

MARCO NORMATIVO Y ORGANIZATIVO

JULIO VINUESA Y ANTONIO PALACIOS

CREACIÓN DEL MODELO

La intervención de los poderes públicos para remediar los problemas de vivienda en los principales estados europeos tiene su fase de máxima intensidad en los años de reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial, que continúa durante los sesenta con las fuertes demandas derivadas del desarrollo económico y urbano. Después, la crisis de los setenta obligará a replantear las formas de intervenir y, más tarde, con el auge de los postulados neoliberales, se cuestionará incluso la conveniencia de intervenir. Son pautas de intervención que se sustituyen en el tiempo y que han ido dejando, además de su huella en forma de presencia física en el paisaje urbano, importantes elementos que configuran la estructura y el comportamiento de los diferentes agentes sociales y de los mercados de vivienda. En este sentido, como referencia necesaria para poder entender la situación actual y hacer previsiones y propuestas de futuro, se plantea la valoración de las políticas de vivienda en el pasado. No podemos ignorar que, en buena medida, las políticas e intervenciones consideradas corresponden a contextos sociales y políticos que poco o nada tienen que ver con el presente, por lo que, más que prestar atención a los aspectos formales propios del momento, se trata de extraer la esencia de los elementos comunes que han servido como hilo conductor de la intervención pública en materia de vivienda con objeto de aprovechar su posible utilidad prospectiva.

EVOLUCIÓN

El derecho a la vivienda y su reconocimiento como bien de primera necesidad se formaliza en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948: "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios".

Se trata de un derecho recogido como básico en las legislaciones de los diferentes países. La Unión Europea, aún no teniendo competen-

cias específicas en materia de vivienda, fija entre sus objetivos la inclusión social de sus ciudadanos, para lo cual aboga por la implementación de políticas que eviten los efectos excluyentes del mercado de la vivienda.

El último paso dado en este sentido corresponde el gobierno francés que a principios de 2007 expone las líneas directrices de un proyecto de ley que instaura el derecho exigible a la vivienda o derecho a exigir judicialmente una vivienda a la administración pública competente.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, desde el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a una vivienda y la necesidad de la intervención pública, en los diferentes países de Europa occidental se han ido concretando políticas de VS, con formulaciones diversas y específicas, que aunque pueden coincidir en algunos aspectos no dejan de diferir en elementos fundamentales.¹

Puede decirse que la evolución de las políticas de vivienda modernas en Europa comienza tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial que, tal como había ocurrido con la Primera Guerra Mundial, provocó una enorme necesidad de reconstrucción de viviendas y núcleos urbanos que obligaron a los poderes públicos a implicarse muy directamente en el problema. En la Alemania occidental se creó el Ministerio Federal de Construcción de Viviendas, y entre 1949 y 1959 se construirían cinco millones de viviendas que no evitaban que a finales de los cincuenta siguiese habiendo un déficit de 4,6 millones. Entre 1953 y 1960 el ritmo de construcción se mantuvo en las 500.000 al año (una vivienda por minuto).² El apoyo estatal se materializaría en las cooperativas sindicales de alquiler. En Francia la guerra había destruido más de 400.000 viviendas y había producido daños de diferente consideración en un millón más. Los ritmos de construcción se situaban en 350.000 viviendas al año³, y entre 1945 y 1970 se construyen 6,1 millones de viviendas.⁴ En estos primeros años son notables los esfuerzos masivos de reconstrucción y es el

¹ BALCHIN, 1996, pág. 16.

² MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1960.

³ MESMIN, 1967.

⁴ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1971b.

comienzo de las HLM (*Habitation à Loyer Modéré*), tras una serie de graves conflictos sociales en 1954, con el Estado como primer promotor.⁵

No hay que olvidar que junto a los devastadores efectos de la guerra, los desplazamientos migratorios campo ciudad, inherentes a la intensificación de la industrialización y al crecimiento urbano, incrementaban sin cesar la necesidad insatisfecha de vivienda. Así, superada la posguerra, la década de los sesenta estará marcada por las construcciones sociales para dar alojamiento a las ingentes masas de trabajadores emigrantes atraídos por el contexto de fuerte crecimiento económico e industrial. Mientras que la preocupación dominante inmediatamente después de la guerra fue la construcción del mayor número de viviendas lo más rápidamente posible, en los sesenta fue tomando cuerpo la idea de consolidar importantes parques residenciales. En Francia durante el periodo 1955-1958 se inicia la construcción de los primeros *Grand ensembles*⁶ o grandes conjuntos residenciales (calificados por algunos autores como urbanismo mediocre)⁷ de las periferias metropolitanas, con una importancia decisiva del movimiento HLM.⁸ En el Reino Unido buena parte de su parque municipal en alquiler se promueve durante estos años. En Alemania estos proyectos eran dirigidos por grandes asociaciones públicas de vivienda, como la *Neue Heimat*.

En España, la historia presenta algunas peculiaridades que habrán de tener consecuencias importantes a lo largo del tiempo. A las necesidades de reconstrucción durante los años cuarenta y cincuenta se sumaban las muchas carencias arrastradas históricamente por un país que venía padeciendo varios decenios de inestabilidad política y de penuria económica. Hay que añadir también un proceso de éxodo rural más intenso y unos niveles de desarrollo mucho más bajos. La debilidad también del tejido empresarial y la ausencia de urdimbre social fuera de los andamiajes del Régimen, reduce la actividad inmobiliaria casi exclusivamente a la iniciativa de un Estado muy limitado de recursos. Desde el principio, se apuesta por la vivienda en propiedad: "El Estado asume la tarea de multiplicar y hacer asequible a todos los españoles las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana, el hogar familiar,..." (Fuero del Trabajo) y se focaliza todo el esfuerzo en la construcción de viviendas públicas. Antes del final de la Guerra Civil se crea el Instituto Nacional de la Vivienda y se promulga la Ley de Viviendas Prote-

gidas, con el objetivo de "...promover en gran escala la construcción de viviendas que sirvan de hogar a las clases humildes", para ello contará con la colaboración de "...las Corporaciones Locales y los Organismos del Movimiento". En 1944 la figura de la Vivienda Protegida, destinada a las clases "más necesitadas", se ve complementada con la Vivienda Bonificable, que tiene como destinatarios las "clases medias y la más elevada" con la que se busca combatir el paro y la colaboración de las empresas privadas. En 1954, la Ley de Viviendas de Renta Limitada, que va a regir la construcción de viviendas en España durante casi todo el periodo analizado, funde en una las dos anteriores, denomina de forma más aséptica las viviendas resultantes de los dos ejes de actuación: viviendas del Grupo I (las Bonificables) y del Grupo II (las Protegidas). La Ley dice pretender organizar de forma más compleja y participativa el proceso de construcción de viviendas, buscando la implicación de las empresas constructoras, incluso los hogares, y de las entidades financieras. En 1957 se incorporaría la categoría de Vivienda Subvencionada, que establece una subvención previa y a fondo perdido igual para todas las viviendas con la intención de "...orientar decisivamente la iniciativa privada hacia la construcción de viviendas de superficies más reducidas, con la posibilidad de que las clases sociales más débiles económicamente tengan a su alcance un número mayor de construcciones".⁹

Iniciado el proceso de desarrollo industrial y de fuertes crecimientos urbanos, la construcción de vivienda con ayudas públicas, siempre en propiedad, se convertiría, sobre todo, en un complemento necesario para las áreas industriales más dinámicas. En 1961 se aprobó el Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976, con una duración y una programación cuatrienal que trataba de acompañarse con los Planes de Desarrollo. El Plan, al amparo de la Ley de 1954, programó la construcción de 3,7 millones de viviendas, clasificadas en tres categorías según umbrales de superficie y calidad constructiva.¹⁰

Desde el final de la Guerra hasta 1964 se construyeron casi 1,2 millones de viviendas con algún tipo de ayudas, de las que una tercera parte fue construida directamente por los poderes públicos. Pero si nos fijamos en las viviendas que según la normativa tenían una finalidad social, la proporción se acerca al 50%. Llama también la atención la reducida participación (5%) de las administraciones locales.

⁵ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1969a.

⁶ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1969a.

⁷ MESMIN, 1967.

⁸ REVISTA ESPAÑOLA DE FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA, 1989, pág.16.

⁹ EDITORA NACIONAL, 1964, pág.65.

¹⁰ SALGADO, 1964.

Tabla 1 Miles de viviendas construidas según modalidad de ayuda recibida y tipo de promotor en España desde 1939 a 1964

	Bonificables	Protegidas	RENTA LIMITADA		Subvencionadas	Totales
			Grupo I	Grupo II		
Organismos Estatales		170		141	7	318
Ayuntamiento y Diputaciones		40		11	9	60
Diversos Promotores	210	64	153	63	298	788
Total	210	274	153	215	314	1.166

Fuente: EDITORA NACIONAL, 1964

El papel excesivo de un Estado central y autoritario, la penuria económica, la voluntad política de convertir la propiedad de la vivienda en un elemento de estabilidad social y política, el sesgo segregador de los tipos de viviendas y la ausencia de sensibilidad urbanística son algunos de los rasgos diferenciadores que caracterizan las actuaciones en materia de vivienda social en España hasta la llegada de la democracia.

El periodo de recesión económica que comienza con la crisis de la energía de 1973 y que se extiende hasta principios de los ochenta, dio lugar en los diferentes países considerados a un proceso de retracción en las políticas de vivienda. Las dificultades económicas hacen ver que la política de vivienda, junto a otras de gastos sociales, había llegado a suponer un coste excesivo para las arcas estatales. Al ciclo de regresión económica se une una lógica atonía en el crecimiento urbano y de la demanda de vivienda, con una población estable o decreciente. Disminuye la presión de la demanda y se focaliza la atención hacia las necesidades de mantenimiento y reposición de los parques de viviendas anteriores, construidas en muchos casos con materiales poco adecuados, de mala calidad y claramente deficientes. Es lo que MacLennan¹¹ denominó la "reinversión en el stock existente", llámese modernización, renovación o rehabilitación. En muchos países europeos las medidas de reinversión absorbieron por lo menos la mitad del total dedicado al gasto público en vivienda, además de producirse en momentos de serias restricciones generales del gasto público. Esta necesidad se haría especialmente patente en España, por la mayor precariedad de medios con que se había producido el desarrollo urbano. La Operación de Barrios en Remodelación de Madrid es un buen ejemplo de ello. También comienzan los cambios en la estructura de los

hogares, así como una "toma de conciencia de unas problemáticas de vivienda diversificadas, desde el punto de vista social y territorial, respecto de las pautas más comunes y homogéneas que se habían mantenido hasta entonces".¹² Es en España, como ocurre en otros aspectos, donde los cambios sociodemográficos y los cambios en las formas de convivencia comenzarán a producirse con un cierto retraso temporal pero con mayor dinamismo. En Holanda la renovación comenzaría durante el periodo 1970-75, cuando las asociaciones y también algunos propietarios privados pudieron tener acceso a cierto subsidios. En algunos momentos el volumen de rehabilitación de vivienda doblaba el de nueva construcción. Pasados estos momentos de auge irían cobrando fuerza los de sustitución y transformación, dados los elevados costes que suponían los primeros.

Las actuaciones realizadas en los treinta años anteriores y los cambios en el modelo económico y de urbanización arrojan un panorama de necesidades de vivienda casi cubiertas; incluso, en el Reino Unido y en Holanda, el parque de VS alberga a hogares con suficiente capacidad de renta para solventar su necesidad de vivienda en el mercado libre.¹³ La gestión de los enormes parques inmobiliarios, compuestos por millones de viviendas en alquiler, había llegado a alcanzar dificultades de gestión difícilmente abordables.¹⁴ El problema de la vivienda en Francia no se plantea en los mismos términos que al acabar la guerra. Ahora la "crisis" sólo afecta a algunas regiones, las más densamente pobladas.¹⁵ Todo ello, de la mano de los planteamientos neoliberales imperantes, invita a efectuar recortes y cambios sustanciales en las políticas de vivienda. En Alemania, a finales de los setenta, el ritmo de construcción de viviendas sociales se ralentiza hasta las 100.000 viviendas/año.¹⁶

¹¹ MACLENNAN, 1987.¹² TRILLA, 2001, pág. 51.¹³ RODRÍGUEZ, 2002.¹⁴ ORTIZ ÁLVAREZ, 1993.¹⁵ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1971b.¹⁶ LEVENFELD, 1990, pág. 26.

Se inicia una nueva etapa, que se prolongará durante los ochenta, caracterizada por el debilitamiento de la intervención pública. En Irlanda y en el Reino Unido, el gobierno Thatcher opta por el abandono de la planificación y de la intervención estatal, y ofrece en venta a bajo precio parte del patrimonio municipal en alquiler (la Ley sobre el Alojamiento de 1980 introdujo la posibilidad de que los inquilinos adquiriesen en propiedad su vivienda, siempre que llevasen alojados más de dos años en la misma; lo que se denominó como *right to buy*). En Francia la gestión de la vivienda social pasa poco a poco a manos privadas y se critican abiertamente los grandes conjuntos de HLM por su elevada densidad. En Alemania se cambia la legislación de cooperativas, prohibiendo las que asocian las aportaciones personales del constructor (bien en metálico, bien por el trabajo administrativo o los estudios técnicos previos) en la promoción pública de viviendas, tras el crack de las cooperativas sindicales. A pesar de todo, se sigue afirmando a finales de los ochenta que todavía faltan unos dos millones de viviendas ("nueva necesidad de vivienda")¹⁷, cuando el ritmo de construcción de VS había descendido hasta las 40.000 anuales (un tercio del total). En Holanda, la Reforma Heerma de 1990 reconoce textualmente entre sus objetivos el fomentar la privatización de las viviendas sociales.

La tendencia general en Europa viene marcada por la retirada de los fondos de apoyo a la vivienda. Las ayudas se centran en la persona y se mira más hacia la construcción privada. Los efectos se manifestarán en un descenso progresivo de la producción de VS. En el Reino Unido se reduce en más de la mitad la ayuda estatal a la financiación de viviendas, y se produce un fuerte endeudamiento de las familias como consecuencia de la desregulación urbanística-fiscal y la subida de precios. En los países del norte de Europa, esta tendencia se ve frenada por un intenso movimiento vecinal, que tiene claramente arraigado en sus esencias el derecho al alojamiento.

El esfuerzo de cada Estado, en términos de proporción sobre el PIB, es un buen indicador que sintetiza la voluntad política. En términos netos, impuestos incluidos, el presupuesto para VS en 1990 en Holanda equivale al 2,8% del PIB, en Francia al 1,86% y al 1,5% en Alemania. El valor más elevado corresponde a Dinamarca con un 3,5% mientras que la ayuda a vivienda social en España es del 0,6% del PIB. La tabla 2 muestra la complejidad y diversidad de las ayudas públicas en Francia.

La liberalización y el progresivo abandono de las acciones públicas (vivienda, suelo, promoción y/o gestión) tradicionalmente empleadas para intentar ejercer control sobre el mercado, obliga a que la vivienda-alojamiento tenga que competir con la vivienda-inversión¹⁸, lo que provoca fuertes alzas de los precios de la vivienda en las grandes ciudades europeas que inevitablemente produce un recrudecimiento del problema de la vivienda, focalizado sobre todo en los jóvenes y en los hogares con ingresos más reducidos.¹⁹

A pesar de una cierta cronología común de las políticas de vivienda de los diferentes países, pueden apreciarse trayectorias diferenciadas por sus planteamientos políticos, por los instrumentos legislativos utilizados, por los planes y programas o por los agentes que han intervenido en la implementación de sus políticas.²⁰ Hay que tener en cuenta en todo caso que la complejidad de los conceptos de hogar y de vivienda reduce y limita las posibilidades de hacer comparaciones, especialmente cuando se trata de realizar un estudio diacrónico. Por ejemplo, el concepto de hogar que, en su actual acepción en España, constituye la unidad de demanda y, por tanto, el objeto de la política de vivienda, no es idéntico en los distintos países y ha cambiado sustancialmente a lo largo del tiempo.

Tabla 2 Evolución de las ayudas públicas a la vivienda en Francia. (En miles de millones de francos corrientes)

	1980		1991	
	FF	%	FF	%
1. Ayudas presupuestarias directas	20,0	38,3	30,8	24,3
<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas a la construcción • Primas al ahorro-vivienda • Desgravación fiscal 				
2. Ayudas personal	12,5	24,0	53,5	42,3
<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda personal a la vivienda • Asignación viviendas familiares • Gastos de gestión 				
3. 1% de vivienda	5,0	9,6	7,0	5,5
4. Gastos fiscales	14,6	28,1	35,3	27,9
<ul style="list-style-type: none"> • Reducción impuestos compradores • Gastos fiscales arrendadores • Desgravación fiscal ahorro vivienda • Desgravación fiscal libretas A • Desgravación fiscal • Gastos fiscales varios 				
Gastos totales en vivienda	52,1	100	126,6	100
En proporción del PIB	1,86%		1,86%	

Fuente: TAFFIN, 1992

¹⁷ BELLINGER, 1992, pág. 121.

¹⁸ JUSTO; VELÁZQUEZ, 1991.

¹⁹ LEAL, 1992.

²⁰ TRILLA, 2001, pág. 8.

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Por políticas de VS se entiende habitualmente un conjunto de medidas arbitradas por los entes públicos, basadas en un plan o programa con el fin primordial de resolver o paliar las dificultades que encuentran ciertos segmentos de la población para satisfacer sus necesidades de alojamiento.²¹ Incluyen todas aquellas actuaciones de los destinatarios o de los promotores de vivienda que puedan ser objeto de ayudas o subvenciones, tales como la promoción, la construcción, la rehabilitación de áreas, edificios o viviendas, o la provisión y urbanización de suelo, así como la adquisición o el alquiler.²² Normalmente, las políticas de vivienda se instrumentan a partir de planes o conjuntos de medidas, dirigidas a favorecer el acceso a la vivienda, que establecen los requisitos que han de cumplir los beneficiarios de las ayudas (renta, edad,...), las características de las viviendas (precios máximos, superficies...) y los tipos de ayudas.

El Comité Permanente Internacional para el Hábitat Social definió las viviendas sociales como aquellas que, respondiendo a unos mínimos de salubridad, confort y equipamiento, están destinadas, ya en alquiler, ya en régimen de acceso a la propiedad, a las personas y familias cuyos recursos no son suficientes para permitirles procurarse por sí mismas una vivienda de calidad adecuada, a un tipo de rentabilidad comercial normal, es decir, sin la ayuda directa o indirecta, en cualquier forma que sea, de una colectividad pública o de instituciones sociales.²³

Bajo la idea de vivienda protegida o social se encuentra una realidad diversa, máxime cuando, como en este caso, lo que se pretende es un análisis comparativo de distintos países europeos a lo largo de periodos históricos claramente diferenciados. Es una diversidad que se manifiesta en diferencias que abarcan desde las definiciones de los conceptos básicos (vivienda, hogar, VS, beneficiario de VS, etc.) a las fórmulas de financiación (ayudas bancarias, mercado hipotecario, fondos, entidades públicas privadas o mixtas, etc.), los agentes que intervienen en la promoción de la VS (organismos públicos de todas las escalas, sociedades privadas, cooperativas, asociaciones, entidades sin ánimo de lucro, etc.), o los regímenes de cesión (venta, alquiler...).

Parece oportuno comenzar por intentar destacar las similitudes y diferencias fundamentales con respecto a algunos de los conceptos básicos. Las definiciones más al uso de vivienda y de hogar, en

España y en los tres países con los que se establece la comparación, no muestran aparentemente diferencias sustanciales, pero ocultan matices, especialmente en la evolución que se ha ido produciendo a lo largo del tiempo, que llevados a la concreción de algunas estadísticas pueden proporcionar reflejos distorsionados de la realidad. Es también relevante el hecho de que en España sea mucho menor la información estadística sobre ambas unidades. Tanto las viviendas como los hogares solo son censadas cada diez años, y la información resultante presenta importantes debilidades en cuanto a concreción, actualización y fiabilidad. El acierto en el enfoque de la política de VS pasa necesariamente por un conocimiento suficientemente detallado de la realidad de la dinámica de hogares y del parque inmobiliario. Parece razonable que los primeros objetivos de cualquier plan o programa de vivienda sean averiguar cuantas viviendas es necesario construir, dónde, cómo y con que medios.²⁴

En Francia (además de los censos de población) se realiza la "Encuesta de alojamiento" (*Enquête Logement*) con una periodicidad de cuatro o cinco años y mediante entrevistas directas abarcando la totalidad del país. En Alemania se realiza un censo de edificios (tamaño, año de construcción, etc.) y viviendas (tamaño, equipamiento y precio) cada cuatro años. En Holanda se realizan encuestas sobre necesidades de vivienda (*Housing Demand Survey*) sobre una muestra de 80.000 hogares cada cuatro años, y sobre condiciones de vivienda (*Housing Condition Survey*) sobre una muestra de 15.000 viviendas con una periodicidad irregular.

La idea de vivienda social o protegida puede responder a distintos criterios de adscripción. Quizás el más común es el que exige la vinculación a algún tipo de regulación legal, encuadrada dentro de planes de vivienda de alguna administración pública. La regulación está sobre todo dirigida a establecer regímenes de cesión, las subvenciones y los precios, pero puede hacer también referencia a características constructivas. También puede ocurrir que su promoción y gestión correspondan a entidades de carácter público, privado o mixto.²⁵

El Instituto Nacional de Vivienda (INV) definía en 1947 las viviendas protegidas como "aquellas que siendo de renta reducida y estando incluidas en los planes generales formulados por el INV, se construyan con arreglo a proyectos que hubiesen sido redactados o aprobados por éste, por reunir las condiciones higiénicas, técnicas y económicas".²⁶

²¹ BOMMER, 1970.

²² GARCÍA; ZARAPUZ, 2005.

²³ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1969.

²⁴ BOMMER, 1970.

²⁵ BOVERKET, 2005, pág. 2.

²⁶ INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA, 1947.

Podría decirse que la presencia pública en apoyo de los grupos de demanda con menor capacidad de renta, se justifica en la búsqueda del efecto subsidiario. Así, sobre la VS en alquiler se ha dicho: "Pretende garantizar, a través de gestores específicos o convencionales, la producción de una oferta de viviendas de alquiler complementaria a la oferta disponible en el mercado. La Administración se hace cargo de una parte del precio del alquiler, con el objeto de tener peso específico en el equilibrio global del mercado de viviendas de alquiler y permitir el acceso a la vivienda a determinados segmentos de la demanda".²⁷ La Unión Europea, en el marco de la II Conferencia sobre los Asentamientos Humanos Hábitat II, celebrada en Estambul en 1996 bajo el lema "Una vivienda adecuada para todos", defiende el principio de subsidiariedad para hacer frente a los problemas de vivienda en el ámbito de las administraciones más cercanas.

Los destinatarios de las viviendas sociales no responden a un único perfil. Se incluyen desde los colectivos que se encuentran fuera del sistema o población marginal y, por tanto, muy minoritaria, a los grupos de demanda que encuentran dificultades más o menos severas para acceder a una vivienda digna y adecuada a través de sus propios medios. En este sentido, a finales del periodo en Francia se observaba como las viviendas HLM estaban ocupadas principalmente por familias con recursos medios, mientras que el antiguo parque privado de arrendamiento acogía en gran parte a las familias modestas.²⁸ Por su parte, en Alemania, donde el predominio del alquiler privado era manifiesto, vivían sobre todo pequeñas familias; el 80% de los hogares unipersonales estaban en régimen de arrendamiento.²⁹

La intervención pública se manifiesta básicamente a través del apoyo financiero público. En términos generales se puede hablar de ayudas a la piedra y ayudas a la persona. Las primeras suponen sufragar con fondos públicos, parcial o totalmente, la construcción de las viviendas. Son, por tanto, ayudas que incentivan indirectamente la actividad del sector de la construcción.³⁰ Sin embargo, en las segundas, la financiación va directamente dirigida a los hogares como pago de una parte del coste de su vivienda, bien sea del alquiler o de los reembolsos de los préstamos hipotecarios.³¹ Las primeras suelen suponer un mayor esfuerzo inversor y de gestión. Las segundas, estrictamente no exigen que la vivienda,

cuyo disfrute se apoya, haya de ser objeto de ninguna intervención constructiva. Por último, también se puede hablar de ayudas fiscales, considerando todas las bonificaciones y exoneraciones de carácter público en la imposición directa sobre las personas físicas, que tienen como motivación el uso de una vivienda, sea en propiedad o en alquiler. Como viene siendo tradicional en el caso de España, es posible combinar ambos tipos de ayudas. Por ejemplo, en 1990 Francia poseía uno de los sistemas de ayuda a la vivienda más complejos, donde coexistían ayudas directas a la persona y a la piedra, tanto para el acceso a la vivienda en régimen de propiedad o de alquiler, con estímulos fiscales y con la intervención en el sistema de financiación a través del poderoso instrumento del ahorro-vivienda.³² Por su parte, Alemania contaba en la misma fecha con similares ayudas: a) Ayudas a la piedra, constreñidas a la construcción o adquisición de nuevas viviendas sociales, con una superficie de entre 90 y 120 m². La ayuda se compone de préstamos a muy bajo interés (1%), subvenciones al préstamo hipotecario o subvenciones reembolsables con interés diferido. b) Ayudas a la persona, bien como subvenciones para aliviar la carga familiar por alquiler o devolución de préstamos, bien como apoyo al ahorro-vivienda. c) Por último, ayudas fiscales a los propietarios-ocupantes y a los arrendadores.

La promoción de la VS como criterio de clasificación obliga también a contemplar un panorama diverso. La producción de las viviendas incluye varias fases (urbanización, promoción, construcción y gestión) que pueden ser acometidas por entidades públicas, privadas o mixtas en intervenciones que abarquen el ciclo de producción completo o sólo algunas de sus fases. En Francia, por ejemplo, la VS depende esencialmente de las competencias del Estado, que define el marco de la reglamentación nacional (normativa, financiación y ayudas públicas, política de arrendamientos, etc.). El Estado no es directamente propietario de vivienda de alquiler, y las colectividades locales administran muy pocas viviendas.³³ La vivienda social en Francia está ligada a varios organismos, previamente acreditados por el Estado. A finales de los ochenta los órganos que gestionan las viviendas sociales en alquiler a precio moderado o reducido (HLM) son unas 280 Oficinas Públicas de HLM, creadas por la iniciativa local (departamentos y comunas); las

²⁷ GHEKIERE; JACKSON, 1998.

²⁸ DURIF, 1989, pág. 59.

²⁹ HAMM, 1989, pág. 83.

³⁰ LEVENFELD, 1990, pág. 26.

³¹ ORTIZ ÁLVAREZ, 1993. TRILLA, 2001.

³² GHEKIERE, 1991, pág. 7.

³³ DURIF, 1989, pág. 58.

Oficinas Públicas de Urbanización y Construcción (OPAC), que son organismos autónomos de carácter administrativo con normas propias para su organización interna; unas 350 Sociedades Anónimas de HLM (SA d'HLM) propietarias de la mayor parte del patrimonio social;³⁴ unas 40 Fundaciones, Sociedades Cooperativas de HLM; Sociedades Anónimas de Crédito Inmobiliario (SACI) y cerca de 250 Sociedades de Economía Mixta (SEM), apoyadas en la legislación HLM y de sociedades anónimas, el derecho privado y la legislación bancaria, con ánimo de lucro limitado.³⁵ Los organismos sociales propietarios tienen la obligación legal de ocuparse de la construcción, la rehabilitación y la gestión del arrendamiento.

En Alemania hay ayudas públicas al alquiler y a las viviendas en compraventa. La promoción de viviendas se basa en la Segunda Ley de Vivienda y Construcción (*II WoBauG*), aprobada en 1956 (AVS, 1998) que obliga al Gobierno Federal (*Bund*), a los Estados (*Länder*), a los Municipios y a las mancomunidades de municipios (*Gemeindeverbände*), con competencias repartidas. En materia de VS, la promoción y financiación de la construcción recae en los *Länder*.³⁶ La promoción se guía por los siguientes principios: los costes de construcción de nuevas viviendas se reducen mediante la concesión de préstamos o subvenciones; las viviendas sociales se adjudican a los grupos de población con ingresos por debajo de la media. No hay posibilidad de desahucio porque mejoren las condiciones económicas de los adjudicatarios, pero se imponen gravámenes.³⁷

En Holanda, a lo largo de todo el siglo XX, las instituciones de vivienda social (*Woningcorporaties* o *Housing association*) son asociaciones o fundaciones reconocidas por la Administración dedicadas a la construcción y explotación de viviendas sociales. Se encargan de ejecutar la política de vivienda establecida por el Gobierno Central, que les transfiere subvenciones y préstamos a costa de una interferencia muy directa en la vivienda.³⁸ Son las propietarias de las viviendas sociales. Representaban a finales de los ochenta el 31% del mercado (en clara progresión). Por tanto, la VS no está en manos públicas directamente sino en estas asociaciones que mantienen la propiedad. A partir de entonces, las instituciones se han liberalizado y descentralizado, deviniendo en organizaciones autónomas sin relación directa con el Gobierno.³⁹

Tabla 3 Composición del parque de alquiler social en Francia en 1990

Propietario	Miles de viviendas	Tantos por ciento
Organismos HLM	3.264,5	89,2
• Oficinas y OPAC	1.855,0	50,7
• Sociedades anónimas	1.405,0	38,4
• Cooperativas	4,5	0
Otras instituciones	397,0	10,8
Total	3.661,5	100,0

Fuente: GHEKIERE, 1991

Tabla 4 Composición del parque de alquiler social en Holanda en 1947 y 1981 (miles de viviendas)

	1947		1981	
Administraciones locales	69	2,9%	407	5,9%
Entidades de vivienda	196	8,2%	1.511	22,0%
Otros	1.852	77,7%	3.023	44,1%
Sin ánimo de lucro	265	11,1%	1.918	28,0%
Total	2.382	100,0%	6.859	100,0%

Fuente: PRIEMUS, 1991

En España, además de la actividad pública estatal y, más recientemente, regional, hay empresas públicas en la escala regional y local que, en un número inferior a cincuenta, construyen principalmente viviendas destinadas a hogares con muy bajos ingresos. La mayor o menor participación de los promotores privados viene determinada por la evolución del mercado libre. En los periodos alcistas la vivienda de protección queda casi exclusivamente supeditada a la acción subsidiaria de los promotores públicos.

En Francia, las viviendas de alquiler social pueden ser propiedad de los organismos de vivienda HLM (un 89% del parque en 1990), pero también existen otras viviendas de alquiler social (beneficiadas de subsidios estatales) propiedad de Sociedades de Economía Mixta (SEM) o de la *Société Centrale Immobilière de la Caisse des Dépôts et Consignation* (CDC), aunque ésta última no se rige por los estatutos de las HLM, además de las viviendas construidas por filiales de los recaudadores del "1% patronal", que reciben el producto de la obligación de las empresas no agrícolas con más de diez asalariados de entregar un cierto porcentaje de su masa salarial para su posterior utilización en la concesión de préstamos a organismos sociales o a las personas que des-

³⁴ DURIF, 1989, pág. 63.

³⁵ AVS, 1998.

³⁶ BELLINGER, 1992, pág. 126.

³⁷ HAMM, 1989, pág. 86.

³⁸ MIDDAG, 1989, pág. 88.

³⁹ AVS, 1998.

een adquirir una vivienda.⁴⁰ Las viviendas de alquiler social se asignan directamente a través de los organismos HLM a las familias cuyos ingresos no superen un límite establecido por el Estado.

En Holanda, las viviendas construidas y explotadas por las *Housing association* o por las entidades locales constituyen el sector de las viviendas oficiales o viviendas sociales. El millón largo de viviendas construidas desde el final de la guerra hasta mediados de los 60, en un 90% levantadas con subvención estatal, son gestionadas y mantenidas por dichos organismos. Junto a éstas, también los departamentos municipales de vivienda gestionan aproximadamente un 8% del mercado (en clara regresión). Además, junto a las anteriores también hay otras instituciones sin ánimo de lucro (en su mayoría fundaciones) que explotan viviendas adaptadas a determinados colectivos como ancianos, estudiantes y parejas jóvenes. Aparte de estos, se encuentra el sector privado, con un sistema propio de subvenciones.⁴¹

En España la VS en alquiler ha brillado por su ausencia, puede decirse que la poca que existe queda dentro del ámbito exclusivamente público y está dirigido a los grupos sociales con situaciones económicas y sociales extremas. Sólo en los últimos años comienzan a aparecer promociones públicas de vivienda en alquiler dirigidas generalmente a jóvenes y con un cierto carácter de solución provisional.

POLÍTICA DE LA VIVIENDA EN RELACIÓN A LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS Y POLÍTICOS

Reconocida la vivienda como un derecho básico de los ciudadanos, se hace evidente la obligación de los poderes públicos de implementar las actuaciones necesarias para garantizar dicho derecho y para paliar los efectos negativos de exclusión y conflictividad social que de su insatisfacción se derivan. El conjunto de actuaciones públicas en materia de vivienda pueden también considerarse concordantes con la idea del Estado del bienestar, en la medida en que configura las redes básicas de seguridad de las sociedades modernas según cuatro pilares fundamentales (vivienda, educación, sanidad y pensiones).

Así, solventadas las primeras fases de posguerra y de fuerte urbanización, de urgentes y masivas necesidades, los estados han sido más intervencionistas y se han implicado más desde

el punto de vista financiero cuanto más intensa ha sido la voluntad de implantar el Estado del bienestar; por el contrario, su desactivación en las dos últimas décadas ha hecho perder fuelle a las políticas de vivienda. Alemania, Francia y Holanda que forman parte del grupo de países con mayor implantación del Estado del bienestar, pertenecen a un modelo en el que la carga del bienestar se reparte entre el sector público y los mercados libres, con los que se establecen pactos para que contribuyan como proveedores de bienestar. En relación con la vivienda, son países con una importante presencia de agentes mixtos y con el predominio del alquiler, público y privado. En los países como España, con un modelo de Estado del bienestar menos desarrollado, la intervención es menor, fundamentalmente pública y dirigida a la población con rentas más bajas, absorbiendo la construcción la mayor parte de las ayudas.⁴²

Como ya se ha visto, a lo largo del tiempo la intensidad de las intervenciones ha estado muy condicionada por la evolución demográfica de la demanda (en sus componentes de evolución natural y, sobre todo, migratorio) y en la coyuntura económica, que afecta tanto a la disponibilidad de recursos por parte del Estado como a la capacidad de renta de los hogares. Además de las circunstancias que pueden incidir en la intensidad y en necesidades específicas, las políticas de vivienda son básicamente diferenciables en función de algunos rasgos básicos: a) los recursos públicos pueden destinarse prioritariamente a la construcción de viviendas, bien en promoción directa o con participación de agentes privados (políticas de "ayudas a la piedra") o las ayudas se destinan directamente a los hogares, mediante subvenciones para el pago del alquiler o de parte del coste financiero de la compra (políticas de "ayudas a las personas"); b) son también claramente diferenciadores los planteamientos políticos en razón de que apoyen más el régimen de cesión en propiedad o en alquiler; y c) el papel de los agentes públicos y privados en la promoción y gestión de la actuaciones pueden marcar también diferencias relevantes en el planteamiento de las políticas de vivienda.⁴³

Los comienzos, marcados por las perentorias necesidades de reparación y sustitución del parque de vivienda y, posteriormente, por las también masivas necesidades derivadas del crecimiento de las grandes ciudades, obliga a una

⁴⁰ DURIF, 1989, pág. 58.

⁴¹ MIDDAG, 1989, PÁG. 89.

⁴² TRILLA, 2001, PÁG. 69. JUSTO; VELÁZQUEZ, 1991.

⁴³ JUSTO; VELÁZQUEZ, 1991.

intensa actividad constructora. El cambio de modelo económico y de desarrollo urbano que se produce durante los años setenta incide también en el planteamiento de las políticas de vivienda.

En Francia se frenan los programas de construcción de vivienda de alquiler social y de rehabilitación de los parques. Los fondos estatales se desplazan hacia el sector de la propiedad mediante ayudas públicas para la construcción de viviendas individuales en régimen de propiedad. Se trata de hacer de Francia un país de propietarios (*Giscard d'Estaing*). En 1973 se funda el grupo de reflexión *Habitat et Vie Sociale* (HVS) considerado como el punto de partida de las políticas nacionales de desarrollo urbano-social. En 1977 se produce el lanzamiento del Primer "Plan Banlieue" por el entonces Secretario de Estado de Vivienda, Jacques Barrot. Supone redirigir las ayudas a la piedra hacia la persona, promueve el ahorro-vivienda y propone también ayudas para la promoción del alquiler por el sector semi-público. Por una parte, se entiende que la demanda de alojamiento estaba suficientemente cubierta con la oferta producida por la política de construcción de vivienda durante las décadas anteriores y, por otra, los efectos de la crisis del petróleo habían llevado al Estado a marcar como objetivo prioritario el apoyo a las inversiones productivas. Estas reformas producen la ralentización en los ritmos de construcción (el número de viviendas construidas se reduce a la mitad) y una clara focalización de ayudas hacia las clases bajas y la desatención de las clases medias.

Desaparecida la urgencia de la fuerte demanda de vivienda y superada la crisis de los setenta, en los años 80 las políticas francesas de vivienda se focalizaron en las mejoras cualitativas y en la renovación urbana atendiendo a criterios de mejora social.⁴⁴ En 1986 se liberalizan los alquileres del sector libre mediante la Ley Méhaigneire (establece el principio de libertad del propietario para fijar el precio del contrato de arrendamiento), que sería suavizada y corregida tras las protestas urbanas⁴⁵. El proceso de contracción de la intervención pública continuará durante los 90 con el claro objetivo de focalizar al máximo las ayudas públicas, revisando meticulosamente las rentas de los beneficiarios y fomentando la política de acceso a la propiedad con préstamos al 0% destinados a aquellas familias con un nivel de ingresos por encima de los valo-

res establecidos para beneficiarios de viviendas sociales.

En Alemania el proceso viene marcado igualmente por el calendario de la posguerra y la recuperación económica. El fortísimo esfuerzo constructor de los años cincuenta y sesenta, dirigido a remediar la situación de grandes déficit, "es visto también como factor de generación de riqueza y de integración social".⁴⁶ En los setenta Alemania, con unos buenos indicadores macroeconómicos, seguía sin embargo presentando un importante déficit de viviendas de renta barata en los núcleos urbanos, con un cálculo estimado de 800.000 hogares que carecían de vivienda además de un millón de viviendas abocadas a la demolición, lo que sin duda obliga a reconocer la permanencia del problema de la vivienda.⁴⁷ Tras la Reforma de 1978 se equipara en términos de protección la vivienda usada a la nueva, se rebajan drásticamente las subvenciones y se da prioridad a la financiación de la promoción para alquiler frente a la destinada a la venta.⁴⁸

Durante los ochenta los programas de vivienda dejan de hablar de inmigrantes y "trabajadores visitantes" para centrarse en los refugiados y exiliados tras la unificación con la ex-RDA, diseñando una política de ayudas personalizada. Como la construcción no satisface la nueva demanda, los esfuerzos se concentran cada vez más en renovar y ampliar el parque existente de viviendas en la Alemania Occidental. En la parte oriental, la situación era totalmente distinta. Más del 40% de las viviendas fueron construidas antes de 1919 y se estima que un millón de viviendas (de las deficitarias 7 millones de viviendas existentes) tendrán que ser derribadas, especialmente en los barrios antiguos de las grandes ciudades como Berlín Centro, Dresden o Leipzig.⁴⁹

No es muy diferente la evolución registrada en Holanda: se dan planteamientos parecidos durante las primeras décadas y, ya en los últimos años del periodo analizado, una cierta moderación del gasto público mediante reducciones en los programas de nueva construcción en alquiler y la reforma en el sistema de fijación de los alquileres, que básicamente supone un aumento de la cuota a pagar por los inquilinos y una disminución de la aportación pública. Los Países Bajos, al igual que otros muchos países europeos, se incorporan a la tendencia de ir creando las condiciones para una

⁴⁴ PEDALLIER, 2006.

⁴⁵ En España el conocido como Decreto Boyer (Decreto 2/1985) también venía a intentar liberalizar un mercado de alquiler excesivamente constreñido por la regulación de las actualizaciones de precios y la duración de los contratos.

⁴⁶ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1960, 1971b y 1974.

⁴⁷ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1971b.

⁴⁸ JUSTO; VELÁZQUEZ, 1991.

⁴⁹ BELLINGER, 1992, pág. 121.

mayor participación de la inversión privada en el alojamiento masivo, después de años de predominio del sector público. De hecho, entre 1970 y 1980 disminuye en un 12% la proporción de viviendas en alquiler.⁵⁰ Tal y como apunta Middag,⁵¹ aunque la Constitución encomienda al Estado la dotación de viviendas, la Administración tiende a "regular" menos el sector para ir dejándolo "en manos del mercado".

En España, durante las primeras décadas, los recursos públicos se destinan a la construcción de viviendas que son cedidas en régimen de propiedad y sin unos criterios sociales claros. Las declaraciones políticas y programáticas defienden básicamente garantizar una vivienda en propiedad para cada familia y favorecer la generación del empleo a través de la construcción. Se harán viviendas más pequeñas y de peor calidad para los que pueden pagar menos, y más grandes y mejores para quienes pueden pagarlas. En 1976, superadas las urgencias de los grandes flujos de demanda insatisfecha, se intenta por primera vez un cambio de política dirigiendo las ayudas hacia las personas. La Ley de Viviendas Sociales fracasaría por la falta de apoyo de la financiación privada, pero abriría una nueva etapa al establecer criterios para la participación de los agentes privados y, sobre todo, desarrolla la normativa relativa a la adjudicación de las ayudas y a las características constructivas de las viviendas.

El proceso de desregulación que caracterizará a los años noventa remite necesariamente a una mayor presencia de la intervención privada en la VS. También es característica de estos años la solicitud de implicación que realizan los gobiernos centrales hacia las organizaciones con vocación social, sean comunidades de futuros propietarios u otros grupos sin afán de lucro, poniendo a su disposición fórmulas financieras y subvenciones públicas.

Por lo que se refiere a los regímenes de cesión utilizados, puede decirse que en general, a lo largo del tiempo, se ha buscado una cierta complementariedad entre la propiedad y el alquiler social. En Francia, a finales de los ochenta, existen habilitadas varias fórmulas: a) ayudas a la piedra (préstamos para el acceso a la propiedad –PAP–, préstamos auxiliados para arrendamiento –PLA– y ayudas específicas a la mejora del hábitat); b) ayudas a la persona (ayuda personalizada a la vivienda –APL–; subvenciones periódicas al

alquiler o a la propiedad –ALF–; asignaciones sociales al alojamiento –ALS– y apoyo al ahorro-vivienda); c) ayudas fiscales tanto para la propiedad como para el alquiler. En todos los casos, los encargados de la financiación son entidades públicas (a diferencia de los bancos hipotecarios y cajas de ahorro alemanas) como la Caja de Depósitos y Consignaciones (para el sector en alquiler) o semipúblicos como CFF (para el acceso a la propiedad).⁵²

En Holanda y Alemania ha sido mayor la propensión al alquiler, en éste último sobre todo del sector libre. En 1988 de las 15 millones de viviendas en alquiler, casi 10 eran propiedad de particulares, mientras que 5 millones estaban en manos de empresas. De éstas, 3,4 millones estaban en manos de empresas de utilidad pública, de las que 2,4 millones eran viviendas sociales de alquileres reducidos.⁵³

Aunque se mantienen importantes proporciones de alquiler, desde finales de los setenta las políticas de vivienda de la mayor parte de los países europeos han ido evolucionando hacia la propiedad. Para el conjunto de Europa, la proporción de hogares propietarios de su vivienda ha pasado de valores entre el 40 y el 50% en 1960 a estar por encima del 65% en 1990.⁵⁴ En el Reino Unido, pionero en este proceso, se ha pasado del 10% de hogares en régimen de propiedad en 1914 al 65% en 1986. En Alemania en 1989 la proporción de hogares en alquiler era del 58% (una quinta parte social), solo tres puntos por debajo de los valores de mediados de los setenta, siendo además ésta la forma habitual de ocupación en las grandes ciudades (un 89% en Berlín). Es el país que en mayor grado ha limitado su intervención pública en la construcción de viviendas de alquiler, que recae sobre la empresa privada (con las cotas más altas de Europa) que repercute en la renta los costes reales de explotación sin gravamen para el erario público.⁵⁵ A diferencia de lo que ocurre en España, los precios de alquiler privado son fijados de acuerdo a la ley de la oferta y la demanda, aumentando según el coste de la vida.⁵⁶ Este ajuste de los alquileres ha sido socialmente posible debido a la instauración de un régimen derogatorio y temporal de *Wohngeld* (ayudas para la vivienda en Alemania).⁵⁷

En Francia una tercera parte del parque está en alquiler (37%) y casi la mitad corresponden a alquiler social (45% social). Por el contrario, a

⁵⁰ REVISTA ESPAÑOLA DE FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA, 1989, pág. 21.

⁵¹ MIDDAG, 1989.

⁵² TAFFIN, 1992, pág. 83.

⁵³ HAMM, 1989, pág. 81. LEVENFELD, 1990, pág. 26.

⁵⁴ LEAL, 1992.

⁵⁵ REVISTA ESPAÑOLA DE FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA, 1989, pág. 19.

⁵⁶ ORTIZ ÁLVAREZ, 1993, pág. 50.

⁵⁷ GHEKIERE; JACKSON, 1998.

finales del periodo, la proporción de familias propietarias de viviendas había subido hasta el 54% mientras que en 1955 estaba en el 36%, es decir, casi 20 puntos en 30 años.⁵⁸ La regulación, en materia de alquiler, se mueve a finales del periodo entre una liberalización creciente de los arrendamientos privados y el fortalecimiento del sector público, estimulando la construcción o mejora del patrimonio en arrendamiento con subvenciones o préstamos bonificados.⁵⁹ Durante el quinquenio 1970-85 el aumento de la vivienda en propiedad tiene un importante desarrollo. Junto al deseo de poseer una vivienda individual, fuera de los grandes conjuntos de viviendas alquiladas, hay que sumar la creación de instrumentos de financiación (ahorro vivienda y mercado hipotecario).⁶⁰

En Holanda, a finales del periodo, los hogares en alquiler representan el 55% y más de tres cuartas partes corresponden a alquiler social. Se trata de un parque inmobiliario relativamente joven, con unas necesidades en aumento dados los cambios que se están produciendo en el seno familiar así como la tendencia a la reducción del número de miembros en el hogar.⁶¹

INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS

A lo largo de los cuarenta y cinco años observados se han ido sucediendo normas legales con las que en cada caso se intenta intervenir sobre diferentes pautas de comportamiento del mercado o dotar de base jurídica suficiente las posteriores acciones de los poderes públicos.

En 1948 se promulga en Francia una ley con el objeto de regular el incremento del precio de los alquileres. Se pretende acomodarlos a la renta de los inquilinos, queriendo con ello parar el excesivo encarecimiento derivado de la escasez. La congelación de los alquileres no vino acompañada con compensaciones a los propietarios, y estos frenaron la inversión necesaria para el mantenimiento y la mejora de la calidad de las viviendas con el consecuente deterioro del parque. En 1949 se promulga una ley para la construcción de vivienda de precio moderado (HLM), con el objetivo de garantizar el derecho a una vivienda digna. Son viviendas en alquiler pero, desde el principio, la necesidad de elevar los precios del alquiler para conseguir los recursos necesarios para la construcción de nuevas viviendas derivaron en conflictos sociales al quedar excluidas de estas viviendas aquellas personas con menores niveles

de renta. La Ley de 15 de abril de 1953, todavía en el contexto de la reconstrucción, persigue facilitar la obtención de suelo, la financiación y mejorar las técnicas de producción. A partir de ella se crea la figura de los LOGECO (Alojamientos económicos y familiares) y se implica plenamente al *Crédit Foncier de France* (CFF) en la financiación de las ayudas a la piedra con préstamos con la garantía del Estado. Se establece también la obligación de que las empresas con más de diez trabajadores destinen el 1% de la masa salarial a la creación de un fondo para la VS. Esta ley supone la consolidación de la VS en alquiler con renta fijada por ley.

La construcción y gestión de las viviendas públicas en los años posteriores a la guerra serían un cuasi monopolio de los organismos públicos y semipúblicos HLM.⁶² A partir de 1955-1958, con el desarrollo de los préstamos del Crédito Inmobiliario, los promotores del sector privado empezaron a hacerse algo de sitio. La financiación de las viviendas sociales (tres cuartas partes de las viviendas construidas) estaba fuertemente favorecida por el poder público que, como contrapartida, las sometía a una reglamentación tan estricta (normativa en cuanto a superficies, calidad, precio final, alquileres prefijados y vigilancia de la reventa) que se distinguían perfectamente de las viviendas del sector libre no protegido.⁶³ Se padecen los efectos de una marcada polarización de la vivienda hacia los extremos y, por ende, la fragmentación del mercado de la vivienda: o bien, vivienda protegida o social, antigua o nueva (con condiciones de financiación exageradamente ventajosas); o de lo contrario, vivienda libre o no protegidas casi de lujo. La ayuda financiera oficial en forma de préstamos representa sólo la cuarta parte del valor de la construcción anual. El resto forma parte de la denominada "aportación personal".⁶⁴ Sucesivamente, como ya se ha descrito, se irán introduciendo modificaciones legales para efectuar ajustes en la política de vivienda. En 1963 se establecen las ayudas a la persona, según las condiciones de rentas, y en 1977 se establecerán las ayudas personalizadas a la vivienda (APL), siempre a través del CFF.

También puede considerarse como un instrumento al servicio de la política de vivienda la Ley marco de 1957 que establece las ZUP (Zonas de Urbanización Prioritaria) en las que por primera vez

⁵⁸ GHEKIERE, 1991, pág. 7.

⁵⁹ REVISTA ESPAÑOLA DE FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA, 1989, pág. 17.

⁶⁰ TAFFIN, 1992, pág. 83.

⁶¹ REVISTA ESPAÑOLA DE FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA, 1989, pág. 20.

⁶² MESMIN, 1967.

⁶³ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1969b.

⁶⁴ MESMIN, 1967.

se combinaba la construcción de vivienda y la creación de los equipamientos públicos necesarios, además de instaurarse la financiación de la construcción mediante programas de varios años.⁶⁵ Estos espacios se caracterizaron por una gran uniformidad ya que las operaciones eran realizadas por una única empresa vinculada y un único proyecto. Es un paso cualitativo que supone una aproximación a la ordenación territorial y que establece la necesidad de garantizar la calidad residencial, más allá de la propia vivienda, en su entorno urbano. Tras la Reforma de 1963 se producen importantes modificaciones en el sector de protección a la vivienda que afectan especialmente a la fiscalidad inmobiliaria y a la reglamentación de algunos aspectos de la VS. Subsisten los dos polos básicos: HLM y primas y préstamos a la construcción. Sin embargo, circunscribe la ayuda estatal a los más necesitados, mediante la disminución de los topes de recursos respecto de las HLM y el establecimiento de topes de recursos para las viviendas primadas en acceso a la propiedad.⁶⁶ Se crean dos instrumentos para que la financiación privada se comprometa en el largo plazo de los créditos a la vivienda: el mercado hipotecario y el sistema ahorro-vivienda. En 1967 la Ley de Orientación Inmobiliaria como alternativa a las Zonas de Urbanización Prioritaria, establece las Zonas de Desarrollo Concertado (*Zones d'aménagement Concerté*), que busca favorecer la concertación entre las entidades públicas y los promotores privados, pretende también crear un instrumento de gestión más ágil que las ZUP, a la vez que se descentraliza y se diversifica la acción urbanizadora.

En 1969 se promulga la ley que marca el inicio de las políticas de rehabilitación, que busca afrontar los problemas de las viviendas insalubres localizadas en los centros históricos de las ciudades y en las zonas de infravivienda. Hay un conjunto de acciones concertadas que van desde el realojo de las familias, facilitando su acceso a las HLM o a nuevas viviendas construidas al efecto, al desarrollo de grandes operaciones de renovación de centros urbanos. También en los setenta se producen medidas gubernamentales encaminadas hacia una uniformidad del mercado de la vivienda, tanto en materia de vivienda antigua (como acabamos de ver) como nueva. En éste último caso, se adaptan las ayudas estatales introduciendo una nueva categoría de VS (de alquiler medio) para los grupos que sobrepasasen los umbrales, así como la aplicación rigurosa de

las reglas de admisión al beneficio de una vivienda HLM.⁶⁷

En Alemania la trayectoria legislativa tiene un recorrido similar. En 1950 se promulga una Primera Ley de construcción de viviendas, con el objetivo básico de fomentar sobre todo las de tipo social, que implica al Estado, a los *Länder*, a los Municipios y a las Federaciones Municipales. Pero no son los organismos públicos quienes construyen las viviendas; su tarea (principio de respeto) es poner a disposición de la iniciativa privada los mecanismos adecuados. La participación pública se concreta a través de los mecanismos de financiación, fundamentalmente desde los presupuestos del gobierno federal y de los *Länder*, que se aplican a la concesión de ayudas a la persona mediante préstamos a interés reducido. El importe del préstamo variaba según los distintos estados y según la superficie de la vivienda, oscilando entre el 30 y el 50% del valor de la vivienda. Pero también se contó con las posibilidades financieras del mercado de capitales. Los bancos de crédito hipotecario, las cajas de ahorro y las sociedades de seguro concedían préstamos reembolsables por anualidades constantes, con una duración tipo de 30 años y un importe limitado al 35-40% del coste total de construcción. Por último, también se permitían aportaciones personales del constructor particular, bien en metálico o bien por el trabajo administrativo y los estudios técnicos previos, si quien construía era un organismo de utilidad pública. Las viviendas a construir quedaban encuadradas en tres categorías: las subvencionadas con fondos públicos; las que disfrutaban de beneficios fiscales; y las libres o de financiación privada.⁶⁸

En 1950 y 1956 se aprobarían respectivamente la Primera y la Segunda Ley Federal de Arrendamientos con el establecimiento de ayudas financieras directas a los arrendatarios de viviendas públicas (subsidio de alquiler) a partir de la "renta soportable" de cada familia. A partir de 1956 se aplicaría la Segunda Ley de Construcción de Viviendas o Ley de Construcción de Viviendas y de Hogares Familiares, cuyo objetivo era convertir en propietarios a casi dos millones de alemanes. La ley contempla también diversas formas de financiación de la construcción de la vivienda propia con la participación del Banco Alemán de la Construcción y del Suelo, S.A. y ayudas del Estado para el pago de intereses de créditos personales.

⁶⁵ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1969a.

⁶⁶ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1969.

⁶⁷ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1971a.

⁶⁸ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1969.

En 1965 se hizo necesaria una Ley Modificativa de la de construcción de viviendas para incorporar un instrumento de "evacuación forzosa" de las viviendas, con el fin de afrontar los numerosos casos de disfrute indebido que se estaban produciendo, como consecuencia de incrementos de renta de los adjudicatarios, sobrevenidos con el paso del tiempo. La idea es desalojar a los adjudicatarios con niveles de renta por encima de lo estipulado por la normativa de la VS, con objeto de reutilizarlas para otros posibles demandantes con la situación de renta adecuada a la normativa. Es interesante señalar que la aplicación de esta norma produjo unos pobres resultados dadas las dificultades prácticas de su aplicación.⁶⁹ El mismo año se aprobaría la Primera Ley de Subsidios de Vivienda que regula las ayudas a los hogares en función de sus ingresos y la renta a pagar por el alquiler. Posteriormente, sería rectificada parcialmente (Segunda Ley de Subsidios por Vivienda en 1971) para elevar los límites de ingresos de concesión de subsidios de vivienda. La clave es la "declaración de la soportabilidad" o esfuerzo económico que debe hacer cada hogar, en términos de proporción sobre los ingresos, para afrontar el pago de rentas.⁷⁰ De cualquier forma, a finales de los ochenta, sólo el 17,5% de todas las viviendas de alquiler estaban promovidas por el sector público, estando además reservadas a determinados colectivos (parado, impedidos e inmigrantes). A diferencia del alquiler privado, el alquiler público estaba estrictamente reglamentado.⁷¹

En Holanda, para observar los instrumentos legislativos utilizados en la política de vivienda, conviene remontarse a la Ley de Vivienda de 1901 (*Housing Act*), que a pesar de su antigüedad, sigue siendo durante todo este periodo el principal referente, ya que unifica aspectos de gestión, ordenación, financiación y construcción de viviendas. Esta ley se basa en subvenciones públicas que cubren la diferencia entre el coste y el alquiler, y que proporciona alojamiento a todo el que lo solicite. Desde 1995, se han retirado las subvenciones a las viviendas de nueva construcción con lo que se ha trastocado todo el panorama.⁷² A partir de su promulgación y hasta el final del periodo es significativo el crecimiento y el desarrollo alcanzado por la VS en alquiler (de 10.000 viviendas en 1900 a casi dos millones en 1981). De hecho, las asociaciones de vivienda son reconocidas por el Ministerio de la Vivienda sobre la base de esta ley.

Otro importante hito legislativo es la Ley de 1947 sobre el alojamiento en viviendas que, en una clara aplicación del principio de función social de la propiedad y ante la grave situación de escasez, establece normas para una mejor y más eficaz distribución de los alojamientos entre la población, y otorga capacidad al municipio para la requisita de viviendas. La Ley de Alquileres de 1950, trata de proteger a los inquilinos de viviendas y locales industriales, y establece normas para acomodar el precio de los alquileres a los cambios de situación económica del inquilino, fijando también precios máximos para los alquileres de las viviendas construidas con subvenciones. Como en Francia y Alemania, también existe una Ley de 1950 sobre Reconstrucción, con la que se regula y promueve la reconstrucción de las zonas y edificios devastados por la guerra, prestando especial atención al impulso de la industria de la construcción.

Tras las urgencias de la posguerra y la reconstrucción, la Ley de Vivienda de 1962 vendría a regular tanto las normas de edificación como la construcción y la adjudicación de las viviendas. Establece diferentes tipos de ayudas económicas por parte del Estado y las condiciones para obtenerlas. Las Asociaciones de Vivienda sin ánimo de lucro y los municipios pueden recibir préstamos y subvenciones anuales; los inquilinos o futuros dueños pueden obtener cantidades globales o subvenciones anuales o garantía municipal en forma de préstamo; y los constructores e inversores privados pueden ser beneficiarios de subvenciones anuales. La ley establece tres tipos de subvenciones: a) Subvenciones a las viviendas construidas, tal como establecía ya la Ley de Vivienda de 1901, tienen que ser viviendas destinadas al alquiler para familias con ingresos no superiores a los de un obrero cualificado. Las subvenciones a este tipo de viviendas se concretan en ayudas o anticipos para la financiación de los gastos de adquisición del solar y de la construcción; o bien mediante una participación anual en los gastos de explotación, que puede ser considerado como una subvención de alquiler; b) Subvenciones otorgadas a la construcción privada destinada al alquiler, que se concreta en una prima única y en ocasiones una retribución anual de carácter temporal en función de la renta; c) Aunque minoritarias, también se plantean otras subvenciones para la construcción de viviendas y asilos para personas ancianas.⁷³

⁶⁹ BUCHER, 1967.

⁷⁰ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1971c.

⁷¹ BELLINGER, 1992, pág. 124.

⁷² SMETS, 1996, pág. 95.

⁷³ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1969.

La Ley de Vivienda de 1965 suprime en Holanda la reglamentación de los alquileres y de los regímenes de protección de los inquilinos, coincidiendo con el momento de máximo esplendor de las ayudas estatales en materia de vivienda. Más del 80% de las viviendas se beneficiaban entonces de algún tipo de ayuda estatal⁷⁴ y alrededor del 35% de las construcciones se financiaban íntegramente por el Estado. Además, otorga a las asociaciones de vivienda prioridad frente a los municipios a la hora de otorgar licencias de construcción de viviendas sociales.⁷⁵

Tres años después, se ponen en marcha las Ayudas al alquiler individualizado, que funcionará como suplemento para los ocupantes con ingresos relativamente bajos. En total, entre 1966 y 1970 se terminarán en Holanda 117.000 viviendas, de las cuales el 83% estarían subsidiadas por el Estado. A finales del periodo las viviendas en alquiler representan el 56%, y la mayor parte está en manos de Asociaciones de Vivienda.

En España la tarea legislativa comienza antes del final de la Guerra Civil con la Ley de Vivienda Protegida, pero el elemento fundamental será la Ley de Vivienda de Renta Limitada de 1954 que establece diferentes tipos de ayudas para favorecer la construcción de viviendas de diversas categorías. Tras la muerte de Franco, se produce un primer cambio significativo con Ley de Viviendas Sociales de 1976, que supone el intento de girar hacia una política de ayuda a las personas. No sólo se habían superado los periodos de fuerte crecimiento sino que también los enfoques políticos se iban aproximando a lo que poco después serían exigencias de una sociedad democrática. Seguramente el cambio es también el reflejo de la existencia de una sociedad más madura, en la que la oferta y la demanda podían actuar con mayor autonomía. La ley preveía subvencionar con cargo al erario público una parte de los intereses a pagar por los compradores de las viviendas protegidas. Este plan exigía la participación de las entidades financieras privadas que habrían de encargarse de conceder financiación, con el respaldo del Estado, a los hogares que previamente habrían resultaban "calificados". El programa fracasó por la falta de colaboración de las entidades financieras, muy reticentes a la hora de conceder préstamos a solicitantes poco solventes, en una época con tipos de interés al alza y en el entorno del 15%.

Además de inaugurar las ayudas a las personas y el intento de involucrar a las instituciones financieras privadas en la política de VS, la ley incorpora normativa de diseño y calidad de la construcción, pone límites a la superficie de la vivienda protegida, establece precios máximos de venta y mecanismos de revalorización, y fija la modulación de las ayudas en relación con la renta de los hogares demandantes.

PLANES Y PROGRAMAS ESPECÍFICOS

A partir de los planteamientos políticos en materia de vivienda y apoyados en los instrumentos legales de los que se dotan los estados para alcanzar unos determinados objetivos, los planes o programas vienen a concretar las políticas de VS y permiten hacer valoraciones sobre la intensidad y la coherencia de la voluntad política.

Como ya se ha señalado, en los años de la posguerra la acción de los estados en los países considerados estuvo demasiado condicionada por la escasez y la exigencia de buscar soluciones de emergencia. El problema estriba en alcanzar la capacidad de financiación y de construcción de las viviendas precisas para atender las necesidades derivadas de la destrucción de la guerra y los incrementos demográficos en las ciudades por la redistribución espacial de la población.

Un reflejo de esta situación podrían ser los diversos sucesos violentos que se producen en Francia y que obligan al gobierno, bajo la presión popular, en 1954 a crear un fondo público destinado a la construcción de VS que permite poner en marcha un programa de emergencia de construcción de 12.000 nuevas viviendas en diferentes ciudades con objeto de acoger a familias y personas sin hogar.⁷⁶ Ya antes, en 1945 el CFF había puesto en marcha un Programa para la mejora del hábitat (OPAH), con la intención de atraer el interés de propietarios arrendadores.⁷⁷ Posteriormente se establecen Programas Plurianuales de Construcción de Viviendas (PPL), de carácter quinquenal, destinados a la creación de 30.000 HLM anuales, que constituyeron un posicionamiento en favor de la vivienda en alquiler.⁷⁸

En 1969 el Ministro de Urbanismo, Albin Chandon, puso en marcha un extenso programa de viviendas unifamiliares (conocidas popularmente como las *chalandonnettes*) para responder a las necesidades de las familias francesas. Se pretendía, de esta manera: a) favorecer el acceso a la propiedad, b) desvincular al Estado de la financia-

⁷⁴ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1971a, 1971b Y 1972.

⁷⁵ PRIEMUS, 1991, pág. 55.

⁷⁶ MINISTÈRE DES TRANSPORTS, 2005.

⁷⁷ MACLENNAN, 1987, pág. 18.

⁷⁸ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1968.

ción de la vivienda ampliando el campo de intervención de los bancos gracias a la puesta en marcha de nuevas fórmulas de créditos, y c) ofrecer nuevas oportunidades para las grandes empresas de construcción por el lanzamiento de nuevos productos que resulten rentables.

Dentro ya de las actuaciones más selectivas y subsidiarias, en 1981 se creó la Comisión Nacional para el Desarrollo Social de los Barrios (CNDSQ), que puso en marcha un programa de VS con el objetivo específico de rehabilitar prioritariamente 23 barrios previamente seleccionados por la CNDSQ. Este plan no se centraba exclusivamente en aspectos constructivos, sino que atendía también la dimensión socio-económica. En noviembre de 1983 se puso en marcha la denominada "*Misión Banlieues 89*", que integra más de cien actuaciones concertadas entre el Estado y los municipios, bajo el criterio de que la estética no debía estar ausente de los extrarradios, ni siquiera de los más desfavorecidos.

En Alemania se pone en marcha en la década de los 70 el Programa de Construcción de Viviendas a Largo Plazo con el objetivo de proporcionar a largo plazo viviendas a bajo costo para familias que dispongan de ingresos reducidos o de tipo medio, para las familias jóvenes, para las familias numerosas y para las personas ancianas. El deseo inicial es que aproximadamente el 50% de la producción anual de viviendas fueran en el futuro viviendas de tipo social. Para conseguirlo se proporcionó el apoyo financiero del Gobierno Federal a los *Länder* Federales en concepto de ayuda para la construcción de viviendas a fin de mantener los ritmos anuales de creación de viviendas sociales, mediante la concesión de préstamos para la construcción y modernización de 50.000 viviendas por año⁷⁹, y ayudas indirectas (ventajas fiscales) o directas (préstamos del Estado a bajo interés o subvenciones) para los inquilinos. Se tenía derecho a un préstamo estatal si se era usuario del sistema de ahorro-vivienda:⁸⁰ un modelo de apoyo estatal a la vivienda de amplia difusión en el caso alemán (en manos de las *Bausparkassen* o Cajas de Ahorro a la Vivienda) y francés.⁸¹ Las primeras desarrollaban su apoyo exclusivamente a través del denominado ahorro-vivienda. Se trata de un modelo implantado en Alemania en los años 20 como una forma de complementar la financiación hipotecaria de las viviendas hasta un 60% del importe de las mismas. En definitiva, consiste en una forma de apoyo mutuo entre los adquirentes

de vivienda. También constituye uno de los pilares básicos en el acceso a la propiedad en el caso francés, donde el ahorrador no está obligado a adquirir una vivienda, sino que se puede utilizar simplemente como una forma de inversión.⁸²

Por su parte, Holanda ha sido tradicionalmente un arquetipo de intervención y apoyo público a la vivienda. Sin embargo, a finales de los ochenta se empiezan a producir cambios importantes. En 1990, tras la conocida como Reforma Heerma, el sector de la VS entró en una era de reestructuración. Se permitió la autonomía financiera de las Asociaciones, que desde entonces están autorizadas a intervenir como sector libre. También se ha producido un intenso recorte de la ayuda económica a la vivienda por parte del Gobierno central, dando mayores facultades en la definición de la política de vivienda a las autoridades locales (descentralización) "y haciendo mayor hincapié en las decisiones independientes de los que intervienen en el mercado".⁸³ La política financiera en relación a la vivienda social se basa en el denominado Fondo Central de Vivienda (CFV), un fondo de inversión en el que colaboran las asociaciones de vivienda, y un Fondo de Garantía "para facilitar el acceso al mercado de capitales".⁸⁴

En España, desde el Plan Nacional de Vivienda de 1961 a 1976, podría decirse que la actividad pública en materia de vivienda ha venido siendo programada mediante planes estatales plurianuales que fijan el esfuerzo financiero del Estado e introducen especificaciones normativas que regulan la participación de los promotores, las características de las viviendas y los requisitos de los adjudicatarios, con lo que se trata de dirigir la actuación hacia determinados segmentos de la demanda. Desde la reorganización político administrativa de la Constitución, y a lo largo de los años ochenta, se produce un proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas, que comienzan a elaborar sus propios planes regionales de vivienda en coordinación y como desarrollo de los del Estado.

AGENTES

Durante el periodo 1945-1990 la administración pública en Francia, especialmente la estatal, ha jugado un papel fundamental en el diseño y puesta en marcha de las políticas de vivienda. Aunque en un primer momento el Estado había delegado en la administración local la organización de ser-

⁷⁹ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1971b.

⁸⁰ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1971a.

⁸¹ MINISTERIO DE FOMENTO, 1997.

⁸² LEVENFELD, 1990, pág. 28.

⁸³ PRIEMUS, 1991, pág. 53.

⁸⁴ PRIEMUS, 1991, pág. 61.

vicios temporales para controlar los movimientos de oferta y demanda de viviendas, en los años posteriores a la II Guerra Mundial, la administración estatal francesa creó el Ministerio de la Reconstrucción y del Urbanismo con el objetivo de desarrollar la política de vivienda de forma centralizada.

A mediados de los sesenta la intervención estatal la realiza el Ministerio de la Construcción que, pese a su nombre, no construye viviendas. La acción estatal se manifiesta fundamentalmente en: a) ayudas al constructor. Incluían préstamos y bonificaciones de intereses especiales reservados a los organismos de HLM, además de primas a la construcción y ayudas complementarias como el ahorro-crédito (sistema de crédito diferido), las ayudas sociales al empresario (para facilitar vivienda a sus asalariados) y otras menores; b) ayudas al ocupante con objeto de disminuir las cargas de la vivienda, bien mediante subsidios de vivienda en propiedad para matrimonios jóvenes y familias con hijos a su cargo, o bien subsidios de alquiler, para las personas con escasos recursos; c) desgravaciones fiscales a favor de la construcción.⁸⁵ La clasificación de las ayudas del Estado en las viviendas HLM, incluían un alquiler normalizado y un sobrealquiler progresivo para aquellos que disponían de ingresos superiores a los techos de acceso fijados; así como programas de alquiler reducido (PLR) con precios ligeramente inferiores, reservados para las familias con menores ingresos.⁸⁶

A raíz del proceso de descentralización de competencias iniciado a mediados de los años ochenta, se incrementó considerablemente la participación de los gobiernos territoriales en las políticas de vivienda. Aunque no poseen competencias propias, sí tienen la posibilidad de completar las ayudas directas a la inversión, fijadas por el Estado.⁸⁷ En este sentido, los contratos se establecen como figuras fundamentales de coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones públicas; el ya citado "*Mission Banlieues* 89" es buen ejemplo de ello.

Al final del periodo, Francia se caracterizaría por la intervención de un nutrido grupo de agentes en materia de gestión y promoción de la vivienda social, construcción y rehabilitación, repartido entre los de carácter público, controlados por los entes públicos de viviendas HLM, y los de carácter privado en manos de sociedades anónimas.⁸⁸

En Alemania, desde la década de los 50 los organismos públicos (Estado, *Länder*, Municipios y Federaciones Municipales) son el principal promotor de las viviendas de tipo social. No construyen, pero facilitan la tarea a la iniciativa privada (sociedades de vivienda), asegurando una parte de los medios económicos necesarios (mediante préstamos sin interés o a bajo interés, ayudas para hacer frente a los intereses y las amortizaciones o mediante subvenciones a los costes de construcción) a la vez que ejercen la inspección y vigilancia del espacio habitable y fijan los alquileres. Además de estas "ayudas a la piedra", son los organismos públicos quienes gestionan las ayudas a las personas de escasos recursos. Los *Länder* suscriben convenios con un grupo muy amplio y diverso de actores arrendadores, entre los que se pueden contabilizar más de 1.100 sociedades cooperativas, más de 500 sociedades limitadas que pertenecen a los municipios o a grandes grupos industriales, además de sociedades anónimas, fundaciones, asociaciones e inversores institucionales o privados o simples familias arrendadoras. Los *Länder* suelen ser los que aportan la mayor parte de los recursos financieros públicos.⁸⁹ Por su parte, los ayuntamientos asumen parte de las tareas administrativas, en especial, la de asignar las VS a los sectores de población con menor renta, que no pueden acceder al mercado libre. La lógica de funcionamiento es igual para la vivienda pública en alquiler que para el importante sector privado. De ahí que la distinción entre ambas sea ficticia.⁹⁰ Hasta 1962 en los proyectos de construcción de viviendas sociales sólo tenían cabida las viviendas en alquiler, desde entonces también se incluyen las viviendas en propiedad.⁹¹

A finales de los ochenta, la vivienda social alemana se caracteriza por unas condiciones de acceso reguladas por ley; sólo puede ser adjudicada a personas con ingresos superiores a un cierto nivel, dependiendo de las ayudas y la normativa; el alquiler se fija comparándolo con los alquileres de la zona en esa localidad, pudiendo tener un subsidio adicional; y las viviendas sociales disfrutan de desgravación fiscal en el impuesto sobre bienes inmuebles y en el impuesto sobre plusvalías (aunque a principios de los noventa dejarán de tenerlos).⁹²

La Constitución de los Países Bajos encomienda específicamente a la Administración la dotación de viviendas suficientes desde hace

⁸⁵ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1969.

⁸⁶ MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1971b.

⁸⁷ GHEKIERE, 1991, pág. 9.

⁸⁸ GHEKIERE, 1991.

⁸⁹ HAMM, 1991, pág. 50.

⁹⁰ GHEKIERE; JACKSON, 1998.

⁹¹ HAMM, 1991, pág. 46.

⁹² AVS, 1998.

más de un siglo. Desde la Segunda Guerra Mundial lo hizo por la escasez existente, pero luego actuó intensamente por conceptos político-ideológicos, por la propia construcción y por los precios (en 1988 dedica el 8% de los presupuestos estatales a la vivienda). Las viviendas acogidas a la ley de vivienda, destinadas al alquiler, se financian enteramente por el Gobierno Central con los presupuestos del Estado. Es un país con una economía social dominante, producto de una fuerte tributación fiscal, que justifica su notable "ayuda a la piedra" (58%) con la formación y mantenimiento de un gran parque de viviendas sociales. El 12% de ayudas personales es un buen indicador del reducido porcentaje de familias con bajos ingresos.⁹³ La intervención de la Administración se concreta de varias formas: subvenciones a la construcción; explotación de una parte del parque inmobiliario; concesión de subsidios individuales que tratan de disminuir la carga del alquiler para los residentes con bajos niveles de renta, calculados a partir de la renta del inquilino y del precio del alquiler;⁹⁴ control técnico de la edificación; así como una enérgica legislación en materia de arrendamientos urbanos.⁹⁵

Otros actores implicados en la gestión de VS hasta los 90 son los municipios o entidades locales (casi 300), que administran en gestión directa su propio parque, y las Asociaciones de Vivienda, corporaciones o fundaciones sin ánimo de lucro (más de 800), sin vinculación directa con el Gobierno desde los 90.⁹⁶ Es importante hacer hincapié en dos cuestiones: la primera, que la administración pública construye muy pocas casas. El ayuntamiento es un "promotor del suelo" mientras que los edificios los promueven empresas privadas, promotores individuales u organismos semi-públicos como las *housing association*; la segunda, es que la cesión del uso del suelo por parte

del ayuntamiento ("derecho de superficie") se hace de forma condicionada, es decir, se establece de antemano el número de edificios, el tamaño de las parcelas, el precio del suelo urbanizado y la densidad de la edificación.⁹⁷

En España, como se ha indicado, la participación de otros agentes distintos al propio Estado Central fue especialmente escasa. La dictadura primero, y su inercia después, propician una raquítica participación de otras entidades públicas o de entidades empresariales y sociales comprometidas con la causa de la vivienda social. En todo caso, en cada uno de los hitos legislativos del periodo se invita a la participación de las empresas constructoras para que colaboren en la tarea de crear viviendas, pero más con la intención de dinamizar la economía que con la voluntad de solucionar el problema de la vivienda. Tras la llegada de la democracia, la Constitución sitúa en las Comunidades Autónomas las competencias en materia de vivienda y urbanismo. El Estado reduce su papel a la confección de Planes de Vivienda plurianuales que establecen recursos financieros y regulan las condiciones de construcción y adjudicación. Las nuevas administraciones regionales asumen las competencias de la política de vivienda, que prácticamente consisten en administrar el parque público existente y el desarrollo de los planes estatales. La puesta en marcha de la nueva maquinaria administrativa se deja notar en una marcada atonía de la oferta de vivienda protegida durante los años ochenta. Más novedosa es la aparición de los sindicatos Comisiones Obreras y UGT que se constituirán en importantes promotores de cooperativas de viviendas protegidas en compra-venta, como alternativa ventajosa a la acción, tradicionalmente poco relevante y coyuntural, de empresas promotoras y constructoras.

⁹³ ORTIZ ÁLVAREZ, 1993, pág. 58.

⁹⁴ HARST, 1987, pág. 25.

⁹⁵ MIDDAG, 1989, pág. 92.

⁹⁶ GHEKIERE; JACKSON, 1998.

⁹⁷ NEEDHAM, 1993, pág.30.

EVALUACIÓN DEL PERÍODO EN RELACIÓN CON EL CASO ESPAÑOL

1. Poder satisfacer digna y adecuadamente la necesidad de alojamiento, está reconocido como un derecho básico de los ciudadanos y cómo tal debe ser garantizado por los poderes públicos. La existencia de población que no puede solventar por sí misma, en las condiciones del mercado, esa necesidad, dimensiona el denominado problema de la vivienda y justifica y exige la intervención pública, que, a diferencia de lo que sucede con otros derechos básicos como la educación o la sanidad, se sustenta en el principio de subsidiariedad.

2. El volumen de la demanda insatisfecha es, por regla general, consecuencia de la evolución sociodemográfica y económica que puede producir situaciones de escasez absoluta (insuficiencia del número de viviendas) o relativa (ausencia de oferta adecuada y/o asequible para determinados segmentos de la demanda). Podría decirse que en todas las sociedades se generan permanentemente flujos de demanda, relativamente reducidos, estructurales, que requieren de la ayuda de los poderes públicos y que, coyunturalmente, ciertas circunstancias demográficas o de mercado pueden hacer que se intensifiquen y se diversifiquen los flujos de quienes no tienen capacidad económica propia suficiente para satisfacer su necesidad de alojamiento o han de realizar un esfuerzo económico excesivo y que, por tanto, requieren de ayuda pública en algún grado.

3. La intervención pública se formaliza a través de las denominadas políticas de VS, que engloban un conjunto de medidas dirigidas a corregir las condiciones de la oferta de vivienda o, directamente, a facilitar el acceso a la vivienda a los grupos que tienen dificultades para satisfacer su derecho a la vivienda en el mercado libre mediante ayudas graduadas.

4. Las políticas de vivienda tienen como elemento común la adstricción de recursos económicos a cargo del erario público. La intensidad del esfuerzo, mediada a través de la proporción del PIB dedicada a vivienda social (Holanda,

2,8%; Francia, 1,86%; Alemania, 1,5% y España 0,6%), sintetiza la voluntad política y, a partir de ello, al margen de los juicios que puedan hacerse sobre la eficiencia de los procedimientos en cada caso, ponen de manifiesto una clara debilidad de partida en el caso español, justificativa de la peor situación en la salvaguarda del derecho a la vivienda.

5. La distribución de los fondos públicos destinados a la VS, permite perfilar los diferentes tipos de políticas. Pueden ser empleados en la construcción directa de viviendas por los poderes públicos o destinarse a subvencionar la construcción efectuada por entidades privadas (políticas de “ayudas a la piedra”). También se emplean para ayudar a los hogares a hacer frente a los pagos del alquiler o de la compra (políticas de ayudas a las personas). Igualmente, pueden destinarse fondos públicos para el mantenimiento y la gestión del parque de vivienda pública. Junto a las ayudas directas habría que contabilizar también aquellas que suponen bonificaciones fiscales y pueden tener una dudosa intención social cuando, como en el caso de España, se otorgan a la vivienda y de manera indiscriminada.

En España no se establecen políticas de ayuda a las personas hasta finales de los setenta, y las exenciones fiscales, que constituyen la mayor aportación de fondos públicos, están reservadas a la compra de vivienda y han mantenido un carácter universal, por lo que resulta más exacto encuadrarlas dentro de la política económica que como herramienta en favor de la vivienda social.

6. Las ayudas a la compra y a la vivienda en alquiler se han utilizado también como soluciones complementarias, excepto en España. Las ayudas a la compra para favorecer el acceso a la vivienda son valoradas además como un factor de solidez económica y social. Pero plantean dudas sobre su eficacia como instrumentos para resolver el problema de vivienda, en la medida en que la vivienda destinataria de ayudas públicas pueda pasar con el tiempo a convertirse en una

vivienda libre, tal como tradicionalmente ocurre en España. La existencia de un parque público para el alquiler social se aproxima más a la idea de un servicio público destinado a atender las necesidades de alojamiento, pero presenta graves dificultades de conservación y de gestión.

7. Los elevados costes del mantenimiento y los fracasos en la gestión de los grandes parques públicos de vivienda en alquiler han sido los principales argumentos en favor de su progresiva reducción mediante la privatización, por venta a los inquilinos, como tendencia general en Europa. Los nuevos ritmos de la dinámica sociodemográfica desde mediados de los setenta acentúa los desajustes entre tipologías de viviendas y de hogares. Se generaliza el hecho de que el parque creado en los decenios anteriores acumule déficit de equipamiento y conservación, en un ambiente social con fuerte presencia de emigrantes, escasez de cohesión social y concentración de marginalidad. Se manifiesta una gran necesidad de rehabilitación de un parque que en diferentes aspectos ha entrado en obsolescencia y que requiere de un enorme esfuerzo inversor que difícilmente podría ser repercutido sobre los inquilinos.

8. Uno de los aspectos más claramente diferenciadores de la situación de España con respecto a otros países europeos es la carencia de un parque de vivienda en alquiler. Mientras que en los países considerados se mantiene un predominio del alquiler, en España a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, esta forma de ocupación de la vivienda se convierte en práctica excepcional. La inexistencia de una oferta diversa y asequible de vivienda en alquiler es un factor de rigidez del mercado que, al reducir prácticamente la oferta a la compra, endurece enormemente las condiciones de acceso a la primera vivienda de los jóvenes y en los casos de rupturas de hogares.

Tabla 5 Estructura del régimen de tenencia de vivienda en torno a 1990

	Propiedad	ALQUILER			Otros
		Privado	Social	Total	
Alemania	39,1	48,6	12,3	60,9	
Francia	54,3	19,7	17,1	36,8	8,9
Holanda	44,0	12,0	44,0	56,0	

Fuente: SEBHE, 1991

A pesar de la progresiva reducción de los parques públicos en alquiler, como tendencia general y quizás como proceso de ajuste a una nueva concepción más restrictiva de la idea del Estado de bienestar en Europa, todavía existe una considerable oferta de vivienda social en alquiler, prácticamente inexistente en España.

9. En los diferentes países es muy importante y diversa la participación de agentes privados en la implementación de las políticas de VS. La tendencia general es el incremento de la participación de estos agentes que han estado presentes a lo largo del tiempo en la promoción y la gestión de la vivienda en alquiler, como bien refleja el caso holandés, y que son la consecuencia necesaria de la progresiva retirada de los poderes públicos en la promoción directa de viviendas. En España hasta principios de los ochenta ha habido un exclusivo protagonismo del Estado central y durante los ochenta comienza un drástico pero inevitablemente lento proceso de descentralización. Durante años se producen reajustes sobre competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con la consiguiente pérdida de capacidad operativa. El papel de agentes privados ha estado prácticamente limitado a la participación de empresas de construcción y, sólo durante la segunda mitad del periodo, van aflorando iniciativas sociales en forma de cooperativas de propietarios, con un especial protagonismo de los sindicatos.

TENDENCIAS A PARTIR DE 1990

Desde que Marx y Engels estudiaron el "problema de la vivienda" en la segunda mitad del XIX,⁹⁸ existe la evidencia, no siempre adecuadamente ponderada, de que se trata de un problema que responde a factores estructurales, por más que pueda verse intensificado o, simplemente, caracterizado en función de ciertos factores coyunturales. El "problema de la vivienda" es en realidad el problema de algunos hogares que no alcanzan la renta necesaria para poder satisfacer por sí mismos la necesidad básica de alojamiento. El tamaño de los grupos que padecen ese problema, sus rasgos sociales, étnicos, o su localización, son sólo características del problema.

A lo largo del tiempo, las actitudes de los poderes públicos ante "el problema", el esfuerzo financiero realizado, las estrategias y las herramientas que han ido utilizando, permiten dibujar un panorama diverso, con muchos matices que invitan a establecer diferencias a veces muy importantes, pero en lo sustancial el problema se manifiesta de forma común y permanente. Los países con economías más avanzadas, capaces de garantizar universalmente otros derechos básicos como la educación o la sanidad, entre otras aportaciones para incrementar el bienestar de los ciudadanos, aún no han conseguido, sin embargo, poder garantizar el derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada.

Los mismos países, que en las décadas anteriores habían tenido que hacer grandes esfuerzos para atender las enormes necesidades derivadas de los destrozos de la guerra y de los rápidos crecimientos de las ciudades durante la época del desarrollismo industrial, ven la conveniencia de adaptarse al nuevo escenario que se venía dibujando desde finales de los setenta. En este periodo que comienza con la década de los noventa se va a ir configurando un nuevo panorama político, económico y social que tendrá una marcada incidencia sobre las políticas de vivienda en los principales países europeos.

Además de la creación del espacio común monetario y la expansión del mercado por la

apertura hacia el Este, se va a producir una nueva oleada inmigratoria, atraída de nuevo por unas ventajas económicas y sociales comparativas evidentes.

Por otro lado, tras largos decenios de intensa intervención, en unas sociedades instaladas en un generalizado bienestar económico y social, en las que además adquieren poder y predicamento los planteamientos neoliberales, comienza a pensarse en la conveniencia de reducir la intervención pública⁹⁹, o bien de redirigirla hacia otros fines. Por ejemplo, en Holanda, desde mediados de los noventa, las ayudas al propietario se han incrementado notablemente (más de un 40% de los intereses de las hipotecas los paga el estado). Aunque por otro lado, en la actualidad siguen manifestándose necesidades crecientes de viviendas asequibles y sociales en todos los países más avanzados y los gobiernos deben seguir sintiéndose aludidos en la responsabilidad de proveer de VS a partir de la oportuna calificación del uso del suelo.¹⁰⁰

En todo caso, la Unión Europea, sin competencias directas en materia de vivienda, a través de diferentes documentos, no deja de marcar estrategias o proclamar el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna, la seguridad en la tenencia, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios básicos.¹⁰¹ Ya no basta con el tradicional carácter redistributivo de las políticas de vivienda, ahora se ha de buscar también convertirlas en factores de cohesión social en un entorno urbano saludable.

Los países considerados en este estudio han llegado a los últimos años del siglo XX con una amplia experiencia de intervenciones públicas en materia de VS que han quedado reflejadas en unos parques de vivienda diversos en todos sus aspectos materiales, en su composición social y en sus formas de gestión, pero con el rasgo común de plantear importantes exigencias de rehabilitación.

El régimen de alquiler (supone un 32% del parque de viviendas de la UE), rasgo común

⁹⁸ ENGELS, 1974.

⁹⁹ VEER, VAN DER; SCHUILING, 2005.

¹⁰⁰ WHITEHEAD, 2006, pág. 11.

¹⁰¹ RODRÍGUEZ, 2002.

característico de la VS en Europa (un 11,4% del parque de viviendas total), entra en una fase en la que va a ser cuestionado y en la que va a experimentar notables retrocesos, especialmente visibles en los parques ya existentes, que tienden a ser ofrecidos en venta, para tratar de adoptar nuevas políticas más flexibles de promoción de viviendas sociales. Esto ha ocurrido incluso en Holanda, donde en los últimos años las asociaciones han podido vender una pequeña parte de las VS tanto para equilibrar sus presupuestos, como para alterar el régimen de tenencia y conseguir así una mayor heterogeneidad. No es, sin embargo, una tendencia que pueda considerarse confluyente con el modelo español, que desde el principio, y casi exclusivamente, ha estado volcado hacia la propiedad. En estos países, como se verá con más detalle, se trata de corregir la anterior trayectoria suavizando el predominio del alquiler, pero manteniendo todavía una presencia claramente mayoritaria. Tampoco es el modelo seguido por Alemania, Holanda y Francia. En todos ellos está permitida la venta (controlada por el gobierno central) de las viviendas públicas a sus inquilinos, pero no se ha llevado a cabo, al menos de forma intensa en ninguno de ellos (6000 viviendas de media anual en Francia en los últimos años o el 1% de su stock en Holanda durante la última década).¹⁰² Se trataría en definitiva, como afirman en Cecodhas (2007), de evolucionar hacia un reequilibrio, un reajuste de las tendencias históricas en aras de una mayor eficiencia social y económica. Es muy diferente el caso español, en el que la vivienda protegida en alquiler ha tenido siempre un cierto carácter de marginalidad.

Los intensos y dinámicos cambios sociodemográficos, especialmente en las formas de convivencia, que se hacen muy diversas y cambiantes, ganan protagonismo en el proceso. Como afirman Merlin y Trilla,¹⁰³ esta nueva dinámica demográfica está planteando algunas contradicciones de las nuevas políticas de vivienda que se están aplicando en los países europeos, todavía basadas en ocupaciones masivas de zonas suburbanas, con viviendas de superficie reducida y tendiendo cada vez más a la modalidad de propiedad. Las consecuencias de las transformaciones familiares conducen a un nuevo modelo, basado en la existencia de un hogar "atípico" (frente a la familia tradicional), que más bien reclamaría vivienda en bloque multifamiliar (no

unifamiliar), generalmente de alquiler (no en propiedad) y en un entorno urbano consolidado (no periférico). Las políticas de vivienda deberían poder amoldarse a los dos modelos "para evitar la segregación demográfica y para no agravar todavía más la desestructuración familiar".¹⁰⁴

Si aceptamos con Ghekiere y Jackson¹⁰⁵ que "la producción de viviendas sociales pretende garantizar, a través de gestores específicos o convencionales, la producción de una oferta de viviendas públicas complementaria a la oferta disponible en el mercado y así permitir el acceso a la vivienda a determinados segmentos de la demanda", los criterios de asignación de las VS serán tanto más "estratégicos" cuanto más claramente se haya definido la función de la VS; se han de establecer con precisión los segmentos de demanda (tope de ingresos, nivel de renta, condiciones de necesidad, criterios de proximidad o grupos sociales definidos) y los métodos utilizados para garantizar su asignación.

En Holanda hasta los noventa (y en otros países europeos como Dinamarca, Suecia o Irlanda), la VS ha tenido carácter de utilidad pública, de lo que se derivaba la ausencia de topes de ingresos para acceder al parque de viviendas sociales, sin menoscabo de la definición de ciertos criterios de prioridad, asignación o localización.¹⁰⁶ Desde los noventa sí se aplican límites de ingresos familiares. Con todo, la vivienda sigue teniendo utilidad pública, orientada a amplios segmentos de la población¹⁰⁷ y está respaldada por el parque de vivienda en alquiler de mayores dimensiones de Europa. La ausencia de limitantes hasta fechas recientes ha propiciado que en la actualidad los hogares que residen en esos parques sociales tengan un nivel de renta medio (cada vez menor como consecuencia de los límites), evitando el estereotipo que identifica la vivienda social con los niveles de renta muy bajos, como ocurre en España. En Francia y Alemania (desde 1956 la política está basada en subsidios de vivienda federales, regionales y locales) se plantea una concepción intermedia, orientada históricamente a satisfacer las necesidades de vivienda de los asalariados en un sentido amplio, pero cada vez más sesgado hacia una demanda social estrictamente definida.

Otro rasgo fundamental a la hora de valorar la política de vivienda es el que se perfila a través de los agentes actuantes y de sus papeles. En España no se ha conseguido salir del ámbito de

¹⁰² NIEBOER; GRUIS, 2006.

¹⁰³ MERLIN, 1986. TRILLA, 2001.

¹⁰⁴ TRILLA, 2001, pág. 38.

¹⁰⁵ GHEKIERE; JACKSON, 1998.

¹⁰⁶ GHEKIERE; JACKSON, 1998.

¹⁰⁷ VEER VAN DER; SCHUILING, 2005.

la Administración Pública. La Administración Central establece las bases de financiación de las viviendas protegidas. La Administración Autonómica, que cuenta con competencias exclusivas en materia de vivienda, es la encargada de la gestión de la política estatal. Por su parte, la Administración local tiene competencias en la promoción y administración de su patrimonio de vivienda y suelo,¹⁰⁸ pero hasta la fecha su papel, con carácter general, ha sido muy escaso.

En Francia, por ejemplo, la distribución de competencias es clara, aunque en la práctica, se opera desde la cooperación entre todos los organismos implicados.¹⁰⁹ El Gobierno Central define los objetivos, los instrumentos de intervención, las normas y los medios financieros. La ejecución de la política se lleva a cabo descentralizando al nivel de Provincias (aportan las garantías necesarias a los préstamos concedidos) y Municipios (bien a través de los permisos de obra, de planes de vivienda o como participantes en las oficinas públicas). Desde el año 2004 (Ley 809/2004), y dadas las diferencias regionales en el mercado de la vivienda, se han otorgado nuevas competencias a estructuras supramunicipales (áreas metropolitanas o mancomunidades por ejemplo). En cuanto a la financiación de las ayudas a la vivienda proviene de varias fuentes, tanto de carácter público como privado:

- En primer lugar, los fondos directos del Gobierno central. Son los *Prêts conventionés* que se vinculan a los planes de ahorro-vivienda.

- La red HLM recibe préstamos a tipos reducidos de la *Caisse de Dépôts et Consignations* (CDC), perteneciente al Estado, que se financia con los ahorros familiares.

- Las empresas de más de diez trabajadores están obligadas a aportar el 0,65% (antes el 1%) de la masa salarial a la inversión en alquiler social.

- Las empresas conceden préstamos preferenciales a sus trabajadores para favorecer el acceso a la vivienda.

- Por último, las llamadas "tasas de los propietarios", con el 2,5% de los alquileres percibidos y un tanto más en el caso de viviendas con más de 15 años de antigüedad.¹¹⁰

En el caso de Alemania, los agentes que intervienen en la política de vivienda no han variado con el paso de los años. El gobierno central establece el marco legal general y asigna los fondos necesarios, los gobiernos regionales concretan los programas de subsidios y las entidades

locales crean sus propios programas de apoyo. Como consecuencia de las disparidades regionales entre el este y el oeste se han puesto en marcha medidas de implementación de las políticas ajustadas a las realidades regionales.¹¹¹ Desde el año 2000, la simplificación del marco jurídico ha tenido también un gran impacto sobre la VS y su financiación (tanto en alquiler como en propiedad), fortaleciendo el papel de las entidades locales y la intervención del parque de vivienda privada.¹¹²

Los sistemas de gestión de los parques públicos de vivienda pueden diferenciarse¹¹³ según la intervención sea directa de la entidad local o regional, que es la propietaria de las viviendas y garantiza su gestión directa; o bien una intervención indirecta que se produce a través de estructuras autónomas que disponen de una personalidad jurídica propia, de derecho público o privado, pero que están estrechamente vinculadas a la administración como ocurre en Holanda o Francia. Igualmente, en el alquiler social se cuentan con un amplio abanico de proveedores, cuyo lugar más destacado lo ocupan las asociaciones sin ánimo de lucro: sociedades, corporaciones y cooperativas de vivienda; y los ayuntamientos, que paulatinamente han ido perdiendo importancia por las dificultades de financiación, gestión e innovación frente a las entidades de carácter privado.¹¹⁴ En España la participación de agentes privados en la gestión de los parques públicos de vivienda brilla por su ausencia.

En Alemania, Holanda y Francia la gestión de los parques públicos de viviendas sociales en alquiler se basan en el principio económico de que las empresas (públicas o privadas) tienen que equilibrar sus cuentas de explotación. Las rentas deben permitir equilibrar la explotación del parque de viviendas de un modo duradero aunque para ello sea necesario dispensar ayudas al inquilino.¹¹⁵

En Holanda, por ejemplo, la gestión y propiedad del 85% de la VS se encuentra en 2007 básicamente en manos de las 568 (en 1990 había 1037 mientras que en 2001 su número había descendido hasta las 701) corporaciones de vivienda, asociaciones cooperativas o fundaciones sin ánimo de lucro, privadas, pero bajo un férreo control municipal, conocidas bajo el epígrafe genérico de "*independent not-for-profit housing associations (HAs) o Woningcorporaties*" que en 1998

¹⁰⁸ BILBAO; GARCÍA VALIÑAS; SUAREZ, 2006.

¹⁰⁹ MINISTÈRE DES TRANSPORTS, 2005.

¹¹⁰ TRILLA, 2001, pág. 131.

¹¹¹ CECOCHAS, 2007, pág. 15.

¹¹² AVS, 2006, pág. 7.

¹¹³ GHEKIERE; JACKSON, 1998.

¹¹⁴ TRILLA, 2001, pág. 75.

¹¹⁵ GHEKIERE; JACKSON, 1998.

gestionaban un parque de 1,8 millones de viviendas y en la actualidad supera los 2,4 millones, con un tamaño medio (algunas cuentan con más de 30.000) de más de 4600 viviendas por asociación.¹¹⁶

Aunque es muy estrecha la colaboración y la relación entre el gobierno central, la administración local y las asociaciones, los primeros dependen de las segundas a la hora de producir (en 2003 las asociaciones entregaron el 80% de las nuevas viviendas en Ámsterdam por ejemplo), gestionar, transformar y mantener el parque de VS holandes. Por esta cualidad en Holanda no se habla de vivienda pública y sí de VS. En la actualidad, la gestión de las adjudicaciones está regido por el sistema on-line *Wohningnet*, por el cual el solicitante tiene acceso a todas las viviendas disponibles y puede realizar telemáticamente la solicitud a intervalos temporales determinados (salvo en casos de urgencia donde se aceptan solicitudes continuamente), quedando la misma en lista de espera.

En Francia desde el año 1948 la puesta en marcha de la política nacional de vivienda social se delega a actores especializados, como son los organismos públicos de HLM (un total de 293) que en la actualidad gestionan el 90% del parque público (más de 2,1 millones de viviendas), ya sea bajo la responsabilidad directa de los ayuntamientos (57%), ya sea con compañías privadas sin ánimo de lucro, constituidas como sociedades anónimas (327), sociedades cooperativas (162), sociedades de crédito inmobiliario (107) o sociedades de economía mixta (422). Los organismos, sean públicos, privados o mixtos, intervienen en la construcción, gestión, promoción, financiación y mantenimiento de las viviendas. Como ocurría en Holanda hasta 1993, los organismos HLM gozan de un tratamiento fiscal específico ya que su actividad está exenta del impuesto sobre sociedades.¹¹⁷

La financiación pública de la VS es responsabilidad del Gobierno Central que, como hemos visto anteriormente, define el marco de la reglamentación nacional. Las autoridades locales controlan la planificación urbana, como ocurre en Holanda, dentro de su área administrativa, así como la política de vivienda social.¹¹⁸ Las viviendas HLM en Francia han estado siempre sometidas a alquileres fijados anualmente por el Estado, según áreas y regiones, y han respetado el principio de contrato indefinido. Es obligatorio que

aquellas familias cuyos niveles de ingresos excedan de los topes establecidos para el acceso al parque de viviendas, paguen un suplemento del alquiler.¹¹⁹

El sector de la VS en alquiler en Alemania hace referencia un conjunto de convenios (obligaciones sociales y económicas fijadas al inversor/arrendador durante un periodo de tiempo determinado a cambio de una indemnización dineraria) establecidos entre los *Länder* o las grandes ciudades y una gran diversidad de inversores arrendadores (sociedades de viviendas que pertenecen a los municipios o a grandes grupos industriales, sociedades cooperativas, inversores institucionales, inversores privados o simples familias arrendadoras). Desde la pérdida del privilegio fiscal en 1989 estos últimos y su parque han pasado a regirse por las normas del alquiler privado en detrimento del público. Una asociación (*Bundesband deutscher Wohnungsunternehmen*) agrupa a las diversas federaciones de empresas y organizaciones relacionadas con el sector de la vivienda. Actualmente la componen cerca de 3.000 empresas, de las cuales 722 son públicas, 1966 son cooperativas, 204 no municipales, 84 privadas y 23 asociaciones eclesíásticas no cooperativas.¹²⁰

En Alemania, además de los servicios básicos de alquiler y mantenimiento facilitados a los inquilinos de VS también se ofrecen otros como el suministro de servicios comunitarios (locales de reunión, por ejemplo), servicios para grupos específicos (ancianos, minusválidos, etc.), readaptación de viviendas para adecuarlas a las necesidades de la tercera edad o implicando a los inquilinos en la gestión del parque de viviendas.¹²¹ Las ayudas financieras proceden de dos formas alternativas: préstamos sin interés de origen público y financiación libre en el mercado privado.

En Holanda, el sector de la VS de alquiler se define en sentido estricto por las viviendas que gozan de las ventajas de la ley sobre la vivienda de 1901. Desde 1979 se estableció en Holanda un sistema de valoración de las viviendas, aplicable a todas las viviendas del país, basado en puntos para un conjunto de conceptos (superficie, habitaciones, equipamientos e infraestructuras) y una renta por punto fijada y revisada anualmente por el gobierno. Los alquileres que diferían de la valoración tenían que ajustarse progresivamente mediante una nueva "armonización de rentas". El

¹¹⁶ VEER VAN DER; SCHUILING, 2005.

¹¹⁷ AVS, 2001.

¹¹⁸ AVS, 2006, pág. 16.

¹¹⁹ AVS, 2001.

¹²⁰ CECOCHAS, 2007, pág. 16.

¹²¹ CECOCHAS, 2007, pág. 16.

alquiler de una VS puede ser un 30% menor que el de una de las mismas características en el mercado libre.

De muy diversos tamaños, las más de 500 asociaciones administran el parque de vivienda en alquiler en Holanda con un estatuto específico y con una determinada inscripción en el Ministerio de Vivienda que les otorga un régimen fiscal privilegiado mediante el cual quedan exoneradas del pago de impuestos sobre sociedades, de los impuestos sobre permisos de construcción y de los impuestos sobre transmisión de bienes.¹²² Desde 1993, la independencia financiera de las asociaciones (respondiendo a un proceso de liberalización descentralización impulsado por el gobierno bajo el lema "Más mercado y menos gobierno") quedó zanjada con el acuerdo de *Bru-tering* (1993).¹²³ Este acuerdo se firmó por el gobierno, dos federaciones nacionales de vivienda y la Mancomunidad de Municipios Holandeses (VNG) y sirvió para regularizar el dinero recibido por las asociaciones y la devolución de los préstamos concedidos por el gobierno (una operación de más de 17.000 millones de euros en un solo año). Desde entonces, estas asociaciones han operado como empresas sociales, y sus actividades se apoyan en una amplia estructura de garantía independiente del Gobierno Central formada por el Fondo de Garantía Social de la Vivienda (WSW), y del Fondo Central de la Vivienda (CFV), una estructura administrativa que facilita el apoyo financiero y ayuda a los proyectos.¹²⁴ Los subsidios a la construcción fueron totalmente abolidos, salvo para aquellos casos de renovación urbana.

La evolución de las asociaciones ha mostrado su gran solvencia económica, que las llevó a adquirir nuevas obligaciones (atención al cliente, supervisión interna o gestión de la tesorería) y a separar actividades lucrativas de las que no crean beneficios (que están exentas de impuestos). Su funcionamiento independiente y transparente las ha hecho diversificarse, haciendo una interpretación más amplia de sus competencias (alojamientos para la tercera edad, desarrollo de proyectos sociales, pero también inmobiliario, oficinas, centros comerciales u otros similares). También desde hace apenas dos años, las asociaciones no cuentan con exenciones fiscales (impuestos corporativos, de transferencias, etc.) y se han reducido drásticamente los subsidios. Son relevantes las fórmulas aplicadas por algunas asocia-

ciones para abaratar o suavizar el paso a la propiedad de parte de su patrimonio. Entre ellas están la propiedad compartida, la propiedad socialmente vinculada o el alquiler con opción a compra, que bien conocemos en nuestro país.¹²⁵

En el campo de la VS también es de destacar el papel activo de las entidades locales que administran directamente un patrimonio (255.000 viviendas) esencialmente construido en el periodo de entreguerras e inmediatamente después de la 2ª Guerra Mundial. En la actualidad los ayuntamientos ya no construyen más viviendas y el parque va siendo transferido paulatinamente a las asociaciones. Desde hace algunos años, las entidades locales de áreas con problemas económicos y sociales se han visto obligadas a tener un papel más activo en los procesos de gestión del parque de viviendas social (aportación de terrenos, concesión de subvenciones complementarias, etc.).¹²⁶

En Alemania la administración pública se implica mediante el control de sociedades, asociaciones y cooperativas privadas, además de sociedades anónimas sin ánimo de lucro y de inversores privados, personas físicas o jurídicas.¹²⁷ En los últimos años, la política de vivienda en Alemania se centra en la evolución del mercado, tratando de minimizar las diferencias existentes a nivel regional. Como afirma la AVS,¹²⁸ "el objetivo político es promover el acceso a la propiedad cuando se alcanza la edad de jubilación, el apoyo a las familias con bajos ingresos asignándoles vivienda, y la promoción de la VS y cooperativa".

HOGARES Y PARQUE DE VIVIENDAS

Los hogares y las viviendas, sus números, sus tipos y sus características constituyen los dos elementos básicos de partida para afrontar el análisis comparado de los problemas y de las diferentes situaciones en las que enmarcar las actuaciones en materia de vivienda protegida de los diferentes países considerados. Se hace preciso, por tanto, señalar, algunas de las dimensiones fundamentales de los hogares (necesidad) y del parque de viviendas (oferta de alojamiento).

En primer lugar hay que recordar las limitaciones que para establecer comparaciones significativas imponen las disparidades existentes a la hora de definir los conceptos de hogar y vivienda en los diferentes países.

¹²² GHEKIERE; JACKSON, 1998.

¹²³ AVS, 2001.

¹²⁴ AVS, 2006, pág. 21.

¹²⁵ TRILLA, 2001, pág. 83.

¹²⁶ GHEKIERE; JACKSON, 1998.

¹²⁷ GHEKIERE; JACKSON, 1998.

¹²⁸ AVS, 2006.

Tabla 6 Viviendas por mil habitantes

	Total viviendas	Viviendas principales	Otras viviendas
Alemania	472,2	434,1	38,1
España	509,8	349,4	160,4
Francia	479,2	397,5	81,7
Holanda	415,9	406,9	9,0
UE-15	468,4	396,0	72,4

Fuente: MARTÍNEZ et al., 2006

Tabla 7 Superficie media de las viviendas

	(m ²)
Alemania (2003)	89,7
España (2001)*	90,0
Francia (2002)	89,6
Holanda (2000)	98,0

* Estimación a partir del Censo

Fuente: BOVERKET, 2005

Tabla 8 Habitaciones* por persona y régimen de tenencia de la vivienda (2001)

	Total	Propiedad	Alquiler
UE-15	2,0	2,0	1,8
Alemania	1,9	2,1	1,8
España	1,9	1,8	2,1
Francia	2,0	2,1	1,7
Holanda	2,6	2,6	2,7

* Deben incluirse: dormitorios, comedores, salones, cuartos de estar... así como trasteros, sótanos y desvanes, que teniendo 4 m² o más y acceso desde el interior de la vivienda, sean utilizados para fines residenciales. Se excluyen cuartos de baño o aseo, cocinas, terrazas, pasillos, vestíbulos, vestidores, despensas y aquellas habitaciones de uso profesional.

Fuente: EUROSTAT, Panel de Hogares de la Unión Europea

Moviéndonos entre indicadores básicos, resulta significativo el número de viviendas por cada mil habitantes. España destaca como el país con mayor dotación de viviendas de toda Europa (509,8 por mil habitantes) muy por encima de las cifras de otros países como Holanda (415,9). Esta circunstancia se intensifica en la relación de viviendas no principales (160,4 en España frente a 38,1 en Alemania y 9,0 en Holanda), consecuencia, en buena medida, del peso que tiene el carácter turístico de buena parte del territorio español, que es sede de segundas residencias de ciudadanos de otros países.

Si nos remitimos al dato de las viviendas principales, la situación se invierte. Alemania (434,1) y Holanda (406,9) presentan valores claramente superiores al de España (349,4). A las disparidades geográficas y culturales entre los países nórdicos y meridionales de Europa hay que añadir ahora el diferente tamaño medio del hogar en el norte y el sur de Europa.

Los datos globales sobre la superficie media de las viviendas indican una cierta homogeneidad: Francia (89,6 m²), Alemania (89,7 m²) y España (90,0 m²) presentan valores casi idénticos, mientras Holanda sobresale por un tamaño medio superior (98,0 m²). En todo caso hay que reiterar que se trata de indicadores de valor medio excesivamente sintéticos y escasamente expresivos. Sería necesario disponer de información en la que se tuvieran en cuenta las tipologías de viviendas y de hogares.¹²⁹

Los datos de habitaciones por persona dan una dimensión más concreta de la densidad en el uso de la vivienda, que permite confirmar la homogeneidad entre países.

El régimen de tenencia de la vivienda es uno de los más nítidos reflejos de la política de vivienda aplicada a lo largo del tiempo y no una conse-

Tabla 9 Régimen de tenencia de la vivienda según los ingresos de los hogares (2001). Porcentajes horizontales

	TOTAL			MENOS DE 60% (*)			MÁS DEL 140% (*)		
	Propiedad	Alquiler	Cesión gratuita	Propiedad	Alquiler	Cesión gratuita	Propiedad	Alquiler	Cesión gratuita
UE-15	64,0	32,1	3,9	50,1	43,3	6,5	73,5	23,5	3,1
Alemania	64,0	32,1	3,9	50,1	43,3	6,5	73,5	23,5	3,1
España	64,0	32,1	3,9	50,1	43,3	6,5	73,5	23,5	3,1
Francia	64,0	32,1	3,9	50,1	43,3	6,5	73,5	23,5	3,1
Países Bajos	64,0	32,1	3,9	50,1	43,3	6,5	73,5	23,5	3,1

* En relación con el ingreso mediano.

Fuente: EUROSTAT, Panel de Hogares de la Unión Europea

¹²⁹ LAMOTHE; DE LUNA, 2006, pág. 153.

cuencia de factores culturales. La distribución del parque por regímenes de cesión pone en su punto culminante la divergencia del caso español. Los elevados porcentajes de viviendas en propiedad y la presencia testimonial del alquiler constituyen el rasgo más característico a la hora de definir la problemática de la vivienda en España. Es interesante observar cómo Francia y Alemania, con niveles de PIB/cápita entre los más elevados de Europa cuentan con porcentajes de propietarios por debajo de la media europea. Por el contrario, España, con una renta inferior, presenta unas tasas de propiedad mucho más altas.¹³⁰ Igualmente, a diferencia de lo que ocurre en el resto de Europa, donde las mayores proporciones de vivienda en propiedad corresponden a los mayores niveles de renta, en España en los niveles de renta más bajos se mantienen las mismas proporciones de propietarios.

Como no podía ser de otra manera, la problemática de la vivienda se manifiesta también en España en que los hogares tienen que soportar unas mayores cargas financieras. Sólo un 16,5% están libres de tales cargas, mientras que en la media europea esa proporción se acerca al 50%, destacando nuevamente Holanda con un 76,2%.

Un aspecto muy relevante en la dinámica actual de las políticas de vivienda en el conjunto de los países estudiados es la antigüedad de los

distintos parques de viviendas. Conviene destacar el importante peso de las viviendas construidas con anterioridad a 1970: alrededor del 50% del parque total en Francia, Holanda y España y del 75% en Alemania. En Francia el 90% del parque de viviendas sociales en alquiler ha sido construido con posterioridad a 1945. Hay que señalar también que en Francia y en España hay una fuerte concentración espacial en las grandes ciudades, coincidiendo la antigüedad y el deterioro del parque con la pobreza de los hogares.¹³¹

Sin duda el gasto en vivienda en relación con el PIB es un primer indicador de la intervención pública en materia de vivienda. Mientras que en España destaca la inversión residencial con un 8,8% del PIB, la inversión pública ofrece unos registros sensiblemente menores a los de otros países. En Holanda (al igual que ocurre en el Reino Unido y en Suecia) los porcentajes del PIB reflejan las fuertes exigencias del mantenimiento y la gestión de un importante parque público de VS. Esta misma realidad se manifiesta, aunque de forma menos intensa en Alemania y Francia.

NUEVOS DERROTEROS DE LA POLÍTICA DE VS

Inevitablemente, las actuales políticas de VS y sus posibles innovaciones estarán condicionadas por la inercia de las actuaciones realizadas en los últimos 50 años. Aún cuando sea deseable, al

Tabla 10 Hogares por tipo de carga financiera* debido a costes de la vivienda (2001). Porcentajes horizontales

	Carga elevada	Carga molderada	Sin carga
UE-15	17,4	35,8	46,8
Alemania	14,2	44,7	41,0
España	26,2	57,4	16,5
Francia	14,6	27,9	57,5
Holanda	3,1	20,7	76,2

* Porcentaje sobre el salario de la cuota hipotecaria calculada en cada plazo de amortización sobre el MIBOR medio para un 70% del precio de una vivienda libre de 105 m².

Fuente: EUROSTAT, Panel de Hogares de la Unión Europea

Tabla 12 Gasto público en vivienda. Porcentajes del PIB

	Inversión en vivienda (2007)	Inversión pública en vivienda (1996)
Alemania	5,2	1,40
España	8,8	0,98
Francia	4,6	1,80
Holanda	6,3	3,20

Fuente: TRILLA, 2001 y ASPRIMA et al. 2007

Tabla 11 Antigüedad del parque de vivienda (2002). En porcentaje

	<1919	1920-1945	1946-1970	1971-1980	1981-1990	>1990
Alemania	14,6	12,6	47,2	10,9	14,6	SD
España	8,9	4,2	33,5	24,1	13,6	15,7
Francia	19,9	13,3	18,0	26,0	10,4	12,4

Fuente: BOVERKET, 2005

¹³⁰ TRILLA, 2001, pág. 73.

¹³¹ GHEKIERE; JACKSON, 1998.

igual que en otros procesos sociales, crear marcos de convergencia entre las políticas de los diferentes países de la Unión Europea, lo cierto es que el peso de las estructuras jurídicas, administrativas y, sobre todo, los parques de vivienda existentes, harán difícil una adaptación homogénea a las nuevas situaciones sociales y económicas, aun cuando pueda haber, como de momento hay, una coincidencia generalizada de los planteamientos neoliberales, en favor de una menor intervención,¹³² de la privatización del patrimonio público y de un creciente apoyo a la propiedad (con algunas notables excepciones como Dinamarca y Suecia que no cuentan con ninguna ayuda directa para la adquisición de la vivienda principal.¹³³ Todo ello como consecuencia de los cambios que se vienen produciendo en la concepción del Estado del bienestar en gran parte de Europa.¹³⁴

El Tratado de Maastricht y los criterios de convergencia han obligado a los países miembros a numerosos recortes en las asignaciones y presupuestos públicos lo que se ha notado con mayor claridad en determinados sectores como es el caso de las políticas de vivienda.¹³⁵ Los fondos gubernamentales, menos abundantes, pasan a ser subvenciones específicas en vez de genéricas, focalizándose en los grupos socioeconómicos más desfavorecidos. Como se afirma en la publicación de la AVS, 2006, el objetivo de la política de vivienda cambia a "facilitar y permitir el acceso a la vivienda" en vez de "provisión de la vivienda".

La modalidad de tenencia incide de manera muy intensa en los sistemas de financiación. En los países en los que predomina el alquiler social, se ha ido evolucionando desde la promoción a través de fondos presupuestarios públicos a la financiación privada, normalmente a través de subsidios de intereses o con la garantía última del Estado. Estas reducciones en las inversiones comenzaron ya en los ochenta en países como Reino Unido o Alemania, y se han ido extendiendo, agravando los problemas de conservación de las viviendas y de segregación social.

La relación entre los volúmenes de vivienda en propiedad y en alquiler, especialmente la de carácter social, evolucionan en favor de las primeras. Los diferentes países tratan de buscar un mejor punto de equilibrio óptimo¹³⁶ para

hacer frente a los problemas derivados de un parque excesivamente sesgado en uno u otro sentido. La gran carga financiera que han de soportar los países con mayores parques de VS se contrapone a los graves problemas de acceso a la vivienda en aquellos países, como España, en los que prácticamente no existe vivienda en alquiler.

En todos los países europeos las proporciones de propietarios registran una tendencia alcista (tanto en Holanda, como en Francia y Alemania se producen desgravaciones fiscales de los intereses de los préstamos hipotecarios). Los valores de Alemania, Francia y Holanda en 1980 eran un 39%, un 47% y un 42%, respectivamente, claramente inferiores a los de 2001 (ver Tabla 9). Sólo en Alemania, Holanda y Suiza la ocupación en propiedad no es la dominante.¹³⁷ Además hay que contar con la incorporación de los países del Este (Hungría, Lituania o Eslovenia), con proporciones de propietarios incluso superiores a la de España.

En Alemania el abundante parque público de viviendas perteneciente a la ex RDA ha sido desmantelado y transferido a gestores independientes, sociedades de vivienda o cooperativas de vivienda, en un claro proceso de privatización. Casi tres millones de viviendas pierden la titularidad pública y adquieren deliberadamente la titularidad privada con un reajuste de los precios de los alquileres gracias a la instauración ayudas a la vivienda. Para ello ha sido necesario resolver la difícil cuestión de la propiedad de las viviendas. De acuerdo con la "Ley sobre el tratamiento de antiguas deudas de la antigua RDA" cerca de un 15% del stock de viviendas públicas (situadas en los denominados *Nuevos Länder*) deben privatizarse. Como a menudo los ocupantes no están en disposición de comprar la vivienda (a pesar de las asignaciones económicas directas establecidas -10.000 marcos para una familia de 4 miembros-, aplicadas con independencia de las ayudas fiscales establecidas por el gobierno central), ha sido necesario encontrar fórmulas cooperativas, sociedades de vivienda y gestores independientes. A ello habría que sumar la necesidad de modernizar otro dos tercios del stock de viviendas, que se afronta a través de un plan especial centrado en la concesión de créditos a muy bajo interés.¹³⁸

¹³² SCANLON; WHITEHEAD, 2004. En el caso de Madrid, es manifiesto el desinterés absoluto por parte de Instituto de la Vivienda (IVIMA) y de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS) por promover, construir y gestionar directamente vivienda pública. UGT, 2001, pág. 15.

¹³³ MINISTERIO DE FOMENTO, 1997, pág. 40.

¹³⁴ WHITEHEAD, 2003.

¹³⁵ RODRÍGUEZ, 2002.

¹³⁶ TRILLA, 2001, pág. 54.

¹³⁷ WHITEHEAD, 2006, pág. 6. NORRIS; SHIELDS, 2004, pág. 5.

¹³⁸ AVS, 2001.

Tabla 13 Evolución del parque de vivienda en alquiler
(% sobre parque de viviendas principales)

	1960	1970	1980	1990	2003
Alemania (RFA)					
Alquiler social	15	22	16	13	6
Alquiler privado	47	46	46	47	51
Total alquiler	62	68	62	60	57
España					
Alquiler social	2	2	2	2	1
Alquiler privado	41	28	19	14	10
Total alquiler	43	30	21	16	11
Francia					
Alquiler social (HLM)	4	10	14	16	17
Alquiler privado	33	29	26	22	21
Otros alquileres*	82	18	10	9	6
Total alquiler	59	57	50	47	44
Holanda					
Alquiler social	26	31	39	38	35
Autoridades locales	12	12	9	--	--
Housing associations	14	19	30	--	--
Alquiler privado	41	34	17	17	12
Total alquiler	67	65	56	55	47

(*) Viviendas cedidas por las empresas o de alquiler gratuito

Fuente: WHITEHEAD, 2006 y TRILLA, 2001

En todos los casos se puede percibir una clara tendencia a la baja en los parques de alquiler, pero no así del alquiler social, que sólo disminuye en Alemania. Dicha reducción se produjo sobre todo tras la reforma política basada en la Segunda Ley de Vivienda, llevada a cabo en 1997. Desde entonces se ha producido una significativa reducción gradual del parque de VS y del número de construcciones.¹³⁹ En Francia y en Holanda la proporción de alquiler social ha crecido desde la década de los sesenta hasta la actualidad.

El descenso del alquiler privado ha sido menos pronunciado en aquellos países (entre los que no figuraría España) que han desarrollado subvenciones (llamadas *housing allowances*, *wohngeld* u otras). La intervención pública ha sido fundamentalmente reguladora, mediante el control de los alquileres, las subvenciones, los estímulos a la promoción y a la rehabilitación. El primero de ellos es sin duda el instrumento más utilizado. En Alemania se aplica el sistema del "alquiler comparable", fijado por las autoridades locales basándose en la media de viviendas análogas durante un periodo de 3 años (en el ámbito

público su equivalente sería el "alquiler social", determinado políticamente). En Francia, la Ley Mermaz-Malandrin (1989) sirvió para equilibrar los intereses de inquilinos y arrendadores (las viviendas HLM han estado siempre sometidas a alquileres fijados anualmente por el Estado).

Parece oportuno tomar a Francia como primer referente de los nuevos planteamientos en relación con la política de vivienda. Desde 1997 se viene consolidando una reforma en profundidad que persiguiendo garantizar el derecho a una vivienda digna, incluyendo el acceso a la propiedad y favoreciendo la producción de viviendas en alquiler (tanto privadas como sociales), pretende también incidir sobre el derecho real de elección en cuanto a localización y tipología. El proceso culmina con el reconocimiento legal del derecho subjetivo a una vivienda reclamable ante los tribunales de justicia. Es la equiparación del derecho a la vivienda con otros ya consolidados como el derecho a la educación o el derecho a la sanidad.

La política francesa mantiene su marcado carácter centralista. En la actualidad, su diseño global es elaborado por el Estado, dejando su aplicación y gestión a los diferentes departamentos franceses. Las regiones no poseen competencia en materia de vivienda aunque pueden aportar dotaciones presupuestarias al respecto. Las autoridades locales controlan la planificación urbana dentro de su límite territorial, así como la política de vivienda local. Además, desde el 2005, también cuentan con plena autonomía financiera.¹⁴⁰

En Francia existe un complejo sistema de ayudas públicas destinadas a: a) facilitar el acceso al alquiler, tanto público como privado; b) favorecer la rehabilitación de las viviendas a los propietarios-ocupantes; y c) potenciar el acceso a la vivienda en régimen de propiedad. Junto a ello se han implementado acciones destinadas a reducir el número de viviendas vacías.

Aparentemente no es un panorama muy diferente al que configura la política de vivienda en España. Desde la administración central se legisla para favorecer el fomento de la vivienda protegida, para favorecer el acceso a la vivienda, en propiedad o en alquiler, y para rehabilitar aquellas que se encuentran en un estado de degradación. Pero, del 1% de inversión en vivienda, el 70% se destina a ayudas fiscales a la compra y sólo un 30% a la inversión directa en vivienda pública.¹⁴¹

¹³⁹ AVS, 2006, pág. 7.

¹⁴⁰ AVS, 2006, pág. 16.

¹⁴¹ UGT, 2001, pág. 62.

PROBLEMAS ACTUALES DE ACCESO A LA VS

La orientación de casi todas las políticas de vivienda europeas en favor de una mayor proporción de propietarios, con medidas de estímulo a la compra de vivienda ha incidido en su encarecimiento y en un fuerte endeudamiento y puede interpretarse como un mecanismo de reducción de las responsabilidades del Estado.

Parece que, en la mayor parte de los países europeos en las últimas décadas, el incremento del precio de la vivienda, y del esfuerzo inversor de las familias, debe vincularse a la presión de demanda de vivienda de compra.¹⁴² Aunque el punto de partida pudiera ser la disminución histórica de las tasas de interés a escala global durante los últimos quince años, también existen otros múltiples factores que lo explicarían con mayor precisión en cada caso. En España, además del crecimiento económico general, habría que incorporar el incremento de la renta de los hogares por la incorporación de la mujer a la actividad económica, duplicando prácticamente la capacidad de endeudamiento familiar. Según informes del Banco Central Europeo de mayo de 2003, España aparece a la cabeza de los países europeos que presentan un mayor crecimiento de los precios reales de la vivienda, con una tasa interanual del 10,9% en el periodo 1998-2002.¹⁴³ Según datos publicados en *The Economist* en 2002, España es el país que mayor incremento de precios de la vivienda ha experimentado desde 1980 (726% en valor nominal y 124% en valor real).¹⁴⁴

La liberalización de los mercados financieros ha permitido la integración de los mercados residenciales en el sistema mundial y ha incrementado el volumen de los préstamos hipotecarios en prácticamente todos los países europeos. Como consecuencia se han producido situaciones de riesgo ante el elevado endeudamiento de las familias. Kim (2004) señala que, en la Unión Europea, la deuda hipotecaria pendiente representa un promedio del 39 por ciento del PIB. En Alemania ese porcentaje se elevaría hasta el 70%, en Holanda al 67%, en España al 31% y en Francia al 20%. Más llamativas son aún si cabe las cifras si hablamos en términos de endeudamiento de los hogares, lo que podría llegar a tener efectos significativos sobre el consumo en la medida en que las familias comiencen a tener dificultades económicas.¹⁴⁵

La deficiente gestión financiera y el excesivo gasto público, la mala conservación de los edifi-

cios, la segregación de ciertos colectivos (parados, pobres, minorías, etc.) o la escasa movilidad demográfica, son algunos de los principales problemas tradicionalmente vinculados a los parques públicos de VS. En ellos han fijado sus principales objetivos las actuales políticas de vivienda en el marco del estado de bienestar.

Frente a las tendencias de los últimos años, sigue siendo prioritario el alquiler social, dadas las difíciles condiciones de acceso a una vivienda en propiedad para determinados estratos sociales (jóvenes y bajos niveles de renta) en casi todos los países europeos. Ahora bien, tal y como señala Trilla (2001), es preciso significar las diferencias existentes entre los parques públicos de los distintos países. Cuando se señala la necesidad de más VS en alquiler hay que subrayar que, aunque los motivos de preocupación son los mismos, las diferencias en la situación de partida (Francia, 17% y España, 2%) obligan a pensar en realidades totalmente diferentes. En España, más que de intensificar la oferta se trataría de crear ex novo un tipo de oferta tan necesaria como inexistente.

El alquiler privado necesita también de incentivos políticos, mediante ayudas fiscales y de otro tipo, que le posicione como alternativa viable, especialmente en los países, como España, donde su peso es insuficiente para diversificar adecuadamente la oferta. En España junto con la escasez de la oferta se ha producido un fortísimo incremento del precio de los alquileres (un 84% en la última década, frente a un 26% en Francia o un 35% en Alemania), lo que unido a la escasísima presencia del alquiler público, redundan en la mayor dificultad de determinados segmentos de la población para acceder a una vivienda.¹⁴⁶

Ya no es suficiente con el objetivo considerado como válido durante mucho tiempo de garantizar una vivienda para cada hogar.¹⁴⁷ La dinámica sociodemográfica ha ido configurando un panorama de mayor complejidad y variabilidad en el que destacan la reducción del tamaño medio del hogar, el aumento del número de hogares unipersonales, los cambios en las pautas de emancipación de los jóvenes, el aumento de las convivencias provisionales, el alargamiento de la autonomía residencial de las personas mayores y una fuerte y diversa demanda inmigratoria. Todo ello obliga a incrementar esfuerzos dirigidos no sólo a atender un determinado volumen de demanda, sino a satisfacer necesidades muy

¹⁴² TRILLA, 2001, pág. 105.

¹⁴³ GARCÍA; MATAS; RAYA; RAYMOND et al., 2006.

¹⁴⁴ RODRÍGUEZ, 2002.

¹⁴⁵ WHITEHEAD, 2006, pág. 10.

¹⁴⁶ ASPRIMA; AFI, 2003, pág. 56.

¹⁴⁷ TRILLA, 2001, pág. 20.

diversas y cambiantes. Las políticas de vivienda han de hacerse mucho más plurales y diversas para hacer frente además de a la necesidad de alojamiento a la exigencia de propiciar la cohesión social y una adecuada estructura del espacio urbano. Habrá que pensar cada vez más en las políticas de vivienda a la medida de diferentes colectivos como instrumento de integración.

Además de estas cuestiones, también surgen alrededor de la vivienda diferentes problemáticas específicas de cada uno de los países estudiados. Así, por ejemplo, en Francia, en relación a la gestión del patrimonio social varios son los principales problemas que se pueden encontrar. El primero tiene que ver con los criterios de adjudicación de las viviendas (composición del hogar, nivel de ingresos y lista de espera). Suelen quedar fuera del sistema las familias numerosas (casi siempre inmigrantes) con bajos ingresos por inadecuación "intencionada" (por ley este tipo de familias no pueden residir en viviendas de reducidas dimensiones. Los municipios construyen sólo este tipo de viviendas y así solventan el "problema" de la oferta. También es habitual que los gestores seleccionen a los inquilinos con niveles más elevados para evitar situaciones de impago.

En cuanto a los límites fijados de acceso, a diferencia de Holanda, una vez adjudicada la vivienda (casi dos tercios de los adjudicatarios no supera el 60% del límite máximo fijado) el importe del alquiler se establece en función de los ingresos familiares y evoluciona con ellos. No se echa al inquilino si rebasa los límites. Simplemente se le hace pagar un suplemento. El alquiler no se hereda pero no se puede obligar a un inquilino a marcharse de una vivienda salvo conflictos graves de comportamiento o impagos.

En Francia se manifiestan serios problemas en relación con la falta de heterogeneidad social de las áreas de vivienda pública. Se ha venido intensificando una tendencia a la homogeneización (social y económica), que no había existido en periodos anteriores cuando la población que accedía a las viviendas HLM era de clase media. En la actualidad, la espiral de desfavorecimiento ha llevado a que sea la población de clases más bajas la que vaya ocupando las viviendas vacantes, produciéndose un fenómeno de "empobrecimiento" notable que ha desembocado en graves disturbios públicos. La dificultad de establecer una adecuada mezcla social en las áreas de vivienda pública ha llevado a situaciones dispa-

res entre los municipios. Algunos han optado por introducir viviendas privadas en zonas públicas o viceversa, mientras que otros han planteado viviendas sociales destinadas a ciertos colectivos (estudiantes, hogares monoparentales o ancianos) para evitar la llegada de población desfavorecida a sus municipios, realizando así una "trampa legal" a la obligación establecida por ley de albergar un 20% de viviendas HLM en su municipio.

En Holanda, los problemas de gestión pública se focalizan en torno al sistema de asignación por puntos (en ciudades como Róterdam se ha cambiado por el sorteo), que presenta efectos segregadores por niveles de renta y de la calidad de la vivienda. Existe un tope de ingresos (hasta 30.000 €/año) para acceder a una VS. Sin embargo, una vez que se accede ya no se vuelve a tener en cuenta (el alquiler más caro es de unos 600 € al mes y los subsidios más altos pueden llegar a los 250 €/mes). En las ayudas a los propietarios, también se ponen de manifiesto carencias por la ausencia de límites en las deducciones de los intereses hipotecarios (con independencia de los ingresos y del precio de la vivienda).

Los mayores conflictos se producen en el acceso de la clase media (ingresos entre 30.000 y 50.000 €/año), que supera los límites económicos de la VS pero tienen grandes dificultades para acceder al mercado libre. Las listas de espera para acceder a una VS son lentas, pudiendo prolongarse varios años (un primer inquilino en Ámsterdam espera 6 ó 7 años de media). También se manifiestan carencias a la hora de proceder a traslados de vivienda por cambios en el tamaño o en las condiciones familiares. A pesar de las posibilidades que se establecen para cambiar de residencia, hay graves dificultades por el predominio de viviendas reducidas (la mayor parte son de 2 dormitorios en las ciudades y de 3 en el medio rural) y por el tiempo de espera (un segundo inquilino en Ámsterdam espera 13 años de media). Los cambios suelen suponer incremento del alquiler (en los casos de matrimonio se puede incrementar entre un 75 y un 200%). Toda esta regulación del sistema responde con muchas dificultades las rupturas de pareja.

La mayor independencia respecto a periodos anteriores ha llevado a las asociaciones de vivienda a diversificar sus actividades llegando incluso a invertir fuera de Holanda en atención a los jubilados holandeses.

A diferencia del caso francés, en Holanda todavía existe un notable heterogeneidad social, étnica, familiar e incluso en las formas de tenencia (caseros, alquilados y propietarios en una misma promoción), pero sí hay homogeneidad en los bajos ingresos y en el elevado porcentaje de personas mayores (del orden del 50% con perspectivas de un 70%).

En Alemania, sobre todo en la parte occidental, la fuente principal de problemática de la vivienda es el déficit de viviendas de coste moderado como consecuencia de la inmigración recibida durante los noventa y de la relajación del control de alquileres.¹⁴⁸ Además, y como ocurre en otros casos, en Alemania también se sufre el anclaje de las familias a la VS, a pesar de un aumento de los ingresos familiares y de la superación de los límites originales de acceso a la misma. Como ocurre en Holanda, también se ha establecido una tasa específica para estos hogares.

Alemania cuenta además con el problema añadido de las exigencias de la reunificación y la fusión de dos mercados de vivienda de características muy diferentes. En la actualidad, y como consecuencia de ello, se padecen importantes diferencias regionales. Así, en los Nuevos *Länder* (ex RDA) predominan el exceso de oferta, los precios bajos (tanto de compra como de alquiler) y una escasa dinámica. Por el contrario, en el occidente el mercado es mucho más dinámico y los incrementos de la demanda son moderados.¹⁴⁹ El verdadero reto está en conseguir unas condiciones de alojamiento y de vida equitativas entre ambas partes.

MEDIDAS POSITIVAS DE APOYO A LA VS

Podría decirse que desde 1997 la política de ayuda a la vivienda experimenta en Francia algunas modificaciones sustanciales acordes con los nuevos objetivos: dar una mejor respuesta a la diversidad de las necesidades y poner en valor las viviendas vacías, mediante el Statut du bailleur prive (estatuto del arrendador privado) de 1999, que ofrece algunas ventajas destacadas como la creación de una nueva modalidad de préstamo para la construcción de viviendas sociales en alquiler, la ampliación del periodo de amortización del préstamo (pasa de 32 a 50 años), además de bajadas de los tipos de interés.¹⁵⁰

La Ley relativa a la Solidaridad y a la Renovación Urbana (SRU) fue planteada con el objeto

de favorecer la heterogeneidad urbana y la diversificación geográfica de la VS en las ciudades francesas de más de 50.000 habitantes. Se exige un porcentaje mínimo del 20% de viviendas sociales en relación al total edificado, pero está previsto acoger en las mismas promociones hogares de recursos económicos diversos. Dentro de las nuevas operaciones, el 30% de las viviendas deberán ser ocupadas por hogares con recursos inferiores al 60% de los límites impuestos para acceder a las viviendas de HLM, pero el 10% será accesible para los hogares que los superen ligeramente, con ello el total de nuevas VS se hace accesible a las dos terceras partes de los hogares franceses.¹⁵¹

Para movilizar el parque de alquiler privado se establecen tasas a pagar por los propietarios de viviendas que permanecen vacías por más de dos meses, cuando estén situadas en aglomeraciones de más de 200.000 habitantes, con crecimiento de la población positivo y sea baja la oferta de viviendas de alquiler en el sector privado con respecto a la demanda existente. Las tasas varían en función del periodo de desocupación, siendo del 10% del valor catastral durante el primer año, del 12,5% durante el segundo y del 15% a partir del tercero. Lo recaudado engrosa los fondos de la *Agence National pour l'Amélioration de l'Habitat* (ANAH). Para las situaciones de acumulación de viviendas privadas vacantes se establecen procedimientos para requisar las viviendas.¹⁵² El Prefecto podrá requisar durante un periodo máximo de 6 años (que podría llegar a 12 si se efectúan importantes obras de rehabilitación) aquellos inmuebles que permanezcan vacíos más allá de 18 meses.

Son medidas claramente persuasivas complementadas con la intervención, como gestores del alquiler, de agentes de VS (organismo HLM, colectividad, sociedad de economía mixta u otro organismo escogido por el Estado) que establecerá un contrato de arrendamiento con el inquilino por un año, prorrogable hasta el plazo máximo determinado, estableciendo a la vez una compensación al propietario del inmueble, en función de la superficie útil y una vez deducidos los gastos de rehabilitación y gestión. Finalizado el periodo de requisa, el organismo que lo gestiona tendrá que renegociar con el propietario u ofrecer otra vivienda al inquilino.

De manera similar, en el Reino Unido la *Empty Home Agency*, como entidad sin ánimo de

¹⁴⁸ TRILLA, 2001, pág. 161.

¹⁴⁹ CECODHAS, 2007, pág. 14.

¹⁵⁰ AVS, 2001.

¹⁵¹ RODRÍGUEZ, 2002

¹⁵² RODRÍGUEZ, 2002.

lucro creada en 1992, se ocupa de intermediar entre los distintos implicados: propietarios de viviendas vacías, autoridades locales y asociaciones de vivienda (*housing associations*), para la búsqueda de soluciones innovadoras en relación al problema de la vivienda vacía.¹⁵³ Las medidas del gobierno inglés se instrumentan mediante incentivos fiscales a los propietarios privados o, en su defecto, la penalización a los propietarios que mantengan las viviendas vacías voluntariamente (se publica la información de las viviendas privadas vacías).

Similares, e incluso más agresivas medidas, se llevan también a cabo en países como Suecia (se pueden llegar incluso a demoler las viviendas vacías), Dinamarca (penalizaciones a las viviendas que estén vacías más de 6 semanas) o Italia (penalizaciones de hasta 6.000 €). Son medidas todas ellas con un alto grado de dificultad para su aplicación y sobre las que todavía es pronto para poder valorar los resultados que puedan llegar a tener.

La ley francesa de Urbanismo y Vivienda (2003) tiene entre sus objetivos fundamentales desarrollar el alojamiento de alquiler, tanto nuevo como antiguo, en el centro de las ciudades, para ello se propone evitar que la degradación de los inmuebles reduzca el parque de alquiler y mejorar la calidad de los alojamientos de alquiler disponibles en toda Francia.

Así la Ley de Orientación y de programación para la ciudad y la renovación urbana (2003), con la que se definieron modalidades de intervención del Estado en las zonas urbanas más sensibles, respalda la construcción de 250.000 VS de alquiler a lo largo de cinco años y la rehabilitación de otras 400.000. La financiación corre a cargo del Estado y de otros agentes relacionados con la vivienda y de ella se han beneficiado ya más de 233 barrios y un millón de habitantes.

De acuerdo con los nuevos enfoques que pretende observar el problema de la vivienda desde unas perspectivas más amplias, la Ley de programación para la cohesión social (2005) se fundamenta en tres pilares principales: empleo, vivienda e igualdad de oportunidades y establece diferentes programas de actuación, fundamentalmente en materia de alojamiento social de alquiler, movilización del parque privado, acceso a la propiedad, renovación urbana.

Por último, el proyecto de Ley de *Engagement national pour le logement*, completa la Ley

de Cohesión Social y hace hincapié en diferentes aspectos principales¹⁵⁴:

- Relanzar la construcción para lo cual el Estado proporciona sus propios terrenos y los de algunas instituciones públicas bajo su tutela.
- Facilitar, con medidas e instrumentos financieros adecuados, que los ayuntamientos proporcionen terrenos y promocionen la construcción de viviendas.
- Dinamizar los mecanismos de financiación.
- Favorecer el acceso a la propiedad.
- Reforzar el acceso de todos a la vivienda.

En Francia, hay previstas una gran diversidad de ayudas a la piedra en materia de alquiler social, con el propósito de fomentar la creación de VS (PLS), de incrementar las viviendas de alquiler (PLI) y o de rehabilitar las existentes (PALULOS). También existen ayudas a la piedra destinadas a propietarios-ocupantes y al alquiler privado. Entre ellas las siguientes: las destinadas a hogares con escasos ingresos (PAS); dirigidas a facilitar el acceso a la propiedad mediante préstamos ahorro-vivienda (PEL); subvenciones para reparaciones (PAH y ANAH); préstamos para la rehabilitación siempre y cuando se mantenga el alquiler (PC y ANAH). En este último caso, las subvenciones están destinadas a los propietarios que acepten mantener las viviendas en alquiler como residencia principal durante diez años. En el mismo sentido estaría el "contrato de rehabilitación", según el cual el propietario se compromete a realizar los trabajos de mejora, mantenimiento y conservación del inmueble para alquilarlo durante la duración de un contrato mínimo de 12 años, al final del cual las mejoras efectuadas reversion en el propietario.

Como ya se ha comentado, las ayudas a la promoción se encuentran en franco retroceso en la mayor parte de los países europeos, incluso con la venta de las viviendas públicas a los inquilinos para liberar de este modo de las cargas financieras al erario público. A pesar de ello, la presión de la demanda en Alemania ha llevado a una nueva fórmula (préstamos complementarios) dirigidos a estimular el alquiler social mediante la introducción de un mayor número de promotores sin ánimo de lucro y la flexibilización de determinados aspectos (duración de contratos o fijación de precios). Las ayudas públicas no se limitan únicamente al alquiler sino que también afectan a la vivienda en propiedad y que junto a esta nueva fórmula también subsisten préstamos subsidia-

¹⁵³ RODRÍGUEZ, 2002.

¹⁵⁴ http://www.philippedallier.fr/article.php3?id_article=191&id_rubrique=&artsuite=14. El inquilino sólo puede ser un organismo HLM, una Sociedad de Economía Mixta (SEM) o una colectividad territorial o un organismo agregado.

dos, subvenciones a fondo perdido a los costes de edificación y préstamos a fondo perdido para reducir la carga financiera, que se otorgan durante la explotación del inmueble, después de la asignación de las viviendas a los inquilinos y con una duración de diez ó más años.¹⁵⁵

Las ayudas a la persona también difieren significativamente entre los diferentes países. Así, en Holanda, donde toda la financiación de la vivienda es enteramente privada desde 1989¹⁵⁶, las "primas de estímulo" se orientan hacia el acceso a la propiedad o al alquiler privado en función de los ingresos y condiciones de los hogares. Desde 1956 existe la denominada "garantía municipal" con soporte del gobierno central, permitiendo a los adquirientes obtener préstamos de hasta el 100% del valor de la vivienda. Un sistema que sería privatizado en 1995 y administrado por la *Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen*, donde estarían representadas entidades públicas y privadas.¹⁵⁷

Por su parte, en Alemania, donde se ha pasado de la ayuda mediante ventajas fiscales generales, préstamos sin interés, primas o subvenciones a los adquirientes o préstamos bonificados a bajos tipos de interés, a establecer un programa de subvenciones de primera vivienda, con un impacto significativo sobre el incentivo para comprar.¹⁵⁸ Es una reforma significativa ya que desaparecen las desgravaciones fiscales para las viviendas sociales, que pasan a recibir el mismo trato que las viviendas no protegidas.¹⁵⁹

Complementariamente a las viviendas que reciben ayudas públicas se les imponen ciertas condiciones,¹⁶⁰ como las relativas a los criterios de selección de los inquilinos (límites de ingresos) o al importe de los alquileres (establecidos en base a la llamada "renta de coste").

Tanto en Holanda como en Francia y Alemania (estos dos últimos con los sistemas más potentes de Europa¹⁶¹ están en marcha sistemas de ahorro-vivienda que favorecen la inversión inmobiliaria y la compra de viviendas a través de intereses altos o primas en el ahorro y préstamos posteriores con intereses reducidos. En éste último, las ayudas a la persona se pueden clasificar en función de: a) si están destinadas al alquiler social: los APL (*Aide Personnalisée Logement*) se destinan al pago del alquiler de viviendas priva-

das "convenidas" o no y financiadas con préstamos por alquiler social; b) De si son ayudas destinadas a ocupantes-propietarios: AL (*Allocation Logement*). Ayudas al pago de la mensualidad (en función de los ingresos, del tamaño del hogar y el coste del alquiler), bien familiar (ALF), personas mayores y trabajadores (ALS); APL (*Aide Personnalisée Logement*). Ayudas al pago de la amortización de los préstamos para la compra de vivienda habitual; c) Destinadas al alquiler privado: AL y APL, pero en este caso solo para el parque del alquiler privado. En definitiva se trata de un intento de homogeneizar el producto de la VS unido a unas adecuadas ayudas a la persona para asegurar la diversidad social y la fragmentación de los productos ofertados.¹⁶²

En materia de planes y programas en España, la política estatal de vivienda se basa en dos pilares: los incentivos fiscales a los compradores de vivienda y, en mucha menor medida, a los arrendadores; y los planes plurianuales de vivienda protegida. El primero de ellos supone del orden de seis o siete veces el importe de los gastos estatales de los planes.¹⁶³ Los planes de vivienda establecen actuaciones protegibles en materia de vivienda: la promoción, adquisición y cesión en arrendamiento de viviendas de protección oficial, bien públicas o privadas; la adquisición a precio tasado de viviendas tanto nuevas como usadas; la rehabilitación de edificios y viviendas; así como la financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo. También incorporan condiciones de los solicitantes de ayudas estatales y se plantean convenios con comunidades y entidades colaboradoras. Las ayudas que se establecen son de dos tipos: la subsidiación de intereses de los préstamos hipotecarios para los adquirientes y los promotores de este tipo de viviendas; y las subvenciones a fondo perdido de un porcentaje del precio de las viviendas, bien por la Administración central o por las Comunidades Autónomas.

El Plan Estatal 2005/2008 (aprobado por Real Decreto 801/2005, de 1 de julio), plantea como objetivo básico favorecer el acceso de los ciudadanos a una vivienda asequible, y enfatiza la preocupación por el fomento del régimen de alquiler, la cooperación institucional y el acceso de los colectivos más desfavorecidos.

¹⁵⁵ AVS, 2001.

¹⁵⁶ TRILLA, 2001, pág. 133.

¹⁵⁷ MINISTERIO DE FOMENTO, 1997, pág. 41.

¹⁵⁸ WHITEHEAD, 2006, pág. 8.

¹⁵⁹ AVS, 2001.

¹⁶⁰ AVS, 2001.

¹⁶¹ MINISTERIO DE FOMENTO, 1997, pág. 33.

¹⁶² AVS, 2001.

¹⁶³ TINAUZ, 2006, pág. 281.

VALORACIÓN FINAL DE LAS POLÍTICAS DE VSE

Las actuales políticas de vivienda en los países considerados son en buena medida herederas de las intervenciones realizadas a lo largo del último siglo y, muy especialmente, en los últimos cincuenta años, pero la dinámica económica y social de los últimos quince años viene marcando cambios de enfoque, a veces contradictorios, en algunos de sus rasgos fundamentales:

Desde principios de los noventa, a impulsos de corrientes neoliberales, se extiende una voluntad de reducir la intervención pública en materia de vivienda con objeto de aliviar la fuerte carga financiera soportada en épocas pasadas. Se entiende que las enormes necesidades de vivienda de los años de la posguerra y del periodo de fuerte crecimiento industrial urbano ya están superadas y que ha llegado el momento de buscar soluciones menos gravosas y con mayor participación de entidades privadas. Sin embargo, en todos los países sigue manifestándose graves problemas de vivienda, aunque sean más o menos coyunturales y focalizados en áreas concretas de los centros y de las periferias de las grandes aglomeraciones urbanas.

La dilatada e intensa intervención pública ha quedado también materializada en grandes parques de VS, con el rasgo común en la actualidad de un importante deterioro físico y un cierto carácter segregador de los grupos sociales menos favorecidos, con la conflictividad social que de ello se deriva. En parte son efectos derivados de los nuevos criterios menos intervencionistas y más estrictamente subsidiarios. De cara al futuro inmediato están planteadas fuertes necesidades de rehabilitación y de diversificación, para atender a la obsolescencia de una parte importante del parque residencial y para dar respuestas más coherentes a una demanda cada vez más diversa y cambiante.

Consecuentes con la línea de implicar a los agentes privados, son las iniciativas, más o menos formalizadas y aplicadas, de control

sobre el uso de las viviendas que llegan a la expropiación temporal de las viviendas vacías en aquellas zonas donde la demanda es más intensa.

Las fuertes exigencias financieras y las dificultades de gestión, nunca resueltas de forma totalmente satisfactoria, junto con un decidido apoyo al incremento de los hogares propietarios, son los principales vectores de una nueva cara de la política de vivienda, que se concreta en el incremento de las medidas de estímulo a la compra de vivienda, mientras que el alquiler tanto libre como social se contrae, sin dejar por ello de representar proporciones próximas al 50% del parque. El alquiler social, que venía creciendo desde 1960, ha quedado en situación estacionaria en Francia (17%) y disminuye en Holanda (35%) y Alemania (6%). En España la escasísima presencia del alquiler (11,4%), especialmente de vivienda social (2%), obliga a pensar en la imperiosa necesidad de un incremento de este tipo de oferta de alojamiento, para conseguir, al igual que se pretende en los otros países, un mercado más diverso y equilibrado.

Un elemento fundamental en la configuración de todas las políticas de vivienda es el papel jugado por diferentes agentes sociales. Es éste uno de los elementos más claramente diferenciadores de la situación actual y del pasado de la política de vivienda en España. En los países manejados como referencia siempre ha sido muy destacado el papel de los agentes privados en la construcción y en la gestión de los parques de viviendas, tanto en propiedad como en alquiler, tanto libres como sociales. El papel de las instituciones públicas no suele ir más allá de la disponibilidad del suelo, del apoyo financiero, del tratamiento fiscal y del marco normativo.

Simultáneamente, pero más en el plano de las ideas, ya no se considera suficiente el carácter redistributivo de las políticas de vivienda, han de ser también factores de cohesión

social en un entorno urbano saludable. En los últimos años se viene configurando una política que favorece el acceso a la propiedad y la producción de viviendas en alquiler (tanto privado como social), que pretende avanzar en el derecho real de elección en cuanto a localización, regímenes de cesión y tipología. Es un proceso

de reforma que culmina con el anuncio en Francia del reconocimiento legal del derecho subjetivo (reclamable ante los tribunales de justicia) a una vivienda digna. Será, por fin, la equiparación legal del derecho a la vivienda con otros ya consolidados como el derecho a la educación o el derecho a la sanidad.