodos, el Gobierno intenta rehacer la política, pero de nuevo son las clases más acomodadas, con mayor facilidad para optar a créditos hipotecarios<sup>12</sup>, los que acaparan las viviendas que se construyen. El sistema de ayudas empleado por el Estado para la construcción de viviendas protegidas no compensa en momentos de bonanza económica, ya que los rendimientos por la construcción de viviendas libres superan con creces la rentabilidad de las viviendas sociales. De este modo, sea cual sea la coyuntura económica, parece haber una tendencia a que las viviendas se desvíen hacia la población de más renta, quedando el sector de la población más desfavorecida al margen del acceso a las mismas, a pesar de la existencia de un parque lo suficientemente grande como para dar cabida a toda la población residente en España. Esta situación perpetúa una demanda oculta de viviendas, mientras que gran cantidad del *stock* que sale al mercado se desvía hacia la inversión, creándose así un parque infrautilizado.

Paralelamente, la situación del parque en alquiler, única alternativa para algunos sectores de población, es mucho peor que el parque en propiedad. La congelación de los alquileres y los incentivos fiscales a la compra van convirtiendo el parque de viviendas en alquiler en residual, manteniéndose como la alternativa para aquellos hogares cuyos recursos no les permiten acceder a la propiedad. Una política basada en un sólo régimen de tenencia, la propiedad, desanima tanto a los inversores potenciales como a los dueños de las viviendas sin uso, de modo que el parque en alquiler va reduciéndose en número y está en peores condiciones. Desaparecen posibilidades de elección del régimen de tenencia que en determinadas ocasiones son la opción demandada: divorcios, movilidad de la población por trabajo, emancipación de los jóvenes.

Además de mediante instrumentos como la fiscalidad, la política de vivienda se ha regulado a través de herramientas urbanísticas que, actualmente, están muy lejos de conseguir un consumo de suelo moderado y un desarrollo de la ciudad acorde con las necesidades reales que garanticen el acceso a la vivienda. El crecimiento urbano y la construcción de viviendas no guardan ninguna relación con las necesidades de la población. Se siguen aprobando planes generales que proponen crecimientos desmedidos respecto a la población y al número de viviendas existente. No existen apenas limitaciones legales que impidan macizar el territorio y las restricciones al crecimiento surgen de ámbitos ajenos al urbanismo. El crecimiento urbano queda sólo limitado por las áreas naturales protegidas, quedando otros problemas como garantizar el suministro de energía o agua como meros problemas técnicos y de inversión económica.

No sólo se construyen más viviendas de las precisas en número, sino que ni siquiera se garantiza que su uso, su precio y a veces su tipología o ubicación vayan a ser las que correspondan a estas necesidades reales. Son el mercado y la demanda, muchas veces basada en la inversión y no en el uso, los que deciden qué, cuánto y cómo se construye, y ni la legislación urbanística, ni los planes de vivienda, ni los incentivos fiscales, ni los planes generales están diseñados para contrarrestar las decisiones del sector inmobiliario. Es el mercado el que decide el tipo de cliente al que va dirigido el producto inmobiliario. Mientras parte de la población tiene serias dificultades para acceder a la vivienda, la estructura legal vigente y el motor económico del mercado hacen más sencillo y más rentable la promoción de viviendas de lujo o viviendas secundarias asociadas a campos de golf que la construcción de viviendas asequibles.

Ante el desmedido desarrollo urbano de los últimos años que ha recrudecido el problema de acceso de determinados sectores de población, la nueva ley estatal del suelo obliga a reservar suelo para la construcción de viviendas con algún tipo de protección (art. 10.1.b, Real Decreto Legislativo 2/2008). Pero la reserva de suelo no significa el desarrollo de éste, por lo que el mercado sigue teniendo capacidad de poner en marcha aquellas promociones que le resulten más rentables según el ciclo económico. Por otro lado, la estandarización de una cifra global para todo el territorio con un destino ambiguo, vivienda con algún tipo de protección, reincide en la falta de análisis de las necesidades reales de cada territorio.

La reserva de suelo tampoco afronta otro de los problemas que persisten en las ciudades actuales: la segregación espacial y la formación de enclaves de población socialmente excluida. La apuesta por un parque de viviendas en propiedad y el abandono sistemático de las viviendas en alquiler han propiciado

<sup>11</sup>Los precios máximos de venta para las viviendas de protección se revisan al alza en función del coste de construcción y promoción, condicionados por su ubicación geográfica.

<sup>12</sup>La propiedad como única forma de acceso hace este proceso mucho más intenso.

la construcción de una ciudad en la que los habitantes están organizados por su capacidad de renta. El precio de la vivienda no depende tanto de sus características físicas como de la zona urbana en la que está ubicada (ROCH PEÑA, 2003). Frente al desmedido desarrollo urbano y la construcción de viviendas de lujo vinculadas a campos de golf, siguen existiendo enclaves con graves deficiencias urbanas y un parque de viviendas en mal estado en los que residen habitantes de bajos recursos económicos y con problemas sociales. Reducir el problema del acceso a la vivienda a ayudas económicas y reservas de suelo perpetúa el modelo existente, que segrega económicamente y socialmente a la población y construye para quien puede pagar, no para quien lo necesita. No existen herramientas que fomenten la cohesión social y el desarrollo de una ciudad heterogénea, y los objetivos del mercado, y muchas veces de los poderes públicos, están lejos de afrontar este tipo de retos.

## Evolución del parque de viviendas

En este capítulo se analizará el parque de viviendas y su evolución tanto en España como en el resto de países seleccionados, con objeto de contextualizar la situación de nuestro país dentro del entorno económico y social más próximo.

La comparación partirá del análisis de la capacidad del parque de viviendas y su evolución desde los años 70, momento en el que la capacidad del parque estaba próxima a las necesidades de la población tanto en Europa como en España. Para poder comparar las distintas situaciones, el parque de viviendas total en cada territorio se asociará a la población existente en cada momento, utilizando un índice común: viviendas por cada 1.000 habitantes. Una vez analizada la capacidad del parque se evaluará la relación existente entre el *stock*, la población en números absolutos, y el tamaño del hogar desde los años 80 hasta la actualidad, con el objetivo de comprobar si el crecimiento del parque responde a una demanda social o si, por el contrario, son otras las causas.

Se contrastarán también los datos de construcción de viviendas en todos los países en las últimas dos décadas, utilizando el mismo índice (viviendas por cada mil habitantes), y se incluirán los datos de vivienda social para evaluar su peso dentro de la construcción total de viviendas.

Por último, se analizará la antigüedad del parque de viviendas de todos los países en años alternos, lo que servirá para determinar los periodos de mayor crecimiento del mismo y el peso de la nueva construcción dentro su totalidad.

## Crecimiento del parque de viviendas

España cuenta a día de hoy con el mayor parque de viviendas de todos los países analizados. En el año 2007, últimas estimaciones disponibles en el Ministerio de la Vivienda, existían en España un total de 551 viviendas por cada mil habitantes, frente a las 508 de Francia o a las 485 de Alemania. Analizando la evolución entre 1970 y 2007 podemos observar cómo España ha sufrido el mayor desarrollo del parque, con un crecimiento de 226 viviendas por cada 1.000 habitantes respecto a las menos de 100 de Reino Unido, Dinamarca o Suecia (véase cuadro ). A principios de la década de los 70, España tenía uno de los parques de menor tamaño dentro del grupo de países analizados —313 viviendas por cada 1.000 habitantes, sólo por encima de Holanda (289) e Irlanda (244). Treinta y cinco años más tarde, en 2005, el parque de viviendas en España es el mayor de todos los países analizados, con 35 viviendas por cada mil habitantes más que Francia, el segundo país en el *ranking*, y 139 más que Irlanda, el último de la lista (véase figura ).

Sin embargo, un gran incremento del parque puede responder a muchos motivos, entre los que cabe destacar tres:

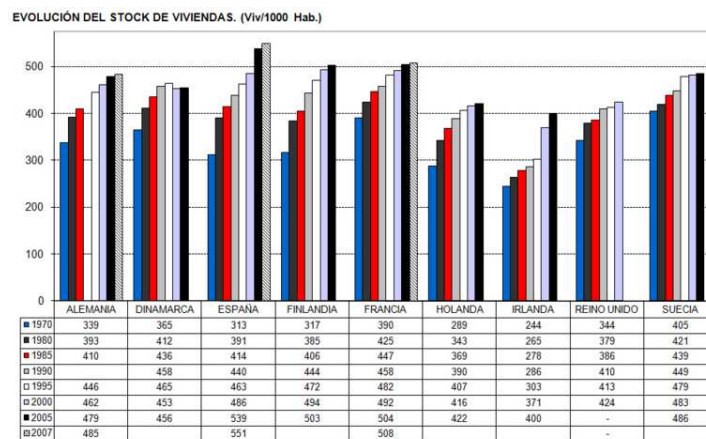
- Demanda de vivienda por el crecimiento de la población, la creación de hogares, o la disminución en el tamaño del hogar.
- Procesos de renovación del parque, por ser éste muy antiguo y/o estar muy deteriorado.
- Necesidades localizadas de vivienda, por estar el parque construido en lugares con poca demanda o en proceso de despoblación.

En los siguientes epígrafes analizaremos las dos primeras causas. La última premisa escapa de las intenciones del presente trabajo.

**CUADRO 2: Incremento del parque de viviendas (viv./1.000 habitantes)**

Elaboración propia a partir de datos de 2006 de Federazione italiana per la casa (FEDERCASA), e institutos de estadísticas de los países analizados.

	1970-2005	1970-2007
España	226	238
Finlandia	186	
Irlanda	156	
Alemania	141	146
Holanda	133	
Francia (2006)	114	118
Reino Unido	92	
Dinamarca	91	
Suecia	81	



**FIGURA 1: Evolución del parque de viviendas (viv./1.000 habitantes)(1970, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2005, 2007)**

Elaboración propia a partir de datos de 2006 de Federazione italiana per la casa (FEDERCASA), e institutos de estadísticas de los países analizados.

## Crecimiento de la población y formación de hogares

Para comprobar si el aumento del *stock* responde a una demanda social, es necesario analizar la relación entre el crecimiento del número de viviendas y el crecimiento de la población. Se comprobará además tanto la creación de hogares como el tamaño medio del hogar, y su relación con la capacidad del parque de viviendas. Una de las causas que siempre se apuntan para justificar el crecimiento del parque de viviendas es la disminución del tamaño de los hogares que se está produciendo en los últimos tiempos (TRILLA, 2001).

Como se puede apreciar en la figura, los países con mayor incremento de población son Irlanda, España, Holanda y Francia, quedando el resto de los países significativamente por debajo. En España y en Irlanda se aprecia un repunte significativo de la población a partir del año 2000, mientras que en el resto de países ésta tiene una evolución más constante. En el caso de España, este crecimiento de la población es resultado, entre otras cosas, del incremento y la regularización de la población inmigrante.

España e Irlanda destacan también por ser los países con un tamaño medio del hogar mayor según los últimos datos de 2005 (2,9 personas) (FEDERCASA, 2006). Sin embargo, mientras que en el resto de países el descenso en el tamaño medio del hogar va de 0,5 a 0,3 personas, en España y en Irlanda este descenso es más significativo, pasando de 3,5 a 2,9 en el caso de España y de 3,7 a 2,9 en el de Irlanda (véase figura).

Tanto el aumento de población como la disminución del tamaño de los hogares podrían ser síntomas que indicaran que el *stock* de viviendas aumenta ante la demanda social. Con objeto de comprobar esta afirmación, se ha calculado la capacidad del parque en el año 2005, dividiendo la población total entre el número de viviendas existente en cada uno de los países analizados. Si el tamaño del parque respondiese efectivamente a la demanda de la población, la diferencia entre ambos índices sería muy pequeña.

Como podemos apreciar en la figura, en Alemania, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Reino Unido y Suecia la capacidad del parque y el tamaño del hogar están más o menos ajustados, con una diferencia de 0,1 puntos en la mayoría de los casos. Sin embargo, en España, Francia e Irlanda la diferencia se dispara. En España el tamaño del hogar es de 2,9 personas, pero el índice de habitantes por vivienda es de 1,9. Esto supone 8,4 millones de viviendas sobrantes. Los casos de Irlanda y Francia son menos graves, con una diferencia entre ambos índices de 0,4 y 0,3 respectivamente, lo que supone un *stock* teóricamente 'sin uso' de 4,3 y 0,2 millones de viviendas.

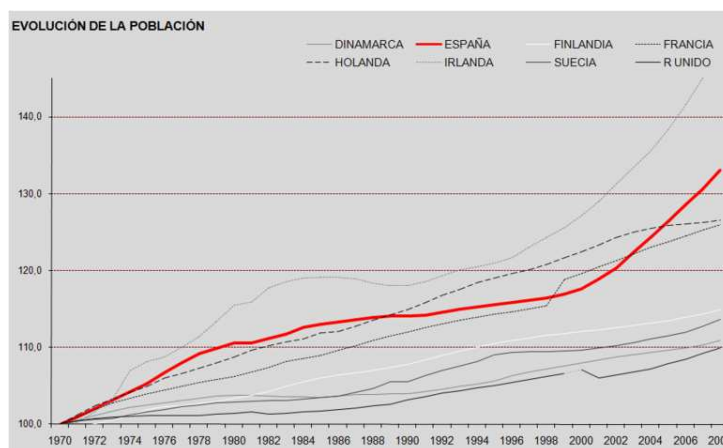


FIGURA 2: Evolución de la población (1970-2008)

Fuente: Estadísticas de población de Eurostat.

Por último, se han puesto en relación dos de las variables analizadas hasta el momento entre 1980 y 2005: la evolución del *stock* de viviendas y la evolución de la población. Para cada uno de los años de análisis se ha calculado la dimensión del parque estrictamente necesaria para dar cabida a la población existente teniendo en cuenta el tamaño del hogar. Tomando como referencia el año 1980 (1980=100), se representa en el mismo gráfico la evolución del *stock* real, la evolución de la población real y la evolución del *stock* estrictamente necesario, considerando que dicho crecimiento debería corresponder al crecimiento de los hogares. En este índice no se ha considerado si el parque existente era ya suficiente para absorber la demanda estrictamente necesaria. Todos los gráficos tienen el mismo límite en el eje de abscisas,

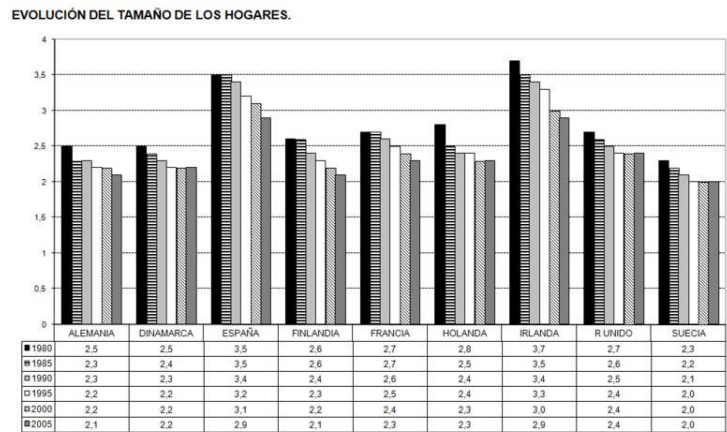


FIGURA 3: Evolución del tamaño de los hogares (1980-2005)  
Elaboración propia a partir de datos de FEDERCASA (2006).

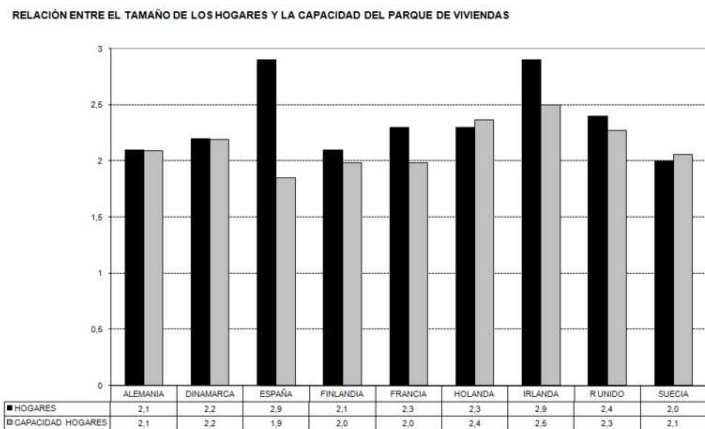


FIGURA 4: Diferencia entre el Tamaño de los hogares y la capacidad del parque de viviendas (2005)

Elaboración propia a partir de datos de FEDERCASA (2006) y Estadísticas de población de Eurostat.

correspondiente a Irlanda, país que ha sufrido el mayor crecimiento entre 1980 y 2005. Por lo tanto, todos los gráficos tienen la misma escala, facilitando así la comparación entre países. Están ordenados por crecimiento del parque de viviendas, de mayor (Irlanda) a menor (Dinamarca) (ver figura).

Mientras que en Holanda, Dinamarca, Suecia y Reino Unido la evolución de las viviendas estrictamente necesarias se ajusta más o menos al crecimiento del parque, en el caso de Irlanda, España, Finlandia y Francia la curva de las viviendas estrictamente necesarias se separa claramente de la evolución del *stock*. En Finlandia y Francia la diferencia es menor, y se corrige ligeramente la tendencia entre 2000 y 2005, aproximándose las curvas. En Finlandia la diferencia entre el parque de viviendas existente y las necesidades estrictas ronda en 2005 el 5 % (140.000 viviendas), mientras que en Francia representa el 14 % (4,4 millones de viviendas). En Irlanda el crecimiento del parque entre 1980 y 1995 era similar a la demanda estricta de viviendas. A partir de 1995, el crecimiento del parque se dispara, separándose notablemente de las necesidades estrictas, logrando una diferencia de 227.000 viviendas, lo que representa el 14 % también. En España el crecimiento del *stock* supera en todo el periodo las necesidades estrictamente necesarias, registrando la mayor diferencia en el año 2000, con una distancia del 39 % (8,1 millones de viviendas). En 2005, la diferencia parece haberse corregido aunque muy ligeramente, pasando al 34 % del total con 8,4 millones de viviendas. El parque existente en España en 1980 ascendía a 14,8 millones de viviendas, cifra que coincide con el parque estrictamente necesario en el año 2005.

Estas cifras son teóricas y no tienen en cuenta aspectos bastante relevantes como el colchón necesario para facilitar la movilidad de la población, el estado de conservación del parque, la ubicación de las viviendas en función de la demanda, lo que supone que el parque real debe ser siempre más grande que el estrictamente necesario. Sin embargo sí nos acercan a dos de los aspectos que diferencian el parque de viviendas español respecto al resto: el sobredimensionamiento y la infrautilización.

## Construcción de viviendas

Como se puede apreciar en la figura , entre 1990 y 1994 el nivel de construcción de viviendas es muy similar en todos los países analizados, registrándose índices en torno a las 5 viviendas por cada mil habitantes, con una diferencia aproximada de  $\pm 2$  (7,24 viv./1.000 habitantes en España en 1990 y 3,54 en Reino Unido; y 7,84 en Alemania en 1994 y 2,47 en Suecia). Sin embargo, a partir de 1995, la construcción de viviendas en España e Irlanda se dispara respecto al resto del grupo, que se sigue manteniendo más o menos estable entorno de las 5 viviendas por cada 1.000 habitantes. Suecia es la excepción a la norma, manteniéndose entre 1 y 3 viviendas por cada 1.000 habitantes, y alcanzando un mínimo de 0,92 en 1999. Tanto España como Irlanda tienen una evolución muy similar desde 1995, con un ascenso constante en la construcción de viviendas hasta 2006, año en que se registran los valores máximos: 17,37 viv./1.000 habitantes en España y 20,96 en Irlanda. En 2007 la construcción empieza a caer en picado, y el descenso es similar en ambos casos, de unas 4 viviendas por cada mil habitantes, marcando el inicio de la crisis económica.

De las viviendas construidas entre 1990 y 2007, las viviendas sociales representan entre 0,5 y 2 viviendas por cada mil habitantes. En el primer tramo del periodo, el país que registra más viviendas sociales es Holanda, construyendo más de 1,5 por cada mil habitantes entre 1990 y 1997, con respecto a las poco más de 0,5 en el caso de Suecia. A partir de 1998 el país con mayor construcción de viviendas sociales es España, con valores de entre 1,5 y 2 en el periodo de 2003 a 2007, frente a las menos de 0,5 de Suecia (véase figura ). Sin embargo, es necesario ampliar el análisis para ver el peso real de estos datos es necesario ampliar el análisis en dos aspectos: por un lado el peso de la construcción de viviendas sociales en la construcción total de viviendas, que estudiaremos a continuación, y el tipo y régimen de viviendas sociales existente en cada uno de los países analizados, cuyo estudio se avanzará en el epígrafe dedicado al régimen de tenencia () y se desarrollará en el dedicado a la vivienda social (). Se comprobará que en el caso español, el peso de la construcción de viviendas sociales respecto a la vivienda libre es mínimo. Además, la ausencia de vivienda social en alquiler ha impedido la existencia de un parque social real que acoja a la población con dificultades transitorias o permanentes en el acceso. Hasta la reforma realizada por el *Plan Estatal de Vivienda 2005-2008* (art. 5), la vivienda dejaba de pertenecer al parque de vivienda social una vez construida y puesta en el mercado, pasando a ser propiedad privada del ocupante.

Como se puede apreciar en la figura , son los países donde más viviendas se construyen donde menos peso tiene la vivienda social. En Irlanda representa alrededor de un 10 % entre 1994 y 2008, con un máximo del 13 % en 1995 y un mínimo del 6 % en 2000 y 2006. En España el peso es algo mayor y fluctúa mucho más, con un máximo del 28 % en 1993 y un mínimo del 8 % en 2002. En Reino Unido, la construcción de vivienda social tiene un peso de entre el 10 % y el 20 %, mientras que en Holanda representa entre el 20 % y el 30 %, y en Suecia entre el 30 % y el 40 %. En Dinamarca, la vivienda social representaba casi la mitad de las viviendas construidas a principios de los 90, mientras que en 2008 no llega al 10 %. Otro dato de interés es que en tres de los cuatro países en los que existen datos desde 1990

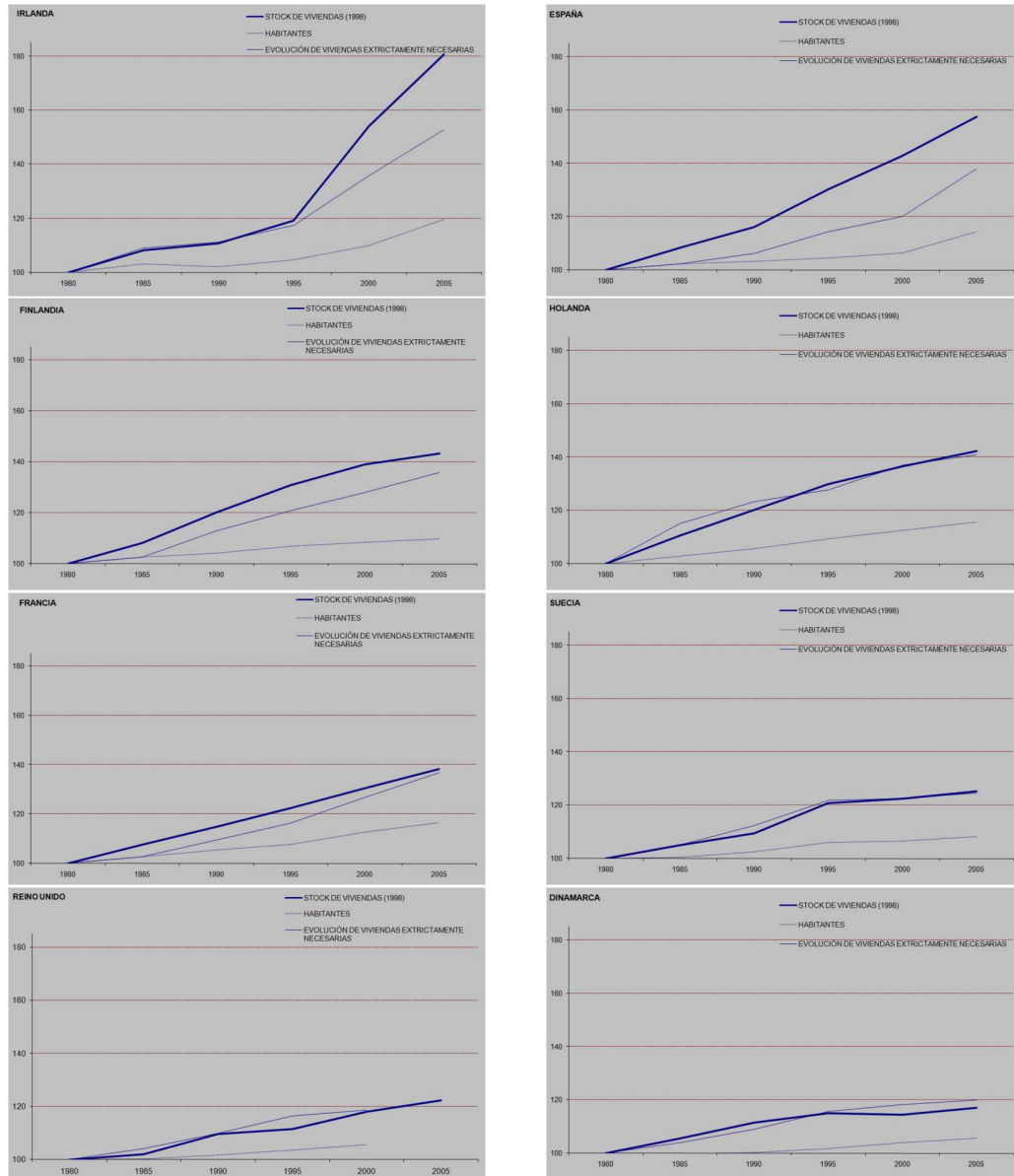
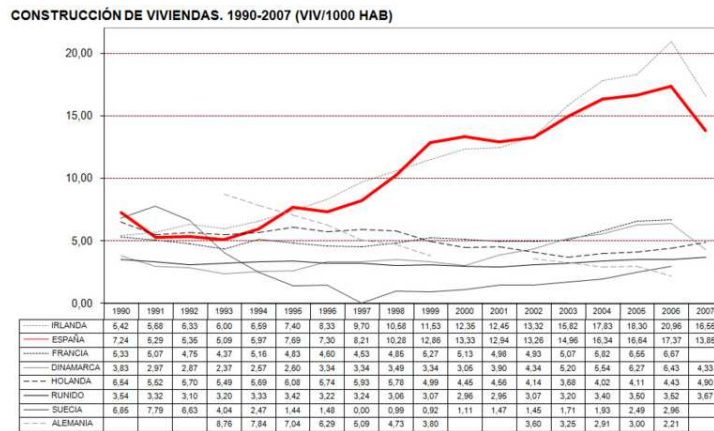


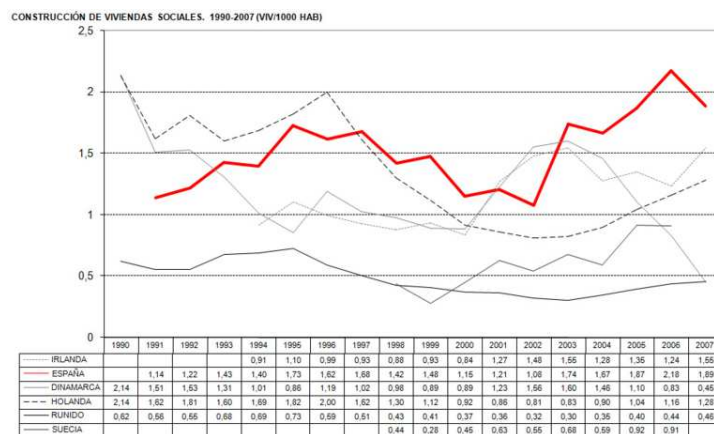
FIGURA 5: Relación entre la evolución del stock, la población y las viviendas estrictamente necesarias

Elaboración propia a partir de datos de FEDERCASA (2006) y estadísticas de población de Eurostat



**FIGURA 6: Construcción de viviendas (1990-2007)**

Elaboración propia a partir de los datos de los institutos de estadística de los distintos países analizados.



**FIGURA 7: Construcción de viviendas sociales (1990-2007)**

Elaboración propia a partir de los datos de los institutos de estadística de los distintos países analizados.

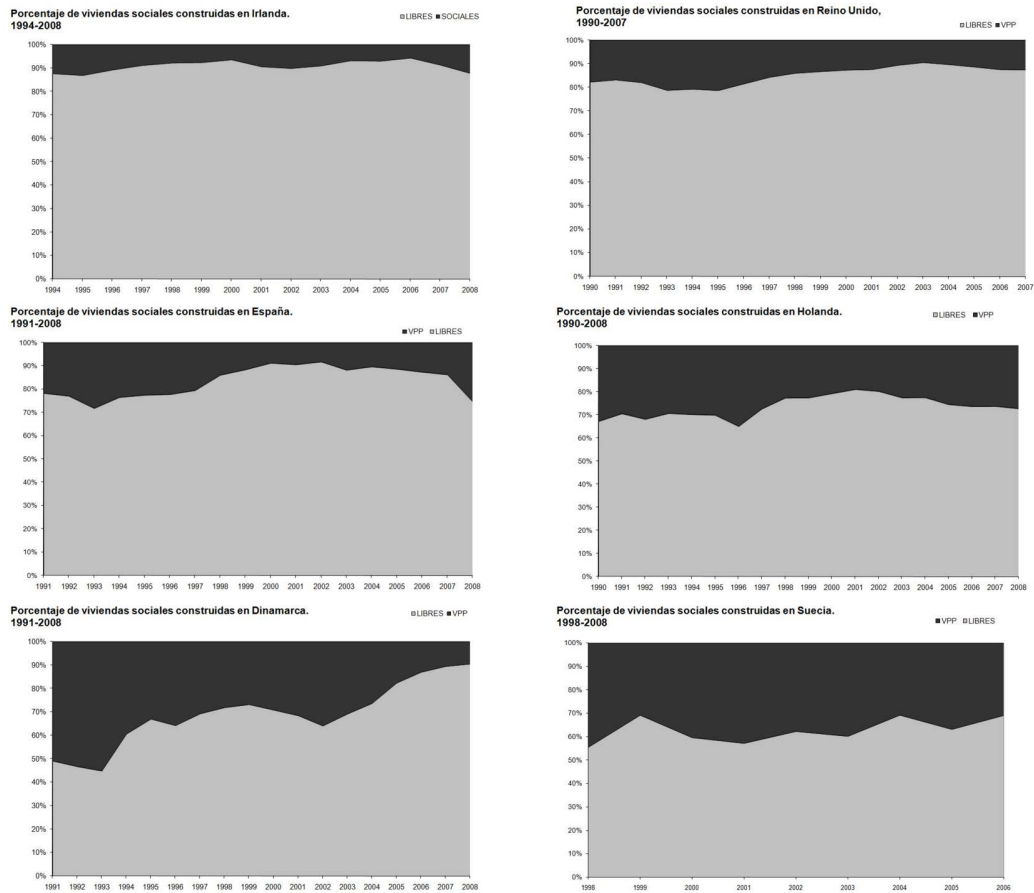


FIGURA 8: Porcentaje de viviendas sociales construidas (1990-2007)

Elaboración propia a partir de los datos de los institutos de estadística de los distintos países analizados.

(España, Reino Unido y Holanda), el peso de la vivienda social mantiene el mismo patrón: a principios de los 90 tiene mayor peso y lo va perdiendo hasta que alcanza un mínimo en 2003, momento en el cual vuelve a recuperarse un poco. En España, la falta de un parque estable de vivienda social al que recurrir en momentos de mayor demanda por parte de la población ha llevado a la subvención por parte del Estado de la construcción de vivienda social. Sin embargo, en momentos de bonanza económica es menos rentable el parque social, ya que el beneficio final es más bajo que el que se podría obtener con la construcción y venta de vivienda libre, a pesar de las bonificaciones del Estado. Consecuentemente, la construcción de vivienda social aumenta significativamente en momentos de crisis económica y viceversa; no responde a las necesidades sociales reales sino al momento económico y al margen de beneficios de cada tipo de vivienda.

## Antigüedad del parque de viviendas

Según los últimos datos disponibles, los países con el parque más renovado son Irlanda, Finlandia, Holanda y España, en los que más del 30 % del parque ha sido construido después de 1981. El caso de Irlanda es bastante significativo, ya que más de la mitad del parque ha sido construido después de ese año, y más del 39 % después de 1991. Los países con el parque más antiguo son Alemania, Suecia y Dinamarca, con más del 80 % del parque construido antes de 1980.

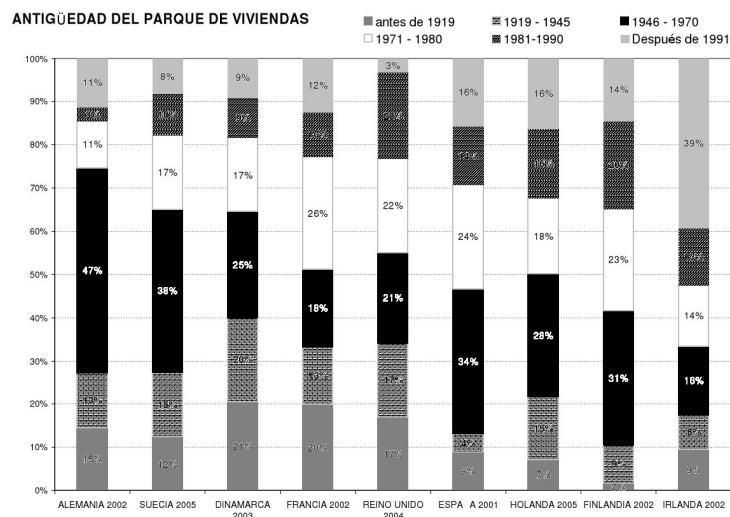


FIGURA 9: Antigüedad del parque de viviendas (en la década de 2000)  
Elaboración propia a partir de datos de FEDERCASA (2006)

En casi todos los países, el parque anterior a 1940 es mínimo, lo que es imputable en la gran mayoría de los casos a las distintas guerras y al escaso grado de desarrollo urbano en algunos de ellos. Salvo en los casos de Dinamarca (40%), Francia (33%) y Reino Unido (34%), el peso del parque anterior a esta fecha no supera el 30%, y ni siquiera llega al 20% en España (13%), Irlanda (17%) y Finlandia (14%). Es importante señalar que, salvo en el caso de Irlanda, aproximadamente la mitad del parque se construye entre 1941 y 1980, momento en el que casi todos los países analizados intentan ajustar el parque existente a la demanda social. La década de los 70 es significativa en casi todos los países, con más o menos el 20% del parque construido durante la misma, a excepción de Alemania e Irlanda.

## Rehabilitación

No se han encontrado datos que permitan comparar el número de viviendas construidas con el número de viviendas rehabilitadas en todos los países estudiados. La comparación se reduce por lo tanto a España y Francia (ver figura). Las situaciones en un país y otro son muy distintas. El nivel de construcción de viviendas en España es superior al de Francia y el nivel de rehabilitación inferior. Pero además, en el país vecino se rehabilitan más viviendas de las que se construyen.

Otros datos encontrados hacen suponer que Francia no es el país que encabeza la rehabilitación en Europa (JOVER ARMENGOL, 1983). En Alemania, Francia y Reino Unido la construcción de viviendas

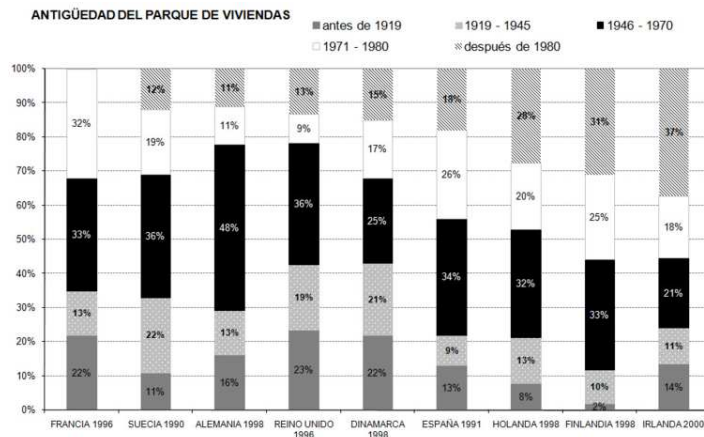


FIGURA 10: Antigüedad del parque de viviendas (en la década de 1990)  
 Elaboración propia a partir de datos de *Statistiques du logement dans l'Union Européenne* (HAFFNER, 2000).

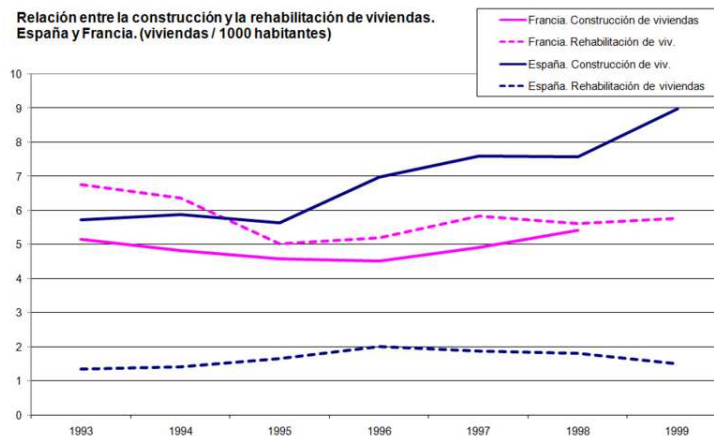


FIGURA 11: Relación entre construcción y rehabilitación de viviendas en España y Francia (viv./1.000 habitantes)  
 Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del *Ministère de l'Équipement*.

representa el 32 %, 24,3 % y 21 % respectivamente del total del mercado de la construcción. La mejora y el mantenimiento de edificios superan la cifra de construcción de viviendas tanto en Reino Unido como en Francia (19,8 y 8,4 puntos por encima respectivamente). En Alemania, sin embargo, es mayor la construcción que el mantenimiento. (ver cuadro )

Los últimos datos europeos que ofrece Construction Forecast Group (EUROCONSTRUCT) (ver cuadro ) esperan que el mercado de la rehabilitación de viviendas crezca mientras que el de la construcción disminuya.

La figura compara la parte de los trabajos de mantenimiento y mejora respecto a la totalidad de la actividad en el mercado de la vivienda. En Suecia, Reino Unido, Dinamarca y Francia, por este orden, los trabajos de rehabilitación representan más de la mitad de la actividad y en Holanda, Alemania y Finlandia se sitúan entre el 40 y el 50. España e Irlanda quedan en las últimas posiciones.

CUADRO 3: Mercado de la construcción en Europa (en %)

Fuente: *La vivienda en la CEE* (JOVER ARMENGOL, 1983) y EUROCONSTRUCT (1983).

	Alemania	Francia	Reino Unido
Vivienda	32	24,3	20,1
Edif. no residencial	22,6	15,8	20
Mejora y mantenimiento	24,7	32,7	39,9
Obra civil	20,7	27,2	20

CUADRO 4: Evolución del sector de la construcción en Europa Occidental (viv./1.000 habitantes)

Fuente: EUROCONSTRUCT (2000).

	1999	2000	2001	2002	2003
Residencial	+2,8	+1,2	-0,3	-0,1	+0,1
No residencial	+4,9	+3,1	+2,0	+1,6	+2,2
Rehabilitación residencial	+2,3	+3,7	+1,9	+2,6	+2,1
Obra civil	+3,3	+2,9	+2,1	+2,8	+2,5

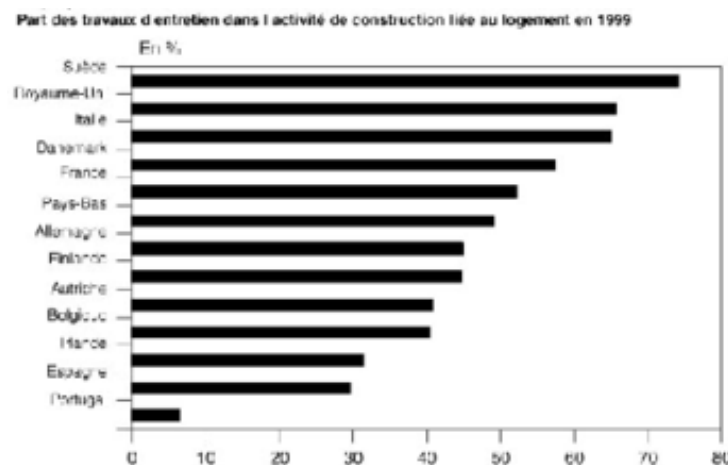


FIGURA 12: Porcentaje de los trabajos de rehabilitación dentro de la actividad constructiva relacionada con la vivienda

Fuente: *Le logement dans l'Union Européenne: la propriété prend le pas sur la location* (LOUVOT-RUNAVOT, 2001)

## Conclusiones

Actualmente existen 24,5 millones de viviendas en España, según las últimas estimaciones realizadas por el antiguo Ministerio de la Vivienda. Esto supone un parque de 515 viviendas por cada 1.000 habitantes, un estándar muy superior al resto de los países analizados.

La evolución del parque en España entre 1970 y 2005 está muy por encima de la del resto de países. Sin embargo, este crecimiento del *stock* no responde a una demanda social, a pesar de ser uno de los países donde más ha crecido la población desde 1980. En 2005, el tamaño del hogar en España estaba en 2,9 personas, cifra muy inferior a la de otros países del entorno. Sin embargo, el parque de viviendas tiene actualmente capacidad para 1,9 personas por vivienda, lo que supone que existen estrictamente 8,3 millones de viviendas que no son utilizadas de forma habitual. El parque de viviendas no sólo crece por encima de lo necesario, sino que la diferencia entre las necesidades demandadas por la población y el aumento del *stock* se han ido distanciando entre 1980 y 2005 hasta alcanzar casi un 40% de diferencia.

Los niveles de construcción de viviendas registrados en las dos últimas décadas no se corresponden con las necesidades reales de vivienda. Entre 1998 y 2006 se han construido 4,5 millones de viviendas, casi un millón más que durante las décadas de los 60 y los 70. Según las estadísticas del antiguo Ministerio de la Vivienda, en 2004 España fue el segundo país europeo en construcción de viviendas, duplicando el índice de Francia o Finlandia y cuadruplicando el de Reino Unido o Suecia (FEDERCASA, 2006). Mientras que en la mayoría de los países analizados el índice de construcción de viviendas rondaba las 5 viviendas por cada mil habitantes anualmente, en España se han llegado a construir más de 15 viviendas por cada 1000 habitantes (2004, 2005 y 2006). Las nuevas viviendas construidas consumen suelo y recursos irrecuperables y finitos, no son necesarias y son demasiado caras para que los colectivos con menos recursos puedan acceder a ellas.

Aunque España está entre los países con un mayor índice de viviendas sociales construidas en todo el periodo, las nuevas viviendas sociales son como mucho el 25% del total de viviendas, siendo menor su volumen cuanto mayor es el índice de construcción total.

## Condiciones de acceso al parque de viviendas

Una vez analizados el tamaño, capacidad y renovación del parque de viviendas, se estudiarán las condiciones de acceso al mismo, que deberían garantizar el derecho a la vivienda. Partiendo de esta premisa, se analizarán tres aspectos diferentes: el uso real del parque de viviendas (viviendas principales, secundarias y vacías), el régimen de tenencia de las viviendas principales (propiedad, alquiler libre, alquiler social y otras formas de acceso) y la vivienda social, donde se ahondará en las fórmulas existentes en los distintos países de análisis para gestionar y poner en marcha un *stock* cuyo objetivo es garantizar el derecho a la vivienda a aquellas personas que no poseen los medios necesarios.

Estos tres aspectos arrojarán luz sobre la forma de afrontar el problema de la vivienda en cada uno de los países analizados.

## Uso del parque. Viviendas vacías, secundarias y principales. Conceptos y evolución

El análisis realizado en el epígrafe, que planteaba la diferencia entre el tamaño del hogar y la capacidad del parque de viviendas, daba ya a entender que en algunos de los países analizados —España, Finlandia, Francia e Irlanda— una parte importante del parque no estaba destinado a vivienda principal.

La infrautilización del parque de viviendas en España es probablemente una de las principales características que definen la estructura del *stock* respecto a otros países, y supone uno de los mayores problemas a la hora de hablar de una gestión razonable del parque. Según los últimos datos disponibles, sólo se utilizaba como vivienda principal el 68,5% del parque, siendo 31,5% restante viviendas vacías o segundas residencias.

Probablemente el peso del turismo en el caso español hace que el porcentaje de estas viviendas sea muy superior al del resto de países analizados. No se han encontrado datos relativos a segunda residencia de todos los países, pero en cualquier caso, con objeto de contextualizar el caso español, compararemos la situación de España y Francia, ambos con una importante diferencia entre el *stock* real y el estrictamente necesario (ver figura ?? y figura ??).

Es importante señalar que, mientras que en España los últimos datos disponibles son los relativos al Censo de Población y Viviendas de 2001, en el caso de Francia existen datos anuales desde 1984. En 2006, el 84% del parque era utilizado como vivienda principal en Francia frente al 68,5% español, quedando un 10% como vivienda secundaria y un 6% vacías. A lo largo de todo el periodo analizado, el peso de las

Evolución del uso del parque de viviendas

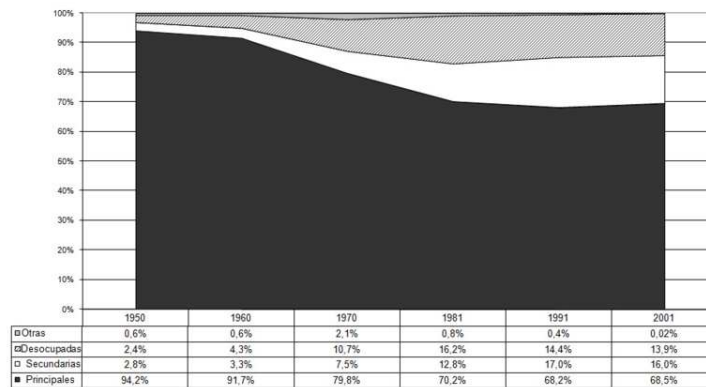


FIGURA 13: Evolución del uso del parque de viviendas en España (1950-2001)  
Elaboración propia a partir de censos de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Evolución del uso del parque de viviendas. Francia. 1984-2006

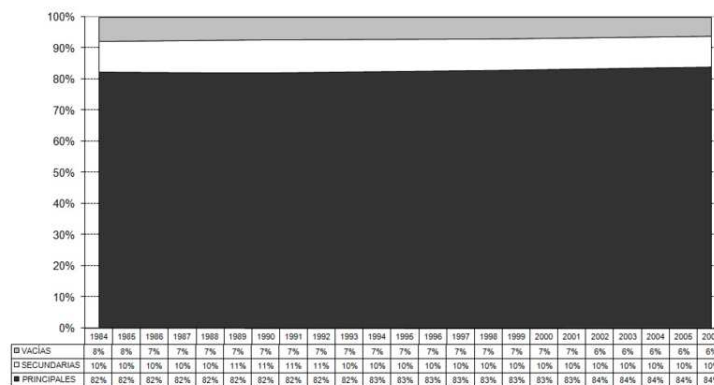


FIGURA 14: Evolución del uso del parque de viviendas en Francia (1984-2006)  
Elaboración propia a partir de datos de *Économie et statistiques* del *Ministère de L'Écologie, de L'énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire*.

viviendas vacías ha descendido en 2 puntos a favor de las viviendas principales. Con la aprobación de la *Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions* [*Ley n° de 29 de julio de 1998 relativa a la lucha contra la exclusión*]<sup>13</sup> en 1998, el Gobierno francés establece un impuesto sobre las viviendas vacías que puede haber influido en la disminución de *stock* sin uso. Esta tasa es obligatoria sólo en aquellas zonas en las que exista demanda real de vivienda y siempre que las viviendas permanezcan vacantes por voluntad del propietario. En cualquier caso, esta práctica se explicará más extensamente en el epígrafe .

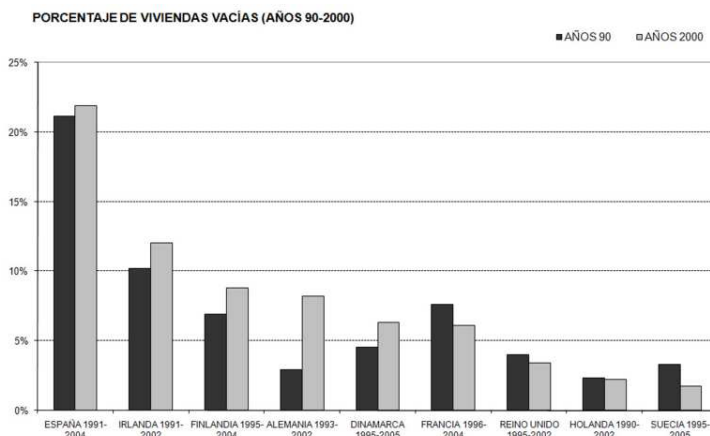


FIGURA 15: Evolución del Porcentaje de viviendas vacías años 90-2000.

Elaboración propia a partir de datos de FEDERCASA2006 (y) *Statistiques du logement dans l'Union Européenne* (HAFFNER, 2000).

España vuelve a ser el país con más viviendas vacías y desocupadas de toda Europa. Como se puede ver en la figura , más del 20% de las viviendas existentes en nuestro país están vacías. Este porcentaje es muy superior al del resto de los países analizados. Sólo Irlanda tiene más del 10% del parque vacante, mientras que los índices de Finlandia, Alemania, Dinamarca y Francia se encuentran entre el 5% y el 10% , y el de resto de países por debajo del 5%. Otro dato significativo es el alto valor de este índice en la última década en algunos de los países analizados. Tanto Reino Unido como Suecia pusieron en marcha a finales de los años 90 políticas cuyo objetivo era el descenso del parque de viviendas vacías (ver epígrafe ).

<sup>13</sup> Art. 232 (Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions)

- I. Il est institué, à compter du 1er janvier 1999, une taxe annuelle sur les logements vacants dans les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de deux cent mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées, qui se concrétise par le nombre élevé de demandeurs de logement par rapport au parc locatif et la proportion anormalement élevée de logements vacants par rapport au parc immobilier existant. Un décret fixe la liste des communes où la taxe est instituée.
- II. La taxe est due pour chaque logement vacant depuis au moins deux années consécutives, au 1er janvier de l'année d'imposition, à l'exception des logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources.
- III. - La taxe est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote qui dispose du logement depuis le début de la période de vacance mentionnée au II.
- IV. - L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement mentionnée à l'article 1409. Son taux est fixé à 10% la première année d'imposition, 12,5% la deuxième année et 15% à compter de la troisième année.
- V. - Pour l'application de la taxe, n'est pas considéré comme vacant un logement dont la durée d'occupation est supérieure à trente jours consécutifs au cours de chacune des deux années de la période de référence définie au II.
- VI. - La taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable.
- VII. - Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.
- VIII. - Le produit net de la taxe est versé à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

## Régimen de tenencia y estructura del parque de viviendas ocupadas por sus propietarios

La apuesta por la propiedad como régimen de tenencia mayoritario en la política de vivienda es una tendencia presente desde los años 80. Algunos de los países analizados valoran el coste en vivienda social como excesivo y en muchos casos, sin sentido, ya que gran parte de la población tiene recursos para acceder a la vivienda (LOUVOT-RUNAVOT, 2001). Como consecuencia de ello, en 6 de los 9 países analizados, el régimen de tenencia de más de la mitad del parque de viviendas es en propiedad en la actualidad. Tan sólo en Dinamarca, Alemania y Suecia con más de la mitad del parque con otros regímenes de tenencia. España encabeza esta tendencia con un 82 % de las viviendas en propiedad, seguido muy de cerca por Irlanda (79 %), Reino Unido (69 %) y Finlandia (63 %).

El alquiler libre representa entre el 15 % y el 30 % del parque en Finlandia, Dinamarca, Francia y Suecia, y en Alemania representa aproximadamente la mitad del parque. En Holanda, España, Reino Unido e Irlanda este parque en alquiler ronda el 10 % del stock de vivienda principal.

En cuanto al alquiler social, destaca Holanda, donde el régimen de tenencia de aproximadamente un tercio del parque es alquiler social. En la mayoría de los casos este régimen representa aproximadamente el 20 % del parque, con excepción de Irlanda y Alemania, que no llegan al 10 % y España, donde este parque es prácticamente inexistente.

Por último, es importante citar los casos de Dinamarca y Suecia en los que existe una forma alternativa de acceso a la vivienda, las cooperativas, con cierto peso en el parque total, el 13 % y el 17 % respectivamente (ver epígrafe ).

Observando la evolución en los últimos 25 años (ver de la figura a la figura ), se puede observar el cambio en las tendencias de la política de vivienda en los distintos países, apostando por una u otra forma de acceso a la vivienda. En 1980 los países que detentaban mayor proporción de propietarios ocupantes eran España, Irlanda y Finlandia. Tanto Irlanda como España mantienen la propiedad como principal forma de acceso en todo el periodo analizado. Aunque en los años 50 el parque de viviendas ocupadas por sus propietarios en España no llegaba al 50 %, la política de vivienda franquista apostó por la propiedad frente a otros regímenes de tenencia, consolidándose durante los años 70 ésta como única forma de acceso. Esta situación no ha sido corregida desde entonces, y además, en España el alquiler social es prácticamente inexistente, por lo que el incremento de propietarios va siempre en detrimento del alquiler libre.

A partir de estos gráficos se podría clasificar la evolución en el acceso a la vivienda de los distintos países en cuatro grupos diferentes.

- *Dinamarca, Suecia y Finlandia.* El peso de la propiedad es menor en 2004 que en 1980. Finlandia se caracteriza por la fluctuación de estos valores a lo largo del tiempo, lo que implica un cambio de política. Los propietarios ocupantes alcanzan un máximo en 1990, pero vuelven a descender en 2004. Algo parecido ocurre con el alquiler social, alcanzando un máximo en 1990 y un mínimo de 1995. En Dinamarca, la proporción de viviendas en propiedad y alquiladas en el mercado libre baja considerablemente en favor del alquiler social y las cooperativas; y en Suecia desciende considerablemente la propiedad en favor del alquiler social.
- *Reino Unido e Irlanda.* La propiedad aumenta de forma considerable en claro detrimento del alquiler social. Desde 1980, ambos países se están deshaciendo del parque social a través de la venta de las viviendas propiedad de las autoridades locales a sus inquilinos a un precio moderado (*Right to buy*). El resto del parque social queda actualmente en manos de entidades sin ánimo de lucro. El proceso en Reino Unido, iniciado por MARGARET THATCHER, es mucho más brusco, aumentando la propiedad en 14 puntos entre 1980 y 2004, y disminuyendo el alquiler social en 7 puntos.
- *Francia y Holanda.* La propiedad aumenta, pero el alquiler social se mantiene, lo que supone una transformación de la forma de acceso en el mercado libre. En Francia aumenta la cantidad de propietarios ocupantes entre 1985 y 2004 en 10 puntos, y la vivienda social en 2 puntos. El caso de Holanda es parecido: el régimen en propiedad aumenta en 14 puntos, y hay un descenso significativo en el alquiler libre.
- *Alemania.* La propiedad aumenta ligeramente y desciende de forma importante el alquiler social en favor del alquiler libre.

## Vivienda social

Como hemos visto en el epígrafe , el país con mayor parque de viviendas sociales en alquiler es Holanda: un tercio del total de viviendas. En Suecia, Reino Unido, Dinamarca, Francia y Finlandia este parque

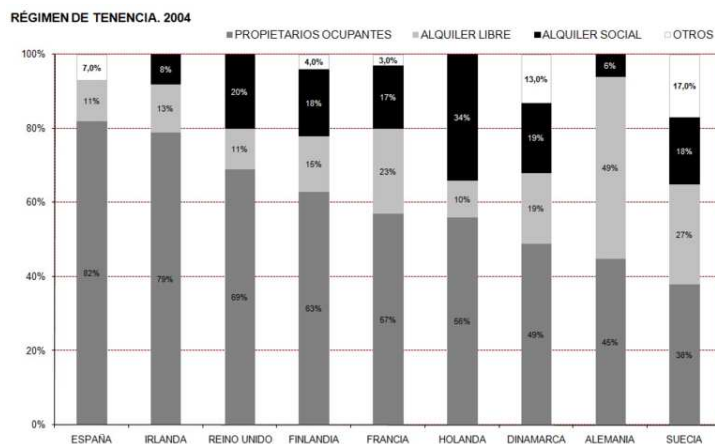


FIGURA 16: Régimen de tenencia del parque de viviendas principal (2004)  
Elaboración propia a partir de datos de FEDERCASA (2006).

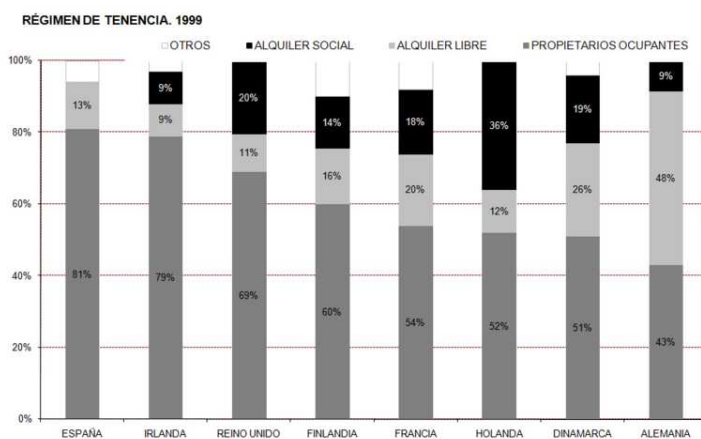


FIGURA 17: Régimen de tenencia del parque de viviendas principal 1999.  
Elaboración propia a partir de datos de FEDERCASA (2006) y *Statistiques du logement dans l'Union Européenne* (HAFFNER, 2000).

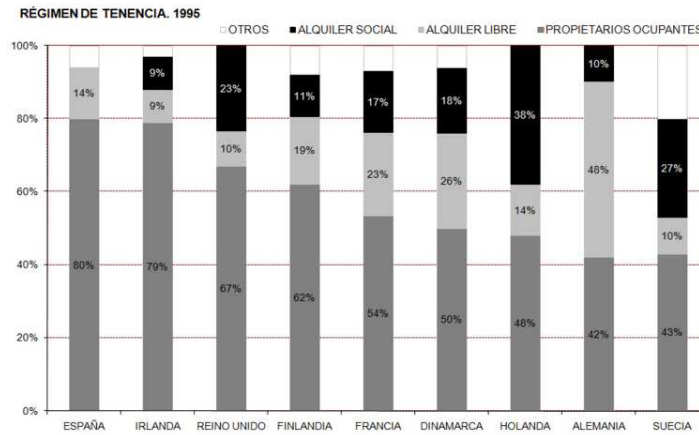


FIGURA 18: Régimen de tenencia del parque de viviendas principal 1995  
 Elaboración propia a partir de datos de FEDERCASA (2006) y *Statistiques du logement dans l'Union Européenne* (HAFFNER, 2000).

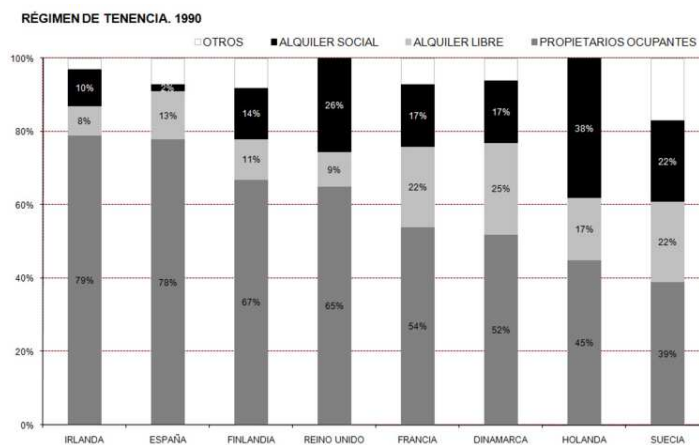
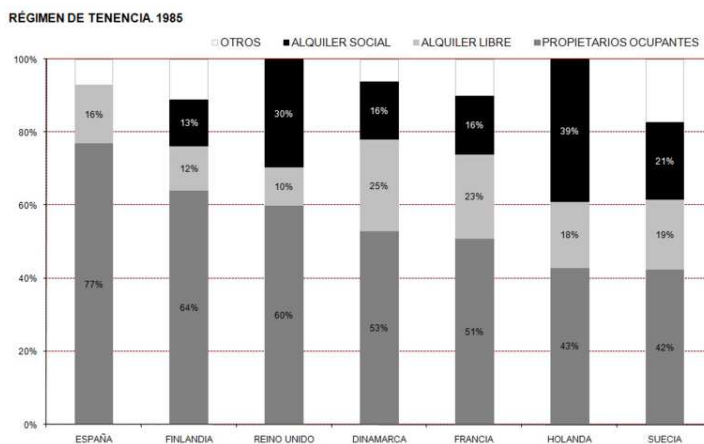
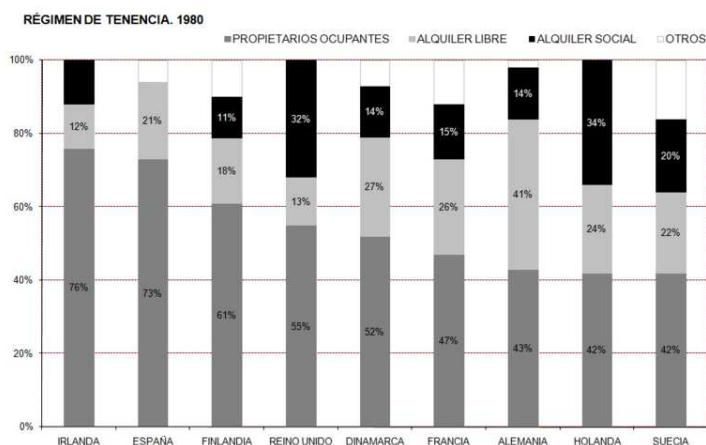


FIGURA 19: Régimen de tenencia del parque de viviendas principal 1990.  
 Elaboración propia a partir de datos de FEDERCASA (2006) y *Statistiques du logement dans l'Union Européenne* (HAFFNER, 2000).



**FIGURA 20: Régimen de tenencia del parque de viviendas principal 1985.**  
Elaboración propia a partir de datos de FEDERCASA (2006) y *Statistiques du logement dans l'Union Européenne* (HAFFNER, 2000).



**FIGURA 21: Régimen de tenencia del parque de viviendas principal 1980.**  
Elaboración propia a partir de datos de FEDERCASA (2006) y *Statistiques du logement dans l'Union Européenne* (HAFFNER, 2000).

representa alrededor del 20%. Por debajo de este grupo quedan Irlanda, con una representación del 9%, Alemania con un 6% y España con un 1%. En España no existe un parque social propiamente dicho tal como se entiende en el norte de Europa: es decir, un parque que se ha ido construyendo poco a poco y que pertenece a entidades encargadas de gestionarlo y sacarlo al mercado mayoritariamente en alquiler con precios controlados. Las promociones que podrían ser consideradas como parque social en España —viviendas protegidas o viviendas concertadas— salen al mercado directamente para su venta con un precio vigilado por el gobierno por debajo de los precios del mercado. Hasta la aprobación del *Plan Estatal de Vivienda 2005-2008*, todas las viviendas protegidas dejaban de pertenecer al parque social desde el momento de su venta<sup>14</sup>. El presupuesto público invertido en vivienda social no estaba destinado a la creación de un parque permanente, como en el resto de Europa, donde su objetivo es dar una respuesta rápida a las familias y habitantes con problemas de acceso. Determinados países, como Irlanda y el Reino Unido, han puesto en venta este tipo de viviendas por el peso económico que supone mantenerlas y gestionarlas.

Analizando el tamaño del parque en relación a la población, los datos varían sensiblemente, aunque Irlanda, Alemania y España siguen siendo los países con un menor parque de vivienda social (29, 27 y 3 viviendas por cada 1.000 habitantes respectivamente). Dinamarca y Suecia destacan con 102 y 95 viviendas por cada 1.000 habitantes respectivamente, seguidas por el Reino Unido, Finlandia y Francia con 85, 74 y 71 viviendas por cada 1.000 habitantes y Holanda con 47.

Aunque tradicionalmente el parque social era entendido como parque en alquiler, en la actualidad se han diversificado las formas de acceso, teniendo que destacar el papel de las cooperativas en algunos países o el régimen mixto, que consiste en comprar una parte de la vivienda a la sociedad gestora, y pagar un alquiler reducido durante la estancia. En muchos casos se da la opción de comprar la vivienda completa al cabo de cierto tiempo. El cuadro, elaborado a partir de datos de European Federation of Social, Cooperative and Public Housing (CECODHAS), refleja las formas de acceso al parque social que existen en cada uno de los países analizados. Hay que destacar que España cuenta con vivienda social en todos los regímenes de tenencia.

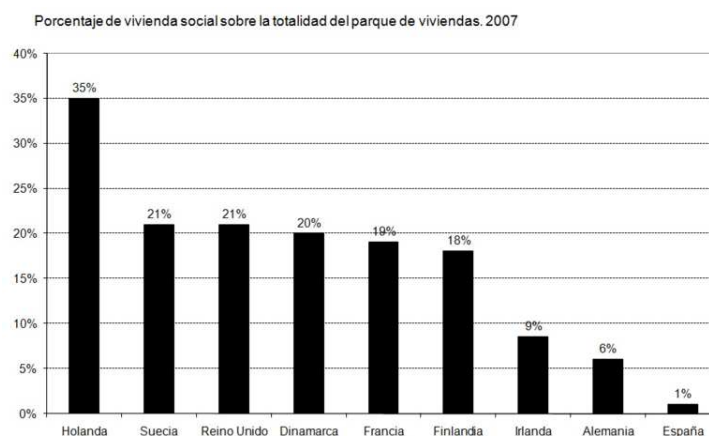


FIGURA 22: **Porcentaje de vivienda social en alquiler respecto a la totalidad del parque 2007**  
Elaboración propia a partir de datos de CECODHAS (2007).

En el cuadro se pueden consultar para cada uno de los países analizados, el papel social que juegan los organismos que se encargan de la materia de vivienda social, así como los criterios de adjudicación de la misma. A pesar de la variedad de formas de gestión, los objetivos del parque de vivienda social en toda Europa son similares, y cabe destacar dos de ellos:

<sup>14</sup>El artículo 5 del *Plan Estatal de Vivienda 2005-2008* prorrogaba el régimen de protección de las viviendas que se hubiesen acogido a 'las medidas de financiación' establecidas en dicho Real Decreto a la vida útil de la vivienda, *sin posibilidad de descalificación voluntaria*. La vida útil de la vivienda se consideraba «un período de 30 años, contado desde su calificación definitiva, aunque las Comunidades Autónomas podrán establecer un plazo superior». Las viviendas protegidas de precio concertado se regularán conforme a lo que determine la normativa autonómica que les sea de aplicación. El Plan extendía la limitación en el precio de venta también a las viviendas usadas: «La ayuda para la adquisición protegida de las viviendas usadas, y de las definidas en el artículo 27.2.c y 27.2.d del presente Real Decreto, implicará que los precios de venta en las siguientes transmisiones de aquéllas estarán limitados a los precios máximos determinados conforme a lo establecido en este Real Decreto durante el período que establezcan las Comunidades Autónomas, que no podrá ser inferior a 15 años desde la fecha de adquisición.»

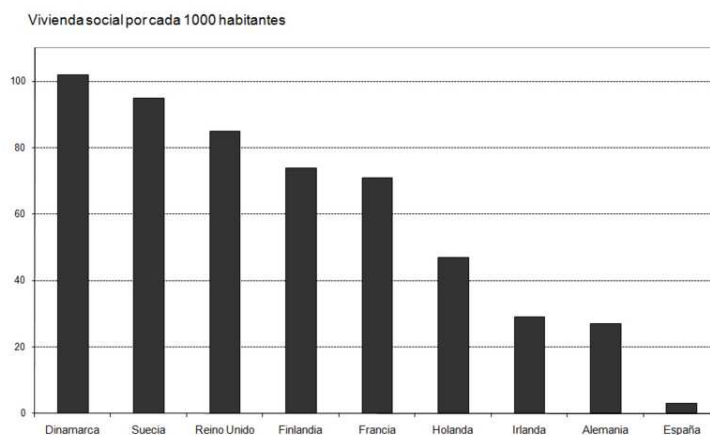


FIGURA 23: Vivienda social en alquiler por cada 1.000 habitantes, 2007

Elaboración propia a partir de datos de CECODHAS (2007).

CUADRO 5: Régimen de tenencia previsto dentro del parque público de vivienda

Fuente: CECODHAS (2007).

País	Alquiler	Propiedad	Cooperativa	Mixto(propiedad compartida)
Dinamarca	X		X	
Finlandia	X			X
Francia	X	X		X
Alemania	X	X	X	
Irlanda	X	X		X
Holanda	X	*		X
España	X	X	X	X
Suecia	X		X	
Reino Unido	X	**		X

\* Venta a los inquilinos *in situ*.

\*\* *Right to buy* [Derecho a compra].

- Satisfacer la necesidad de los hogares en materia de acceso a una vivienda digna y seguridad en la ocupación de ésta, en el sentido de la facilidad de permanencia en ella. Este primer objetivo, constante desde la aparición del concepto de vivienda social, se completa a veces con medidas que procuran la integración social de los hogares a través de políticas de empleo, educación.
- Potenciar relación entre el organismo de gestión del parque y los inquilinos, destacando en algunos casos la intención de implicar a las familias en la gestión y funcionamiento del parque que habitan. Es el caso de las asambleas de asociaciones de vivienda en Reino Unido o Dinamarca, y de las asociaciones de inquilinos en Suecia, que tienen capacidad para negociar los alquileres.

**CUADRO 6: Papeles específicos de los organismos encargados de la vivienda social y criterios de adjudicación de ayudas.**

Fuente: CECODHAS (2007).

País	Papel	Criterios de adjudicación
Dinamarca	Proporcionar vivienda a todos los habitantes con necesidad.	Lista de espera con criterios de prioridad y sistemas de cuotas para atribución directa por parte de los municipios (25 %).
Finlandia	Proporcionar vivienda a todos los habitantes con necesidad.	Listas de espera con criterios de prioridad.
Francia	Alojar a los hogares que se encuentran bajo un cierto límite de renta y mejora de la cohesión social.	Listas de espera basadas en nivel de renta.
Alemania	Alojar a las personas excluidas del mercado de la vivienda. Proporcionar a las personas con medios y rentas débiles acceso a la propiedad.	Criterio de prioridad y límite de renta más atribuciones directas de los municipios.
Irlanda	Alojar a las personas con bajo nivel de renta y a los grupos desfavorecidos.	Listas de espera con criterios de prioridad.
Holanda	Alojar a las personas con bajo nivel de renta y a los grupos intermedios.	Lista de espera con criterios de prioridad y sistema de cuotas para atribución por parte de los municipios.
España	Alojar a las familias con bajo nivel de renta y a las personas con necesidades específicas.	Listas de espera y límite de renta.
Suecia	Proporcionar un alojamiento digno y accesible para todos. Política social en materia de vivienda.	Listas de espera y sistema de cuota de atribución de la municipios.
Reino Unido	Alojar a las personas con necesidades.	Listas de espera con criterios de prioridad.

A continuación se incluye un análisis interesante con la clasificación de los países en función de los objetivos de la política de vivienda social, lo que en principio provoca diferencias claras en la estructura del parque de viviendas (CECODHAS, 2007):

- *Modelo universal.* Pretende abastecer a la población en general de viviendas dignas y a un precio razonable. La vivienda es considerada como una responsabilidad pública, y la vivienda social tiene un papel regulador del mercado; por ejemplo, a través de la regulación del precio de los alquileres. Es el caso de Suecia, Dinamarca y Holanda. En general, el parque en alquiler suele ser de mayor tamaño. La vivienda social se adjudica en función de listas de espera, con o sin criterios de prioridad, y las autoridades reservan viviendas libres para hogares con necesidades urgentes. Además, se persigue la cohesión social, evitando la creación de guetos y la segregación espacial.
- *Modelo específico.* Asume que los objetivos de la política de vivienda se consiguen en gran medida a través del mercado, mediante el ajuste de la oferta a la demanda de vivienda. La vivienda social queda por tanto reservada a los hogares que no pueden acceder al mercado libre. Se pueden distinguir

dos subcategorías: aquellos sistemas que entienden que la vivienda social debe ir destinada a los hogares con menos recursos (*modelo específico generalizado*), y los que destinan la oferta de vivienda a los grupos más vulnerables, como parados, minusválidos, tercera edad, familias monoparentales, etc. (*modelo específico residual*). Los países con políticas que responden a ambos subtipos, tienen un parque en propiedad bastante más grande que los países que siguen el modelo universal. En el caso de los países con modelo generalizado, el parque en alquiler privado es pequeño, mientras que en los pertenecientes al modelo residual el parque en alquiler privado es importante, sobre todo en comparación con el alquiler social.

CUADRO 7: Modelo de oferta de vivienda social

Fuente: CECODHAS (2007).

% del parque de vivienda social en alquiler	Criterios de adjudicación de las viviendas sociales		
	Modelo universal	Modelo específico generalizado	Modelo específico residual
≥20 %	Holanda, Dinamarca y Suecia		Reino Unido
19 %-11 %		Francia y Finlandia	Francia
10 %-5 %		Alemania	Irlanda y Alemania
≤4 %			España

## Conclusiones

El escaso uso del parque construido tal vez sea uno de los problemas más importantes que afectan a la vivienda en España. En momentos en los que el problema de acceso a la vivienda es uno de los más graves, es significativo que del total del parque de viviendas existente en España sólo el 68,5 % sea usado como vivienda principal. Esto significa que un tercio del total del parque no se usa (13,9 % de viviendas vacías) o se usa sólo temporalmente (16 % de viviendas secundarias). Estas cifras son significativamente negativas en comparación con el resto de países analizados, en los que se han emprendido medidas orientadas a la solución de éste problema antes de haber llegado a una situación tan deteriorada como en España. Si el objetivo de la política de vivienda hubiera sido únicamente garantizar el acceso a la población, no tendría sentido haber gastado el presupuesto público en un parque que no cumple su función. Sin embargo, en España, parte del objetivo en la política de vivienda ha sido el crecimiento económico del país, y este sí se ha cumplido.

La única forma de acceso a la vivienda es la propiedad, quedando el alquiler como opción residual para aquellos que no tienen solvencia económica para comprar. El 82 % del parque de viviendas principales está ocupado por sus propietarios, y sólo existe un 11 % en alquiler (INE, 2001). A pesar de que la tendencia en algunos de los países es el fomento de esta forma de acceso, la tradición en materia de vivienda ha permitido la diversificación de formas en el acceso, lo que supone una mayor garantía respecto al caso español, en el que se ha llegado a penalizar el alquiler libre<sup>15</sup>.

Incluso el parque de vivienda social es un parque en propiedad, siendo el alquiler social completamente residual (2 % del parque total) según las estadísticas del antiguo Ministerio de Vivienda. Durante la década de los 70 y los 80 la mitad de las viviendas que se construían en España eran viviendas con algún tipo de protección. Sin embargo, a partir de 1988, la balanza se inclina hacia la vivienda libre hasta alcanzar los máximos históricos actuales: entre el año 2000 y el año 2007 la construcción de viviendas de protección ronda el 10 % de las viviendas construidas, aunque se aprecia una recuperación en número: 39.000 viviendas terminadas en 2002 frente a las 60.500 de 2006, según estas mismas estadísticas.

<sup>15</sup>Por ejemplo la retirada de la desgravación del IRPF si la tenencia de la vivienda era en alquiler en 1998, que llevaba en vigor desde que se eliminó la descongelación de los alquileres. Actualmente la desgravación está en vigor con límites de edad y renta, lo que supone una discriminación respecto a los propietarios, donde no existe límite ni de edad ni de renta.

## Esfuerzo económico y el gasto público

### Evolución del precio de la vivienda

Según los datos de *Eurostat*, España está entre los tres países donde más ha crecido el precio de la vivienda nueva entre 1997 y 2008, junto con Irlanda y Finlandia. Entre 1997 y 2006, el precio de la vivienda en España sube alrededor de 50 puntos, muy por encima del resto de países, entre los que destacan Holanda, donde sólo aumenta en 14,97 puntos, y Alemania, donde el precio baja en 26,04 puntos en el mismo año. Con excepción de Suecia, los países en los que menos aumenta el precio de la vivienda coinciden con aquellos en los que existe un menor porcentaje de viviendas principales ocupadas por sus propietarios (Alemania, Holanda, Francia y Dinamarca). España e Irlanda, dos de los países donde más aumenta el precio de la vivienda, tienen en común dos características: el mayor crecimiento del parque en el mismo periodo (88 y 97 viviendas más por cada 1000 habitantes) y el mayor porcentaje de propietarios en todo el grupo analizado (82% y 79%, respectivamente). En la figura podemos distinguir dos tipos de países, aquellos en los que la curva de crecimiento es ascendente hasta 2006 (España, Finlandia, Irlanda) y el resto, donde se aprecia una caída de los precios entre 2003 y 2005, que luego vuelve a remontar.

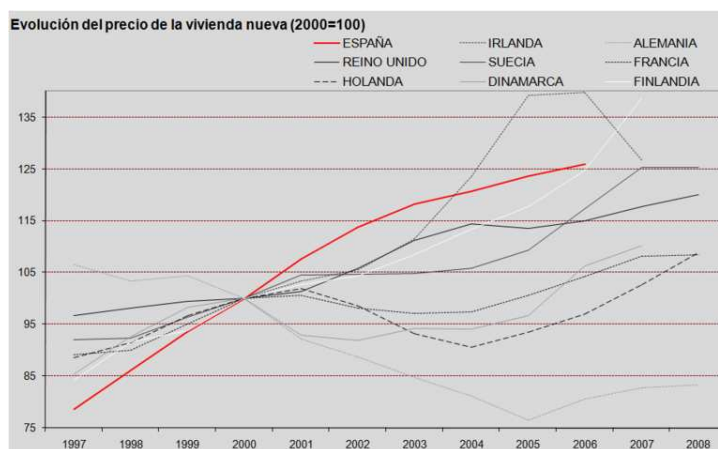


FIGURA 24: Evolución del precio de la vivienda nueva 1997-2008 (2000=100)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de *Eurostat*.

A pesar del incremento en el precio de la vivienda, España es uno de los países donde menos ha crecido el índice del precio de la construcción residencial<sup>16</sup>. Esto significa que el incremento en el precio no tiene relación con la subida de precios de los materiales ni de la mano de obra. En el mismo periodo aproximadamente (1995-2006), el índice del coste de la construcción residencial aumenta espectacularmente en Irlanda y Reino Unido (103,33 y 98,4 puntos respectivamente), mientras que el incremento de la mayoría de los países está entre los 25 y 45 puntos, salvo Alemania, donde sólo sube 8,2 puntos. Es importante destacar que a partir de 2004, la curva es más pronunciada como consecuencia del incremento en el precio del barril de petróleo, que influye de manera más significativa en las islas (Irlanda y Reino Unido).

Teniendo en cuenta que los mayores gastos en la producción inmobiliaria residencial en España son la mano de obra, el precio de los materiales, el valor del suelo y el beneficio del promotor, podemos deducir que el crecimiento del precio de la vivienda es consecuencia del aumento del precio del suelo y/o del beneficio del promotor, estando ambas condiciones vinculadas a la especulación inmobiliaria. La escasez de suelo, argumento ampliamente utilizado para justificar la subida de su valor, no es ni ha sido un problema en los últimos 10 años. La *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones*<sup>17</sup> determina que sólo es suelo *no urbanizable* el suelo que tenga características especiales para su conservación, haciendo legalmente viable e impulsando políticamente el desarrollo urbano en todo el suelo que no cumpla estas características. Esto ha provocado la creación de un volumen de suelo cada año que permite triplicar el número de viviendas construidas (NAREDO, 2003 y GARCÍA MONTALVO, 1999). El precio del suelo se establece en función de lo que en él vaya a desarrollarse (NAREDO, 2003). Por tanto,

<sup>16</sup>Definición de *Eurostat*: «The objective of the construction cost index is to show the development of costs incurred by the contractor to carry out the construction process. The component costs index (material costs and labour costs) shows the price developments of production factors used in the construction industry. Output price indices for construction can be used as an approximation for the construction cost variables.»

<sup>17</sup>No es derogada hasta 2007, cuando comienza la crisis inmobiliaria en España.

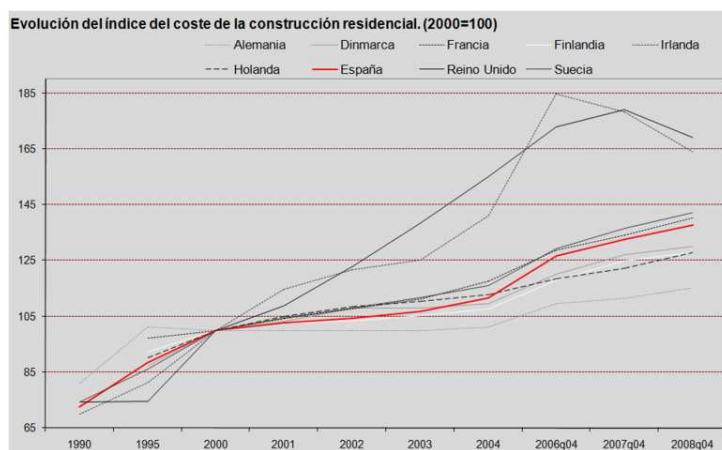


FIGURA 25: Evolución del coste de la construcción residencial 1990-2008 (2000=100)

Fuente: Fuente: elaboración propia a partir de datos de *Eurostat*.

el incremento del precio de la vivienda en España no parece responder a ninguna premisa que no esté vinculada a la especulación, impidiendo el acceso a la vivienda en contra de los dispuesto en el artículo 47 de la *Constitución Española*.

### Esfuerzo de los hogares

España e Irlanda, los países con mayor crecimiento del parque de viviendas y de su precio, y con mayor peso de los propietarios, son además los países en los que más ha crecido el gasto de los hogares entre 1997 y 2007, según los datos de *Eurostat*. En 2003, más del 30 % del gasto de los hogares españoles estaba destinado a la vivienda, siendo el índice más alto de todos los países analizados (*National Agency for Enterprise and Housing*2003). Ninguno llega al 30 % y sólo tres superan el 25 %: Dinamarca, Finlandia y Suecia. En el extremo opuesto, el Reino Unido destaca por un descenso en el peso de la vivienda en el gasto de los hogares respecto a 1995. España ha sufrido además un incremento espectacular de la proporción del gasto que se dedica a vivienda entre 2000 y 2003, pasando de menos del 15 % a más del 30 %.

Por otro lado, y a pesar de la antigüedad de los datos, cabe destacar que en el año 2000, una vez iniciado el *boom* inmobiliario, más del 50 % de los hogares españoles contaba con cargas financieras derivadas de los costes de vivienda, y en más del 25 % de los hogares, estas cargas eran de riesgo. Estos datos del año 2000 estaban a más de 10 puntos del siguiente país (Irlanda). Holanda, Reino Unido y Dinamarca tenían aproximadamente el 10 % de los hogares en esta situación. (ver de la figura a la figura ??)

### Gasto público y ayudas a la vivienda

Según los datos de Eurostat, en 2004 España concedía ayudas a más del 10 % de los hogares españoles. Este dato está por encima de los de Alemania, Suecia e Irlanda, todos ellos por debajo del 10 %, y por debajo de los de Francia y Dinamarca, donde más del 20 % de los hogares percibían ayudas. (ver figura )

Sin embargo, el gasto público en vivienda varía mucho de un país a otro. En Francia, que es el país con más hogares asistidos, se gasta 77,1 euros por hogar, frente al 0,1 de Dinamarca. En 2006, el país con mayor gasto es Holanda (106,7 euros por habitante), seguido de Irlanda (102,9 euros por habitante). De España sólo se han encontrado datos entre 1997 y 1999, que demuestran un presupuesto muy por debajo de los otros países. (ver figura )

### Conclusiones

El precio de la vivienda junto con el estrangulamiento del alquiler y la falta de alternativas en el régimen de tenencia dejan fuera del acceso a muchos sectores de la población. El esfuerzo económico que realizan los hogares españoles en vivienda es mucho mayor que en muchos de los países europeos. En España, el 31,4 % de los gastos totales del hogar va destinado a la vivienda, mientras que en países como Reino Unido, Irlanda, Francia o Alemania este porcentaje no supera el 25 % (CECODHAS, 2007).

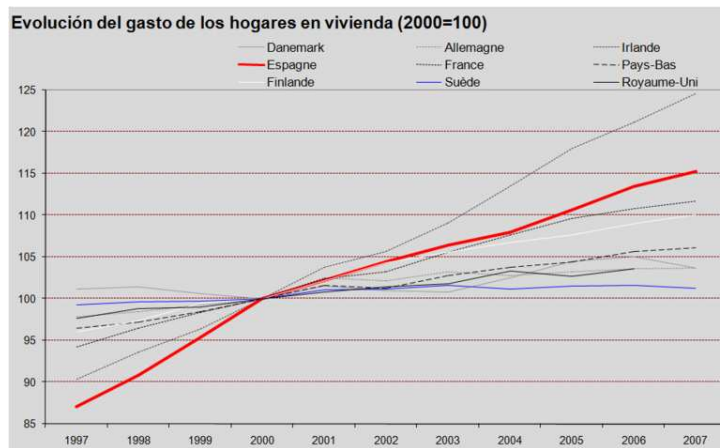


FIGURA 26: Evolución del gasto de los hogares en vivienda (1997-2007) (año 2000 = 100)  
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

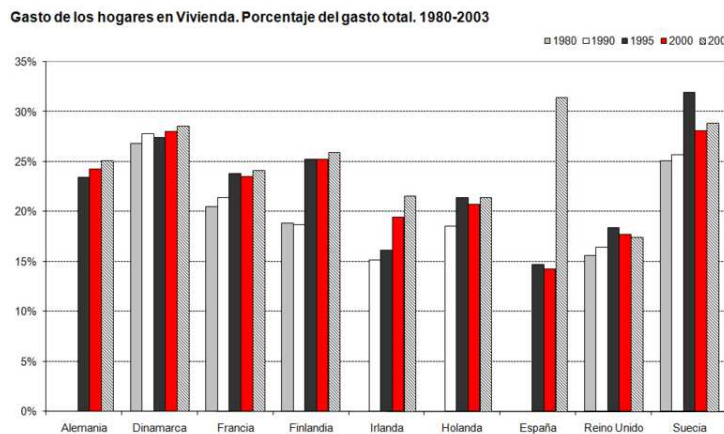


FIGURA 27: Evolución del gasto de los hogares en vivienda en porcentaje (1980-2003)  
Fuente: elaboración propia a partir de datos de National Agency for Enterprise and Housing (2003)

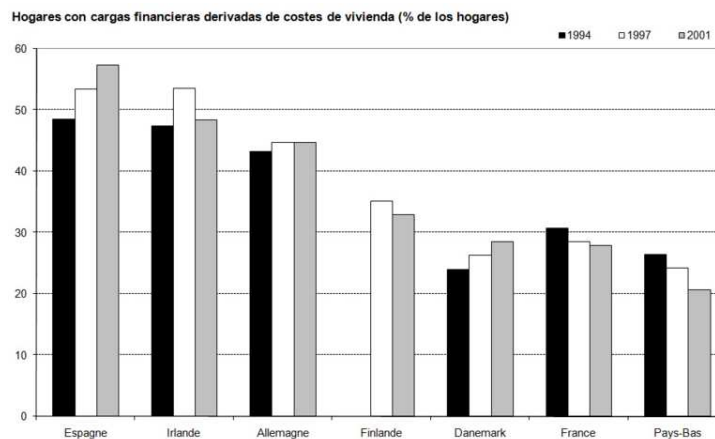


FIGURA 28: Evolución de los hogares con cargas financieras derivadas de los costes de la vivienda (1994, 1997 y 2000)  
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

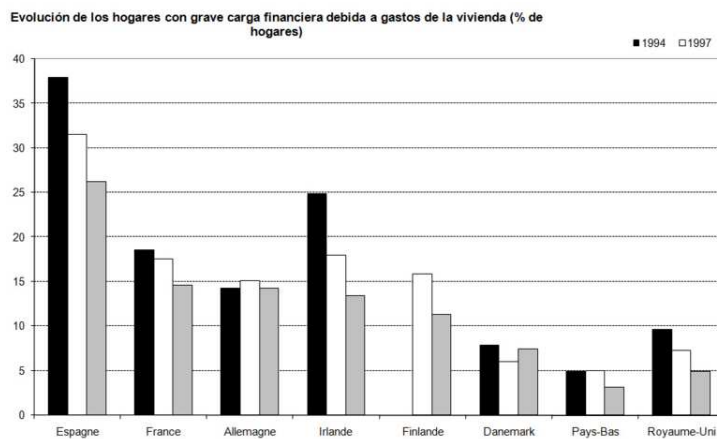


FIGURA 29: Evolución de los hogares con graves cargas financieras derivadas de gastos de la vivienda (1994, 1997, 2001)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

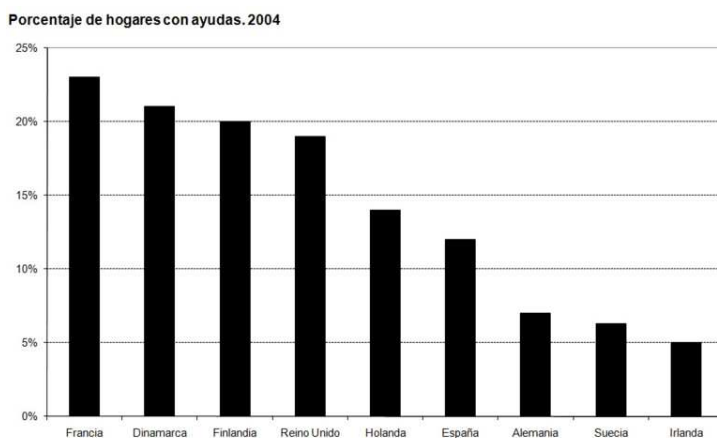


FIGURA 30: Porcentaje de hogares que disfrutan de ayudas públicas (2004)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

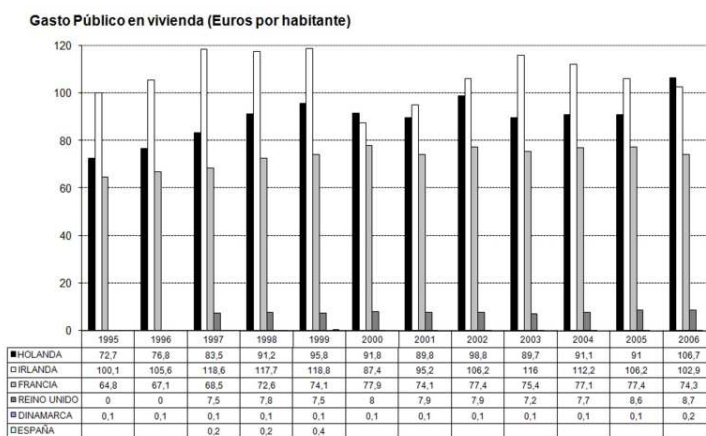


FIGURA 31: Gasto Público en vivienda. 1995-2006 (euros por habitante)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

España, junto con Irlanda, es uno de los tres países donde más ha crecido el parque de viviendas, donde más ha subido el precio del mismo, y donde menor es el parque de alquiler. También es el país donde más ha crecido y donde mayor es el gasto de los hogares en vivienda. Sin embargo, poco más del 10 % de los hogares percibe ayudas a la vivienda y el gasto público por hogar está entre los más bajos.

## Ejemplos en otros países europeos

En este capítulo se aglutinan algunas de las medidas puestas en marcha por los distintos países analizados con objeto de paliar algunos problemas detectados en la gestión y uso del parque. De entre todas las medidas y políticas existentes se han seleccionado aquellas que mejor inciden sobre los problemas del *stock* español y se han organizado en tres epígrafes; cada uno de los cuales recopila las medidas que se corresponden con una de las grandes deficiencias del parque de vivienda en España: medidas contra la infrautilización del parque, medidas para el fomento de la diversificación de las formas de acceso y medidas contra la segregación espacial.

### Medidas contra la infrautilización del parque de viviendas

Según el *Censo de población y viviendas de 2001*, el 14 % del parque español está vacío. Este dato, pone de manifiesto uno de los problemas más graves del parque español. Mucho más si tenemos en cuenta que el parque de vivienda ha crecido en este último decenio por encima de los niveles de la época del desarrollismo, en la que la falta de viviendas era un problema acuciante. En otros países, como Reino Unido, Francia o Suecia, con unos índices mucho menores de viviendas vacías, se han puesto en marcha mecanismos para sacar de nuevo al mercado estas viviendas. En el trasfondo de las políticas puestas en marcha por estos tres países están las mismas premisas: no tiene sentido que el Estado invierta en vivienda cuando parte del parque, ya sea privado o público, está sin uso; y la falta de uso del parque de viviendas es especialmente gravosa en aquellos lugares en los que existen problemas de acceso y/o de calidad del parque de viviendas habitado. En el caso de Francia, el índice de viviendas sin uso ronda el 6 %, la mitad que la media española, y en Suecia y Reino Unido este dato se reduce al 3 %.

En los tres casos, el proceso se inicia con un estudio exhaustivo del parque de viviendas vacante, poniendo especial atención en su ubicación, en las causas que podrían justificar su falta de uso, y en las consecuencias del abandono de esta parte del *stock*, muy diferentes en cada uno de los tres casos. Debido a la importancia del problema, este análisis se lleva a cabo periódicamente: cada año en el caso de Francia y el sector privado en Suecia, y cada dos años en el caso del sector social de este último país.

En Francia el problema parece estar situado en las grandes aglomeraciones, en las que existe una importante demanda de vivienda. Según se señalaba en el resumen ejecutivo de la aprobación de la *Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions* [*Ley n° de 29 de julio de 1998 contra la exclusión*], un total de 2,5 millones de personas estaban mal alojadas en 1998 a pesar de existir un total de dos millones de viviendas vacantes, 840.000 de las cuales situadas en grandes aglomeraciones, donde la demanda de viviendas era cada vez mayor.

En Reino Unido el análisis del parque de viviendas vacío pone de manifiesto que los problemas son diferentes dependiendo de la ubicación del mismo. Muchas de las viviendas vacantes se encontraban situadas en el norte del país, en barrios desfavorecidos donde no existe demanda y la población era cada vez más pobre. Esto provoca un efecto paulatino de abandono. Algunos de los informes realizados por el gobierno ponían de manifiesto que de no corregirse la situación, el número de áreas con este problema podría intensificarse. Por lo tanto, controlar el número de viviendas vacías se convertía en una forma de controlar la calidad y la situación del barrio. La *National Strategy for Neighbourhood Renewal* [*Estrategia Nacional de Renovación de Barrios*], a través del *PAT 7: Unpopular Housing* y el *PAT 8: Anti-social Behaviour*, señalaban las dificultades de muchas de las ciudades del norte para controlar el aumento del número de viviendas vacías en estas zonas. Pero las viviendas vacías no son sólo un problema de las zonas en las que existe una baja demanda de viviendas. El 40 % de las mismas se encontraban en el sur de Inglaterra en zonas en las que la demanda de viviendas era mucho mayor.

Se pueden determinar dos situaciones de viviendas vacías en Reino Unido:

- Viviendas vacías transitoriamente, en alquiler, en venta o en periodo de reparación.
- Viviendas problemáticas: 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. Se señala que la media de inversión para devolverlas al mercado está entorno los 7881,4 euros (FIELDER, S. Y SMITH, R.S.G, 1996).

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. Normalmente la distribución de los gastos se negocia con los inquilinos, siendo necesario en algunas ocasiones redistribuir los costes de las viviendas más caras y las más baratas, e incluso, en algunos casos específicos, no tocar las rentas (dependiendo de la situación del inquilino). El *rent-setting system* redistribuye las pérdidas de las compañías de la vivienda en subidas del alquiler en el resto de su parque. Por tanto el aumento del número de viviendas vacantes se estaba traduciendo en un aumento del alquiler, de modo que en los casos de la población de menor renta la situación empezaba a ser paradójica.

En Suecia, en 1999 el 3,7% de las viviendas en el sector en alquiler permanecían vacías, (4,7% en el caso de las viviendas sociales y 1,4% en el caso de las privadas) y estaban ubicadas mayoritariamente fuera de Estocolmo, donde el índice disminuía hasta el 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. Por ello la tasa es mayor en el caso del sector social que en el privado. La movilidad dentro de la vivienda social fue del 22% en 1998, una cifra que se mantiene constante desde 1993, y que 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.

Las medidas adoptadas en Francia para luchar contra la infrautilización del parque de viviendas son mayoritariamente de carácter fiscal y podrían clasificarse en dos grupos: las que pretenden incentivar la salida del parque al mercado a través de ayudas al propietario y las encaminadas a penalizar al propietario de la vivienda vacía.

Dentro del primer grupo podríamos destacar las siguientes medidas:

- Ayudas de la *Agence National d'Amélioration de l'Habitat (ANAH)* [*Agencia Nacional para la Mejora de la Vivienda*] a los propietarios de viviendas en alquiler con el fin de contribuir a la financiación y a la realización de los trabajos de rehabilitación de sus edificios. Cuando se trataba de una vivienda vacante, estas ayudas estaban mayoradas.
- Contrato de rehabilitación, descrito en el artículo L. 252-1 del *Code de la construction et de l'habitation* [*Código de la construcción y la vivienda*], por el cual un organismo encargado de la gestión de la vivienda social pone en el mercado un inmueble vacío a cambio de las obras de rehabilitación del inmueble y de su uso por un tiempo mínimo de 12 años, un organismo encargado de la gestión de la vivienda social pone en el mercado un inmueble vacío. El contrato describe la naturaleza de los trabajos, sus características técnicas y el plazo de su ejecución. Al final del contrato las mejoras efectuadas sobre el inmueble benefician al propietario sin derecho a indemnización. Durante el plazo del contrato las viviendas pueden llegar a estar exoneradas del impuesto sobre bienes inmuebles [*taxe foncière*].
- Ventajas fiscales para los trabajos de rehabilitación de viviendas y su puesta en el mercado de alquiler.

Entre las que penalizan el mantenimiento del parque vacío caben destacar:

- Impuesto sobre las viviendas vacantes. 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 en las que existe un desequilibrio entre la oferta y la demanda y una tasa de viviendas vacantes elevada. El dinero recaudado gracias a este impuesto va a parar a los fondos de la ANAH y será utilizado para la rehabilitación de viviendas. Se considera que una vivienda está vacante voluntariamente cuando no cumple ninguno de los siguientes requisitos: estar ocupada al menos durante treinta días consecutivos al año (que exime las viviendas secundarias), estar en venta o alquiler al precio del mercado y no haber encontrado comprador o inquilino, o tener necesidad de ser demolida o necesitar trabajos de rehabilitación complejos y caros a cargo del propietario. El impuesto es progresivo, aumentando durante tres años consecutivos.
- Posibilidad de penalización de de penalizar las viviendas que lleven vacías más de cinco años en aquellos lugares donde no está en vigor la tasa sobre las viviendas vacantes. En el caso de que la autoridad local así lo determine estas viviendas estarán sujetas al pago de la tasa de habitación, impuesto que pagan las viviendas en Francia al estar ocupadas (art. 47 de la *Loi n° 2006-872*).

- Procedimiento para requisar viviendas vacías, incluido en la *Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions* [Ley n° de 29 de julio de 1998 contra la exclusión]. 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 que estén vacíos desde hace más de 18 meses y que pertenezcan a una sociedad que no haya puesto remedio para devolver estas viviendas al mercado. Los locales pertenecientes a personas físicas y a las SVI familiares están exentas 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. Antes de requisar el inmueble, el Prefecto intentará que sea el titular el que ponga remedio a la situación. Si no lo consigue, tendrá poder para alojar a personas de rentas modestas en estas viviendas. Los trabajos de reforma y la posterior gestión de las viviendas en alquiler recaerán en un agente de vivienda social. 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 gestiona deberá pagar mensualmente al propietario una indemnización que dependerá del alquiler calculado en función de los metros cuadrados de superficie útil, después de deducir 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.

El impuesto local sobre las viviendas vacías entra en vigor en Reino Unido el 1 de abril de 2000. Aquellas viviendas que necesiten trabajos de mejora o rehabilitación por incumplimiento de los estándares mínimos de habitabilidad y calidad están exentas de pagar los impuestos municipales durante el primer año y pasarán a pagar la mitad de su valor durante el segundo año. Así se ponen en marcha los siguientes programas:

- Creación en 1992 de la *Empty Home Agency*. Es una entidad sin ánimo de lucro fundada con el objetivo de ejercer un papel mediador entre los distintos implicados, propietarios de las viviendas vacías, las autoridades locales, las *Housing Associations*, etc. para la búsqueda de soluciones innovadoras que reduzcan 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. A principios del siglo XXI existían unas doscientas autoridades locales en Reino Unido que habían iniciado programas para solucionar este problema.
- Puesta en marcha del *Best Value Performance Indicator* [Indicador de mejor valor de rendimiento] que exige a las autoridades locales publicar la información relativa al número de viviendas privadas vacías.
- Creación en 1999 del *Empty Property Advisory Group* [Grupo asesor de propiedad vacía] con la función de identificar prácticas que acaben con las viviendas vacías e investiguen sobre la posible mejora del impuesto sobre las viviendas vacantes.

En el caso de Suecia, las medidas son diversas e implantadas por las autoridades locales, los organismos competentes en la gestión del parque social.

- 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.

## Diversificación de las formas de acceso a la vivienda

Además de la apuesta por la creación de un parque social en alquiler, como el existente en cualquiera de los países analizados, o la puesta en el mercado de viviendas vacías en régimen de alquiler libre o social, cabe destacar aquí la existencia de otro tipo de régimen de tenencia, a caballo entre la propiedad y el alquiler, que tiene una presencia importante en los países escandinavos (Suecia, Dinamarca y Finlandia): las cooperativas o condominios.

En Suecia son llamadas *bostadssrätt* y se basan en el derecho a ocupar una vivienda de una cooperativa que ostenta la titularidad de uno o más edificios multifamiliares y/o casas unifamiliares. Los miembros

de la cooperativa son los representantes de las unidades familiares correspondientes, cada una de las cuales posee una parte del total que le da derecho a ocupar una determinada vivienda, pagando a la cooperativa una entrada proporcional al tamaño de la misma (aproximadamente el 10% del precio de la construcción) y una cuota mensual. Cada familia puede vender tanto la vivienda como su condición de miembro en el mercado libre, por lo que esta forma de tenencia está considerada una modalidad de propiedad (MINISTERIO DE FOMENTO, 1997).

En Dinamarca estas cooperativas están consideradas como un régimen de tenencia a caballo entre la propiedad y el alquiler. Un miembro de una cooperativa no compra una vivienda, pero con el dinero invertido ('parte-acción') accede a parte del valor de la propiedad y gana el derecho al uso de la vivienda. Actualmente este régimen de tenencia representa el 13% del total del parque ocupado. La gran acogida social es consecuencia de las dificultades para acceder a la vivienda en propiedad para gran parte de la población, ya que las cooperativas son mucho más económicas. Existen dos tipos de cooperativas: las viviendas de nueva construcción que se han beneficiado de subvenciones del Estado, y las viviendas ya construidas que se han convertido en cooperativas. Los ocupantes de los pisos de rentas privadas pueden vender parte de sus viviendas y convertirlas así en cooperativas. No existen ayudas del Estado para este tipo de viviendas que son las más numerosas. La participación de los inquilinos en la gestión de este régimen de tenencia es otra de sus principales características.

En Finlandia existe un sistema de régimen de tenencia específico muy similar a las cooperativas de Suecia o Dinamarca. La compra de una 'parte-acción' de una cooperativa da derecho al propietario al uso ilimitado de la vivienda. Estas acciones se pueden vender en el mercado libre, o incluso hipotecar. La propiedad real del edificio permanece en manos de la cooperativa, que es responsable del mantenimiento de la propiedad. Para ello recolecta entre los propietarios una tasa. La compañía puede pedir préstamos para la rehabilitación y modernización de las viviendas. Las decisiones en estas sociedades son tomadas por un consejo de administración que está constituido por los titulares de la parte-acción, un director, parte de los residentes y una serie de auditores y otros profesionales. Las decisiones sobre la gestión de las viviendas son mayoritariamente tomadas por los usuarios, ya sean titulares o simples inquilinos. Los titulares pueden ser personas físicas, jurídicas o entidades sin ánimo de lucro. Esto significa que en una misma cooperativa, es decir, en un mismo bloque de viviendas, pueden existir inquilinos con ayudas o sin ayudas, viviendas sociales, viviendas en alquiler, etc. Debido a la variedad de titulares posibles dentro de estas sociedades, la diversidad de situaciones económicas y circunstancias sociales es lo suficientemente grande como para facilitar la mezcla y la convivencia de los distintos sectores de la población. Por esta razón los problemas de exclusión social y segregación espacial son mucho menores en Finlandia que en el resto de los países europeos. Estas cooperativas suelen gestionar un sólo edificio. Existe legislación específica para este sistema que equipara el precio de venta independientemente de las condiciones de adquisición de la vivienda: si es primera o segunda mano, o si el comprador de la parte-acción es una persona física, jurídica o una entidad sin ánimo de lucro.

## Medidas contra la segregación espacial

Aunque el problema de segregación espacial está generalizado en toda Europa, la falta de diversificación en las formas de acceso a la vivienda, que reducen la oferta a la propiedad, hace particularmente difícil el problema en España, donde la política de vivienda ha propiciado la construcción de una ciudad en la que los habitantes están organizados por su capacidad de renta. El precio de la vivienda no depende tanto de sus características físicas como de la zona urbana en la que está ubicada (ROCH, 2003) y la única forma de pasar de un barrio a otro es ascender de clase social.

Frente a esta situación, describiremos a continuación algunas políticas alternativas del resto de países europeos que podrían modificar la situación a largo plazo mediante su aplicación en España.

En Alemania, la vivienda social en alquiler sólo representa el 6% del total del parque y disminuye poco a poco. Sin embargo, los ayuntamientos siguen teniendo la obligación de alojar a los hogares más necesitados. Para ello, y desde 2001, en lugar de incrementar el parque de viviendas, el sistema social se basa en el uso del parque privado existente a través de un convenio particular entre el propietario y el ayuntamiento fijando un precio por debajo del mercado. Se firman unos cien mil convenios al año. A la vez, el parque de vivienda social propiedad de los municipios se va vendiendo a organizaciones de inquilinos. Está prevista la disminución del parque social en alquiler en un millón de viviendas entre 2002 y 2010 (CECODHAS, 2007). Esta medida provoca la mezcla de clases sociales al menos dentro del parque de alquiler, que es la forma de acceso mayoritaria en Alemania.

En Dinamarca, la política de vivienda social sigue el modelo universal, de modo que está disponible para cualquiera, aunque los ayuntamientos tienen una reserva del 25% del parque para cubrir las necesidades de los hogares desfavorecidos. El alquiler se fija en función del coste y las viviendas se adjudican por lista de espera. Una de las características de la vivienda social en Dinamarca es el proceso de toma de

decisiones dentro del parque, que está regulado por ley desde 1984. Cada sección, entidad independiente correspondiente con un barrio, tiene una asamblea general formada por sus habitantes, y se reúnen una vez al año para elegir un consejo, que es el responsable del presupuesto, mantenimiento y gestión de las partes comunes la sección.

En Irlanda la ley sobre planificación, desarrollo y vivienda obliga a los promotores privados a incluir dentro de sus proyectos una parte que irá destinada a vivienda social, a un precio asequible que se fija en colaboración con las autoridades locales.

En Francia el artículo 55 de la *Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains* [*Ley n° 2000-1208, de 13 de diciembre, relativa a la solidaridad y la renovación urbana*] establece la necesidad de que todas las entidades locales con población superior a los 3.500 habitantes situadas en aglomeraciones urbanas superiores a los 50.000 tengan al menos un 20 % de vivienda social en alquiler sobre el total del parque principal. No estarán sujetas a esta regla aquellas comunas situadas en una aglomeración con disminución de la población, o aquellas en las que el crecimiento esté restringido por causas ambientales. El incumplimiento de esta determinación supone una retención por cada vivienda no realizada del presupuesto equivalente al 20 % del potencial fiscal por habitante.

## Bibliografía

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

1996 *Vacant Dwellings in the Private Sector*.

Housing Research Summary no. 48, *Department of the Environment*, Reino Unido.

CARRASCO PERERA, ÁNGEL Y PÉREZ DE CASTRO, NAZARET

1992 *Arrendamientos Urbanos. Propiedad horizontal y legislación Complementaria*.

Madrid, España. Editorial Civitas, Biblioteca de Legislación. 310 p. ISBN 84-470-0212-8.

CECODHAS

2007 *Housing europe 2007. Rapport sur le logement social, le logement public et le logement en cooperative dans les 27 Etats Membres de l'UE*.

Observatoire du logement social européen du CECODHAS, Bruxelles, (Belgique). ISBN 978-92-95063-05-1. Disponible en <http://www.iut.nu/...> (consulta: 06 de febrero de 2011).

FEDERCASA

2006 *The Housing Statistics in the European Union 2005/2006*.

Federazione italiana per la casa (FEDERCASA), Rome, Italy. Disponible en <http://www.federcasa.it/...> (consulta: 06 de febrero de 2011).

GARCÍA MONTALVO, JOSÉ Y ET AL.

2003 *Financiación de la vivienda. Perspectivas del sistema financiero*.

*Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social*. 163 p. ISSN: 1132-9564 . Madrid, España.

GONZÁLEZ BERENGUER, JOSÉ LUÍS

1979 *Gestión, Financiación y Control del Urbanismo*.

Madrid, España. *Instituto de Estudios de la Administración Local*. 964 p ISBN: 84-7088-235-X.

GONZÁLEZ MORENO, MIGUEL (DIR.)

1998 *Temas de economía española*.

Valencia, España. Tirant lo Blanc Libros. 448 p. ISBN: 84-8002-591-3.

HAFFNER, M.E.A

2000 *Statistiques du logement dans l'Union Européenne*.

OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies Delft University of Technology. Disponible en: [http://www.ebst.dk/file/2256/housing\\_statistics\\_2003.pdf](http://www.ebst.dk/file/2256/housing_statistics_2003.pdf).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)

1981 *Censo de población y viviendas 1981*.

Instituto Nacional de Estadística. Disponible en <http://www.ine.es/...> (consulta: 25 de mayo de 2010).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)

1991 *Censo de población y viviendas 1991*.

Instituto Nacional de Estadística. Disponible en <http://www.ine.es/...> (consulta: 25 de mayo de 2010).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)

2001 *Censo de población y viviendas 2001*.

Instituto Nacional de Estadística. Disponible en [http://www.ine.es/...](http://www.ine.es/) (consulta: 25 de mayo de 2010).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)

2003 «Los cambios sociales de los últimos diez años»

*Boletín informativo del Instituto Nacional de Estadística*, Instituto Nacional de Estadística.

JOVER ARMENGOL, AGUSTÍN

1987 *La vivienda en la CEE*.

*Generalitat Valenciana, Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports*, Colección Arquitectura i habitatge, Valencia. 207 p. ISBN 84-7579-233-2.

JUÁREZ, MIGUEL (DIR.)

1994 “Vivienda”

en *V Informe sociológico sobre la situación de la vivienda en España. Sociedad para todos en el año 2000*, volumen II, capítulo 10, pp 1551-1729. Fundación Foessa (Fomento de Estudios Sociales y de sociología aplicada).

LOUVOT-RUNAVOT, CLAUDIE

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

*Institute National de la Statistique et des Études Économiques*, Collection Économie et Statistique N° 343. Disponible en: [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/es343b.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/es343b.pdf) (consulta: 25 de mayo de 2010).

MINISTERIO DE FOMENTO

1997 *El acceso a la propiedad de la vivienda principal en la Unión Europea*.

Madrid, España. Ministerio de Fomento. Serie Monografías. 95 p. ISBN: 84-498-0328-4.

MINISTERIO DE FOMENTO

1998 *Plan Estatal de Vivienda 1998-2001*

Boletín Oficial del Estado (BOE) del 26 de junio de 1998, n° 152. Fecha de consulta: 25 de junio de 2010. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/1998/06/26/pdfs/A21249-21269.pdf> (consulta: 25 de junio de 2010).

MINISTERIO DE FOMENTO

1998 *Plan Estatal de Vivienda 2005-2008*

Boletín Oficial del Estado (BOE) del 13 de julio de 2005, n° 666.

MINISTERIO DE FOMENTO

2000 *Atlas estadístico de las áreas urbanas en España*.

Ministerio de Fomento. Serie Monografías. Fecha de consulta: 25 de junio de 2010. Disponible en <http://atlas.vivienda.es/presentacionAtlas.html> (consulta: 25 de junio de 2010).

MINISTERIO DE FOMENTO

2001 *Índice de precios de las viviendas. Estadística de precio medio del m<sup>2</sup>*.

Madrid, España, Ministerio de Fomento. Dirección General de Programación económica. 99 p. ISBN: 84-498-0621-6.

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

1995 “Gobiernos Nacionales, Ciudades y Sociedad ante la Conferencia Habitat II, Istanbul 1996”

Reunión regional europea de los Comités Hábitat.

Biblioteca CF+S, Documentos. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/rech/a003.html> (consulta: 25 de junio de 2010).

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

1996 *Informe Nacional de España Habitat II*.

Biblioteca CF+S, Documentos. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/in> (consulta: 25 de junio de 2010).

MINISTERIO DE LA VIVIENDA

1961 *Plan de viviendas 1961-1976*

Ministerio de la Vivienda.

## 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 Comisión Económica para Europa (CEPE). Naciones Unidas.

## NAREDO, JOSÉ MANUEL

2000 *Composición y valor del patrimonio inmobiliario en España 1990-1997*.  
España, Madrid. Ministerio de Fomento. Secretaría General Técnica. 2000, 85 p ISBN:  
84-498-0465-5.

## NAREDO, JOSÉ MANUEL

2003 «Mercado de suelo y plusvalías.»  
*Página Abierta*, nº 142.

## NASARRE ALASTRUEY, RAFAEL

1972 *Las urbanizaciones particulares. La ley del suelo ante el fenómeno turístico*.  
Madrid, España, Editorial Montecorvo. 208 p.

## PAREJO ALFONSO, LUCIANO

1979 *La ordenación urbanística*.  
El periodo 1959-1975. Madrid, España, Editorial Montecorvo S.A, 299 p.

## PARLAMENTO EUROPEO

1996 *La politique du logement dans les États membres de l'Union Européenne*.  
Direction Générale des Études, W14. Disponible en  
[http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/text2\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/text2_fr.htm) (consulta: 25 de junio de 2010).

## PEDRO, AURORA

2000 *Espacio urbano y política de vivienda*.  
España. Generalitat Valenciana. Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports.  
Colección Tesis Doctorals.

## ROCA CLADERA, JUANA ET AL.

1995 *Rehabilitación urbana: análisis comparado de algunos países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Portugal)*.  
Madrid, España, Centro de Publicaciones, Secretaria General Técnica, Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente.

## ROCH PEÑA, F.

2003 «A propósito del precio de la vivienda»  
*Boletín CF+S*, nº 29/30 *Notas para entender el mercado inmobiliario*. Disponible en  
<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/afroc2.html>.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M<sup>A</sup> TERESA

2002 *La política de vivienda en España, análisis de sus efectos redistributivos*.  
Universidad de Granada, Biblioteca de Económicas y Empresariales, 441 p. ISBN 84-338-2830-4.

## TAMAMES, RAMÓN

1986 *Introducción a la economía española*  
se cita la 16ª edición. Madrid, España, Alianza Editorial. 580p. ISBN: 84-206-1090-9.

## TRILLA, CARME

2002 *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*.  
Barcelona, España, Fundación La Caixa, Colección de Estudios Sociales de La Caixa, vol. 9, 208 p. ISBN: 84-88099-82-7.

## Estadísticas de vivienda de los países analizados

- **España:** Estadísticas de la *Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas* (antiguo Ministerio de la Vivienda), <http://www.fomento.es/...>
- **Francia:** Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), <http://www.insee.fr/...>
- **Irlanda:** Central Statistics Office Ireland (CSO) (Irlanda), <http://www.cso.ie/px/>.
- **Dinamarca:** *Statistikbanken*, <http://www.statbank.dk/...>
- **Finlandia:** *Tilastokeskus*, [http://www.tilastokeskus.fi/index\\_en.html](http://www.tilastokeskus.fi/index_en.html).

- **Alemania:** *Statistisches Bundesamt Deutschland*, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/>.
- **Reino Unido:** *Department for Communities and Local Government*, <http://www.communities.gov.uk>.
- **Holanda:** *Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)*, <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/home/default.htm>.
- **Suecia:** *Statistiska Centralbyran (SCB)*, [http://www.scb.se/default\\_\\_\\_\\_\\_2154.aspx](http://www.scb.se/default_____2154.aspx).
- **Unión Europea:** *Eurostat*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/...>

## Legislación

- *Real Decreto Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica.*
- *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.*
- *Real Decreto Administrativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo .*
- *Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.*
- *Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions [Ley n° de 29 de julio de 1998 contra la exclusión].*
- *Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.*