



Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía
CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

Unión Europea



Fondo Europeo
de Desarrollo Regional

G-GI3002/IDIU

**La vivienda en Andalucía. Diagnóstico, análisis y propuestas de
políticas públicas para la desmercantilización de la vivienda**

Universidad de Málaga



***3. 1. Informe sobre políticas públicas comparadas en materia de
vivienda en la UE y en España: propuestas para Andalucía***

Informe sobre políticas públicas
comparadas en materia de vivienda en

la UE y en España. Propuestas para Andalucía.

Lista de Tablas	3
Lista de Gráficos	3
Introducción	4
Vivienda Social	9
A. Marco conceptual	10
B. Radiografía Comparativa.....	14
Tenencia.....	14
Proveedores	18
Acceso.....	22
Financiación	29
Precios.....	35
C. Políticas Públicas de Vivienda Social en Europa	37
Reino Unido.....	38
Irlanda.....	45
Suecia.....	48
Austria.....	49
Dinamarca	51
Estonia	52
Finlandia.....	53
República Checa	54
Bulgaria	55
Italia	56
Letonia	57
Lituania	58
Luxemburgo	58
Malta.....	59
Grecia.....	59
Francia	60
Bélgica.....	71
Alemania	72
Portugal.....	74
Polonia	75
Eslovenia	77
Hungría	78
Rumania.....	79
España.....	80
Cooperativas de vivienda	93
El sistema de cooperativas sueco.....	100
Cooperativa de vivienda en cesión de uso.....	103

II. La vivienda en alquiler.....	104
A. Marco histórico: una reducción progresiva del parque en alquiler en Europa	104
B. Políticas públicas en Europa.....	107
Subvenciones a los arrendatarios.....	108
Ayudas a los propietarios.....	114
Ayudas Fiscales.....	116
Intervenciones normativas	119
C. Las políticas en España	122
III. Políticas sobre desahucios.....	129
La mediación y la suspensión como posibles alternativas a los lanzamientos hipotecarios	
.....	130
La mediación hipotecaria	130
La suspensión de los lanzamientos en la ejecución hipotecaria	133
El fresh start frente a la dación en pago como solución generalizada ante las	
ejecuciones hipotecarias	134
Críticas a la configuración actual de la dación en pago en nuestro país	135
La regulación de los procedimientos de insolvencia del deudor el Derecho Comparado:	
medidas alternativas a la normativa española.....	152
Análisis de la directiva europea sobre hipotecas	163
La educación financiera de los ciudadanos como necesidad acuciante en nuestro sistema	
financiero	165
La obligación de prestar información por parte de las entidades financieras.	167
El fenómeno de las viviendas vacías.....	171
La vivienda vacía como alternativa viable para los deudores hipotecarios	171
IV. Políticas de vivienda, medioambiente y sostenibilidad	177
Propuestas	224
Propuestas sobre vivienda social	224
Propuestas sobre alquiler	230
Propuestas sobre desahucios	237
Propuestas relativas al establecimiento en España del nuevo comienzo para los deudores	
hipotecarios y para la reconfiguración de la dación en pago.	241
Propuestas desarrollo sostenible	249
Conclusión.....	282
Referencias	292

Lista de Tablas

Tabla 1: Comparativa general países europeos.....	5
Tabla 2: Evolución del alquiler social en algunos países europeos en porcentaje de vivienda social con respecto al parque de vivienda.....	14
Tabla 3: Posibilidad de venta de vivienda destinada al alquiler social	17
Tabla 4: Proveedores de viviendas sociales en los países de la UE (Reproducción CECODHAS, 2011, pág. 26).	19
Tabla 5: Criterios para la determinación del acceso a la vivienda social en la Unión Europea de 27 países.....	22
Tabla 6: Evolución del porcentaje de la población en riesgo de pobreza	27
Tabla 7: Tipología de apoyo público a la financiación de vivienda social.....	30
Tabla 8: Criterios para la determinación del precio del alquiler social	36
Tabla 9: Ayudas a los arrendatarios	108
Tabla 10: Tipos de ayuda en países seleccionados.....	111

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Evolución del alquiler social en porcentaje de vivienda social con respecto al parque de vivienda	15
Gráfico 2: Porcentaje de viviendas en alquiler social	16
Gráfico 3: Porcentaje de población en riesgo de pobreza en Europa (2013)	26
Gráfico 4: Correlación entre el porcentaje de alquiler social sobre el conjunto de las viviendas (X) y porcentaje de la población en riesgo de pobreza (Y)	28
Gráfico 5: Comparación del % de viviendas en propiedad y diferencia entre 2004/2008 y 1980.....	106

Introducción

El acceso a la vivienda constituye uno de los derechos básicos del ser humano y como tal, ha estado ligado al desarrollo del estado del bienestar en numerosos países (Allen et al., 2004). En efecto, el derecho a la vivienda es un derecho universal que queda recogido en el artículo 25-1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. El texto de la declaración estipula que:

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.

En este informe entenderemos “vivienda” como nos propone el Instituto Nacional de Estadística Español (INE), es decir como un:

Recinto estructuralmente separado e independiente que, por la forma en que fue construido, reconstruido, transformado o adaptado, está concebido para ser habitado por personas o, aunque no fuese así, constituye la residencia habitual de alguien en el momento censal.

Las leyes, programas de políticas públicas e iniciativas administrativas son los instrumentos a través de los cuales se trata de garantizar el cumplimiento del derecho a la vivienda. Además, progresivamente, la política pública de vivienda en Europa ha ido transformándose y se encuentra hoy implicada en “una multitud de problemas sociales, económicos y políticos más allá de la simple provisión de techo” (Doherty, 2000, p. 168). En efecto, las políticas públicas de vivienda constituyen elementos clave para responder a retos de sostenibilidad – social, ambiental y económica – que antes estaban invisibilizados o desconectados.

Dependiendo de cómo se ha entendido la función de las políticas de vivienda en cada sociedad – y en su organización económica – por diferentes gobiernos, se han privilegiado diferentes tipos de intervenciones y se han fomentado diversos tipos de tenencia. La literatura destaca cuatro tipos fundamentales de tenencia de vivienda: ocupación en propiedad, alquiler libre, vivienda social (en alquiler o con derecho a compra) y en algunos países, como por ejemplo en Suecia, existen también los regímenes cooperativos (Priemus y MacLennan, 1998; Van der Heijden, 2002). Según el énfasis que se atribuya

históricamente a un modo de tenencia u otro, podemos clasificar los países europeos en tres grandes grupos.

Tabla 1: Comparativa general países europeos

Grupo	Países	Características
1	España, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal, Bélgica, Luxemburgo	Alto nivel de propiedad, poca inversión en vivienda social, poca vivienda social, poco parque de alquiler privado
2	Francia, Dinamarca, Alemania	Gran parque alquiler privado, fuerte inversión para incentivar el alquiler privado
3	Reino Unido, Países Bajos, Suecia, Francia	Viviendas sociales en alquiler, fuerte intervención estatal

Elaboración propia a partir de varias fuentes.

El mix de tenencia en cada país depende del equilibrio resultante de las interacciones en un determinado marco institucional entre las dinámicas del mercado y las actividades reguladoras. En la mayoría de países¹ cada uno de los regímenes de tenencia está asociado con diferentes grupos poblacionales – en términos de características socio-económicas o de etapa de vida. En efecto, esto se debe a que la demanda de vivienda es muy heterogénea y suele estar fragmentada (Alguacil Denche et al., 2013). El término fragmentación se refiere a que diferentes hogares presentan diferentes características y necesidades que orientarán su elección de tenencia (Inurrieta, 2007).

La renta y estructura de los hogares tendrán fuerte peso en la decisión sobre el régimen de tenencia, pero no hay que menospreciar el efecto de las políticas públicas de vivienda sobre las decisiones de tenencia. La política de vivienda, por

¹ En Suecia tradicionalmente el estado proporciona vivienda – o se asegura de que los ciudadanos tengan acceso a esta – de manera universal, puesto que la vivienda se considera una necesidad universal.

las subvenciones y regímenes fiscales que establece, incide directamente sobre los costos y beneficios que las familias asocian a la vivienda en propiedad o en alquiler. Cabe señalar que, en general, “los países de la OCDE [Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos] tienen una larga tradición de favoritismo fiscal hacia la tenencia en propiedad”² (Wood, 2003, p. 112). En efecto, sólo Suecia ha adoptado políticas neutras en términos de tipo de tenencia (Van der Heijden y Haffner 2000). Como señalan Priemus y Maclennan: “el sector del alquiler privado a menudo sufre a la política pública” (1998, pág. 198).

Las políticas públicas de apoyo al alquiler y de apoyo a la compra han sido frecuentemente presentadas como dicotómicas, es decir que el incentivar la compra conllevaba desincentivar el alquiler. Esa dicotomía parece residir en que la compra se incentivaba universalmente y no en función del nivel de renta o de ahorro. Esto es en parte así porque las políticas públicas de incentivo a la compra se ven justificadas como participando de una construcción social estable. Pareja Eastaway, retomando a Mulder (1993), indica que “la vivienda en propiedad representa la máxima satisfacción que se puede alcanzar” para los hogares europeos. Su calidad se considera superior a la de la vivienda alquilada. Además, se han alabado las externalidades positivas de residir en una vivienda de la que se es propietario en términos de integración social y de resultados escolares (Landis y McClure, 2010).

Por último, lo que ha resultado crucial para los hogares europeos, y en particular para los españoles, es que la vivienda en propiedad no sólo constituye un bien de consumo que permite satisfacer una necesidad básica, sino que también se ha constituido como una inversión patrimonial estable y segura (ibid). El caso de España, donde el fomento a la compra de vivienda ha sido objeto de numerosas políticas públicas que perseguían asentar al sector de la construcción como un sector clave para el crecimiento económico, ejemplifica con claridad este fenómeno (AVS, 2009; Trilla, 2003).

² Traducción propia. Texto original: “OECD countries have a long tradition of extending tax preferences to owner occupied housing”.

Sin embargo, la vivienda en propiedad supone unos costes que no todos los hogares pueden asumir, y la supuesta seguridad que se persigue invirtiendo en vivienda se transforma en un camino insostenible para muchas familias. Camino que desemboca en la vulnerabilidad e incluso en la exclusión del derecho a la vivienda. Favorecer fiscalmente a aquellos hogares que se puedan permitir convertirse en propietarios necesariamente aventaja a los hogares de rentas más altas (Landis y McClure, 2010). Dicho de otro modo, las políticas de fomento universal a la compra de vivienda incitan a los hogares pobres a contractar endeudamientos con expectativas irrealistas que los sumergen aún más en la precariedad. Esto es particularmente importante en la época actual, en la cual asistimos a la emergencia de expresiones de pobreza no vistas hasta ahora.

En efecto, estudios recientes señalan que el planteamiento estático que se observaba en tiempos pasados ya no se verifica, particularmente en los países desarrollados de Europa. En efecto, hoy en día la exclusión de vivienda y la pobreza presentan una relación mucho más dinámica: es posible tener acceso a vivienda a pesar de percibir unas rentas mínimas, como es posible no estar entre las menores rentas y sin embargo no poder acceder a la vivienda (CECODHAS 2009a, pág. 6). Este dinamismo de las nuevas precariedades ha de tenerse en cuenta. Por tanto, a pesar de los éxitos conseguidos en términos de acceso a la vivienda con el sistema de protección social europeo de la post-guerra, los cambios socio-económicos desde entonces han sido tales que el sistema necesita modificaciones (Leplaideur y Sauvayre, 2009).

En el caso particular de España, las dinámicas especulativas de las últimas décadas, con las consecuentes subidas periódicas de precios, agravan la dificultad de acceso a la vivienda para gran parte de la población. Hoy en día, debido a la persistencia de los efectos de la crisis de 2008 en Europa, el alquiler y la vivienda social aparecen más que nunca como un recurso necesario para satisfacer las necesidades de vivienda de grupos poblacionales en dificultad, como las clases medias cuya situación ha cambiado radicalmente en los últimos años, las personas que han sido desahuciadas por no poder pagar la hipoteca, o los mayores cuyos hijos no pueden financiar los servicios de una residencia. Los grupos poblacionales

más vulnerables reciben, en numerosos países europeos, ayudas para facilitar su acceso a la vivienda en alquiler libre, lo cual, por regla general, no ha sido el caso en España.

Las políticas que aseguren para todos el acceso a la vivienda aparecen ahora como más necesarias que nunca, particularmente, insistimos, a la luz de los estragos provocados por la crisis económica que en los últimos años está atravesando nuestro país. Esta crisis ha tenido como consecuencia concreta el inicio de miles de procesos de ejecución hipotecaria que, en muchas ocasiones, han dado lugar a lanzamientos que han conllevado la pérdida de vivienda para muchas familias y han situado a las mismas en serio peligro de exclusión económica y social cuando no las han condenado a la precariedad de largo plazo. El problema del sobreendeudamiento ha dejado de ser un problema individual del deudor y ha pasado a convertirse en una cuestión que afecta a toda la sociedad, siendo necesario el establecimiento de medidas que aseguren que no va a volver a repetirse.

Se impone pues una visión de la vivienda centrada en cumplir con el objetivo de satisfacer el derecho de acceso para toda la población y en cumplir con este objetivo de manera sostenible, integrándolo en una visión de la ciudad duradera. Para contribuir al diseño de políticas públicas que traduzcan esta visión, en este documento proponemos una revisión de políticas públicas desarrolladas a nivel nacional e internacional sobre cuatro temas esenciales para garantizar el derecho de acceso a la vivienda de toda la población de manera duradera. Por tanto analizaremos políticas públicas que traten de fomentar la vivienda social, la vivienda en alquiler, que tomen medidas contra los desahucios y que realicen esto desde una perspectiva de sostenibilidad. El objetivo de tal ejercicio es el de contar con el material necesario para hacer propuestas que permitan alcanzar y afianzar la desmercantilización de la vivienda en Andalucía e insertarla en una visión de largo plazo. Para cumplir con este propósito hemos analizado legislaciones de países europeos, las de las comunidades autónomas y del estado de nuestro país. Nos hemos apoyado en la literatura académica y en la literatura gris, como iremos señalando a lo largo del documento.

Hemos organizado el documento en dos grandes partes, en la primera analizamos las experiencias de políticas públicas que se han desarrollado en nuestro país y en otros países europeos en estos ámbitos; en la segunda parte formulamos propuestas que nos parecen apropiadas para Andalucía. Como veremos, insistimos en las iniciativas que se han llevado a cabo en nuestro país, tanto a nivel nacional como en las diversas comunidades autónomas. Esto lo hacemos porque formular recomendaciones inspiradas en políticas desarrolladas en otros países ha de realizarse con sumo cuidado. En efecto, se corre el riesgo de importar modelos apropiados en ciertos contextos pero que no necesariamente funcionan en otros. Es necesario mantener en mente que el éxito de una política pública en un contexto determinado no garantiza su éxito en cualquier contexto. Los elementos condicionantes para el éxito de la política pública han de ser identificados primero y se ha de proceder después a evaluar en qué medida estos están presentes, o pueden crearse, en el contexto donde se quiere implementar la política. Por lo tanto, en aquellos casos en los que la política o programa exitoso repose sobre normas sociales y políticas que hayan sido consolidadas históricamente, no sería apropiado tratar de implementar dicha iniciativa en contextos donde las condiciones para su desarrollo exitoso no existan (Murillo, 2001). Es por este motivo que insistimos en las políticas desarrolladas en España y restringimos nuestra área de comparación al continente europeo, donde encontramos contextos similares a los del nuestro país. En algunos casos muy concretos nos referiremos a otras experiencias para mostrar la variabilidad de políticas y el margen con el que cuentan los legisladores. Empezamos examinando las políticas formuladas alrededor de la vivienda social.

Vivienda Social

Antes de presentar las políticas públicas desarrolladas sobre vivienda social en Europa, exploraremos las diferentes definiciones del término “vivienda social” existentes en el continente. Este marco nos permitirá exponer con claridad la evolución histórica de las políticas públicas sobre vivienda social en diferentes países.

A. Marco conceptual

La vivienda social tiene por objetivo cubrir las necesidades habitacionales de hogares en grupos socioeconómicos diversos para los cuales el sistema de apoyo a la propiedad no ha permitido acceder a la vivienda. La vivienda social es particularmente débil en España, y en particular en lo que respecta a la vivienda social en alquiler (Rodríguez Alonso, 2004). Esto puede resultar sorprendente porque este modo de tenencia aparece en los planes de vivienda nacionales de los últimos 25 años como un elemento que deben fomentarse.

Fomentar el alquiler social ayuda a cumplir con la prerrogativa de proporcionar acceso a la vivienda a familias que no tienen medios de compra, evitando que estas se endeuden de manera desmesurada. Dicho de otra manera, fomentando el alquiler social, se pretende evitar que familias con pocos recursos se vean dependientes del sector financiero, que es lo que ocurre cuando se ven forzadas a contraer hipotecas impagables para acceder a la vivienda vía compra. Por lo tanto, las políticas de vivienda social constituyen instrumentos clave para desmercantilizar el ámbito de la vivienda.

El término “vivienda social” es un vocablo paraguas que agrupa diversos tipos de vivienda, según el país en el que nos encontremos. En algunos países, donde la competencia se sitúa a nivel descentralizado, encontramos incluso diferencias a nivel territorial. Aunque se tiende a definir la vivienda social como una "solución de vivienda para aquellas familias cuyas necesidades no pueden ser satisfechas a través del mercado y para las cuales existen reglas de atribución" (CECODHAS, 2011, pág. 87), es importante tener en cuenta que en ciertos países la vivienda social es accesible a toda la población y no sólo a aquellas familias que no pueden satisfacer sus necesidades a través del mercado.

En un primer momento es por tanto necesario adoptar una definición amplia de la vivienda social. Bajo esta definición cubriremos todas las políticas públicas destinadas a la provisión de vivienda no-mercantil lo que nos permitirá, más adelante, distinguir con claridad las diferencias entre unos casos y otros.

La característica común de todas aquellas viviendas que podemos considerar “sociales” es que el acceso a estas se obtiene a través de mecanismos administrativos, en lugar de obtenerse a través del mercado. Esta característica las distingue de la vivienda libre. Además, el precio de estas viviendas – ya sea del alquiler o a la compra – es inferior al de las viviendas libres. Estas son las características que la Comisión Europea emplea para definir la provisión de vivienda social. La provisión de vivienda social se define específicamente como:

el desarrollo, el alquiler/venta y mantenimiento de viviendas a precios asequibles, así como su gestión y atribución, lo que puede incluir la gestión de urbanizaciones y barrios. Cada vez más, la gestión de vivienda social puede incluir aspectos sociales: por ejemplo, los servicios de cuidado están incluidos en los programas de vivienda o re-alojamiento de grupos específicos o en la gestión de la deuda de hogares con bajos ingresos. En la mayoría de los casos, sin embargo, instituciones específicas de cuidado cubren el componente “cuidados” y colaboran con los proveedores de vivienda social (European Commission, 2010, pág. 47).

Otro punto común entre las viviendas que aquí agrupamos bajo el término “social” es la seguridad y estabilidad de su tenencia. En efecto, frente a los contratos de corto plazo que caracterizan a los alquileres del mercado privado, las viviendas en alquiler social ofrecen contratos más duraderos, a veces incluso ilimitados.

Otra característica muy frecuente de la vivienda social en Europa es que los municipios – ya sea como proveedores directos o como coordinadores – juegan un papel fundamental en la provisión de este tipo de viviendas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que estos se sitúan dentro de un marco de políticas públicas definidas a nivel nacional, esto a su vez dentro de los marcos permitidos por la Unión Europea. Como veremos a lo largo de este informe, las normas emitidas por estos entes administrativos determinan esencialmente a quién puede ofrecérsele la vivienda social.

Dentro de la categoría general que hemos descrito hasta ahora encontramos numerosas sub-categorías que se definen alrededor de los conceptos de tipo de

tenencia, características de los beneficiarios, características de los productores de vivienda y financiación de estas. No todos los países cuentan con una definición oficial de la “vivienda social” y no todos usan ese término para referirse a aquellas viviendas que se atribuyen por vía administrativa. Por ejemplo, en Francia se habla de “vivienda con alquiler moderado”, en Dinamarca de “vivienda sin ánimo de lucro” o “vivienda común”, en Austria “vivienda con lucro limitado”, o “vivienda del pueblo”, “vivienda de utilidad pública” en Suecia, “vivienda de promoción” en Alemania, o “vivienda protegida” en España.

Detrás de estos apelativos encontramos concepciones sobre la vivienda social distintas. Estas diferentes concepciones pueden sistematizarse en tres tipos: residual, generalista y universal. Estas tres concepciones se han definido teniendo en cuenta, entre otros factores, la demanda social de vivienda que se pretende satisfacer, los objetivos de la política, las características del mercado de la vivienda y el impacto de la vivienda social sobre el mismo.

a.-Vivienda social de tipo residual. Tiene como objetivo atender estrictamente a personas desfavorecidas y colectivos sociales claramente definidos como segmentos excluidos del mercado de vivienda por razones diversas. Esta concepción de vivienda social no trata de generar un efecto sobre el mercado de vivienda en general, sino que busca atender a la demanda social de personas excluidas y con necesidad. Los fenómenos de exclusión tienen mayor incidencia en mercados donde el régimen de propiedad está muy presente y en cambio el mercado de alquiler privado es residual y no regulado. De este modo, los servicios públicos tienen la obligación de asignar viviendas sociales a personas desfavorecidas o vulnerables y a colectivos con dificultades para acceder al mercado y que necesitan ayuda para encontrar una vivienda adecuada. Estas viviendas generalmente se adjudican desde los propios municipios que asumen el coste del alquiler. El modelo se ha desarrollado en el Reino Unido e Irlanda y muchos de los países de reciente incorporación a la Unión Europea (Chipre, Estonia, Hungría, Malta, Letonia, Lituania, etc.).

b.-Vivienda social generalista. Tiene como objetivo atender a personas con dificultades de acceso a la vivienda por falta de recursos económicos suficientes. Esta concepción se dirige a una mayor diversidad de beneficiarios que la anterior, es decir, no únicamente a colectivos excluidos socialmente, sino a personas con bajos ingresos en general. Las obligaciones de los servicios públicos en cuanto al alquiler de viviendas sociales son más flexibles y generalmente se llevan a cabo a través de promotores llamados “sociales” y organismos sin ánimo de lucro. En cuanto a la política de alquiler, en general existen precios de alquiler limitados y parte de la renta se paga en función de los ingresos de los beneficiarios a través de una ayuda a la vivienda. El modelo tiene una influencia en la oferta de vivienda en general y en consecuencia en el nivel de rentas de alquiler y en la demanda de vivienda social, aunque realmente la magnitud de este impacto depende del tamaño del parque de viviendas sociales existente en el mercado local. Este modelo es el único que se ha desarrollado en España y también se encuentra en Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo, y bajo la opción de en propiedad, en Italia, Finlandia, Francia, República Checa, Eslovenia y Polonia.

c.-Vivienda social universal. También conocida como “vivienda no lucrativa de interés general”, se caracteriza por dirigirse a toda la población en general y viene a complementar la oferta del mercado de vivienda. Las ayudas ejercen una influencia muy importante sobre las condiciones del mercado en general a través de la provisión de una oferta a precios bajos con una política de alquiler apropiada y unas rentas basadas en los costes y no en el precio del mercado, proporcionando un arrendamiento seguro normalmente no ofrecido desde el sector privado. En esta concepción también suele ser importante el papel que juegan los arrendatarios (derechos y deberes, negociación de rentas, etc.). Las obligaciones de los servicios públicos en términos de alquiler son muy flexibles y consisten en listas de espera creadas en base a la fecha de inscripción en el registro de demandantes. En algunos casos, también se introducen otros criterios de prioridad en función del tipo de demanda. Esta concepción de la vivienda social entra automáticamente en fricción con el sector privado y hace referencia más a un servicio de vivienda de interés general que de vivienda social. Únicamente se ha desarrollado en Dinamarca, Países Bajos y Suecia.

Pasamos ahora a revisar en mayor detalle las diferencias entre los diferentes tipos de vivienda social existentes. Organizamos esta comparativa alrededor de cinco conceptos: la tenencia, los proveedores, el acceso, la financiación y los precios.

B. Radiografía Comparativa

Tenencia

El modelo de tenencia es una variable importante que define la manera en la que la vivienda social se hace accesible a los beneficiarios. Tradicionalmente, en la mayor parte de Europa, la vivienda social se proporciona como vivienda en alquiler. En aquellos países donde la vivienda social se proporciona en alquiler, el parque de vivienda se mantiene relativamente estable, como podemos comprobar en la tabla siguiente.

Tabla 2: Evolución del alquiler social en algunos países europeos en porcentaje de vivienda social con respecto al parque de vivienda

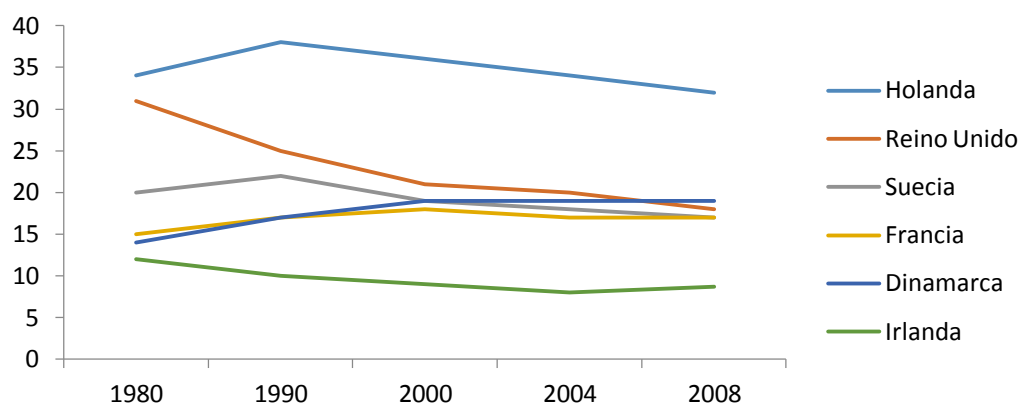
	1980	1990	2000	2004	2008
Holanda	34	38	36	34	32
Reino Unido	31	25	21	20	18
Suecia	20	22	19	18	17
Francia	15	17	18	17	17
Dinamarca	14	17	19	19	19
Irlanda	12	10	9	8	8,7

Fuente: Housing Europe Review 2012, CECODHAS. Elaboración propia.

El gráfico siguiente nos permite observar con más claridad los elementos presentes en la tabla: primero, vemos como en la mayoría de países seleccionados el parque de vivienda social se ha reducido en la última década, con la excepción de Irlanda cuyo parque era mucho menor que el del resto de países incluidos en esta muestra. A pesar de la disminución general observada, si inscribimos esta disminución en un tiempo más largo – desde los 80 –, la reducción es espectacular

en el Reino Unido, producto de las políticas de Margaret Thatcher como veremos en detalle más adelante. El resto de países ha mantenido su parque de vivienda, y en el caso de Dinamarca, este ha aumentado.

Gráfico 1: Evolución del alquiler social en porcentaje de vivienda social con respecto al parque de vivienda

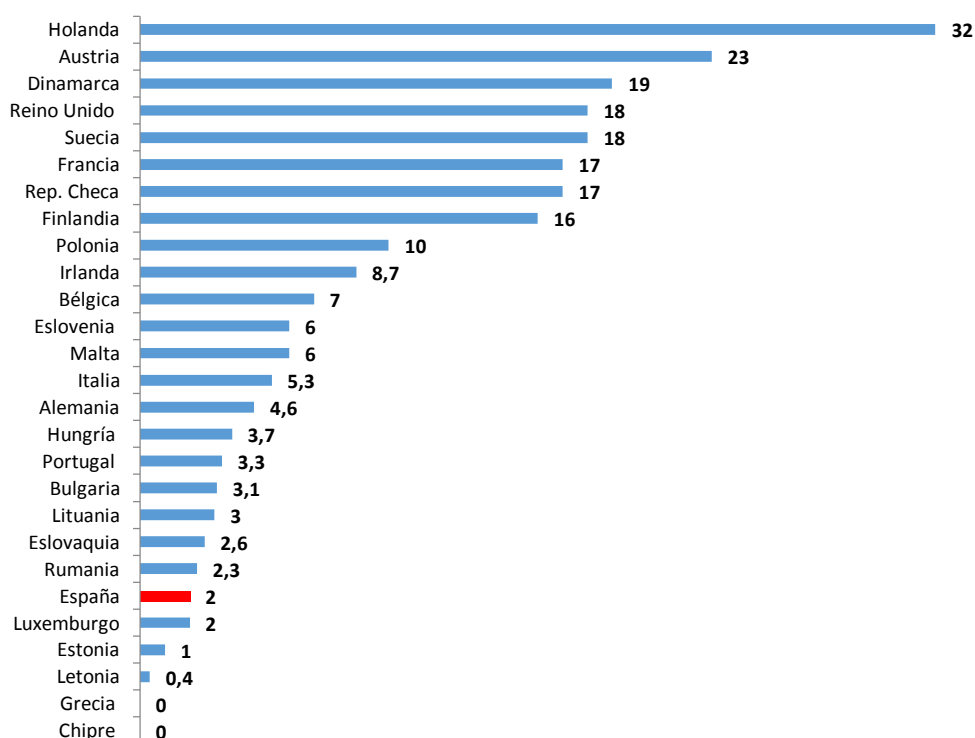


Fuente: Housing Europe Review 2012, CECODHAS. Elaboración propia.

Los Países Bajos son el país de Europa con mayor porcentaje de vivienda social, que llega a representar hasta el 32% del parque. Austria, Dinamarca, el Reino Unido, Suecia, Francia y Finlandia también cuentan con un parque importante.

La tabla 2 – con la excepción del caso de Irlanda – recoge los niveles de alquiler social en los países de Europa que cuentan con los mayores parques de vivienda social en alquiler. Como podemos observar, el tamaño del parque de vivienda social en alquiler varía considerablemente de un país a otro. Si consideramos ahora las cifras de la totalidad de los países europeos, confirmamos esa diferencia.

Gráfico 2: Porcentaje de viviendas en alquiler social



Fuente: Housing Europe Review 2012, CECODHAS. Elaboración propia.

En algunos países como Grecia, España o Chipre, es posible la venta de vivienda social. De hecho, en estos tres países no se puede hablar de un parque de vivienda social de propiedad pública ya que estas viviendas pasan a venderse a medida que se van produciendo. Además, en algunos países, como en Inglaterra, existen situaciones intermediarias donde los ocupantes compran una parte de la casa y pagan una renta sobre el resto. Con la excepción de la República Checa y Polonia, y en cierta medida, Serbia, los países del centro y este de Europa vendieron su parque de vivienda pública tras la caída del comunismo y hoy en día apenas cuentan con un parque de vivienda social (CECODHAS, 2011).

En la tabla siguiente, se resume la situación con respecto a las posibilidades de comprar la vivienda social que en un principio era ofrecida en alquiler. En la sección siguiente, donde discutimos las políticas sobre vivienda social de diferentes países, especificaremos si la vivienda se ofrece mayoritariamente a la venta o en alquiler.

Tabla 3: Posibilidad de venta de vivienda destinada al alquiler social

	VENTA AUTORIZADA	VENTA DE VIVIENDA SOCIAL NO AUTORIZADA
Austria	X	
Bélgica	X (Flandes)	X (Valonia y Bruselas)
Bulgaria	X	
Dinamarca		X
Estonia	X	
Finlandia	X	
Francia	X	
Alemania	X	
Grecia	No existe ningún tipo de vivienda social en alquiler	
Irlanda	X	
Italia	X	
Letonia		X
Lituania		X
Polonia	X	
Portugal	X	
Eslovenia	X	
España	X	
Suecia		X
Holanda	X	
Reino Unido	X	

Fuente: Housing Europe Review 2012, CECODHAS.

Como podemos observar en esta tabla, de los diecinueve países que ofrecen vivienda social en alquiler – aunque sea una opción muy reducida, como es el caso en España – catorce de ellos, llegando a quince si en Bélgica tenemos en cuenta el caso de Flandes, permiten que la vivienda social ofrecida en alquiler se compre. Las modalidades y condiciones de compra varían de un país a otro, como veremos más adelante. Sea como fuere, dar la posibilidad de compra de viviendas que en un principio se ofrecen en alquiler conlleva la reducción del parque de vivienda social

en alquiler y pone en cuestión la capacidad de los países de mantener sus políticas sobre vivienda social.

Proveedores

Existen diferentes proveedores de vivienda social. Como observamos en la siguiente tabla, que reproducimos del informe de CECODHAS de 2011 ya citado, además de las instituciones públicas – ya sean autoridades locales o empresas públicas de vivienda – las asociaciones, cooperativas, sociedades de beneficio limitado e incluso organismos privados de vivienda pueden participar en la producción de vivienda social (Priemus y MacLennan, 1998; Van der Heijden, 2002). En este último caso, típicamente, las entidades privadas reciben subsidios por parte del estado para ofrecer sus viviendas a precios de renta inferiores a los del mercado (Stone, 2003).

Tabla 4: Proveedores de viviendas sociales en los países de la UE (Reproducción CECODHAS, 2011, pág. 26).

	GOBIERNO CENTRAL	ADMINISTRACIONES LOCALES	EMPRESAS PÚBLICAS	COOPERATIVAS	EMPRESAS SIN ÁNIMO DE LUCRO	EMPRESAS PRIVADAS
Austria		X	X	X	X	X
Bélgica		X	X		X	
Bulgaria		X				
Chipre	X					
Rep. Checa		X		X*	X*	X*
Dinamarca		X		X	X	
Estonia		X				
Finlandia			X		X	
Francia			X	X	X	
Alemania						X**
Grecia			X			
Hungría		X				
Irlanda		X		X	X	
Italia		X	X	X	X	X
Letonia	X				X	
Lituania		X				
Luxemburgo		X				

	GOBIERNO CENTRAL	ADMINISTRACIONES LOCALES	EMPRESAS PÚBLICAS	COOPERATIVAS	EMPRESAS SIN ÁNIMO DE LUCRO	EMPRESAS PRIVADAS
Malta		X	X			
Holanda					X	
Polonia				X***	X	
Portugal		X	X	X	X	
Rumania		X				
Eslovenia		X			X	
Eslovaquia		X				
España		X	X	X		X
Suecia****						
Reino Unido		X	X	X	X	X*

Fuente: Housing Europe Review 2012, CECODHAS.

* sólo en determinados programas.

** incluye empresas municipales, que se consideran parte del sector privado.

*** depende del tipo de cooperativa.

**** la 'vivienda social' no existe oficialmente en Suecia, a pesar de la existencia de un parque de vivienda municipal de propiedad pública, de cooperativas de vivienda que proporcionan en alquiler las propiedades de la cooperativa, y de un sistema de renta negociada para la totalidad del parque en alquiler.

En España, Italia, Austria, Alemania, Irlanda, Portugal y Hungría existen cooperativas de vivienda. Sin embargo, la “opción” cooperativa no constituye una opción aparte sino que se incluye en otras categorías de vivienda social, sometida a las mismas condiciones que el resto de proveedores. En algunos países las cooperativas se consideran parte del sector de propietarios mientras que otros consideran que son parte del sector social.

Independientemente del número y tipo de proveedores existentes en cada país, la provisión de vivienda social requiere una importante coordinación entre diferentes niveles administrativos. Por lo general, el nivel nacional fija el número o un porcentaje de viviendas sociales que deben construirse por municipio o núcleo urbano.

A pesar de que cada país tiene su recorrido propio en la provisión de vivienda social, observamos también tendencias a nivel europeo. Observamos por ejemplo que es una práctica cada vez más frecuente la de condicionar la concesión de terrenos para la construcción de vivienda nueva a que entre estas se incluya un determinado porcentaje de vivienda social, o, en otras versiones, la de imponer una multa al municipio si no cumple con el porcentaje establecido. Estos requerimientos varían de país a país. Por ejemplo, en Irlanda, 20% de las viviendas deben estar disponibles para vivienda social. En Flandes (Bélgica) el sistema es similar: 20% de cada 50 pisos de nueva construcción deben ser de vivienda social. Estos mecanismos se introdujeron para intentar evitar el aislamiento de la vivienda social en guetos urbanos y fomentar la integración social de varios grupos. Sin embargo, la eficacia de estas medidas en tiempos de crisis es dudosa puesto que los constructores privados reducen su oferta. Al ligar la construcción de vivienda social con la de vivienda libre, se hace depender la provisión de vivienda social de la salud económica de los constructores de vivienda libre. Por lo tanto, aunque esta medida puede ser muy positiva para conseguir la integración de diversos grupos sociales, no puede considerarse como medida única para la constitución de un parque de vivienda social.

Acceso

Las condiciones de acceso a la vivienda social también varían considerablemente de un país a otro. En la gran mayoría de países, la vivienda social se concibe como un instrumento para apoyar a los hogares más necesitados y por lo tanto se definen condiciones que den prioridad a ese tipo de hogares. La tabla siguiente, que también reproducimos del informe CECODHAS de 2011, ofrece un cómodo resumen de los criterios que se usan en los países de Europa.

Tabla 5: Criterios para la determinación del acceso a la vivienda social en la Unión Europea de 27 países

	ELEGIBILIDAD	PRIORIDAD	Derecho de la autoridad pública a decidir de la atribución (en el caso de proveedores privados)
Austria	Límite de ingreso	Criterios sociales adicionales	Provincias federales y municipios
Bélgica	Límite de ingreso, no ser propietario (combinado con el tamaño del hogar)	Criterios sociales adicionales que reposan sobre la urgencia de la necesidad	NA
Bulgaria	Renta-baja, no ser propietarios, tener la residencia principal establecida en la municipalidad a la que se le solicita	Prioridad a personas con necesidades especiales y arrendatarios en propiedades "restituidas"*	NA
Rep. Checa	Variable según los tipos de vivienda social/los programas desarrollados	Se da la prioridad a las personas con bajos ingresos	NA
Chipre	Familias desplazadas y refugiados + familias de baja renta, familias numerosas, personas con discapacidad	NA	NA
Dinamarca	Sin restricciones para la inscripción en la lista de demandantes	Las categorías prioritarios se definen a nivel local	Por el municipio
Estonia	Personas con bajos ingresos y sin recursos para hacer frente a su necesidad de vivienda	Los hogares más necesitados como las personas mayores, las personas con discapacidad o los arrendatarios de propiedades restituidas*.	NA
Finlandia	Necesidad social y urgencia		NA

Francia	Límite de ingreso	El sistema DALO estableció acceso prioritario para las personas sin techo y otras categorías según criterios de urgencia.	Por el Prefecto
Alemania	Límite de ingreso según establezca cada estado	Hogares vulnerables con mayor necesidad	Por municipalidades
Grecia	Trabajadores y empleados. Existen también programas especiales para grupos vulnerables.	NA	NA
Hungría	No hay regulaciones generales pero suelen aplicarse criterios de límites de ingresos y no poseer propiedades	No hay regulaciones generales pero suele darse prioridad a las familias con niños	NA
Irlanda	Límite de ingresos	Criterios de vulnerabilidad social	NA
Italia	Límites de ingresos, relación ocupacional o residencial con la municipalidad y nacionalidad	Sistema de puntos basado en las condiciones de vivienda y el número de niños dependientes	Por las autoridades locales, las regiones y el gobierno central
Letonia	Hogares con bajos ingresos	Prioridad a las personas mayores	NA
Lituania	Grupos vulnerables	NA	NA
Luxemburgo	Límites de ingresos y no poseer vivienda		
Malta			
Holanda	Varía según municipios, se basa en el límite de ingresos.	Hogares con ingresos relativamente más bajos	Municipios
Polonia	Varía según municipios, se basa en el límite de ingresos.	Personas sin techo familias con bajos ingresos y personas desahuciadas	Municipios
Portugal	Varía según el programa	NA	NA
Rumania	Varía según el municipio, generalmente hogares con bajos ingresos, profesionales jóvenes y familias Romaníes.	Grupos desfavorecidos y arrendatarios de propiedades restituidas*	NA
Eslovenia	Límites de ingreso y condiciones de vivienda inapropiadas.	Criterios sociales adicionales	NA
Eslovaquia	Varía según los municipios	Prioridad según la necesidad	NA

España	Límite de ingresos y no poseer una vivienda. Se da prioridad a las personas discapacitadas o en situación de dependencia.	Otros criterios prioritarios están establecidos por las comunidades autónomas según la situación local.	NA
Suecia	Abierto a todos	NA	La compañía municipal de vivienda puede organizar una lista de espera que puede incluir viviendas de promotores públicos o privados.
Reino Unido	Personas/Hogares necesitados y con una conexión residencial con el municipio	Se da prioridad a las personas sin techo y otras según la urgencia	NA

Fuente: Housing Europe Review 2012, CECODHAS.

* En el informe de CECODHAS (2011), se denominan propiedades restituidas aquellas que fueron confiscadas tras la segunda guerra mundial y posteriormente privatizadas y restituidas a sus propietarios originales (o sus herederos) al caer el comunismo. La consecuencia de este proceso es que los arrendatarios que ocupaban dichas viviendas se quedaron en ellas con variaciones en la protección legal. Simplemente las viviendas pasaron de ser de titularidad pública a ser de titularidad privada.

Conviene recordar aquí que hoy en día en la Unión Europea la concepción universalista de la vivienda social sólo se aplica a Suecia y Dinamarca. Esta concepción parte de la base que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a la vivienda y que el estado tiene que proporcionar vivienda para garantizar este derecho. Aunque la vivienda libre sigue existiendo, la vivienda social cumple con dos funciones en estos sistemas: por un lado, permite la integración de diversas categorías sociales y por otro, regula indirectamente los precios del mercado privado. En efecto, al existir un número importante de viviendas sociales, accesibles a toda la población, los bienes privados tienen que competir con estos. Por lo tanto, han de situar sus precios a un nivel similar al que ofrece la vivienda social.

En Dinamarca, cualquier ciudadano puede inscribirse en las listas para obtener acceso a una vivienda social. Sin embargo, el tipo de vivienda que califica como vivienda social (con determinado diseño y tamaño) convierte a estas en poco atractivas para las categorías sociales con rentas más altas (CECODHAS, 2011).

Los sistemas universalistas son cada vez menos frecuentes. Se observa en Europa una tendencia generalizada a aumentar las restricciones de acceso a la vivienda social (CECODHAS, 2011; Pittini, 2012).³ También Holanda tenía un sistema universal antes del 2010 cuando fue modificado para ajustarse al objetivo de proporcionar vivienda a las categorías sociales menos privilegiadas.

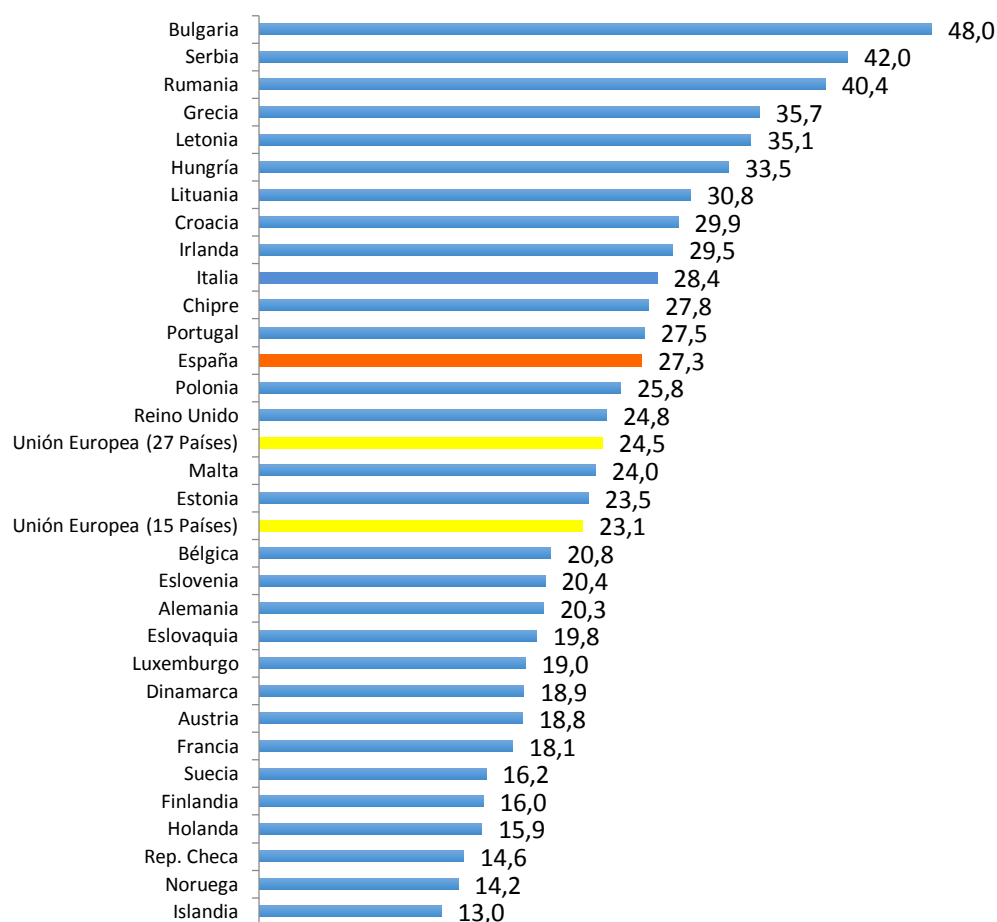
Es importante precisar también que los límites de ingreso establecidos para acceder a la vivienda social varían considerablemente de país a país. En Austria, por ejemplo, los límites de ingreso son altos, con lo cual pocos hogares no cumplen con los requisitos necesarios para acceder a la vivienda social (Kirchner, 2007). También en otros países, como Francia y Alemania, los límites se establecen a un nivel bastante elevado con el fin de que la vivienda social no se reserve exclusivamente para las clases sociales más bajas sino que sea accesible para niveles medios de ingresos. Así, se trata de propiciar la cohabitación de diversas categorías socio-económicas y evitar que se estigmatice a los grupos sociales de rentas más bajas, que ya de por sí sufren un importante estigma (Van der Heijden, 2002).

Además de los criterios relacionados con el ingreso, la mayoría de países añade criterios considerados “de necesidad”. Estos se determinan a través de una serie de parámetros, como por ejemplo la sobrepoblación en ciertas viviendas, las personas sin-techo, etc. El servicio de estadísticas de la Unión Europea considera particularmente vulnerable aquella población que reside en espacios súper poblados que presentan además al menos una de las condiciones siguientes: un techo con goteras, ausencia de baño o ducha y de inodoro, o ausencia de luz. El acceso asequible a la vivienda es un elemento clave para evitar la exclusión social en las actuales sociedades europeas. También existen programas específicos para ciertos grupos como los jóvenes, las personas con discapacidad, etc. que presentan una vulnerabilidad particular.

³ Los modelos de provisión de vivienda que tratan de proporcionar la vivienda a un segmento específico de la población se designan residuales.

La ausencia de vivienda constituye uno de los indicadores más claros de pobreza y exclusión social en nuestras sociedades. Como ya hemos señalado en introducción, hoy en día nos enfrentamos a una situación nueva en términos de precariedad de vivienda que ha sido creada por la crisis de 2008. En efecto, observamos que existen familias de clase media en una situación de riesgo habitacional a pesar de que a veces no presentan las características necesarias para poder inscribirse como demandantes de vivienda social. La precariedad del empleo dificulta también el acceso a la vivienda puesto que los demandantes tienen dificultades para demostrar su vínculo con el municipio.

Gráfico 3: Porcentaje de población en riesgo de pobreza en Europa (2013)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

El gráfico anterior resume la situación preocupante que vive toda Europa a nivel del riesgo de pobreza al que se enfrenta su población. A pesar de que este

riesgo varía de país a país, la media se sitúa a un nivel alto. La tabla siguiente nos permite además observar que esta situación no ha mejorado prácticamente nada en el último año.

Tabla 6: Evolución del porcentaje de la población en riesgo de pobreza

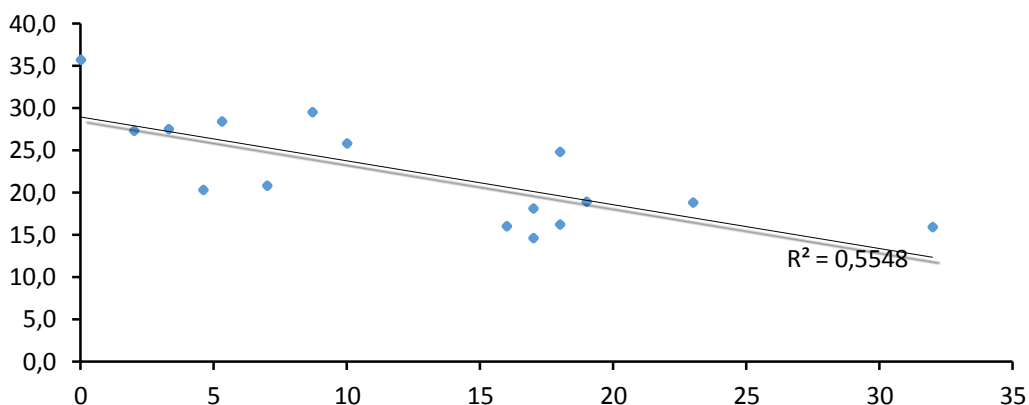
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unión Europea (27 Países)	23,9	:	25,2	24,5	23,9	23,6	24,2	24,7	24,5
Unión Europea (15 Países)	21,1	:	21,9	22,1	21,7	21,8	22,6	23,1	23,1
Bélgica	22,6	21,5	21,6	20,8	20,2	20,8	21,0	21,6	20,8
Bulgaria	:	61,4	60,9	44,8	46,2	49,2	49,1	49,3	48,0
Rep. Checa	19,6	18,0	15,8	15,3	14,0	14,4	15,3	15,4	14,6
Dinamarca	17,2	16,7	16,8	16,3	17,6	18,3	18,9	18,9	18,9
Alemania	18,4	:	:	:	:	19,7	19,9	19,6	20,3
Estonia	:	22,0	22,0	21,8	23,4	21,7	23,1	23,4	23,5
Irlanda	25,0	23,3	23,1	23,7	25,7	27,3	29,4	30,0	29,5
Grecia	:	:	28,3	28,1	27,6	27,7	31,0	34,6	35,7
España	:	:	23,3	24,5	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3
Francia	18,9	18,8	19,0	18,5	18,5	19,2	19,3	19,1	18,1
Croacia	:	:	:	:	:	31,1	32,6	32,6	29,9
Italia	25,0	25,9	26,0	25,3	24,7	24,5	28,2	29,9	28,4
Chipre	:	:	25,2	23,3	23,5	24,6	24,6	27,1	27,8
Letonia	:	:	35,1	34,2	37,9	38,2	40,1	36,2	35,1
Lituania	41,0	35,9	28,7	27,6	29,6	34,0	33,1	32,5	30,8
Luxemburgo	:	:	15,9	15,5	17,8	17,1	16,8	18,4	19,0
Hungría	32,1	31,4	29,3	28,2	29,6	29,9	31,0	32,4	33,5
Malta	20,5	19,5	19,7	20,1	20,3	21,2	22,1	23,1	24,0
Holanda	16,7	16,0	15,7	14,9	15,1	15,0	15,7	15,0	15,9
Austria	:	:	16,7	20,6	19,1	18,9	19,2	18,5	18,8
Polonia	:	:	34,4	30,5	27,8	27,8	27,2	26,7	25,8
Portugal	26,1	25,0	25,0	26,0	24,9	25,3	24,5	25,3	27,5
Rumania	:	:	45,9	44,2	43,1	41,4	40,3	41,7	40,4
Eslovenia	18,5	17,1	17,1	18,5	17,1	18,3	19,3	19,6	20,4

Eslovaquia	32,0	26,7	21,3	20,6	19,6	20,6	20,6	20,5	19,8
Finlandia	17,2	17,1	17,4	17,4	16,9	16,9	17,9	17,2	16,0
Suecia	14,3	16,2	13,8	14,8	15,9	15,0	16,1	15,5	16,2
Reino Unido	24,9	23,7	22,6	23,2	22,0	23,2	22,7	24,1	24,8
Islandia	13,3	12,5	13,0	11,8	11,6	13,7	13,7	12,7	13,0
Noruega	16,0	16,7	16,2	14,3	14,4	14,9	14,6	13,4	14,2

Fuente: Eurostat. Elaboración propia

En términos generales, el riesgo de pobreza se ha mantenido estable a un nivel bastante alto en el conjunto de Europa. La necesidad de proporcionar vivienda para aquellas personas que se encuentran en esta situación, apremia. De hecho, se ha registrado un aumento generalizado de la demanda de vivienda social en el territorio de la Unión Europea. En Inglaterra, por ejemplo, el número de personas en las listas de espera para tener acceso a la vivienda social aumentó de un 57% entre 2001 y 2006, contabilizando un total de 1.6 millones de hogares. Francia registra 1,2 millones de demandantes en 2010 (CECODHAS, 2011).

Gráfico 4: Correlación entre el porcentaje de alquiler social sobre el conjunto de las viviendas (X) y porcentaje de la población en riesgo de pobreza (Y)



Elaboración propia.

A raíz de la crisis, algunos gobiernos europeos han invertido en vivienda social. Por ejemplo, 2010 fue el año donde más vivienda social se produjo en Francia. En efecto, se añadieron al parque de vivienda 131.509 viviendas. También en Inglaterra, mientras se reducía la inversión privada en la construcción de viviendas, aumentaba la construcción de vivienda pública (CECODHAS, 2011).

Financiación

La financiación de la vivienda social también presenta una importante variabilidad de un país a otro. En algunos países, la vivienda social está enteramente financiada con dinero público, mientras que en otros, los proveedores se endeudan en el mercado financiero privado para poder financiar nueva construcción de vivienda social. También encontramos gran variabilidad de métodos para la fijación de precios, que es un aspecto clave para asegurar la sostenibilidad del sistema.

En la mayoría de países, el financiamiento de los proyectos de vivienda conlleva recurrir a diferentes fuentes: préstamos hipotecarios, préstamos públicos, los fondos propios de las organizaciones de vivienda y en algunos casos también la propia contribución de los arrendatarios, aunque la mayor parte del tiempo los alquileres se usan para cubrir los costos de mantenimiento, renovación y los costos de gestión y administración. Además, en algunos países, las municipalidades pueden contribuir, ya sea con fondos propios o proporcionando suelo a precios reducidos. En la tabla siguiente revisamos estas posibilidades.

Tabla 7: Tipología de apoyo público a la financiación de vivienda social

	DIRECTAMENTE OFRECIDO A TRAVES DEL PRESUPUESTO DE LA AUTORIDAD LOCAL	SUBVENCIONES	PRESTAMOS PUBLICOS	BONIFICACIONES DE TIPOS DE INTERES	GARANTIAS PÚBLICAS
Austria		Provincias federales	Provincias federales		
Bélgica		Por la Región			Por la Región
Bulgaria*	X				
Chipre			Corporación Financiera de Vivienda		
Rep. Checa	X	Fondo estatal para el desarrollo de la vivienda (suspendido en la actualidad)			
Dinamarca			Por los municipios		Por los municipios
Finlandia				Por ARA	Por ARA
Francia		Por el Estado y instituciones locales	Caisse des Dépôts et Consignations por el sistema Livret A		
Alemania				Por Estado Federal y los Landers	
Grecia**		Por el Gobierno			
Irlanda			Por las instituciones locales		

	DIRECTAMENTE OFRECIDO A TRAVES DEL PRESUPUESTO DE LA AUTORIDAD LOCAL	SUBVENCIONES	PRESTAMOS PUBLICOS	BONIFICACIONES DE TIPOS DE INTERES	GARANTIAS PÚBLICAS
Italia		De la región para la vivienda subsidiada		De la región para la vivienda subsidiada	
Letonia	X				
Lituania	X	Trasferencias desde el presupuesto del Estado			
Luxemburgo		Por el Estado			
Malta		Por el Ministerio de Vivienda			
Holanda					Por el Gobierno Central
Portugal		Por el Gobierno Central a través de co-financiación con las instituciones locales	Por el Gobierno Central a través de co-financiación con las instituciones locales		
Rumania	X	Transferencia desde el presupuesto del Estado			
Eslovaquia	Fondo de Desarrollo de la Vivienda				
Eslovenia	En el caso de viviendas municipales		Por el fondo de vivienda de la Republica de Esl.		

	DIRECTAMENTE OFRECIDO A TRAVES DEL PRESUPUESTO DE LA AUTORIDAD LOCAL	SUBVENCIONES	PRESTAMOS PUBLICOS	BONIFICACIONES DE TIPOS DE INTERES	GARANTIAS PÚBLICAS
España		Fondos complementarios de las comunidades autónomas		Por el Gobierno Central	Por el Gobierno Central
Suecia					
Reino Unido		Por el gobierno			

Fuente: Housing Europe Review 2012, CECODHAS.

* En los hechos, no ha habido inversión en vivienda pública nueva en los últimos 20 años.

** En Grecia existe una organización pública independiente que se financia a través de las contribuciones de trabajadores y empleados, como veremos más adelante.

Para entender los mecanismos de financiación de la vivienda pública es importante tener en cuenta qué nivel administrativo es responsable de la provisión de estas viviendas. En términos generales, han aparecido nuevos actores desde los años 80, cuando los diferentes países empezaron a unirse a la Comunidad Europea y a implementar sus normas. A pesar de que la competencia de vivienda no es una competencia comunitaria, la anexión a la UE ha traído algunas modificaciones. También cabe señalar como novedad de las últimas décadas la aparición de actores del sector privado, y la propia privatización de las viviendas que en un principio se construyeron para ofrecerlas en alquiler (Giani, 2012).

En general, los países europeos emplean tres vías de financiación de las infraestructuras de vivienda social:

Ayudas públicas a la inversión. Incluyen todas las ventajas directas e indirectas concedidas por el Estado o a través de los recursos del Estado ofrecidas a las empresas de vivienda social. El objetivo principal de esta ayuda pública es reducir el coste efectivo de la vivienda social, manteniendo unos alquileres bajos y garantizar el acceso financiero a la población demandante de vivienda social. Las ayudas se presentan de diversas formas según los países:

Subvenciones directas de capital

Concedidas por las autoridades públicas competentes con recursos del Estado a nivel nacional, regional y local, a menudo mediante una financiación conjunta entre varias autoridades públicas, como sucede en Italia y España. Este tipo de ayuda también puede provenir de la contribución obligatoria de empresas y/o empleados en forma de impuestos específicos asignados a la vivienda social, como sucede en Grecia, Francia y, hasta hace poco en Italia y Austria.

Bonificación de intereses

Cubren parte o todos los intereses de préstamos concedidos. Estos subsidios pueden ser concedidos bajo un esquema normal de financiación a través de un banco comercial o para préstamos hipotecarios específicos por bancos públicos, como sucede en Alemania.

Garantías públicas

Permiten el acceso a recursos bancarios más baratos, con el fin de reemplazar las garantías hipotecarias o para aumentar la cantidad de los préstamos concedidos, como en los Países Bajos y en Suecia.

Reducción de los tipos de IVA

De acuerdo con las condiciones definidas en la 6ª Directiva del IVA, como en Bélgica, Polonia, España, Portugal y Países Bajos

Ayudas estatales específicas

Para poder realizar una compra de suelo edificable en forma de subvenciones que compensan los elevados precios del mercado, o en forma de acceso gratuito o a un precio reducido de suelo perteneciente a autoridades públicas.

La concesión de cualquiera de estas ayudas obliga a respetar las obligaciones impuestas por las autoridades públicas en cuando a la política de alquiler, la fijación de las rentas, así como el alquiler de las viviendas a la población demandante de vivienda social. Además, este tipo de ayudas públicas se suelen dar en forma de **cofinanciación**, lo que requiere de una coordinación de las autoridades involucradas para obtener la financiación necesaria para las empresas de vivienda social.

Préstamos hipotecarios. Las condiciones de los préstamos para la construcción de vivienda protegida, normalmente a largo plazo, dependen directamente de los recursos disponibles y de los bancos involucrados. Su objetivo es permitir financiar la mayor parte de los gastos de inversión (la compra de suelo y la construcción). Se han identificado 3 tipos de instituciones bancarias participantes en la financiación de vivienda protegida:

Bancos comerciales

Estos bancos, no especializados, han ido desarrollando una oferta de créditos para empresas de vivienda social. Este tipo de bancos existen en el Reino Unido, en los Países Bajos y en Alemania.

Bancos comerciales especializados

Estas entidades están especializadas en financiación inmobiliaria: sus préstamos son normalmente concedidos bajo condiciones hipotecarias u otros recursos de refinanciación a largo plazo. Este tipo de financiación se practica en Suecia, Dinamarca, Finlandia, España y en los Países Bajos.

Bancos públicos o semi-públicos

Estos bancos actúan directamente como instituciones de crédito para las empresas de vivienda social. Suelen depender de los Gobiernos Centrales como en Francia o de las autoridades regionales como en Alemania o Bélgica o en las autoridades locales como en Finlandia.

Contribuciones de capital propio. Se trata de una aportación de capital por parte de las empresas de vivienda social, con obligatoriedad de reinvertir los posibles beneficios obtenidos por la actividad. La movilización del patrimonio propio de las empresas de vivienda social está bastante desarrollada en los países con alto número de viviendas sociales, tales como Países Bajos, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Austria e incluso Francia. Países que tienen una larga tradición en vivienda social y en empresas de vivienda social con obligaciones legales de reinversión de los beneficios en actividades de vivienda social. En Dinamarca los inquilinos pagan un 2% del coste de las viviendas, dinero que luego es utilizado por los municipios para pagar ayudas a la vivienda para los más desfavorecidos. Los inquilinos pagan este depósito una vez y luego se les devuelve cuando dejan la vivienda.

Precios

La fijación de los precios del alquiler de vivienda social sigue diferentes métodos según los países. La mayoría de países fija la renta según el costo de la construcción de las viviendas, estableciendo objetivos de rentabilidad. Estos objetivos pueden fijarse sobre el conjunto de la vivienda social (Holanda), sobre cada uno de los proveedores (Inglaterra) o sobre urbanizaciones concretas

(Dinamarca). Pero hay otras opciones. La tabla siguiente nos permite resumir todas estas opciones a nivel europeo.

Tabla 8: Criterios para la determinación del precio del alquiler social

	INGRESOS	COSTO	BASADO EN EL VALOR	RENTA FIJA (CON TECHO)	+ SUBSIDIOS PARA VIVIENDA
Austria		X			X
Bélgica	X				
Rep. Checa		X*			
Dinamarca		X			X
Finlandia		X			X
Francia		X		X*	X
Alemania	X (en parte)			X	X
Hungría		X			X
Irlanda	X				EN EL SECTOR PRIVADO
Italia	PROVEDORES PUBLICOS			PROVEDORES PRIVADOS	
Letonia				X	COSTOS DE FACTURAS
Luxemburgo	X				
Holanda	X		X		X
Polonia		X*			
Portugal	X			X	
Rumania	X			X	
Eslovaquia		X*			X
Eslovenia			X		X
Suecia***					X
Reino Unido			X****		

Fuente: Housing Europe Review 2012, CECODHAS.

* En viviendas subsidiadas de nueva construcción, alquiladas sin ánimo de lucro. Parte del parque municipal tiene rentas reguladas.

** Además la renta aumenta cuando el ingreso aumenta.

*** En este documento analizamos el caso de Suecia y proporcionamos detalles sobre las últimas novedades introducidas por la legislación.

**** En Inglaterra, las rentas de vivienda social se calculan en base a los ingresos locales y al precio de la vivienda. Pueden verse aumentados en función de una fórmula sobre el índice de precios al consumo.

Como indica la tabla anterior, en Italia, Portugal, Bélgica e Irlanda el precio de la renta depende de los ingresos de los arrendatarios. En teoría, este modelo puede plantear problemas de sostenibilidad si la mayoría de las viviendas están ocupadas por hogares con ingresos muy bajos y deben preverse otras fuentes de ingresos para cubrir la diferencia entre las rentas cobradas y los costos. También es particular el caso de Francia donde se establece un nivel máximo de renta pero hasta llegar a ese nivel, la renta varía en función de los ingresos de los hogares.

Después de haber presentado un panorama general de las diferentes opciones existentes alrededor de los elementos que estructuran la vivienda social, pasamos ahora a presentar las políticas públicas llevadas a cabo en diferentes países europeos sobre la vivienda social.

C. Políticas Públicas de Vivienda Social en Europa

Si entendemos como vivienda social aquella destinada a satisfacer las necesidades de vivienda de las clases más bajas de la población, entonces, las primeras viviendas sociales en Europa son aquellas que se construyeron para los obreros durante la revolución industrial. Eran iniciativas privadas o de obras caritativas, que pretendían responder a las necesidades impuestas por la industrialización y la urbanización de principios del siglo XX (Levy-Vroelant, 2011).

La situación en los países del centro y norte de Europa es muy diferente a la de España pues la vivienda se ha concebido históricamente como una de las necesidades básicas para asegurar el bienestar de la población. La vivienda social ocupa un lugar central desde que se desarrollan las primeras políticas públicas de vivienda. En efecto, las políticas que fomentan la oferta de vivienda social comienzan a desarrollarse en Europa (Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, Holanda y Reino Unido) en torno a la primera guerra mundial (Rodríguez Alonso, 2010). Antes de eso, la vivienda para las clases trabajadoras, en gran parte de los países que vivieron la revolución industrial, provenía de iniciativas privadas. Progresivamente, las políticas públicas de vivienda juegan un papel muy

importante en el desarrollo económico del estado y en la concepción del estado de bienestar (Matznetter, 2002).

Nos adentramos ahora en las iniciativas tomadas por diversos países en la provisión de vivienda social.

Reino Unido

En el Reino Unido se consideran viviendas sociales aquellas viviendas de bajo costo otorgadas según la necesidad. Este fue uno de los países que intervino en la construcción de vivienda social más tempranamente. El país ha conocido políticas radicalmente diferentes a lo largo de su historia, que revisamos brevemente para entender las múltiples reformas que explican cómo se llega a la situación de hoy en día.

Recordemos que desde el siglo XVII ya existen viviendas para los trabajadores y para los “pobres impotentes”, es decir, personas enfermas o que por cualquier otro motivo se consideran incapaces de trabajar. Este sistema lo gestionaban los distritos (parishes) (Giani, 2012). Pero es en el siglo XIX, con la revolución industrial, cuando empieza a constituirse una auténtica legislación del sector.

En 1885, se aprueba la Ley de Vivienda para la Clase Trabajadora (Housing of the Working Classes Act) que pretende regular las viviendas construidas por los empresarios para sus obreros. Esta ley otorga al “local government board” (asamblea de gobiernos locales)⁴ el poder de obligar a las autoridades locales a clausurar casas “malsanas”. A través de este texto, los propietarios de las viviendas se convierten en responsables de la salud de los arrendatarios. Dicho de otro modo, ofrecer en alquiler propiedades que no cumplen con los requisitos mínimos de higiene y sanidad se convierte en ilegal.

⁴ El Local Government Board era un órgano del gobierno británico encargado de supervisar el trabajo de las administraciones locales de Inglaterra y Gales. Este organismo estuvo operativo entre 1871 y 1919.

Además de esta ley, Inglaterra fue el primer país en desarrollar un proyecto de construcción pública de vivienda. Este proyecto, a cargo del Metropolitan Board of Works en sus inicios y completado por el London County Council, tenía por objetivo destruir las chabolas del barrio Old Nichol en Londres y construir casas para sus 6.000 habitantes.⁵ Tras ésta, hubo otras iniciativas, y en particular el Housing Act de 1919 dio un fuerte empuje a la construcción de viviendas sociales. Mediante esta ley, el gobierno creaba un mecanismo para proporcionar subsidios a los antiguos soldados de la primera guerra mundial.

Al empezar la segunda guerra mundial, Gran Bretaña tenía un millón de viviendas sociales, es decir el 10% del total de viviendas del país (Malpass y Murie, 1999, pág. 43). La política de vivienda conoce un nuevo apogeo al terminar la guerra, y la legislación al respecto empieza a ser abundante.

En 1946, a través de dos leyes, el “New Towns Act” y el “Town and County Planning Act”, se regula el tema de las “council houses” (viviendas municipales). En esta nueva legislación desaparece la referencia a las “clases trabajadoras” que había caracterizado la legislación anterior. Este texto se redacta con la clara intención de expandir la categoría de beneficiarios que podían tener acceso a estas viviendas. Como lo resumen las muy citadas palabras de un soñador Aneurin Bevan, Ministro de Salud y Vivienda: “El hombre trabajador (obrero), el doctor y el párroco vivirán uno al lado del otro”. Hasta mediados de los 50, las viviendas sociales eran de calidad, destinadas a una clase obrera que no sólo había soportado el horror de la guerra sino que tenía poder político, algo que había demostrado poniendo al partido laborista en el poder (Malpass y Murie, 1999, págs. 53-57).

Al llegar el final de los 50, Harold Macmillan asume la cartera de vivienda en el gobierno conservador de Churchill, que abandona rápidamente la filosofía de Bevan. A partir de entonces, las intervenciones de vivienda tenían por objetivo fundamental la destrucción de guetos de chabolas (Giani, 2012). En términos

5

http://www.eastlondonadvertiser.co.uk/news/heritage/boundary_of_old_nichol_s_vice_filth_death_1_666236

generales, en las dos décadas que siguen la guerra, las autoridades locales producen más de 2.9 millones de viviendas (Stone, 2003).

Tradicionalmente, las viviendas sociales en el Reino Unido e Irlanda se han denominado “council houses” o “local authority houses”, ambas apelaciones hacen hincapié en la propiedad y la gestión de estas viviendas por parte de las autoridades locales. Sin embargo, el papel de estas autoridades ha ido disminuyendo con el tiempo y en particular tras las medidas introducidas en los 70 y 80. Conforme va disminuyendo el protagonismo de las autoridades locales surgen con cierta fuerza las asociaciones de vivienda. Para apoyar el trabajo de estas organizaciones se introdujo un préstamo, llamado Housing Action Grant, literalmente “Préstamos para la Acción de Vivienda” (Malpass y Murie, 1999, pág. 75). Poco a poco, desde 1989, estos subsidios también se fueron reduciendo, empujando a las asociaciones de vivienda a procurar capital en el mercado privado, con la consiguiente reducción de la inversión en el sector (Oxley y Smith, 1996).

Volviendo a las décadas de los años 80, destacan dos medidas. Primero, se suprimen los criterios de calidad impuestos por el “estándar Parker Morris”, lo que se tradujo en la construcción de habitaciones más pequeñas y con menos facilidades, a través del *Local Government, Planning and Land Act* de 1980, que se aprueba en un contexto de preocupación por el elevado costo de la inversión pública en vivienda. Segundo, la medida “Right to Buy”, introducida por el gobierno de Margaret Thatcher, también en el 80, a través del *Housing Act*, otorgaba a los ocupantes de viviendas sociales en alquiler el derecho de comprarlas.

Siguiendo esta misma lógica se relajan además las restricciones de reventa. En efecto, se permite que se revendan las viviendas después de cinco años de haberlas comprado (en modificaciones posteriores de la ley este periodo se reduce a tres años), sin que se establezcan límites de precio (Forrest y Murie, 1988, pág. 56). Según Forrest y Murie (1988) estas medidas conllevaron que el derecho a la compra lo ejercieran sobre todo aquellos que podían permitirse una hipoteca (Forrest y Murie, 1988). Estos cambios produjeron un declive importante del parque de vivienda social de titularidad pública. Este pasó de representar un tercio

del parque de vivienda en 1981 a constituir menos de un cuarto en 1996 (Malpass y Murie, 1999, pág. 88).

Las medidas introducidas por el gobierno Thatcher redujeron considerablemente el rol de las autoridades locales en la gestión de vivienda. Por una parte, estas dejaron de ser propietarias del parque al venderlas a sus ocupantes. Además, el gobierno introdujo medidas para limitar la capacidad de las autoridades de usar el dinero obtenido por la venta de vivienda para invertir en nuevas viviendas (Oxley y Smith, 1996).

Los gobiernos sucesivos prosiguieron con el objetivo de retirar la gestión de las viviendas sociales de las manos de las autoridades locales. Esto se realizó a través de un mecanismo llamado “Transferencia Voluntarias a Gran Escala” que animaba a las autoridades locales transferir sus viviendas a las Asociaciones de Vivienda. Entre 1988 y 2009, en Inglaterra, se transfirieron más de un millón de viviendas de propiedad municipal a las asociaciones de vivienda. Aunque el stock de viviendas de propiedad pública disminuyó también en Escocia y en Gales, en Escocia las viviendas sociales siguen estando, en su mayoría, en manos de las autoridades locales. En Gales el porcentaje de vivienda controlado por asociaciones y el controlado por autoridades locales es muy similar. En Irlanda del Norte no se produjo la transferencia de viviendas públicas a asociaciones de vivienda sino que se creó un organismo, el “Northern Ireland Housing Executive”, que reunió todas las viviendas que anteriormente eran de propiedad municipal. Este organismo posee dos tercios de las viviendas sociales del país.

Desde 1996, las asociaciones de vivienda se denominan “Registered Social Landlords” (RSL). Tanto las viviendas propiedad de estas entidades, como las que pertenecen a las autoridades locales, forman parte de la categoría de “vivienda social”. A pesar de que los RSL son entidades sin ánimo de lucro, tienden a cobrar rentas de alquiler superiores a las que cobran las autoridades locales.

Teóricamente, las viviendas sociales en Inglaterra no están exclusivamente diseñadas para las clases menos privilegiadas, sino para proporcionar vivienda a

las clases medias-bajas también. En efecto, desde la ley de vivienda (Housing Act) de 1977, las municipalidades en el Reino Unido tienen la obligación de proporcionar vivienda a aquellos que la necesiten. Sin embargo, las regiones tienen prerrogativa para establecer grupos prioritarios. Por ejemplo, en 2003, el parlamento escocés aprobó una ley específica para proporcionar vivienda a las personas sin techo. Pero hoy en día, desde 2012, todos los ciudadanos Escoceses pueden reclamar legalmente su derecho a una vivienda permanente si el proceso administrativo de atribución de viviendas no cumple con los plazos fijados.

Como resultado de estas políticas públicas, hoy nos encontramos con un sistema que comporta varios elementos de sistemas anteriores. Si tomamos el Reino Unido de manera general, la responsabilidad de la vivienda social hoy queda compartida entre las autoridades locales y las asociaciones de vivienda. Según CECODHAS, hoy en día, las asociaciones de vivienda se han convertido en las principales proveedoras de vivienda social (54% del parque de vivienda social) mientras que las autoridades locales detienen un 46% (2011).

En el caso particular de Escocia, la asociación “Scottish Homes” destaca por el amplio control del parque de vivienda social que tiene. En Irlanda del norte, las corporaciones de desarrollo de nuevas ciudades jugaron un papel importante desarrollando la vivienda social en el pasado, pero hoy en día, estas han sido transferidas a las autoridades locales y asociaciones de vivienda (Oxley y Smith, 1996). En 2010, Gales obtuvo una transferencia de competencias del gobierno central que le permite suspender el “derecho a compra” (right to buy) en áreas donde hay particular escasez de vivienda.

Hoy en día, la vivienda social se provee en alquiler, compra y propiedad compartida. Este último sistema consiste en que los inquilinos compran una parte de la vivienda y pagan un alquiler sobre el resto. Irlanda del Norte presenta una excepción en el Reino Unido ya que la vivienda social sólo se proporciona en alquiler. La vivienda social, provista por municipios y asociaciones de vivienda,

constituye el 17,5% del parque total de viviendas en Inglaterra, 24% en Escocia, 17% en Irlanda del Norte y 16,4% en Gales (CECODHAS, 2011).⁶

La construcción de vivienda en el Reino Unido se financia a través de los fondos de las asociaciones, préstamos del mercado financiero privado o subsidios públicos. Los inquilinos pagan una renta por debajo de las rentas de mercado. En 2007, se trataba, de media, del 56% del precio de mercado (CECODHAS, 2011). El precio se fijaba según el valor de la propiedad en cuestión y la media de salarios del área donde se encuentra la propiedad. Hoy en día, el precio de las viviendas sociales puede llegar a representar hasta un 80% de los precios de mercado (Wiles, 2014). No obstante, es importante señalar que dependiendo de las características de los hogares, los inquilinos pueden tener derecho a subsidios sociales que les permitan cubrir todo o parte de la renta.

También es importante tener en cuenta el efecto de las reformas de descentralización que explican las divergencias existentes entre las políticas implementadas en Inglaterra, Gales y Escocia. En Inglaterra la competencia de vivienda recae sobre las agencias de vivienda y las comunidades. Estas tienen la responsabilidad de aumentar la provisión y calidad de la vivienda a través de un programa nacional de vivienda asequible (Giani, 2012).

Con el *Localism Act* de 2011, las autoridades locales adquirieron más libertad para fijar los grupos prioritarios y para promocionar la vivienda pública. Desde 2004 y hasta el 2011 la promoción de viviendas públicas en el Reino Unido seguía estrategias definidas a nivel regional. Las necesidades de promoción de vivienda establecidas en estas estrategias regionales, se decidían a su vez por el nivel central de gobierno, limitando los márgenes de intervención de las autoridades locales. El *Localism Act* se aprobó con el objetivo explícito de corregir esto.

⁶ Communities and Local Government (2009)
www.communities.gov.uk/housing/housingresearch/housingstatistics/housingstatisticsby/stockincludingvacants/livetables/

Esta ley crea una nueva figura de intervención a nivel local llamada “el derecho comunitario a la construcción” según la cual, una organización comunitaria que cumpla con los debidos requisitos y demuestre el apoyo de la comunidad mediante un referendo, podrá llevar a cabo sus propias construcciones. En el caso de que se construyan viviendas bajo este programa, se podrá optar a subsidios y las rentas de las viviendas habrán de usarse para otros aspectos del desarrollo de la comunidad. Esta medida entra dentro de uno de los objetivos esenciales de la nueva legislación: el de asegurarse de que las decisiones sobre vivienda se toman a nivel local.

Otra modificación importante introducida por esta ley es la reforma del tipo de tenencia bajo el cual se ofrece la vivienda social. Hasta la aprobación de la ley los contratos de tenencia eran contratos de por vida, lo cual, según defiende el texto aprobado, no tenía en cuenta el aspecto cambiante de las necesidades de los beneficiarios. La nueva ley, en concreto, critica la supuesta paradoja en la que se encuentra el país ya que hay personas residiendo en viviendas sociales que “ya no lo necesitan” mientras que aquellos que más las necesitan en un determinado momento permanecen en las listas de espera. Así, se establece que los contratos de tenencia deberán ser, por regla general, de cinco años, aunque en circunstancias excepcionales podrán reducirse a dos. Sin embargo, no se fijan límites máximos de contratos de alquiler, que pueden seguir ofreciéndose de por vida si así lo desean los municipios.

También se descentraliza el financiamiento de la vivienda. Antes de esta ley, los municipios recolectaban las rentas de las viviendas sociales, las transmitían al gobierno central que después las repartía. Ahora, los municipios se quedan con las rentas recolectadas en su territorio. Según el texto de la ley, esto permite a los municipios tener una visión más realista de sus propias finanzas. Aunque la ley no considera esta posibilidad, en los hechos, este tipo de medidas corre el riesgo de crear diferencias significativas entre los diferentes municipios pues desaparece el papel distributor del ente central.

En lo que respecta a las personas sin techo, hasta ahora, estas personas tenían derecho a rechazar ser alojadas en viviendas privadas y podían escoger permanecer en alojamientos temporales hasta que se liberase una vivienda social. A partir de esta ley, deberán aceptar ser alojadas en viviendas privadas o perderán su derecho a ser alojadas. El texto legislativo argumenta que estas personas pueden estar pasando por una dificultad puntual y por tanto no tiene sentido que accedan a una vivienda social de por vida que pueden no necesitar al cabo de poco tiempo. Esta lógica es dudosa una vez que se decide que los contratos en viviendas sociales se han de ofrecer en plazos cortos, y que se fomenta suprimir el arrendamiento de por vida.

Una de las medidas más originales de esta ley es la de crear la posibilidad de un programa nacional de intercambio de vivienda social. La lógica de este programa es permitir mayor movilidad a los residentes de viviendas sociales. Para ello, el gobierno transfiere la búsqueda de una vivienda conveniente para los hogares en el municipio donde deseen mudarse a los propios hogares. El futuro “programa de intercambio de viviendas” consistiría en una base de datos en la cual los hogares que deseen mudarse pueden inscribirse y consultar qué otros hogares se encuentran en la misma situación que ellos.

Por último, esta ley modifica la responsabilidad de regulación del sector. La antigua Autoridad de Servicios de Arrendatarios desaparece y se asigna la función reguladora a la Agencia de Hogares y Comunidades, es decir la institución encargada de la inversión.

Irlanda

Los pioneros de la construcción de vivienda social en Irlanda eran asociaciones caritativas que tenían por objetivo proporcionar vivienda para los pobres respondiendo a criterios de salud pública, orden social y eficiencia económica (Pooley, 1992). Sin embargo, poco a poco los poderes públicos fueron tomando mayores responsabilidades en la provisión de vivienda. En 1914, los municipios irlandeses contaban con 45.000 viviendas, frente a las 24.000 ofrecidas en el Reino Unido. Otro contraste importante es el marcado carácter rural de las viviendas

sociales irlandesas. En efecto, 82% de éstas estaban en zonas rurales, frente a tan sólo el 2% en el Reino Unido. El énfasis en la vivienda social continuó después de la declaración de un estado soberano irlandés en 1922. El problema de la vivienda urbana seguía sin ser tratado. Hay que esperar hasta la ley de vivienda de 1932 para que se inicie un programa de destrucción de barrios de chabolas. Hasta finales de los años 50, la construcción de vivienda social representaba entre un tercio y la mitad de la construcción total de vivienda.

Ya en 1936, se acordó a los arrendatarios rurales el derecho de comprar sus viviendas, con pagos anuales descontados al 75% de los precios del alquiler antes de la compra. Pero el programa no fue exitoso hasta que en 1951 se bajaron las rentas hasta un 50%. A mediados de los 60, 80% de las viviendas sociales rurales eran propiedad de sus ocupantes. Se había establecido un sistema de rentas diferenciadas según los ingresos de los ocupantes, de tal manera que para aquellos ocupantes con mayores ingresos era mucho más ventajoso comprar sus viviendas que pagar las rentas de alquiler. Además, las autoridades locales preferían la venta puesto que el sistema de rentas diferenciadas no les permitía cubrir los gastos de construcción, gestión y mantenimiento (Blackwell, 1988).

Contrariamente a la lectura que se hace del proceso de privatización de la vivienda en el Reino Unido, donde estas medidas respondían a la corriente de neoliberalización iniciada por Margaret Thatcher, en Irlanda las políticas de privatización fueron promovidas por el Partido Laborista y se entendían como una política de redistribución de la renta, compatible con el estado del bienestar.

En los años 80, el sector se contrajo de manera espectacular. En efecto se pasó de la construcción de 7.002 nuevas unidades en 1984 a 768 en 1989. Hoy en día, los mayores proveedores son los municipios, pero las asociaciones y organizaciones de vivienda van asentándose, y detienen alrededor del 18% del parque de vivienda social.

La reducción de los presupuestos de vivienda a partir de los años 90 llevó a orientar las intervenciones hacia los subsidios para el acceso a la propiedad en el

parque privado. Esta medida se designó por el término “suplementos a la renta” y se proporcionaba a aquellos hogares en alquiler en el parque de vivienda libre que recibieran beneficios sociales. Este sistema fue diseñado en un principio para cubrir las necesidades a corto plazo pero se constituyó como un sistema paralelo de provisión de vivienda ya que no ha dejado de aumentar el número de solicitantes (Norris et al., 2008).

Sin embargo, además de las múltiples demandas, este nuevo sistema recibió numerosas críticas que señalaban el elevado costo del sistema y la baja calidad de las viviendas a las que se tenía acceso. En 2002, el gobierno introdujo el Rent Accommodation Scheme (RAS - programa de alquiler de vivienda), mediante el cual las autoridades locales se convertían en responsables de la administración de suplementos de alquiler para periodos superiores a 17 meses. Para cumplir con la necesidad de proporcionar vivienda a estas personas mediante el alquiler en el mercado libre.

En Irlanda no existe una definición oficial de la vivienda social. Sin embargo, tal y como aparece en las diferentes leyes se puede afirmar que el mayor propósito de la provisión de vivienda social es proporcionar vivienda a grupos sociales con bajos ingresos o, más generalmente, vulnerables. Es interesante señalar que desde 2008, mediante el Housing (Miscellaneous Provisions) Act - Ley de Vivienda (Disposiciones Varias), las viviendas alquiladas mediante el sistema RAS forman parte de lo que podemos considerar vivienda social.

La vivienda social representa aproximadamente el 9% del parque de vivienda. La demanda ha aumentado considerablemente en los últimos años, probablemente como resultado de la crisis económica y financiera. En efecto, en 2008, 56.000 hogares tramitaron una demanda, mientras que eran 98.000 en 2011 (CECODHAS, 2011, pág. 56).

El precio del alquiler se determina en función de los ingresos de los arrendatarios. Las autoridades locales obtienen los presupuestos para vivienda a través de transferencias del gobierno decididas en función de los programas de

vivienda de las autoridades. Las asociaciones de vivienda pueden a su vez postular para obtener préstamos de las autoridades locales, con el fin de desarrollar sus propios proyectos de vivienda social. Teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias, es probable que el sector privado pase a jugar un papel creciente en el futuro.

La vivienda social en Irlanda está destinada a los hogares más pobres, pero se definen además una serie de criterios que permiten dar prioridad a ciertos grupos. Entre estos criterios se incluye: vivir en una vivienda súper poblada, sufrir de problemas médicos o de discapacidad, encontrarse sin techo, dejar un centro de asistencia para menores, entrar en la tercera edad y pertenecer a grupos poblacionales nómadas, como parte de la comunidad Romaní.

Suecia

En el país escandinavo no se usa el término “vivienda social” sino que se prefiere un término que califica las viviendas como “de utilidad pública” o “para el beneficio de todos”. Como su nombre indica, en Suecia, la vivienda pública está disponible para todos y no sólo para los sectores de la población más vulnerables. Sin embargo, en términos estadísticos, los residentes de este tipo de viviendas suelen tener ingresos más bajos que la media de la población. La categoría social de beneficiarios de estas viviendas también sufre tasas de desempleo más altas y reciben mayores beneficios sociales que el resto de la población. Entre los habitantes de las viviendas de utilidad pública hay un número importante de inmigrantes, personas solas o padres solteros. Es decir que los residentes de las viviendas “de utilidad pública” presentan las características de los grupos vulnerables que en la mayoría de países se consideran como los beneficiarios privilegiados de la vivienda social (CECODHAS, 2011).

Las viviendas “para el beneficio de todos” se ofrecen en alquiler. Los municipios, que son los propietarios de estas viviendas, cuentan con compañías de vivienda que las gestionan. En la mayoría de los casos, la autoridad local es la propietaria de todas las acciones de estas compañías. Sin embargo, los municipios pueden vender su parque bajo ciertas condiciones. En efecto, si 75% de los

arrendatarios de una finca acepta, estos pueden crear una cooperativa y el municipio puede venderle las viviendas a esta cooperativa. En cualquier caso, la venta se producirá en condiciones de mercado.

La legislación de 2011 introdujo una serie de medidas que tenían por objetivo mercantilizar el sector de la vivienda social. En efecto, la nueva legislación modificó el marco operativo de las compañías municipales de vivienda. A partir de entonces, estas compañías se rigen por principios mercantiles, es decir que tienen que obtener beneficios. No obstante, no tienen por qué tratar de maximizar estos beneficios y deben permitir que los arrendatarios ejerzan cierta influencia en las decisiones de gestión, como habían hecho hasta 2011.

Además, las compañías de vivienda no gozan de ninguna ventaja específica con respecto a las compañías del sector privado para financiar la provisión de viviendas. Las inversiones son financiadas por las rentas obtenidas por el pago del alquiler que corre enteramente a cargo de los arrendatarios ya que no existen subsidios de vivienda.

Antes de 2011, el precio de la renta se fijaba mediante negociación entre los sindicatos de residentes y las federaciones de propietarios. Las rentas decididas para las compañías municipales de vivienda establecían el límite para las rentas en viviendas privadas equivalentes. Al cambiar la legislación, se diseñaron medidas provisionarias para paliar el impacto del aumento significativo de la renta que se preveía tras la modificación legislativa. Se introdujeron también medidas particulares en áreas con fuerte demanda para impedir subidas espectaculares de renta. Si la nueva renta negociada es significativamente más alta que la renta anterior, el Tribunal Regional de Rentas decidirá – siempre y cuando los arrendatarios lo soliciten – si la subida de renta ha de hacerse de manera gradual, en periodos anuales.

Austria

En Austria la vivienda social ha tenido un papel importante desde los años veinte. Aunque no hay una definición oficial de “vivienda social”, existen diversas maneras

de proporcionar vivienda sin pasar por el mercado. El sector de la vivienda de economía social representa el 23% del parque, y constituye el 48% del parque en alquiler (Lawson, Milligan y Yates, 2012).

Toda vivienda social tiene que ofrecerse dentro de un marco fijado por un sistema de limitación de renta. Una vez respetado este criterio, la renta se establece calculando los costos de producción de la vivienda. En lo que respecta a los beneficiarios, se establece como criterio principal un límite de ingresos anuales. Además, según la identidad del proveedor de vivienda se establecen diferentes criterios de acceso. Los proveedores de economía social han de fijar criterios sociales adicionales que permitan jerarquizar las demandas. Cabe señalar que las provincias federales y los propietarios públicos de compañías de vivienda pueden reclamar un número determinado de viviendas para distribuirlos ellos mismos.

Hoy en día, el 60% del parque de vivienda social en Austria está en manos de las municipalidades y de compañías públicas de vivienda. Estas viviendas se ofrecen fundamentalmente en alquiler. Existe la posibilidad de compra pero se hace poco recurso de ella, que interviene después de, al menos, diez años de ocupación.

Las municipalidades prácticamente dejaron de construir viviendas sociales desde principios de este siglo. En el periodo que va desde 2001 hasta 2009 las municipalidades sólo construyeron el 12% de las viviendas sociales construidas. Así, las autoridades locales se han concentrado en gestionar el parque existente. Actualmente, la nueva construcción está en manos de cooperativas y del sector de “economía social” y, aunque en menor medida, del sector privado.

El sistema austriaco para la financiación de vivienda social combina varias fuentes de financiación. Los municipios aportan indirectamente a este circuito con su política de suelo. Hasta 2008, era el estado central el que definía el total del presupuesto que debía dedicarse al tema de la vivienda social. Pero en los últimos años el estado, prácticamente, se ha retirado del financiamiento. El financiamiento que sigue aportando se inscribe dentro del total general presupuestario que le

atribuye a las provincias, que deciden libremente del reparto de este presupuesto entre los diversos pliegos. Además, para completar la financiación de vivienda social en Austria se recurre a préstamos públicos, subsidios por parte de las provincias federales, recursos del capital de los proveedores o de los arrendatarios y préstamos comerciales del circuito “Housing Construction Convertible Bonds”. Estos bonos están disponibles desde 1994. Tienen por objetivo conseguir fondos a bajo costo para el desarrollo de viviendas en rentas moderadas. Estas viviendas serán ofrecidas por proveedores privados o aquellos que formen parte de la economía social. En este último caso, los beneficios no pueden superar el 6% y han de ser reinvertidos en el sector.

Estos bonos juegan un papel clave en la financiación de vivienda social en Austria. En efecto, hoy en día proporcionan entre el 40 y el 60 por ciento de los fondos necesarios para proyectos de construcción de vivienda social en alquiler. Pueden tener una tasa de interés fija o variable. El sistema se ha ampliado considerablemente desde que fue instaurado. Sin embargo, desde 2008, bajo los efectos de la crisis financiera, las ventas anuales de este tipo de bonos han ido disminuyendo.

La crisis financiera también ha afectado a los presupuestos de las provincias. En efecto, el número de unidades de vivienda que recibió ayudas públicas disminuyó de 25% en 2010. El sistema de ayudas públicas ya iba perdiendo fuerza antes de la crisis, pero ésta le ha afectado de manera muy pronunciada.

Dinamarca

En Dinamarca la vivienda social representa un 20% del total del parque de vivienda. Existen unas 700 asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro que proveen vivienda en alquiler. Las asociaciones son propiedad de sus miembros que las organizan como mejor les parezca, siempre y cuando cumplan con las regulaciones establecidas por el estado. El precio del alquiler se calcula en función del costo de la vivienda. Aquellas personas que no puedan pagar la renta de alquiler pueden optar a subsidios individuales de vivienda en su municipio. Los

residentes de cada urbanización de viviendas sociales organizan por sí mismos su funcionamiento.

Las listas de espera para acceder a viviendas sociales están abiertas de manera universal, no existen límites de ingresos. El único límite existente es el de ser mayor de 15 años. Sin embargo, los costos de construcción si están limitados, así como el tamaño de las viviendas, lo que las convierte en más atractivas para ciertos grupos sociales.

Los municipios tienen derecho a asignar hasta 25% de las viviendas vacantes. El resto lo atribuyen las asociaciones de vivienda – independientemente o con la aprobación de los municipios, según los casos – teniendo en cuenta dos parámetros esenciales: tiempo de espera y tamaño del hogar. Además, según el contexto local se establecen criterios prioritarios para favorecer a grupos especialmente vulnerables como los refugiados, las personas mayores, las familias con niños, etc.

La financiación de la vivienda social incluye a varios actores, pero la mayor parte del dinero proviene de préstamos bancarios contraídos por las asociaciones de vivienda (hasta el 91% del total). La municipalidad pone el 7% del costo de inicio del proyecto. Eso lo hace a través de préstamos sin intereses. El resto del proyecto se financia a través de los depósitos de los arrendatarios. Una vez que las hipotecas han sido pagadas, el dinero recaudado se destina al Fondo Nacional de Construcción, donde se acumula dinero para ser después usado en trabajos de renovación. Recientemente este fondo también se ha usado para financiar nueva construcción.

Estonia

En Estonia, la vivienda social se provee en alquiler. Esta sólo se vende en circunstancias excepcionales y siempre y cuando los residentes hayan ocupado el bien en los cinco a diez años anteriores a su posible venta. El tiempo exacto necesario para que pueda venderse la vivienda social lo determinan los diferentes municipios. En efecto, la prerrogativa reposa esencialmente sobre ellos. Son los

encargados de construir y gestionar estas viviendas. Las viviendas están destinadas a familias que no pueden obtener alojamiento por sí mismas a través de los mecanismos de mercado. Este tipo de vivienda constituye únicamente el 1% del parque total de vivienda actual en Estonia.

Los municipios financian la vivienda social a través de transferencias del gobierno central o de subvenciones por parte del Crédito Estonio y el Fondo de Garantías a la Exportación (KredEx), una compañía limitada que puede financiar hasta el 50% del costo de un proyecto. El acceso a la vivienda se organiza a través de los departamentos de bienestar social de las administraciones de distrito.

A título de ejemplo, en el año 2006, 81% del financiamiento para los servicios de vivienda provenía del presupuesto del gobierno local, 18% provenía de financiamiento propio por parte de los beneficiarios y el 1% restante correspondía al presupuesto del estado para ese pliego (Dol y Haffner, 2010). Además, el estado proporciona subsidios de vivienda a los desempleados y a las familias numerosas. Aquellas personas que tengan un sueldo muy bajo pueden obtener apoyo para el pago de las facturas corrientes como el agua o la electricidad.

Como complemento a la oferta de vivienda social municipal, existen programas de apoyo a asociaciones de vivienda y propietarios privados para que proporcionen viviendas a precios asequibles. Debido a la estructura de la vivienda en Estonia (caracterizada por un amplio parque de viviendas en propiedad, que llega hasta el 96% del total del parque), incluso aquellos grupos sociales menos privilegiados son propietarios de sus viviendas y residen en condominios organizados por asociaciones de vivienda. Alrededor del 60% de la población es miembro de estas asociaciones.

Finlandia

La provisión de vivienda social en Finlandia empezó a principios del siglo XX para albergar a familias obreras. En Finlandia, se considera vivienda social aquella financiada con subsidios del Centro para el Financiamiento y Desarrollo de

Vivienda de Finlandia y representa el 16% del parque total de vivienda. Estas viviendas se proveen en alquiler bajo la responsabilidad de los municipios. A pesar de que la ley autoriza la venta de vivienda social a los arrendatarios ocupantes, se trata de una práctica que apenas se realiza.

El 60% de la vivienda social es propiedad de los municipios, y el resto pertenece a compañías de economía social. El monto del alquiler se calcula en función del costo de producción y mantenimiento de la vivienda. Para acceder a la vivienda social es necesario cumplir con ciertas condiciones sociales y financieras. Las prioridades se establecen según la urgencia y la necesidad social. Aunque no hay un límite de ingresos, estos juegan un papel importante en jerarquizar el acceso a la vivienda. Los beneficiarios más necesitados pueden obtener, además, ayudas para pagar la renta y las cuentas corrientes. Las viviendas se ven liberadas de la obligación de permanecer en alquiler social al cabo de un cierto periodo que oscila entre los 10 y los 45 años.

República Checa

Resulta difícil hablar de la vivienda social en República Checa en términos generales porque no existe una definición oficial. Además, la vivienda social se provee a nivel municipal lo que conlleva una gran variedad de situaciones. Los municipios poseen alrededor de 17% del parque residencial – pero no todo este parque se ofrece por mecanismos administrativos. Entre los apartamentos municipales de nueva construcción, sólo algunos están subvencionados por el estado y ofrecidos en alquiler sin beneficios.

Pueden acceder a este tipo de viviendas los hogares cuyos ingresos se sitúen por debajo de un cierto límite. También tienen acceso aquellas personas con problemas sociales o con problemas de salud. Estas viviendas representan un porcentaje marginal del parque nacional de vivienda, sólo el 0,6%.

A partir de 2009 se iniciaron nuevos programas que tenían por objetivo ampliar el espectro de proveedores de vivienda social. Estos programas consistían en facilitar la accesibilidad de fondos de apoyo a la construcción de vivienda social

a todo tipo de constructores siempre y cuando se comprometiesen a proporcionar la vivienda a precios inferiores a los del mercado.

Contrariamente a lo que ocurrió en la mayoría de países del antiguo bloque del este, en la República Checa la decisión de privatizar el parque de vivienda se tomaba a nivel municipal. Así, algunos municipios prefirieron no vender su parque de vivienda, lo que explica que el parque de vivienda pública sea mayor que en el resto de países del antiguo bloque. Es importante señalar también que en la República Checa se conservó durante mucho tiempo el sistema de rentas reguladas, pero éste no se aplicó a las viviendas nuevamente puestas en alquiler, sino solo a las que existían antes del fin del comunismo. Sin embargo, en Marzo de 2006 se introdujeron nuevas medidas que levantaron las restricciones sobre la renta. El objetivo de estas medidas era reducir la distancia entre las viviendas con rentas libres y aquellas con rentas reguladas.

Bulgaria

La vivienda social es propiedad de los municipios y constituye 3% del parque de vivienda. Esta vivienda se provee específicamente para personas que se consideran necesitadas de apoyo para acceder a la vivienda, como personas mayores, enfermas o padres solteros. Para acceder a estas viviendas es necesario inscribirse en una lista de espera y cumplir con ciertas condiciones: no ser propietario, no haber realizado transacciones con propiedades, haber tenido una dirección permanente en el municipio por los últimos cinco años, no tener depósitos en el banco y que el 25% de los ingresos anuales no cubra el precio de la renta en el mercado libre.

Además existen subsidios para ayudar a cubrir las necesidades de vivienda, aunque estos no se restringen únicamente a los ocupantes de vivienda social. Estos subsidios provienen del presupuesto general del estado. El parque permanente de viviendas sociales disminuye progresivamente, ya que las viviendas pueden ser vendidas a sus ocupantes. Además, estas son gestionadas por los municipios que tienen recursos muy limitados. Como consecuencia de esta situación, no se ha invertido en vivienda en los últimos veinte años.

Italia

La vivienda social en Italia representa el 4% del parque nacional de vivienda. Se compone de viviendas en alquiler que han recibido dinero público para su construcción o para su rehabilitación. A pesar de que la vivienda social puede ser vendida, apenas un 1% del parque público de vivienda se vende efectivamente. La venta queda regulada por leyes regionales, pero siempre han de respetar que la vivienda haya permanecido primero cierto tiempo en alquiler. Su precio suele situarse alrededor de 30% del precio de mercado.

Las regiones también tienen la responsabilidad de definir las condiciones de acceso y las reglas para fijar el precio de la renta del alquiler que siempre tiene que depender de los ingresos del hogar. En el caso de que la vivienda social sea de promoción pública, la elegibilidad está determinada por tres criterios fundamentales: nacionalidad italiana, relación con el municipio (por ejemplo, que la actividad profesional se desarrolle en este) e ingresos del hogar. Dentro del grupo que cumpla con estas condiciones se establecen sub-grupos prioritarios en función de la precariedad habitacional.

En Italia se distinguen tres tipos de vivienda social: la vivienda subvencionada, la vivienda asistida, y la vivienda bajo convenio. Las viviendas sociales de promoción privada, es decir, aquellas designadas como “bajo convenio” pueden ofrecerse a la venta o en alquiler y gozan de una rebaja en el impuesto municipal. Estas viviendas pueden ofrecerlas todo tipo de proveedores. Las viviendas subvencionadas – es decir de propiedad pública y ofrecidas en alquiler – quedan exentas de los impuestos municipales, aunque la necesidad municipal de recaudar aumenta con los recortes, lo que apunta a que este beneficio será suprimido en los próximos años.

En el caso de las viviendas subvencionadas, que se dirigen a las personas con menores ingresos, los subsidios pueden cubrir hasta el 100% del costo de construcción y se ofrecen a precios de renta muy bajos, en función de los ingresos del hogar. Estas viviendas se financian con fondos públicos que provienen esencialmente de las regiones. Sin embargo, los municipios también cumplen un

papel importante al distribuir el suelo a los proveedores y cubrir parte de los subsidios a la persona. Por último, el gobierno central participa en la financiación de proyectos a través de subsidios así como en las operaciones de rehabilitación y renovación de viviendas para promocionar el alquiler.

En lo que respecta a la vivienda asistida, puede ofrecerse tanto a la venta como en alquiler, y se destina a los hogares con ingresos medios o bajos. La ofrecen las cooperativas. Los subsidios pueden cubrir entre 20 y 60% del costo de la vivienda y la renta está limitada a 4,5% del costo de construcción.

Además del objetivo de proporcionar vivienda asequible para las personas necesitadas, la vivienda social vela por cumplir un objetivo de integración social. Se construyeron viviendas sobre todo después de la segunda guerra mundial, llegando a existir algo más de un millón de viviendas sociales. Nunca se superó esta cifra ya que en los años subsecuentes las viviendas fueron vendidas progresivamente.

En las evoluciones recientes, cabe destacar que una serie de entidades nuevas, llamadas del “tercer sector”, completan ahora el trabajo de las entidades públicas. En particular aparecen las fundaciones bancarias cuya misión es la de invertir en el sector, deben contribuir a la construcción de viviendas privadas para alquiler a precios inferiores a los del mercado (Pozzo, 2012).

Letonia

La vivienda social en Letonia es de propiedad municipal – está prohibida su venta – y está destinada a los hogares vulnerables. Contrariamente a lo que ocurre en la mayor parte de Europa, la estabilidad de la tenencia en Letonia es relativa. En efecto, los contratos son sólo de seis meses, aunque pueden ser renovados si los hogares siguen respondiendo a los criterios establecidos por los municipios. La vivienda social representa solamente el 0,4% de la vivienda del país y se concentra en 76 ciudades. Son las autoridades locales las que se encargan del financiamiento a través de sus presupuestos municipales. Desde 2006, el gobierno central también participa en la financiación de vivienda social. Además, el municipio puede subvencionar los gastos corrientes para los hogares con menores ingresos.

Lituania

Lituania llevó a cabo un proceso de privatización del parque de vivienda, tras el cual sólo 3% del parque se mantuvo en manos públicas. Se trata de viviendas municipales ofrecidas en alquiler. En efecto, desde 1998 el proceso de privatización se dio por terminado y hoy en día está prohibida la venta de vivienda social. Las rentas del alquiler las fija el estado. Estas viviendas se destinan a grupos sociales particularmente vulnerables. La construcción y gestión de la vivienda pública se financia exclusivamente con fondos públicos. Hasta hace poco, el 90% de la financiación corría a cargo del estado, y el 10% a cargo del municipio. En los últimos años el porcentaje aportado por los municipios ha ido aumentando. El precio del alquiler varía según la situación de la vivienda pero la media de precios es diez veces más barata que los precios del alquiler libre. Además de la construcción de viviendas nuevas, este parque está siendo conformado a través de la compra de viviendas con poca demanda en el mercado que después se rehabilitan para adaptarlas a las necesidades de los grupos a los que se destinan.

Luxemburgo

La vivienda social representa 2% del total del parque de vivienda del país. Se proporciona tanto en alquiler como a la venta y se destina a aquellas personas con bajos ingresos, que además, no sean propietarios de viviendas.

La mayor parte de la vivienda social en alquiler la proporciona el Fondo para el Desarrollo de la Vivienda (Fonds pour le Développement du Logement et l'Habitat), un organismo autónomo que se creó en 1979. Este organismo está bajo la supervisión del Ministerio de Vivienda. También cabe destacar el papel de la Sociedad Nacional de las Viviendas Asequibles (Société Nationale des Habitations à Bon Marché) que fue creada en 1919. Los accionarios de esta sociedad son el Estado, algunos municipios e instituciones públicas. Este proveedor se concentra en proporcionar vivienda asequible para la compra. El tercer actor importante son los gobiernos municipales de las ciudades más grandes del país.

En el caso de las viviendas ofrecidas en alquiler, las subvenciones estatales cubren hasta 70% de los costos de construcción. El monto de la renta se calcula y actualiza en función de los ingresos del hogar. Además, para garantizar la integración de diversos grupos sociales, en cada nuevo desarrollo inmobiliario, al menos 10% de las viviendas han de ser viviendas sociales. En lo que respecta a las viviendas destinadas a la propiedad, el apoyo público puede llegar a cubrir el 50% de los gastos de estudio e infraestructura, a condición de que 60% de los compradores cumplan con los requisitos para obtener subsidios de construcción por parte del estado – estos se calculan en función de los ingresos del hogar.

Malta

Las políticas públicas de vivienda en Malta dan un fuerte apoyo a la compra de viviendas. La vivienda social en alquiler existe pero tiene un papel muy reducido. Se dirige exclusivamente a aquellos hogares con necesidades particularmente severas. Se trata de viviendas de financiación y propiedad estatal que constituyen el 6% del total del parque de vivienda. En los últimos tiempos se han desarrollado políticas inspiradas del sistema inglés. Así, existe un programa “Right to Buy” (derecho a la compra) para que los inquilinos tengan acceso a la compra de las viviendas en las que viven. Además, desde 2005 se ha creado el sistema de “propiedad compartida” similar al existente en el Reino Unido.

Grecia

La vivienda social no existe como tal en Grecia. Sin embargo existe un tipo de vivienda que resulta interesante para nuestro estudio, la vivienda “obrera”. Se trata de viviendas a la venta ofrecidas a bajos precios por la Organización de Vivienda para Trabajadores. Esta organización proporciona diferentes tipos de asistencia, como subsidios, préstamos hipotecarios, ayuda directa a la construcción, arreglos, ampliaciones y programas piloto para grupos vulnerables. La organización proporciona unas 150.000 viviendas anuales que financia con fondos propios obtenidos a través de contribuciones de trabajadores. Las viviendas se venden a precio de costo, es decir a la mitad de precio por el que se obtendrían en el mercado privado. La organización trabaja bajo el control del Ministerio del Trabajo

y Seguridad Social. Pueden beneficiarse de este sistema aquellos trabajadores que contribuyen a la organización.

Francia

La ley francesa establece que al menos 20% de la vivienda en cada municipio de más de 3.500 habitantes debe ser vivienda social. Cada municipio tiene libertad para determinar cómo se cumple esta regla. Por ejemplo, París requiere que cada nueva construcción reserve un 25% del área de construcción para vivienda social a no ser que ésta represente ya más del 20% de la vivienda en el área.

La mayoría de la vivienda social en Francia se designa como “Habitation à Loyer Modéré” (Vivienda de Alquiler Moderado) y se trata, como su nombre indica, de viviendas en alquiler. Las viviendas HLM también pueden venderse a precios asequibles en casos concretos, decididos por la empresa de HLM, siempre diez años después de su construcción o adquisición por los organismos de HLM. También cabe destacar que las viviendas sociales que permanecen cierto tiempo vacías, pueden venderse. En caso de que esto se haga, la prioridad de acceso tiene que otorgarse a aquellos arrendatarios de HLM que deseen comprar una vivienda. Dentro de los proveedores de HLM encontramos tanto actores públicos como privados. Destacaremos el caso de tres actores:

- Oficinas Públicas de HLM (Offices publics d’HLM): se trata de organizaciones sin ánimo de lucro. Actúan a nivel municipal o departamental. Su principal objetivo es la construcción y gestión de viviendas en alquiler para personas con bajos ingresos. De media, cada “office” gestiona unas 6.000 viviendas. A partir de los años 80, estos organismos redujeron su papel en la nueva construcción, antes eran el proveedor predominante.
- Oficinas Públicas de Ordenamiento y Construcción (Offices Publics d’Aménagement et de Construction): estos organismos fueron creados en los años 70. Son similares a los organismos anteriores, pero suelen tener muchas más unidades de vivienda bajo su responsabilidad.

- Sociedades de Economía Mixta: obtienen parte de sus fondos del sector privado, pero también pueden acceder a fondos normalmente disponibles para los HLM.

El precio del alquiler de las viviendas sociales se calcula a partir de los costos netos de construcción. Sin embargo hay que tener en cuenta que estos costos son menores a los costos que enfrentan los constructores de vivienda libre por la existencia de subsidios estatales y municipales – directos o en forma de rebajas fiscales. A medida que aumentan los ingresos de los hogares y superan los límites de ingreso fijados para tener acceso a la vivienda social, el precio de la renta aumenta. Por otro lado, existen subvenciones para ayudar a los hogares más vulnerables a hacer frente al pago del alquiler social. Estas subvenciones juegan un papel crucial ya que se estima que 35% de los ocupantes de vivienda social se sitúan por debajo de la línea de pobreza.

Además, aquellos hogares con ingresos superiores a 120% del tope de ingresos para tener derecho a la vivienda social tienen que pagar un suplemento si desean residir en este tipo de viviendas, el SLS: Suplemento de Solidaridad al Alquiler. El monto del suplemento depende de los ingresos del hogar y del tamaño de la vivienda. En cualquier caso, el total de lo que el hogar ha de pagar no puede superar el 25% de sus ingresos. Así, en cada región se establece un límite hasta el cual puede aumentar el alquiler. Sin embargo, aquellos arrendatarios con ingresos altos pero que residan en un área “vulnerable” (zona urbana sensible o zona de revitalización rural) no tienen que pagar el SLS.

El sistema de financiación de la mayoría de las viviendas actualmente pertenecientes al parque de alquiler social en Francia fue diseñado a finales de los años 70. En particular se crearon los préstamos llamados PLA (préstamos al alquiler subsidiados - prêts locatifs aidés), que constituyen la principal fuente de fondos para nueva construcción. Nos detendremos en este sistema pues es algo complejo.

Los préstamos PLA eran otorgados por la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) y debían ser devueltos en un periodo de 35 años. Los préstamos estaban constituidos con fondos provenientes de los ahorros de la “cartilla A”. Este era un tipo de cuenta de ahorro con interés regulado y que no estaba sujeto a fiscalización. Además, los subsidios otorgados por el estado cubrían una parte de los costos y permitían así reducir el monto de la devolución del préstamo.

Los bancos comerciales podían tramitar las cuentas de ahorro “cartilla A”, aunque la totalidad de los fondos siempre se reunía en la CDC. La CDC, a su vez, retribuía a los bancos por la colecta de los ahorros y les otorgaba fondos para cubrir los intereses para la remuneración de sus clientes “cartilla A”. Cada francés, o residente permanente en el país, tenía derecho a abrir una cartilla A. Otras fuentes de financiamiento de la vivienda social incluían: los subsidios de los patronos y préstamos con un interés rebajado, así como garantías de organismos públicos.

A partir de los años 80 se reformó el sistema sobre dos aspectos: se empezó a permitir que los fondos destinados a la construcción de vivienda sirvieran también para financiar el pago de gastos corrientes. Además, se promovió que la inversión fuera destinada a rehabilitar las viviendas existentes y mejorar su calidad (Oxley y Smith, 1996).

Pasamos ahora a analizar en más detalle los diferentes subsidios y préstamos que sirven para financiar la vivienda social.

- Préstamo Locativo para Uso Social (PLUS): es el préstamo más común para vivienda social. El plazo máximo por el que se puede contraer este préstamo es de 40 años. La tasa de interés es variable, siendo siempre un 0,6% más alta que la tasa de interés que los ahorradores reciben por sus Cartillas A. El dinero otorgado por estos préstamos puede destinarse a la compra de suelo, de viviendas existentes, a la construcción de viviendas nuevas, a la transformación de edificios no residenciales en viviendas y a la creación de

albergues para grupos vulnerables. También pueden emplearse en operaciones de reestructuración y renovación urbanas. Aquellas viviendas financiadas con la ayuda de este subsidio pagan un impuesto sobre el valor añadido reducido y no tienen que pagar impuestos sobre bienes inmuebles durante 25 años. Este préstamo tiene un subsidio asociado que cubre 5% o 10% de los costos estimados de inversión según se trate de viviendas nuevas o renovadas respectivamente. Las viviendas que hayan recibido estos préstamos deben cumplir con una serie de criterios respecto a los límites de precios de alquiler e ingresos de los arrendatarios. Estos niveles cambian de una región a otra (Hoekstra y Cornette, 2015).

- Prêt Locatif Social (PLS). Este préstamo está disponible para cualquier inversor que quiera proporcionar viviendas en el “sector intermedio”, es decir el sector de alquiler cuyos precios se sitúan justo por encima de los del alquiler social. Este préstamo se concibió específicamente para regiones con mercados de vivienda donde existe una diferencia de precios importante entre la vivienda social y la vivienda libre. Estas viviendas también se benefician de un IVA reducido y de la ausencia de impuestos sobre bienes inmuebles durante los primeros 25 años. Los préstamos PLS pueden ser usados para construir viviendas nuevas o para comprar o remodelar viviendas existentes. Estos préstamos se obtienen a través de la Caisse des Dépôts o de bancos que han firmado un convenio con el estado. El plazo máximo de devolución es de 30 años, pero puede ser de 50 en el caso de que los fondos se hayan usado para la compra de suelo. El préstamo tiene que cubrir al menos el 50% de los costos de inversión del proyecto para el que se solicite. La tasa de interés depende del proveedor del crédito y del inversor al que se le dé (si es inversor social o privado). El inversor debe ponerse en contacto con el estado una vez que la vivienda esté terminada y este se encargará de la vivienda por un periodo que va de 15 a 30 años. En el caso de los proveedores de vivienda social, las obligaciones de proporcionar la vivienda a cierta renta y de otorgarla a arrendatarios con cierto nivel de ingresos, permanecen activas incluso después de que el préstamo ha sido devuelto.

- Préstamo Locativo Intermediario (PLI). Es similar al anterior pero actúan en un mercado con precios más altos. Está específicamente diseñado para lugares donde el mercado inmobiliario esté caracterizado por una fuerte demanda, como en las ciudades de más de 250.000 habitantes o en la región de París, la Côte d'Azur o la región del Lago Ginebra. En otras regiones, para obtener el préstamo es necesario obtener un permiso explícito del gobierno. Estos préstamos están disponibles tanto para los proveedores de vivienda social como para los proveedores de mercado. El interés es algo más alto que el de los préstamos PLS y no goza de las ventajas fiscales de los préstamos anteriores. Aquellas viviendas financiadas con este préstamo deben proponerse en alquiler por un periodo entre nueve y treinta años. Existen regulaciones sobre el nivel de renta y los ingresos de los inquilinos, aunque son más altos que en los casos anteriores. Es decir que los inquilinos no pueden ganar más de 180% del límite establecido para poder acceder a vivienda social (Hoekstra y Cornette, 2015).
- Subsidios para la mejora de las viviendas en alquiler social (PAULOS). Se trata de un subsidio estatal que los proveedores de vivienda social pueden usar para la renovación de viviendas que tengan al menos 15 años. El gobierno establece una lista especificando qué tipo de renovaciones pueden ser subsidiadas. Las viviendas subsidiadas a través de este sistema son parte del sector de alquiler social.

Como podemos observar, el sistema francés de provisión de vivienda social está constituido por un tejido complejo con intervenciones en el sector financiero que facilitan la provisión de un sistema heterogéneo de vivienda social. Sin embargo, esto no ha conseguido terminar con los problemas de acceso a la vivienda de una parte importante de la población. Para reforzar este sistema, Francia ha constituido el derecho a la vivienda como derecho exigible a través del dispositivo DALO que pasamos a explicar ahora.

El “DALO” (droit au logement opposable – derecho efectivo a la vivienda) fue instaurado en Francia en 2007, es decir hace ocho años. Esto ha permitido desarrollar una serie de procesos de evaluación. En efecto, cuando el DALO fue creado, también se creó un “comité de seguimiento” para evaluar los resultados de la ley (art. 13 ley DALO y su decreto de aplicación). Este dispositivo es bastante excepcional en la tradición francesa aunque es apropiado destacar que otra ley de vivienda, la ley “Besson” había encargado al Consejo Nacional de Vivienda la tarea de establecer un reporte público evaluando la aplicación de la ley cada año (Conseil Économique, Social et Environnemental, 2010).

Las evaluaciones del DALO que se han llevado a cabo hasta ahora permiten concluir que este dispositivo ha tenido efectos positivos, aunque limitados. Lo que esto significa es que no se ha podido dar satisfacción a todas las personas que han recurrido al proceso. En efecto, el hecho de que se garantice por ley el acceso a la vivienda y que se prevean sanciones en caso de que este no se cumpla, no significa que los poderes públicos dispongan de los medios necesarios para respetar los términos de la ley. Si imaginamos que 100 hogares recurren legítimamente al DALO pero sólo existen 20 viviendas disponibles, es evidente que la garantía jurídica de este derecho no garantiza el acceso a la vivienda. Como explica Annabelle Berthaud “La oferta disponible no permite cubrir la totalidad de las demandas de vivienda, y la puesta en aplicación del DALO no cambia esta realidad” (2012, pág. 1).

El caso de la región “île de France” nos ofrece un ejemplo real más concreto. Seis meses después del inicio del dispositivo se habían recibido 7.200 peticiones en París, pero sólo diez familias habían sido alojadas. En los Hauts de Seine, una región cercana a París, 1.779 demandas habían sido depositadas y seis familias habían sido re-ubicadas. En Seine Saint-Denis (también cercana a la capital), 2.685 dossiers habían sido depositados lo que había resultado en 122 propuestas de alojamiento por la comisión, con 46 familias efectivamente re-ubicadas.

Sin embargo, las misiones de evaluación consideran que esta innovación jurídica ha tenido efectos positivos. Si consideramos un tiempo algo más largo, en

tres años el dispositivo consiguió albergar a 40.000 hogares.⁷ De manera más detallada, desde 2008 hasta 2012, más de 18.000 personas por año en todo el territorio han conseguido vivienda tras recurrir a un proceso DALO. Esta cifra esconde importantes diferencias regionales: en “île de France” (París y sus suburbios inmediatos) a pesar de contar con tiempos legales más largos que en el resto de Francia, no se consigue cumplir con los plazos establecidos por ley. Pasamos ahora a analizar el dispositivo en detalle para que emerjan claramente cuáles son estos efectos positivos.

Aunque este dispositivo se crea en 2007, debemos primero recordar brevemente el contexto en el que surge. Destacamos en Francia la aparición de una serie de leyes desde 1982 que exploran el concepto del derecho a la vivienda. La primera es la ley Quilliot, del 22 de Junio de 1982 que establece que el “derecho a la vivienda es un derecho fundamental”. Así lo retoma la ley Mermaz del 6 de julio de 1989. La Ley Besson del 31 de mayo de 1990 da un paso más allá y desarrolla la aplicación del derecho a la vivienda. En esta ley se especifica que el estado debe proporcionar ayuda para encontrar una vivienda a las personas que cumplen con las condiciones estipuladas. En el año 2000, con la ley SRU del 13 de diciembre se precisa que el derecho al alojamiento es un derecho al alojamiento decente.

Esta batería legislativa constituye una serie de pasos importantes para garantizar el derecho a la vivienda. Además de la legislación, varios actores clave presionan para que este derecho a la vivienda se convierta en un derecho jurídicamente garantizado. En efecto, el Alto Comité para el Alojamiento de las Personas Desfavorecidas propuso en sus reportes de 2002 y 2003 la creación de un derecho efectivo a la vivienda. Esta organización fue creada en 1992 con el objetivo de realizar propuestas sobre cuestiones relativas al alojamiento de personas desfavorecidas, que quedan recopiladas en un documento anual. Además, este comité emite opinión sobre leyes que se refieran a su ámbito de competencia. La organización fue creada gracias a la presión del Abbé Pierre – entonces presidente de una de las fundaciones caritativas más importantes de Francia – al

⁷ Seban Associes http://www.seban-associes.avocat.fr/fichiers/pub_cdm_256_analyse_dalo

primer ministro Pierre Bérégovoy. El Abbé Pierre demandaba que se procediera a requisiciones para alojar a las personas desfavorecidas.⁸

Esto llevó a que se empezara a trabajar en un proyecto de ley, y este proyecto se aceleró tras los incendios de inmuebles en París en 2005 que abrigaban a personas en condiciones precarias y tras la campaña de la ONG “Los Hijos de Don Quijote” que asentaron sus tiendas de campaña en el famoso canal Saint-Martin parisino. Así, el presidente Jacques Chirac desea en su felicitación del año 2007 que se constituya un real derecho al alojamiento. El 5 de marzo de ese mismo año se promulga la ley.

El DALO se desarrolla en dos tiempos: a partir de Enero de 2008 para aquellas personas sin domicilio fijo, trabajadores pobres, mujeres aisladas con niños, personas en alojamientos indignos o insalubres. A partir de Enero de 2012, cualquier persona elegible para vivienda social puede hacer uso del recurso creado por el DALO. Para iniciar el dispositivo, los interesados recurren a una “comisión de mediación” y en ciertos casos recurrir al tribunal administrativo para hacer valer su “derecho al alojamiento”.

Las personas que pueden recurrir a la comisión de mediación han de encontrarse en una de las situaciones siguientes:

- Sin domicilio
- Amenazado de expulsión de su vivienda sin reubicación
- Alojado en un albergue de manera continua desde hace más de seis meses o en una vivienda de transición desde hace más de 18 meses
- Alojado en locales impropios para la habitación o que presenten un carácter insalubre o peligroso
- Alojado en una vivienda que no presente los elementos de equipamiento o confort exigidos (falta de calefacción, de agua potable...) y que se tenga a

⁸ Se realizaron requisiciones en 1994 y 1995 solicitadas por Jacques CHIRAC, entonces alcalde de París. En 2001, la Secretaria de Estado al alojamiento, Marie-Noëlle LIENEMANN también llevó a cabo una serie de requisiciones.

cargo al menos un niño menor, una persona con discapacidad, o que el propio demandante tenga discapacidad

- Alojado en una vivienda cuya superficie habitable no sea superior o igual a 16 metros cuadrados para una pareja sin hijos o dos personas, aumentada de 9 metros cuadrados por persona adicional siendo el límite 70 metros cuadrados para ocho personas o más, siempre que se tenga a cargo a un menor o a una persona con discapacidad o que el demandante presente discapacidad
- Que el demandante haya tramitado una petición de vivienda social desde un periodo que se considere superior al periodo estipulado (periodo que varía de un departamento a otro) sin que haya recibido una propuesta adaptada a sus necesidades y capacidades.

Para poder recurrir a la comisión de mediación es necesario cumplir con las siguientes condiciones:

- Ser de nacionalidad francesa o disponer de un derecho de residencia válido
- No tener medios para conseguir un alojamiento decente e independiente por medios propios
- Cumplir con las condiciones de acceso a una vivienda social

Una vez se aseguren de cumplir con estas condiciones, los demandantes tienen que completar un formulario, adjuntar los documentos necesarios y entregar el dossier en el secretariado de la comisión de mediación cuyas coordenadas se comunican en la prefectura. Los trabajadores sociales y asociaciones “homologadas” prestan ayuda para rellenar el formulario y realizar los pasos necesarios.

La comisión decide si la petición es aceptable o no, y puede recalificarla como petición de albergue. Si reconoce la petición como la de un demandante prioritario, se dirige al prefecto para que se proceda al alojamiento del interesado.

Durante la instrucción de la demanda, la comisión puede proponer una vivienda transitoria. La comisión tiene tres meses para dar su decisión (seis meses en la región “Île de France”). Una vez tomada la decisión de la comisión, el prefecto

dispone a su vez de los mismos periodos de tres o seis meses para proponer viviendas adaptadas al caso. Si una vez pasado ese periodo no se ha obtenido una propuesta adaptada entonces se tiene recurso a un tribunal administrativo.

Frente al tribunal administrativo se puede recurrir la decisión del prefecto o si no se ha recibido satisfacción en los periodos establecidos. El tribunal administrativo tiene a su vez dos meses para pronunciarse. Puede ordenar al ministerio encargado de vivienda alojar a la persona que ha recibido notificación de prioritaria y no ha obtenido satisfacción en los periodos establecidos. Además, esto puede ir acompañado de una multa. El monto de esta multa equivale al alquiler medio de una vivienda que la comisión de mediación considere adaptada a las necesidades del demandante. Esta multa no se vierte al demandante sino que se destina al fondo de ordenamiento urbano, que financia la vivienda social.

Una de las principales conclusiones de los documentos de evaluación del dispositivo es que a pesar de que la ley da un marco bastante detallado del proceso, los actores locales tienen las prerrogativas de implementación donde existen márgenes de intervención. Esto explica parcialmente que en algunas regiones se implemente el dispositivo con mayor éxito que en otras. En efecto, aunque el dispositivo crea nuevas estructuras, no borra completamente las preexistentes sino que se establece cierta continuidad entre ambas. Por tanto, como señala Annabelle Berthaud:

En aquellos lugares donde los acuerdos [entre diferentes actores] estaban bien estructurados y el proceso de reubicación de los hogares era fluido, la puesta en aplicación del DALO se inscribió en la continuidad de las buenas prácticas ya verificadas. Por el contrario, en los territorios tradicionalmente en tensión o con falta de oferta de alojamientos, la puesta a punto del DALO fue más problemática (2012, pág. 3).

Además, los funcionarios encargados de implementar el dispositivo también se toman libertades con respecto a las reglas establecidas. Por ejemplo, a pesar de que la ley prevé que sólo se puede hacer una propuesta de alojamiento a los hogares afectados, cuando éstos rechazan la primera propuesta, los funcionarios escogen hacer una segunda propuesta si les parece que el rechazo es justificado.

Quizás más llamativo resulta que los funcionarios tienen en cuenta las posibilidades de alojamiento en su decisión y que proceden a un sistema de

jerarquización de las demandas como si pudieran cuantificar un derecho. Tal y como constata el consejo económico y social:

Es necesario constatar y deplorar que la primera decisión de justicia del tribunal administrativo de París invalidaba una decisión de la comisión de atribución (...) precisa que debería haber examinado la situación de la persona con respecto a otras demandas con las cuales el interesado se encontraba en competición, acreditando así la idea de que las comisiones tienen razones para jerarquizar las peticiones que se les someten (Conseil Économique, Social et Environnemental, 2010, II-33).

El dispositivo DALO, según ha ido haciendo frente a estos problemas ha ido corrigiéndose y modificándose. En efecto, uno de los problemas que se señaló tras la adopción del dispositivo fue la creación de una categoría de demandantes “prioritarios” que hacen valer su derecho. Según el estudio del Consejo Económico, Social y Medioambiental, los trabajadores sociales temían que el DALO crease una vía de acceso “prioritaria” al alojamiento frente a la vía tradicional ya que la ley determina qué hogares son prioritarios y cuáles no lo son. Sin embargo, a partir de 2012, todos aquellos hogares que tienen acceso a la vivienda social pueden recurrir al DALO, de tal manera que este problema ha sido solucionado al menos sobre el papel.

Otro elemento que ha recibido críticas ha sido la cuestión de la multa que puede pronunciar el juez administrativo contra el Estado por no respetar la obligación de proporcionar alojamiento. Esta multa, que el Estado se paga a sí mismo, ha recibido una aplicación desigual ya que depende de la apreciación del juez con la excepción del tribunal administrativo de París que ha decidido aplicarla sistemáticamente para darle a ley toda su fuerza (Conseil Économique, Social et Environnemental, 2010). El monto de esta multa fue primero fijado a una suma bastante elevada, entre cincuenta y cien euros por día de retraso. La ley 2009-323⁹ modificó esta suma para alinearla con el alquiler medio del tipo de alojamiento adaptado a las necesidades del demandante.

Además, esta medida plantea un problema de coherencia administrativa puesto que el monto de la multa lo recibe un Fondo de Gestión Urbana (FAU) que es un órgano existente en algunas regiones únicamente. Sin embargo el DALO

⁹ LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

funciona a nivel departamental. Para colmo, este monto no recibe seguimiento, y por lo tanto puede usarse sin tener en cuenta la geografía de las necesidades más apremiantes. Puesto que es una suma que el estado se otorga a sí mismo, se corre el riesgo de que se substraiga el correspondiente monto del presupuesto de alojamiento de tal manera que no se trataría de sumas suplementarias (Conseil Économique, Social et Environnemental, 2010).

Bélgica

Desde los años 80, la vivienda ha sido una competencia regional en Bélgica. Cada una de las tres regiones del país (Bruselas, Valonia y Flandes) estableció su propio Código de Vivienda que define el concepto de vivienda social. Además, cada región cuenta con una compañía regional de vivienda, que permite coordinar las acciones entre el gobierno regional y las organizaciones de vivienda a nivel local. La vivienda en Bélgica se considera como parte del sistema del estado de bienestar y por lo tanto las compañías de vivienda social cooperan con los entes públicos – municipales y a otro nivel – encargados de la acción social.

De media, a nivel nacional, la vivienda social representa aproximadamente un 7% del total del parque de vivienda, con diferencias entre las regiones (es algo mayor en Bruselas, llegando al 8%, mientras que en Valonia y Flandes se sitúa alrededor del 6%). Una diferencia importante entre las regiones es que la vivienda social está disponible para alquiler y compra en Valonia y Flandes, pero sólo para alquiler en Bruselas. Además, en Flandes el parque de vivienda social en alquiler puede ser ofrecido a la venta a los ocupantes bajo ciertas condiciones: que el ocupante no posea ningún otro bien inmobiliario, que haya ocupado el bien en cuestión durante al menos cinco años de manera ininterrumpida y que el bien haya estado disponible en alquiler durante al menos quince años.

Si tomamos como ejemplo el caso de Valonia, un actor importante para la provisión de vivienda social es el Fondo de Vivienda de Valonia. Este Fondo provee préstamos sociales para cumplir con dos objetivos fundamentales: favorecer el acceso a la propiedad de hogares vulnerables, comprar o renovar viviendas de propiedad privada que se destinen al alquiler social. Además, el fondo coordina el

trabajo de asociaciones sin ánimo de lucro operando en el ámbito de la vivienda. Existen entidades similares en las otras dos regiones.

En Bélgica el precio del alquiler social se fija exclusivamente según los ingresos del hogar arrendatario, y no en función de los costos de construcción. Esto constituye una originalidad con respecto a la mayoría de países de la Unión Europea. El financiamiento de la vivienda social corre a cargo de las administraciones regionales, aunque en Flandes se introdujo recientemente una nueva legislación para que los constructores privados participasen en la construcción de vivienda social. En 2009, se aprobó una regla similar a la francesa que establece que en cada nueva construcción de al menos 10 casas o 50 pisos, por lo menos 20% de las viviendas han de convertirse en vivienda social. Este porcentaje sube hasta 40% en el caso de que el suelo sea de propiedad pública. Los proveedores privados tienen tres maneras de cumplir con sus obligaciones: (i) construir la vivienda y venderla a un proveedor de vivienda social; (ii) vender el suelo; (iii) alquilar las viviendas a la Agencia de Alquiler Social durante 27 años (Haffner y Bounjough, 2015).

Las condiciones de acceso varían según la región pero se construyen fundamentalmente alrededor de los límites de ingreso y siempre bajo la condición de que el beneficiario no posea ninguna propiedad. También se tiene en cuenta el tamaño del hogar y otros criterios sociales que permitan establecer la prioridad y la urgencia de la demanda (CECODHAS, 2011).

Alemania

En Alemania la “vivienda social” se designa como “vivienda de subvención pública” o “vivienda promocionada” y representa alrededor del 5% del parque nacional de vivienda. La vivienda social se destina a aquellas personas que no pueden cubrir por sí mismas sus necesidades de vivienda. Se definen grupos prioritarios como las familias con niños, los padres solteros, las mujeres embarazadas, las personas mayores, etc. Además, aquellos hogares que se sitúen por debajo de un límite mínimo de ingresos tienen derecho a subsidios, independientemente de que alquilen o posean su vivienda.

No existen proveedores específicos sino que se proporcionan subsidios a cualquier tipo de proveedores a cambio del uso de las viviendas para “objetivos sociales” de manera temporal (Kirchner, 2007). Estos “objetivos sociales” consisten básicamente en respetar límites de ingresos y ofrecer precios del alquiler reducidos con respecto a los precios que ofrece el mercado libre. Este sistema ha existido desde los años 50 y ha resultado interesante para inversores privados puesto que el sistema no les impide obtener beneficios (Oxley y Smith, 1996).

En efecto, en 1989 el sector institucional sin ánimo de lucro fue disuelto y las propiedades de los municipios fueron transferidas a agentes privados operando en el mercado libre. Hoy en día, la mayoría de los proveedores de viviendas subvencionadas públicamente son compañías de viviendas municipales y cooperativas. Sin embargo, desde un punto de vista legal, todos los proveedores siguen siendo mercantiles.

El parque de vivienda social ha disminuido progresivamente con el tiempo a medida que los compromisos existentes iban expirando y no se sustituían por nuevos compromisos. Se prevé que el parque pasará de 2.1 millones de viviendas en 2002 a 1.26 millones en 2020 (Sautter, 2005, pág. 17 en Kirchner, 2007). Además, los municipios pueden vender su parque de vivienda a proveedores privados.

Desde el 2006, la vivienda es competencia de los Lander (provincias), aunque las autoridades locales tienen la responsabilidad de asegurar alojamiento asequible para aquellos que no pueden acceder a la vivienda por sus propios medios. El estado federal tiene la responsabilidad de distribuir subsidios a los hogares con mayores dificultades. Los subsidios públicos sirven para cubrir la diferencia entre la renta percibida y el costo de construcción. El estado también se encarga de regular la renta. El periodo de amortización va de 20 a 40 años para las viviendas de nueva construcción y de 12 a 20 para las viviendas renovadas. Una vez transcurrido este periodo, la vivienda puede ser ofrecida en alquiler libre o vendida a precio de mercado.

Portugal

Se considera vivienda social aquella que ha sido construida o comprada con el apoyo financiero del estado, a través de beneficios fiscales o de subvenciones financieras para la adquisición del suelo, la construcción o la promoción de vivienda. Representa el 3,3% del parque nacional de vivienda (CECODHAS, 2011). Las medidas “sociales” en el ámbito de la vivienda incluyen la venta de viviendas a hogares por debajo de ciertos ingresos y las medidas llevadas a cabo para proporcionar vivienda a ciertos grupos considerados como prioritarios. También se incluyen los programas de renovación urbana.

Tanto organismos públicos – municipales, estatales, etc. – como cooperativas u organizaciones sociales pueden proveer vivienda social. No obstante, los municipios son los principales proveedores de vivienda social aunque también son importantes las organizaciones regionales a cargo de la vivienda en su área. A nivel estatal destacamos el Instituto para la Vivienda y la Renovación Urbana.

El financiamiento de la vivienda social corre a cargo de los municipios que reciben fondos para ello por parte del gobierno central. Se proporcionan subsidios y préstamos que pueden ser cumulativos. Algunos programas específicos se desarrollan para apoyar la rehabilitación de los edificios. Sin embargo, el bajo nivel de apoyo público que actualmente recibe el sector, asociado con los bajos precios de los alquileres, ponen al sector de la vivienda social en Portugal en una situación de difícil sostenibilidad.

Los criterios de accesibilidad a la vivienda social dependen del programa al que se postule. Mencionamos aquí algunos de los principales programas:

- PER: se trata de un programa de reubicación de aquellas personas que viven en los barrios de chabolas de las mayores urbes.
- PROHABITA: se le da prioridad a aquellas personas cuyos ingresos sean inferiores a tres salarios mínimos anuales, que no posean ninguna vivienda

en el territorio nacional y que no se beneficien de ningún apoyo público en el ámbito de la vivienda.

- Porta 65 Jovem: apoya a los jóvenes para que puedan acceder a la vivienda en alquiler. Uno de los criterios para otorgar este subsidio es que los ingresos brutos del hogar tienen que permanecer por debajo del cuádruple de la renta máxima que se admita en el área.
- Programas de rehabilitación urbana que se dirigen específicamente a aquellas viviendas que sufrieron una importante degradación por haber sido sometidas al periodo de congelación de rentas del 74 al 86, pero se mantuvieron después para los contratos firmados antes de 1990.
- NRAU – Nuevo régimen de alquiler urbano, establece un subsidio al pago del alquiler para aquellos hogares con bajos ingresos y contratos de alquiler anteriores a 1990, con el fin de contrarrestar el aumento de las rentas tras su descongelación.

Polonia

Presentaremos aquí diversos tipos de vivienda en Polonia: las viviendas (sociales o no) de propiedad municipal y ofrecidas en alquiler, viviendas con renta regulada proporcionadas por asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro (llamadas TBS) y las viviendas que proporcionan compañías públicas o el tesoro público para sus empleados. Además existen cooperativas que poseen viviendas ocupadas por los miembros de la cooperativa, lo cual también se considera vivienda social. Las “viviendas protegidas”, es decir aquellas destinadas a las personas con discapacidad y otros grupos con necesidades especiales, así como los albergues para las personas sin techo también forman parte de lo que se considera vivienda social. Por último, las viviendas ocupadas por sus propietarios y que han sido construidas o compradas con ayuda del estado (en particular, a través del programa “un hogar para cada familia”) también se consideran vivienda social.

La vivienda social de propiedad municipal representaba en 2009 el 8% del parque nacional de vivienda, a pesar de que recientemente la construcción de vivienda social municipal nueva se ha reducido fuertemente. A partir de 1996 las asociaciones, que hoy en día llegan a ser casi 400, han jugado un papel importante.

Estas pueden ser de propiedad pública, privada o mixta. Finalmente, las cooperativas administran cerca del 20% del parque de viviendas y ofrecen dos tipos de tenencia: en propiedad (representaba el 83% de las viviendas de cooperativas en 2009) y bajo forma de derecho de usufructo de bienes cooperativos (17%).

En Polonia, el banco público Bank Gospodarstwa Krajowego proporciona créditos preferenciales a asociaciones y cooperativas para la construcción de vivienda social. Estos préstamos pueden cubrir hasta 70% del valor del proyecto. Las organizaciones cubren el resto con sus propios recursos y puede que los arrendatarios tengan que contribuir para cubrir los costos de financiamiento. Esta contribución se devuelve si los arrendatarios se van, pero no proporciona ningún derecho a la compra.

Los precios se basan en el costo de producción de las viviendas con límites impuestos por la ley. En el caso de las cooperativas, el arrendatario, al ser miembro de la cooperativa, paga 30% del costo de entrada y una renta que cubre los costos de mantenimiento.

Los municipios usan su propio presupuesto para agrandar el parque de vivienda municipal, a través de nueva construcción y adquisición de viviendas existentes. El precio de la renta se establece a nivel local. Sin embargo, si ésta excede el 3% del valor de sustitución de la unidad, este aumento debe ser explicado en un formulario. Los municipios también pueden recurrir a un fondo subsidiario del banco público para financiar la construcción y la renovación de viviendas de alquiler social para los más pobres. Los precios de la renta de estas viviendas no pueden ser superiores a la mitad del precio de la renta municipal en el resto de viviendas. Los arrendatarios, en este caso, no tienen derecho a subsidios.

Finalmente, las llamadas “viviendas protegidas” están destinadas para personas sin techo o con necesidades especiales. El estado central puede otorgar subsidios a los municipios y a las asociaciones para la construcción de estas viviendas.

El acceso a los diferentes tipos de vivienda depende fundamentalmente de los ingresos aunque también hay restricciones sobre el tamaño de los apartamentos dependiendo del número de miembros del hogar. Además, los beneficiarios no pueden tener ninguna propiedad y no pueden estar en condiciones de comprar una vivienda o alquilarla en el mercado libre.

Eslovenia

En Eslovenia la vivienda social es aquella que se ofrece sin ánimo de lucro en alquiler. Representa alrededor del 6% del parque nacional de vivienda. Los municipios, y 60 asociaciones registradas, son los encargados de ofrecer estas viviendas. En el caso de las asociaciones, estas pueden vender su vivienda a los arrendatarios ocupantes. Los municipios pueden asociarse y formar un Fondo de Vivienda Municipal para financiar proyectos de vivienda social, aunque también pueden hacerlo de manera independiente.

Tras el final del bloque comunista en 1991, fueron establecidos dos programas: un programa de vivienda social (ofrecida por los municipios únicamente a personas con muy bajos ingresos) y un programa para proporcionar vivienda sin ánimo de lucro, destinado a hogares con ingresos bajos y medios. En 2003, estos programas se fusionaron por la creación del Fondo de Vivienda, constituido con recursos financieros e inmobiliarios públicos. Las mayores tareas de este fondo son las de proporcionar préstamos, co-invertir en proyectos de vivienda y entablar acuerdos público-privados.

Los municipios, sin embargo, deben financiar con recursos propios la construcción de viviendas para los más necesitados. Tanto el Fondo de Vivienda estatal como los municipios participan en el financiamiento de la construcción de viviendas gestionadas por asociaciones. Los municipios contribuyen a altura del 40% y el resto lo obtienen las asociaciones como crédito favorable del Fondo.

Para poder acceder a la vivienda social es necesario que la renta del hogar se sitúe por debajo de una determinada renta máxima. Además se exige que los

arrendatarios nuevos paguen una entrada, con la excepción de aquellos beneficiarios que tengan recursos particularmente bajos, en cuyo caso, además, el municipio también cubre parte del pago del alquiler.

En Eslovenia, las personas discapacitadas, los jóvenes y las familias con niños son prioritarias en la obtención de vivienda social. Eslovenia presenta una originalidad importante con respecto al resto de países europeos en que también se consideran prioritarias aquellas personas cuya actividad o profesión sea importante para la comunidad local.

Hungría

La vivienda social en Hungría es de propiedad municipal y se ofrece en alquiler respetando una serie de criterios sociales. La ley no especifica quienes son los beneficiarios, indicando simplemente que las viviendas deben atribuirse en función de “criterios sociales”. Los grupos incluidos generalmente son los jóvenes, las familias de bajos ingresos o los padres solteros.

El número de viviendas sociales en Hungría ha disminuido exponencialmente en las últimas décadas. La privatización de las viviendas de propiedad pública comenzó a ser posible en 1969, pero las compras sólo fueron marginales. Más tarde, la titularidad de las viviendas pasó de las manos del estado a las de los gobiernos locales. Entonces se llevó a cabo una venta masiva, a un precio alrededor del 15% por debajo de su valor de mercado de viviendas públicas a sus ocupantes a partir de 1990. En efecto, la mayoría de municipios era partidario de una privatización rápida y a precios bajos para evitar tener que afrontar los costos de renovación. Además, la medida resultó muy popular – con los asociados efectos electorales – ya que los ocupantes de las viviendas querían convertirse en propietarios. Como resultado de esto, el porcentaje de viviendas sociales en 1996 constituía solamente el 5% del parque nacional aunque seguía representando el 13% del parque de Budapest (Gunther, 2002).

Hoy en día, sólo existe vivienda social en las grandes ciudades del país. Con la descentralización, los municipios fueron libres de gestionar su parque como

mejor les pareciera. Esto explica que, aunque los precios del alquiler siempre se mantienen por debajo del precio de mercado, existen diferencias entre municipios, e incluso entre urbanizaciones, dependiendo de la calidad de las viviendas.

La financiación de las viviendas corre a cargo de los municipios, aunque el gobierno central puede contribuir de diversas maneras a cubrir los costos con subsidios a la construcción o directamente a los particulares para el pago del alquiler. En realidad, cada vez más, la gestión de la vivienda pública consiste fundamentalmente en la administración del parque existente, la distribución de los subsidios municipales y la fijación de la renta. Los municipios más pequeños – entre los que cuentan con vivienda social – realizan por sí mismos estas tareas, mientras que los más grandes crearon empresas específicas para ello. También existen, aunque en número muy reducido, algunas unidades gestionadas por asociaciones o compañías públicas.

Rumania

La vivienda social en Rumania es la vivienda pública que se atribuye a individuos o familias que no pueden acceder a una vivienda a través del mercado. Además, existen programas específicos destinados a satisfacer necesidades especiales (como las de los jóvenes), aunque las viviendas a las que se accede mediante estos programas especiales no se consideran viviendas sociales. La vivienda social reconocida como tal representa el 2.3% del parque de vivienda. La privatización masiva explica que se pasara de tener un parque privado de viviendas que representaba el 67.3% del total del parque en 1990 a que el parque privado representara más de 90% en 1993.

La construcción de vivienda social es una responsabilidad compartida entre las autoridades de la administración pública local y de la administración central. Las demandas de vivienda social se someten a las autoridades de la administración pública local. Esta información se centraliza en el Ministerio de Desarrollo Regional y Turismo que establece la necesidad total de viviendas y planea las inversiones de construcción. Las autoridades locales pueden decidir construir viviendas sociales

con sus propios fondos, o comprar casas en el mercado normal y usarlas para vivienda social.

Para acceder a la vivienda social existen requisitos de ingresos: tienen derecho a la vivienda social aquellas personas cuyos ingresos mensuales sean inferiores al ingreso medio nacional. Además, las administraciones locales establecen criterios específicos que se definen anualmente.

España

En la legislación española actual no se usa el término “vivienda social” sino que las intervenciones en materia de vivienda se califican de “protegidas” y se consideran “protegibles” aquellas que cumplen con los requisitos suficientes para obtener el estatus de “protegidas”. Cada uno de los planes de vivienda estatales que han sido aprobados desde el plan de 1980 ha definido específicamente las actuaciones “protegibles” que contempla. De manera general, se consideran actuaciones susceptibles de protección la promoción, la construcción, la compra, el uso y la conservación de viviendas protegidas, la urbanización de suelo destinado a viviendas protegidas así como la adquisición de edificios y viviendas para su conversión en viviendas protegidas.

La **Vivienda de Protección Oficial (VPO)**, que puede ser de promoción pública o privada, adquiere la calificación de protegida cuando las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla la definen como tal. Para acceder a esta calificación las viviendas deben respetar una serie de condiciones de calidad, tamaño y precio. Además estas viviendas se deben atribuir a personas u hogares que cumplan con ciertos requisitos. Las Comunidades Autónomas tienen cierto margen para definir lo que consideran vivienda protegida siempre y cuando se respete que el beneficiario lo destine a su residencia habitual y permanente y que la superficie útil máxima sea de 90m² o de 120m² en el caso de familias numerosas, excluyendo trastero y garaje.¹⁰ La vivienda está sometida a precios máximos de renta o alquiler.

¹⁰ Así lo establece el plan actual de vivienda (2013-2016), el Real Decreto 233/2013.

En los planes de vivienda anteriores se distingue entre viviendas protegidas de régimen especial, de régimen general y concertado. La diferencia entre cada uno de estos regímenes se establecía según que los ingresos máximos del hogar fueran respectivamente de 2,5, 4,5 y 6,5 veces el monto del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM). Las viviendas de régimen concertado son viviendas cuyo precio (al alquiler – renta concertada – o a la venta – precio concertado) se sitúa entre el de las viviendas en el mercado libre y el de las viviendas de protección oficial. El objetivo de la creación de estas viviendas es el de facilitar el acceso a la vivienda a colectivos con un nivel adquisitivo superior a aquellos que tienen derecho a la vivienda social.

Además de las condiciones relacionadas con los ingresos de los demandantes, se requiere también que estos no posean otras propiedades, ni hayan obtenido financiamiento en el marco de un plan de vivienda en los diez años anteriores a su solicitud. También se definen grupos prioritarios como las personas discapacitadas, las víctimas de violencia de género o terrorismo o los jóvenes. Veremos esto en más detalle más adelante.

Una última distinción importante es la que se establece entre viviendas protegidas comunes y las viviendas protegidas autonómicas, financiadas exclusivamente con fondos autonómicos.

Para que una vivienda esté calificada de protegida tiene que obtener primero una calificación provisional, cuando el órgano competente evalúa la petición del proyecto de vivienda que le somete el promotor. Una vez se ejecute el proyecto, cumpliendo con los requisitos técnicos y legales, el órgano competente pasa a otorgar la calificación definitiva. La calificación definitiva es un acto administrativo de reconocimiento de los derechos y obligaciones que conlleva el régimen de protección.

La protección suele estar limitada (*plazo del régimen de protección*) a 30 años. Sin embargo existen excepciones y casos específicos, como veremos más adelante, que permiten la descalificación de la vivienda, es decir la declaración de

que esta deja de ser una vivienda protegida. Mientras dure el periodo de protección, la vivienda debe cumplir una serie de reglas, siendo una de las más características que las viviendas protegidas no pueden venderse mientras dure su protección.

Una vez que la vivienda queda registrada como protegida, se ofrece a un precio inferior al del mercado – e inferior al de las viviendas concertadas – ya sea al alquiler o a la compra. Además, en el caso de las viviendas protegidas ofrecidas a la compra, se proporcionan ayudas a los beneficiarios.

Los promotores de este tipo de viviendas obtienen diversos apoyos. Por ejemplo, pueden beneficiarse de préstamos cualificados con periodos específicos de carencia, amortización y tipo de interés. Los préstamos pueden llegar a cubrir hasta el 80% del valor de la vivienda, como es, por ejemplo, el caso de las VPO destinadas al alquiler.

El plan de vivienda de 2005-2008 proporciona un glosario muy detallado en el que se definen las palabras clave del sector. La definición de promotores es la siguiente:

las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que, individual o colectivamente, impulsen, programen y financien, con recursos propios o ajenos, la ejecución de las actuaciones protegidas relativas a la construcción de nuevas viviendas, a la adquisición de viviendas usadas para su cesión en arrendamiento, a la rehabilitación de edificios y viviendas o a la urbanización de suelo. Asimismo, se entenderán por tales, los promotores de viviendas protegidas de nueva construcción para uso propio, ya se trate de personas físicas individualmente consideradas, hasta el momento de la obtención de la calificación definitiva de su vivienda, o agrupadas en cooperativas o en comunidades de propietarios, así como los promotores de rehabilitación de edificios y viviendas, ya se trate de sus propietarios o de sus inquilinos cuando, conforme a la legislación aplicable, puedan estos últimos realizar las obras protegidas.

La financiación atribuida a la vivienda protegida queda especificada en los planes nacionales de vivienda. Los planes autonómicos de vivienda pueden aportar

sus presupuestos propios. Además, los préstamos otorgados por entidades privadas que han firmado convenios con el Estado juegan un papel importante en la financiación de vivienda social.

Pasamos ahora a recordar brevemente los planes de vivienda que se han aprobado en la España democrática.

En el **real decreto ley 31/1978 sobre Política de Viviendas de Protección Oficial** se afirma que lo establecido en la Ley de Vivienda Social de 1976 no ha sido cumplido y que es necesario relanzar el sector y con él, el empleo. Curiosamente, se pretende conseguir el impulso del que se habla en el texto legislativo a través de la “simplificación administrativa, máxima liberalización del mercado, y ayuda estatal a las familias con unos bajos niveles de rentas”, lo que vaticina la retirada del estado de este sector.

La simplificación administrativa pasa por reunir en una sola categoría los diversos tipos de viviendas protegidas. Ya aquí se asientan las características de la VPO que conocemos, estableciendo que éstas deben ser dedicadas a domicilio habitual y permanente y tener una superficie útil máxima de 90 m². Se establece el plazo de protección a 30 años para las viviendas protegidas de promoción privada – que pueden ser con o sin ánimo de lucro. Las de promoción pública son necesariamente sin ánimo de lucro y no pueden ser descalificadas. Además, se desarrolla un sistema de módulos para el cálculo del precio de las viviendas que se mantendrá activo hasta 1998. Para tener acceso a la vivienda protegida, los demandantes han de contar con ingresos anuales inferiores al 25% del precio de venta de la vivienda.

Sin embargo, el objetivo más importante de este decreto es el de fomentar una “transición hacia una nueva concepción del sistema financiero de la vivienda basado en la creación de un amplio mercado secundario de hipotecas”.

Como resultado de estas medidas, a partir de los 80, el ritmo de construcción de viviendas protegidas baja significativamente. El primer programa

de vivienda de los ochenta (**1981-1983, Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre**) sigue presentando la vivienda como un instrumento clave para asegurar un crecimiento económico. En este plan se inicia un programa de dos años para la construcción de 571.000 viviendas, de las cuales 90.000 serán de promoción pública y el resto de promoción privada. De éstas, 144.000 serán financiadas por las entidades oficiales de crédito, es decir la banca pública. El estado subvenciona el tipo de interés de los préstamos concedidos para la construcción de viviendas de protección oficial.

En el plan siguiente, aprobado en 1983 para cubrir el periodo de 1984 a 1987 se toman una serie de medidas para personalizar las ayudas que proporciona el estado en función de los niveles de renta y la composición familiar. Se establecen tres tipos de subvenciones: préstamos cualificados, subsidios a los tipos de interés y subvenciones personales a los adquirentes y usuarios. El artículo 4 de este decreto contempla promociones especiales en las cuales la cuantía de los préstamos puede llegar a cubrir hasta el 80% del precio de la vivienda (en concreto, del módulo ponderado aplicable vigente en el momento de la calificación provisoria). Estos casos son: que se trate de promotores sin ánimo de lucro, que las viviendas califiquen con destino a arrendamiento o que se trate de viviendas agrupadas de hasta tres plantas.

En el plan que cubre el periodo del 88 al 92 aparecen las autonomías, con un papel importante en el tema de la vivienda. Este plan (**Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre**) introduce medidas que determinarán la estructura de la provisión de vivienda de protección oficial hasta hoy.

En efecto, es este texto el que crea el régimen especial de protección oficial. Este régimen es el aplicable a aquellas viviendas de promoción pública para beneficiarios con ingresos familiares ponderados que no excedan de dos veces el salario mínimo interprofesional. Los préstamos a los promotores públicos de este régimen de protección tendrán que ser de un 6% de interés anual, con cuotas crecientes en un 3% anual, cuando las viviendas vayan a ser cedidas en compra-venta. Los préstamos tendrán un 4,5% de interés anual, con igual crecimiento de

las cuotas, cuando las viviendas vayan a ser cedidas en arrendamiento, precario o comodato.

En lo que respecta a las viviendas de régimen general, se mantiene lo ya establecido por el plan anterior sobre la financiación por préstamos aunque se modifican las condiciones. En efecto, se introducen nuevas condiciones con respecto a las personas discapacitadas. La obtención de préstamos de hasta el 80% del precio incluye la promoción de aquellas viviendas financiadas por promotores sin ánimo de lucro, destinadas al alquiler o aquellos casos en los que la promoción incluya la eliminación de las barreras arquitectónicas para minusválidos en el acceso a las viviendas.

El plan de vivienda que se aprueba en 1995, a través del **Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre** reivindica los resultados del anterior, y se inscribe en su continuidad. Se conservan los regímenes de VPO especial (sin exceder 2,5 veces el salario mínimo interprofesional) y general (sin exceder 5,5 veces). Además, se crea la figura de la Vivienda a Precio Tasado y se toman algunas medidas específicas para ciertos grupos poblacionales como los jóvenes. Esta novedad se afirma en la voluntad de este decreto de corregir algunos aspectos de la política de vivienda.

Como en todos los planes que hemos analizado hasta ahora se insiste en el hecho de que la oferta de viviendas en alquiler social es insuficiente e inadecuada. En el artículo 5 se especifica que la obtención de financiamiento para la promoción de viviendas en arrendamiento supone que la vivienda se vincula a ese régimen durante al menos 25 años para aquellas viviendas que se encuentren en régimen especial y diez para las que se encuentren en régimen general. Si esto no llegase a respetarse, las ayudas económicas quedarían canceladas y deberían reintegrarse, junto con los intereses que correspondan. Otra de las medidas que se adoptan para apoyar el alquiler es que los promotores puedan beneficiarse de una subvención del 10% del precio máximo al que hubieran podido venderse las viviendas en el momento de su calificación definitiva. Esta subvención puede aumentar hasta el 15% si las viviendas no exceden los 70 m².

Otra novedad interesante es que se crea la posibilidad de que el estado se asocie con las Comunidades Autónomas para financiar conjuntamente la puesta a disposición de viviendas de protección oficial, preferentemente en régimen de alquiler, régimen bajo el cual deberán permanecer al menos diez años. Estas viviendas de promoción pública serán de régimen especial y no podrán exceder los 70 m², a no ser que la unidad familiar cuente con cuatro o más miembros, en cuyo caso podrán llegar a los 90 m². El Estado financiará un 25% del coste total si las viviendas se destinan a la compra y un 40% si se destinan al alquiler.

Las condiciones de acceso que se establecen en este plan son muy parecidas a las de planes anteriores – como ya hemos señalado, se estipula un límite máximo de ingresos. Además, se requiere que la vivienda no supere determinada superficie y que sea la residencia habitual y permanente del ocupante. Se precisa que esta condición ha de cumplirse dentro de los tres meses que siguen la entrega de la vivienda al beneficiario. Los beneficiarios no pueden ser titulares de ninguna otra vivienda de protección oficial, como en ocasiones anteriores, pero resulta interesante la precisión que se introduce en este plan, según la cual tampoco pueden poseer una vivienda libre en la localidad donde se sitúa la protegida que demandan, siempre que el valor de la vivienda libre exceda del 20 por 100 del precio de la protegida.

Aquellas viviendas protegidas de régimen general que se ofrezcan en arrendamiento han de ofrecerse a una renta anual máxima del 7,5% del precio al que hubiera podido venderse la vivienda en el momento en el que se concluya el contrato de arrendamiento. En el caso de viviendas en régimen especial se reducirá al 5,5%.

Finalmente, aparece la figura de las Viviendas a Precio Tasado. Estas viviendas no pueden sobrepasar los 120 m². Se trata de viviendas de protección oficial en segunda o posterior transmisión así como de viviendas libres, usadas o nuevas, para las cuales el promotor debe declarar su intención de venderlas bajo precio tasado. Este tipo de viviendas protegidas también puede beneficiarse de los

préstamos desarrollados para las VPO. Estas viviendas no pueden ser objeto de transmisión intervivos tras cinco años de que se formalice el préstamo del que se benefician.

El plan 98-2001 (**Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio**) introduce una novedad fundamental y que rompe con la política de vivienda que lo precede: abandona el sistema de módulos ponderados para el cálculo del precio de la vivienda protegida. Se pasa a introducir un precio básico de referencia a nivel nacional.

En el plan siguiente (**2005-2008**) se da por objetivo aumentar el peso de las viviendas protegidas con respecto a las viviendas libres. Según lo establecido en este plan, las viviendas de protección pública quedan protegidas por 30 años en principio, aunque las comunidades autónomas pueden prolongar este plazo. Además, las viviendas protegidas no pueden descalificarse de manera voluntaria. Se distinguen tres tipos de viviendas protegidas, las de régimen especial, las de régimen general y las de precio concertado. A cada una de ellas se accede al tener ingresos de 2,5, 5,5 y 6,5 veces el salario mínimo interprofesional respectivamente.

En este plan, la restricción de acceso a la vivienda protegida en caso de que se posea otra propiedad es diferente a la que observamos en planes anteriores. En efecto, los beneficiarios no pueden ser titulares de vivienda libre cuando su valor exceda el 40% del precio máximo total de la vivienda protegida. Se eleva a 60% en el caso de familias numerosas, de personas mayores, discapacitadas o víctimas de violencia de género o terrorismo. En este plan no aparece especificada la localización de la vivienda libre.

Cabe destacar, en el plan 2009-2012, la introducción de medidas sobre las viviendas vacías del mercado libre para convertirlas en viviendas protegidas al alquiler o para la compra.¹¹ Se continúa la línea iniciada en el plan anterior que enmarcaba la política de vivienda en la gestión sostenible y eficiente de los

¹¹ Estas medidas se introducen, en realidad, a través del decreto 1961/2009 de 18 de Diciembre de medidas transitorias para completar el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación.

recursos. Esto se hace todavía más concreto en este plan que habla explícitamente de la necesidad de “optimizar” la producción de viviendas existentes. Así pues se permite la calificación como vivienda protegida de aquellas viviendas que estén desocupadas y que fueran libres. El plan se hace eco de una lógica de rehabilitación y aprovechamiento de los recursos que otorgue a la población “la libertad de elegir el modelo de acceso a la vivienda que mejor se adapte a sus circunstancias”.

Para fomentar el alquiler, por primera vez en el plan 2009-2012, se adelantan cifras concretas. Así se pretende que del total de viviendas protegidas (ya sean construidas protegidas o hayan adquirido la calificación) al menos el 40% se destine al alquiler.

De los planes anteriores se mantiene la protección a 30 años, siendo permanente en el caso de que las viviendas se hayan construido en suelos públicos específicamente destinados a éstas. También se mantienen las categorías de vivienda protegida con los mismos niveles del IPREM para el acceso y la coordinación con los ayuntamientos en particular en lo que respecta a la gestión de suelos.

En el plan actual (2013-2016) también se hace hincapié en la promoción de la vivienda en alquiler y en particular en la promoción de vivienda protegida en alquiler. El plan cuenta con un "Programa de Fomento del Parque Público de Vivienda en Alquiler". Este programa se refiere explícitamente a la "creación" de un parque público de vivienda en alquiler, señalando así que este era inexistente hasta ahora a pesar de su reiterada aparición en todos los planes. El programa se dirige a facilitar la construcción de vivienda y la transformación de edificios públicos en edificios de vivienda en alquiler.

Se establecen dos tipos de vivienda en alquiler: la denominada de alquiler en rotación y la de alquiler protegido. La diferencia entre ambas es el límite de ingresos del hogar que se establece para tener su acceso a ella.

Para tener acceso al alquiler en rotación, las unidades de convivencia solicitantes no pueden sobrepasar 1,2 veces el IPREM. Para acceder al alquiler protegido el IPREM de las unidades de convivencia solicitantes debe situarse entre 1,2 y 3 veces el IPREM.

Ambos regímenes se mantienen por un mínimo de 50 años desde su calificación definitiva. Para poder calificar un edificio como viviendas protegidas en alquiler, es necesario que al menos el 50% del edificio se encuentre calificado como viviendas de alquiler en rotación y el resto como viviendas de alquiler protegido.

Los edificios pueden ser de nueva construcción o edificios públicos rehabilitados. En el caso de edificios de nueva construcción, estos deben ser edificados sobre suelos pertenecientes a las Administraciones Públicas o sus entidades dependientes. Las administraciones deben cederse estos suelos de manera gratuita entre sí o al resto de actores habilitados para la construcción de vivienda pública en alquiler. Estos actores son las fundaciones públicas y las asociaciones declaradas de utilidad pública. Pueden iniciar este tipo de acciones las administraciones y empresas públicas, las fundaciones y asociaciones de utilidad pública, incluidas las asociaciones de entidades locales y las organizaciones sin ánimo de lucro.

Son prioritarias aquellas actuaciones co-financiadas por las autonomías o los ayuntamientos, y recibirán mayor prioridad conforme mayor sea la parte financiada por estas administraciones.

Andalucía

La comunidad andaluza recibió la totalidad de las competencias en materia de vivienda en 1984, completando un proceso que había iniciado en 1979. Andalucía propuso su primer plan de vivienda para cubrir el periodo 1992-1995. Resumiremos aquí brevemente las actuaciones llevadas a cabo en esta comunidad en materia de actuaciones protegibles desde ese primer plan con el fin de

determinar exactamente en qué contexto formulamos las propuestas que avanzamos.

El primer plan Andaluz de vivienda tiene por objeto fundamental trasladar las actuaciones previstas a nivel nacional al caso concreto de Andalucía. A este efecto, se da dos tareas principales, la primera es la de articular las políticas de vivienda y suelo – ambas de competencia autonómica – y la segunda la de definir áreas de actuación prioritarias. Las áreas prioritarias son aquellas donde se concentra la mayor parte de la población, es decir las áreas metropolitanas de Sevilla y Málaga, áreas urbanas de Cádiz, Campo de Gibraltar y Granada, las capitales de Almería, Córdoba, Huelva, Jaén y sus áreas de influencia urbana, así como los municipios de más de 50.000 habitantes. Se definen dos otros grupos, el de áreas preferentes – municipios de más de 20.000 habitantes – y el “resto de áreas” (Sánchez, 2003).

Estas áreas no sólo determinarán la urgencia de las actuaciones sino que el residir en áreas prioritarias será un indicio de necesidad de vivienda. Otros indicios van ligados al nivel económico de estos grupos, en concreto que sus ingresos no sobrepasen 3,5 veces el salario mínimo interprofesional, y a que sea su primer acceso a la vivienda.

Uno de los puntos más interesantes de este plan es que introduce dos tipos de viviendas sociales: las pertenecientes al “sector público” y las que pertenecen al “sector protegido”. Las viviendas del sector público son de financiación autonómica, aunque en determinados casos pueden contribuir los ayuntamientos u otros entes públicos. El “sector protegido” recoge por lo general intervenciones promovidas por el sector privado con subvenciones públicas. Las actuaciones de este plan tuvieron un grado de ejecución bastante elevado. Se financiaron 10.802 de promoción pública sobre las 12.400 previstas. Además, la comunidad autónoma tenía previsto la rehabilitación de 26.878 viviendas y sobrepasa sus objetivos llegando a cumplir con 105,8%.

Es importante señalar que a nivel nacional también se cumplen con los objetivos fijados por el plan que corresponde a este mismo periodo y en lo que respecta a la comunidad andaluza, en particular, en lo que respecta a las viviendas de precio tasado, prácticamente se doblan los resultados esperados, llegando a un 187,1% de ejecución. Esto se explica en parte porque se usó este modelo para construir viviendas a pesar de que no era para eso para lo que se había constituido. En efecto, el modelo se había constituido en un principio para la adquisición de viviendas vacías o de segunda mano.

Este plan es uno de los que mayores cumplimientos de objetivos consiguió, si lo comparamos con los planes posteriores. Sin embargo, en su ejecución ya se perfilan los problemas a los que se enfrenta el sector hasta el día de hoy. En particular, el sector del alquiler social nunca obtuvo el peso que debería haber tenido si los planes se hubieran implementado en su totalidad. La mayoría de actuaciones sirven para apoyar las subvenciones a la compra. Indirectamente, esto significa que las poblaciones con menores ingresos son las que más sufren. Además, a pesar de que el plan insistía en la importancia de actuaciones en los grandes núcleos urbanos, la mayoría de éstas se concentra en urbes de menos de 250.000 habitantes.

Se piensa corregir estos problemas en el plan siguiente que cubre los años 1996 a 1999. Este plan acaba simplemente prorrogando lo que se hizo en el plan anterior. Sin embargo, el plan fue interrumpido en 1998 cuando se dio paso al tercer plan de vivienda y suelo. En lo que respecta al plan iniciado en 1996, se cumplió 87,1% del plan, mientras que el plan nacional cumple con 98% de los objetivos. De los objetivos específicos de la comunidad, se cumplieron 72,8%, con un cumplimiento muy desigual entre las actuaciones relativas a vivienda (85,4%) y las relativas a suelo (10,5%). Los programas de rehabilitación se cumplieron prácticamente en su totalidad (95,4%), mientras que los programas de VPO de promoción pública y transformación de infra-vivienda estuvieron muy por debajo de lo esperado con 50,9% y 66% de objetivos cumplidos respectivamente, según indica Sánchez Martínez (2003).

Se aprueba un nuevo plan de vivienda en 1998, que cubre los años 99-2001. Este plan introduce modificaciones substanciales y por consiguiente se aprueba en Andalucía también un nuevo plan, más acorde con el nacional. El plan Andaluz va de 1999 a 2002. Estos años son los del boom inmobiliario, durante el cual la construcción de vivienda nueva, impulsada por la promoción de préstamos hipotecarios a tipos de interés muy bajos, llega a niveles tan altos como en los años setenta. En este plan andaluz se hace particular hincapié en la promoción pública de vivienda ofrecida en alquiler. También se quiere fomentar la promoción privada y apoyar la rehabilitación de viviendas, incluida la transformación de infravivienda en viviendas que cumplan con los requisitos de bienestar.

Además de las actuaciones impulsadas por los distintos planes de vivienda, cabe destacar el importante papel jugado por la *Ley de Ordenación Urbanística* de Andalucía. Este texto contiene una serie de medidas clave entre las que encontramos como son aquellas que tratan de asegurar que los municipios provean el suelo necesario para llevar a cabo actuaciones de vivienda. En particular, este texto establece la cifra concreta de 30% del aprovechamiento objetivo del suelo residencial.

Por otro lado, debemos destacar la promulgación de la *Ley 13/2005, de 11 de noviembre*, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, desarrollada por el *Decreto 149/2006, de 25 de julio*, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Este texto:

determina los derechos y las prerrogativas de la Administración en materia de vivienda protegida (derechos de adquisición preferente sobre las viviendas protegidas de protección privada, derechos de tanteo y retracto, expropiación forzosa en caso de incumplimiento de la función social de las viviendas protegidas y el desahucio administrativo y su procedimiento).

En lo que respecta al Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 (aprobado por Decreto 395/2008, de 24 de junio), cabe destacar que recoge las aportaciones de la Confederación de Empresarios de Andalucía, de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, diferentes entidades de crédito, de la UGT y

de CC.OO., así como el análisis de la Junta de Andalucía plasmados en el Pacto Andaluz por la Vivienda de diciembre de 2007 (Montero Caro, 2008).

Hoy en día, la política de vivienda social andaluza se concentra en las necesidades de ciertos grupos como son: los jóvenes, los mayores, las personas con discapacidad, las víctimas del terrorismo, las familias monoparentales, los procedentes de situaciones de rupturas de unidades familiares, las víctimas de la violencia de género y los emigrantes retornados.

Después de esta exposición exhaustiva de las medidas tomadas en Europa y España sobre la vivienda social, pasamos ahora a revisar el caso de las cooperativas de vivienda, lo que constituirá una transición para el posterior análisis de las políticas de fomento del alquiler.

Cooperativas de vivienda

Una **cooperativa de vivienda** es un tipo de sociedad cuyo objetivo social es el de proporcionar a sus socios viviendas, locales y otros bienes inmuebles, previa adquisición de suelo para construir y urbanizarlo. Las cooperativas de viviendas, como sociedades promotoras de viviendas, se han consolidado como uno de los mejores medios para acceder a una vivienda asequible y de calidad, al menos para ciertos sectores de clase media.

Las cooperativas de viviendas se encuentran reguladas en el caso de España por la Ley 27/1999 y, cada cooperativa, por sus propios Estatutos Sociales, debidamente inscritos en registros públicos, por los que se rige la vida de cooperativa y determinan los derechos y obligaciones de los socios. Algunas **características** de las cooperativas de viviendas son:

a.-Funcionamiento democrático. La Asamblea General de Socios es el órgano soberano en el que pueden participar activamente todos los socios de pleno derecho, a quienes proporciona información y propone la toma de decisiones de manera colegiada, adoptándose los acuerdos por medio de votación.

b.-Autorregulación. Como consecuencia de lo anterior, a través de las votaciones de sus socios, la Asamblea General decide desde quiénes son sus representantes (del Consejo Rector que es el órgano de la dirección) hasta los agentes que intervienen en la promoción, tales como empresa constructora, entidad financiera, entidad gestora, sociedad auditora, etc.

c.-Cantidades avaladas. Todas las cantidades que el socio aporta para la construcción de la vivienda están avaladas por una entidad aseguradora. Este seguro garantiza que, de no conseguirse el objetivo social, el socio tendrá asegurada la recuperación de las cantidades aportadas.

d.-Auditoría. Las cuentas de la cooperativa son auditadas por una empresa autorizada para realizar dichos trabajos y ratificadas por la Asamblea General, y que a su vez está obligada a presentarlas y explicarlas a los socios. Como agente externo, su informe es absolutamente objetivo, debe reflejar cualquier incidencia relevante y responder legalmente en caso de que no detectara irregularidades en la contabilidad. Las cuentas anuales debidamente aprobadas son depositadas en el registro público correspondiente.

e.-Gestión profesional. Las cooperativas de viviendas deben contratar a una empresa gestora que guíe y asesore en la consecución del objeto social, es decir, proporcionar viviendas a sus socios. Es imprescindible que la gestora acredite su solvencia profesional.

f.-Beneficios fiscales. Las cantidades que los socios aportan a la cooperativa para ser adjudicatarios de una vivienda son desgravables en su declaración anual de la renta. Además, por ley, algunos actos jurídicos, necesarios para su actividad empresarial, están exentos del pago a Hacienda o se encuentran bonificados, lo que contribuye a disminuir el coste final de la vivienda. La adquisición de una vivienda mediante cooperativa tampoco es incompatible con los beneficios fiscales de la cuenta ahorro vivienda.

g.-Beneficios económicos. Las viviendas promovidas en régimen de cooperativa cuentan, entre otros, con los siguientes beneficios económicos:

Precio. El precio final de las viviendas realizadas en régimen de cooperativas es muy inferior al de las viviendas desarrolladas por promotores privados, al ser sus socios sobre los que revierte directamente el beneficio de desarrollar la vivienda y se eliminan algunos gastos de intermediarios. Por término medio el ahorro puede alcanzar el 30% del precio de la vivienda, que es lo que se queda el promotor y las entidades financieras.

Eliminación del beneficio del promotor privado. Al ser los socios cooperativistas quienes promueven la ejecución de las viviendas, el beneficio del promotor privado desaparece, lo que reduce de manera sustancial el precio final de la vivienda.

Adecuación de pagos. Las cantidades aportadas por los socios se adecuan a los compromisos de pago de la cooperativa viabilizando la promoción.

Financiación. Las cooperativas cuentan para el desarrollo de sus promociones de viviendas con el interés de los bancos y cajas para la concesión de préstamos, que reducen las aportaciones que deben realizar los socios antes de la escrituración de sus viviendas.

Las formas de crear este tipo de cooperativas son varias: construir viviendas nuevas, comprar edificios ya construidos, rehabilitarlos o incluso convertir edificios de propiedad o alquiler en cooperativa.

Incorporación de socios

Antes de incorporarse como socio a una cooperativa o a una promoción concreta, es recomendable comprobar los siguientes aspectos:

- a. Que la cooperativa está legalmente constituida e inscrita en el Registro de Cooperativas de la Comunidad Autónoma correspondiente. Si la cooperativa

es de ámbito nacional, debe estar inscrita en el Registro de Sociedades Cooperativas adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración.

- b. Que existe una cuenta bancaria abierta, de titularidad de la cooperativa, en la que los socios ingresan las aportaciones.
- c. Que las aportaciones están aseguradas por una compañía de seguros o avaladas por una entidad bancaria o caja de ahorros.
- d. Que, en caso de existir cuota de preinscripción, de carácter no reintegrable, se defina claramente su concepto y cuantía.
- e. La titularidad de los terrenos, los planes de edificación, el coste aproximado de la vivienda y anexos, el programa de financiación, el plazo de ejecución y las condiciones de transmisión o vinculación de la vivienda (periodo de tiempo en el que está restringida la libertad para vender la vivienda existiendo una especie de derecho de retracto a favor de la cooperativa).

Por otra parte, en el acto de la incorporación, el nuevo socio debe recibir de la cooperativa una copia de los estatutos sociales, del contrato de adhesión y de aquellos documentos en que figuren las normas y características de las viviendas promocionadas.

Las **aportaciones económicas** que deben presentar los socios son de tres tipos:

Aportaciones al capital social. Suelen ser de pequeña cuantía. Su importe es siempre reembolsable en caso de baja, aunque puede haber deducciones si la baja es injustificada y está previsto en los estatutos.

Cuota de ingreso o cuotas periódicas. Se destinan a abonar los gastos generados por la actuación de la sociedad cooperativa y los servicios que realiza en las primeras etapas de su funcionamiento (constitución, mantenimiento,

administración, etc.) Estas cuotas no forman parte del capital social ni son reembolsables.

Aportaciones para financiar la vivienda y anexos. Se destinan directamente a sufragar el coste de la vivienda. Se determinan como resultado del plan de financiación que debe aprobar la asamblea general y conocer y admitir el socio cooperativista. En caso de baja de un socio, se le reembolsan las aportaciones para financiar la vivienda cuando otro socio le sustituye en sus derechos y obligaciones.

Cooperativas de construcción sostenible

La sostenibilidad económica que se puede alcanzar con las cooperativas de vivienda puede alcanzar cotas superiores cuando el proyecto que se aborda se realiza con criterios de sostenibilidad ambiental, especialmente en los aspectos de recursos materiales y energéticos.

Como ejemplo detallaremos el caso de La Cooperativa Arroyo Bodonal, una cooperativa de construcción de viviendas con criterios de sostenibilidad y eficiencia energética en Tres Cantos (Madrid). Una vez superada esta fase con la compra y señalización del suelo, la actividad se dirigió a conseguir el crédito promotor y a la elaboración del proyecto constructivo, con especial atención en los aspectos medio ambientales y energéticos. Se logró un préstamo promotor con Triodos Bank, entidad bancaria con la que compartían una visión de la construcción más eficiente y sostenible, que se adapta a su entorno para aprovechar los recursos naturales y utiliza materiales sostenibles, medidas de ahorro energético, criterios bioclimáticos y fuentes de energía renovables. Por ello, la financiación se ha concedido en base a los sistemas de ahorro energético, las fuentes de energía renovables (geotermia) y la gestión de los recursos escasos (agua) presentados en el proyecto. Las obras se llevaron a cabo por la constructora Ferrovial-Agroman por un periodo de 19 meses.

De acuerdo con la regulación urbanística municipal de Tres Cantos la promoción está compuesta por 80 viviendas de 4, 3, 2 y 1 dormitorios y 8 bajos comerciales de 105 m². De las viviendas, 71 serían libres y 9 apartamentos de 1 dormitorio son

VPPB (viviendas de protección pública básica, por tanto sometidas a un precio máximo legal de venta durante 20 años).

El proyecto se ha concretado en un modelo de **vivienda sostenible**, con el máximo grado posible de eficiencia y ahorro energético, así como en la utilización de geotermia de baja temperatura, para la provisión de calefacción, climatización y agua caliente sanitaria (ACS).

El proyecto constituye una obra emblemática, a nivel regional, nacional y europeo, en el ámbito de la edificación residencial, tanto por las características constructivas, la eficiencia energética, la orientación ecológica de sus instalaciones, así como por la potencia geotérmica requerida (445 KW). El **sistema de geotermia** junto con el aislamiento previsto, suponen un ahorro energético anual previsto, entre el 70-80 %, y próximo al medio millón de Kwhora/año. Contiene además diversos elementos e instalaciones de carácter medioambiental, como un sistema de reutilización de aguas grises de lavabos, duchas y bañeras en los inodoros, así como instalación de recogida para agua de lluvia, etc. Todo ello contribuye a la consecución de un aire más limpio, disminuyendo la emisión de CO₂, en 110-115 Tm/año.

Eficiencia energética. El edificio ha obtenido una Calificación Energética “A”. Asimismo durante la construcción, el edificio va a someterse al proceso de certificación del sistema internacional LEED. El ahorro anual de energía previsto en el edificio es de 481.862 kwh. Las emisiones anuales de CO₂, disminuirían en 110,39 toneladas respecto a un edificio de similares características. De este modo, el ahorro de energía está en el entorno del 70/80%. Por otra parte debe establecerse un proceso normativo que coadyuve fuertemente a la racionalidad en el uso de la energía en las viviendas y tienda a homogeneizar el nivel de confort en los hogares sobre valores razonables. El uso de sistemas impositivos ‘*bonus-malus*’ que penalicen a los más consumidores y beneficien a los usuarios más razonables – aunque resultase finalmente neutral en términos recaudatorios – tendería a ello y, si estuviese ligado a las rentas de los usuarios de la energía, permitiría descubrir los casos de pobreza energética e intervenir para soslayarlos.

Ahorro energético. Al precio actual del Kwh, el ahorro económico anual energético, con el sistema de geotermia y el aislamiento que se ha previsto en la envolvente del edificio, supondría entre 70.000 y 80.000 euros anuales. Si se tiene en cuenta el incremento anual de las tarifas, en torno a una media del 10%, el ahorro económico se incrementaría en la misma proporción.

Ahorro de agua. El ahorro en el consumo anual de agua previsto, a través de la instalación sistemas de reutilización de aguas grises y recogida del agua de lluvia, asciende a 6.500-7.000 m³. Con las tarifas actuales del Canal de Isabel II, el ahorro obtenido podría llegar a los 4.000 euros anuales.

Monetariamente, el ahorro anual de agua y energía, en términos económicos, se sitúa en 90.000 euros. De acuerdo con las tarifas actuales de agua y energía, sin tener en cuenta su encarecimiento y evolución: la instalación de aguas grises estará amortizada en menos de 5 años; la instalación de geotermia en seis años.

Carencia de ayudas o subvenciones. En la actualidad la cooperativa no ha recibido confirmación de ninguna de las ayudas solicitadas al IDAE o a la Comunidad de Madrid para fomentar el uso de las energía renovables y en concreto la geotermia, pese a ello, los cooperativistas han asumido los riesgos y la incertidumbre confiando compensar a largo plazo con el ahorro esperado.

Características bioclimáticas. Son viviendas sostenibles y bioclimáticas, con una orientación sur-sureste del edificio para el mejor aprovechamiento de la luz solar, con sistemas de regulación de la entrada de luz tanto en verano, como en invierno. Por otra parte, el sistema constructivo ha prestado especial atención al aislamiento de la envolvente del edificio, un sistema de cerramiento con fachada ventilada y doble aislamiento. Las ventanas y puertas de las terrazas exteriores representan un 30% de la fachada, por lo que se ha prestado especial a la carpintería exterior escogida que tendrá rotura de puente térmico y persiana de aluminio térmica; incorporando doble acristalamiento con lámina de control solar y térmico que

permiten ahorrar un 52% de energía. Además, el sistema de calefacción y climatización se realiza con suelo radiante.

Ciclo del agua. Además de los comentados ahorros de recursos hídricos, se dispone de un sistema de reutilización de aguas grises de lavabos, duchas y bañeras en los inodoros y en el baldeo y la limpieza del garaje. Se dispone de un sistema de recogida y reutilización de aguas de lluvia mediante aljibe. Para economizar el riego en las zonas ajardinadas, se realizaron plantaciones de vegetales de baja demanda de agua (xerojardinería). Por último, para facilitar el tratamiento de las residuales, se adopta un sistema separativo de redes de saneamiento (tres redes).

Electricidad. Se apuesta por los vehículos eléctricos, para lo que se colocaron puntos de recarga para coches eléctricos en los garajes. En las viviendas se utilizan luces tipo LED y bombillas de bajo consumo. Los electrodomésticos y ascensores escogidos son de alta eficiencia energética: los electrodomésticos con posibilidad de suministro adicional de agua caliente procedente de la geotermia y los ascensores con recuperación de energía cinética.

Materiales. El árido elegido para la estructura procede de estructuras de hormigón demolidas (RDC), de esta forma se aprovecha un residuo inerte y se evita la extracción de nuevos áridos de canteras o cauces de vías fluviales.

El sistema de cooperativas sueco

Pasamos ahora a analizar el caso de Suecia que destaca por su avanzado modelo en materia de cooperativas de uso y alquiler (Burón, 2009). Pero antes de adentrarnos en ello, presentaremos brevemente el panorama general de la vivienda en Suecia para que quede claro en qué contexto surgen estas opciones.

El objetivo de la política de vivienda en Suecia es proporcionar vivienda para toda la población a un precio asequible. La concepción es por tanto universal y el estatus de ocupación bajo el que se ofrecen las viviendas municipales es en alquiler. Como fruto de las políticas implementadas durante décadas, el parque de

alquiler a precios asequibles en Suecia está constituido por 860.000 viviendas, es decir que hay 95 viviendas por cada 1000 habitantes. Esto representa el 21% del total del parque de vivienda, y el 54% del total del parque de alquiler. En Suecia las viviendas se adjudican a partir de una lista de espera, con el 1% del parque que queda reservado para la adjudicación municipal. Los precios se calculan en función de los costes de construcción y mantenimiento, sin embargo estos no difieren fundamentalmente de los precios que se ofrecen en el mercado de alquiler privado. En efecto, existe en Suecia una ley sobre el “principio de utilidad” que impone que viviendas con la misma utilidad tienen que situar sus rentas dentro de un tramo – que queda fijado a partir de los precios de las viviendas municipales (Bååth, 2015). No hay límite de ingreso para acceder a estas viviendas, medida que se tomó con el fin de evitar la estigmatización social de sus ocupantes.

Existen cuatro tipos de tenencia en Suecia: las viviendas con derechos de tenencia, los condominios, las viviendas en sociedades cooperativas de vivienda y las viviendas en cooperativas para el alquiler. El porcentaje de hogares residentes de viviendas de su propiedad llega al 70% en Suecia, sin embargo, existen interesantes alternativas para aquellos hogares que no forman parte de este grupo. Según los datos estadísticos de 2010, sobre un total de 4.582.000 hogares en Suecia en 2010, 41% viven en viviendas alquiladas, 20% en apartamentos cooperativos, 34% en viviendas ocupadas por sus propietarios y 5% en otros tipos de tenencia (Bååth, 2015).

El concepto de vivienda social no existe en la legislación sueca. Sin embargo, la mitad del parque de alquiler está en manos de empresas municipales que tienen por objetivo cumplir con el mandato de proporcionar un acceso universal a la vivienda.

Existen dos tipos fundamentales de operadores, operadores vinculados con los ayuntamientos y los propios inquilinos que se organizan en cooperativas. En cualquier caso los beneficiarios acceden a la vivienda con un contrato de alquiler ilimitado aunque las viviendas también pueden venderse a sus ocupantes. Este sistema va complementado con una financiación que asocia las ayudas públicas – a

través de la exención de impuestos sobre sociedades y ayudas personalizadas a los inquilinos – con los préstamos de bancos comerciales. El rol de los operadores comerciales es fundamental ya que no existen fondos públicos para la construcción de vivienda. A lo sumo, el Consejo Sueco de Vivienda y Planificación puede constituirse en garante para la obtención de créditos.

Además de las viviendas municipales y del parque comercial, distinguimos en Suecia la existencia de tres tipos únicos de tenencia. Primero, el ‘bostadsrätt’ que es un tipo de cooperativa donde el residente es miembro de la cooperativa de vivienda y posee una parte de la vivienda. Sin embargo, no puede ni comprar ni vender su vivienda ya que esto destruiría la cooperativa. Además, la ley sueca no reconoce la propiedad horizontal. Después encontramos también los llamados “condominios”. En 2010, existían 182 viviendas de este tipo, siendo una figura que apareció en la legislación de Mayo de 2009. Anteriormente, los condominios sólo podían formarse en fincas que albergasen una o como máximo dos viviendas. Finalmente, una pequeña fracción del parque, menos del 1% del total está compuesto de viviendas de alquiler cooperativas. Esta es una figura intermedia entre las viviendas al alquiler y las cooperativas. El modelo consiste en que los ocupantes alquilan la vivienda a precios asequibles a una asociación pero no poseen una parte de la finca donde esta se sitúa. Contrariamente a lo que ocurre con el resto de viviendas ofrecidas al alquiler, la cooperativa puede fijar libremente los precios de las viviendas, sin necesidad de negociar con ninguna asociación de residentes.

La legislación Sueca da un fuerte peso a la capacidad de las organizaciones de desarrollar y negociar normas. Principalmente, las organizaciones de residentes tienen la potestad de negociar los precios de renta con los propietarios y en caso de desacuerdo, un tribunal de rentas ha de decidir qué propuesta de renta es más adecuada.

En lo que respecta a las cooperativas más tradicionales, cualquier residente permanente del país se puede unir a ellas desde muy temprana edad (Burón, 2009). Independientemente de sus recursos, cualquier ciudadano puede asociarse

a una cooperativa mediante pago de una cuota de entrada de 50 euros. Después han de contribuir con una cuota mensual cuyo monto fija el propio asociado. Así se crea una cuenta vivienda cooperativa-personal, que genera “puntos” (hasta 30 euros, más allá sólo se genera ahorro y el ahorro es indiferente para el acceso a las propiedades de los edificios). Los puntos son los que van dando prioridad en el acceso a la vivienda.

Las aportaciones de los cooperativistas – no todos son inquilinos – permiten financiar parte de los costes de construcción de las viviendas. Una vez que se otorga la vivienda, el cooperativista puede permanecer en ella el tiempo que desee. Todos los cooperativistas tienen derecho a participar en la gestión de la cooperativa. La copropiedad se puede vender, heredar o canjear, es decir que da derecho a un “retorno” que recoge el montante de su ahorro anterior actualizado, lo que incluye los rendimientos que ha generado la explotación de la cooperativa, lo cual puede servir por ejemplo para dar la entrada de otra vivienda. Pero insistimos, lo que se vende es la participación y no la vivienda como tal.

Cooperativa de vivienda en cesión de uso

El modelo de vivienda que hasta ahora ha imperado en España, basado sólo en la propiedad, ha estrangulado la economía al provocar que las familias destinen gran parte de sus ingresos a pagar el piso, lo que impide el ahorro o un consumo para otros usos. El cooperativismo abarata el acceso en propiedad de la vivienda, pero la tendencia a mercantilizar la vivienda, convirtiendo un valor de uso en un valor de cambio, puede provocar que, una vez terminada la construcción, se disuelva la cooperativa y cada ex-socio se dedique a especular o comerciar con su vivienda, cayendo así en la inflexible rueda del mercado que precisamente se pretende combatir.

Una alternativa al modelo tradicional de cooperativismo desarrollado en España es el denominado “de gestión o cesión de uso”. Este modelo se ha desarrollado en Canadá y en países escandinavos, donde un tercio de los habitantes acceden a la vivienda por este sistema, pero que en España no se han visto las primeras cooperativas hasta el 2011. Con la "gestión de uso" la propiedad

del inmueble – sea de nueva construcción o rehabilitada – es siempre de la cooperativa, porque ésta se disuelve tras la entrega de llaves, como ocurre en el modelo clásico de España, evitando así que los pisos pasen a ser propiedad de los cooperativistas y entren de nuevo el mercado libre.

Aunque cada cooperativa funciona de la manera que sus miembros decidan, las principales diferencias entre las de cesión de uso y las de propiedad privada son:

- a. Las viviendas no pueden ser ni vendidas ni alquiladas, tan sólo se puede transmitir el derecho a uso.
- b. Se paga un derecho de uso cuyo importe es muy inferior a un alquiler o a una hipoteca. Este derecho incluye la mayoría de servicios como el agua, la calefacción, recogida de basuras.
- c. Los edificios suelen tener espacios comunes para todos los miembros como lavandería, sala de fiestas.
- d. Se dispone de un fondo monetario que puede ser utilizado para reformas de las viviendas o del edificio.
- e. Se pueden conseguir ofertas comunitarias para toda la comunidad a costes más económicos.

Un ejemplo reciente de este tipo de cooperativas en España es de la Asociación SostreCivíc que obtuvo una financiación inicial para impulsar las cooperativas procedente de entidades de banca ética o de otra entidad financiera, unas ayudas que luego se devuelven poco a poco gracias a los depósitos y cuotas recibidas de los cooperativistas, es decir a través de su labor de gestión.

II. La vivienda en alquiler

A. Marco histórico: una reducción progresiva del parque en alquiler en Europa

La provisión de vivienda en alquiler estaba históricamente conectada, en Europa, con la provisión de vivienda social a precios asequibles. En efecto, el control de la renta del alquiler constituía un instrumento muy extendido a nivel europeo para asegurar el derecho de acceso a la vivienda para gran parte de la

población. Este instrumento, sin embargo, va desapareciendo progresivamente tras la segunda guerra mundial (Trilla, 2003). Primero en Francia y después en Holanda, Inglaterra y Alemania, se comienzan a liberalizar los contratos de alquiler.

En los años 80, se van levantando las protecciones a los inquilinos y, como en España, se implementan políticas de liberalización del alquiler. También se implementan políticas destinadas a potenciar la tenencia en propiedad, que como ya vimos se extienden incluso al ámbito de la vivienda social (Rodríguez Alonso, 2010).

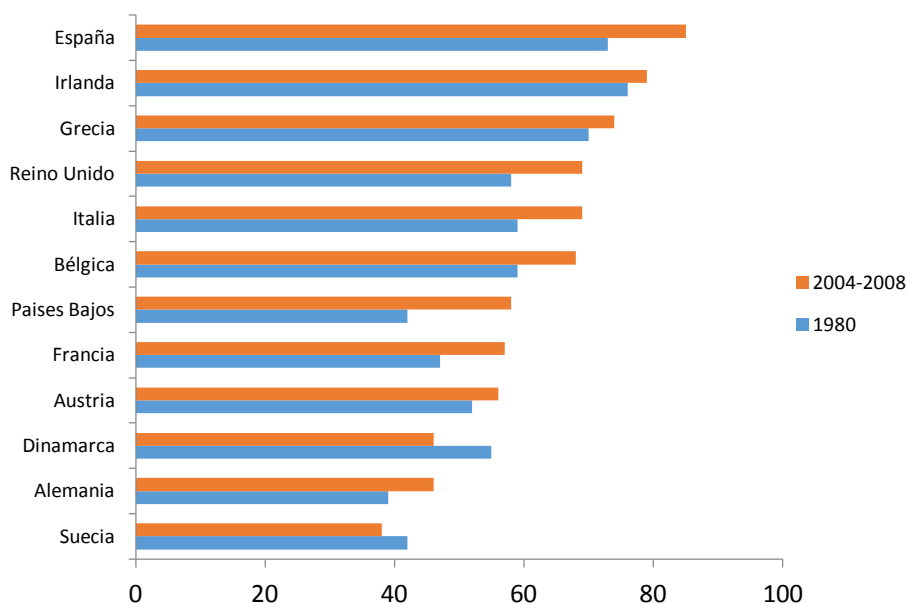
En esta misma época y para paliar los efectos de las subidas de precio ligadas a la descongelación de los alquileres, se generalizan las ayudas a la persona fundamentalmente en Alemania, Bélgica o Francia. Las ayudas a la persona se concentraban inicialmente sobre aquellos grupos poblacionales de bajos ingresos, pero en los 80 se generalizan y llegan a substituir las ayudas a la producción (Rodríguez Alonso, 2010).

Estos elementos aparecen reflejados en los gráficos siguientes que comparan el porcentaje de las viviendas en propiedad en los años 80 y en los años 2004/2008. Constatamos un aumento de la tenencia en propiedad en casi todos los países considerados. Las explicaciones propuestas para aclarar esta evolución han sido variadas. Por ejemplo, algunos autores han explicado este aumento como el fruto de las mejoras sociales de la población (McGrone y Stephens, 1995) que permitía a esta acceder a la propiedad. Otros han insistido en la preferencia generalizada por la propiedad, que se considera no sólo como un medio para satisfacer la necesidad de vivienda sino también como un bien de inversión estable (Mulder, 1993). A nuestro juicio, aunque estos aspectos puedan jugar cierto papel, el aumento del número de viviendas en propiedad es el fruto de un conjunto de fenómenos económicos y de políticas públicas.

Defendemos que la tendencia a la propiedad es el resultado de un cambio en las políticas económicas y del fin del estado de bienestar, que se acompaña de una

reducción progresiva de la intervención del estado en política económica (Navarro, 2000). Además, en algunos países, la vivienda pasa de ser un bien de consumo y de inversión rentable a un bien especulativo, bajo el efecto de las políticas económicas y fiscales.

Gráfico 5: Comparación del % de viviendas en propiedad y diferencia entre 2004/2008 y 1980



Constatamos que en el caso de España, Irlanda y Grecia los porcentajes de vivienda en propiedad son elevados (más del 70%), desde la década de los 80. Observamos que entre 1980 y 2004 se produce una subida generalizada del porcentaje de viviendas en propiedad, destacando los casos del Reino Unido y Holanda (donde el porcentaje de viviendas en propiedad sube de un 11% y un 16% respectivamente). Este aumento es el resultado de la implementación de políticas de fomento de la propiedad a partir de los años 80. España, aun partiendo de un nivel elevado de propietarios, experimenta también un aumento notable. Destacamos los casos de Suecia y Dinamarca que son las dos únicas excepciones a esta tendencia.

B. Políticas públicas en Europa

Varios elementos nos permiten entender por qué los hogares españoles prefieren mayoritariamente lanzarse en una adquisición de vivienda en lugar de optar por viviendas en alquiler. El primer dato importante es que los montos de las rentas del alquiler y de las rentas hipotecarias no presentan grandes diferencias. El segundo es que se obtienen ventajas fiscales mayores al lanzarse en un proceso de compra. El tercero es que existen pocos incentivos para que los propietarios pongan sus viviendas en alquiler. Por tanto, incluso la premisa de base según la cual los hogares escogen la compra en lugar al alquiler es, en cierta medida, irreal, puesto que la oferta de alquiler es prácticamente inexistente.

Pasamos ahora a analizar las medidas que han sido implementadas en otros países y que en el caso de España podrían ayudar a revertir la situación actual, afianzando el mercado del alquiler. La literatura distingue fundamentalmente dos modelos de alquiler, el “integrado” y el “dualista” (Kemeny, 1995). En el modelo integrado, las diferencias entre los precios ofrecidos por el alquiler social y el alquiler de mercado son mínimas, mientras que en el dualista las diferencias son importantes. En España el modelo que se ha privilegiado ha sido el dualista.

En esta sección nos concentramos sobre el alquiler libre. En este ámbito, los gobiernos disponen de dos tipos fundamentales de medidas para fomentar el mercado: los gastos directos (es decir, las subvenciones) y los indirectos (o sea, las deducciones fiscales).

Distinguimos varias medidas de promoción del alquiler según que vayan dirigidas al propietario o al arrendatario. Las medidas dirigidas al propietario incluyen medidas de fomento como ayudas al mantenimiento, ventajas fiscales sobre la percepción de la renta al alquiler, y medidas coercitivas como las que se desarrollan sobre viviendas vacías. Las dirigidas al arrendatario consisten en subvenciones a los hogares o las personas para el pago de su alquiler, las subvenciones para cubrir los costos de entrada al mercado del alquiler o de acceso a la vivienda, las ventajas fiscales sobre la renta destinada al alquiler y el control de

la renta. Pasamos a revisar con más detalle cada uno de estos instrumentos que clasificamos en subvenciones (donde nos referimos a las ayudas al mantenimiento para los propietarios como a las ayudas para cubrir los gastos asociados al alquiler), ayudas fiscales (desgravación de la renta percibida por el alquiler como del monto atribuido a este), e intervenciones (que cubren una serie de medidas como el establecimiento de un límite de renta, o de las condiciones mínimas del contrato).

Subvenciones a los arrendatarios

Existen dos grandes tipos de subvenciones, aquellas que intervienen en la demanda y las que intervienen en la oferta. Las dirigidas a la oferta tienen por objetivo reducir el costo de acceso a la vivienda. El ejemplo típico de este tipo de subsidios es subvencionar la construcción de vivienda social o la transformación de viviendas libres en viviendas ofrecidas a precios de alquiler social. Los subsidios que intervienen sobre la demanda procuran aumentar el poder adquisitivo de los hogares, ya sea para permitirles el acceso a la vivienda o para ayudarles a hacer frente a una pérdida temporal de poder adquisitivo que les impida pagar su alquiler. Los subsidios a la demanda tienen la ventaja de ser progresivos, es decir que se le puede atribuir mayor monto a aquellos hogares con rentas menores. También presentan la característica de poder adaptarse a diferentes lugares geográficos, sin fijar así la población en el lugar específico donde se haya construido vivienda social, sino permitiendo a la población mudarse en función del trabajo que encuentre.

Tabla 9: Ayudas a los arrendatarios

Tipo de subvención	Detalles	Ejemplo de país de implementación
Cobertura de los costos de entrada	Distinguimos dos tipos de costos de entrada: los de transacción y los de “base” (es decir la fianza y la remuneración de las agencias intermediarias)	Alemania
housing allowance	Cobertura de parte de los costos mensuales del alquiler	Francia, Alemania, Holanda, Luxemburgo, Austria, Croacia, Dinamarca, Finlandia o Italia

Voucher (cupón de vivienda)	Subsidio directo que aumenta el poder adquisitivo de las familias. La decisión de qué vivienda alquilar es posterior a la recepción del subsidio.	Estados Unidos
-----------------------------	---	----------------

Elaboración propia.

En esta sección nos centramos sobre los diversos tipos de ayudas diseñadas para los arrendatarios. Existen diferentes tipos de ayudas: las llamadas subvenciones, que pueden dirigirse a cubrir los costos de entrada o a proporcionar una ayuda sustentada en el tiempo a través de subvenciones mensuales para cubrir parte de los costos del alquiler o de los gastos asociados como la luz o el agua. Existen también, aunque menos frecuentes, los llamados “cupones de vivienda” que se atribuyen a los hogares a priori para aumentar su poder adquisitivo y que hagan elecciones posteriores sobre vivienda.

A pesar de que los costos asociados a la entrada en el mercado del alquiler son menores que los asociados a la compra de vivienda (Quigley, 2002), estos no dejan de existir y de ser importantes para numerosos hogares. Estos costos son los asociados con la búsqueda de un hogar, las negociaciones sobre el precio, y los costos que conlleva la redacción y firma del contrato. Además, es importante tener en cuenta los costos iniciales que conlleva el inicio de cualquier contrato de alquiler como son los asociados a la remuneración de la agencia de intermediación en el caso de que esta exista, así como la cobertura de la fianza que suele constituir un mes adicional de alquiler.

Sin embargo, el problema más común no es el de hacer frente a los costos de entrada al mercado del alquiler, sino a los costos mensuales de pago de la renta. Frente a esto, diferentes países han adoptado dos tipos de subsidios diferentes. El más común en Europa es el llamado “housing allowance” (subsidio de vivienda). Se trata de un subsidio que se calcula en función de los ingresos del inquilino y del precio de la renta que paga, puede ser transferido por los servicios sociales directamente al propietario o al inquilino, añadiéndolo este al monto movilizado para el pago de la renta. En algunos países, como por ejemplo Francia y Alemania, este subsidio se distribuye indistintamente para ayudar al pago del alquiler o de la

hipoteca, mientras los beneficiarios y los bienes presenten las características estipuladas.

Analizamos con más detalle el caso de Francia para observar los detalles de diseño de este tipo de subsidio. En Francia este subsidio es conocido como “aide personnalisée au logement (APL)”, que significa “ayuda personalizada para [acceder a] la vivienda”.¹² Para poder beneficiarse de este subsidio los poderes públicos establecen condiciones ligadas al demandante del subsidio y al alojamiento, que debe ser la residencia principal del demandante. Un punto fundamental para beneficiarse de este subsidio es que el alojamiento esté “convencionado” es decir que sea objeto de una convención entre el estado y el propietario.¹³ Esta convención fija un monto máximo de alquiler y un cierto nivel de confort.

Además, se establecen condiciones sobre el salario, que no puede sobrepasar ciertos límites. Estos dependen del lugar de alojamiento y de la composición del hogar (Direction de l’information légale et administrative, 2014).¹⁴ La dirección de la información legal y administrativa da el ejemplo siguiente:

Una pareja sin hijos que gana 53,000 € al año y que alquila un apartamento en París por 1,100 € por mes no puede recibir la ayuda. Por el contrario, una pareja, con un miembro en paro y sin hijos que gana 18,000 € por año y que alquila un apartamento en París por 700 € por mes, recibirá 24,12 € de ayuda al mes.

El cálculo del monto de la ayuda se realiza a partir de los recursos del hogar – se tienen en cuenta los de aquellas personas que residen juntos desde hace al menos seis meses a descontar del momento en el que se efectúa la petición –, la

¹² Estas ayudas también pueden recibirse en ciertos casos de compra de vivienda.

¹³ Es el propietario el que debe comunicar al arrendatario si el alojamiento está o no bajo convención. La inmensa mayoría de los alojamientos en Francia están bajo convención (<http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/logement-et-cadre-de-vie/les-aides-au-logement-0>, consultado el 12 de Enero de 2015).

¹⁴ <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F12006.xhtml>, consultado el 20 de diciembre de 2014.

composición de este, la situación profesional de sus miembros, la situación geográfica del alojamiento. El monto se revisa el primero de enero del cada año o antes si hay un cambio de situación personal.

Este tipo de subsidios, aunque con variantes en sus detalles de aplicación, existen también en Holanda, Alemania, Luxemburgo, Austria, Croacia, Dinamarca, Finlandia e Italia. Analizamos más en detalle los casos de Holanda, Alemania, Bélgica y el Reino Unido porque nos permiten analizar modelos que presentan originalidades. El resto de casos quedan resumidos en la siguiente tabla.

Tabla 10: Tipos de ayuda en países seleccionados

País	Croacia	Chipre	Dinamarca	Luxemburgo	Italia
Tipo de ayuda	Existe un subsidio al pago del alquiler para las rentas bajas, pero su uso es poco común porque los contratos de alquiler están en su mayoría en negro.	Ayuda a los 'repatriados'. Durante un año, cualquier chipriota (sin distinción del nivel de renta) que vuelva al país tiene derecho al subsidio.	Subsidio al pago del alquiler para las rentas bajas.	(1) Subsidio al pago de la renta: para inquilinos que empleen más de 1/3 de su salario en renta (2) Ayuda al pago de la fianza o garantía de alquiler	Subsidio al pago del alquiler para todas las familias que cumplan con los requisitos de ingresos máximos. Cada municipio dispone de un monto anual para el pago del subsidio que divide entre todos los demandantes que cumplan con los requisitos.

Elaboración propia.

En Holanda, el mercado del alquiler está dividido en dos sectores: uno que cubre las rentas que llegan hasta el llamado "nivel de liberalización" y aquel que incluye las superiores a este. El "nivel de liberalización" es un nivel de renta fijado por el estado para distinguir aquellos bienes de vivienda de "lujo" de aquellos que

pueden cubrir las necesidades de hogares en dificultad. El cálculo del monto depende, como en Francia, de la composición del hogar (cuya fuente de ingresos puede ser un salario pero también rentas sociales), pero también de la edad del inquilino.

La lógica de este subsidio es “universalista”, es decir que parte del principio de que todo ciudadano ha de pagar una renta básica y que el resto (hasta el nivel de liberalización) está subsidiado. En 2010, 15% de los hogares holandeses recibieron el subsidio (Haffner, 2014a, p. 43) de una media de 173 euros, lo que representa una reducción del alquiler del 41%. Por encima de ese nivel, se aplican los llamados “descuentos de calidad”, que según las características del hogar y el precio del alquiler subsidian un máximo de tres cuartas partes del monto total del alquiler (Haffner, 2014a, p. 35). Este subsidio se desarrolló en los años 80 y lo abona el gobierno central. Persigue dos objetivos: el de mantener los niveles de alquiler asequibles para los hogares y el de evitar la segregación social (Haffner, 2014a, p. 43) manteniendo los alquileres en los barrios nuevos y renovados asequibles para los hogares con bajos ingresos.

En Alemania, el subsidio de vivienda (*wohngeld*) se ofrece, como en Francia, tanto a inquilinos como a propietarios-ocupantes. Este subsidio ha sido criticado por su insostenibilidad y sus efectos colaterales (Cornelius y Rzeznik 2014, p. 56). En efecto, este instrumento debía, según los objetivos, verse asociado a la creación de viviendas asequibles, pero, en Alemania, el stock de vivienda social ha sido vendido sistemáticamente. Este instrumento, contrariamente a lo esperado, ha contribuido a estabilizar las rentas a nivel elevado.

En Alemania existe también un subsidio específico para los beneficiarios de la “prima mínima de bienestar social”. En este caso también pueden cubrirse otros costos como los de reparaciones menores, la fianza, la energía y el agua, costos de mudanza necesarios, costos de instalación y equipamiento y costos operativos.

En Bélgica, y particularmente en la región de Flandes, hay varios tipos de subsidios. El primero, es lo que podríamos llamar un subsidio a la mudanza que

pretende facilitar la mudanza de hogares de bajos ingresos a viviendas más adaptadas a las necesidades de los inquilinos – ya sea por su mayor calidad o por estar diseñadas para las personas con discapacidad – o a viviendas gestionadas por la Agencia de Alquiler Social (Haffner, 2014b, pág. 45).

En el Reino Unido han existido subsidios al pago del alquiler desde los años 70. Hoy en día, las administraciones locales de Inglaterra y Gales gestionan las subvenciones de vivienda en favor de aquellos hogares con renta baja independientemente de que alquilen en el sector público, social o privado. La demanda de subsidios ha aumentado considerablemente en los últimos años (llegando a constituir el 3% del gasto del gobierno en 2010, es decir 20 billones de libras [Stephens y Whitehead, 2014]) al aumentar el precio de la vivienda en alquiler en los tres sectores. En Escocia estos subsidios apoyan a aquellos hogares que no puedan permitirse la compra de vivienda pero que puedan pagar un alquiler por encima del alquiler social (Jordan, 2014).

Otro tipo de subsidio al alquiler es el llamado “cupón de vivienda” (voucher) que existe en Estados Unidos. Un voucher es muy diferente de una ayuda al pago de la renta porque no se calcula sobre un alquiler concreto sino con respecto a uno potencial. La lógica de este subsidio es la de aumentar el poder adquisitivo de los hogares que tienen libertad sobre cómo usarlo, siempre que sea en vivienda. Según Pareja Eastaway y Sánchez:

Los vouchers evidencian un cierto paternalismo por parte del sector público, asegurándose el consumo de un bien, en este caso de vivienda, al nivel de un cierto estándar. Introducen una mayor competencia entre los proveedores del bien y aseguran la eficiencia social de los impuestos (2012, pág.6).

A pesar de que las ayudas a los arrendatarios están más extendidas en aquellos países que fomentan el alquiler puesto que estos les permiten dirigirse directamente a la población vulnerable que puede beneficiarse del alquiler, existen también ayudas especialmente destinadas a incitar a los propietarios a poner su vivienda en alquiler, como veremos a continuación.

Ayudas a los propietarios

Existen dos maneras de apoyar la oferta de viviendas en alquiler, la primera es tratando de movilizar el parque de viviendas vacías ya existentes y la segunda es fomentando la construcción de viviendas que posteriormente se destinen al alquiler, como fue el caso en Francia con las ventajas fiscales previstas en la ley “Robien classique” y el dispositivo “Robien recentré”.

La ley Robien classique preveía una deducción de hasta el 65% (8% por año durante cinco años, y 2,5% los años siguientes) del precio de la vivienda adquirida y puesta en alquiler sobre los ingresos imposables. Esto podía repartirse en 15 años (nueve años renovables dos veces tres años). Es decir que los inversores que dedicasen sus viviendas a alquiler libre, podían deducirse parte del costo de estas de su base imponible. En contrapartida, el inversor se comprometía a alquilar la vivienda respetando los máximos fijados, durante al menos nueve años. Esta debía convertirse en la vivienda principal del arrendatario. Además podían deducirse algunas cargas relativas al mantenimiento de la vivienda sin poder llegar a sobrepasar el monto de 10.700 euros por año de deducción.

El dispositivo Robien recentré reduce el monto de la deducción al 50% del valor de la inversión (que se distribuye sobre nueve años, 6% durante los siete primeros y 4% en los dos últimos). La obligación de alquiler se mantiene a nueve años.

En lo que respecta a la puesta en alquiler de viviendas vacías, uno de los argumentos que aparecen en la literatura para explicar lo reducido del mercado del alquiler en España es el poco atractivo que supone para los propietarios alquilar sus viviendas que prefieren incluso dejarlas vacías.

Este argumento fue explorado en el caso del Reino Unido por Crook et al. (2002) cuyos resultados de investigación indican que

dos de cada cinco propietarios de viviendas en alquiler consideraban que las rentas del alquiler del conjunto de sus propiedades eran insuficientes para

cubrir el mantenimiento de las mismas y permitirles disfrutar de una cierta rentabilidad (citado en Pareja Eastaway, p. 107).

Algunas comunidades autónomas dentro de nuestro país han desarrollado programas para incitar a los propietarios de viviendas vacías a darle uso a estas. Es también el caso de varios países europeos. Existen diversos tipos de apoyo que podemos subdividir en dos tipos: (i) incentivos financieros que tienen por objeto, por ejemplo, cubrir parte de los gastos de puesta en habitabilidad de las viviendas y (ii) ayudas en la gestión de dichas viviendas, es decir que la administración se encarga de gestionar las viviendas, encontrar a los arrendatarios y asegurar su mantenimiento. En este caso, el propietario percibe una renta estable similar a un alquiler social.

Francia ofrece créditos a los propietarios que deseen renovar sus viviendas para ponerlas en alquiler. El **Reino Unido** también proporciona créditos y da asistencia personalizada a los propietarios de viviendas deshabitadas para ayudarles a la puesta en uso. Según el documento Estrategia sobre las Viviendas Vacías (Empty Homes Strategy) del Gobierno de **Irlanda del Norte**, los planes de publicidad, consejos y guías son mucho más eficaces que la “sanción o amenaza de sanción” (2013, p. 8). La iniciativa “No Use Empty” (Literalmente, “sin uso vacía”, que podría traducirse como “vacía, inútil”) desarrollada en Kent (Inglaterra) se presenta como un ejemplo de éxito, donde – según estiman las autoridades – a nueve de cada diez viviendas se les dio uso tras recibir la asistencia del programa. Estas intervenciones se basan en un trato directo y personalizado a los propietarios que por tanto son necesariamente personas físicas. El programa se dirige específicamente a personas que mantienen viviendas de su propiedad vacías por una combinación de dificultades para la puesta en uso, la búsqueda de inquilinos y el mantenimiento. Sin embargo, prefieren mantenerlas vacías en lugar de venderlas como sistema de ahorro y con la idea de darles uso o venderlas en un tiempo futuro.

En Alemania existe un subsidio para propietarios que acepten someter su vivienda a ciertos controles como plafones del nivel del alquiler y control de que efectivamente se le esté dando uso a la vivienda (Cornelius y Rzeznik, 2014). Se ha

detectado un problema asociado con este tipo de apoyo que es el de la “ocupación inadecuada” que designa una situación en la cual viviendas de alquiler subsidiadas por el estado son demasiado grandes o lujosas para que los arrendatarios que necesitan ayuda puedan permitírsela. De tal manera que se acaba proporcionando un subsidio a propietarios de viviendas de lujo que las alquilan a categorías sociales muy poco necesitadas de ayuda (Cornelius y Rzeznik, 2014, p. 57).

En Escocia existe un subsidio especialmente diseñado para aumentar el número de alojamientos asequibles en zonas rurales. El subsidio proporciona asistencia financiera a los grupos de bajos ingresos para proyectos que mejoren o reconviertan propiedades vacías que cumplan con una serie de características en viviendas sociales de alquiler.

Ayudas Fiscales

En muchos países de la OCDE existe desgravación fiscal sobre los intereses de los préstamos para financiación de la compra de vivienda aunque la tendencia general es a reducir o eliminar esta desgravación. Por ejemplo en Dinamarca o Suecia se ha reducido significativamente; en Inglaterra (en el 2000) y en Alemania (en el 1996) desapareció completamente. Solo Francia se ha movido en sentido contrario y recuperó la desgravación a la compra de vivienda en 2007 (García Montalvo, 2009).

Como ya hemos mencionado con anterioridad, las políticas públicas de vivienda frecuentemente presentan de manera dicotómica las políticas de compra y de alquiler. Por tanto, una de las primeras medidas que aparecen como necesarias para fomentar el alquiler es precisamente la de eliminar o reducir las desgravaciones sobre la renta destinada a la compra, así como añadir un impuesto – o aumentarlo – a las transacciones de compra-venta de vivienda.

La ayuda fiscal tradicional para fomentar el alquiler es la que permite desgravarse la renta percibida, para incitar a los propietarios a que alquilen sus viviendas y lo hagan de forma legal. Además, existen países que desarrollan

desgravaciones sobre impuestos que recaen sobre la vivienda. En lo que concierne a los arrendatarios, la medida fiscal más común es muy similar: se trata de exonerar fiscalmente el monto del salario destinado al pago del alquiler.

El primer país que introduce medidas fiscales para favorecer el alquiler es Alemania (Rodríguez Alonso, 2010). En Alemania, con el objetivo de mantener las rentas a un nivel bajo, el alquiler y los servicios ligados a este (como la calefacción, el agua, los ascensores, las lavadoras y secadoras (cuando estas son compartidas en los edificios), electricidad y limpieza de los pasillos, solamente queda excluida la electricidad) están exentos de IVA.

En Italia, aquellos hogares cuyos recursos no lleguen a cierto nivel pueden descontar de los recursos imponibles parte del monto del alquiler. La suma es mayor en ciertos casos como por ejemplo el de los jóvenes que se independizan de sus padres o en caso de ocupar una vivienda con renta controlada. Además, aquellos propietarios que pacten con el estado el mantener su renta bajo cierto nivel tienen derecho a dos subvenciones, la reducción sobre la renta percibida y sobre una tasa anual dicha “de registro” (Bianchi, 2014).

En Francia, existen diversos incentivos fiscales para incitar a los propietarios particulares de viviendas a ponerlas en alquiler. El instrumento más común es el que facilita la desgravación de un porcentaje de las entradas anuales por alquiler y gastos de inversión. Estos incentivos tienen por objetivo principal el de proporcionar vivienda en alquiler para las clases medias, es decir aquellas cuyos ingresos son demasiado altos para optar a vivienda social y que viven en las grandes ciudades donde la demanda de vivienda no cesa de aumentar.

También se han desarrollado en Francia instrumentos para fomentar la construcción de viviendas en alquiler – como vimos con el caso de la ley Robien classique y Robien recentrée. Destacamos, desde esta misma perspectiva, el incentivo fiscal creado por la ley Duflot válido hasta Diciembre de 2016, que tiene por objeto estimular la inversión privada individual en el mercado del alquiler. Se trata de una deducción fiscal del 18% de los costes de inversión, distribuidos en un

periodo de nueve años, durante los cuales la vivienda tiene que estar disponible en el mercado del alquiler a precios 20% inferiores a los de mercado. Se estipulan varias condiciones sobre la vivienda, como por ejemplo que cumpla ciertos requisitos de eficiencia energética.

Para facilitar el cumplimiento de este requerimiento, bajo ciertas condiciones, las mejoras de viviendas sólo pagan un 7% en lugar de un 19,6% de IVA. Este es el caso del que se llamaba “crédito del impuesto de desarrollo sostenible” y cuyo nombre pasó a ser “crédito de impuesto para la transición energética”.¹⁵ En efecto, el crédito de impuesto consiste en devolver a los contribuyentes el monto correspondiente al impuesto pagado para los trabajos de renovación que tengan por objeto las mejoras energéticas.

Para tener derecho al “crédito de impuesto” el total de los gastos no puede exceder 8.000 euros para una persona sola. Este monto puede verse aumentado en función de la situación familiar. Llega a los 16.000 euros para una pareja sin hijos, y se añaden 400 euros por cada persona a cargo.¹⁶

El gobierno francés también ha desarrollado un “eco-préstamo” con 0% de interés, que los hogares que cumplan con ciertas condiciones de recursos pueden solicitar. El monto de los recursos del hogar fiscal que pide el préstamo no puede exceder 25.000€ para una persona sola, 35.000€ para una pareja, a los que se añaden 7.500€ por cada persona a cargo.

En Dinamarca, Alemania Inglaterra y Gales se consideran las rentas percibidas por el alquiler como rentas de ingresos, como si los propietarios fueran auto-empleados en una ocupación que consistiría en alquilar las viviendas, por lo tanto se les ejecuta la imposición sobre esa renta y sobre los eventuales intereses que genere. En Inglaterra y Gales, los propietarios pueden deducirse del impuesto los gastos enfrentados para poner la vivienda en alquiler y mantenerla. Así, estos se consideran gastos del negocio que son amortizados a través de la renta

¹⁵ Ministère de l'égalité, des territoires et du logement 2012; <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-credit-d-impot-transition> consultado 14 de enero de 2015.

¹⁶ Artículo 200, quater. Código general de impuestos.

percibida (Orji, 2014). En el régimen de gastos pueden incluirse los costos de gestión, las reparaciones eventuales, los seguros contratados, y los intereses de posibles préstamos contratados para cubrir estos gastos. En aquellos casos en los que los propietarios sean compañías inmobiliarias ya no corresponde esta tasa sino que han de pagar la tasa corporativa. En Alemania, las cooperativas y los “Real Estate Investment Trust”¹⁷ están exentos de impuestos sobre los ingresos obtenidos por las rentas del alquiler. Como en Inglaterra y Gales, una serie de gastos pueden ser deducidos del impuesto, como los intereses hipotecarios, los costos administrativos o los gastos relacionados con arreglos de la vivienda (Cornelius y Rzeznik, 2014).

En Grecia existe una medida para apoyar fiscalmente a los arrendatarios. A pesar de que estos no pueden descontar el monto destinado al alquiler de sus ingresos a efectos impositivos, se puede descontar el pago de la renta de aquella parte de los ingresos que esté tasada al 10%, siempre y cuando la deducción no exceda 1.000€.

Intervenciones normativas

Uno de los principales recursos de intervención normativa sobre el mercado del alquiler es el de la regulación de la renta. En Holanda la regulación de la renta depende del nivel de esta y no de la propiedad de las viviendas (pública o privada). El nivel de renta que se tiene en cuenta para clasificar las viviendas en reguladas o liberalizadas es el del inicio del contrato (por ejemplo, era un monto de 631.73 euros entre el 1 de julio de 2008 y el 1 de Julio de 2009). Las viviendas cuyo alquiler está regulado están sujetas a una valoración o sistema de puntos sobre su calidad. Según los puntos, el nivel de renta se determina. Durante la ocupación de la vivienda, el aumento anual del alquiler lo fija el gobierno central según decisión del Parlamento (Haffner, 2014a).

¹⁷ En España correspondería a las Sociedades Cotizadas Anónimas de Inversión en el Mercado Inmobiliario, es decir aquellas sociedades – cotizadas en bolsa – cuyos ingresos provienen del alquiler de sus inmuebles.

En la literatura académica, la regulación de la renta se presenta como problemática porque convertiría las viviendas en poco rentables y por tanto desincentivaría al alquiler, produciendo así una disminución del volumen de la oferta (Pareja y Sánchez, 2012, pág. 8). Por consiguiente, se produciría una degradación del parque de viviendas en alquiler puesto que los precios de las rentas no permiten cubrir los costos de mantener las viviendas en estado de habitabilidad. Además, se ha considerado que la congelación de la renta era una de las causas que explicaban la aparición de mercados negros del alquiler, puesto que ciertos actores están dispuestos a pagar una renta superior a la congelada para obtener acceso a la vivienda.

Inurrieta (2007) defiende que para que el mercado del alquiler pueda competir con el de compra, tiene que ser gestionado por profesionales. Las ventajas que presenta son: las de mantenimiento del patrimonio inmobiliario, ajustar las rentas al mercado, provisión de servicios, estudio de la solvencia de los arrendatarios por parte de profesionales que pretenden asegurar menores índices de morosidad a través de garantías como las personales, los avales o las pignoraciones, el seguimiento continuo de pagos, y la diversificación de la inversión en alquiler en términos geográficos y de riesgo, por tener mayor información sobre el mercado. En lo que respecta al alquiler social, Inurrieta destaca las labores de la Sociedad Pública de Alquiler y considera que la existencia de intermediarios entre propietarios e inquilinos es necesario.

Explica Inurrieta que existen en España barreras legales y financieras para que se desarrolle un mercado del alquiler profesionalizado. Propone para paliar este problema el facilitar el trabajo de fondos de inversión inmobiliarios y de las sociedades de arrendamiento que además podrían participar en el sector de gestión y construcción de vivienda social. Estas sociedades ya gozan de ventajas fiscales puesto que solo tributan por el 5% de sus beneficios en el Impuesto de Sociedades.

Naredo, por su parte, recomienda desarrollar una normativa – particularmente fiscal – que incite a la creación de mayoristas de alquiler como son

las Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (2013). Da los ejemplos de Suiza o Alemania donde fondos de pensiones son propietarios de las viviendas que ponen en alquiler. Esto les permite obtener una rentabilidad segura y a largo plazo. En el caso de España, concibe estas sociedades como las encargadas de “adquirir y dar un uso social y lucrativo al stock inmobiliario infrautilizado y/o con problemas de impago, paliando las necesidades insatisfechas” (pág.13).

En el marco de las iniciativas privadas que se han tomado en nuestro país para fomentar el acceso al alquiler destaca el llamado **Programa Alquiler Solidario**, un proyecto de la Obra Social de La Caixa, nacido en el año 2012, en plena crisis del mercado inmobiliario, con el objetivo de facilitar una vivienda a personas que han visto reducidos sus ingresos a raíz de la crisis actual, al tiempo que también le daba salida a un enorme stock de inmuebles obtenidos por impago de créditos.

Hasta el año 2015 ya se habían beneficiado de este programa unas 4.000 familias. Durante el año 2014 se amplió el programa en 2.000 viviendas más. Las viviendas se encuentran ubicadas en diferentes zonas de todo el territorio estatal, alquilándose a un precio no superior a 300 euros por mes.

La Obra Social subvenciona la mitad de esta renta, por lo que el arrendatario no paga más de 150 €/mes. De esta forma, la entidad financiera pone sus activos inmobiliarios al servicio de la Obra Social, con el fin de dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

La adjudicación de las viviendas se realiza por riguroso orden de presentación de solicitud, entre aquellos solicitantes que hayan acreditado el cumplimiento de los requisitos de acceso. Los requisitos son: ser mayor de edad, de nacionalidad española o con permiso de residencia de larga duración, con ingresos no superiores a 18.600 euros anuales aprox. (2,5 veces el valor del IPREM) y unos ingresos mínimos no inferiores a 5.000 euros anuales, cantidad con la que se garantiza que el alquiler no representa más del 30% de los ingresos de la

unidad familiar. El alquiler es por 5 años y requiere una fianza de un importe equivalente a una mensualidad de la renta.

C. Las políticas en España

En esta sección presentamos el marco en el que se desarrollan las políticas de alquiler en España.

El plan de vivienda que se aprueba en 1995, a través del **Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre** se centra en dos aspectos: la reforma del mercado hipotecario a través de un nuevo sistema de titulación hipotecaria, y la creación de los Fondos de Inversión Inmobiliaria cuyo objetivo era fomentar el alquiler. Esta iniciativa pretendía extender la medida de apoyo fiscal a los arrendatarios introducida en la Ley 18/1991. Este plan es el primero que interviene tras la aprobación de la ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 que pretendía fomentar el mercado del alquiler.

Además, este plan pretende “redefinir y fortalecer las áreas de rehabilitación”, y extender el sistema de ayudas para urbanización de suelo edificable, particularmente a través de ayudas que permitan la adquisición de suelos con el objetivo de crear un patrimonio público de suelo para la posterior construcción de viviendas de protección oficial.

El plan 98-2001 interviene antes de la finalización del plan anterior, según el texto del **Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio** para hacer frente a una modificación de las condiciones del mercado. No obstante, este plan se inscribe en la continuidad del anterior y se felicita de la situación económica española y del mercado crediticio.

De nuevo observamos como este plan se fija unos objetivos muy similares a los de los planes anteriores: promocionar el acceso a la primera vivienda, desarrollar el mercado del alquiler, y usar el sector de la vivienda como motor económico. En las palabras del Real Decreto:

a) Mejorar la estructura del mercado de la vivienda, facilitando a las familias con ingresos medios y bajos el acceso a la primera vivienda en propiedad; aumentando la oferta de viviendas en alquiler; estimulando la actividad rehabilitadora del parque residencial existente; propiciando la generación de suelo urbanizado con repercusiones moderadas en el precio final de nuevas viviendas, a fin de anticipar y reforzar los efectos de la recientemente aprobada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

b) Contribuir a garantizar y mantener un nivel adecuado de actividad y empleo en el subsector vivienda.

El plan da continuidad a varias de las medidas adoptadas en el plan anterior, como el sistema de financiación específica del primer acceso a la propiedad. Progresivamente, conforme la mercantilización de la vivienda va afianzándose en el mercado libre, algo similar ocurre en el ámbito de las actuaciones protegidas. Así, este plan introduce “un nuevo concepto y sistema de subsidiación de préstamos cualificados, adaptado a las transformaciones recientemente experimentadas por el mercado de oferta de préstamos hipotecarios”.

De nuevo, el plan de 2002 a 2005 (**Real Decreto 1/2002, de 11 de enero**) sitúa su acción en un contexto donde la vivienda es un instrumento de crecimiento económico en un país donde apenas existe un parque de vivienda en alquiler. Esta vez esto se compara con la situación a nivel de la Unión Europea. Además, este plan ya señala el crecimiento extraordinario del número de viviendas libres y de sus precios con respecto al de las viviendas protegidas.

Según las palabras del plan:

El fenómeno de incremento de precios se ha basado, inicialmente, en un fuerte empuje de la demanda, debido, a su vez, a la buena situación de la economía, traducida en mayor empleo y poder adquisitivo de las familias, reforzado de modo especial por una evolución muy favorable de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios, base fundamental del sistema de financiación del acceso en propiedad a la vivienda.

La literatura considera, por el contrario, que es el sistema de préstamos hipotecarios muy favorables el que empuja a las familias a endeudarse para adquirir una vivienda (Rodríguez Alonso, 2010).

Este plan, por primera vez, no sólo hace referencia a la política de vivienda como motor necesario de la economía y a la necesidad de proporcionar vivienda en alquiler, sino que además sitúa la política de vivienda en el marco de las políticas de cohesión social “en sintonía con el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social” y “del Plan Integral de Apoyo a la Familia”. Además, el plan insiste en la importancia de la coordinación entre estado, comunidades autónomas y municipios, que son los que detienen las competencias fundamentales en términos de vivienda y suelo.

En el plan siguiente (**2005-2008**) se expresa preocupación sobre los efectos de la burbuja inmobiliaria y su asociado fenómeno especulativo que no ha permitido cubrir las necesidades de acceso de gran parte de la población. Se critica el relajamiento de la inversión en vivienda que ha caracterizado los planes anteriores. De nuevo, se insiste en el rol de la política de vivienda para el conjunto de la economía y en la necesidad de establecer cierto equilibrio en las formas de tenencia.

Esta vez los objetivos de vivienda se enmarcan en una lógica de aprovechamiento de los recursos, conservación y de protagonismo de las ciudades. Se espera que las medidas introducidas tengan efectos estructurales y que consigan modificar el sector para construir un parque de vivienda pública importante que consiga incluso estabilizar los precios del sector.

Con el deseo de fomentar el mercado del alquiler, se introdujeron en el plan de vivienda 2005- 2008 diversas medidas. La primera que debe ser destacada es la exención de tributación de un 50% de las rentas obtenidas por el alquiler. También constaba en el plan la renta básica de emancipación, dirigida a los jóvenes de 22 a 30 años (Real Decreto 1472/2007). Esta subvención partía de un diagnóstico sobre

la edad tardía a la que se emancipaban los jóvenes españoles en comparación a la edad de emancipación de los jóvenes en el resto de Europa. Cualquier joven con una fuente regular de ingresos (que no sobrepasen un monto fijado) y habiendo accedido a una vivienda en alquiler, podía solicitar esta ayuda que se otorgaría por un periodo máximo de cuatro años. La ayuda consistía en un apoyo al pago del alquiler (210 euros por mes) y de los costos de acceso, como el aval (120 euros) o la fianza (préstamo de 600 euros).

Además de los planes de vivienda, si consideramos la presente como una nueva etapa en la historia de la política de alquiler en España, debemos remitirnos al texto refundido de la ley de Arrendamientos Urbanos (2004). Sin embargo, otras leyes han sido aprobadas recientemente que han modificado ligeramente ésta. Cabe señalar la ley 19/2009 de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler que introdujo la posibilidad de no renovación del contrato en el caso de que el propietario o su familia deseen usar la vivienda alquilada como vivienda principal. Posteriormente se aprobó la ley 4/2013 de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas. Esta ley reduce el período máximo de prórroga forzosa de duración del contrato desde los cinco años que establecía la ley de arrendamientos a los tres años. Además esta ley permite al propietario solicitar el procedimiento de desahucio tras solo un mes de impago.

Revisamos ahora brevemente las principales medidas tomadas en las comunidades autónomas para fomentar el alquiler.

En el plan de vivienda 2009-2012 de la comunidad Canaria encontramos varias medidas de fomento del alquiler, que se dirigen tanto a los propietarios como a los arrendatarios. Los propietarios que decidan rehabilitar sus viviendas para “cederlas en arrendamiento” recibirán ayudas. La comunidad Canaria destaca por haber impulsado el otorgar ayudas a los inquilinos para el pago de sus rentas. Estas ayudas se dirigen tanto al parque libre de alquiler como al de viviendas protegidas, de promoción pública o privada. Tienen por objetivo facilitar el acceso a la vivienda a aquellos colectivos con pocos recursos, facilitar la movilidad de trabajadores, y a aquellos que simplemente prefieran el alquiler. Para beneficiarse

de las ayudas, los titulares de contratos de alquiler no pueden tener ingresos superiores a 2.5 veces el IPREM. La ayuda puede cubrir hasta el 40% del alquiler siempre y cuando no sobrepase 3.200 euros por año. El objetivo es impedir que ninguna familia destine más del 12% de sus ingresos al alquiler.

En Cataluña se han desarrollado las llamadas “prestaciones económicas de especial urgencia para la vivienda” y las “prestaciones para el pago del alquiler”. Las primeras se dirigen a aquellas personas en riesgo de exclusión social por peligrar su acceso a la vivienda. Constan como ejemplo aquellas personas con graves dificultades para pagar el alquiler o las cuotas hipotecarias, o que hayan sido desahuciadas. Las prestaciones para el pago del alquiler se destinan a aquellos hogares con ingresos bajos o moderados que tienen dificultades para hacer frente al pago de sus alquileres.

El País Vasco, desde Junio de 2010, con la firma del Pacto Social de Vivienda, ha puesto gran énfasis sobre el fomento del alquiler y particularmente del alquiler público, teniendo por objetivo crear un parque público donde el 50% de las viviendas se encuentren en régimen de alquiler para 2025. En lo que respecta a las viviendas libres, destaca el programa Bizigune y el programa ASAP de intermediación en el mercado del alquiler. El programa Bizigune “trata de captar viviendas vacías pertenecientes a particulares para su puesta en el mercado de alquiler a rentas asequibles”. Este programa existe desde 2003. Los propietarios de viviendas vacías ponen estas a disposición de Alokabide, la sociedad operadora del alquiler en el Gobierno Vasco. La renta no puede superar los 600 euros mensuales. El Gobierno Vasco garantiza el pago puntual de la renta y la devolución de la vivienda en buenas condiciones una vez el contrato terminado. El Departamento es el que se ocupa de la gestión con el inquilino. Este abona un alquiler que representa el 30% de los ingresos mensuales del hogar, el resto lo cubre el Departamento de Empleo y Políticas Sociales. El Programa ASAP incita a los propietarios a poner en alquiler sus viviendas vacías, a cambio de lo cual reciben pólizas de seguros para cubrir impagos, desperfectos y asistencia jurídica. El Departamento de Empleo y Políticas Sociales fija a su vez las rentas máximas de alquiler, por debajo de las de mercado.

Además, el Servicio Público de Mediación y Conciliación en materia de Propiedad Horizontal y Arrendamientos Urbanos, Bizilagun, interviene en el mercado de alquiler. Proporciona información sobre el marco legal de arrendamientos y las oportunidades de conservación de edificios. Además, se constituye como garante en los contratos de arrendamiento para el visado y registro de éstos así como para el depósito de fianzas. También es importante destacar la labor de la Viceconsejería de Políticas Sociales que gestiona las:

ayudas económicas de carácter social para aquellas familias que ocupan viviendas de alquiler del mercado libre. Estas ayudas engloban por un lado, la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV), prestación económica periódica, articulada como complemento de la Renta de Garantía de Ingresos y dirigida a cubrir los gastos de alquiler de la vivienda o del alojamiento habitual. Por otra parte, las Ayudas de Emergencia Social (AES), son prestaciones económicas no periódicas destinadas a personas con recursos insuficientes para cubrir gastos específicos de carácter ordinario o extraordinario necesarios para poder vivir dignamente, entre los que también se incluyen los gastos de alquiler.

Para asegurarse de que estas medidas se dirijan efectivamente a propietarios con dificultad para poner en alquiler, el Gobierno del País Vasco establece una serie de criterios: las viviendas no pueden exceder una superficie de 120m², una renta de 660 euros al mes, que reúnan condiciones de habitabilidad – después de las posibilidades de reforma contempladas por el programa –, estar en comarcas donde exista demanda y que haya permanecido vacía en los 12 meses anteriores a la solicitud de inclusión en el «Programa de Vivienda Vacía».¹⁸ A los participantes en el programa se les ofrece asistencia de gestión e incentivos monetarios para llevar a cabo reformas de puesta a punto. En los casos en los que se asume enteramente la gestión, se ofrece además un seguro de impago de rentas.

Cabe destacar que en el País Vasco se ha implementado un programa muy similar al que ya vimos para el Reino Unido, que consiste en permitir que los ocupantes de viviendas sociales puedan intercambiar sus viviendas a través de una base de datos accesible en internet. Este programa tiene la ventaja de suprimir los

¹⁸ art 3. 1. decreto 316/2002

costos administrativos de gestión, al trasladarlos a los residentes, y de acelerar el proceso de atribución de viviendas para dos hogares que desean modificar su lugar de residencia.

Asturias aprueba la creación de un programa muy similar al del País Vasco en términos de viviendas vacías¹⁹ aunque la superficie de las viviendas asturianas no puede exceder los 90 m². La renta máxima se establece de tal manera que el arrendamiento anual no supere el 4% del precio máximo de venta de vivienda protegida. Además, en Asturias la administración tiene desde 2009 la capacidad de adquirir viviendas libres para destinarlas al arrendamiento protegido en régimen especial.²⁰

También la comunidad autónoma de Castilla y León ha ofrecido programas de fomento para el alquiler de viviendas desde hace más de diez años. Mediante el Decreto 99/2004, de 2 de septiembre, se crea la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (Revival) y con el decreto 100/2005 se regula dicha reserva. Los propietarios ceden sus viviendas durante al menos cinco años para que la Sociedad de Gestión de Infraestructuras de Castilla y León las gestione. Para inscribirse en el registro las viviendas tienen que cumplir con una serie de condiciones muy similares a las especificadas por la comunidad del País Vasco. Además, mediante el decreto 41/2013 de 31 de Julio se regula el Programa de Fomento del Alquiler que constituye la reglamentación de la ley 9/2010 de 30 de agosto del derecho a la vivienda en particular el título V, en el que la administración de la comunidad de Castilla y León, a través de la Consejería de Fomento y Medioambiente ha de potenciar el “alquiler mediante el establecimiento de incentivos que permitan la puesta en el mercado del alquiler de viviendas vacías y desocupadas”.²¹ El precio de la vivienda no podrá ser superior al 80% del precio del alquiler de una vivienda de protección pública.²² El precio exacto lo determina el gobierno que notifica al propietario que debe aceptar o rechazar. Además, el propietario debe asumir el pago del IBI, las cuotas de comunidad y otros pagos que correspondan sin que

¹⁹ Resolución del 15 de junio de 2004 que aprueba el programa VIPASA.

²⁰ Ley 5/2008 de 30 de Diciembre de Presupuestos Generales del Principado

²¹ Verificar que este es el texto del decreto e indicar exactamente qué artículo.

²² Verificar que esto es el texto del decreto 100/2005.

éstos puedan repercutirse en el arrendatario. Las viviendas se incluyen en el programa por un periodo de dos años, se cancela su participación en el programa a petición del propietario, al término de los dos años y al ser alquilada.

En lo que se refiere a las medidas tomadas para desarrollar el alquiler en Andalucía, destaca el llamado Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler (PIMA). Este programa se desarrolla en el marco del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, que en el artículo 3 del Capítulo III (Programa de ayuda al alquiler de vivienda) define a las Comunidades Autónomas como competentes en la gestión y los pagos de las ayudas del plan.²³

El PIMA tiene dos vertientes fundamentales: la puesta a disposición de viviendas privadas para demandantes de vivienda social – que soliciten expresamente su inclusión en el programa – y la garantía para aquellos propietarios que participen en el programa del pago de la renta, de los posibles arreglos que sean necesarios y la defensa jurídica de las viviendas alquiladas. La gestión de la vivienda corre a cargo del ente público. Las viviendas que entran en el programa no pueden superar la renta inicial de 7.200 euros por año.²⁴

Tras analizar las diferentes opciones existentes en nuestro entorno para incentivar el alquiler, pasamos ahora a revisar las medidas desarrolladas para hacer frente a la dramática situación de los desahucios.

III. Políticas sobre desahucios.

Como señalamos en introducción, la crisis de los últimos años ha sumido a muchas familias en la precariedad y en concreto, se han visto en la imposibilidad de afrontar el pago de sus cuotas hipotecarias. Esto ha llevado a la trágica situación de las ejecuciones hipotecarias terminando en desahucios. Esta realidad revela una falta de protección absoluta de los deudores frente a los acreedores. En esta sección revisaremos las políticas públicas que han sido implementadas en nuestro

²³ Orden Andalucía 29 Julio 2014.

²⁴ Orden 17 Octubre 2013 sobre el PIMA.

país y en el extranjero con el objetivo de revertir esta situación. En particular, nos interesaremos por los programas de mediación hipotecaria, suspensión del lanzamiento, la dación en pago y la gestión de la información financiera.

La mediación y la suspensión como posibles alternativas a los lanzamientos hipotecarios

La problemática de los deudores hipotecarios sin recursos comienza en el momento en el que los mismos empiezan a no poder hacer frente a los pagos de la deuda garantizada con hipoteca que han suscrito con la entidad de crédito. Ante esta situación, comienza el proceso de ejecución hipotecaria que puede desembocar en la pérdida de la vivienda por parte del deudor y su familia. Presentamos las medidas que han sido desarrolladas para evitar que esto pueda llegar a ocurrir.

La mediación hipotecaria

La mediación hipotecaria puede realizarse antes o incluso durante el proceso de ejecución, ya que el objetivo principal de la misma es la resolución del conflicto antes de que se produzca la pérdida de la vivienda. Pasamos a analizar el marco legal que permite el desarrollo de la mediación en nuestro país.

La mediación, tal y como indica el artículo 1 de la *Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles*, es aquel medio “de solución de controversias, cualquiera que sea su denominación, en que dos o más partes intentan voluntariamente alcanzar por sí mismas un acuerdo con la intervención de un mediador”.²⁵

Se trata por lo tanto de otra forma de resolución de los conflictos, que, tal y como señala Alastruey, es un método que sirve para transformar en oportunidad un conflicto, mediante el diálogo de los interesados, gestionado el mismo por un profesional (2012).

²⁵ GOBIERNO DE ESPAÑA: *Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles* [BOE N° 162 de 7 de Julio de 2012].

Esta herramienta de solución puede aplicarse a los casos de deuda hipotecaria, ya que entra dentro del ámbito de aplicación de la citada Ley.²⁶ En este ámbito, la finalidad de la mediación es lograr un acuerdo con la entidad de crédito para lograr una reestructuración de la deuda o, en su caso, la dación en pago y consiguiente cancelación de la deuda.

Otro de los beneficios que conlleva la mediación es un mejor asesoramiento a los ciudadanos, que, en muchas ocasiones se encuentran desinformados e incapaces de hacer frente a la extrema situación de la pérdida de su vivienda. Se trata de servicios basados en la cercanía y la confianza hacia el usuario durante la intervención, asesorando a las familias tanto en el aspecto jurídico como en el social, previniendo así riesgos de pobreza y exclusión.

Bajo estos parámetros, el mediador realiza un estudio del inventario del activo y pasivo del deudor, de su capacidad real de repago y el establecimiento de un plan de amortización nuevo que adapte la deuda pendiente a las posibilidades del deudor mediante un nuevo acuerdo de responsabilidad de las partes, formulando una propuesta a la entidad financiera. Esta propuesta puede versar sobre el establecimiento de otras obligaciones alternativas que permitan mantener el pago de las cuotas hipotecarias, o el establecimiento de medidas razonables que faciliten la conservación de la vivienda y a su vez satisfagan al acreedor. Tal y como indica Ballugera se trata “de evitar el desahucio del deudor y ello no por un propósito partidista pro deudor, no por un intento de violar la voluntad común de las partes, sino por el convencimiento de que el desahucio es la peor salida para la crisis del deudor” (2012).

De entre las alternativas que pueden darse por la entidad pueden destacarse las siguientes:

²⁶ El artículo 2 de la *Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles* dispone que la misma es aplicable a los asuntos civiles y mercantiles, incluidos los conflictos transfronterizos, siempre que no afecten a derechos y obligaciones que no estén a disposición de las partes.

a) Acuerdo de indulgencia de morosidad: Los acuerdos de indulgencia de morosidad son planes que permiten que los prestatarios salden la morosidad de un préstamo durante un período. Se hacen pagos mensuales normales conforme al acuerdo de su préstamo y se hace un pago mensual adicional todos los meses que se aplica a la suma en mora.

b) Prórroga: Se trata de un acuerdo por el que la entidad de crédito otorga la posibilidad de realizar el pago con posterioridad.

c) Posibilidad de refinanciación: Se permite al deudor el intento de refinanciación del préstamo durante un determinado periodo antes de iniciar la ejecución hipotecaria.

d) Cambio en las condiciones de la hipoteca: Negociación de un acuerdo que modifica alguno de los términos de la hipoteca, ya sea reducir el interés, prolongar la amortización o aumentar el préstamo en los pagos que el deudor haya dejado de realizar.

e) Alquiler: La mediación puede aportar una modificación de las condiciones hacia el alquiler del inmueble por el deudor por un precio asequible al que pueda hacer frente.

Hay que tener en cuenta que la mediación supone un beneficio también para la entidad de crédito, que en lugar de ver insatisfecho su derecho, o tener que conformarse con la posibilidad de la dación en pago y aumentar su stock de viviendas vacías, puede, por el contrario, ver liquidada la deuda a través de alguna de las medidas citadas.

Este tipo de alternativas se han venido utilizando en pro de los deudores desde el comienzo de la crisis económica en toda España. En concreto, en nuestra comunidad autónoma, la Junta ha puesto en marcha el “Programa andaluz en defensa de la vivienda” que, a través de la prevención, la intermediación y la

protección, ofrece respuestas ante el grave problema de la vivienda que sufren miles de familias andaluzas en situación de emergencia social.²⁷

Es evidente el éxito del programa, ya que desde la apertura de las oficinas de intermediación y hasta diciembre de 2013, según los datos aportados por la propia Junta de Andalucía, se han evitado más de 4.300 lanzamientos en nuestra comunidad autónoma. Actualmente hay 266 municipios adheridos a este programa, además de las mancomunidades del Alto Guadalquivir y de la Sierra de Cádiz, la Diputación de Huelva y la FAMP.

La suspensión de los lanzamientos en la ejecución hipotecaria

Una vez que el proceso de ejecución hipotecaria se encuentra en marcha, y no se ha podido conseguir un acuerdo a través de la mediación (en aquellos casos en los que se haya hecho uso de este instrumento), la opción que le resta al deudor para no perder su vivienda es que se suspenda el lanzamiento.

El legislador estatal no ha sido ajeno a esta posibilidad y la misma se ha incluido en la *Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social* (en adelante *Ley 1/2013*) que prevé la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión. Esta medida, a la que la norma otorga un carácter excepcional y temporal, afecta a cualquier proceso judicial de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial por el cual se adjudique al acreedor la vivienda habitual de personas pertenecientes a determinados colectivos. En estos casos, la ley, sin alterar el procedimiento de ejecución hipotecaria, impide que se proceda al lanzamiento que culminaría con el desalojo de los ocupantes de la vivienda.

La suspensión de los lanzamientos afecta a las personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad: los colectivos sociales que van a poder

²⁷ JUNTA DE ANDALUCÍA: Programa andaluz en defensa de la vivienda. [Visitada el 5 de abril de 2014]. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/portal-web/web/areas/vivienda/programa_defensa_vivienda

acogerse son las familias numerosas, las familias monoparentales con dos hijos a cargo, las que tienen un menor de tres años o algún miembro con discapacidad o dependiente, o en las que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones sociales o, finalmente, las víctimas de violencia de género.

Así, si tenemos en cuenta la medida de suspensión establecida en esta Ley y las dispuestas en el *RDL 6/2012* anteriormente analizado, el deudor podrá conservar su vivienda en dos casos en concretos:

En primer lugar, y en virtud de lo preceptuado en el artículo 1 de la *Ley 1/2013*, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a la persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad. Esta suspensión disponía su mantenimiento durante un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, sin embargo, el *Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social*, ha ampliado el periodo de suspensión hasta el año 2017.

En segundo lugar, y tal y como establece el Anexo 3.c) del *RDL 6/2012*, en aquellos casos en los que haya sido de aplicación el Código de Buenas Prácticas y se haya producido la dación en pago – detalles de lo cual veremos a continuación, será posible que el deudor permanezca durante un plazo de dos años en la vivienda en concepto de arrendatario, satisfaciendo una renta anual del tres por cien del importe total de la deuda en el momento de la dación. Se trataría por lo tanto de una “suspensión” de la pérdida de la vivienda con una duración de dos años que se comenzarán a contar desde el momento en que se produzca la dación en pago.

El fresh start frente a la dación en pago como solución generalizada ante las ejecuciones hipotecarias

Sin duda alguna, de entre todos los recursos aportados para la solución del problema de las ejecuciones hipotecarias, el que mayor repercusión ha tenido en nuestro país ha sido la llamada dación en pago. Pese al elevado número de detractores que, desde un punto de vista financiero, han mantenido una posición contraria a la dación en pago, esta figura ha llegado a establecerse, como veremos, como alternativa a los problemas de los deudores hipotecarios en la normativa española, si bien, de una forma ciertamente restringida.²⁸ No es nuestra misión la realización, a través de este trabajo, de un análisis económico de la dación en pago, sino la determinación de si, más allá de las consecuencias financieras que pudiera tener, resulta una herramienta efectiva en pro de los deudores hipotecarios sin recursos.

La dación en pago es un modo de extinción de las obligaciones que, pese a ser autónomo e independiente, no aparece recogido en el artículo 1.156 del Código Civil, tal y como lo hacen las otras figuras extintivas de las obligaciones. La dación en pago puede definirse como aquel acto por el cual el deudor realiza a título de pago una prestación diferente de la debida al acreedor, quien la acepta en sustitución de la misma. La dación en pago sería por lo tanto un subrogado del cumplimiento, existiendo una prestación, el aliud, que sustituye a otra, la originaria, con la misma eficacia que esta última. Así lo ha entendido el Tribunal Supremo, que en Sentencia de 30 de noviembre de 2000 la define como “aquel contrato en virtud del cual para satisfacer un débito por parte de persona determinada se entrega un bien concreto con finalidad solutoria, compensatoria y extintiva de esa obligación de pago”.²⁹

²⁸ Sobre las teorías contrarias a la dación en pago desde una perspectiva financiera, vid. FERRUZ AGUDO, L; FRÍAS MENDI, J y LÓPEZ ARCEIZ, F.J.: «El doble filo de la dación en pago», *La Ley*, N° 299, 2012; GARCÍA CRESPO, J.M.: «Mercado hipotecario y seguridad jurídica», *Diario La Ley*, n° 7661, 2011; OLIVER WYMAN: *Mercado hipotecario español: análisis de las repercusiones de un eventual cambio regulatorio en las garantías*. Financial Services, 2011, CASTEDO BARTOLOMÉ, P.: «Análisis económico de la dación en pago», *Docta Ignorancia Digital*, N°3, 2012.

²⁹ Otros pronunciamientos en el mismo sentido: STS de 27 de febrero de 1993 y STS de 8 de febrero de 1996.

En relación a los efectos que la dación en pago puede tener para el deudor, es necesario apuntar que el principal es la liberación que tiene con el acreedor, esto se mantiene en los casos en los que el objeto de la dación en pago es un bien inmueble. La dación en pago es, ante todo, un modo de extinción de las obligaciones, por lo que su principal función es que desaparezca el vínculo obligacional entre acreedor y deudor. Así, su principal efecto es liberar al solvens y a su vez satisfacer al accipiens. Como indica Fínez, con la dación en pago lo que se persigue es “la liquidación de la deuda a través de la realización de una prestación distinta de la prevista” (1995, pág. 1471).

Ha de tenerse en cuenta que los efectos liberatorios de la dación se producirán con la realización de la prestación, que en este caso consiste en la entrega de la cosa, es decir, con la entrega del bien inmueble a la entidad financiera acreedora.³⁰

Visto de esta forma, el problema de los lanzamientos hipotecarios quedaría fácilmente resuelto, ya que el deudor no tendría que satisfacer el resto de la deuda que tuviere con la entidad financiera, sino que, mediante la entrega del inmueble, quedaría liberado de la misma en su totalidad. Sin embargo, como se expondrá a continuación, han sido muy pocos los casos en nuestro país que, en la práctica, han podido solucionarse a través de la dación en pago.

Durante los años 2008 y 2009, las circunstancias financieras comenzaron a dar lugar al impago de las deudas garantizadas con hipoteca, lo que supuso un incremento de las refinanciaciones y de las daciones en pago presentadas. La entidad de crédito es libre para aceptar o no una proposición de dación en pago pues, tal y como establece el artículo 1.166 del Código Civil “el deudor de una cosa no puede obligar a su acreedor a que reciba otra diferente aun cuando fuere de igual o mayor valor que la cosa debida”.

³⁰ La STS de 2 de diciembre de 1994 exige que “haya cesión del dominio pleno en concepto de pago total de la deuda” para que exista dación en pago.

En los primeros momentos de la crisis, las citadas entidades preferían, por seguir siendo rentable, aceptar las fincas hipotecadas en pago de sus créditos. A través de la dación en pago se obtenía el inmueble con mayor rapidez, evitando además provisionar la deuda fallida.

Sin embargo, debido a las dificultades para la venta de los inmuebles y, sobre todo, a raíz de la *Circular 3/2010, de 29 de junio, del Banco de España*, que endureció las normas sobre provisionamiento, se hizo cada vez más difícil que las entidades aceptaran la dación en pago.³¹

Como consecuencia, el número de ejecuciones judiciales por el incumplimiento de pago aumentó, lo que dio lugar a una desigualdad entre deudores. En efecto, mientras que en algunos casos se aceptaba la dación en pago, en otros las entidades de crédito se negaban: en tales casos los deudores se quedaban sin vivienda pero teniendo que pagar la deuda pendiente, conforme a la regla de la responsabilidad patrimonial universal del artículo 1.911 del Código Civil.

Surge así el primer problema asociado con la dación en pago como solución a los lanzamientos: las entidades de crédito no están obligadas a aceptar la dación en pago, por lo que la misma no podrá exigirse por el deudor, sino que la admisión de la misma quedará sometida a la voluntad de la entidad acreedora.

Esta potestad de las entidades quedó además reafirmada tras la publicación de la primera normativa referida a la dación en pago desde el comienzo de la crisis: *el Real Decreto- Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de los deudores hipotecarios sin recursos* (en adelante, *RDL 6/2012*). El modelo diseñado giraba en torno a la elaboración de un Código de Buenas Prácticas al que voluntariamente podían adherirse las entidades de crédito y demás entidades que,

³¹ Desde el 30 de septiembre de 2010, fecha en la que entró en vigor la *Circular 3/2010, de 29 de junio, del Banco de España, a entidades de crédito, de modificación de la Circular 4/2004, de 22 de diciembre, sobre normas de información financiera pública y reservada, y modelos de estados financieros*, se estableció la obligación por parte de las entidades financieras de provisionar con el 30 por 100 los inmuebles adjudicados en pago de deudas que llevaran en balance más de dos años y con el 20 por 100 aquellos que llevaran más de un año.

de manera profesional, realizaran la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios. Este Código culminaba con la posibilidad de aplicar la dación en pago siempre y cuando el deudor cumpliera con los requisitos establecidos para considerarlo dentro del llamado *umbral de exclusión*.

Los requisitos para considerar que un deudor hipotecario se encuentra en el umbral de exclusión vienen previstos en el artículo 3 del Real Decreto-ley, y pueden resumirse del siguiente modo:

a. Que todos los miembros de la unidad familiar carezcan de rentas derivadas del trabajo o de actividades económicas. A estos efectos se entenderá por unidad familiar la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos con independencia de su edad que residan en la vivienda.

b. Que la cuota hipotecaria resulte superior al 60 por 100 de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar.

c. Que el conjunto de los miembros de la unidad familiar carezca de cualesquiera otros bienes o derechos patrimoniales suficientes con los que hacer frente a la deuda.

d. Que se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma.

e. Que se trate de un crédito o préstamo que carezca de otras garantías, reales o personales o, en el caso de existir estas últimas, que en todos los garantes concurren las circunstancias expresadas en las letras b) y c).

f. En el caso de que existan codeudores que no formen parte de la unidad familiar, deberán estar incluidos en las circunstancias a), b) y c) anteriores.

En principio, se pensó que el principal inconveniente para la aplicación de la dación en pago sería la no incorporación de las entidades de crédito al Código de Buenas Prácticas, sin embargo, fueron muchas las entidades que sí lo hicieron, ya que resultaba ciertamente difícil encontrar familias que encajaran con los requerimientos establecidos en el Real Decreto para la utilización de la dación en pago, por lo que las citadas entidades seguían realizando las daciones sólo cuando voluntariamente lo deseaban.

Ahora bien, si el deudor lograra cumplir con estos requisitos o consiguiera la aceptación de la dación en pago por parte de la entidad de crédito, deberá hacer frente a las consecuencias fiscales asociadas a la misma. La figura jurídica de la dación en pago conlleva una serie de cargas fiscales que en ocasiones se convierten en un gravamen prácticamente insoportable para el deudor, pues, aunque para este haya finalizado la relación con la entidad de crédito, se inicia posteriormente una relación con la Hacienda Pública que, para la mayoría de las familias se convierte en un obstáculo prácticamente insalvable.

En la actualidad son varios los impuestos que gravan la operación de la dación en pago, si bien, para aquellos casos en que sea de aplicación el *Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de los deudores hipotecarios* (o las normativas posteriores anteriormente citadas) existe un tratamiento fiscal especial.

En la mayoría de los casos, y siempre que no haya norma especial que disponga lo contrario, en este caso el *RDL 6/2012*, las consecuencias fiscales derivadas de la dación en pago afectarán tanto al deudor como al acreedor:

Para el deudor, las consecuencias fiscales que se presentan van a ser fundamentalmente dos, la sujeción al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) y la tributación en el Impuesto de Sociedades (IS) o en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), por la ganancia o pérdida puesta de manifiesto.

Por su parte, el acreedor tendrá que soportar la tributación en el Impuesto de Sociedades o en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (por la ganancia o pérdida), tributación por el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) o sobre el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) en función de la condición de empresario o particular del sujeto que realiza la operación y, por último, si el sujeto, por su condición de empresario o profesional tributa por el Impuesto sobre el Valor Añadido visto anteriormente, quedará sujeto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados sólo en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados.

La primera consecuencia fiscal a la que, si nos atenemos al aspecto temporal, tendrá que hacer frente el deudor en la dación en pago, será el IIVTNU. Este impuesto, de ámbito municipal, se regula en el artículo 104 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que establece que se trata de un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten los terrenos de naturaleza urbana y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de dichos terrenos por cualquier título. Como puede observarse, la dación en pago supone la realización del hecho imponible de este impuesto, ya que por transmisión hemos de entender no sólo la compraventa, sino también otras figuras como la herencia, donación, permuta... y como transmisión, también la dación en pago.

Este tributo debe satisfacerse aunque el precio del inmueble haya disminuido desde su adquisición. Su cuantía depende, básicamente, del valor catastral del suelo, del número de años transcurridos desde que se adquirió y de los porcentajes y tipos de gravamen aprobados por cada Corporación Local. La base imponible, tal y como expresa el artículo 107 de la citada norma, estará constituida por el incremento del valor de los terrenos, puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de veinte años ³².

³² Tal y como indica JORBA JORBA, A.: “Breve referencia a las consecuencias fiscales de la dación en pago”, *Quincena Fiscal*, N° 20, 2011, págs. 37-46: “el IIVTNU, a pesar de no tenerse en cuenta en

Será, por tanto, un valor objetivo para cuya determinación no se tendrá en cuenta que realmente el valor de la vivienda en el mercado ha disminuido considerablemente, lo que, en nuestra opinión, supone un grave problema para los deudores que no entren dentro del ámbito de aplicación del *RDL 6/2012* y tengan, por lo tanto, que hacer frente al mismo.

Ahora bien, aquellos deudores hipotecarios (que como se ha expuesto anteriormente son un número muy reducido) a los que les sea de aplicación el Real Decreto-Ley citado, no tendrán que hacer frente a este impuesto de plusvalía, ya que el mismo modifica la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en el contenido relativo al IIVTNU, añadiéndose un nuevo apartado 3 al artículo 106 de dicho texto legal que establece la sustitución del obligado al pago del impuesto, que pasa, en virtud de la nueva normativa, a ser la institución financiera. De esa manera, será la persona física o jurídica que se quede con el inmueble (generalmente una entidad financiera) la que pase a ser considerada sujeto pasivo del impuesto, sin posibilidad además de exigir del anterior propietario que satisfaga la obligación tributaria.

En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta el IS y el IRPF, ya que la dación en pago supone una alteración en el patrimonio, lo que será relevante para las personas jurídicas en relación con el primero de los impuestos citados y para las físicas con respecto al segundo. En este caso, y puesto que lo que aquí se analiza es la situación de los deudores como personas físicas, sólo se tendrá en cuenta el IRPF.

La Dirección General de Tributos (DGT) en su consulta de 10 de mayo de 2012 establece que para el cálculo de la ganancia o pérdida patrimonial derivada de la dación en pago se aplican las reglas previstas para la permuta de bienes o derechos, es decir, la ganancia o pérdida patrimonial se determina por diferencia entre el valor de adquisición del bien o derecho que se cede y el mayor de los dos

muchas operaciones, no es un impuesto baladí. Su cuantía puede ser importante. Y más importante por inesperado.”.

siguientes: el valor de mercado del bien o derecho entregado o el valor de mercado del bien o derecho que se recibe a cambio. Por lo tanto, la ganancia o pérdida patrimonial vendrá determinada por la diferencia entre el valor de adquisición de la vivienda y el mayor importe de la deuda cancelada o del valor de mercado de la vivienda en el momento de la dación en pago. Expone concretamente la DGT que

*en el caso concreto de que el importe del crédito cancelado sea superior al valor de mercado de la vivienda entregada, el valor de transmisión vendrá determinado por el importe de la deuda cancelada. De resultar una pérdida patrimonial, ésta estaría sujeta al IRPF pero no exenta, y al proceder de una transmisión, dicha pérdida debería integrarse en la base imponible del ahorro.*³³

Al igual que para el IIVTNU, el *RDL 6/2012* dispone en su artículo 10 que se añada una disposición adicional trigésima sexta a la *Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio*.

De esta forma, desde el 11 de marzo de 2012 se declara exenta del IRPF la ganancia patrimonial que se pueda generar en los deudores de contratos de préstamo o crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria vigentes a esa fecha y que se encuentren situados en el umbral de exclusión, con ocasión de la dación en pago de su vivienda habitual.

Resulta necesario que el deudor se encuentre dentro del umbral de exclusión y cumpla todos los requisitos establecidos en el *RDL 6/2012* para poder beneficiarse de la exención. Además, la dación en pago ha de haberse realizado dentro del ámbito de aplicación del Código de Buenas Prácticas, con todas las limitaciones que se establecen en el mismo. La restringida aplicabilidad de esta normativa ha supuesto que en la práctica la mayoría de las daciones en pago lleven aparejado el pago del IRPF.

³³ Informe de la DGT de 10 de mayo de 2012 [Número 1856-11], que sustituye al contenido en el Informe de 26 de septiembre de 2011 [Número 2011-34560].

Como puede observarse, si un deudor hipotecario logra la aceptación por el banco de la dación en pago, pero no cumple con los difíciles requisitos establecidos en el Real Decreto-Ley, tendrá que hacer frente a obligaciones tributarias que supondrán todavía un mayor esfuerzo económico para él y su familia.

Por ello, en nuestra opinión, la dación en pago no es la solución más favorable para los deudores hipotecarios, al menos en las condiciones actuales de aplicación, por lo que, para que realmente pudiera constituir una fórmula de salida para los citados deudores, debería llevar aparejada la normativa correspondiente en relación a las obligaciones fiscales, determinándose beneficios y deducciones en los impuestos analizados, además de incentivos fiscales que apoyen la función social de la vivienda, concretamente las medidas para el alquiler social y la utilidad de las viviendas vacías, tal y como se analizará en ulteriores epígrafes.

La pérdida de oportunidad en las últimas reformas normativas realizadas en torno a la figura de la dación en pago

Con posterioridad al *RDL 6/2012* y como consecuencia de la escasa efectividad que el mismo tuvo, en su configuración inicial, en la lucha contra la delicada situación de los deudores hipotecarios, fue aprobado el *Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios* (en adelante *RDL 27/2012*), cuyo objeto fundamental consistía en la suspensión por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encontraran en una situación de especial riesgo de exclusión.³⁴

La suspensión de los lanzamientos afecta a las personas que se encuentren dentro de una situación de especial vulnerabilidad:

a) Familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente. La legislación vigente establece que la familia numerosa es aquella que tiene tres o más hijos (o en algunos casos dos hijos si uno de ellos presenta minusvalía). Si bien

³⁴ Tal y como indica PÉREZ HERESA “el Gobierno ha optado por parchear la normativa, perdiendo una oportunidad para hacer una reforma profunda del procedimiento de ejecución hipotecaria que es urgente y necesaria”, en PÉREZ HERESA, J.: «Reflexiones en torno a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de julio de 2014», *El notario del siglo XXI*, N° 57, 2014, pág. 66.

es cierto que evidentemente la situación será más precaria cuanto mayor sea el número de hijos en la unidad familiar, a nuestro entender, no deberían excluirse de la suspensión de los lanzamientos aquellas familias que tengan uno o dos hijos, pues los menores serán igualmente vulnerables y se verán abocados a una situación de precariedad.

b) Unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo.

c) Unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años, sin que se explique por qué no se extiende la mayor protección a familias con menores dependientes con independencia de su edad.

d) Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral.

e) Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo.

f) Unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral.

g) Unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género, conforme a lo establecido en la legislación vigente, en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituyan su domicilio habitual.

Para que sea de aplicación lo previsto en el apartado 1 deberán concurrir, además de los supuestos de especial vulnerabilidad previstos en el apartado anterior, las circunstancias económicas siguientes:

a) Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples.

b) Que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda.

c) Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar.

d) Que se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma.

Asimismo, se encomienda al Gobierno la promoción, junto con el sector financiero, de la constitución de un Fondo Social de Viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario.

Entre las carencias de esta medida puede destacarse la exclusión de colectivos que, según nuestra opinión, se encuentran también en situación de vulnerabilidad como son los jubilados. Además, entendemos que, en caso de producirse la paralización del lanzamiento, debería paralizarse también el aumento de los intereses de demora, cuestión que no queda regulada por esta normativa, por lo que la misma no nos parece una solución acertada, suponiendo, una vez más, una ventaja para las entidades financieras, que una vez cumplido el plazo de paralización, podrán volver a exigir el pago de la deuda con intereses.

Según la disposición transitoria única, dicha norma será de aplicación a los procedimientos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria que se hubieran iniciado a su entrada en vigor (el 16 de noviembre de 2012) y en los que no se hubiera ejecutado lanzamiento. No existe por lo tanto posibilidad de aplicarlo retroactivamente a procedimientos iniciados con anterioridad a esta normativa, aunque no se haya producido lanzamiento.

Más recientemente ha entrado en vigor la *Ley 1/2013*. La redacción de esta ley se corresponde con la aceptación a trámite de la Iniciativa Legislativa Popular por la dación en pago, el alquiler social y contra los desalojos. A su vez, esta nueva normativa persigue incorporar los aportes de la *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013* que establece que la *Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores* resulta ser contraria la normativa hipotecaria española³⁵.

Esta Ley recoge algunas novedades con respecto a las normas anteriores, sin embargo, su efectividad es, a nuestro juicio, cuanto menos cuestionable.

En primer lugar se establece la moratoria de los desalojos vinculada a criterios de extrema exclusión social y económica. Así, su artículo 1.2 establece los supuestos de especial vulnerabilidad exigidos para poder aplicar la suspensión del lanzamiento y que, como puede apreciarse, siguen la misma línea que la de la normativa anterior:

Los supuestos de especial vulnerabilidad a los que se refiere el apartado anterior son:

- a) Familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente.
- b) Unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo.

³⁵ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Primera, Sentencia de 14 Mar. 2013, (C-415/2011).

c) Unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años.

d) Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral.

e) Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo.

f) Unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral.

g) Unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género, conforme a lo establecido en la legislación vigente, en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituya su domicilio habitual.

Recoge, pues, con ligeras modificaciones, las condiciones familiares exigidas para acogerse al Código de Buenas Prácticas establecido ya por el *RDL 6/2012*, por lo que hacemos extensible a esta nueva normativa lo argumentado al respecto en las páginas precedentes.

Por otra parte, se requieren asimismo una serie de condiciones económicas que pueden resumirse en las siguientes: que se trate de una hipoteca concedida para la adquisición de una vivienda habitual; que los ingresos familiares no alcancen los 19.000 euros al año; haber sufrido una alteración grave de sus circunstancias económicas en los últimos cuatro años; y que la cuota hipotecaria supere el cincuenta por cien de los ingresos de la unidad familiar.

Además de otra serie de modificaciones, la Ley vuelve a establecer un incremento en el valor de adjudicación de la vivienda habitual del deudor por la entidad de crédito en las ejecuciones hipotecarias. Así, el artículo 671 de la LEC vigente en la actualidad, queda redactado de la siguiente forma:

Artículo 671. Subasta sin ningún postor:

Si en el acto de la subasta no hubiere ningún postor, podrá el acreedor, en el plazo de veinte días, pedir la adjudicación del bien. Si no se tratase de la vivienda habitual del deudor, el acreedor podrá pedir la adjudicación por el 50 por cien del valor por el que el bien hubiera salido a subasta o por la cantidad que se le deba por todos los conceptos. Si se tratase de la vivienda habitual del deudor, la adjudicación se hará por importe igual al 70 por cien del valor por el que el bien hubiese salido a subasta o si la cantidad que se le deba por todos los conceptos es inferior a ese porcentaje, por el 60 por cien. Se aplicará en todo caso la regla de imputación de pagos contenida en el artículo 654.3.

Cuando el acreedor, en el plazo de veinte días, no hiciere uso de esa facultad, el Secretario judicial procederá al alzamiento del embargo, a instancia del ejecutado.

Puede observarse cómo el propio legislador trata de ir “poniendo parches” modificando una y otra vez los porcentajes del valor de adjudicación en el procedimiento de ejecución hipotecaria, en lugar de establecer una norma que efectivamente suponga el restablecimiento del equilibrio entre acreedor y deudor y no otorgue una ventaja o enriquecimiento injusto a las entidades de crédito, pues las mismas han realizado, sin duda, un uso abusivo del principio de responsabilidad patrimonial universal, imponiendo al deudor una garantía patrimonial desproporcionada.

Pero, además, la norma no recoge la dación en pago como medida general y retroactiva, tal y como se solicitaba en la Iniciativa Legislativa Popular presentada al Congreso por parte de distintas plataformas y sindicatos.³⁶

En cualquier caso, si bien esta norma surge como posible solución al problema de los deudores hipotecarios sin recursos, son muchas las voces en contra de la misma por entenderla insuficiente. Es cierto que no se recoge la dación en pago de forma retroactiva, pero cabe preguntarse si esta sería la medida más adecuada para todas aquellas familias que se encuentran en riesgo de exclusión social. El principal problema que se suscita con las ejecuciones hipotecarias no quedaría de esta forma resuelto, pues en cualquier caso se produce una pérdida del inmueble por parte del deudor, lo que en muchas ocasiones supone la pérdida del único bien que quedaba en su haber. Por ello serían necesarias otro tipo de medidas que supusieran una mayor protección para las familias sobreendeudadas.

En definitiva, cabe concluir que el ámbito subjetivo de aplicación de la propuesta de ley es demasiado restrictivo, pues se establecen, además de los requisitos de vulnerabilidad, los relativos a las circunstancias económicas del deudor, lo que en muchas ocasiones será difícil de cumplir y supondrá finalmente la ejecución hipotecaria. En consecuencia, el modelo ha de modificarse en pro de los deudores, comenzando por un control de las cláusulas abusivas de los contratos y aplicando el principio de equilibrio contractual entre acreedor y deudor hipotecario.

La reforma más reciente ha sido el *Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social*, que ha modificado en su artículo 2 algunos aspectos de las citadas normativas, sin embargo, los requisitos para el acceso a la dación en pago siguen siendo, a nuestro juicio, demasiado restrictivos. De hecho, esta ley de segunda oportunidad, que ya existía en los países de nuestro entorno, como por ejemplo en Francia o Alemania, podría y debería haber sido la que por fin

³⁶ Proyecto de Ley de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (procedente del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre). [BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 31-1, de 07/12/2012].

estableciera las medidas socio-económicas que realmente necesitan las miles de personas endeudadas (muchas ellas de buena fe) hoy día en nuestro país. Sin embargo, no ha sido así, en primer lugar por las reformas introducidas en relación a los requisitos exigidos a los deudores para poder acogerse a la dación en pago, que pese a haber sido modificados por cuarta vez, siguen otorgando la posibilidad de la dación en pago a muy pocas familias.

Así, el artículo 2 modifica lo establecido en el *Real Decreto- ley 6/2012*, quedando el artículo 3.1., que especifica las condiciones que han de cumplir los deudores, redactado de la siguiente forma:

Se considerarán situados en el umbral de exclusión aquellos deudores de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca sobre su vivienda habitual, cuando concurren en ellos todas las circunstancias siguientes:

a) Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples anual de catorce pagas. A estos efectos se entenderá por unidad familiar la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar. El límite previsto será de cuatro veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples anual de catorce pagas en caso de que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral, o de cinco veces dicho indicador, en el caso de que un deudor hipotecario sea persona con parálisis cerebral, con enfermedad mental, o con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento, o persona con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por ciento, así como en los casos de enfermedad grave que incapacite acreditadamente, a la persona o a su cuidador, para realizar una actividad laboral.

b) Que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda, o hayan sobrevenido en dicho período circunstancias familiares de especial vulnerabilidad. A estos efectos se entenderá que se ha producido una alteración significativa de las circunstancias económicas cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,5; salvo que la entidad acredite que la carga hipotecaria en el momento de la concesión del préstamo era igual o superior a la carga hipotecaria en el momento de la solicitud de la aplicación del Código de Buenas Prácticas. Asimismo, se entiende que se encuentran en una circunstancia familiar de especial vulnerabilidad: 1.º La familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente. 2.º La unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo. 3.º La unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años. 4.º La unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite de forma permanente, de forma acreditada, para realizar una actividad laboral. 5.º El deudor mayor de 60 años, aunque no reúna los requisitos para ser considerado unidad familiar según lo previsto en la letra a) de este número. c) Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar. Dicho porcentaje será del 40 por cien cuando alguno de dichos miembros sea una persona en la que concurren las circunstancias previstas en el segundo párrafo del apartado a).

Por otra parte, el Real Decreto-ley amplía por un plazo adicional de dos años (hasta 2017) la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables contenido en la *Ley 1/2013*. Esta ampliación merece una valoración positiva, ya que realmente otorga la posibilidad de un nuevo intento de saneamiento de su sobreendeudamiento a las familias, si bien debería venir acompañada de otra serie de medidas que aseguraran este aspecto.

Otro aspecto destacable de la reforma es la aplicación de los procedimientos establecidos en la Ley Concursal (que resulta también modificada) a las personas naturales, flexibilizando los acuerdos extrajudiciales de pagos y previendo una, a

nuestro juicio, suerte de segunda oportunidad, ya que puede llegarse incluso a una exoneración de la deuda.

Sin embargo, y pese a que resulta ser un paso adelante, esta norma ha perdido la oportunidad de establecer un verdadero *fresh start* o, al menos, suavizar las condiciones necesarias para que el deudor persona física pueda acogerse a la dación en pago, manteniendo todavía un enfoque *pro creditoris* por lo que, en nuestra opinión, al igual que las que la precedieron, esta normativa sigue resultando insuficiente de cara a la protección de los deudores hipotecarios sin recursos.

La regulación de los procedimientos de insolvencia del deudor el Derecho Comparado: medidas alternativas a la normativa española

Resulta necesario en este punto realizar una remisión a las medidas de “segunda oportunidad” existentes en los países de nuestro entorno, para poder dilucidar si, en vista de las mismas, la reciente Ley de segunda oportunidad podría haber establecido instrumentos más idóneos en pro de los deudores, como ya se venía haciendo en nuestros países vecinos, y cuáles son los cambios que, en ese caso, debería determinar nuestra Ley de segunda oportunidad para establecer un verdadero *fresh start*, presente en la mayoría de los países desarrollados, que si bien no establecen la dación en pago como solución, sí disponen de una instrumentación verdaderamente tendente a una segunda oportunidad para el deudor de buena fe, abordando el endeudamiento global de las familias, y no solo el hipotecario.³⁷

Tal y como ha indicado el propio Defensor del Pueblo:

³⁷ La Comisión Europea se refirió al *fresh start* ya en 2003 en su Proyecto del «Procedimiento Best» sobre reestructuración, quiebra y nuevo comienzo, en el que realizó recomendaciones a los estados miembros, afirmando que “La rápida liberación de responsabilidad por deudas pendientes es decisiva para promover los nuevos comienzos y la actividad empresarial. Dado que, hasta cierto punto, implica un tratamiento de gracia, tal exoneración debe estar sujeta a ciertas condiciones (por ejemplo, el consentimiento de los acreedores; el pago de la parte de las deudas, cuando sea posible; el examen de la conducta del deudor o la cooperación con el administrador judicial y la plena información sobre los activos y el pasivo)”. Se observa así la preocupación por recomendar a las legislaciones nacionales un cambio en este sentido. Disponible en: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/sme2chance/doc/summary_failure_final_es.pdf.

conviene valorar la experiencia desarrollada en nuestro entorno próximo, especialmente en lo concerniente a los diferentes sistemas adoptados para luchar contra el excesivo endeudamiento de los ciudadanos, frente a la tradicionalmente escasa o nula atención prestada al sobreendeudamiento personal en España y en el propio seno de la Unión Europea (2013, pág. 19).

Es cierto, las instituciones europeas no han establecido una normativa común sobre la insolvencia de la persona física y la dación en pago, por lo que la regulación existente en la actualidad se ha dispuesto en los ordenamientos jurídicos internos de los diferentes estados miembros, siendo en algunos de ellos más proteccionista que en otros, y basándose en dos estructuras diferenciadas: una exoneración directa (modelo anglosajón) o tras un periodo de buena conducta tras el cumplimiento de un plan de pagos (modelo de rehabilitación alemán).

ALEMANIA

Uno de los modelos pioneros y más seguidos por el resto de países ha sido el establecido en Alemania, cuya regulación se encuentra en la *Insolvenzordnung* (InsO), del año 1994.³⁸ La misma dispone de dos mecanismos correlativos como solución a la problemática del endeudamiento de la persona física: el primero es el *Verbraucherinsolvenzverfahren* (Insolvencia de los consumidores), que es un procedimiento específico para los casos de insolvencia de las personas físicas, centrándose en las situaciones de insolvencia o endeudamiento excesivo de las economías domésticas.³⁹

El primer aspecto positivo que, a nuestro entender, tiene este modelo es que la primera premisa es el intento de evitar que tenga que llevarse a cabo el procedimiento, ya que, antes de abrir el concurso, la ley obliga al deudor a intentar llegar a un acuerdo extrajudicial con sus acreedores y si éste fracasa, volver a intentarlo desde el ámbito judicial. La descripción del plan propuesto y, en su caso,

³⁸ BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ UND FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ: *Insolvenzordnung*. Disponible en: <http://www.gesetze-im-internet.de/insolvenzordnung/BJNR286600994.html#BJNR286600994BJNG000100000>

³⁹ BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT SCHULDNERBERATUNG: *Was mache ich mit meine Schulden?* Disponible en: http://www.meine-schulden.de/ratgeber/insolvenzverfahren#elem_003.

del fracaso del mismo, deben certificarse por la persona adecuada (abogado o asesor fiscal, entre otros) para poder solicitar la apertura del concurso. Además, la solicitud del concurso deberá realizarse en los seis meses posteriores al fracaso del acuerdo extrajudicial (§ 305 I, 1 InsO).

Como hemos señalado, en España contamos con el instrumento de la mediación y las Oficinas de Intermediación, por lo que sería interesante que se establecieran en la normativa relativa a la dación en pago incentivos para los acuerdos previos entre acreedor y deudor, a semejanza de la norma alemana.

Otro aspecto destacable es que, a diferencia de otras normativas, la alemana no tiene en cuenta las razones o motivos que han causado ese sobreendeudamiento, sino que sea cual sea la causa, si la persona física cumple con los requisitos establecidos en la ley (mucho menos restrictivos que los que hemos visto que se exigen en la norma española), podrá acogerse a este procedimiento. Lo que se busca fundamentalmente es un saneamiento de las deudas de la persona física para permitir su reinserción en la vida económica.⁴⁰

Es más, el procedimiento de insolvencia también permite a las personas físicas empezar su actividad económica desde cero, lo cual se consigue renunciando al cobro de las deudas no pagadas tras la conclusión del procedimiento de insolvencia, que es la denominada condonación de la deuda restante (*Restschuldbefreiung*) y a la cual se procede una vez realizados los trámites anteriormente vistos. Para ello la norma alemana exige un periodo de buena conducta por parte del deudor (*Wohlverhaltensperiode*), que durante seis años deberá cumplir ciertas obligaciones con control de un agente fiduciario.⁴¹ Así durante un período de tiempo prolongado se irán satisfaciendo a los acreedores, quedando el deudor con el porcentaje de sus ingresos que le aseguren una vida digna a él y a su entorno familiar dependiente. La liberación de la deuda una vez

⁴⁰ El propio § 1 “*Ziele des Insolvenzverfahrens*” establece que “Dem redlichen Schuldner wird Gelegenheit gegeben, sich von seinen restlichen Verbindlichkeiten zu befreien” (Al deudor honesto se le da la oportunidad de liberarse del resto de sus pasivos).

⁴¹ Los plazos y obligaciones establecidas para el deudor se han flexibilizado a través de las modificaciones introducidas por la Drucksache 17/13535 “Entwurf eines Gesetzes zur Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens und zur Stärkung der Gläubigerrechte”, de 15 de mayo de 2013, entrando las mismas en vigor a partir del 1 de julio de 2014.

pasado este plazo será otorgada a través de auto judicial, siempre que se hayan cumplido las exigencias vistas.

Como puede observarse, la norma alemana establece diferentes mecanismos de protección del deudor, comenzando por el intento del acuerdo entre las partes y culminando con la posible liberación de la deuda, por lo que, podemos afirmar que pese a tratarse de un ordenamiento jurídico riguroso, resulta ser mucho menos restrictivo que el español.

AUSTRIA

En Austria el concurso de las personas físicas se rige por normas especiales. En este caso existe de forma general la posibilidad de quita de la deuda pendiente cuya razón de ser es el objetivo social de posibilitar un nuevo comienzo a una persona que se encuentra en una situación económica desesperada. El concurso de las personas físicas que no son comerciantes se denomina procedimiento de regularización de deudas (*Schuldenregulierungsverfahren*) (art. 25 *Konkursordnung* (KO)).

El modelo austriaco se configura de forma muy similar al establecido en Alemania. Se comienza por una fase privada (*Privatkonkurs*) y, en caso de no poder llegarse a un acuerdo se procede a la intervención judicial.

En el intento de acuerdo extrajudicial el deudor ha de ofrecer a los acreedores un plan de pagos, es decir, de llegar a una conciliación. Si esta solución de presenta por imposible, se pasará a la siguiente fase, en la que intervendrá el juez, y que consta de distintos mecanismos progresivos para lograr la protección del deudor:

a) *Zwangsausgleich*: Suspensión forzosa de pagos. Se realiza a instancia del deudor y exige el acuerdo de la mayoría de los acreedores que representen al menos la mitad del pasivo y la conformidad del tribunal. La suspensión de pagos

lleva implícito el compromiso del consumidor de abonar en un período no superior a cinco años el 30 por cien de sus deudas.

b) *Vermögensverwertung und Zahlungsplang*: Plan de pago con ejecución patrimonial. Si pese a haberse procedido a la ejecución forzosa de pagos se mantiene la imposibilidad de hacer frente a las deudas, se ejecuta el patrimonio del deudor, y con la conformidad del juez se establecen unos límites y un plan de pago sobre los futuros ingresos, siempre que se acepte por los acreedores mayoritarios.

c) *Abschöpfungsverfahren*: Procedimiento de liquidación. Si no se lograrse una solución con los anteriores procedimientos, el deudor puede solicitar judicialmente la incoación del procedimiento de liquidación, en el que queda obligado durante un período de siete años a procurarse una actividad económica que le permita, obviando un mínimo de subsistencia, entregar a un fiduciario judicial sus ingresos. Si el deudor es capaz de sanear la mitad de su pasivo en el plazo de tres años o el 10 por cien en el plazo de siete podrá obtener la liberación del resto de la deuda.

Como puede observarse, en las diferentes medidas adoptadas se establecen planes de pago progresivos, determinando además que el deudor deberá mantener siempre un estado económico que permita su sustento y el de su familia, y culminando las normas con la liberación de la deuda en caso de no poderse hacer frente a la misma.

FRANCIA

El artículo L.330-1 del *Code de la Consommation* (Código de Consumo francés), entiende por sobreendeudamiento la situación de las personas físicas caracterizada por la imposibilidad manifiesta del deudor de buena fe de hacer frente al conjunto de sus deudas no profesionales exigibles y vencidas así como a los compromisos de garantizar o satisfacer solidariamente la deuda de un

empresario individual o de una sociedad desde que no ha sido, en derecho o de hecho, dirigente de esta.⁴²

Al igual que ocurre en la regulación alemana y austriaca, se determinan procedimientos que son de aplicación exclusiva a las personas físicas, orientándose la norma al deudor *particulier* o familiar, excluyéndose en consecuencia los comerciantes individuales y personas jurídicas, cuya protección se halla dispuesta en los procedimientos concursales. De la misma forma también obvia las causas que han llevado al deudor a esa situación, exigiéndole buena fe, y refiriéndose simplemente a “una situación irremediabilmente comprometida”.

Aunque, como ahora se verá, existen diferencias con el modelo alemán, la instrumentación francesa del procedimiento de insolvencia de los particulares se conforma en torno a dos fases diferenciadas:

En primer lugar aparece la fase de conciliación (*Règlement Amiable*), en la que una “Comisión de exceso de endeudamiento de los particulares” incoará el procedimiento a instancias del deudor, disponiendo de un plazo de seis meses a partir de la entrega del expediente para proceder a su instrucción y decidir sobre su prosecución. La Comisión establecerá un estado del endeudamiento del deudor. Este vendrá obligado a declarar ante aquélla los elementos del activo y el pasivo de su patrimonio. Una vez informados por la Comisión de la situación del pasivo declarada por el deudor, si los acreedores estuviesen en desacuerdo con dicho informe, dispondrán de un plazo de treinta días para aportar los elementos justificativos del principal, los intereses y componentes accesorios de sus créditos.

La función principal que va a tener la Comisión es conciliar a las partes con vistas a la elaboración de un convenio de saneamiento aceptado por el deudor y sus principales acreedores. En el plan se podrán incluir medidas de aplazamiento o reestructuración del pago de las deudas, de condonación de las mismas, de reducción del tipo de interés o de supresión del mismo, de consolidación o de

⁴² LEGIFRANCE: *Code de la consommation: Version consolidée au 19 mars 2015*. Disponible en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069565>

creación o sustitución de la garantía. En el plan se estipulará su modo de ejecución, teniendo en cuenta que su duración total no podrá exceder de diez años, incluidos los supuestos en que fuera objeto de revisión o de renovación.

Ahora bien, si el intento de conciliación no prosperara, la Comisión podrá, a requerimiento del deudor y después de haber escuchado el parecer de las partes, recomendar la adopción de la totalidad o una parte de las medidas siguientes:

1º Reestructurar el pago de deudas de cualquier naturaleza, incluso, en su caso, mediante el aplazamiento del pago de parte de ellas, sin que el período de aplazamiento o de reestructuración pueda exceder de diez años o, en su caso, de la mitad del plazo de amortización que reste por transcurrir de los préstamos pendientes; en caso de caducidad del plazo, el período de aplazamiento o de reestructuración podrá ser de la mitad del plazo pendiente de transcurrir con anterioridad a la caducidad.

2º Imputación de los pagos, inicialmente al capital.

3º Estipulación de que las sumas correspondientes a los vencimientos o plazos reestructurados devenguen interés a un tipo reducido, que podrá ser inferior al tipo de interés legal, previa propuesta especial motivada, siempre que la situación del deudor así lo exija. Con independencia de la duración del plan de saneamiento, el tipo de interés no podrá ser superior al tipo legal.

4º En caso de venta forzosa de la vivienda principal del deudor, que esté gravada con una carga registrada en favor de una entidad de crédito que hubiera facilitado la suma necesaria para la adquisición de aquélla, la reducción, en virtud de una propuesta especial motivada, del montante de la porción de los préstamos pendientes de amortizar a las entidades de crédito después de la venta, una vez imputado el precio de venta al capital que reste por devolver, en unas proporciones tales que el pago de aquél, unido a una reestructuración calculada como se ha indicado arriba, sea compatible con los recursos y cargas del deudor.

Es decir, al igual que en la norma alemana, se hace hincapié en la necesidad de que las soluciones adoptadas sean congruentes con las necesidades del deudor y de su familia, en concreto en lo concerniente a la vivienda habitual del deudor, aspecto que no se trata de la misma forma en la legislación española, y que, en nuestra opinión, debería ser uno de los pilares más importantes de toda normativa relativa a la insolvencia del deudor particular.

Siguiendo con el análisis de la regulación francesa, si el trámite conciliador no pudiera prosperar por la situación económica del deudor, se pasará a la siguiente fase del procedimiento, en la que ya intervendrán las instancias judiciales, articulando las medidas oportunas para el saneamiento de la situación del deudor. Para ello el juez designará un liquidador, que dispondrá de un plazo de doce meses para vender los bienes del deudor de un modo amistoso, y en su defecto, organizar una venta forzosa en las condiciones relativas a los procedimientos civiles de ejecución.

En caso de ejecución de la hipoteca, el plan de pagos puede incluir que la deuda remanente después de la ejecución, pueda verse afectada por las quitas y esperas del plan de pagos, así como en algunos casos suprimida, también se puede adoptar una moratoria de la ejecución, que la suspenda por tres años, reducir intereses e incluso una disminución del importe del préstamo que ha servido para adquirir la vivienda habitual.

Ahora bien, la ley francesa establece que, cuando la masa activa sea suficiente para desinteresar a los acreedores, el juez ordenará la clausura del procedimiento. Pero si la masa activa realizada es insuficiente para desinteresar a los acreedores, o cuando el deudor sólo posea el mobiliario necesario para la vida cotidiana y bienes no profesionales indispensables para el ejercicio de su actividad profesional, el juez dictará la clausura del procedimiento por activo insuficiente. La clausura entraña la desaparición de todas las deudas no profesionales del deudor. Es decir, se procede a una cancelación de la deuda de forma aún menos restrictiva que la establecida en la normativa alemana, ya que en este caso no se determina un plazo de “rehabilitación” para ello.

El *fresh start* en Reino Unido se regula a través de la *Insolvency Act 1986*, que establece el *Bankruptcy* (Concurso de acreedores), mediante la realización y distribución de los activos de una persona y generalmente el cese de toda actividad. En el caso de los particulares corresponde a un órgano jurisdiccional declarar la *bankruptcy* a instancias de un acreedor o del propio deudor.

En una primera fase, las personas físicas pueden establecer convenios formales con sus acreedores, con el objeto de aceptar una cantidad inferior a la deuda total. Estos acuerdos son vinculantes jurídicamente para todos los acreedores a los que se les haya comunicado. Incluso pueden establecer convenios informales con sus acreedores para aceptar una cantidad inferior a la totalidad de la deuda, si bien los mismos no son jurídicamente vinculantes.

Posteriormente comenzará la fase judicial, en la que el juez determinará la *bankruptcy*. La declaración de concurso judicial se envía al Registrador territorial (*Chief Land Registrar*) y ha de publicarse en un periódico apropiado y en la *London Gazette*.

Además, puede designarse a un *insolvency practitioner* (profesional en insolvencias), en lugar de un *Official Receiver* (funcionario público adscrito a un órgano jurisdiccional). En ese caso debe archivar en el órgano jurisdiccional una copia del certificado de su designación como tal. Una vez designado, el *insolvency practitioner* tiene que hacerlo público de varias maneras, dependiente del método de designación, entre ellas publicando un anuncio en el periódico más apropiado y notificándolo a todos los acreedores conocidos.⁴³

Tras la apertura del procedimiento la propiedad de los activos del concursado se transfiere automáticamente al *trustee*, y los concursados tienen un deber legal de cooperación y de proporcionar información.

⁴³ Artículos 273 y siguientes de la *Insolvency Act 1986*.

Si el juez comprueba que al deudor le es imposible afrontar sus compromisos de pago puede condonar la deuda, incluso sin el consentimiento del deudor. En este caso, y a diferencia del modelo de “rehabilitación” establecido por ejemplo en Alemania, no se establece un periodo necesario antes de la condonación de la deuda, en un intento de no estigmatizar al deudor.

DINAMARCA

Las personas físicas que no ejerzan actividad empresarial pueden acogerse al *Gældssanering*, que es un procedimiento de saneamiento de deudas para aquellas personas, que como establece la normativa danesa, se hallen en una situación desesperada en relación al volumen de sus deudas y perspectivas futuras. Para ello se tiene en cuenta tanto la edad como la situación personal del deudor.⁴⁴

En este caso, el deudor presenta un plan de pagos que ha de ser aprobado por la instancia judicial, teniendo en cuenta las siguientes circunstancias: la motivación del deudor (no se admitirá, por ejemplo, la solicitud del deudor si es manifiesto que continuará endeudándose o no tiene el propósito de buscar trabajo), la antigüedad de la deuda, el origen de la deuda y las circunstancias en la que ha sido contraída, así como el comportamiento del deudor durante el procedimiento. Si en el deudor o en su solicitud no concurren los requisitos dispuestos en la Ley o el tribunal no considera razonable el plan propuesto, la demanda será inadmitida.

Este procedimiento nos parece destacable sobre todo por los efectos que conlleva la aceptación por parte del juez, ya que la primera consecuencia es la suspensión de toda ejecución sobre los bienes del deudor, siendo el mismo el que seguirá administrando su patrimonio.

⁴⁴ En la página web del Ministerio de Justicia danés puede el deudor encontrar toda la información relativa al procedimiento de reestructuración, así como la documentación y solicitudes que debe enviar, denominándose los mismos “formularios de alivio de la deuda”. Disponible en: <http://www.domstol.dk/selvbetjening/blanketter/gaeldssanering/Pages/default.aspx>

La aprobación del plan implica la novación de toda la deuda del solicitante, por lo que si el deudor lo cumple, desaparecerá toda responsabilidad adicional por las deudas aún insatisfechas. Ahora bien, hay que tener en cuenta que si el deudor dispone de ingresos por trabajo, el plan le impondrá la obligación de pagar parcialmente sus deudas durante un cierto tiempo, generalmente cinco años.

Resulta reseñable también la especial protección que esta regulación dispone respecto de los colectivos más vulnerables, como las personas jubiladas o en situación de desempleo, que podrán obtener la condonación total de la deuda si cumplen con ciertos requisitos.

ITALIA

La *LEGGE 27 gennaio 2012, n. 3. Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonche di composizione delle crisi da sovraindebitamento*, establece la posibilidad de que el particular denuncie ante el “juez de paz” su situación de insolvencia, lo que activa la participación de un órgano mediador: El *Organismo di composizione della crisi*.⁴⁵ Con anterioridad a esta normativa, existía una desigualdad entre los profesionales y las personas físicas sin actividad económica, que no podían acogerse a este tipo de procedimientos, llegando esta discriminación a ser cuestionada desde el punto de vista constitucional.

De forma análoga a otras legislaciones anteriormente reseñadas, el primer paso que dispone la ley italiana es la intervención de un mediador, ya que siempre se intenta llegar a un acuerdo, con el objeto de evitar las fases ejecutivas de los procedimientos.

Posteriormente, se permite la *esdebitazione* (exoneración de deudas) para las personas físicas, estableciendo que no habrá lugar a la misma cuando “el

⁴⁵ *LEGGE 27 gennaio 2012, n. 3. Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonche di composizione delle crisi da sovraindebitamento*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Disponible en: <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2012-01-30&task=dettaglio&numgu=24&redaz=012G0011&tmstp=1327998015987>.

sobreendeudamiento del deudor sea imputable a un recurso culposo al crédito y desproporcionado respecto de su capacidad patrimonial”.

Será el juez quien tenga que valorar en qué circunstancias se ha producido el sobreendeudamiento, no estableciéndose en este caso un periodo de tiempo de “rehabilitación” desde que se obtuvo tal exoneración.

Por último, y antes de dar cuenta de las propuestas que consideramos idóneas, es necesario reseñar que además de los países analizados, otros como Portugal⁴⁶, Bélgica⁴⁷ o Finlandia, han regulado los procedimientos de protección del deudor y su familia a través de medidas que dan la oportunidad de un nuevo comienzo. Fuera del ámbito europeo, no podemos dejar de señalar el proceso establecido en Estados Unidos, que se basa en la cuantía de la deuda, y que queda regulado en el *United States Bankruptcy Code* y que ofrece un *fresh start* al deudor honesto que está inmerso en un sobreendeudamiento excesivo.⁴⁸

Tras el análisis exhaustivo de la regulación de los procedimientos de insolvencia en nuestros países vecinos, pasamos ahora a analizar la directiva europea sobre hipotecas, lo que nos permitirá concluir nuestro análisis sobre las opciones existentes frente a la deuda hipotecaria.

Análisis de la directiva europea sobre hipotecas

Dentro de las actuaciones en pro de los deudores hipotecarios adquiere especial relevancia la necesidad de un aumento de la protección de los mismos en la fase de constitución de la hipoteca. Tal es la importancia de otorgar una sólida defensa a las personas físicas que la Unión Europea, a consecuencia de la crisis económica y la pérdida de confianza en el sector, ha elaborado recientemente una

⁴⁶ *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas*, cuya última reforma data del año 2012 y en el que se prevén procedimientos de condonación de deuda para la persona física.

⁴⁷ Bélgica sigue la estela del procedimiento francés, comenzando por el intento de conciliación y, en caso de no ser posible, estableciéndose un plan de saneamiento por el juez competente.

⁴⁸ *United States Code. Title 11—Bankruptcy; and Appendix*. Disponible en: <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title11&edition=prelim>.

Directiva en torno a las mismas, con especial atención al ámbito de los contratos de crédito para bienes inmuebles.

Antes de pasar al análisis de esta normativa y a las consideraciones que, en virtud de la misma creemos oportuno realizar, debe dejarse claro un extremo: pese a que la normativa europea denomina a las personas a las que se les concede el crédito garantizado con hipoteca “consumidores”, creemos que esa denominación es errónea, ya que la misma supone la mercantilización de la vivienda, ya que un consumidor “consume bienes”, y la vivienda, como se ha indicado a lo largo de todo este trabajo no ha de ser un bien de consumo, de compra y venta, sino que es un derecho de todas las personas, ya que constituye el lugar en el que se desarrolla la vida. Por ello, y pese a que la normativa europea añade un plus de protección a las personas que suscriben un contrato de crédito, creemos que las mismas son personas físicas o naturales, y no consumidores.

Una vez realizada esta puntualización, debe destacarse que el 28 de febrero de 2014 se publicó la *Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n° 1093/2010* (en adelante Directiva 2014/17/UE).⁴⁹

La Comisión ha determinado una serie de problemas que sufren los mercados hipotecarios de la Unión en relación con la irresponsabilidad en la concesión y contratación de préstamos, así como con el margen potencial de comportamiento irresponsable entre los participantes en el mercado, incluidos los intermediarios de crédito y las entidades no crediticias. Esos problemas se deben a deficiencias del mercado y de la normativa, pero también a otros factores, como la coyuntura económica general y los escasos conocimientos financieros.

⁴⁹ PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO: *Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n° 1093/2010*. [DOUE 60/2014].

Así la Directiva afirma que esta normativa se elabora para facilitar la emergencia de un mercado interior con un funcionamiento satisfactorio y un elevado grado de protección de los consumidores en lo que respecta a los contratos de crédito para bienes inmuebles, y para garantizar que los consumidores que busquen celebrar tales contratos puedan hacerlo con la confianza de que las entidades con las que entablen relación se comportan de manera profesional y responsable.

Hace referencia de esta forma la Directiva ya en su Exposición de Motivos a dos problemas que, a nuestro juicio, han sido fundamentales para llegar a la situación actual de ejecuciones hipotecarias y lanzamientos: la irresponsabilidad de los implicados y la falta de información completa por parte de las entidades financieras.

La educación financiera de los ciudadanos como necesidad acuciante en nuestro sistema financiero

Como se ha indicado anteriormente, el germen de la problemática actual se encuentra en el comportamiento irresponsable que han tenido los participantes en el sistema financiero. Es evidente que tal irresponsabilidad adquiere mayor relevancia cuando se trata de personas jurídicas, es decir, en el caso de las entidades de crédito, pues la misma, tal y como expresa la propia Directiva anteriormente citada “puede socavar los cimientos del sistema financiero, lo que debilita la confianza de todos los interesados, en particular los consumidores, y puede tener graves consecuencias sociales y económicas”.

Sin embargo, en este punto, y si bien a lo largo de todo el análisis realizado se ha mantenido la necesidad de otorgar una mayor protección a los deudores hipotecarios, que son los verdaderos damnificados, es necesario afirmar que las personas físicas también se han visto impregnadas, en cierto sentido, por tal irresponsabilidad. Lo que ocurre es que la misma no se ha producido (al menos en la mayoría de las ocasiones) de forma dolosa, sino que proviene de un evidente desconocimiento del mercado financiero e hipotecario, no solo por parte de los

ciudadanos, sino también, y esta es la cuestión más preocupante, por parte de las propias entidades financieras, que son las que tenían el deber de otorgar una información completa y entendible a sus clientes.

La *Directiva 2014/17/UE* dispone en su artículo 6 que los Estados miembros deben fomentar medidas para la educación financiera de los consumidores sobre la responsabilidad en la contratación de préstamos y la gestión de deudas, en particular en relación con los contratos de crédito hipotecario. Además, la norma establece que la Comisión hará pública una evaluación de la educación financiera disponible para los consumidores en los Estados miembros y señalará ejemplos de las prácticas más idóneas que podrían ser objeto de un mayor desarrollo para aumentar la concienciación financiera de los consumidores.

Con esta finalidad se han materializado ya algunas iniciativas, como el *Plan de Educación Financiera 2013-2017* del Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores.⁵⁰

Se establece en el mismo que:

*la evolución más reciente de nuestra sociedad, caracterizada por la progresiva complejidad de los mercados, de las relaciones financieras entre los individuos y las empresas, y de los propios productos y servicios financieros, está poniendo de manifiesto una creciente necesidad de prestar atención a la educación financiera de los ciudadanos, consumidores y demandantes, actuales o potenciales, de tales productos y servicios.*⁵¹

Los principios básicos del citado Plan son la generalidad, la cooperación y la continuidad, complementándose además con la diversidad, el conocimiento y accesibilidad, la medición y evaluación, la coordinación y la responsabilidad. En efecto, resulta interesante poner énfasis en la necesidad de atender a la diversidad, pues es evidente que la información no llega a todos los consumidores de la misma forma, por lo que hay que tener en cuenta su nivel educativo, social, su capacidad

⁵⁰ BANCO DE ESPAÑA-EUROSISTEMA y COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES: Plan de Educación Financiera 2013-2017. Junio de 2013. [Visitada el 5 de abril de 2014]. Disponible en: http://www.bde.es/clientebanca/noticias/Plan_de_Educacion_Financiera_2013_2017.pdf.

⁵¹ BANCO DE ESPAÑA-EUROSISTEMA y COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES: Plan de Educación...ob.cit. pág. 5.

de entendimiento, edad, deficiencias que pueda tener...etc. Es decir, no serviría de nada la presentación a los consumidores de un documento que no pudieran entender, por lo que habrá de tenerse en cuenta en este plan de educación, la capacidad de adquisición de conocimientos financieros.

Este Plan, que se puso en marcha en el año 2008 ha realizado actividades interesantes: se ha creado un portal web en materia de educación financiera, se han elaborado fichas impresas sobre “consejos básicos de economía familiar”, se han diseñado programas para la realización de charlas sobre este particular, se han realizado actividades específicas para colectivos más indefensos ante estas situaciones, como las personas con discapacidad o los jubilados, y por último, y es la que en nuestra opinión resulta más eficaz, se ha desarrollado un programa piloto de Educación Financiera para alumnos de 3º de la ESO. Es fundamental que las nuevas generaciones estén preparadas para que la problemática de las ejecuciones hipotecarias no vuelva a suceder. Es imprescindible poner especial énfasis en los conceptos de ahorro, inversión y endeudamiento, así como en el desarrollo de competencias básicas relacionadas con los procesos de contratación de productos financieros.

Por ello creemos que este tipo de actuaciones educativas debe fomentarse, y recomendamos comenzar a edades tempranas y mantenerlo a lo largo de la educación del alumnado, para que en el momento de enfrentarse a la práctica financiera puedan hacerlo de forma consciente. Además, y tal y como se ha establecido en el citado Plan, resulta necesaria la educación o, en algunos casos, reeducación financiera de los particulares, prestando especial atención a los colectivos más desfavorecidos, que son los más proclives a verse implicados en problemas financieros.

La obligación de prestar información por parte de las entidades financieras.

Desde una perspectiva cronológica, la primera premisa para que una situación financiera como la vivida los últimos años no vuelva a repetirse es, como se ha indicado, que los ciudadanos conozcan sus derechos y obligaciones y que

actúen de forma responsable. Sin embargo, una vez que los mismos cuenten con una buena educación financiera, deben, como segundo requisito, estar bien informados, obligación que corresponde en este caso a la entidad financiera con la que se realice el contrato de crédito.

Hasta el momento, nuestra normativa al respecto ha sido difusa y, evidentemente insuficiente en cuanto a las obligaciones de las entidades respecto de los consumidores, produciéndose situaciones de verdadero desconocimiento de las cláusulas del contrato firmado, que, en muchos casos, podrían considerarse abusivas.

La Directiva europea sobre hipotecas anteriormente citada trata de poner solución a este particular, estableciendo una serie de pautas que han de seguir los prestamistas o intermediarios de crédito:

- a) Publicidad e información: En el Capítulo 4, dedicado a la “Información y prácticas previas a la celebración del contrato”, se dispone que las entidades deberán facilitar al consumidor información precontractual pormenorizada, de forma clara y comprensible, mediante folleto estandarizado sobre los contratos de crédito. La Directiva es bastante detallada en este aspecto, disponiendo los mínimos que dicha información ha de cubrir, pudiendo destacarse el deber de informar al consumidor sobre el derecho de desistimiento que, sobre el contrato en cuestión, puede tener.
- b) Evaluación de la solvencia del consumidor: El artículo 18 regula la necesidad de evaluación de solvencia del consumidor por parte del prestamista, teniendo que informarse al consumidor de esta solvencia y de los procedimientos utilizados para su tasación.
- c) Asesoramiento al consumidor: Resulta imprescindible, a nuestro entender, que los prestamistas asesoren adecuadamente al consumidor en relación a una determinada operación. Es decir, no basta con que el

cliente pueda tener a su alcance información sobre un tipo de operación, sino que la entidad deberá asesorarlo para su caso concreto. La Directiva establece que los Estados miembros velarán para que se presten este tipo de servicios.

- d) Derecho de desistimiento: Una vez otorgada toda la información preceptiva, dispone la Directiva que se garantiza a los consumidores un periodo de tiempo suficiente (al menos siete días) para considerar las correspondientes implicaciones del contrato. Los Estados miembros deben disponer de flexibilidad para establecer este periodo suficiente de reflexión antes de que se celebre el contrato de crédito, o un plazo de desistimiento tras la celebración del contrato de crédito, o bien una combinación de ambas cosas.

Una vez analizada la Directiva, se observa como la misma hace especial hincapié en establecer, de forma exhaustiva, toda la información obligatoria que deben prestar las entidades de crédito. La norma se centra de esta forma en el momento anterior a la celebración del contrato, intentando prevenir antes que poner soluciones a una problemática ya creada. Así, por ejemplo, de la dación en pago sólo se dice que los Estados miembros no deben impedir que las partes de un contrato de crédito acuerden expresamente que la entrega de la garantía al prestamista baste para reembolsar el crédito. Es decir, la Directiva no pretende únicamente solucionar los problemas existentes, sino que su finalidad es impedir que la problemática de los mercados hipotecarios en relación a la irresponsabilidad en la concesión de préstamos, vuelvan a repetirse.

En España, la *Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios*, ya establece algunas obligaciones por parte de las entidades para garantizar un nivel adecuado de protección de los usuarios de los servicios financieros en sus relaciones con las entidades de crédito.⁵² Concentra en su texto la normativa básica de transparencia, de cara a

⁵² MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios*. [BOE Nº 261 de 29 de octubre de 2011].

mejorar la accesibilidad a la misma, a la par que actualiza los preceptos relativos a la protección del cliente bancario.

En concreto, en relación con el préstamo hipotecario, obliga a la entidad a la entrega gratuita tanto de la Ficha de Información Precontractual (FIPRE) como de la Ficha de Información Personalizada (FIPER), en las que se especifiquen, con carácter orientativo, las condiciones financieras de los préstamos y los gastos preparatorios de la operación que corren a cargo del cliente (tasación, comprobación de la situación registral del inmueble...) aun cuando el préstamo no llegue a firmarse.

Además, el consumidor tiene derecho a consultar la Central de Información de Riesgos del Banco de España (C.I.R.), para comprobar las deudas con entidades de crédito que figuran a su nombre. La entidad también tiene derecho a consultar estos ficheros evaluando la capacidad de solvencia del solicitante para atender sus compromisos, no solo de garantía del bien hipotecado. Le deben informar del resultado de la consulta a dichos ficheros si por ello se le deniega el préstamo.

Por otra parte, el cliente tiene derecho a proponer y elegir de mutuo acuerdo con el banco o la caja la persona o entidad que vaya a llevar a cabo la tasación del inmueble objeto de la hipoteca y la que se vaya a encargar de la gestión administrativa de la operación. También podrá acordar con la entidad la compañía aseguradora que cubrirá los riesgos que la entidad prestamista exija para la formalización del préstamo.

Como se observa, una información de calidad es esencial para el establecimiento del contrato de préstamo, teniendo esta que estar adaptada a las posibilidades de entendimiento del suscriptor que, si cuenta además con ciertos conocimientos financieros, podrá formalizar un contrato que, en la mayoría de las ocasiones podrá cumplir sin ningún problema. Sin embargo, si las Administraciones Públicas no fomentan la educación financiera y no se cumple lo preceptuado en la Directiva europea, difícilmente podremos evitar que, las

dramáticas situaciones de los deudores hipotecarios vividas en los últimos años, puedan repetirse.

Tras haber analizado la problemática de los desahucios desde diferentes perspectivas, pasamos ahora a presentar las soluciones aportadas al fenómeno de la existencia de viviendas vacías, donde se asocian los tres temas tratados hasta ahora. Empezamos, de hecho, considerando el fenómeno como una alternativa para los deudores hipotecarios.

El fenómeno de las viviendas vacías

La vivienda vacía como alternativa viable para los deudores hipotecarios

Conviene recordar que el artículo 47 de la Constitución Española determina el derecho a una vivienda digna y adecuada, y nuestro Estatuto de Autonomía también consagra el derecho a la vivienda como base necesaria para el pleno desarrollo de los demás derechos constitucionales y estatutarios. Así, y tal y como se establece en la Exposición de Motivos de la *Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda*, la “finalidad propia de la vivienda es la de propiciar la posibilidad de dar cumplimiento al derecho a disponer de un techo bajo el que las personas puedan desarrollarse con normalidad dentro de la sociedad, su desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y, por tanto, de su función social”.⁵³

Así pues, aquellos inmuebles cuyo destino no sea el de la ocupación o uso residencial, no estarán cumpliendo con la función social de la vivienda, sino que se estará produciendo una mercantilización de la misma. En Andalucía, es preocupante el número de viviendas desocupadas, es decir, existe una elevada cantidad de viviendas que no están cumpliendo con la función encomendada. Los últimos datos publicados por el Ministerio de Fomento estiman un parque de viviendas en Andalucía de 4,5 millones, lo que supone un incremento respecto al

⁵³ JUNTA DE ANDALUCÍA: *Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda*. [BOJA N° 198, 2013].

existente en 2001 de un millón de viviendas. Es decir, en diez años ha aumentado el parque existente en casi un veinticinco por ciento.

Según los últimos estudios realizados, entre ellos los del Ministerio de Fomento,⁵⁴ existe un stock de vivienda nueva no vendida de aproximadamente ciento cincuenta mil unidades, y según los datos del Censo de Viviendas de 2011, el número de casas vacías asciende a 3.443.365 unidades, las cuales representan el 13,7 por cien del total de viviendas familiares censadas en ese año en España.⁵⁵ Desde un punto de vista retrospectivo de los datos generados por el Censo anterior, puede observarse que las viviendas deshabitadas en 2011 se incrementaron un 10,8 por cien sobre el stock registrado en 2001 (3.106.422 viviendas), constituyéndose así un parque de vivienda vacía en España que podemos afirmar que es, cuanto menos, preocupante.

Concretamente en nuestra Comunidad Autónoma existen 637.221 viviendas vacías, que suponen casi 100.000 viviendas vacías más que en el año 2001, pudiendo destacarse además entre las provincias españolas que cuentan con más viviendas vacías las provincias de Almería, Granada y Jaén.

A nivel estatal se selló en 2013 un acuerdo entre el Gobierno y entidades bancarias detentoras de viviendas deshabitadas para la creación del ya mencionado Fondo Social de Viviendas en Alquiler cumpliendo así con el requerimiento de la *Ley 1/2013*. Esta ley cuenta con una disposición adicional primera en la que:

Se encomienda al Gobierno que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario. Este fondo social de viviendas tendrá por objetivo facilitar el acceso a estas personas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban. En el plazo de seis meses desde la

⁵⁴ MINISTERIO DE FOMENTO: *Observatorio de Vivienda y Suelo. Censo de viviendas 2011*. 2013. Disponible en: <http://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW017>.

⁵⁵ INE: Censos de Población y Viviendas de 2011.

entrada en vigor de esta ley se podrá valorar la ampliación del ámbito de cobertura del fondo social de viviendas a personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad social distintas a las previstas en el artículo uno de esta ley. Antes de dicho periodo únicamente podrán efectuarse adjudicaciones a dichas personas cuando las circunstancias excepcionales del caso la justificasen y así se pusiese de manifiesto.

Esta medida adolece sin embargo de insuficiencias que determinan su falta de operatividad. Entre las que nos interesan aquí están: (i) las medidas se dirigían únicamente a aquellas personas que sufrieron un desahucio, que además, entre éstas, las condiciones para acceder a una vivienda eran muy estrictas; (ii) las propias entidades financieras son las que hacen pública la información sobre viviendas y (iii) son las entidades financieras las que ponderan que los solicitantes reúnan las condiciones para tener acceso a una vivienda, es decir que se encuentren en situación de exclusión social.

Para realizar la valoración las entidades deberán solicitar informe a los servicios sociales del Ayuntamiento o Diputación Provincial que corresponda del municipio de residencia de los solicitantes siempre que dicho Ayuntamiento o Diputación Provincial se haya adherido a este Convenio con una anterioridad de, al menos quince días a la finalización del plazo de admisión de solicitudes (...) Las entidades locales adheridas deberán emitir su informe en el plazo de quince días desde que reciban su solicitud. El convenio tenía vigencia de dos años desde la fecha de suscripción (17 de Enero de 2013), y se declararon 5.891 viviendas en su inicio. El 9 de mayo de 2014 se acordó ampliar las condiciones recogidas en el convenio como definitivas del riesgo de exclusión social.

Las viviendas se ofrecen en alquiler y tienen que situarse en una renta de entre 150 y 400 euros, constituyendo un máximo del 30% de los ingresos netos totales de la unidad familiar. Estos contratos tienen una duración de dos años, prolongables un tercero a no ser que la entidad propietaria considere que el inquilino ha dejado de cumplir con los requisitos.

Este programa, por su carácter opcional, su corta duración y su dependencia completa de la voluntad de las entidades bancarias, no presenta soluciones reales

al problema de las viviendas desocupadas. En efecto, se presenta como una solución cortoplacista a un problema – mal definido – de exclusión social pero no cuestiona la legitimidad del uso de la vivienda como activo financiero, y no desincentiva el mismo a futuro.

Algunas Comunidades Autónomas, entre las que se encuentran Andalucía, Cataluña o Navarra, a la vista de esta situación, han elaborado normativas al respecto, estableciendo la posibilidad de sancionar a los propietarios personas jurídicas de viviendas vacías en caso de que las mismas se mantengan desocupadas e incluso la opción de la expropiación de las citadas viviendas. Sin embargo, estas medidas han sido recurridas por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional, que tanto en el caso de la ley navarra como en el de la andaluza, ha suspendido la aplicación de las mismas.

Ahora bien, si la problemática es tan patente como se ha indicado, ¿por qué no se establecen normativas en este sentido? ¿Por qué no se elabora una ley estatal que no sólo determine el establecimiento de un Fondo Social de Viviendas sino que disponga medidas concretas y efectivas para la ocupación de tales viviendas por precio asumible para los deudores en función de su renta?⁵⁶

La respuesta podría encontrarse en las reticencias por parte de la Comisión Europea, que señaló en el informe relativo a la tercera revisión del *Programa de Asistencia Financiera para la recapitalización de las instituciones financieras en España* que:

⁵⁶ La Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, establece en su Disposición adicional primera que “Se encomienda al Gobierno que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario. Este fondo social de viviendas tendrá por objetivo facilitar el acceso a estas personas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban.

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley se podrá valorar la ampliación del ámbito de cobertura del fondo social de viviendas a personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad social distintas a las previstas en el artículo 1 de esta Ley. Antes de dicho periodo, únicamente podrán efectuarse adjudicaciones a dichas personas cuando las circunstancias excepcionales del caso lo justificasen y así se pusiese de manifiesto”.

*ciertas iniciativas autonómicas de protección de los deudores hipotecarios están generando incertidumbres legales y económicas sobre los bancos españoles, con un posible impacto negativo sobre la estabilidad financiera. En particular, el Decreto-Ley adoptado por Andalucía puede tener implicaciones negativas sobre la estabilidad del sistema financiero español en su conjunto, ya de forma directa (por las posibles sanciones a entidades de crédito y la medida de expropiación temporal del uso de las viviendas dadas en garantía), ya de forma indirecta (por la reducción del apetito inversor en el sector inmobiliario español y el deterioro del valor de las carteras de las entidades de crédito y de la capacidad de estas de financiarse mediante cédulas hipotecarias).*⁵⁷

En esta misma línea de argumentación, el Abogado del Estado, en referencia a la suspensión por el Tribunal Constitucional de la aplicación de los artículos 1, 2, 5, 6 y 7 de la *Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la Vivienda en Navarra*, establece que:

*sin perjuicio de la eventual imposición de sanciones por no dar habitación efectiva a las viviendas de su titularidad, el mayor deterioro de los balances de las entidades del sector financiero deriva de la pérdida de valor de los inmuebles adjudicados. La mera posibilidad de que se impongan tales sanciones —deteriorará con toda probabilidad el valor de los activos adjudicados en tanto que, compradores y posibles inquilinos, sabedores de que la entidad habrá de abonar una multa si no los alquila o los vende, exigirán precios más competitivos. Ello actuará en perjuicio de la situación financiera de la entidad dado el menor valor de mercado relativo de dichas viviendas. El impacto de esta disminución del valor iría más allá de las viviendas terminadas, afectando también a otras en proceso de desarrollo.*⁵⁸

Ahora bien, hay que preguntarse si estas argumentaciones se corresponden con la realidad y si, durante el periodo en el que las medidas establecidas en las normativas autonómicas se aplicaron, se puso en peligro la estabilidad del sistema financiero. En nuestra opinión, la respuesta ha de ser negativa, ya que entendemos

⁵⁷ COMISIÓN EUROPEA: *Programa de Asistencia Financiera para la recapitalización de las instituciones financieras en España*. 2013.

⁵⁸ Así se pronunció el Abogado del Estado en el asunto “Recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra el art. 1, por cuanto añade los arts. 42 bis –apartados 2, 4, 5 y 6-, 42 ter, 42 quáter, 42 quíntos y 42 sexies a la *Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la Vivienda en Navarra*; el art. 2, por cuanto modifica el art. 52.2.a) de la citada *Ley Foral 10/2010*; el art. 5, por cuanto modifica el art. 66.1 de la *Ley Foral 10/2010*; el art. 6, por cuanto modifica el art. 72.2 de la *Ley Foral 10/2010*; y el art 7, por cuanto añade la Disposición adicional décima, apartados 1 y 2, a la *Ley Foral 10/2010*, todos ellos de la *Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra*”

que la aplicación de las mismas puede tener efectos positivos, ya que se da la oportunidad a los propietarios de poner en alquiler viviendas que, de otra forma, difícilmente podrían haber enajenado.

Se produce así una promoción del alquiler por parte de los poderes públicos, incentivando a los arrendatarios a través de precios más competitivos, y ofreciendo una mayor protección a aquellas personas en riesgo de exclusión social.

Es más, la demostración de los beneficios que este tipo de medidas pueden traer, se puede establecer desde una perspectiva más empírica si tenemos en cuenta los últimos datos aportados por el INE. En el último año, el precio de la vivienda en Andalucía se ha visto reducido a un ritmo menor que en otras comunidades autónomas, con una variación anual de -6,3%, mientras que en otras comunidades ha llegado incluso al -15%.⁵⁹ Esto pone de manifiesto la inexistencia de causalidad entre el planteamiento de sanciones a personas jurídicas por el mantenimiento de viviendas vacías y la reestructuración del sistema financiero y la economía española.

Pero es que además, si tenemos en cuenta las normativas al respecto establecidas en el resto de países europeos, puede comprobarse como en la mayoría de los estados se han dispuesto medidas de fomento del alquiler social y contra la vivienda vacía, llegando a considerarse la misma como una patología urbana.

Entendemos que la ocupación de viviendas deshabitadas por parte de los deudores afectados por las ejecuciones hipotecarias debería hacerse efectiva, en primer lugar, cuando las mismas se encuentren en manos de personas jurídicas, teniendo en cuenta la necesidad del cumplimiento de la función social de la vivienda, y estableciéndose esta como una herramienta eficaz para la culminación con éxito del procedimiento de dación en pago que, de otra forma, extinguiría las

⁵⁹ INE: *Índice de precios de vivienda. Cuarto trimestre de 2013*. Marzo de 2014. [Visitada el 4 de abril de 2014]. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?L=0&type=pcaxis&path=/t07/p457&file=inebase>

deudas de los afectados, pero mantendría el obstáculo que, como ya se ha indicado, llevaría a la familia a la exclusión económica y social: la falta de una vivienda digna.

En este informe hemos querido además, pensar en el acceso a una vivienda digna como un proceso que necesita inscribirse en el tiempo. La situación de crisis a la que nos enfrentamos, exige medidas que nos permitan asegurar la dignidad en el ámbito de la vivienda a largo plazo. Por eso, pasamos ahora a analizar cómo el concepto de la sostenibilidad se aplica al ámbito de la vivienda.

IV. Políticas de vivienda, medioambiente y sostenibilidad

Como hemos apuntado hasta ahora, el modelo de crecimiento seguido en España se apoyaba desmesuradamente sobre el sector de la construcción. Varios autores han identificado los principales factores que favorecieron la configuración de este modelo de crecimiento (Borja y Muxí, 2004; Fariña y Naredo, 2010, etc.). Una misma idea es común en todos ellos: el binomio entre crecimiento económico y el desarrollo urbano, y el papel fundamental que tiene en esta relación la **plusvalía del suelo**. La **plusvalía**, como mecanismo para ejecutar la urbanización del suelo, fue introducida en la Ley del Suelo de 1956 a causa de la incapacidad de los poderes públicos de acometerla (Matesanz, 2009). La relación entre crecimiento económico y desarrollo urbano tiene su origen en la rápida urbanización de los años sesenta y los planes franquistas de convertir en propietarios a la mayoría de la población; logra una creciente trascendencia en el modelo de crecimiento económico a medida que la estructura industrial colapsa y los sectores turísticos e inmobiliarios adquieren un mayor protagonismo. Lo vivido durante la burbuja fue la última metamorfosis de este modelo, que ellos definen como *capitalismo hispano*: el resultado del encuentro entre el patrimonialismo español franquista y la financiarización internacional dentro del marco de la Unión Europea. Un modelo que nos remite, si bien con ligeras diferencias, a la *Growth Machine* de Harvey (1976) con un amplio consenso entre políticos de las diferentes administraciones, propietarios del suelo, inmobiliarias, cajas de ahorro, bancos, constructoras, expertos y medios de comunicación. Una economía urbana que depende

principalmente de su capacidad de incremento del flujo de rentas y plusvalías inmobiliarias, presuponiendo una permanente preponderancia del *valor del cambio* de los activos inmobiliarios sobre cualquier otro elemento relativo a sus *valores de uso*.

La explosión de la burbuja inmobiliaria no es más que la revelación de la insostenibilidad de ese modelo. Sin embargo, algunas de las leyes aprobadas en los últimos años a nivel estatal no parecen tener en cuenta las lecciones aprendidas. En efecto, en Junio de 2013, el Estado aprueba la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRRU) y las modificaciones que ésta conlleva en la Ley del Suelo (2/2008). En su preámbulo, se reconoce que en los últimos años el urbanismo se ha centrado en la expansión y producción de nueva “ciudad”, lo que ha producido un desequilibrio respecto a las actuaciones en los tejidos interiores de las ciudades, necesarias para generar bienestar económico y social. En este sentido, la Ley pretende crear un marco legal bajo el cual se garantice la viabilidad económica y técnica de las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, anteriormente inexistente según la propia LRRRU. Es importante subrayar que la voluntad de corregir el “*equilibrio perdido*” se da precisamente en un momento en que ya no es posible seguir extendiendo la ciudad, dada la crisis de la plusvalía. En consecuencia, la mirada se vuelve hacia la transformación de la ciudad consolidada, por lo que podría interpretarse como un intento de reubicación de la actividad inmobiliaria, pasando de la creación de nueva urbanización a la renovación de la existente.

De esta manera, más allá de las buenas voluntades expresadas en el preámbulo, la LRRRU habilita mecanismos focalizados en aumentar la plusvalía en los proyectos de transformación urbana en la ciudad consolidada, la apropiación por parte de los agentes privados y la reducción de la participación pública en la misma, en un contexto en el que se asume que las ayudas públicas van a ser escasas. Por ejemplo, se reducen las reservas de suelo para dotación de viviendas en régimen de protección, que en actuaciones en suelo consolidado pasan de un mínimo del 30% a un 10% (artículo 10.1.b de la modificada Ley del Suelo). También se exime el deber de nuevas entregas de suelo en las actuaciones sobre zonas urbanas degradadas en los casos en que, de hacerlo, esa transformación

urbana dejase de ser económicamente viable (artículo 16.4 de la modificada Ley del Suelo). Finalmente, posibilita redensificaciones de m² construidos sobre espacios públicos para usos privados como los de ascensor, dispositivos bioclimáticos, vestíbulos, descansillos, etc. (artículo 10 de la LRRRU). De esta manera, si la plusvalía es el motor de las transformaciones urbanas, se trata de garantizar que este siga revolucionando y bien engrasado. El objetivo de la LRRRU puede llegar a ser esencialmente la transformación urbana en sí misma, más que la resolución de determinadas problemáticas ambientales, sociales, o de recuperación del equilibrio esgrimido en su preámbulo. Esto se debe a que la LRRRU sigue incorporando la visión del urbanismo como sector económico. Así, en su preámbulo se insiste en el objetivo de crear un marco para la **reconversión** del sector de la construcción pero también como **estímulo** del sector turístico, dando a entender que la renovación del interior de las ciudades es un factor necesario para el crecimiento de este sector. Construcción y turismo son ya dos viejos conocidos.

Un modelo sostenible de vivienda difiere considerablemente del modelo actual puesto que en él se han de integrar los tres pilares de la sostenibilidad: lo social, lo ambiental y lo económico. La noción de sostenibilidad empezó a manejarse tras el Informe sobre *Nuestro futuro común* (1987-1988) coordinado por Gro Harlem Brundtland en el marco de las Naciones Unidas. En este informe de Brundtland, el **desarrollo sostenible** (traducción ligera del inglés *sustainable development*) se definía como aquél que permite “satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”, introduciendo por primera vez un elemento, hasta entonces desconsiderado: la “solidaridad intergeneracional”. Es decir, se aspira a un modelo de desarrollo que logre el bienestar de las sociedades actuales, pero sin perder de vista que si sobrepasamos ciertos límites, la capacidad de carga o de regeneración de los ecosistemas y sus recursos, pondríamos en serio peligro la capacidad de supervivencia de nuestras próximas generaciones, asumiendo por tanto el hecho de la *finitud* de la mayor parte de los recursos naturales, y en especial cuando el ritmo de su consumo súper a la capacidad de reposición natural de los mismos. De ahí precisamente el calificativo de *sustainable*, no en el sentido de algo “ilimitado” o “constante”, sino en el de algo que se pueda mantener o “sostener” de forma

racional, sin hipotecar la capacidad de la Tierra, es decir, que no sólo lo disfrutemos nosotros sino que se pueda mantener igual o mejor para generaciones venideras. Por supuesto, sólo aquella actividad que tiene una base ecológica que pueda sostenerla tendrá posibilidad de mantenerse o sostenerse en el tiempo, por lo que es imprescindible integrar ambas aproximaciones a la traducción de *sustainable*.

El desarrollo sostenible constituye una apuesta clara por parte de la Unión Europea – al menos en su vocabulario. La UE ha ido desarrollando este concepto y entrelazándolo en los diferentes programas de actuación, compromisos y declaraciones institucionales. Presentamos aquí muy brevemente los programas que se han ido desarrollando para proporcionar un marco de acción para el desarrollo sostenible a nivel europeo desde 1992, para poder situarnos en el contexto dentro del cual hemos de pensar en las políticas públicas sostenibles en el ámbito de la vivienda.

Así, el Quinto Programa de Acción Medioambiental (1992-2000) “*Hacia un desarrollo sostenible*” abrió el compromiso de integrar la dimensión medioambiental en las demás políticas. El Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente (2001-2010) “*El futuro está en nuestras manos*” define la dimensión ecológica de una estrategia integrada de desarrollo sostenible, intentando cubrir los déficits detectados en el programa anterior y apostando por el fomento de la participación de ciudadanos y empresas para obtener resultados más positivos. Sus líneas de actuación prioritarias se centran en los siguientes campos: cambio climático, salud y medio ambiente, naturaleza y biodiversidad, y gestión de recursos naturales.

En paralelo a lo anterior, se ha ido construyendo a nivel europeo un proceso jalonado de diferentes acuerdos (Tratado de Ámsterdam, 1997; Cumbre de Luxemburgo, diciembre 1997; Consejo Europeo de Cardiff, junio 1998; Cumbre de Colonia, junio 1999; Cumbre de Helsinki, diciembre 1999; Cumbre de Lisboa, marzo 2000) hasta llegar a la Cumbre de Goteburgo (junio 2001) en la que se aprueba la “*Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*”, como una

de las aportaciones europeas a la Cumbre de Johannesburgo (2002). La Estrategia Europea plantea los siguientes objetivos y metas a largo plazo:

1. Necesidad de actuar en una amplia gama de políticas, de manera que todas las políticas comunitarias contribuyan al objetivo global del desarrollo sostenible.
2. Limitar el cambio climático e incrementar el uso de energías limpias.
3. Responder a las amenazas a la salud pública.
4. Gestión más responsable de los recursos naturales.
5. Mejorar el sistema de transporte y la ordenación territorial.

La Estrategia Europa de Desarrollo Sostenible se ha ido revisando periódicamente. En el Informe de 2009 se recomendaba centrarse en los objetivos a largo plazo de la UE en áreas cruciales, con el fin de:

- a) Contribuir al rápido cambio a una economía con bajas emisiones de carbono y en tecnologías que utilizan los recursos y la energía de manera racional y un transporte sostenible, y cambios hacia un consumo sostenible.
- b) Intensificar los esfuerzos medioambientales para la protección de la biodiversidad, el agua y otros recursos naturales. Está probado que se sigue destruyendo biodiversidad a un nivel inquietante. La degradación de los ecosistemas no solamente reduce la calidad de nuestras vidas y las vidas de las generaciones futuras, sino que obstaculiza también el desarrollo económico sostenible y a largo plazo.
- c) El fomento de la integración social; los más vulnerables en la sociedad corren el riesgo de verse duramente afectados por la crisis económica y sus efectos pueden prolongarse más tiempo en su caso, a menos que se prevean medidas eficaces; – consolidar la dimensión internacional del desarrollo sostenible e intensificar los esfuerzos para combatir la pobreza global.

El Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente, "*Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*" (2001-2010), establece además cuatro objetivos prioritarios: el cambio climático, la naturaleza y biodiversidad, la salud y la utilización sostenible de los recursos naturales, y gestión de residuos.

Paralelamente a las estrategias de la Unión Europea, sus estados miembros han ido desarrollando también sus propias estrategias en su ámbito territorial, priorizando determinadas políticas acordes con los compromisos europeos. De este modo, la *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible* (EDDS), publicada en el año 2006, se enmarca dentro de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, que fue renovada en el Consejo de Bruselas de 2006 con un principio general consistente en:

determinar y elaborar medidas que permitan mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar y utilizar los recursos de forma eficiente, para aprovechar el potencial de innovación ecológica y social que ofrece la economía, garantizando la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social.

Este principio se concreta en siete áreas prioritarias: cambio climático y energías limpias; transporte sostenible; producción y consumo sostenibles; retos de la salud pública; gestión de recursos naturales; inclusión social, demografía y migración; y lucha contra la pobreza mundial.

La EEDS tiene un planteamiento acorde con la visión estratégica de la UE, fomentando un enfoque integrador de la dimensión económica, social, ambiental y global de la sostenibilidad del desarrollo con los objetivos de: garantizar la prosperidad económica, asegurar la protección del medio ambiente, evitar la degradación del capital natural, fomentar una mayor cohesión social teniendo en cuenta las tendencias demográficas actuales y contribuir solidariamente al desarrollo de los países menos favorecidos en aras de la sostenibilidad global.

En línea con la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, la EEDS incluye entre sus principios rectores la promoción y protección de los derechos

fundamentales y la solidaridad intra e intergeneracional, así como, los principios de precaución y hacer que el que contamine pague en las actuaciones que afecten a la salud pública y al medio ambiente. Además, como eje transversal se impulsará la participación ciudadana, de las empresas y de los interlocutores sociales en los procesos de toma de decisiones, para lo que proponen como líneas de actuación aumentar la educación y sensibilización de la opinión pública en materia de desarrollo sostenible, mejorar el diálogo social, aumentar la responsabilidad social de las empresas y fomentar las asociaciones entre el sector público y el privado con objeto de conseguir un consumo y una producción más sostenibles.

Las principales conclusiones que se derivan de la EEDS en los tres ámbitos del desarrollo sostenible eran las siguientes:

- a) En materia de **sostenibilidad económica**, de acuerdo con la Estrategia de Lisboa, las estrategias se abordan en el Programa Nacional de Reformas (PNR), que establece como objetivos prioritarios la plena convergencia con la Unión Europea en 2010 en renta per cápita y el alcanzar ese mismo año una tasa de empleo del 66%. Además, incluye como objetivo transversal aumentar la eficiencia energética y reducir las emisiones de CO₂ en 2010. Para ello propone la puesta en marcha de actuaciones en torno a siete ejes estratégicos: el refuerzo de la Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria; el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y el Programa A.G.U.A; el aumento y mejora del capital humano; la Estrategia de Investigación, Desarrollo e Innovación (INGENIO 2010); las medidas para mejorar la competencia, la regulación, la eficiencia de las administraciones públicas y la competitividad; el mercado de trabajo y el Diálogo Social; y el Plan de Fomento Empresarial.
- b) En materia de **sostenibilidad ambiental**, es necesario hacer un uso eficiente y racional de los recursos naturales, en particular los energéticos, los hídricos, la biodiversidad y el suelo; así como desarrollar políticas activas de mitigación de los determinantes del cambio climático en todos los sectores productivos, y en especial en los energéticos y de movilidad, así

como de adaptación al mismo. Todas estas políticas, unidas a las diseñadas específicamente para mejorar la calidad del aire, permitirán ir reduciendo los niveles de contaminación atmosférica de las ciudades españolas. Asegurar la disponibilidad y calidad de estos recursos de forma compatible con el crecimiento económico y ante las posibles amenazas del cambio climático es uno de los principales retos a los que se enfrentan los países desarrollados. Un consumo poco eficiente de los recursos naturales disponibles supone un incremento de las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI) y de otros contaminantes atmosféricos (óxidos de nitrógeno, partículas, dióxido de azufre, compuestos orgánicos volátiles y amoníaco, entre otros), agrava el problema de la dependencia energética, tiene consecuencias sobre la salud de la población y pone en peligro la supervivencia de actividades vertebradoras del territorio como la agricultura y, en general, la sostenibilidad territorial. Todo ello exige mejorar la gestión de los sectores productivos, promover la adopción de mejoras tecnológicas, optimizar las redes de transporte tanto de energía como hidráulicas, facilitar el cambio modal en el uso del transporte, controlar las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras sustancias contaminantes y aumentar la valorización económica de los residuos, así como formar, informar y concienciar a los ciudadanos y las empresas de los beneficiosos de estas medidas.

- c) En materia de **sostenibilidad social**, España debe realizar un esfuerzo adicional para que el actual modelo social sea capaz de conjugar crecimiento económico con bienestar social, fomentando la creación de empleo, asegurando la reducción de la pobreza y de las desigualdades evitando las situaciones de exclusión social. Se trata de establecer áreas de actuación que garanticen un progresivo incremento del empleo de calidad, un nivel de vida digno a la población que se encuentra por debajo del umbral de la pobreza, la integración de la población inmigrante y la atención a las personas en situación de dependencia.

Al poco tiempo de aprobarse estas líneas de la EEDS sobrevino la crisis financiera del 2008, que ha situado a España en un lugar muy por debajo de la posición que alcanzaba en el 2006, cambiando completamente los objetivos y estrategias, porque se alcanzó una situación problemática que exigió priorizar los esfuerzos en la recuperación económica. Sin embargo, incluir las preocupaciones de sostenibilidad en las políticas públicas de vivienda debe ser una prioridad precisamente para que la crisis no vuelva a repetirse.

En concreto, el planeamiento territorial integral (POTA, POTs) puede contribuir a una racionalización del desarrollo territorial y una optimización de los recursos y las infraestructuras con una visión más amplia que la municipal. La planificación sectorial (POTs) puede aportar visiones y criterios de ordenación interesantes para su adaptación al ámbito municipal (PGOUs).

En la *Estrategia Andaluza de Sostenibilidad*, la Junta de Andalucía aprobó una serie de orientaciones que deben inspirar en adelante las políticas de las distintas esferas de la administración andaluza en relación a la sostenibilidad urbana, bajo el epígrafe de *Ciudades sostenibles*. Estas orientaciones fueron las siguientes:

- 01.** Actualizar y mejorar la normativa sobre edificación y vivienda y utilizar los instrumentos de planeamiento urbanístico para incorporar criterios ambientales que incluyan medidas que minimicen el consumo de energía y reduzcan el consumo de agua.
- 02.** Diseñar estrategias integradas de transporte multimodal que mejoren su eficacia, calidad y movilidad, que contribuyan a la disminución del tráfico y favorezcan la peatonalización y el uso de las bicicletas y del transporte público.
- 03.** Introducir los componentes de contaminación acústica y calidad del aire en la planificación territorial y en los instrumentos de planeamiento,

estableciéndose mapas de máximos niveles admisibles, que determinarán las actividades a desarrollar y la cantidad máxima en cada área geográfica.

- 04.** Promover políticas activas de prevención y control de la contaminación acústica, fomentando la creación de sistemas de vigilancia de este tipo de contaminación y de mecanismos de información al ciudadano.
- 05.** Reducir la producción de residuos en origen, e implantar definitivamente su recogida selectiva para lograr su reutilización y reciclaje.
- 06.** Fomentar el uso racional del agua, a través de programas de sensibilización y comunicación social y de incentivos para que se establezcan medidas de ahorro y reutilización de aguas residuales, fomentando los dispositivos ahorradores y los contadores divisionarios.
- 07.** Mejorar y proteger el entorno natural y paisajístico de las ciudades, declarar parques periurbanos y paisajes protegidos, y crear sistemas de espacios libres metropolitanos.
- 08.** Recuperar los suelos contaminados y desarrollar una adecuada planificación que permita ordenar los diferentes usos del suelo.
- 09.** Promover la creación equilibrada de más zonas verdes, asegurando un adecuado mantenimiento con sistemas de riego de bajo consumo de agua y de especies alergógenas.
- 10.** Fomentar prácticas que mejoren la salud ambiental de las ciudades.
- 11.** Preservar y recuperar los espacios intersticiales de las ciudades (setos, lindes, riberas), así como de pasillos ecológicos, que permitan mantener los hábitats de las especies silvestres de la flora y de la fauna.

- 12.** Desarrollar un modelo de ciudad que minimice la necesidad de desplazamiento urbano, teniendo en cuenta la recuperación de la ciudad existente y evitando el consumo excesivo de suelo.
- 13.** Fomentar una arquitectura respetuosa con el medio ambiente, de acuerdo con criterios de impacto paisajístico, ahorro energético, arquitectura bioclimática, uso de energías renovables y eliminación de materiales tóxicos.
- 14.** Incluir, en los instrumentos de planificación urbanística y territorial, criterios de "accesibilidad y movilidad integral", para eliminar de forma progresiva las barreras arquitectónicas existentes y facilitar los usos y disfrute de la ciudad, especialmente, para personas con movilidad reducida, niños y ancianos.
- 15.** Planificar los entornos urbano-industriales, con carácter prioritario, de manera que la ubicación de zonas y áreas industriales se realice de forma compatible con el entorno urbano a medio y largo plazo, estudiando todos los factores de impacto ambiental.
- 16.** Favorecer la generación de nuevas oportunidades de empleo relacionadas con las necesidades del medio ambiente en las áreas urbanas.
- 17.** Fomentar la coordinación institucional y la colaboración con las autoridades locales desde su planificación ambiental hacia la sostenibilidad.
- 18.** Apoyar la elaboración de agendas 21 locales con la participación activa de todos los ciudadanos y colectivos implicados, fomentando la adopción de sistemas de gestión medioambiental por parte de los ayuntamientos.
- 19.** Recuperar la cultura ciudadana de relación con la naturaleza, presente en nuestra historia hasta épocas relativamente recientes, a través de

campañas de educación ambiental, de cultura cívica, información y participación ciudadana.

20. Promocionar una red andaluza de ciudades sostenibles, como plataforma de cooperación e intercambio de experiencias entre municipios y provincias, dirigidas hacia la mejora ambiental de las ciudades.

En la Comunidad Autónoma Andaluza, las líneas generales de la sostenibilidad en la edificación vienen recogidas en la ***Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana*** (EASU), aprobada en Consejo de Gobierno el 3 de mayo de 2011, al incluir la edificación dentro del contexto de la sostenibilidad urbana, ya que dicha estrategia tiene como objetivo principal incluir criterios y medidas de sostenibilidad en las ciudades y en el desarrollo de las actividades urbanas, tanto en la configuración física de la ciudad (desarrollo urbano, movilidad, edificación y biodiversidad), como su metabolismo.

Además de las estrategias de sostenibilidad, cabe destacar iniciativas legislativas en el ámbito de la vivienda que constituyen un paso importante para consolidar la sostenibilidad de la vivienda y en particular el pilar social de la sostenibilidad. Nos detendremos en particular sobre los casos de Cataluña y de nuestra comunidad, Andalucía.

El caso de Cataluña. La Ley del derecho a la vivienda en Cataluña [Ley 18/2007, de 28 diciembre (DOGC nº 5044 de 9/2/2008)], es la primera ley que trata de una manera integral la problemática de este bien de primera necesidad que, en los últimos tiempos, se ha convertido en la principal causa de endeudamiento de las familias a causa de los elevados precios de adquisición.

Destaca en esta Ley la definición de la función social de la vivienda ya que incorpora aspectos de la realidad social actual, como el acoso inmobiliario, la subocupación y la sobreocupación de las viviendas o la degradación física de las mismas. El punto de partida de la Ley consiste en definir el **derecho a la vivienda** como el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna y adecuada en las

diversas etapas de la vida de cada uno, dependiendo de la situación familiar, económica y social y a la capacidad funcional.

En vistas a regular este derecho reconocido constitucionalmente, el sector público se compromete a adoptar medidas dirigidas a la existencia de vivienda asequible suficiente y adecuada para la población, ya sea generándolo él mismo o en colaboración con la iniciativa privada o con la iniciativa de carácter social. En este sentido, la Ley establece la función social de la propiedad de la vivienda y regula la protección pública ante las situaciones de incumplimiento, priorizando actuaciones preventivas. Entiende como incumplimiento de esta función social la no utilización permanente de las viviendas, la sobreocupación, la comercialización de infraviviendas, el no cumplimiento del deber de mantenimiento y conservación y el no destino de las viviendas de protección oficial en residencia principal y permanente.

Teniendo en cuenta la importancia de la función social mencionada, en la citada ley se define de manera precisa determinados conceptos, y entre ellos resaltamos:

-Vivienda vacía: es la vivienda que permanece desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años. Se entiende como causa justificada el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población y el hecho de que la propiedad de la vivienda sea objeto de un litigio judicial.

-Vivienda sobreocupada: aquella en que se alojan un número excesivo de personas, en consideración a los servicios de la vivienda y a los estándares de superficie por persona fijados en Cataluña como condiciones de habitabilidad. Se exceptúan las convivencias vinculadas por lazos de parentesco siempre en condiciones adecuadas de salubridad e higiene.

Por tanto, desde el punto de vista de la sostenibilidad, nos parece que hay en esta ley dos puntos de particular interés:

En el ámbito de la mejora del acceso a la vivienda. Incide sobre todo en la dimensión social de la sostenibilidad, al proporcionar mecanismos para asegurar el derecho constitucional a una vivienda. En este sentido, la Ley apuesta por la creación de un parque específico de viviendas asequibles en todos los municipios, que permita atender las necesidades de la población que necesita un alojamiento y no lo puede conseguir en el mercado libre.

Se introduce uno de los instrumentos básicos de los estados del bienestar en materia de vivienda como es la **ayuda directa** a las familias para hacer frente al coste de su vivienda de alquiler, o las **cuotas de amortización de préstamos** en situaciones especiales, entendidos como una prestación social, con el fin de propiciar la inserción social de personas que requieren una atención especial y evitar desahucios socialmente no aceptables. En este sentido tipifica el **acoso inmobiliario**, entendido como toda actuación u omisión con abuso de derecho que tiene el objetivo de perturbar a la persona en el uso pacífico de su vivienda y crearle un entorno hostil con la finalidad última de forzarla a adoptar una decisión no querida sobre el derecho que le ampara para ocupar la vivienda. Se considera como uno de los indicios del acoso la negativa por parte del propietario a cobrar la renta. Sin embargo se introduce el concepto de **masovería urbana** como una de las formas a impulsar para promover alquiler de viviendas con necesidad de rehabilitación, dirigido a colectivos con ingresos bajos. Se trata de un contrato en virtud del cual los propietarios de una vivienda ceden el uso, por el plazo que se acuerde, a cambio que los cesionarios asuman las obras de rehabilitación y mantenimiento.

Por otra parte, la Ley introduce elementos de inclusividad social, al determinar que todas las nuevas viviendas que se construyan, además de los requisitos de calidad y sostenibilidad, tienen que ser accesibles para las personas con discapacidades, y se deben proyectar con criterios de flexibilidad para

adaptarse a la vida cambiante de los hogares. Además todos los edificios de más de dos plantas deberán disponer obligatoriamente de ascensor.

En el ámbito de la calidad del parque inmobiliario de viviendas. Estos aspectos inciden sobre todo en los ámbitos ecológico y económico de la sostenibilidad de la vivienda. En este sentido debe entenderse por **calidad de una vivienda** el conjunto de características y prestaciones que una vivienda debe tener para cumplir eficientemente su función social, las cuales se tienen que adaptar a los estándares de seguridad y confort adecuados en cada momento. Las viviendas han de cumplir las normas y obtener las autorizaciones orientadas a conseguir el cumplimiento de las condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad y sostenibilidad de las viviendas. Se promueven diversas acciones orientadas a la introducción de criterios de cohesión social, ambiental y de eficiencia ecológica en el proceso de edificación, conservación y rehabilitación de las viviendas. Uno de los nuevos requerimientos de calidad que la ley plantea es que todas las viviendas de nueva construcción deben cumplir las condiciones de **accesibilidad** y **movilidad interior** con el fin de facilitar el acceso y el desplazamiento por el interior a personas con movilidad reducida sin tener que hacer obras de difícil ejecución y coste elevado. En este sentido se instrumentaliza lo que se denomina como *libro del edificio*, un instrumento de información de la vida del edificio que tiene que incluir, entre otros, sus características, instalaciones, materiales, los agentes responsables del proceso de edificación y de la calidad del edificio y los instrumentos de conservación. De este modo, en cualquier transmisión por venta, alquiler o cesión de uso, se tiene que acreditar que la vivienda cumple las condiciones de calidad mediante la entrega o la disposición de la cédula de habitabilidad vigente. Las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas, telecomunicaciones y otros servicios tienen que exigir esta acreditación a los usuarios finales para que éstos puedan contratar los servicios.

Por otra parte, la Ley regula específicamente el deber legal de **conservación y rehabilitación**, que se define como la obligación de las personas propietarias de mantener los inmuebles residenciales en condiciones de uso efectivo y adecuado. En este sentido, se prevé el establecimiento de convenios de

rehabilitación con apoyo público para poder cumplir este deber en situaciones de imposibilidad económica. El límite al deber de conservación y rehabilitación se encuentra en los supuestos que la normativa urbanística establece con relación a la declaración de ruina. La administración podrá utilizar vías de fomento y coercitivas para hacer cumplir el deber de conservación y rehabilitación e incluso, una vez agotadas estas, conceder la expropiación forzosa de la propiedad si el incumplimiento del deber mencionado comporta un riesgo para la seguridad de las personas, siempre que se hayan garantizado, a los propietarios que demuestren la necesidad, las ayudas públicas suficientes para hacer frente al coste del deber de rehabilitación de su vivienda. En este sentido, con independencia de las visitas que legalmente pueda hacer el propietario del edificio para comprobar el estado del inmueble, la Ley establece un sistema de inspección técnica de los edificios obligatoria, para controlar el buen uso y mantenimiento y se dota a las administraciones públicas de instrumentos para luchar contra las situaciones de desocupación permanente de las viviendas, de sobreocupación o de infravivienda.

b.-El caso de Andalucía. La Ley del derecho a la vivienda en Andalucía [Ley 1/2010, de 8 marzo (BOJA nº 54 de 19/3/2010)], aparece, al igual que en el caso de Cataluña, en un momento de crisis económica, que ha creado una situación insostenible socialmente y por tanto inaceptable. Los artículos que más inciden en la sostenibilidad de la vivienda son los siguientes:

Artículo 2. *Derecho a una vivienda digna y adecuada.* Incide en el ámbito social de la sostenibilidad de la vivienda, al entenderse por vivienda digna y adecuada aquella que reúna, al menos, los siguientes requisitos: a) Que se trate de una edificación fija y habitable, constituyendo, a efectos registrales, una finca independiente. b) Que sea accesible, particularmente las destinadas a titulares con necesidades especiales. c) Que sea una vivienda de calidad (véase artículo 3). En este sentido, la ley reconoce que este derecho lo ostentan todas personas físicas con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía, recordando que esto ha de producirse “en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”. Este derecho comporta la satisfacción de las necesidades habitacionales de sus titulares y de quienes con ellos convivan, de forma que se

posibilite una vida independiente y autónoma y se favorezca el ejercicio de los derechos fundamentales.

Artículo 3. *La calidad de la vivienda.* Incide sobre todo en el ámbito ecológico o ambiental de la sostenibilidad, al matizar que una vivienda “adecuada” es aquella que incorpora parámetros de sostenibilidad y eficiencia, como los relativos a adaptación a las condiciones climáticas, minimización de impactos ambientales, reducción del ruido, gestión adecuada de los residuos generados, ahorro y uso eficiente del agua y la energía y utilización de energías renovables. A tal efecto, la ordenación territorial y urbanística deberá orientarse a la idoneidad de las dotaciones y equipamientos, mediante el cumplimiento de los estándares urbanísticos que en la legislación se establezcan. Por este motivo, los edificios de viviendas se deben planificar, proyectar, ejecutar, utilizar y conservar de tal forma que se cumplan los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y accesibilidad, establecidos por la normativa que en esta materia resulte de aplicación, dejando para concretar reglamentariamente los niveles de calidad y parámetros mínimos exigibles a las viviendas que se construyan en Andalucía, con criterios de adaptación a la diversidad de unidades familiares, contribución a la cohesión social, incorporación de las innovaciones tecnológicas e información para el acceso a la vivienda.

Aparte de estos dos artículos básicos, en la legislación andaluza también se incluyen unos artículos que inciden directamente en el ámbito ecológico o ambiental de la sostenibilidad: los relacionados con la **conservación y rehabilitación**:

Artículo 17. *La conservación, mantenimiento y rehabilitación.* Considerados como instrumentos para promover el derecho a la vivienda digna y adecuada, la administración andaluza se compromete al fomento de la conservación, mantenimiento, rehabilitación, accesibilidad, sostenibilidad y efectivo aprovechamiento del parque de viviendas, aunque todo ello sin perjuicio del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación por parte de los propietarios.

Artículo 18. Rehabilitación integral de barrios y centros históricos. En coherencia con el artículo anterior, las Administraciones Públicas andaluzas podrán delimitar áreas de rehabilitación integral en barrios y centros históricos. En este sentido, la delimitación de un área de rehabilitación integral llevará implícita la declaración de utilidad pública de las actuaciones y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios afectados a los fines de expropiación y de imposición de servidumbres o de ocupación temporal de los terrenos.

Sin embargo, es cierto que, tanto en Andalucía como en el resto de España, esta legislación no ha podido impedir la preeminencia del modelo expansivo y especulativo en torno a la vivienda. Por este motivo, en el año 2013, la Junta de Andalucía se propuso introducir algunos fundamentos de derecho nuevos para asegurar el cumplimiento del derecho a la vivienda. Esto lo realizó a través del Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas **para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda**. En el preámbulo de este decreto se reconoce:

*A pesar de la importancia que la Constitución otorga al derecho a la vivienda, lo cierto es **que en la práctica es considerada un simple bien de consumo sujeto a las leyes del mercado**. En este contexto, es urgente y necesario que desde los poderes públicos se adopten las medidas necesarias **para asegurar la función social de la vivienda** y de esta forma se haga efectivo el cumplimiento del artículo 47 de la Constitución, garantizando desde las administraciones públicas la realización de este derecho.*

De este modo, el Decreto se centra especialmente en la **vivienda desocupada**, de las que se contabiliza unas 700.000 en Andalucía, justificando la acción legislativa en que siendo, en este caso, finalidad propia de la vivienda, la de propiciar la posibilidad de dar cumplimiento al derecho a disponer de un techo, bajo el que las personas puedan desarrollarse con normalidad dentro de la sociedad, su desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y por tanto de su función social.

Por esta lógica, la función social de la vivienda configura el contenido esencial del derecho mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines residenciales, entendiendo que la

fijación de dicho contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales. La función social de la vivienda, en suma, no es un límite externo a su definición o a su ejercicio, sino una parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social, por tanto, componen de forma inseparable el contenido del derecho de propiedad.

Por otra parte, la vivienda es elemento determinante en la planificación de las infraestructuras y servicios públicos, lo que significa que se realizan con fondos públicos y en base a los intereses generales. Por este motivo, la no ocupación de viviendas supone un funcionamiento ineficiente de tales infraestructuras y servicios que contravienen la función social de la propiedad de la vivienda: la no ocupación, el no destino de un inmueble al uso residencial previsto por el planeamiento urbanístico, supone por tanto un grave incumplimiento de su función social.

Además de la labor cumplida por la ley sobre la función social de la vivienda, cabe destacar que en la Comunidad Autónoma Andaluza, las líneas generales de la sostenibilidad en la edificación vienen recogidas en la ***Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana*** (EASU), aprobada en Consejo de Gobierno el 3 de mayo de 2011, al incluir la edificación dentro del contexto de la sostenibilidad urbana, ya que dicha estrategia tiene como objetivo principal incluir criterios y medidas de sostenibilidad en las ciudades y en el desarrollo de las actividades urbanas, tanto en la configuración física de la ciudad (desarrollo urbano, movilidad, edificación y biodiversidad), como su metabolismo.

Sobre el tema de la edificación, cabe destacar las iniciativas tomadas también a nivel municipal en las que se trata de pensar el rol de la edificación en una concepción integral de la vivienda, en particular haciendo hincapié en los aspectos sociales. Por ejemplo, entre los objetivos estratégicos del Sistema de Indicadores en Edificación Residencial del Ayuntamiento de Sevilla, se encuentra el de “favorecer la mezcla de rentas, culturas y etnias” desde el mismo plan urbanístico, al asignarse un porcentaje de vivienda social en cada proyecto de

viviendas. Este criterio viene a coincidir con otros objetivos similares como los que tratan de evitar la segregación de la población, la creación de espacios uniformes sociológicamente, que en muchos casos conducen a un proceso de guetoización.

El indicador relacionado con este objetivo es el denominado “Reserva mínima de viviendas protegidas (VP)”, cuya expresión matemática sería:

$$VP = \frac{3 \text{ viviendas protegidas} \times 100}{(*)}$$

Malla referencia total viviendas construidas (*)

Para una malla de 400 x 400 metros, se propone una reserva mínima del 30 % de viviendas de nueva construcción para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

Es recomendable que el porcentaje se aplique en el mismo edificio. En los nuevos desarrollos urbanos cuyo uso característico sea el residencial se reserva el 30 % del techo edificado para viviendas protegidas, asegurando la distribución equilibrada de estos tipos de viviendas en el conjunto de la ciudad.

En este sentido, la vivienda protegida debe localizarse en emplazamientos con buena accesibilidad a los equipamientos, zonas verdes y redes de transporte público (frente a la tendencia tradicional de segregarlas a espacios periféricos de la ciudad, que se convierten en guetos marginales. Un reparto homogéneo de las viviendas protegidas evita este aislamiento y favorece las relaciones de vecindad entre grupos diversos. Otro aspecto fundamental es una dotación óptima para equipamientos públicos, con criterios de diversidad y distribución equilibrada, sustentándose sobre la proximidad como condición básica para garantizar la accesibilidad y la habitabilidad.

Volviendo al documento EASU, esta parte de la consideración de la vivienda (que supone más del 80% de la edificación) no sólo como un derecho fundamental, sino también como un factor determinante en la organización social por ser el elemento básico del medio urbano y, por tanto, de la estructura espacial de la

sociedad. La vivienda, y la edificación en general, contribuyen a la conformación de espacios urbanos habitados por un tejido social que es parte sustantiva de la ciudad. Por eso, los procesos de rehabilitación deben ser fomentados y puestos en marcha principalmente desde una óptica de conservación de estos tejidos urbanos, permitiendo el desarrollo de la identidad colectiva para con los espacios que éstos ocupan. Ello permite alejarse de la edificación como proceso meramente productivo, para enmarcarla en un contexto instrumental destinado a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y al ofrecimiento de mejores servicios de habitar. En este contexto, el rol de la rehabilitación es clave.

Cabe destacar también en la Comunidad Autónoma Andaluza, el Plan de Vivienda y Rehabilitación (2013) sustituyó al anterior Plan Concertado de Vivienda y Suelo (2008-2012). En estos planes, la **rehabilitación** tiene los siguientes objetivos:

- a. Garantizar la seguridad estructural de los edificios y viviendas
- b. Optimizar las condiciones de habitabilidad de viviendas individuales
- c. Adaptar las viviendas para su uso a personas mayores o con discapacidad
- d. Mejora de la eficiencia energética de los edificios y las viviendas

Las intervenciones de rehabilitación son complejas porque se interviene en un contexto donde ya existe una realidad social. Por eso, la participación de la población es una condición esencial para garantizar el éxito del proceso. Desde una perspectiva de sostenibilidad, la participación siempre es esencial. Esta conciencia aparece en el **Plan de Medio Ambiente de Andalucía** 2004-2010, y en particular en el “Programa 18. Participación ambiental” que tiene por objetivo que la población andaluza contribuya y se implique de manera activa responsable en la resolución de los problemas ambientales de Andalucía, participando de forma directa en tareas de protección y conservación del medio ambiente y mediante la presencia activa en los órganos de participación y gestión.

Del mismo modo, en la **Agenda 21** (Plan de acción Local hacia la Sostenibilidad) que es un Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible a nivel local, el programa 21, en su capítulo 28 titulado “Iniciativas de las autoridades locales en apoyo a la Agenda 21”, insta a los poderes locales a iniciar un proceso de diálogo

con sus ciudadanos. Con ello se otorga a los municipios un papel esencial en el fomento e iniciativa de acciones y modelos de desarrollo sostenible.

A nivel local, responsables de más de 150 municipios españoles y expertos en materia de Participación Ciudadana, han intervenido en la elaboración de la **Agenda Local de la Participación** (conocida como ALAPAR), que se configura como el instrumento que marcará las pautas para que los Ayuntamientos articulen adecuadamente su relación con la ciudadanía de cara a la construcción de municipios participativos. Sus contenidos son fruto del trabajo conjunto de responsables locales, técnicos y expertos en la materia, y recoge cuestiones relativas a la organización municipal, los instrumentos, canales y marco normativo de la participación ciudadana, la promoción de organizaciones ciudadanas, la construcción de la ciudad o los sistemas de evaluación de la calidad democrática.

En este sentido, la **Federación Andaluza de Municipios y Provincias** (FAMP) elaboró en el año 2010 una *Guía Práctica para la Implementación de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales de Andalucía*, con un énfasis particular en las “estrategias de acción”.

Estos derechos de protección del medio ambiente, información y participación, a los que se ha hecho referencia, encuentran acogida en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (Texto Refundido de la **Ley de suelo**). En efecto, la Ley estatal de suelo introduce entre los derechos de los ciudadanos el de participación en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y también en los de ejecución, y asimismo a obtener una respuesta motivada de la Administración (art. 4-e). Vinculado a este derecho en ese mismo precepto se encuentra el de acceder a la información de que disponga la Administración sobre ordenación del territorio y urbanística y su evaluación ambiental (art. 4-c). La vinculación y entrelazamiento entre esos dos derechos es imprescindible si realmente se pretende una participación efectiva del ciudadano en esas materias, dado que sin información no es posible la participación.

Cabe destacar en particular el aporte sobre la participación en **temas urbanísticos o de vivienda** en Andalucía, en el artículo 11 de la **Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda** se establece la obligación de fomentar la participación de los agentes económicos y sociales más representativos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la colaboración con las asociaciones profesionales, vecinales, de los consumidores y de demandantes de vivienda protegida, en el proceso de elaboración de los Planes de Vivienda. En consecuencia, en su *Guía-Modelo para la elaboración de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo*, recoge una serie de recomendaciones centradas en este aspecto particular, bajo el epígrafe de **Plan de Participación Ciudadana**. El objeto de este Plan es fomentar técnicas de participación ciudadana en el ámbito de las decisiones en materia de vivienda y rehabilitación con el propósito de que:

- los ciudadanos las hagan suyas e identifiquen como propias las propuestas del plan
- el plan atienda las problemáticas esenciales para la población
- los ciudadanos se comprometan a colaborar en su desarrollo

Para ello se recomienda desarrollar el plan en tres fases:

1. La fase previa a la redacción del Plan. Información y primera aproximación diagnóstica relacionada con el parque de viviendas del municipio, con el análisis sociodemográfico y análisis de la demanda de vivienda.
2. La fase de definición de objetivos y estrategias y en la elaboración del programa de actuación.
3. La fase de gestión, seguimiento y evaluación del Plan Municipal de Vivienda.

Añade que se procederá a la identificación de los problemas y necesidades y a la elección de las soluciones a llevar a cabo con los sujetos o actores sociales destinatarios de estas. Desde el inicio, se transmitirá a la ciudadanía las intenciones municipales respecto al Plan Municipal través de las vías de difusión

más adecuadas y un lenguaje accesible, para dotar de mayor eficacia operativa a los espacios de participación (grupos motores, mesas de trabajo, talleres específicos sobre temas sensibles, etc.).

También se insiste en fomentar la inscripción de las personas necesitadas de vivienda en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, como una de las vías para expresar a la Administración dichas necesidades respecto a la vivienda. El proceso de información, comunicación y participación ha de procurar la generación de canales de información en ambos sentidos: del ayuntamiento a la ciudadanía y de la ciudadanía al ayuntamiento, para que los ciudadanos sientan reconocidas sus demandas. En este proceso es tan importante el consenso en lo acordado, como la identificación de las verdaderas necesidades de vivienda y los conflictos que subyacen detrás de cada situación, sin excluir por tanto actores, temas o soluciones.

Por otra parte, se indica que el periodo de exposición pública, previo a la aprobación del Plan, es el momento de matizar con la opinión de la ciudadanía las propuestas presentadas por las personas implicadas en la formulación del mismo, ampliando la participación con grupos cualificados en temas específicos para la definición de las propuestas definitivas. Este proceso conlleva el diseño de herramientas adecuadas como sesiones colectivas de devolución, informes, talleres temáticos, taller de futuro, mesa de planos, exposición interactiva, taller de programación, etc.

Nos detendremos aquí en algunas de esas herramientas que pueden ser útiles para evaluar la sostenibilidad en el ámbito de la vivienda. Actualmente, las herramientas que existen en el mercado han sido desarrolladas desde distintas perspectivas y de acuerdo a las necesidades del país de origen. Cubren diferentes actividades, escalas temporales, niveles espaciales y categorías (ambientales, económicas, sociales e institucionales).

Tanto las propias empresas como cualquier agencia especializada en este tipo de evaluaciones, así como los propios equipos técnicos de la administración,

deben disponer de sistemas y herramientas que nos permitan obtener una garantía de que el producto se ajusta al marco comprometido de sostenibilidad. Este objetivo puede lograrse básicamente con dos sistemas:

Indicadores de sostenibilidad. Es el sistema más clásico, consistente en utilizar una lista de indicadores de sostenibilidad en diferentes subapartados, agrupados alrededor de los tres pilares de la sostenibilidad (social, económica y ambiental). Para utilizarlos, estos indicadores se colocan ordenadamente en tablas, sirviendo como *check list* que puede utilizar desde un simple criterio de sí/no o presencia/ausencia, o mejor una pequeña escala de evaluación cualitativa de tres ítems (0,1,2), o como máximo cinco ítems (1-5) que se refieren al grado de desarrollo del indicador en el proyecto de edificación. Tienen el riesgo de permitir cierto grado de subjetividad, en tanto que no se cuantifican las calificaciones, pero es comprobable por agencias de control.

Herramientas informáticas. Puestas en marcha por gabinetes técnicos desde los años 1990s, se han popularizado por su comodidad de manejo, a pesar de que el elenco de criterios que se utiliza es extenso y complejo, excesivamente laborioso para poder hacerse sin la ayuda de un *software* específico. No obstante, consideramos que es conveniente contrastar los resultados de estas herramientas con las más clásicas de indicadores, a fin de comprobar su fiabilidad o, en todo caso, valorar cuáles son los aspectos que no se han valorado adecuadamente.

Las herramientas desarrolladas en el marco de la sostenibilidad emergieron desde comienzos de los años 1990 con la aparición de BREEAM (*Building Research Establishment Environmental Assessment Method*), de modo que su aplicación ha proporcionado una base teórica y práctica en los siguientes aspectos:

- Gestión de la edificación por la organización y consecución de la información, funcionabilidad y operatividad.

- Identificación de procesos y sucesos para la optimización de los mismos.

- Conocimiento de estándares: para dar una referencia del mecanismo de funcionamiento, respecto al entorno de las otras edificaciones.
- Ofrecer información de la estructura ambiental, para el diseño de nuevos edificios y en renovación a fin de proveer referencias para que el equipo de diseño pueda formular efectivamente estrategias de diseño (bases de datos).

Describiremos brevemente las principales herramientas informáticas utilizadas para la evaluación de la sostenibilidad en la edificación pues pensamos que estas pueden adaptarse a las necesidades de nuestra comunidad:

a.-El BREEAM. El *Building Research Establishment Environmental Assessment Method* (Método para la Investigación de Evaluación Medioambiental de Edificios) creado por el BRE, un organismo gubernamental, es considerado como el sistema pionero en evaluación, siendo además el más utilizado en países europeos. En la actualidad sólo en el Reino Unido más de 60.000 edificios han sido certificados y más de 270.000 están siendo evaluados. Existen varias versiones para BREEAM-Ecohomes (para viviendas), BREEM-Canadá A; BREEM-North America y BREEM Green Leaf.

El BREEAM tiene como objetivo establecer criterios para obtener un buen rendimiento medioambiental de los edificios a través de una valoración independiente y objetiva. Su metodología se ha extendido en sucesivas versiones a edificios comerciales, nuevas viviendas residenciales o módulos industriales. Respecto a la edificación industrial, pretende minimizar impactos ambientales generados durante la construcción de naves industriales y almacenes.

Además, pretende promover un ambiente interior saludable. Trata la valoración del edificio y no trata en absoluto los procesos que pueden desarrollarse en su interior. La herramienta se aplica durante la fase de diseño.

Trabaja con Excel, evalúa no solo categorías ambientales sino también de gestión, transporte y económicas. Es una herramienta creada en el Reino Unido y

sus bases de datos tienen como referencia a su país de origen. Requiere como entrada datos cualitativos y cuantitativos.

Funciona en base al cumplimiento de requisitos en ocho categorías (Gestión, Salud y Bienestar, Energía, Transporte, Agua, Materiales, Terrenos sustentables, y Agentes Contaminantes). Evalúa impactos por categorías y estos a su vez por subcategorías: Se hace un *check list* con posibles preguntas o cuestionarios para los datos cualitativos. Para los cuantitativos se toman como datos base los proporcionados por las agencias estatales, guías de especificación de materiales o consultoras. Se obtiene una evaluación general en la que se otorgan cuatro clasificaciones: pasable, bueno, muy bueno y excelente. El significado de esta clasificación se interpreta como la condición ambiental de la edificación. A la calificación obtenida anteriormente, se otorga un certificado que puede ser utilizado con fines promocionales o comerciales.

b.-El GBTool. El *Green Building Tool* (la Herramienta de Edificio Verde) está basado en un sistema de ponderación de datos aportados por el Inventario de un Análisis de Ciclo de Vida, estableciendo una serie de categorías de impacto. Se estructura en cuatro niveles de cara a introducir datos y efectuar el cálculo de forma jerárquica. La evaluación del edificio se establece mediante puntuaciones cuya escala oscila entre -2 y +5 según sea un criterio insatisfactorio o por el contrario, la mejor solución técnicamente. Se valora la sostenibilidad del edificio en las tres áreas principales de la sostenibilidad (la medioambiental, la social y la económica). Su alcance es el siguiente:

- i. Evalúa nuevas edificaciones, rehabilitaciones y mezcla de ambos.
- ii. Los usos incluidos son: Residencial, Oficinas, Comercial, Hotelera, Hospitalaria y Edificios Educativos.
- iii. Permite evaluar tres usos distintos, por separado o en el mismo edificio.

En España se ha utilizado una herramienta similar, denominada **GBTool - España**, también conocida como **VERDE**. Al igual que el GBTool original, es un método y una herramienta de evaluación y etiquetado ambiental de los edificios. Esta se basa en unas entradas (criterios generales), en una evaluación

(ponderación) y en unas salidas (perfiles de comportamiento, ecoetiqueta). La estructura de la herramienta se plantea a través de un orden jerárquico. Se inicia por las áreas, para luego continuar con las categorías, los criterios, sub-criterios (si aplica) hasta llegar a la puntuación final.

La herramienta incluye la posibilidad de evaluar las cuatro fases:

- i. *Fase de Pre-Diseño*, que valora el potencial de sostenibilidad del proyecto basándose en la información disponible al final de la fase de Pre-Diseño (equivalente a un proyecto básico).
- ii. *Fase de Diseño*, que valora el potencial de sostenibilidad, basándose en la información disponible al final de la fase de Diseño (Proyecto de Ejecución).
- iii. *Fase de Construcción*, que valora la sostenibilidad del proceso de construcción y puesta en marcha del edificio antes de ser ocupado.
- iv. *Fase de Operación*, que valora real y objetivamente el comportamiento del edificio. Sus resultados pueden utilizarse para certificar el edificio. Se recomienda que para una evaluación en esta fase, el edificio lleve por lo menos un año ocupado.

En la sección siguiente ahondaremos en esta herramienta.

c.-El LEED. Son las siglas de: *Leadership in Environmental Design* (Liderazgo en Energía y Diseño Medioambiental) base del Green Building Rating System. Fue creado en USA por el USGBC y es actualmente el sistema más popular y utilizado a nivel mundial. En el 2006, solo en Estados Unidos se certificaron 60 millones de metros cuadrados, lo que confirma cómo su implementación se ha triplicado en estos últimos 2 años. En Canadá se utiliza una versión de esta herramienta, el **LEED Canada-NC 1.0™**, adaptado para Canadá por el CaGBC desde el 2003, es quizás el mejor ejemplo de adaptación de un sistema a las condiciones locales de otro país. Incorpora estrategias de mejoramiento y actualización de requisitos por categoría, aumento en los niveles de comportamiento mínimos exigidos con el fin

de incorporar las exigencias climáticas de Canadá (ej. temperaturas más bajas durante más meses del año), un listado completo de recursos locales de información existentes, utilización de SI en vez de unidades en pies y libras y la incorporación de un nuevo crédito, MRc8 “Envoltorio Sostenible del Edificio”.

Basado en el sistema europeo BREEAM, el LEED provee un marco completo para mejorar el rendimiento de edificios y promueve el entrenamiento de expertos a través de una acción sistémica ofreciendo certificación de proyectos, acreditación profesional, y recursos de entrenamiento y práctica. La evaluación considera aspectos indispensables en un edificio tales como el desarrollo de sitios sustentables, eficiencia en el uso del agua, eficiencia energética, calidad del ambiente interior, materiales sustentables, e innovación en el diseño. La certificación se otorga en cuatro categorías: Certificado, Plata, Oro y Platino.

En este sistema se analiza el edificio durante tres etapas (concepción, ejecución y finalización de la construcción). Este método asigna puntuaciones de 1 o 0 (Check-list) dependiendo de si cumplen o no cada uno de los requerimientos técnicos indicados. Una vez asignada la puntuación para cada requerimiento, se suma el conjunto de puntuaciones obteniéndose la calificación del edificio.

A través de este sistema se analizan las siguientes áreas, estableciendo 69 puntos-indicadores en total: sostenibilidad del emplazamiento; eficiencia en el uso del agua; energía y atmósfera; materiales y recursos; calidad medioambiental interior e innovación y proceso de diseño.

d.-El EcoQuantum. Creado en Holanda, existen dos versiones de esta herramienta: *EcoQuantum Researcher*, para investigadores, con el objetivo de analizar y desarrollar complejos e innovadores diseños para edificios y oficinas sostenibles y *EcoQuantum Domestic*, orientada a arquitectos, para evaluar rápidamente las consecuencias ambientales de materiales y uso de energía en los diseños de las edificaciones. Eco-Quantum es una herramienta que calcula efectos ambientales durante el ciclo de vida de la edificación desde la extracción de materiales hasta la demolición o reutilización, y considera la posibilidad de reciclaje del material.

La herramienta usa como entrada los indicadores MRPI (*Environmentally Revelant Product Information*). Estos indicadores muestran información sobre aspectos ambientales de los materiales, productos o módulos de la edificación.

También usa como entrada, información de Duch LCA programme SimaPro4 y *Environmental performance standard* (ED). Como resultado, se obtiene un valor del rendimiento de la edificación en cada una de las etapas de su funcionamiento. Funciona con dos bases de datos: la primera corresponde a los perfiles ambientales y cuenta con más de 100 materiales para la edificación y algunos procesos. La segunda, consiste en más de 1000 alternativas para 60 componentes de edificios. Esta base es una estructura de 4 niveles: la edificación completa, 8 partes de la misma, 24 elementos y 60 componentes. Los datos de entrada se basan en programas que calculan el funcionamiento ambiental de la edificación. En primer lugar, EcoQuantum calcula el perfil ambiental correspondiente al material y a los flujos de energía en cada una de las etapas del ciclo de vida.

Seguidamente, estos perfiles son convertidos en puntajes ambientales como por ejemplo nivel de Ecotoxicidad, agotamiento de las fuentes de extracción. De esta etapa se obtienen once puntajes ambientales, los cuales, al terminar esta fase e iniciar la tercera y última son convertidos en cuatro indicadores generales. Esta evaluación se establece por categoría, no se obtiene un puntaje global.

e.-El ENVEST. Es un software para estimar el impacto ambiental (*Environmental impact*) en la etapa de diseño. Considera impactos de los materiales usados, el consumo de energía y los recursos consumidos sobre la vida del edificio, que se muestran en forma numérica y gráfica. Las gráficas incluyen el funcionamiento ambiental del edificio durante el ciclo de vida y adicionalmente, muestra la comparación ambiental entre el estudio actual y un estudio previo. El impacto es medido usando una escala de puntos llamada Ecopoints (100 Ecopoints equivalen al impacto ambiental por cada ciudadano británico). Los diseñadores hacen comparaciones entre los diferentes diseños y especificaciones. Si no se usan los Ecopoints, se tienen establecidos los valores por cada habitante. Mide cada categoría ambiental usando sus propias unidades pero comparándolas con normas

estándar, de esta manera cada una de ellas es colocada en la misma escala de evaluación. Para determinar la importancia de las categorías que se estudian, se asignan pesos a cada una de ellas.

f.-El CASBEE. -Es el Sistema Integral de Evaluación Eficiencia Medioambiental de Edificios, herramienta creada en Japón en base a las previas experiencia del LEED y el BREEAM.

Considera otros aspectos tales como el impacto que genera el edificio fuera de los límites del terreno y pone especial énfasis en el ciclo de vida total de un edificio convirtiendo este último aspecto en el eje de su implementación. Las herramientas de evaluación CASBEE se componen de cuatro elementos para situaciones diferentes: prediseño, nuevas construcciones, edificios existentes y renovación. Cada herramienta está diseñada para acomodarse a todo tipo de edificios (oficinas, colegios, departamentos, etc.). El sistema además incluye el nuevo concepto de BEE (eficiencia medioambiental del edificio). Las categorías de evaluación son Q (Comportamiento y Calidad ambiental del edificio) dividido en Q-1 (Ambiente interior) Q-2 (calidad de servicio) y Q-3 (calidad medioambiental en el sitio). LR (reducción de impactos ambientales del edificio) dividido en LR-1 (Energía) LR-2 (Recursos y Materiales) y LR-3 (Medioambiente fuera del terreno). La evaluación final se realiza a partir de cinco niveles de puntuación tomando como base estas categorías donde el 3 indicaría un nivel medio.

g.-El GBC. Es el *Green Building Challenge*, un proyecto internacional que persigue desarrollar y aplicar el método GBC y herramienta GBTool para evaluar el comportamiento ambiental de los edificios. El proyecto ha tenido tres fases; una primera de dos años que culminó, en 1998, en la Conferencia Internacional GBC en Vancouver; una segunda, cuyos resultados fueron expuestos y revisados en Maastricht en el 2000; y una tercera fase que culminó en Oslo en el 2002.

La última Conferencia se ha desarrollado en septiembre de 2005 en Tokio. El objeto de estas conferencias es el depurar la metodología, intercambiar experiencias, abrir nuevos campos de investigación y debatir sobre las actuaciones que se vienen desarrollando en los países participantes. Cada país selecciona una

representación de los edificios sostenibles más interesantes ejecutados en esos años. España se incorpora al GBC en la Conferencia de Maastricht.

El *Sustainable Building Challenge 2007-2008 (SBC08)* es la continuación del proceso Green Building Challenge. El proceso en la conferencia SBC08 permitió seleccionar una amplia gama de edificios de altas prestaciones de todo el mundo, que serán evaluados por los licitadores y posteriormente presentados y tratados en la Conferencia Mundial sobre Construcción Sostenible (World Sustainable Building Conference) que se celebró en septiembre de 2008 en Melbourne (Australia). En este proceso se podía utilizar cualquier sistema de evaluación que tuviera un amplio campo de actuación. La convocatoria estaba dirigida a todos los países, exceptuando a Canadá y EE UU, que realizan los procesos de selección por separado.

Recordamos aquí brevemente lo dicho anteriormente: las herramientas de evaluación de la sostenibilidad de los edificios se estructuran en tres grandes grupos metodológicos:

- i. Aquellos basados en la valoración de actuaciones, establecidas en créditos a los que se asocia un número de puntos en función de la importancia en los impactos asociados al crédito. En este grupo se encuentran los modelos LEED V3 (USGBC)¹ y BREEAM (BRE-GB)². El método de evaluación de CASBEE (Japón) se basa en el concepto de ecoeficiencia, definido como valor de productos y servicios por unidad de cargas medioambientales.
- ii. La Eficiencia Medioambiental del Edificio que usa CASBEE como indicador se define como una relación entre las categorías de Rendimiento y Calidad Medioambiental del Edificio y las Cargas Medioambientales asociadas.
- iii. La plataforma de investigación GBC4 ha desarrollado la herramienta GBTool, que permitió que muchos grupos nacionales particularizaran la herramienta a las condiciones nacionales. GBTool utiliza una estructura jerárquica de árbol constituida por áreas, categorías y criterios. España ha tenido una larga historia de participación en GBC, y eso se refleja en los

condicionantes que la GBTool ha tenido en el desarrollo de la herramienta de evaluación española VERDE. En la última Conferencia Mundial Sustainable Building 2008 (SB08)⁶, celebrada en Melbourne (Australia), fue presentada una nueva propuesta basada en la evaluación de impactos y en los últimos proyectos normativos en desarrollo, tanto en ámbitos internacionales mundiales (ISO/TC 59/SC 17 Sustainability in building construction), como a nivel europeo (CEN/TC 350 Sustainability of construction work).

La herramienta VERDE

Retomamos ahora en mayor detalle la herramienta de evaluación VERDE que recoge los planteamientos de las propuestas normativas anteriormente señaladas, y evalúa la reducción de los impactos del edificio y su emplazamiento por la implementación de medidas, tanto en estrategias de diseño como en factores de rendimiento, agrupadas en una lista de criterios.

El procedimiento utiliza un método prestacional similar al método de evaluación energética de edificios. Generalmente las metodologías de ponderación de pesos están basadas en un proceso de consenso entre expertos. Sin embargo, con la nueva orientación de la herramienta VERDE se ha intentado reducir el grado de subjetividad, introduciendo un sistema de valoración de la reducción de impactos con los sistemas de cálculo actuales. A cada criterio se le asocia un peso por cada uno de los impactos asociados, que refleja la extensión, la duración y la intensidad para realizar una evaluación relativa. Para la evaluación de los impactos absolutos, el peso dado a las categorías de impacto está basado en la política medioambiental española y en los datos relativos a los indicadores de sostenibilidad, como se refleja en el informe del Observatorio de Sostenibilidad Español. Una descripción detallada de esta metodología fue realizada por Macías y García (2010), que consideramos la más apropiada para la propuesta de este Proyecto de Vivienda en Andalucía.

La mayoría de los sistemas de evaluación mezclan dos tipos diferentes de información: las medidas incorporadas al proyecto y los impactos asociados a las

medidas. Ello conduce a estos sistemas a un intento de resolver dos funciones en una: guiar a los promotores y proyectistas en el intento de diseñar edificios de alto rendimiento (*Guía de diseño*) y evaluar el rendimiento del edificio de la forma más objetiva posible (*Herramienta de evaluación*).

El modelo propuesto trata de proporcionar al sector de la edificación una metodología y herramienta actualizada y homologable internacionalmente que permita, de forma objetiva, la evaluación de la sostenibilidad de los edificios, difundiendo a su vez los principios y buenas prácticas para su diseño y construcción.

La metodología VERDE está basada en una aproximación al *análisis de ciclo de vida* en cada fase (2-3) y consiste en evaluar la reducción de los impactos del edificio y su emplazamiento por la implementación de medidas, tanto en estrategias de diseño como en factores de rendimiento, agrupadas estas medidas en una lista de *criterios de sostenibilidad*.

Presentamos ahora algunos de los elementos más interesantes de esta herramienta.

Asignación de pesos. El sistema pesa cada uno de los impactos asociados a cada criterio según la extensión, la intensidad y la duración potencial de los efectos. La valoración de dichos criterios permite dar valores relativos en la evaluación. El valor final de la evaluación se obtiene mediante la ponderación de los impactos reducidos en relación al edificio de referencia, cuya definición sigue la metodología prestacional. Los pesos asignados a cada impacto están relacionados con la importancia de dichos impactos en la situación mundial, en los impactos globales, y con la situación del entorno, en los impactos locales y regionales. Como dos ejemplos de significancia opuesta, el análisis de la situación en España nos llevaría a justificar el peso asignado a dos de las categorías de los impactos globales (cambio climático e incremento de la radiación UV a nivel del suelo), como sigue:

Cambio climático (peso: 27%). El cambio climático es quizás el principal problema ambiental de carácter global que tiene la humanidad actualmente, por ello el peso asignado a este impacto debe ser muy importante. El 4 informe de evaluación o del International Panel of Climate Change (IPPC), presentado en París el 2 de febrero del año 2007, pasará a la historia como el día en que desaparecieron las dudas acerca de si la actividad humana está provocando el cambio climático. La temperatura de la Tierra subió el siglo pasado 0,76 grados, y subirá en los próximos cien años entre 1,8 y 4 grados, lo que tendrá efectos enormes en la biodiversidad, las lluvias, las sequías, la subida del nivel del mar o la pérdida de los hielos polares. También influirá en los recursos alimenticios y en la sanidad, por citar solo algunos de los impactos.

La UE quiere evitar que se superen los 2 grados de aumento de la temperatura media, y para ello habrá que reducir las emisiones entre un 20% y un 30% hacia 2020, y hasta un 80% en la segunda mitad del siglo XXI. La concentración actual de gases de efecto invernadero es de 379 partes por millón (ppm) y aumenta a ritmo acelerado; en la era preindustrial (1650) era de 280 ppm. El aumento del CO₂ se debe sobre todo al uso de combustibles fósiles y cambios en el uso de la tierra, y el del metano y del óxido nitroso, a la agricultura. Estos gases refuerzan el sistema invernadero natural de la Tierra, subiendo la temperatura.

Entre las posibles consecuencias para el planeta se pueden apuntar las siguientes: los científicos consideran que el 30% de las especies del planeta estarán en grave riesgo de extinción si las temperaturas suben este siglo en torno a dos grados centígrados, lo que es muy probable como consecuencia del cambio climático. La salud, las infraestructuras, la disponibilidad de agua dulce o las cosechas en muchas regiones se verán también afectadas por el calentamiento, que tendrá globalmente efectos negativos si se supera ese nivel de temperaturas. Los impactos del cambio son ya visibles, y muestran el efecto de la actividad humana durante los últimos 30 años, aseguran los expertos. El incremento de la temperatura ha tenido ya un fuerte efecto en el planeta: plantas que despiertan del invierno antes o mantienen las hojas más tiempo; especies de aves que han variado sus periodos de migración o cría; alteraciones de comunidades marinas debido al

aumento de la temperatura del agua o cambios en la salinidad y las corrientes, entre otros.

En el caso concreto de España, las previsiones son más inundaciones y tormentas, menos nieve, aguas más salinas, más sequías, más olas de calor y playas menos extensas. Se puede afirmar que el cambio climático afectará a España más que a otras regiones. Este problema, el mayor al que se enfrenta la humanidad provocará que haya menos agua, sobre todo en el Mediterráneo, pero más lluvias torrenciales -con riesgo de inundaciones-. A finales de este siglo (2090-2099) las precipitaciones se habrán reducido en España un 20% respecto al periodo 1980-1990. Las temperaturas y las olas de calor seguirán aumentando. El año más caluroso de todos los que se tienen registros (desde 1850) ha sido 2006, según la Agencia Estatal de Meteorología. Los siguientes seis fueron posteriores a 1990. La temperatura media aumento en España 0,9 grados centígrados en los 73 años que van de 1931 a 2004, mientras que la media mundial solo subió 0,76 grados entre 1850 y 2005 (155 años). Se calcula que podría haber una ola de calor cada tres o cinco años. El cambio climático tendrá también efectos en las playas, que retrocederán 15 metros por la subida del nivel del mar antes de 2050. Esta fue una de las conclusiones del informe Impactos en la costa española por el efecto del cambio climático, presentado por el Ministerio de Medio Ambiente el pasado septiembre y elaborado por expertos de la Universidad de Cantabria.

Adaptarse a esta nueva situación exigirá replantear el urbanismo de la costa y dejar de construir al borde del mar en lugares que se van a inundar. En algunas comunidades autónomas ya se prohíbe construir a menos de 500 metros del mar. El aumento del nivel del mar no será homogéneo. Para el Cantábrico, el incremento previsto es de 35 centímetros, 20 en el Mediterráneo y unos 10 en el Golfo de Cádiz. Las zonas más afectadas, por su poca altura, serán la Albufera de Valencia, Doñana (Huelva, Sevilla y Cádiz), la Costa Brava (Girona y Barcelona) y la Manga del Mar Menor (Murcia). Otros efectos del cambio climático serán la disminución de los recursos hídricos -entre un 5% y un 14% antes de 2030-, cambios en la fecha de floración de plantas y en la reproducción de especies y un mayor riesgo de crecidas fluviales, tormentas e incendios forestales, según el informe Impactos del

cambio climático en España presentado por el Ministerio de Medio Ambiente en 2005. El clima árido, que actualmente solo se da en Murcia y Almería, pasará a ocupar una mayor parte de Andalucía y parte de Castilla-La Mancha, según este estudio, en cuya elaboración participaron más de 400 científicos. El calentamiento tendrá una especial incidencia en dos sectores: el turismo y la agricultura.

Incremento de la radiación UV a la altura del suelo (peso: 0%). El Perfil ambiental de España 2006 señala que las emisiones de gases que destruyen la capa de ozono se han reducido considerablemente como se muestra a continuación, por lo que el peso asociado a este impacto debe ser muy limitado. En el sector de la edificación, a falta de disponer de los datos sobre los impactos asociados a la fabricación de los materiales, el peso es nulo.

La evolución del consumo aparente (producción + importación - exportación) de los 4 compuestos que agotan la capa de ozono (CFC, CCl₂, halones, HCFC y metil-cloroformo) en España, expresado en toneladas ponderadas según el Potencial Agotador de la Capa de Ozono (PAO), ha disminuido de forma sustancial. Existe una tendencia clara a la reducción drástica en el consumo de estas sustancias, debido al calendario de eliminación de producción y consumo establecido por el Protocolo de Montreal de 1987. En concreto, para los países desarrollados, se propuso el año 1994 para la eliminación total de la producción de halones, y el consumo aparente también se redujo sustancialmente en ese año, llegando a cero en 1996. Según el calendario del Protocolo de Montreal, la UE debía suprimir la elaboración de los CFC y el CCl₂ para 1995 y el metil-cloroformo para 1996, lo que se ve reflejado en el consumo aparente, que en el año 1996 era cero para el CCl₂ y el metil-cloroformo, y prácticamente ha desaparecido para los CFC.

El uso de los HCFC aumentó, como consecuencia de la puesta en marcha de esta regulación, como sustitutos de los CFC. Sin embargo, aunque su efecto es sustancialmente menor, los HCFC también contienen cloro y afectan a la capa de ozono, por lo que su producción está regulada por el citado Protocolo, y se prevé que dejen de utilizarse en la Unión Europea para el año 2015. Están ya siendo

sustituidos en muchas aplicaciones por HFC que, si bien no dañan la capa de ozono, son gases de efecto invernadero. La asignación de un peso nulo a este impacto está basada en los datos aportados por el Observatorio de la Sostenibilidad en España y el Ministerio de Medio Ambiente en los que se observa que el estado del consumo aparente de sustancias que agotan la capa de ozono en España es nula desde el año 2000.

De igual forma se ponderan los impactos regionales y locales, dependiendo del emplazamiento del edificio. Esto obliga a regionalizar las herramientas de evaluación cuando se evalúen otros impactos además de los globales.

Escala de análisis y sistema de puntuación. Los edificios están formados por componentes y materiales, y existen en un contexto de infraestructura, área urbana e incluso extensos territorios. Aunque la mayor parte de los esfuerzos en la metodología propuesta se focalizan en edificios individuales, se pretende tener en consideración esas otras escalas de operación para permitir que el resultado del análisis a escala edificio pueda ser utilizado como entrada en un análisis posterior a escala superior, tal como un proyecto complejo de edificios o incluso un barrio.

El **sistema de puntuación** convierte los valores dimensionales de los indicadores en una puntuación final acerca del rendimiento global del edificio. La puntuación final se asigna a un intervalo $[0; S_{max}]$, donde S_{max} es la máxima puntuación que puede ser alcanzada, correspondiente al mejor rendimiento global. Su cómputo se realiza en dos pasos: normalización de los valores de los indicadores, asociando una puntuación al valor de cada indicador, y agrupación de las puntuaciones para producir una puntuación final.

La **función de normalización** convierte el valor de los indicadores (por ejemplo 50 kWh/m² año de consumo de energía no renovable) en una puntuación adimensional normalizada en un intervalo específico (por ejemplo de 0 a 5 en la herramienta VERDE). Cada valor del indicador puede ser normalizado de diferente manera (lineal o no lineal), dependiendo de sus características.

Los **rangos** traducen los valores de un determinado indicador de los sujetos de valoración en una puntuación concreta, cuya principal característica es su operatividad con los obtenidos en otros indicadores para dar una valoración final. A su vez, informan de la posición del valor obtenido dentro del universo de sujetos que la herramienta reconoce, con lo que se aporta una valoración relativa que aporta datos sobre el edificio respecto a sus semejantes. Los rangos pueden distribuir la puntuación desde una función continua (valor del indicador) hacia otra función continua (puntuación obtenida), con lo que se admiten puntuaciones fraccionarias; desde una función continua hasta unos valores discretos, en los que la puntuación admite solo valores enteros y se hace sobre unos entornos cerrados definidos como valores del indicador; desde unos valores discretos de indicador (por ejemplo cuando se juzgan acciones), hasta unos valores discretos de puntuación.

El **valor de referencia**, es aquel valor exigido por la normativa; si no existe normativa, el que corresponde a las buenas prácticas o el valor medio extraído de la estadística. En VERDE, el valor 0 debe corresponder al valor del edificio de referencia que actúa como contraste frente al edificio que se está valorando. Las medidas deben servir para reducir el impacto ambiental, y eso debe hacerse sobre una referencia que no puede ser otra que la realidad actual expresada de la mejor forma posible.

El **valor máximo** es aquel valor que se obtiene aplicando las mejores técnicas disponibles, económicamente viables. La máxima puntuación debería ser, teóricamente, el valor sostenible: esa es la imagen que se quiere alcanzar y, por tanto, el referente de máxima puntuación. Eso implica disponer de ese referente de edificio sostenible. Hoy parece razonable que, aunque se indique como referencia el valor correspondiente a la sostenibilidad, el valor máximo del indicador al que le va a corresponder la puntuación máxima sea el que pueda obtenerse en la edificación actual, tomando las mejores opciones disponibles, basadas en soluciones técnicamente solventes, económicamente viables y socialmente aceptables.

La **interpolación** es la función que relaciona los valores del indicador con la puntuación que le corresponde, siendo la que establece realmente la relación entre el indicador y el impacto ambiental (o la calidad) que genera. Existe pues, y sin ello es difícilmente justificable la presencia del indicador en el sistema, una función que relaciona los valores del indicador con magnitudes de impacto ambiental en el ámbito que sea. En el más sencillo de los casos, cuando los valores del indicador y las puntuaciones de los rangos son magnitudes continuas, la línea recta es la función que relaciona un indicador que tiene una relación (lineal) inmediata con el impacto. En otros casos, curvas logarítmicas o de otro tipo son las apropiadas. En VERDE, entre el valor de referencia (0) y el máximo obtenible (5), se realiza una interpolación lineal. Cuando los valores del indicador o los de la puntuación son discretos, no hay función sino una estimación sobre situaciones concretas que finalmente determina una lista de comprobación (*check-list*).

La herramienta sigue la misma metodología que la Certificación Energética de Edificios en la opción prestacional; calcula la reducción de impacto del edificio objeto, comparado con un edificio de referencia, siendo definido como tal el mismo edificio que cumple las exigencias mínimas fijadas por la normativa y reglamentos, en aquellos criterios a los que se aplica dicha normativa, y que sigue la práctica habitual, en aquellos a los que no se aplica. La herramienta evalúa criterios asociados a los impactos que produce un edificio a lo largo de todo su ciclo de vida, y se implementa la evaluación de los impactos asociados a cada criterio definidos en la normativa ISO y CEN. También se utilizan los resultados de la certificación energética del edificio como dato para la evaluación de los criterios agrupados en la categoría Energía y atmósfera. De este modo, VERDE analiza un total de 42 criterios, repartidos según la tipología de los edificios a evaluar. La herramienta, en su versión 1.0, se estructura en dos programas (hojas de cálculo):

Hoja A.- Destinada al equipo que mantiene los datos, determina los criterios obligatorios a analizar, modifica las valoraciones por modificación de exigencias normativas como Decretos de las Comunidades Autónomas, Ordenanzas Municipales, etc.

Hoja B.- Destinada al usuario, en ella se introducen los datos del edificio, los resultados del cumplimiento normativo (Ordenanzas, clase energética), selecciona los criterios aplicados a su proyecto (además de los obligatorios) y las puntuaciones asociadas a cada criterio y presenta los resultados de la evaluación.

Los **criterios evaluados** en VERDE-uso residencial, y los **objetivos** a alcanzar son los siguientes:

- 0. *Vida útil del edificio.*** Este criterio valora y premia la consecución de periodos de vida útil garantizados superiores a los mínimos reglamentarios establecidos para las diferentes tipologías de estructuras, con la finalidad de amortizar los impactos iniciales producidos por la ejecución del edificio.
- 1. *Estrategias para la clasificación y el reciclaje de residuos.*** Los objetivos del criterio son, promover y premiar la existencia de locales en el interior o exterior del edificio para la separación, almacenamiento temporal y reciclaje de residuos domésticos. Asegurar que los residuos sólidos, orgánicos e inorgánicos sean recogidos, separados y reciclados. Animar una cultura del reutilizar y reciclar. Utilizar los residuos vegetales para generación de compost y el abonado de zonas verdes. Los residuos orgánicos se reciclan en plantas de biogás para la generación de energía eléctrica, gracias al gas generado en el proceso de digestión. Separar los residuos de plásticos, cartones, papeles, vidrios, pilas y otros, para su traslado a plantas de reciclado.
- 2. *Uso de plantas autóctonas.*** Este criterio premia la promoción y el uso de plantas autóctonas en los espacios verdes.
- 3. *Uso de árboles para crear áreas de sombra.*** Disminuir el efecto de la radiación sobre las fachadas del edificio, para la reducción de la demanda de refrigeración en verano, sin que afecte el soleamiento en invierno.

4. ***Efecto isla de calor a la altura del suelo.*** Disminuir el efecto de isla de calor en áreas urbanas, mediante la utilización de materiales de alta reflectancia o de zonas verdes en los espacios exteriores.
5. ***Efecto isla de calor a la altura de la cubierta.*** Disminuir el efecto de isla de calor en áreas urbanas, mediante la utilización de materiales de alta reflectancia o de zonas verdes en las cubiertas.
6. ***Contaminación lumínica.*** Reducir las pérdidas de energía eléctrica utilizada para la iluminación de los espacios exteriores de la parcela, evitando el derroche de energía que se emite fuera de un cono de 120° por la luminaria.
7. ***Uso de energía no renovable incorporada en los materiales de construcción.*** Reducir los impactos asociados al consumo de energía no renovable incorporada en los materiales de construcción, mediante la elección de materiales con bajo consumo de la misma durante su proceso de extracción y transformación así como mediante el uso de materiales reutilizados y/o reciclados.
8. ***Energía no renovable en el transporte de los materiales de construcción.*** Reducir la cantidad de energía no renovable utilizada en el transporte de los materiales de construcción, incentivando el uso de materiales locales.
9. ***Consumo de energía no renovable durante la fase de uso. Demanda y eficiencia de los sistemas.*** Promover y premiar la reducción del consumo de energía no renovable necesaria para la climatización del edificio (calefacción y refrigeración) y ACS en los edificios del sector residencial. Reducir la cantidad de energía no renovable consumida por el uso del edificio, aplicando medidas pasivas de diseño para la reducción de la demanda energética y la eficiencia de los sistemas.

10. *Demanda de energía eléctrica en la fase de uso.* Promover y premiar la reducción del consumo de energía no renovable necesaria para la iluminación y electrodomésticos en los edificios del sector residencial. El criterio valora el ahorro de energía estimado por el uso de sistemas y equipos eficientes para la iluminación y otros equipos eléctricos consumidores de energía, diferentes de los consumos para calefacción, refrigeración y ACS.

11. *Producción de energía renovable en la parcela.* Promover y premiar la reducción del consumo de energía no renovable, a partir de la instalación de sistemas que permitan la generación de energía mediante fuentes renovables. El modo de conseguir los objetivos de este criterio pasa por la integración en el edificio o parcela de sistemas de producción de energía a través de fuentes renovables que excedan las exigencias mínimas establecidas por el CTE.

12. *Emisiones de sustancias foto-oxidantes en procesos de combustión.* Promover y premiar la reducción de emisiones de productos foto-oxidantes precursores de la creación de ozono troposférico. El modo de conseguir los objetivos de este criterio pasa por la instalación de calderas que generen baja emisión de NOx en la fase de uso del edificio.

13. *Emisiones de sustancias que reducen el ozono estratosférico.* Promover y premiar la reducción del uso de productos que destruyen la capa de ozono, equipos que los incorporen o su manipulación durante la fase de explotación del edificio. El impacto asociado a las emisiones de estos gases, debido a los materiales de construcción, es evaluado en el criterio “Impacto de los materiales de construcción”.

14. *Consumo de agua potable.* Reducir el consumo de agua potable en la fase de uso del edificio, mediante medidas de ahorro y eficiencia.

15. Retención de aguas de lluvia para su reutilización. Promover un sistema de gestión de aguas superficiales, de recogida y almacenamiento de las aguas de lluvia para su reutilización.

16. Reutilización de aguas grises. Reducir el consumo de agua potable para el uso del edificio, mediante la instalación de un sistema de recuperación y reutilización de las aguas grises.

17. Impacto de los materiales de construcción. Reutilización y uso de materiales reciclados. Reducir los impactos asociados a la producción de los materiales de construcción, mediante la elección de materiales con bajos impactos durante su proceso de extracción y transformación, así como mediante el uso de materiales reutilizados y/o reciclados.

18. Impacto de los materiales de construcción. Desmontaje, reutilización y reciclado al final del ciclo de vida. Promover un diseño que pueda facilitar el desensamblaje de sus componentes, a fin de que puedan ser reutilizados o reciclados al final de la vida útil del edificio.

19. Impacto generados en la fase de construcción. Residuos de construcción. Reducir los residuos generados durante la obra del edificio, con el uso de elementos prefabricados e industriales, o empleando procesos de obra controlados que minimicen la producción de residuos.

20. Toxicidad de los materiales de acabado interior. Promover y premiar el uso de materiales de acabado que no pongan en riesgo la salud de los ocupantes, y la eliminación, previa la ocupación, de los contaminantes emitidos por los materiales de terminación interior, para reducir los problemas de calidad del aire interior del edificio resultantes del proceso de construcción.

21. Eficiencia de la ventilación en las áreas con ventilación natural. Premiar la existencia de condiciones que promuevan la ventilación natural, de

manera que no sea necesario recurrir a otras formas de ventilación para garantizar un nivel de renovación del aire interior que salvaguarde su calidad y reduzca la exposición de los ocupantes a contaminantes interiores nocivos para la salud. Asegurar que el número, colocación y tipo de ventanas u otras aberturas en un edificio con ventilación natural, sea capaz de garantizar un nivel alto de calidad de aire y ventilación.

22. Confort térmico en los espacios con ventilación natural. Promover y premiar el control de temperatura interior dentro de los rangos establecidos por zona climática, a través de la ventilación natural.

23. Iluminación natural en los espacios de ocupación primaria. Promover y premiar un nivel adecuado de iluminación natural durante el día en todos los espacios de ocupación primaria.

24. Protección frente al ruido a través de la envolvente y zonas de ocupación primaria. Promover y premiar el aislamiento acústico de la envolvente entre el exterior y los recintos protegidos.

25. Protección frente al ruido generado en el recinto de instalaciones en las zonas de ocupación primaria. Promover y premiar el aislamiento acústico frente a ruido aéreo y de impacto entre los recintos de instalaciones y los recintos protegidos.

26. Protección frente al ruido entre áreas de ocupación primaria. Particiones y medianeras. Promover y premiar el aislamiento acústico entre recintos protegidos y recintos pertenecientes a otras unidades de uso o de la misma unidad de uso.

27. Eficiencia de los espacios. Incentivar un diseño que distribuya el espacio de forma eficiente y funcional, aprovechando la superficie disponible para zonas de ocupación y usos primarios y reduciendo la superficie empleada

en elementos de construcción y/o elementos de distribución o que no respondan al uso del edificio.

28. *Desarrollo e implementación de un plan de gestión de mantenimiento.*

Promover la elaboración de un plan de mantenimiento del edificio detallado, completo e inteligible por los usuarios finales, que sea extensible a toda la vida útil del edificio.

29. *Mejora del acceso para personas con discapacidad.* Permitir o mejorar el acceso y uso de los servicios y equipamientos para personas con discapacidad física.

30. *Derecho al sol.* Promover un diseño sostenible que asegure un soleamiento directo a las áreas habitadas principales de las viviendas durante las horas centrales del día de solsticio de invierno.

31. *Acceso a espacios abiertos privados desde las viviendas.* Incentivar la creación de espacios abiertos privados en las viviendas (terrazas, patios, etc.).

32. *Protección a las vistas del interior de las viviendas desde el exterior.* Promover un diseño sostenible que asegure la intimidad en el interior de las viviendas.

33. *Coste a lo largo del ciclo de vida. Coste de construcción.* Promover un diseño sostenible que no implique un incremento en el coste de construcción sobre el de un edificio convencional.

34. *Coste a lo largo del ciclo de vida. Coste de explotación.* Promover un diseño sostenible que suponga una reducción del coste, durante la fase de explotación del edificio, en los consumos cuantificables del mismo. El sistema se focaliza en la evaluación de los impactos durante la construcción, uso y fin de la vida, es decir en las diferentes fases del **ciclo de vida del**

edificio. Sin embargo, los datos referidos a la fase de uso son los más significativos. En relación a los datos de los materiales se hace referencia a las declaraciones ambientales de producto, a pesar de que actualmente existe solo para un restringido número de productos y la información se limita a la energía incorporada y a las emisiones de CO₂. La evaluación de las prestaciones se especifica en las referencias (*benchmark*), asociando una puntuación que va de 0, práctica común, a un máximo de +5 como mejor practica posible. Al final del proceso se dan dos **resultados** que responden a dos tipos de cálculo diferentes:

- a. **Resultados de la evaluación relativa:** Responde al cálculo del porcentaje de la reducción de cada uno de los impactos evaluados, respecto del edificio de referencia, a partir de la implantación de medidas de sostenibilidad evaluadas en cada criterio.
- b. **Resultados de la evaluación absoluta:** Responde al cálculo de reducción de impactos reales, medidos en las unidades asociadas a cada tipo de impacto (por ejemplo, el cambio climático, en kg de CO₂ equivalente). Se mide respecto a un edificio de referencia que representa la norma vigente y la práctica habitual de la región (valor 0), y toma como máximo la mejor práctica posible (valor 5). El resultado final para comparar edificios se obtiene ponderando los tipos de impacto que se van a evaluar y el peso que ha sido asignado a cada uno de ellos.

Finalmente, el **peso asignado** sirve para ponderar los resultados parciales obtenidos en cada área de impacto y para formular un valor final, que se expresa en una puntuación que va de 0 a 5, en la llamada Hoja Impactos. Para facilitar gráficamente la percepción del peso asignado, el resultado final se expresa según el número de “hojas sostenibles”, con la correspondiente puntuación.

Detenemos aquí el análisis de las posibilidades existentes para la intervención sobre vivienda en los temas seleccionados y pasamos ahora a presentar algunas propuestas que pueden ser útiles para la comunidad andaluza.

Propuestas

Propuestas sobre vivienda social

Como hemos visto en la sección anterior, la comunidad andaluza ha implementado una serie de medidas para afianzar su parque de vivienda social. Sin embargo, medidas suplementarias parecen necesarias para garantizar el acceso a la vivienda de toda la población, y en particular de aquellos colectivos que necesitan apoyo de las instituciones públicas para acceder a una vivienda digna. Para conseguir este objetivo, las políticas públicas que se han implementado en otros países pueden servir de inspiración.

En esta sección hacemos una serie de propuestas en función de lo que nos parecen ser las necesidades en Andalucía. No se trata de importar ciegamente políticas públicas que han sido exitosas en otros países. Una política pública sólo tiene sentido en un contexto determinado, ya que siempre funciona en relación a otras políticas públicas, con determinada estructura administrativa e historia político-social. Además, es necesario tener en cuenta que incluso aquellas medidas que han funcionado en el pasado en otros países no pueden ser aplicadas de manera automática hoy en día ya que la crisis económica ha tenido importantes consecuencias sobre el sector, y las nuevas políticas públicas han de tener estas consecuencias en cuenta. En efecto, por un lado las demandas de vivienda social han aumentado, mientras que, por otro lado, los estados tienen que hacer frente a reducciones de su presupuesto.

Es esencial tener en cuenta que el caso español y dentro de éste, el andaluz, presenta características únicas respecto a sus vecinos europeos. En concreto, la vivienda social en España se provee prácticamente de manera exclusiva a la venta. Una porción muy pequeña se ofrece en alquiler, que representa apenas el 2% del total del parque. La realidad de la vivienda social reproduce aunque de manera aún más exagerada la realidad de la tenencia en España, donde 85% del parque está en

manos de propietarios, con un sector del alquiler que apenas llega al 11%, es decir, entre los más bajos de Europa.

Hoy en día, el parque de vivienda social en toda Europa es de tamaño reducido, lo que se explica por las múltiples políticas de privatización que se han llevado a cabo. Estas han sido diferentes en cada uno de los países, adecuándose a su historia. Sin embargo el resultado es siempre el mismo, los países se encuentran con un margen reducido para hacer frente a la precariedad habitacional a la que se enfrenta su población especialmente en tiempos de crisis como los actuales.

Procederemos en esta sección presentando propuestas según diferentes objetivos que avanzamos. Trataremos de especificar los instrumentos concretos de política pública que a nuestro entender pueden venir complementar las medidas tomadas a nivel de la comunidad. Siguiendo la lógica de este informe, nos centraremos en los objetivos que figuran repetidamente en los planes estatales de vivienda y que sin embargo no han dado resultados en años pasados, como es el de aumentar el parque de vivienda social. Una de las mayores dificultades para el cumplimiento de estos objetivos es el desmesurado apoyo a la compra que existe a nivel fiscal en España. Insistimos, el sistema actual no llega a satisfacer las necesidades de vivienda de toda la población y en particular, de los grupos poblacionales más vulnerables.

Formulamos estas propuestas bajo el objetivo general de propiciar la desmercantilización de la vivienda y favorecer un acceso universal a esta. Sin embargo, esto no significa que formularemos recomendaciones para transformar el sistema actual en un sistema universal de provisión de vivienda social. En efecto, es importante tener en cuenta que en España el parque de vivienda protegida siempre se ha constituido con un modelo residual y sería irrealista pretender substituir ese modelo por el que tradicionalmente existía en los países escandinavos. Aún más en una Europa donde hoy en día se pide a los países que se concentren en proporcionar vivienda a las categorías socio-económicas más necesitadas. No obstante, es necesario que el modelo se adapte a las necesidades de una población heterogénea, como hemos visto en todo este informe y explicaremos aquí. Por eso, sí consideraremos un modelo integrado en el que

existen diferencias relativas entre un tipo de vivienda y el siguiente (en términos de precio). Por último, recordaremos brevemente los problemas a los que se enfrentan las personas que tienen dificultades para acceder a la vivienda y sugeriremos soluciones inspiradas en las políticas públicas europeas.

Objetivo1: Adaptarse a la heterogeneidad de la demanda

La población andaluza es heterogénea y dinámica y por tanto tiene necesidades diferenciadas y cambiantes. Según un informe de Cáritas de 2013, la pobreza habitacional afecta cada vez más a grupos con perfiles socio-económicos distintos (Alguacil Denche et al., 2013). Algunos de estos grupos - como por ejemplo, las familias de clase media - no cumplen con las condiciones necesarias para acceder a viviendas sociales. Sus características difieren de las de los grupos para los que tradicionalmente se ha construido la vivienda social. Sin embargo, el informe del defensor del pueblo de 2013 sobre viviendas protegidas vacías apunta como posible explicación a la falta de uso de las viviendas protegidas que las personas que cumplen con los requisitos para acceder a ellas no tienen los medios para hacer frente a la compra de una vivienda, aunque sea a precios reducidos.

Esta multiplicidad de situaciones nos empuja a pensar que para que la vivienda social cumpla con su propósito, es necesario mantener múltiples categorías de vivienda social e incluso aumentar el número de opciones. Esto, combinado con otras acciones protegidas como la atribución de subsidios, permite ajustarse a las situaciones específicas de cada grupo poblacional. Además, la existencia de diversas opciones de vivienda social permitiría facilitar la transición entre una categoría de viviendas y la siguiente. Al crear dinamismo entre las diferentes opciones de vivienda se combatiría el estigma social generalmente asociado a la vivienda social, puesto que no existiría una población estancada en un tipo de vivienda.

El sistema español ya cuenta con varios tipos de vivienda social en función del nivel de ingresos. En efecto, existen tres regímenes de vivienda - general, especial y concertado. Para acceder a estas viviendas además se tienen en cuenta condiciones de dificultad social y que la persona no posea otra vivienda. Además

en los planes de vivienda estatales se especifica que ni hayan obtenido financiamiento en el marco de un plan de vivienda en los diez años anteriores a su solicitud.

En lo que se refiere a las categorías sociales que pueden tener acceso a la vivienda social, dos medidas que parecen particularmente interesantes, podrían servir de inspiración para Andalucía. Vimos en efecto como en Chipre, los inmigrantes retornados tienen derecho a una vivienda social durante un año al retornar. Esta categoría de personas, siempre y cuando cumplan con los necesarios requisitos de ingreso, podrían añadirse a la lista de personas prioritarias para el acceso a la vivienda social. Por otro lado, en Eslovenia, a las personas cuya actividad o profesión sea importante para la comunidad también se las considera prioritarias. Este es un criterio que podría considerarse, en coordinación con los municipios que son los que mejor situados están para juzgar las necesidades de la comunidad.

Objetivo2: Aumentar el parque de vivienda social

Como hemos visto en este documento, son varios países - véase el ejemplo de Francia o Luxemburgo - los que exigen que en cada desarrollo urbanístico un porcentaje de las viviendas sean viviendas sociales. Además, en Bélgica este porcentaje aumenta cuando el suelo donde se construye la vivienda social es de titularidad pública. Aunque esta regla por sí misma no es suficiente para asegurarse de la existencia de un parque amplio de vivienda social es una regla que puede tener varios beneficios. Primero, se asegura de que el porcentaje de viviendas sociales con respecto a las viviendas libres permanezca relativamente estable. Segundo, incita a la integración social de varias categorías socio-económicas y no permite que se estigmaticen a barrios por contener exclusivamente viviendas sociales.

Otra opción para aumentar el parque de vivienda social consiste en comprar viviendas del parque de vivienda vacía y transformarlas en vivienda social. En Lituania, por ejemplo, las organizaciones públicas a cargo de la vivienda

social compran vivienda social en áreas con poca demanda en el mercado libre y las transforman en vivienda social. Para evitar la creación de guetos y asegurarse de que los barrios contribuyen a la integración social de diferentes grupos poblacionales es necesario que este tipo de políticas estén coordinadas con los municipios para reactivar el barrio en cuestión. Esta parece una medida particularmente interesante en España donde existe mucha vivienda construida que permanece vacía.

Por otro lado, para la construcción de vivienda social nueva es necesario promover la actuación de actores de economía social que además pueden contribuir a la constitución de un parque heterogéneo al gozar de un estatus especial y poder proponer precios más elevados que los de economía social.

De hecho en España existen los instrumentos para que esto ocurra. En efecto, los planes de vivienda contemplan préstamos con tipos de interés ventajosos que para promotores sin ánimo de lucro o cuyas viviendas califiquen con destino a arrendamiento, que pueden llegar a cubrir hasta el 80% del costo de construcción. Sería posible convertir estas posibilidades en atractivas para los promotores de economía social permitiendo que obtengan unos beneficios moderados. En efecto, hemos visto en este informe como en numerosos países, además de los promotores públicos y privados se apoya el trabajo de un tercer sector, de economía social. Por ejemplo, en Austria, las entidades que se encuentran en el sector de economía social pueden tener beneficios de hasta un 6%, que han de invertir en el sector. Podemos imaginar que se apoye la actividad de estos organismos, ofreciéndoles rebajas fiscales o préstamos con intereses regulados para que inviertan en la construcción de vivienda social que pueden gestionar con beneficios. Para incitar a que surja el sector, se puede además empezar exigiendo que sólo parte de los beneficios sean invertidos.

Este tipo de viviendas, que formaría parte del régimen concertado, podría ofrecerse a los hogares con rentas más altas dentro de los que sufren precariedad de vivienda. Sin duda, para que estas medidas resulten atractivas es necesario

impedir fenómenos de enriquecimiento especulativo a través de la compra-venta de vivienda y suelo.

Dentro de esta misma línea de acción, una medida fiscal bastante común en Europa, que debería ser impulsada a nivel municipal, consiste en exonerar las viviendas que se destinen al alquiler social del IBI que les corresponda por un determinado periodo de tiempo.

No queremos decir con esto que la venta de vivienda social ha de eliminarse totalmente, pero sí ha de reducirse considerablemente. Pueden servir de fuente de inspiración los casos de Estonia y Flandes donde se puede vender la vivienda únicamente a sus ocupantes y tras haberla ocupado en alquiler durante al menos cinco años. En Flandes además, es necesario que el bien haya permanecido en alquiler durante al menos quince años, aunque no haya sido en manos del hogar que desea comprar la vivienda.

Objetivo 3: Sostenibilidad de la financiación de vivienda social

Uno de los grandes retos a los que se enfrenta la vivienda es el de la sostenibilidad de la financiación. Una primera fuente de financiación de la vivienda social deben ser las ganancias adquiridas en los casos de venta de vivienda y las correspondientes al pago de las rentas.

Hay países, como Dinamarca, donde los futuros arrendatarios de las viviendas han de pagar una entrada antes de poder acceder a esta. Esta es una medida interesante y que puede adaptarse al contexto andaluz siempre y cuando no se formule como regla universal. En efecto, si consideramos que grupos poblacionales con un perfil socio-económico diverso pueden tener acceso a la vivienda social o convencionaada, y que las ayudas que necesitan son de diversos tipos, entonces es evidente que algunos de estos arrendatarios se encontrarán en posición de pagar una fianza mientras que otros necesitarán ser exonerados de esta regla.

Ghekiere señala que una de las lecciones de la crisis financiera es la importancia de un sistema de intermediación. Por sistema de intermediación, Ghekiere entiende la existencia de estructuras que conecten el mercado con los proveedores y que estas estructuras estén supervisadas por autoridades públicas con la obligación de proporcionar vivienda social. Como hemos visto, existen estas estructuras en Francia y Austria, por ejemplo (Ghekiere, 2009).

En cualquier caso está claro que la comunidad autónoma no puede hacer frente al problema de la vivienda sola, sino que tiene que establecer mecanismos de cooperación financiera y administrativa con el estado central y los municipios. Un sistema interesante es el de Rumania, donde el número de demandas de vivienda social se transmite anualmente desde las administraciones locales al nivel central para que este pueda planear adecuadamente las necesidades de inversión para nueva construcción.

Por último, también sobre este punto es importante apoyar la acción del sector privado con vocación social o de aquellos actores dispuestos a limitar los lucros en el sector de la vivienda para que se produzcan inversiones sostenibles.

Propuestas sobre alquiler

La comunidad andaluza ha implementado una serie de medidas para fomentar el alquiler. Proponemos aquí algunas medidas que parecen necesarias para garantizar el acceso a la vivienda de toda la población.

En este ámbito, también es esencial tener en cuenta que el caso español y dentro de éste, el andaluz, presenta características únicas respecto a sus vecinos europeos. En concreto, hay que tener en cuenta la realidad de la tenencia en España, donde 85% del parque está en manos de propietarios, con un sector del alquiler que apenas llega al 11%, es decir, entre los más bajos de Europa.

Esto se ha producido por el efecto de unas políticas públicas que incitaban desmesuradamente a la compra. El primer dato importante es que los montos de las rentas del alquiler y los pagos hipotecarios no presentan grandes diferencias. El

segundo es que se obtienen ventajas fiscales mayores al lanzarse en un proceso de compra. El tercero es que existen pocos incentivos para que los propietarios pongan sus viviendas en alquiler. Además, la premisa de base según la cual los hogares escogen la compra en lugar del alquiler es, en cierta medida, irreal puesto que la oferta de alquiler es prácticamente inexistente.

Procederemos en esta sección presentando propuestas según diferentes objetivos. Trataremos de especificar los instrumentos concretos de política pública que a nuestro entender pueden venir complementar las medidas tomadas a nivel de la comunidad. Una de las mayores dificultades para el cumplimiento de estos objetivos es el desmesurado apoyo a la compra que existe a nivel fiscal en España. Insistimos, el sistema actual no llega a satisfacer las necesidades de vivienda de toda la población y en particular, de los grupos poblacionales más vulnerables. Formulamos estas propuestas bajo el objetivo general de propiciar la desmercantilización de la vivienda y favorecer un acceso universal a esta.

Objetivo1: Aumentar el parque de vivienda en alquiler

A pesar de que se han tomado numerosas medidas en Andalucía para fomentar el alquiler, las medidas implementadas en otros países de la Unión Europea pueden servir de inspiración para consolidar este objetivo.

Hemos visto que en varios países existen subvenciones a la oferta que podrían servir de inspiración para España en su conjunto y la comunidad andaluza podría tratar de impulsar en cooperación con el estado central. En particular destacamos el caso de Francia, con la ley Robien, que permitía a los propietarios deducirse de los ingresos imposables aquellas viviendas que ofrezcan en alquiler durante un periodo fijo y a precios acordados, fijando además un monto máximo de lo que se puede deducir. En España, esta medida fue introducida en el plan de 2005-2008, permitiendo la exención de tributación de un 50% de las rentas obtenidas por el alquiler. El porcentaje se amplió después al 60%. Aunque la fijación de este porcentaje se decide a nivel estatal, la Comunidad Andaluza podría

lanzar el debate sobre el porcentaje óptimo para incitar realmente a la puesta en alquiler de viviendas.

Destacamos, desde esta misma perspectiva, el incentivo fiscal creado por la ley Duflot válido hasta Diciembre de 2016, que tiene por objeto estimular la inversión privada individual en el mercado del alquiler. Se trata de una deducción fiscal del 18% de los costes de inversión, distribuidos en un periodo de 9 años, durante los cuales la vivienda tiene que estar disponible en el mercado del alquiler a precios 20% inferiores a los de mercado. Se estipulan varias condiciones sobre la vivienda, como por ejemplo que cumpla ciertos requisitos de eficiencia energética.

En Inglaterra y Gales, los propietarios pueden deducirse del impuesto los gastos enfrentados para poner la vivienda en alquiler y mantenerla. Así, estos se consideran gastos de negocio que son amortizados a través de la renta percibida (Orji 2014). En el régimen de gastos pueden incluirse los costos de gestión, las reparaciones eventuales, los seguros contratados, y los intereses de posibles préstamos contratados para cubrir estos gastos. En aquellos casos en los que los propietarios sean compañías inmobiliarias ya no corresponde la misma tasa sino que han de pagar la tasa corporativa. En Alemania, las cooperativas y los “Real Estate Investment Trust”⁶⁰ están exentos de impuestos sobre los ingresos obtenidos por las rentas del alquiler. Como en Inglaterra y Gales, una serie de gastos pueden ser deducidos del impuesto, como los intereses hipotecarios, los costos administrativos o los gastos relacionados con arreglos de la vivienda (Cornelius y Rzeznik 2014).

Las subvenciones directas también constituyen un apoyo interesante para incitar al alquiler. Una subvención muy extendida en Europa consiste en ayudar a los propietarios de viviendas vacías a poner a punto sus viviendas a través de ayudas a la renovación o la mejora energética. En Escocia existe además un subsidio especialmente diseñado para aumentar el número de alojamientos asequibles en zonas rurales. El subsidio proporciona asistencia financiera a los

⁶⁰ En España correspondería a las Sociedades Cotizadas Anónimas de Inversión en el Mercado Inmobiliario, es decir aquellas sociedades – cotizadas en bolsa – cuyos ingresos provienen del alquiler de sus inmuebles.

grupos de bajos ingresos para proyectos que mejoren o reconviertan propiedades vacías en áreas rurales para que cumplan con una serie de características y puedan convertirse en viviendas sociales de alquiler.

En Francia, bajo ciertas condiciones, las mejoras de viviendas sólo pagan un 7% en lugar de un 19.6% de IVA. Este es el caso del que se llamaba “crédito del impuesto de desarrollo sostenible” y cuyo nombre pasó a ser “crédito de impuesto para la transición energética”.⁶¹ En efecto, el crédito de impuesto consiste en devolver a los contribuyentes el monto correspondiente al impuesto pagado para los trabajos de renovación que tengan por objeto las mejoras energéticas. En Italia, aquellos propietarios que pacten con el estado el mantener su renta bajo cierto nivel tienen derecho a dos subvenciones, la reducción sobre la renta percibida y sobre una tasa anual dicha “de registro” (Bianchi, 2014).

Además de las subvenciones y ventajas fiscales, experiencias como la del Reino Unido sugieren que brindar apoyo de acompañamiento a los propietarios particulares de viviendas vacías puede resultar muy provechoso.

Recordemos aquí que el documento Estrategia sobre las Viviendas Vacías (Empty Homes Strategy) del Gobierno de **Irlanda del Norte**, afirma que los planes de publicidad, consejos y guías son más eficaces que la “sanción o amenaza de sanción” (2013, pág. 8). La iniciativa “No Use Empty” (Literalmente, “sin uso vacía”, que podría traducirse como “vacía, inútil”) desarrollada en Kent (Inglaterra) se presenta como un ejemplo de éxito, donde – según estiman las autoridades – a nueve de cada diez viviendas se les dio uso tras recibir la asistencia del programa. Estas intervenciones se basan en un trato directo y personalizado a los propietarios - necesariamente personas físicas. El programa se dirige específicamente a personas que mantienen viviendas de su propiedad vacías por una combinación de dificultades para la puesta en uso, la búsqueda de inquilinos y el mantenimiento. En efecto, prefieren mantenerlas vacías en lugar de venderlas,

⁶¹ Ministère de l'égalité, des territoires et du logement 2012; <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-credit-d-impot-transition> consultado 14 de enero de 2015

usando así la vivienda como sistema de ahorro y con la idea de darles uso o venderlas en un tiempo futuro.

Estos tipos de apoyos administrativos pueden ofrecerse bajo la forma de información sobre las ayudas y posibilidades disponibles o directamente como ayudas directas en la gestión de dichas viviendas. En este último caso, la administración se encarga de gestionar las viviendas, encontrar a los arrendatarios y asegurar su mantenimiento. Entonces, el propietario percibe una renta estable similar a un alquiler social. Esta parece una medida particularmente interesante en España donde existe mucha vivienda construida que permanece vacía.

Objetivo 2: Mantener los precios del alquiler a nivel asequible

Como hemos visto, uno de los temas clave en la gestión de la vivienda social es el de fijar el precio del alquiler de las viviendas. Hemos visto en este documento que la fijación de precios del alquiler social en algunos países, como en Austria, corresponde a un cálculo en función de los costes de construcción siempre y cuando se respeten los límites fijados por norma. En otros países, como en Italia, Irlanda o Bélgica, el monto del alquiler se calcula en función a los ingresos de los hogares. Por último, en países como el Reino Unido, el precio del alquiler se calcula en función de los costos de construcción y de la media de salarios en el área donde se encuentra la propiedad en cuestión.

La evaluación de los precios únicamente en función de los ingresos de los beneficiarios preocupa por correr el riesgo de no cubrir los costos de construcción y gestión en el caso de que los ingresos de los beneficiarios sean muy bajos. Por eso, parece más conveniente que los precios se fijen en función del costo y que los beneficiarios que lo necesiten, soliciten ayudas dentro de un marco de subvenciones a la demanda de viviendas en alquiler. Además, es importante tener en cuenta que si se desarrollan subsidios para aumentar la oferta de viviendas, los costos de estas serán reducidos y por tanto la renta que deberán pagar los arrendatarios debería mantenerse a precios asequibles.

En lo que respecta a las subvenciones a la demanda, estas juegan un papel muy importante en permitir la creación de diferentes escalones de ayudas ya que pueden ser progresivas en función de los ingresos y pueden acordarse a los residentes en viviendas del parque de alquiler social o del parque privado. El sistema francés puede servirnos de fuente de inspiración: se proporciona el subsidio a aquellas viviendas cuyos propietarios hayan firmado un convenio con la comunidad y se mantienen dentro de un límite de precios. El subsidio se calcula además en función de los ingresos del hogar, el tamaño de este y la ubicación de la vivienda. Los grupos sociales que sufren una especial vulnerabilidad en términos de vivienda, como los desempleados o las familias numerosas, tienen derecho también a estos subsidios. Algunos países ofrecen además subvenciones para cubrir el costo o parte de las cuentas corrientes de los arrendatarios.

El primer país que introduce medidas fiscales para favorecer el alquiler es Alemania (Rodríguez Alonso, 2010). En Alemania, con el objetivo de mantener las rentas a un nivel bajo, el alquiler y los servicios ligados a este (como la calefacción, el agua, los ascensores, las lavadoras y secadoras (cuando estas son compartidas en los edificios), electricidad y limpieza de los pasillos, solamente queda excluida la electricidad) están exentos de IVA.

En Italia, aquellos hogares cuyos recursos no lleguen a cierto nivel pueden descontar de los recursos imponibles parte del monto del alquiler. La suma es mayor en ciertos casos como por ejemplo el de los jóvenes que se independizan de sus padres o en caso de ocupar una vivienda con renta controlada.

En algunos países el pago de estos subsidios lo cubren los municipios (como en Finlandia, Bulgaria, Letonia u otros) mientras que en otros lo cubre el Estado.

Inversamente, aquellos residentes de vivienda social cuyos ingresos aumenten, verán el precio de sus rentas aumentar proporcionalmente. En Francia además, aquellos hogares cuyos ingresos pasan a superar por más de 120% el límite de ingresos fijados pueden quedarse en la vivienda social mientras paguen un suplemento llamado “Suplemento de Solidaridad al Alquiler”. La norma prevé

que lo que se pague por el alquiler, en cualquier caso, nunca supere el 25% de los ingresos del hogar. En Andalucía, podría implementarse esta medida en particular en aquellas zonas donde la demanda de vivienda sea particularmente importante.

Además de la necesidad de regular la renta de las viviendas bajo actuaciones protegidas, es importante tener en cuenta que la existencia de un parque importante de viviendas sociales en alquiler permite regular indirectamente los precios de renta del parque de viviendas en alquiler en el mercado libre. Como señalan Alguacil Denche et al.:

Con un parque significativo de vivienda pública en alquiler (entre el 20 y el 30% del total de viviendas principales) resulta posible regular a la baja el precio de la vivienda libre, así como limitar la producción cuantitativa y especulativa de la vivienda, que ha contribuido a agravar el impacto de la crisis económica en España.

Pasamos ahora a situarnos desde el punto de vista de los ciudadanos en situación de precariedad habitacional y a considerar posibilidades para solucionar los problemas a los que se enfrentan.

Problema 1: Enfrentar los costos de entrada a viviendas ofrecidas en alquiler en el mercado libre.

El acceso al alquiler conlleva una serie de costos como pueden ser los costos de mudanza, pero también, fundamentalmente los costos asociados a la búsqueda de la vivienda, las negociaciones sobre el precio, la redacción y firma del contrato, la remuneración de eventuales intermediarios, o el pago de la fianza.

En Bélgica existe un subsidio que subvenciona el costo de la mudanza - sobre todo de aquellos hogares que se mudan a viviendas más adaptadas - por ejemplo para discapacitados, etc. En Luxemburgo existe una ayuda específica cuyo propósito es cubrir el pago de la fianza.

Ambas ayudas podrían crearse en el contexto de la comunidad andaluza. En lo que se refiere a los subsidios para facilitar la mudanza u otros costos asociados a

ella, puede crearse un subsidio que se atribuiría a aquellas personas que cumpliesen con una serie de requisitos, entre los cuales el límite de ingresos y la necesidad de mudanza. Con respecto a la ayuda para cubrir el pago de la fianza, puede ofrecerse en forma de un préstamo sin intereses o con intereses reducidos que vendría a formar parte de un fondo específico al que se restituiría ese dinero cuando se devolviese la fianza.

Problema 2: Enfrentar los costos de pago de la renta mensual

Una de las ayudas más generalizadas en el ámbito de la vivienda, lo hemos visto, son precisamente los subsidios a la persona que se calculan en función a la renta del individuo y el precio del alquiler. Estos subsidios existen en Francia, Alemania, Holanda, Luxemburgo, Austria, Croacia, Dinamarca, Finlandia o Italia. En las legislaciones de los países que hemos analizado se ofrecen este tipo de subsidios bajo diversas modalidades. Por ejemplo, en Escocia estos subsidios apoyan a aquellos hogares que no puedan permitirse la compra de vivienda pero que puedan pagar un alquiler por encima del alquiler social (Jordan, 2014).

A las medidas estructurales que hemos visto hasta ahora para afianzar la oferta de vivienda social y de vivienda en alquiler, hemos de asociar medidas para solucionar el urgente problema de los desahucios y asegurarnos de que no se vuelva a repetir. Pasamos ahora a analizar estas.

Propuestas sobre desahucios

Propuestas para mejorar la mediación

La mediación es, como vimos, una herramienta básica en la resolución de conflictos hipotecarios, debiendo la misma fomentarse sin duda alguna tanto por los poderes públicos regionales como por los estatales, pues está caracterizada por su gratuidad, cercanía y comunicación directa entre deudor y acreedor, lo que supone una clara ventaja respecto de la vía jurisdiccional. En una situación como la actual, las medidas de solución pacífica han de ponerse al servicio de los usuarios, pues, como se ha visto, las entidades en muchas ocasiones están dispuestas a la

renegociación de la deuda, ya que prefieren, por serles más rentable, el pago, aunque pospuesto, antes que la adjudicación del inmueble.

Ahora bien, dentro de esta propuesta de mediación, se hacen necesarias, a nuestro juicio, algunas modificaciones al sistema actual que permitan que la misma emerja como una verdadera opción, sobre todo para las entidades de crédito, normalmente reacias a llegar a un acuerdo, puesto que la legislación aún hoy, con todas las reformas realizadas en los últimos años, las ampara:

1.- El establecimiento de la mediación de forma obligatoria como medio de solución previo antes de acudir al ámbito jurisdiccional. Así, entendemos que debería aprobarse una normativa de ámbito estatal que, teniendo en cuenta lo establecido en la *Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010* (en adelante Directiva 2014/17/UE), previera la obligatoriedad de la mediación como requisito previo al procedimiento ejecutivo.⁶²

2.- Mayor información e implicación social. Para que la mediación sea efectiva, resulta imprescindible que las familias que puedan beneficiarse de la misma conozcan esta posibilidad. Por lo tanto, los poderes públicos deberían centrarse en la divulgación de la existencia de las Oficinas de Intermediación, sobre todo entre los colectivos más desfavorecidos, teniendo además en cuenta que, un importante porcentaje de personas en riesgo de ejecución hipotecaria son extranjeros, por lo que el asesoramiento deberá ser individualizado y tener en cuenta la diversidad de deudores.

⁶² Esta medida ya se ha impuesto en la Comunidad Autónoma de Cataluña, cuya *Ley 20/2014 de 29 de diciembre, de modificación de la ley 22/2010 de 20 de julio del Código de Consumo de Cataluña*, ha establecido, en su artículo 132.4.3 que “las partes en conflicto, antes de interponer cualquier reclamación administrativa o demanda judicial, han de acudir a la mediación o pueden acordar someterse al arbitraje. Una vez transcurrido el plazo de tres meses desde la notificación del acuerdo de inicio de la mediación sin haber alcanzado un acuerdo satisfactorio, cualquiera de las partes puede acudir a la reclamación administrativa o a la demanda judicial”.

La disponibilidad de información es esencial en todas las fases y no sólo cuando resulta imposible hacer frente a la deuda. En la fase de formalización del contrato, en particular, entendemos que han de intensificarse las obligaciones de transparencia de las entidades bancarias, a través de una normativa que clarifique no solo las características del contrato principal, sino también de los productos vinculados (seguros, tarjetas...etc.).

De la misma forma, debe establecerse un mayor control a las entidades de crédito, mediante la obligación de que sean terceras personas, como por ejemplo, notarios, los que, desde un primer momento, es decir, desde que se presenta el contrato, realicen una vigilancia de las condiciones que en el mismo se estipulan, y no se circunscriba su actuación solo a la fase de otorgamiento, en la que resulta más difícil cualquier modificación.

Por lo tanto, resultan necesarias medidas, de carácter estatal y aplicables a todo el territorio, que aseguren una mayor información y publicidad por parte de las entidades financieras y un mayor control del cumplimiento de las mismas, ya que, con la legislación actual, las personas físicas se siguen encontrando, como ha podido constatarse a lo largo de este trabajo, en una clara posición de desventaja con respecto a las entidades de crédito. Ese desequilibrio comienza con la formalización del contrato y continúa durante la vigencia de toda la relación, intensificándose aún más en caso de incumplimiento de los pagos, incumplimiento que, en todo caso se atribuye al deudor sin constatar las circunstancias que le llevaron a tal situación, y que da lugar a la dramática situación de la pérdida de la vivienda familiar.

Sin embargo, es importante tener presente que los efectos de la mediación y de la accesibilidad de la información se harán sentir progresivamente y no permitirán solucionar la urgencia de los lanzamientos hipotecarios, por eso otras medidas complementarias son necesarias. En particular, es necesario modificar la normativa de suspensión de lanzamientos hipotecarios.

La normativa que existe hoy en día nos parece a todas luces insuficiente, ya que para poder acogerse a la misma, el deudor tiene que cumplir una serie de requisitos que, en muchas ocasiones, pese a encontrarse en precarias situaciones, no llegan a satisfacerse, sobre todo en el segundo caso citado.

Además, si se comparan los dos textos que han sido aprobados en España sobre este asunto – la Ley y el RDL – se observa una clara diferencia entre aquellos deudores que han podido acogerse a la dación en pago a través del Código de Buenas Prácticas y los deudores que, sin embargo, entran dentro de lo establecido por la Ley, ya que, el deudor que ha hecho uso de la dación en pago tendrá que satisfacer una renta y los deudores dentro del ámbito de aplicación de la Ley no tendrán que hacerlo.

Autores como Núñez Iglesias han afirmado que se trata de una auténtica discriminación entre deudores en una misma situación:

la discriminación más llamativa —no la única— que resulta de este artículo 1 que comentamos es la que se produce entre el deudor hipotecario que ha alcanzado el beneficio de una dación en pago y el deudor contra el que se ha seguido el procedimiento de ejecución hasta la adjudicación al acreedor, pues, resultando en ambos casos la pérdida de la vivienda a favor del acreedor y la posibilidad de permanencia en el uso por parte del deudor, en el primero lo es a título oneroso y en el segundo, a título gratuito (2014, pág. 72).

Incluso la norma se ha llegado a calificar como inconstitucional por la creación de discriminaciones arbitrarias entre los deudores hipotecarios por el uso gratuito de la vivienda, así como por la discriminación de inquilinos que no entran dentro de ninguno de los supuestos señalados (Carrasco Perera, 2012, pág. 2). A nuestro entender, y pese a que realmente existen desigualdades entre los distintos deudores, la norma no puede tildarse de inconstitucional por discriminatoria, ya que los arrendatarios se encuentran en situaciones diferentes, por lo que no existe discriminación ante sujetos en iguales circunstancias.

Es más, si bien aquellos deudores que se acojan al RDL están obligados al pago de una renta, el aspecto temporal de la norma les es más favorable, ya que el

plazo de dos años comienza a contar desde el momento de la dación en pago, mientras que la suspensión establecida en la Ley solo será efectiva hasta la fecha anteriormente indicada.

Una vez contemplada la opción de la suspensión de los lanzamientos cabe preguntarse si esta posibilidad supone una salida para los deudores en riesgo de la pérdida de su vivienda. En nuestra opinión, la solución no es óptima, ya que, una vez transcurrido el plazo de suspensión el deudor volverá a encontrarse con la problemática de la pérdida de su vivienda habitual, por lo que, dentro de las herramientas existentes en favor de los deudores, nos parece más beneficiosa la posibilidad de la mediación con la entidad de crédito y la negociación de una nueva forma de pago, con lo que se consigue el objetivo que hemos venido repitiendo a lo largo de todo este análisis: que el deudor y su familia sigan contando con una vivienda digna y adecuada, pues, en caso contrario, se enfrentan a graves riesgos de exclusión económica y social.

Por lo tanto, proponemos que en lugar de una suspensión momentánea, que no permite solucionar el problema básico, ya que la deuda persiste, se establezca una regulación que otorgue la posibilidad al deudor de empezar de nuevo, sin perder su vivienda, suspendiendo, eso sí, durante el tiempo que dure el procedimiento de segunda oportunidad, el lanzamiento del deudor y su familia.

Propuestas relativas al establecimiento en España del nuevo comienzo para los deudores hipotecarios y para la reconfiguración de la dación en pago.

En primer lugar, y por la actualidad del Real Decreto-ley de segunda oportunidad aprobado recientemente, es conveniente determinar una serie de propuestas de cara a la mejora de las condiciones establecidas en la misma tanto en lo referido a la aplicación de los procedimientos de insolvencia a las personas físicas como en los requisitos y aspectos relativos a la dación en pago.

Vaya por delante que valoramos positivamente el establecimiento de la segunda oportunidad para las personas físicas, algo que era imprescindible en

nuestro ordenamiento jurídico y que, inexplicablemente no se había producido hasta el momento. Esta norma, tan necesaria para la implantación de la seguridad jurídica en este ámbito, se ha hecho esperar demasiado, dando lugar a un desequilibrio patente entre las partes implicadas.

Ahora bien, pese a que el establecimiento de la norma ha sido celebrado, creemos que la misma adolece de graves impedimentos para lograr un verdadero *fresh start* que, como se ha visto, sí resulta ser una buena herramienta en otros países.

El artículo 178 bis de la *Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal* introduce la posible exoneración del deudor disponiendo que:

el deudor persona natural podrá obtener el beneficio de la exoneración del pasivo insatisfecho en los términos establecidos en este artículo, una vez concluido el concurso por liquidación o por insuficiencia de la masa activa.

Establece la norma que ello solo será posible para los deudores de buena fe, en consonancia con lo preceptuado en la mayoría de las regulaciones comparadas, y que la misma debe solicitarla el deudor. Para ser declarado de buena fe, y por ende poder acogerse a la exoneración de las deudas, el deudor ha de haber cumplido los siguientes requisitos:

1.º Que el concurso no haya sido declarado culpable.

2.º Que el deudor no haya sido ni condenado en sentencia firme por delitos contra el patrimonio, contra el orden socioeconómico, falsedad documental, contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social o contra los derechos de los trabajadores en los 10 años anteriores a la declaración de concurso. Si existiera un proceso penal pendiente, el juez del concurso deberá suspender su decisión respecto a la exoneración del pasivo hasta que exista sentencia penal firme.

3.º Que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 231, haya celebrado o, al menos, intentado celebrar un acuerdo extrajudicial de pagos.

4.º Que haya satisfecho en su integridad los créditos contra la masa, y los créditos concursales privilegiados y, si no hubiera intentado un acuerdo extrajudicial de pagos previo, al menos, el 25 por ciento del importe de los créditos concursales ordinarios.

Como puede observarse, para poder ver condonada su deuda, además del resto de condiciones, la persona natural ha de haber celebrado o intentado celebrar un acuerdo extrajudicial de pagos, y he aquí el que, a nuestro juicio, es el gran escollo que ha de solventar el deudor, ya que, no se facilita como debería, el acuerdo extrajudicial. Así, no podrán acudir al acuerdo extrajudicial aquellas personas que, dentro de los últimos cinco años hubieran alcanzado un acuerdo extrajudicial con sus acreedores, es decir, aquellas personas que hubieran llegado a un acuerdo pero que no hubieran podido hacer frente al mismo no podrán volver a realizar un acuerdo y por lo tanto tampoco llegar a la posible condonación de la deuda establecida en la Ley, ya que para ello se exige como requisito previo, el acuerdo extrajudicial en la forma dispuesta en el artículo 232.

Resulta interesante la propuesta del legislador, que de forma análoga a la normativa europea a través de un “mediador concursal” establece la posibilidad de llegar a un acuerdo sin tener que pasar por una fase judicial. Pero hemos de pensar que, en el caso de los deudores hipotecarios, será muy difícil que este proceso extrajudicial llegue a buen término, ya que, en los casi ocho años de crisis que hemos vivido, muy pocas entidades de crédito han querido llegar a un acuerdo (incluso después de la aprobación del Código de Buenas Prácticas), por lo que nada hace pensar que sea ahora cuando comiencen a mostrarse predispuestas a ello. Valgan como ejemplo los intentos de negociar con los responsables de las entidades financieras y los servicios de mediación impulsados por las administraciones públicas, que constatan la dificultad de llegar a acuerdos satisfactorios. Además, los costes derivados de la negociación extrajudicial deberán ser asumidos por el deudor, lo que supone una nueva carga para el mismo, sin que pueda tener certeza de si se llegará o no a un acuerdo y de cuáles serán los términos del mismo.

Además de la escasa operatividad que puede tener la citada medida, nos parece que el procedimiento pensado en el Real Decreto-ley resulta ser demasiado prolongado en el tiempo, ya que la exoneración se produce solo tras un plan de deudas no exonerables (es decir, que la condonación de la deuda es parcial y determinadas deudas con las Administraciones no pueden ser exoneradas) cuya duración es de cinco años.

Esta suerte de segunda oportunidad entraña además otro obstáculo importante para la recuperación económica y social del deudor y su familia: a la posible exoneración de las deudas no pueden acogerse los avalistas de los préstamos garantizados con hipoteca. Como sabemos, en la mayoría de los casos tales avalistas son los familiares (en gran porcentaje los padres), lo que supone que si la condonación no llega hasta ellos, la situación de sobreendeudamiento permanecerá en la familia, por lo que el saneamiento del deudor principal no habrá servido para nada.

Por último, no podemos dejar de destacar el contenido del nuevo artículo 178 bis.7, que dispone que:

Cualquier acreedor concursal estará legitimado para solicitar del juez del concurso la revocación del beneficio de exoneración del pasivo insatisfecho cuando el deudor, durante los cinco años siguientes a su concesión:

a) Incurriese en alguna de las circunstancias que conforme a lo establecido en el apartado 3 hubiera impedido la concesión del beneficio de la exoneración del pasivo insatisfecho.

b) En su caso, incumpliese la obligación de pago de las deudas no exoneradas conforme a lo dispuesto en el plan de pagos.

c) Mejorase sustancialmente la situación económica del deudor de manera que pudiera pagar todas las deudas pendientes sin detrimento de sus obligaciones de alimentos, o

d) *Se constatare la existencia de ingresos, bienes o derechos ocultos.*

Es decir, que no se permite al deudor un verdadero *fresh start* ya que, en caso de conseguir encauzar de nuevo su situación se verá obligado a pagar sus deudas pendientes, exceptuándose solo las obligaciones de alimentos, y sin tener en cuenta los demás gastos personales y familiares necesarios para poder llevar una vida digna. Esto evidentemente desincentiva a los deudores en su ánimo de intentar volver a conseguir un status económico adecuado, ya que, si en el momento en que mejore su situación se va a ver de nuevo ahogado por las deudas, no servirá de nada la condonación anterior, no existiendo por lo tanto el nuevo comienzo supuestamente pretendido.⁶³

Por otra parte, como ya indicamos anteriormente, y a ello nos remitimos, el *Real Decreto-ley 1/2015* vuelve a modificar los requisitos y condiciones establecidos para poder acceder a la dación en pago, y si bien los suaviza en cierta manera, dista todavía mucho de ser efectivo en la protección de los deudores hipotecarios.

Además de estos inconvenientes a los que se ha hecho referencia, en nuestra opinión, existe un obstáculo fundamental para la concepción de esta figura como solución a la problemática planteada: la dación en pago supone el arrebato al deudor (y a su familia) de su vivienda, siendo la misma, en la mayoría de las ocasiones, el único bien que aún les queda. Este es, a nuestro juicio, el verdadero escollo que presenta la dación en pago, pues aunque el deudor pueda verse liberado de sus deudas y comenzar una nueva vida, tendrá un obstáculo esencial que es la falta de vivienda familiar.

⁶³ En este sentido afirma CUENA CASAS que “No hemos avanzado y nuestro régimen de insolvencia personal es un “engendro” que se separa del adoptado en los países más desarrollados”, en CUENA CASAS, M.: «¿Una segunda oportunidad para la persona física insolvente?» En el blog *¿Hay Derecho?*, 2015. Disponible en: <http://hayderecho.com/2015/03/03/una-segunda-oportunidad-para-la-persona-fisica-insolvente/>.

Por lo tanto, la dación en pago podría erigirse como una verdadera solución para los particulares afectados por deudas garantizadas con hipoteca, siempre y cuando, una vez realizada la dación en pago, se presentasen para los mismos alternativas de vivienda a las que pudieran hacer frente, ya que, en la mayoría de las ocasiones, los miembros de la unidad familiar se encuentran desempleados.

Quizás la clave para la solución de esta problemática esté en el elevado ratio de viviendas vacías existentes en nuestro país y, en concreto, en nuestra comunidad autónoma. Esta ha sido la línea seguida por algunas normativas autonómicas, que ante la ineficacia de las medidas citadas, han establecido normativas que ponen de manifiesto que, si los poderes públicos están dispuestos, se pueden aportar soluciones en pro de las familias endeudadas.

Entre las citadas Comunidades Autónomas pueden destacarse las propuestas de La Rioja que, a través del Instituto de la Vivienda de La Rioja (IRVI), ha puesto a disposición de las familias afectadas por los desahucios más de trescientas cincuenta viviendas en alquiler a precios asequibles y una línea de ayuda para que destinen al pago de la renta el veinticinco por cien de sus ingresos como máximo o un veinte por cien en el caso de familias numerosas o aquellas que tengan personas dependientes o discapacitadas a su cargo.⁶⁴

Otro ejemplo relevante en relación a las medidas regionales que se han ido aprobando es el de la comunidad autónoma de Cataluña, que en el año 2010 puso en marcha un servicio de intermediación para el apoyo de las familias que no podían hacer frente a su deuda garantizada con hipoteca: OFIDEUTE. Esta línea de actuación está orientada a la conciliación entre las familias sobreendeudadas y las entidades bancarias a través de la mediación voluntaria.⁶⁵

⁶⁴ Orden 2/2013 de 11 de abril, de la Consejería de Obras Públicas, Política Local y Territorial por la que se regula la Ayuda del Programa de arrendamientos especiales. [BOR de 22 de abril de 2013].

⁶⁵ Tal y como establece la propia Generalitat de Cataluña, OFIDEUTE es un servicio de información y asesoramiento dirigido a las familias con dificultades para atender el pago de los préstamos hipotecarios y que se encuentran, por esta causa, en riesgo de perder su vivienda principal. Informa a las familias sobre las consecuencias de los impagos de las cuotas hipotecarias y las responsabilidades ante un posible inicio de procedimiento judicial de ejecución hipotecaria. Intercede por la familia con dificultades de pago delante de la entidad financiera acreedora con el fin de renegociar un nuevo acuerdo para el retorno del préstamo hipotecario que haga viable el pago y le permita seguir residiendo en la vivienda, o la resolución no onerosa del contrato. Disponible en:

Pero sin duda alguna, podemos afirmar sin ambages que, entre las medidas regionales destacan las llevadas a cabo en la comunidad autónoma de Andalucía, sobre todo a raíz de la *Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda* (en adelante, *Ley 4/2013*)⁶⁶, cuya base jurídica se encuentra en los preceptos establecidos en el *Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda* (en adelante *DL 6/2013*), aprobado por la Junta de Andalucía, siendo nuestra comunidad autónoma pionera en el desarrollo de un marco legislativo en relación a los lanzamientos hipotecarios. Esta norma establece una serie de ayudas a propietarios particulares y determinadas sanciones a entidades de crédito, inmobiliarias o entidades de gestión patrimonial que mantengan ocioso y no destinen al arrendamiento su 'stock' residencial.

Sin embargo, pese a la coherencia de las últimas normativas andaluzas, que van más allá del establecimiento de la dación en pago y protegen al deudor otorgándole la oportunidad de un nuevo hogar, lo que es, sin duda, el aspecto más importante, su aplicación práctica, como se verá, no ha estado exenta de dificultades.

En base a los argumentos esgrimidos, podemos afirmar, como primera conclusión, que la dación en pago nos parece una buena solución como instrumento de liberación de la deuda, siendo además el mismo posible, ya que, como ha quedado demostrado se puede modular el rigor de la aplicación del artículo 1911 del Código civil. Ahora bien, para que esta medida realmente tenga eficacia social, ha de configurarse de forma menos restrictiva, y venir acompañada de ulteriores propuestas dirigidas hacia la posibilidad de que la familia que ha perdido su hogar, pueda comenzar en un nuevo lugar, y esto no se podrá conseguir si los poderes públicos no provisionan viviendas para este fin.

http://www20.gencat.cat/portal/site/OVT/menuitem.8d9f3f7e23c1cd519e629e30b0c0e1a0/?vgnextoid=79140103841bb110VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=79140103841bb110VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=detall&contentid=8068978e7779a310978e7779a3108d0c1e0aRCRD&newLang=es_ES.

⁶⁶ *Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda* [BOJA Nº 198 de 8 de octubre de 2013].

Por todas las razones esgrimidas, creemos que las normativas actuales han de modificarse en pro de los deudores hipotecarios sin recursos y las familias sobreendeudadas, en base a las siguientes consideraciones:

1. - Establecer un procedimiento extrajudicial que permita llegar a un acuerdo satisfactorio para el deudor, siendo necesario para ello que se fomente, a través de incentivos para los acreedores, el interés de los mismos para llegar a un acuerdo, ya que tal y como se presenta el mismo en la actualidad, las entidades de crédito no se ven en ningún caso avocadas a facilitar el mismo.

En relación a este proceso, nos parece imprescindible que el coste que conlleva el mismo no sea en ningún caso asumido por el deudor, siendo a nuestro juicio, la entidad de crédito la que habría de cargar con él, presentándose además esta obligación como un incentivo más al establecimiento de un acuerdo previo.

2. - Reducir la duración del plan de pago (que se establece en cinco años para las deudas no exonerables) a tres años como máximo, tal y como ha recomendado el propio Fondo Monetario Internacional, ya que, de otra forma, los plazos para llegar a la condonación de la deuda se eternizan, puesto que, a todo el tiempo que las familias llevan sufriendo esta situación, habría que añadir el periodo de procedimiento extrajudicial y esos otros cinco años para llegar a la verdadera exoneración.⁶⁷

3. - Incluir, dentro del ámbito subjetivo de la posible exoneración, a los avalistas del crédito garantizado con hipoteca, ya que, en caso contrario, se estaría provocando la imposibilidad de las familias de poder acceder al nuevo comienzo, puesto que se verían avocadas, consecuentemente, a seguir haciendo frente a la deuda del avalista que, como ya indicamos, en la mayoría de las ocasiones es un familiar directo del deudor.

⁶⁷ Vid. INTERNATIONAL MONETARY FUND: *IMF Country Report No. 14/193. Spain selected issues*, 2014. Disponible en: <http://ep00.epimg.net/descargables/2014/07/10/2509f16067f17898af32a70b8958b979.pdf>.

4. – Modificar los requisitos y condiciones establecidos para poder solicitar la dación en pago, así como la suspensión de los lanzamientos. Para ello será necesario que se tengan en cuenta las condiciones personales y también la edad de los deudores (a semejanza de otros ordenamientos jurídicos analizados), debiendo, a nuestro juicio, entrar dentro de estos parámetros los jubilados y los mayores de 65 años, así como los desempleados en términos menos restrictivos que los actuales.

5. – Establecer una protección mayor para las familias que logren acogerse a la dación en pago, con un plan de seguimiento a posteriori que favorezca que la misma logre reinsertarse en la vida económica y social, para lo cual será fundamental que puedan acceder a una nueva vivienda.

Estas medidas permitirán encauzar el sistema hacia una situación donde la provisión de vivienda consigue hacer frente a situaciones de urgencia social como la vivida actualmente. Construir tal sistema es esencial si queremos que el ámbito de la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de sostenibilidad social y económica. Pasamos ahora a presentar las propuestas que nos permitirían afianzar la sostenibilidad de la vivienda, no sólo en los ámbitos social y económico sino también en el ambiental.

[Propuestas desarrollo sostenible](#)

Empezamos esta sección avanzando algunas propuestas que permitirían afianzar la perspectiva de sostenibilidad en la urbanización y la edificación.

A.-Definir una estructura y un modelo urbano más sostenible

1. Complejizar los usos del suelo. El fomento de la complejidad, que está presente en todos los componentes de la sostenibilidad, cobra especial importancia en lo que se refiere a los usos del suelo, con medidas consistentes en evitar la creación de espacios urbanos monofuncionales (ej. comerciales, sanitarios, deportivos, residenciales, etc.). Las políticas urbanísticas deben fomentar la multiplicación de los usos del suelo en las diferentes unidades

territoriales urbanas (ej. barrios), aunque determinados usos, por sus características especiales deban ser situados con otros criterios en lugares más especializados. Todo ello redundará no sólo en ventajas sociales, sino también en ventajas ambientales, al reducir las tasas de desplazamientos de la población, con la consiguiente reducción de consumo energético y contaminación (atmosférica y acústica), riesgos, etc.

2. Fomentar la compacidad urbana. De acuerdo con el principio de que la ciudad compacta es mucho más sostenible ambientalmente que la ciudad extensiva, se deben articular normas que hagan efectivo este principio, mediante la concreción de densidades máximas y mínimas teniendo un cierto cuidado cuando éstas sean claramente insuficientes para hablar de densidad o compacidad. Se debe evitar la tendencia a la urbanización periurbana, muchas veces motivada por el menor precio del suelo y también las posibilidades de edificar con mayor volumen. Ante políticas de hechos consumados, deben arbitrarse medidas de control de la expansión en el territorio potenciando el crecimiento junto a los núcleos ya consolidados o la reutilización de los centros ya existentes.

En efecto, la densidad es uno de los factores claves para lograr una ordenación ambientalmente adecuada y sostenible. Tanto las altas edificabilidades (mayores a 120 viv/Ha), como las muy bajas (inferiores a 30 viv/Ha), conllevan graves disfuncionalidades. La referencia de la Ley del Suelo de 1975, de 75 viv/Ha, es un estándar importante, para lograr una eficiencia en el trazado y mantenimiento de redes e infraestructuras, una diversidad urbana adecuada para lograr tejidos variados, articulados y con masa crítica suficiente para equipamientos y transporte público. Se considera oportuno establecer un rango entre 50-65 viv/Ha como la referencia idea para lograr aunar estos objetivos.

3. Fomentar el policentrismo en la estructura urbana. Se trata de un criterio complementario al de compacidad, pero su interpretación no debe ser literal, puesto que un excesivo policentrismo puede dar lugar a una pérdida de vitalidad de la vida urbana, especialmente en el centro histórico, propiciando procesos de gentrificación. El interés por el mantenimiento de la “vida urbana” es clave para la actividad comercial y turística y por ello debe aparecer como un objetivo a

conseguir en la mayor parte de los sistemas de indicadores de sostenibilidad urbana.

B.-Fomentar un uso más sostenible del patrimonio edificado

En lo que se refiere al fomento de un uso más sostenible del patrimonio edificado hasta ahora la legislación estatal y autonómica es poco exigente. Es posible que un criterio de características muy locales como éste no pueda contemplarse en la legislación estatal, pero si nos atenemos a problemáticas de carácter global, como las medidas de reducción de CO₂ frente al cambio climático, sí estaría justificada una indicación al respecto. Al mismo tiempo, estas mismas cuestiones están directamente relacionadas con la eficiencia local y con la posibilidad de hacer más competitivas las ciudades que los adopten, por lo que también debería reflejarse en la legislación autonómica. Para ello formulamos algunas propuestas más concretas.

1. Fomentar un uso intensivo y eficiente del patrimonio construido. Con una dinámica inmobiliaria insostenible centrada en la construcción y la compra de vivienda de primera ocupación, este objetivo ha sido ampliamente descuidado, cuando no ignorado. El patrimonio construido no sólo tiene un valor patrimonial arquitectónico y por tanto histórico-artístico, sino que su uso es clave para garantizar el paisaje cultural urbano y la consiguiente revitalización turística y comercial de los centros históricos, especialmente en aquellos casos en los que la reutilización física parece estar unida a una nueva actividad.

2. Fomentar la rehabilitación. Por las mismas razones que el apartado anterior, el modelo inmobiliario ha descuidado o ignorado la rehabilitación, especialmente indicada en los centros históricos, donde además cumple un papel fundamental de carácter patrimonial. La creación de Planes de Protección del Centro Histórico, puede ser una garantía de que se preserve el patrimonio mediante mecanismos de rehabilitación de los edificios con mayores patologías de conservación. Al igual que la reutilización de edificios antiguos, esta modalidad también podría fomentar la revitalización de los centros históricos, con el valor añadido, en determinados casos, de una notable reducción de recursos en comparación con una obra nueva equivalente.

3. Adoptar criterios bioclimáticos para la urbanización y la edificación. De contrastada importancia para conseguir una mayor eficiencia energética del sistema. Posiblemente este criterio pretenda ser asumido con la elevación de los precios de la vida, por lo que es posible que en viviendas protegidas se baje el listón. Actualmente se ha retomado gracias a las subvenciones sobre aumento de la eficiencia energética en los edificios, pero siempre ha sido un llamativo ausente en los proyectos, a pesar de que la legislación es bastante precisa y no se limita a principios generales sino que baja a detalles concretos.

4. Fomentar la diversidad de tipos residenciales. Este principio, al que también se ha aludido como objetivo del componente social de la sostenibilidad, para adaptar las viviendas a diversas situaciones de habitabilidad, ha sido prácticamente ignorado hasta la fecha, o como máximo ha aparecido como mera recomendación, amoldándose las instituciones políticas a las exigencias del mercado, al que le resulta más rentable la construcción modular.

5. Complejizar los usos de los edificios. De nuevo se alude al concepto de complejización, pero esta vez referido a los edificios, en el sentido de evitar la tendencia a clonar las viviendas y los espacios comunes, restando con ello diversidad de usos y situaciones sociales. En este caso la responsabilidad del cumplimiento de este criterio podría ser compartida entre el planeamiento y la aprobación de ordenanzas municipales al respecto.

C.-Fomentar la diversidad, calidad y versatilidad de los espacios públicos urbanos

1. Eliminar barreras arquitectónicas. Siendo una cuestión de alta sensibilidad social, no es de extrañar que tanto el Estado español como algunas comunidades autónomas cuenten, desde hace un tiempo, con una normativa adecuada para afrontar criterios de integración, lucha contra la exclusión social, etc., siendo considerado como un excelente indicador de la salud social de una comunidad y de su permanencia como tal en el tiempo. Estas normativas han de ser ampliadas para avanzar hacia un futuro donde existen cada vez menos barreras arquitectónicas.

2. Aplicar criterios bioclimáticos a los espacios abiertos. Además de los criterios bioclimáticos para los espacios cerrados (edificios) también se deben considerar los espacios abiertos, lo cual es de una manifiesta importancia para conseguir una mayor eficiencia del sistema y un mayor confort en las ciudades. No es un asunto sobre lo que se haya abundado en las comunidades autónomas, limitándose a principios generales, sin detalles concretos. La obligatoriedad de justificar el diseño de una calle y una plaza, no sólo basado en criterios funcionales o estéticos, sino también de eficiencia y confort debería de aparecer en la legislación.

3. Incorporar mobiliario urbano polivalente. Esta recomendación tiene el mismo fundamento que la eliminación de barreras arquitectónicas: la inclusividad. El espacio público es tremendamente cambiante y dinámico, donde factores como la inmigración, las nuevas formas de cultura o el envejecimiento de la población, exigen la creación de un mobiliario urbano polivalente y de nueva tipología que dé respuesta a necesidades específicas de cada franja etaria (ej. bancos de dos alturas para niños y mayores), condición física (ej. semáforos sonoros para invidentes), etc. La Junta, asumiendo una función de coordinadora de los niveles locales, podría fomentar que este tipo de acciones figuren en el catálogo de buenas prácticas de las instituciones locales.

4. Reducir tipologías que favorezcan la privatización de los espacios abiertos. La privatización de los elementos más importantes de la vida ciudadana es el elemento básico que está detrás de la pérdida de funciones del espacio público tradicional y, por extensión, de cambios muy importantes en el funcionamiento eficiente de la ciudad. Esta privatización se está produciendo de forma muy importante en aquellas tipologías como las de manzana cerrada con jardines o equipamientos que sustituyen a los públicos en su interior. La pérdida de la calidad de la vida urbana que ello trae consigo es un elemento negativo en el planeamiento de la ciudad. Al menos a nivel de ordenanza municipal, se debería garantizar el uso público de espacios abiertos, aceras, etc., limitando el afán de las empresas de apropiarse, aunque sea pagando los correspondientes impuestos, de un derecho que es de todos.

D.-Favorecer el acceso a la naturaleza y zonas verdes

Aunque la legislación del suelo incluye unos mínimos estándares de superficie de zonas verdes en la ciudad, es preciso matizar más este elemento. El problema es que la definición del estándar se haya quedado simplemente en la consideración de un mínimo sin relacionarlo ni con el tipo de superficie verde, ni con las condiciones de la misma. Sin exigir criterios de sostenibilidad, por ejemplo, en cuanto a consumo de agua, y sin relacionarlo ni con las condiciones climáticas ni con la superficie del suelo. En determinadas condiciones sería incluso recomendable que el estándar no fuera sólo de mínimos, sino también de máximos a menos que se impusieran determinadas condiciones de sostenibilidad como, por ejemplo, que se diseñaran con criterios más forestales (de auto- sustentación) que de jardinería. En climas muy especiales (como el semi-árido de parte de este país) el hecho de que se entienda que una zona verde es, en realidad, una alfombra verde constituida básicamente por una cespitera debería de imponer limitaciones a su tamaño máximo.

1. Definir una superficie mínima de las zonas verdes. Se trata de que se obliguen a respetar estándares mínimos cuantitativos de zonas verdes sea en función del número de viviendas, de habitantes o de superficie construida en metros cuadrados. Normativa prevista en la Ley del Suelo, debe tender a superar los mínimos establecidos y no contabilizar elementos ajenos al uso público como estadios de fútbol, campos de golf, isletas de autovías, etc.

2. Definir criterios de forma y tamaños mínimos para las zonas verdes. Se trata de especificar las características técnicas y de diseño relacionadas con las zonas verdes. Aunque en parte es un criterio que puede variar según preferencias locales, no cabe duda que en una climatología como la andaluza son recomendables los diseños que incluyan arbolado de hoja perenne que facilite sombras, especies adaptadas al clima mediterráneo para ahorrar agua de riego (xerojardinería) y a ser posible incluir especies autóctonas. En esta línea también se debe recomendar no abusar de las praderas de césped, altamente consumidoras de agua, inapropiadas en la climatología mediterránea.

3. Fomentar la biodiversidad. Elemento clave no sólo como fin en sí mismo, teniendo presente la existencia de numerosas especies animales antropófilas, sino también vegetales que tienen un papel clave en el paisaje urbano. En efecto, la introducción de diversidad tanto en edificios como en elementos vegetales (por ejemplo) es el paso previo y necesario para conseguir una mayor complejidad en las ciudades: la conjunción de tonos de verde, coloridos florales, proporciones y diferente fenología, permite también que dicha complejidad sea cambiante en su aspecto.

4. Introducir redes verdes a escala de barrio y de ciudad. Frecuentemente la confusión en las escalas imposibilita la creación de redes de zonas verdes en las cuales sus diferentes elementos precisan requisitos específicos. La existencia de una gran zona verde en la ciudad no justifica la ausencia de zonas verdes en las barriadas, aunque se ajuste a los mínimos legales.

5. Favorecer el acceso de los ciudadanos a las zonas verdes. En coherencia con el principio de inclusividad, las zonas verdes deben ser accesibles a todo tipo de ciudadanos, con independencia de su situación, incluidos lógicamente las personas con discapacidad física (ej. eliminación de barreras arquitectónicas en los accesos), sin menoscabo de sus responsabilidades en el cuidado de las zonas verdes y su mobiliario.

6. Incorporar elementos vegetales en los espacios públicos. Se trata de que el “verde urbano”, representado por especies vegetales, esté presente en todos los espacios públicos, no sólo en las zonas verdes (parques y jardines), sino también en las aceras, rotondas, plazas, etc. contribuyendo con ello a la mejora del paisaje urbano y a extender los beneficios ambientales y sanitarios del verde en la ciudad.

7. Conectar ecológicamente las distintas zonas verdes. Por el mismo fundamento del principio de conectividad biológica deseable para los espacios naturales en el medio rural, en la ciudad sería deseable que las distintas zonas

verdes tuvieran algún tipo de conexión para facilitar el tránsito de especies sedentarias y al mismo tiempo hacer más continua la presencia del verde urbano.

E.-Mejorar la accesibilidad a los equipamientos

Aspecto que ya refleja la legislación vigente al exigir una oferta adecuada de equipamientos y servicios públicos, mediante unos estándares cuantitativos, pero poco o nada matizado en cuanto al fomento de la proximidad a los equipamientos y dotaciones, es decir, su distribución y por tanto accesibilidad por parte de distintos sectores de la ciudadanía.

1. Definir una oferta adecuada de equipamientos y servicios públicos. Este criterio ha sido interpretado como una necesidad de proporcionar estándares cuantitativos en forma de umbrales mínimos o porcentajes. De gran tradición en la normativa urbanística española, actualmente aparece bien representado en la legislación autonómica, aunque con escaso valor en sí mismo, necesitando complementarse con los criterios del siguiente objetivo.

2. Fomentar la proximidad a los equipamientos y dotaciones. Se trata de considerar otros requisitos, sobre todo de proximidad y distribución dentro de la ciudad. Debido a su importancia desde el punto de vista de la sostenibilidad (muchos de los viajes generados en la circulación urbana tienen como origen la mala localización y distribución de equipamientos y dotaciones) deberían repensarse en función de criterios de uso y no simplemente cuantitativos. También podrían ensayarse planteamientos del tipo: instalaciones deportivas a una distancia máxima de tantos metros del edificio de viviendas. En cualquier caso parece imprescindible un replanteamiento normativo de todo el apartado de equipamientos y servicios públicos ya que la propuesta tradicional en forma jerárquica de árbol debería ser sustituida por una de carácter más semi-reticular propia del carácter complejo de las ciudades históricas.

F.-Criterios de actuación en temas de transporte

F.a.-Reducir distancias

Resulta sorprendente la ausencia o escasez de normas o recomendaciones sobre este importante aspecto para la sostenibilidad del medio urbano. La reducción de distancias es coherente con el principio de complejización.

1. Asociar residencia y empleo. Uno de los motivos de generación de viajes más importante es el desplazamiento diario al trabajo. De ahí el interés de este criterio para mejorar la sostenibilidad de las ciudades. Al ser el sector del transporte uno de los mayores contribuyentes a la llamada contaminación difusa (en directa relación con la cuestión del cambio climático) debería aparecer en buena parte de la legislación y, por supuesto, en las guías y recomendaciones. Las escasas menciones en la normativa y las referencias genéricas en guías y recomendaciones hacen sospechar de la dificultad del empeño. Se trata, sin embargo, de un criterio que debería estar muy relacionado con la complejidad de los usos del suelo y con el fomento de la vivienda en alquiler. La complejidad en los usos del suelo permitiría la existencia de empleos mezclados con la residencia y la existencia de una oferta suficiente de viviendas de alquiler para asociar ambos elementos.

2. Establecer plataformas logísticas de distribución en cada barrio. La comercialización de los productos y su distribución tanto mayorista como minorista es una de las asignaturas pendientes del planeamiento urbanístico. Desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema resulta básico reducir las distancias recorridas por el producto hasta que llega al consumidor.

3. Fomentar el policentrismo para reducir distancias. Este criterio podría ser tratado como un caso particular del anterior pero presenta peculiaridades que no lo aconsejan así. El caso de los productos agrícolas es un ejemplo bastante sintomático. Tradicionalmente la vocación de la agricultura periurbana era su desaparición ante el avance del proceso urbanizador de la ciudad. Ni tan siquiera se planteaba su permanencia (y, a veces, ni se reconocía su existencia). Sin embargo existen muchas razones que avalan la necesidad de mantener vivas y operativas estas áreas. Desde el aumento de complejidad que introducen hasta la disminución de las distancias de transporte de los productos, pasando por otras más psicológicas como el contacto del urbanita con la agricultura y no sólo con

áreas de naturaleza protegida, más o menos controladas. Esta recomendación nada tiene que ver con la moda de los huertos urbanos en el casco urbano, siendo más aconsejable trasladar este tipo de iniciativas a la periferia de la ciudad y mejor aún en el medio rural.

4. Reducir las infraestructuras necesarias para el funcionamiento de la ciudad. Sobre todo (pero no sólo) las de comunicación. El aumento del espacio urbanizado por habitante, de progresión casi geométrica como demuestran múltiples estudios realizados al respecto se basa, esencialmente, en el crecimiento de las infraestructuras viarias y en los espacios destinados al ocio y al tiempo libre. En particular, los metros cuadrados destinados a infraestructuras son relativamente sencillos de cuantificar. Por tanto, no parece muy complicado legislar un estándar mediante una horquilla de máximo-mínimo.

F.b.-Potenciar los medios de transporte no motorizados

Es llamativa la ausencia prácticamente total de normas sobre este apartado, con excepción del primer criterio, cuando los demás pueden traducirse en forma de estándares siendo, por tanto, relativamente sencillos de introducir en la normativa.

1. Integrar las redes peatonales y ciclistas con las zonas verdes. Tanto si las redes peatonales y ciclistas se utilizan para los desplazamientos obligatorios por la ciudad como para el ocio, el hecho de que puedan separarse del tráfico normal de una calle corredor es siempre un criterio de diseño adecuado y el proyectista debería tender a conseguirlo.

2. Aumentar el espacio disponible para el peatón. Es un hecho de que el aumento de los desplazamientos motorizados en la ciudad se ha saldado, entre otras cosas, con una progresiva disminución de los espacios que tradicionalmente se le asignaba al peatón. Es cierto, que en muchas ciudades se está intentando frenar esta tendencia, aumentando la anchura de las aceras e impidiendo el aparcamiento de vehículos o, menos frecuentemente, creando zonas exclusivamente peatonales. Pero todo esto se ha venido realizando de forma voluntaria, al arbitrio o criterio de las instituciones municipales, cuando lo deseable sería que se recogiera en la legislación autonómica un estándar que

relacionase los metros cuadrados destinados al peatón con el número de habitantes, la superficie construida o los metros cuadrados de calzada destinados al transporte motorizado.

3. Construir redes peatonales y ciclistas de barrio. Se trata de aplicar un principio básico para la ciudad en su conjunto, para el caso específico de los barrios, lo que mejoraría el tránsito en este contexto. Es evidente su necesidad si se apuesta por el barrio como unidad de identidad ciudadana y como pieza clave en la organización de la ciudad.

4. Disponer aparcamientos para bicicletas. Aunque existe un estándar ya consolidado en la legislación urbanística española que es la fijación de un número mínimo de plazas de aparcamiento para vehículos automóviles (lo cual no deja de ser una perversión desde el punto de vista de incentivar el transporte colectivo), no es frecuente que aparezcan normas relativas a los aparcamientos de bicicletas, vehículos que, a diferencia de los motorizados, son mucho más interesantes desde el punto de vista de la sostenibilidad de los desplazamientos urbanos.

5. Integrar la bicicleta con el transporte público. Norma imprescindible para lograr el asentamiento de la cultura del uso de la bicicleta en la ciudad, ya que la combinación de este medio con otros de transporte público es un requisito indispensable para largos desplazamientos, especialmente en grandes ciudades. Este indicador debería ser más bien propio de los pliegos de condiciones de las concesiones del transporte colectivo, de forma que las concesionarias estén obligadas a reservar espacios o sistemas que permitieran el transporte de bicicletas en autobuses, tranvías o trenes.

F.c.-Reducir el tráfico motorizado privado, potenciando el transporte público

Esta cuestión es una de las más importantes para la sostenibilidad del medio urbano, no sólo para la pacificación (intensidad de ruidos, riesgos de accidentes, generación de estrés), sino para lograr ahorros importantes de energía y notables reducciones de contaminantes. A pesar de ello, las referencias legislativas al respecto son muy pobres, tanto a escala autonómica como municipal, más allá de

una alusión genérica al concepto de “movilidad sostenible”, sin norma que lo respalde.

1. Establecer una oferta adecuada de transporte público a escala urbana. Este criterio parece describir más bien un deseo. Sin embargo, buscando aquellas referencias que relacionen las distintas escalas de la ciudad con la obligatoriedad de la existencia de líneas de transporte colectivo a esas escalas ya no se trata de un deseo. En una ciudad metropolitana, por ejemplo, deberían considerarse tres tipos de líneas: interbarrial, interdistrital y de ciudad.

2. Construir redes integradas de transporte público. Una forma de optimizar el mecanismo que asegure el principio anterior es utilizar una combinación de diferentes formas de transporte público. Por ejemplo un tranvía podría tener el cometido de un desplazamiento rápido por todo el perímetro de la ciudad, enlazando con estaciones de metro o de autobuses, y de estos medios entre sí. De este modo se asegura que una persona pueda realizar un desplazamiento complejo sin abandonar el sistema público de transporte. Lo que no parece pertinente es concertar el mismo itinerario para dos medios diferentes, hecho que, como ha sucedido en algunas localidades (ej. Vélez-Málaga), ha provocado la ruina de uno de los medios por la competencia del otro.

3. Reducir velocidad del tráfico motorizado privado. Se trata de uno de los criterios más sencillos de introducir en la normativa estatal y autonómica, y algunos ayuntamientos ya lo incluyen en sus ordenanzas municipales. De hecho, con independencia de las limitaciones del Código de Circulación, fundamentadas en la disminución del riesgo de siniestralidad, algunas ciudades están obligando a esta reducción de la velocidad por motivos de sostenibilidad: disminuir el consumo y la contaminación. Sin embargo se ha introducido y mantenido para llamar la atención sobre un sistema relativamente sencillo y barato (aunque impopular) de aumentar la eficiencia de la ciudad.

4. Reducir la superficie destinada al vehículo privado. Este criterio se refiere a la disminución efectiva del uso del vehículo privado en determinadas zonas, como las reservadas a uso exclusivamente peatonal, lo que en la práctica significa

proporcionalmente un menor uso del automóvil por superficie en la ciudad, aunque para ello no basten las restricciones de paso en determinadas zonas (que sólo lograrán densificar el tránsito en las zonas aledañas) sino que habrá que prestigiar el uso del transporte colectivo.

5. Restringir el uso del vehículo privado. Existen métodos, como la imposición de tasas para circular por el interior de la ciudad, o bien el acotamiento de zonas de acceso restringido a residentes, como se está haciendo en el centro de muchas ciudades, que permiten mediante el instrumento de las ordenanzas municipales conseguir que este objetivo no se quede en un simple deseo o una recomendación. En este caso la herramienta adecuada probablemente no sea una norma estatal o autonómica, aunque se puede fomentar desde esos niveles administrativos. También, como medida disuasoria, debe contemplarse la posibilidad de restringir las plazas de aparcamiento.

6. Limitar las plazas de aparcamiento para vehículos privados. Se trata de otro caso típico que ilustra la necesidad en algunos casos de establecer no sólo estándares de mínimos o de máximos, sino de plantear una horquilla entre ambos. Sucede también con las densidades, la superficie dedicada a zonas verdes ajardinadas o los metros cuadrados destinados a infraestructuras viarias.

7. Crear bolsas de aparcamiento colectivo. Complementaria con la norma anterior, y teniendo en cuenta que mientras exista (y se potencie) el vehículo motorizado privado, la presión por el aparcamiento próximo a la residencia seguirá siendo muy alta, aumentando cuanto mayores sean las restricciones, parece aconsejable crear bolsas de aparcamiento, al menos en el extrarradio urbano, y sistemas ágiles de transporte colectivo para llegar a estos lugares, para que el usuario pueda utilizar su vehículo privado al menos para desplazamientos interurbanos.

G.-Criterios de actuación en cuanto a recursos

G.a. Optimizar y reducir el consumo de energía

Las alusiones a esta norma son frecuentes, pero siempre como criterio general. Cuando se desciende al nivel de los criterios específicos, sin embargo, las normas son prácticamente inexistentes, probablemente debido a la novedad del problema o a las dificultades de una mayor precisión ante una casuística ciertamente variada.

1. Fomentar el ahorro y promover la eficiencia energética. Se trata del criterio más genérico, pudiendo servir para verificar el grado de interés acerca del tema. Aunque actualmente existen numerosas referencias en la legislación autonómica y municipal, la realidad demuestra que a menudo se queda en meras declaraciones retóricas.

En la Unión Europea existe una normativa aplicable, la **Directiva de Eficiencia Energética en Edificios**, similar a la etiqueta energética de los electrodomésticos. La idea es construir edificios bioclimáticos encargados de aprovechar la energía del entorno y obliga a expedir un certificado de eficiencia energética para los edificios o unidades de éstos, que se construyan, vendan o alquilen. Esta Directiva se ha transpuesto en España dentro del paquete denominado **Plan integral de Vivienda y Suelo**. Según esta normativa, desde el 1 de junio de 2013, es obligatorio que todos los inmuebles que se vendan o alquilen durante un periodo superior a cuatro meses, cuenten con una certificación de eficiencia energética obtenida a través de un estudio técnico.

Esta normativa se basa en el hecho de que el 60% de las viviendas españolas se construyeron sin ninguna normativa de eficiencia energética. Las viviendas consumen en España el 17% de toda la energía del país y las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por los edificios han crecido más de un 20% desde 1990. Sin embargo, el 38% de los españoles no está satisfecho con el aislamiento contra el calor y el frío de sus viviendas y el 42% con el aislamiento contra el ruido. Por este motivo, se plantea ahora un plan de rehabilitación que mejore la eficiencia energética en el parque de viviendas actualmente existente. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid calcula que la aplicación de medidas de rehabilitación energética en viviendas puede suponer ahorros entre el 5 y el 20% en el consumo de energía, disminuciones entre el 10 y el 30% en las emisiones de

CO2 por edificio y ahorros anuales en la factura de energía entre 500 y 2.000 euros por vivienda.

La **etiqueta energética** de los edificios mostrara una calificación en una letra que varía de la A a la G. La valoración se hará en función del CO₂ emitido por el consumo de energía de las instalaciones de calefacción, refrigeración, agua caliente sanitaria e iluminación del edificio en unas condiciones de uso determinadas. El documento tendrá una validez de 10 años. Además de la información objetiva sobre sus características energéticas, el certificado deberá incluir recomendaciones para la mejora de la eficiencia energética del inmueble. Entre los elementos que a inspeccionar, por su relación con la eficiencia energética, figuran los siguientes:

- a) Disposición y orientación del edificio.
- b) Condiciones ambientales interiores y condiciones climáticas exteriores.
- c) Características térmicas de los cerramientos.
- d) Sistemas solares pasivos y protección solar.
- e) Instalaciones térmicas de los edificios individuales y colectivas (calefacción, refrigeración, ventilación y producción de agua caliente) y sistemas de calefacción y refrigeración urbana; incluyendo las características de aislamiento de tuberías y conductos.
- f) Ventilación natural.
- g) Instalación de iluminación interior artificial.
- h) Iluminación natural.
- i) Sistemas solares activos u otros sistemas de calefacción o producción de electricidad basados en fuentes de energía renovables.
- j) Electricidad producida por cogeneración.

2. Adaptar la morfología urbana a las condiciones bioclimáticas. Se trata de un parámetro de diseño y, como tal, difícil de considerar de forma concreta en un texto legislativo. Sin embargo el planificador urbano debería dotar a los actores que van a construir la ciudad de mecanismos que permitan la construcción de edificios bioclimáticos y de espacios exteriores adaptados a las condiciones

ambientales del lugar. En muchos casos una deficiente planificación impide que esto pueda suceder. Como ejemplo puede mencionarse la normativa del plan de urbanismo que permite el mismo fondo edificable en los cuatro lados de una manzana cerrada siendo así que las orientaciones sur, norte, este y oeste deberían contar con sus propios requisitos específicos.

3. Aprovechar el sol y el viento en las viviendas y en los espacios exteriores.

Este criterio aparece muy relacionado con el anterior y se trata, asimismo, de un parámetro de diseño, por lo que no se puede concretar legislativamente. Sin embargo sí que se puede considerar una normativa indirecta precisa, en el ámbito estatal (Código Técnico de la Edificación) y el autonómico.

4. Estructuras urbanas compatibles con sistemas centralizados de calefacción.

No existe ninguna duda sobre el ahorro energético que suponen los sistemas centralizados de calefacción y la necesidad de ir consiguiendo este tipo de instalaciones. Pero en muchos casos esto no es posible de conseguir (o es muy complicado) si previamente, en la redacción del plan urbanístico, no se tienen en cuenta los espacios necesarios, las conducciones o los sistemas de conexión. En la práctica suelen ser decisiones de la empresa constructora y a menudo restringidas a viviendas destinadas a clases sociales que puedan soportar los costes de estos dispositivos. Para que no sea un asunto arbitrario, se debería exigir que figurar en todo planeamiento.

5. Fomentar la producción local de energía.

Se refiere a aquellas fuentes de energía que se sobreentiende que se instalan en una localización próxima a la urbe. Se debe aprovechar todas las oportunidades de aprovechar energía a nivel local. Entre ellos, el uso de paneles solares, principalmente en edificios y de forma obligada en superficies de edificios públicos (ej. tejados). Este fomento de la producción local de energía que, aparentemente, no tiene problemas en ser incluido en la normativa, en la práctica puede presentar interferencias con ciertas normas de diseño urbano, como las que intentan mantener el paisaje urbano, incompatible con la colocación de paneles solares en cubiertas o en fachadas de los edificios, aunque en estos casos, las normas de protección del paisaje deberían ser

más flexibles y admitir su colocación con medidas de disminución de impacto visual.

6. Fomentar el uso de energías renovables. Derivado de la normativa anterior, se trata de fomentar un sistema de producción local de energía mediante paneles solares, biocombustibles y otros sistemas. Con independencia de las ventajas económicas y ambientales (ej. libres de contaminación), las energías renovables son la única forma de energía aprovechable a nivel local, por lo que debería ser incluido en la normativa para que las viviendas tengan, al menos, una preinstalación. Las políticas han de fomentar la implantación de energías renovables para reducir la dependencia de los hidrocarburos puesto que su utilización es siempre una medida de ahorro de energía primaria no renovable y, por tanto, un ahorro en las emisiones de CO₂. Entre ellas destaca la **energía solar térmica para la producción de ACS**: los ahorros en energía primaria y emisiones son proporcionales al porcentaje de aportación de energía solar térmica en la producción de ACS (30-70% del consumo de ACS), por lo que su implantación puede comportar un ahorro del 15-30% del consumo total del edificio. Para garantizar estos importantes ahorros energéticos y ambientales, es necesario realizar un buen mantenimiento de las instalaciones solares.

G.b.-Optimizar y reducir el consumo de agua

Especialmente en regiones donde el agua es un bien escaso, aparecen abundantes menciones de carácter genérico pero normalmente poco precisas cuando descendemos a nivel de los criterios concretos. Sin embargo, la gestión adecuada para el ahorro de agua es un tema de crucial importancia en la sostenibilidad urbana y todavía no ha sido suficientemente incorporado en la normativa.

1. Reducir las pérdidas de en las redes de distribución. Habría que empezar a obligar a las compañías de distribución de agua a disminuir las pérdidas en las conducciones estableciendo unos límites máximos para dichas pérdidas. Es un indicador complicado porque supondría en algunos casos la necesidad de renovación de parte de las instalaciones de distribución. Además, en no pocos casos, dichas compañías no son entidades privadas sino que dependen de los entes

locales y dichos entes se encontrarían en situación de convertirse en juez y parte. A pesar de que la solución sea complicada resulta imprescindible acometerla ya que, en bastantes ocasiones, las ganancias por una mayor eficiencia en el diseño resultan anecdóticas frente a las pérdidas en las redes.

2. Fomentar tipos edificatorios con menores demandas de agua. Este caso, más que con la normativa de carácter general, el criterio tiene que ver con el diseño y las ordenanzas locales. Ello no implica que no se puedan plantear exigencias sobre todo en las instalaciones de las viviendas. Por ejemplo, cisternas de inodoros de doble descarga o sustitución, en la medida de lo posible, de las bañeras por duchas.

3.-Establecer medidas disuasorias frente al derroche del agua. Como medida complementaria a la anterior, se deben eliminar los contadores generales para individualizarlos y establecer precios de rangos de consumo, penalizando con tasas más elevadas y disuasorias a los rangos que están por encima del consumo medio de la población.

4. Fomentar los sistemas eficientes de riego. De aplicación sobre todo a parques y lugares públicos, se debe evitar el riego por inundación, usando aspersores o mejor riego por goteo, utilizando agua no potable (ej. pozos municipales). Respecto a los privados habría que plantear campañas de concienciación y precios del metro cúbico de agua que penalizaran los consumos excesivos (probablemente mediante una tasa local disuasoria).

5. Utilizar especies vegetales poco exigentes de agua. Es una medida complementaria a la anterior y especialmente indicada en regiones como la andaluza, deficitarias de agua y sometidas a fuerte radiación solar. La xerojardinería implica la inclusión de especies vegetales adaptadas a regímenes climáticos de baja pluviosidad.

6. Incentivar la recogida de aguas pluviales en los edificios. Especialmente recomendable en zonas de escasa pluviosidad, es una forma útil de obtener agua

para limpieza y riegos de espacios comunitarios. Aunque no parece conveniente concretar su diseño, debería aparecer genéricamente en el planeamiento como requisito de obligado cumplimiento.

7. Utilizar sistemas de retención y filtración de aguas pluviales. En el caso de sistemas unitarios, esto contribuye a aliviar la presión sobre las estaciones depuradoras que, muchas veces, ante la imposibilidad de absorber las puntas vierten las aguas sin depurar a los cauces. En el caso de sistemas separativos de saneamiento estos sistemas contribuyen a un diseño más eficiente del sistema, ayudan a la recarga de los niveles freáticos, etc. Debería exigirse al planificador el diseño de este tipo de sistemas en la redacción de los planes y acometer un plan para ir convirtiendo todos los desagües urbanos en sistemas separativos.

8. Tratar y recuperar los cauces naturales de agua. Las legislaciones suelen hacer referencia a la conservación de ecosistemas acuáticos, relajándose en su trazado urbano, a menudo soterrado y frecuentemente sin atender a los problemas inherentes de la falta de mantenimiento (ej. acúmulo de sedimentos y basuras) y la inadecuación del volumen del canal respecto de avenidas súbitas de mayor caudal, produciendo inundaciones. Ante esta problemática, y de acuerdo con la legislación de aguas, los cauces deberían estar abiertos en la ciudad, evitando su uso como vía de comunicación o vertedero, y tratando de restablecer en ellos los ecosistemas potenciales.

9. Fomentar el empleo de pavimentos permeables. La inertización del territorio urbano lleva consigo la impermeabilización del suelo y por tanto su incapacidad para retener el agua, siendo una vía rápida para el desagüe y por tanto proclive a facilitar inundaciones. La incorporación de pavimentos permeables permite reducir las puntas, recargar los niveles freáticos y respirar a los suelos permitiendo mejorar la evapotranspiración. Podría legislarse un porcentaje mínimo respecto a la superficie de suelo convencional instalado, sobre todo en las nuevas extensiones de terreno urbanizado. Sin embargo, esta recomendación presenta más dificultades en los centros urbanos consolidados. No sólo dificultades estéticas

sino incluso dificultades funcionales pudiendo llegar a producir problemas en las cimentaciones de los edificios antiguos.

G.c.-Minimizar el impacto de los materiales de construcción

1. Reducir los movimientos de tierras. Esta recomendación a menudo aparece reflejada en la normativa en la obligación de hacer proyecto sobre ello, entendiendo que esa es una manera de controlarlos, pero en la práctica no cumple este cometido. Reducir los movimientos de tierra tiene importantes ventajas, como el ahorro que supone en consumo de energía y la disminución de fuentes de contaminación, o bien la prevención de inundaciones, ya que las modificaciones importantes en la topografía del terreno siempre producen problemas con la evacuación de las aguas de escorrentía. Otras consideraciones se podrían hacer sobre el paisaje y las señas de identidad (topográficas) de la población.

2. Fomentar el empleo de materiales locales. Habitualmente asociado a la protección del paisaje (obligación de emplear materiales locales o similares), en realidad su principal cometido es abaratar los gastos de transporte (y con ello el ahorro energético y disminución de contaminación) y el fomento de la economía local.

3. Emplear técnicas constructivas que faciliten la reutilización. Constituye un elemento directamente vinculado al tratamiento posterior de los residuos (véase sección H), representado en una de las archiconocidas “3 Rs” (reutilización, reciclaje y reducción). La reutilización está relacionada con un comportamiento contrario al de “usar y tirar”. Muchos elementos que se tiran a los vertederos tienen utilidad para nuevas aplicaciones. Por ejemplo los escombros de demolición, debidamente clasificados, pueden reutilizarse como zorra para rellenos en caminos y otras infraestructuras. Aunque suele figurar en guías de construcción sostenible, es recomendable que se legisle sobre ello para que no quede en una decisión discrecional u optativa.

4. Fomentar el empleo de materiales fácilmente reciclables. En consonancia con el principio anterior, en este caso se recomienda utilizar materiales que luego se puedan “reciclar”. Pero para ello los materiales que se utilicen en la

construcción deben ser reciclables, por ejemplo usar determinados tipos de plásticos, y también disponer los materiales de forma que abarate el sistema de reciclaje, como es la clasificación de los residuos de demolición.

5. Respecto a la deconstrucción, deberán emplearse reglas de reutilización, reparación y reciclado. El proceso de demolición debe llevarse a efecto seleccionando los materiales en función de su utilidad posterior. Si bien la demolición convencional es más económica, la deconstrucción o demolición selectiva disminuye el impacto ambiental producido por los residuos, facilitando la incorporación de estos en las nuevas tipologías constructivas.

6. Incorporación de materiales reciclables. Se deben elaborar normas que exijan en todos los proyectos de obras la incorporación de materiales reciclables procedentes de plantas de tratamiento instaladas para ello. Sin la puesta en funcionamiento de estas plantas de tratamiento, no será posible alcanzar los objetivos de reciclaje previstos en el Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición.

7. Fomentar el uso compartido de redes de servicios. Una forma de disminuir el impacto de los materiales de construcción es compartir el uso de redes de servicios como las llamadas *galerías de servicios*, sistemas de colección de instalaciones urbanas, generalmente en el subsuelo urbano, que por sus características y dimensiones permiten un fácil acceso en cualquier punto de su recorrido, para realizar la instalación, mantenimiento o reparación de las infraestructuras.

H.-Criterios de actuación en cuanto a residuos

H.a. Reducir los residuos

Estos criterios suelen estar presentes en la legislación estatal y autonómica, y es uno de los que más interés y colaboración despierta en los ayuntamientos (donde los residuos constituyen uno de los capítulos más gruesos de su gasto) y la propia población. Pero la tendencia general es la de recoger y tirar fuera de la ciudad, es decir la modalidad de vertedero. Solo en algunos casos aparece el criterio de promover reservas para compostaje y tratamiento de residuos vegetales, siendo

más corriente la recomendación genérica del fomento del reciclaje y la reutilización, aunque no se debe perder de vista que, en coherencia, no se puede fomentar este tipo de tratamientos alternativos si no se cumple el requisito de la sección G vista anteriormente, de utilizar materiales reutilizables y reciclables en la construcción. Como en aquel caso, existe una gran dispersión en la forma de abordar estas cuestiones, a pesar de que, tratándose de un asunto de sostenibilidad global debería instarse a una legislación estatal que fije este asunto como objetivo común, utilizando indicadores comunes que permitieran establecer si todos los entes gestores van en la misma dirección.

1. Fomentar la recogida selectiva y las redes separativas de saneamiento.

Esto ya se viene haciendo de forma bastante generalizada en muchos lugares. Sin embargo no siempre se recoge en la normativa. Ello probablemente sea debido al hecho de la dificultad de referirse a la casuística específica de cada localidad. Se trata, una vez más, de un indicador más propio de una normativa local (de una ordenanza) que de otra más general. Sin embargo es necesario asegurar desde un ámbito menos local, la obligación de la recogida selectiva de residuos, y llevar a las guías y recomendaciones la bondad de utilizar redes operativas de saneamiento.

2. Proximidad del usuario a los sistemas de recogida. Este criterio también trata una cuestión de diseño urbano. Ello no debería impedir que se pudieran establecer estándares de máxima lejanía de las viviendas a los puntos de recogida. De cualquier forma es una práctica común en el planeamiento urbanístico español no considerar, más que en el caso de recogida neumática de basuras, los sistemas de recogida. Esta práctica resultaría imprescindible cambiarla ya que el equilibrio que se establece entre comodidad del usuario, molestias y ruidos, y eficiencia en el recorrido para los camiones, debería estar pensada desde el momento de la planificación de la ciudad. Se comprende la dificultad no sólo de conseguirlo, sino de mantenerlo a lo largo del tiempo.

3. Promover reservas para compostaje y tratamiento de residuos vegetales.

En determinadas tipologías de vivienda (por ejemplo, unifamiliares con jardín) el problema de los residuos vegetales, sobre todo en época de poda, suele dejarse sin

resolver. La solución tiene que producirse durante la etapa de planificación ya que se necesitan reservas de suelo para el compostaje y el tratamiento de los residuos. La necesidad de reciclaje de forma que el mismo se pueda producir en las cercanías de la producción de residuos, de manera que no se alargue artificialmente el recorrido de los mismos, resulta conveniente.

4. Utilizar sistemas de aprovechamiento de aguas grises. La utilización de aguas semi-depuradas no está exenta de polémica debido a los problemas que puede causar en la salud de las personas si no se tienen en cuenta las debidas cautelas. Caso diferente sería la utilización de aguas depuradas, especialmente para las zonas verdes de la ciudad, puesto que estas aguas normalmente se desaprovechan, vertiéndolas directamente al mar o a los ríos. La mayor parte de la legislación, tanto estatal como la autonómica, le otorga la debida importancia.

5. Fomentar el reciclaje y la reutilización. La recogida selectiva es una forma previa, facilitada por la colaboración ciudadana, de los procesos de reciclaje y reutilización. El compostaje ya es una forma de reciclaje de materia orgánica, pero se debe extender a otras materias como el papel, el plástico o el vidrio. Sobre estos asuntos la legislación no suele pasar de meras declaraciones genéricas de buenas intenciones, por lo que habría que obligar o, al menos, incentivar, a su cumplimiento, a través de subvenciones y prever incluso multas.

H.b. Gestionar los residuos para reducir su impacto

En este apartado además de la pura gestión de los residuos se incluyen también referencias genéricas al vertido incontrolado de estos y a la reducción de la contaminación. La gestión de residuos abarca desde la legislación sobre envases hasta las condiciones que debería cumplir la distribución de bolsas en los centros comerciales. La obligatoriedad del tratamiento de residuos peligrosos ya parece de forma genérica en la legislación estatal, de obligado cumplimiento en todo el ámbito del estado español. De cualquier forma hay comunidades que han ampliado legislación estatal (se trata de una legislación en mínimos) o que han considerado conveniente incluir aspectos relevantes en su ámbito territorial. Se podría afirmar

que se trata de un criterio tópico de sostenibilidad local y, como tal, la sociedad no plantea demasiados problemas a su inclusión.

1. Obligar al tratamiento de residuos peligrosos. La cuestión de los residuos peligrosos aparece ampliamente tratada en la legislación tanto estatal como comunitaria, sobre todo cuando puede implicar un problema de salud específico y concreto para los ciudadanos. Este indicador ilustra de forma bastante clara las diferencias entre sostenibilidad local (que no pocos casos se asimila a cuestiones puramente ambientales) y sostenibilidad global. Un ejemplo son los residuos que pueden producir gases que aumenten el efecto invernadero y cuyo descontrol influye de forma evidente en la sostenibilidad de la totalidad del planeta, mientras que la contaminación de determinados niveles freáticos (por ejemplo) incide de forma mucho más clara en la sostenibilidad local. En general las cuestiones relativas a la sostenibilidad local, que en muchos casos podríamos agrupar bajo la etiqueta de cuestiones medioambientales, tienden a solucionarse desplazándolas a otros lugares. Esta tendencia suele producirse precisamente en los países y áreas geográficas más desarrolladas, ya que tienen la capacidad económica de comprar determinados vertederos y sumideros de contaminación en las zonas más pobres.

2. Gestión de residuos generados por la construcción y demolición. Esta cuestión está muy relacionada con el apartado Gc (minimizar el impacto de los materiales de construcción). En un momento postcrisis como el actual, en el cual parece ralentizarse la construcción de nueva ciudad y sustituirse por la rehabilitación de áreas urbanas existentes, el problema de la acomodación de grandes volúmenes de tierra procedentes de las obras de urbanización empieza a ser sustituido por el de los desechos procedentes de demoliciones de edificios y para los que no se ha considerado en el momento de su construcción la necesidad de reciclar los materiales.

En principio, todos los RCD son potencialmente reciclables, salvo los especiales que requieren un tratamiento específico. En la práctica, tan solo se reciclan aquellos que existe una red que pone en el mercado estos productos, aquellos donde el productor del residuo y el usuario de la materia prima están en contacto.

Los residuos producidos en el proceso de fabricación son más fácilmente reciclables que los originados en la demolición.

a.-Materiales cerámicos. Los materiales cerámicos son materiales muy inertes y estables por lo que son altamente reciclables. Los residuos generados en las diferentes fases de producción del material pueden reincorporarse al circuito de preparación de la materia prima. En general, los residuos de obra de fábrica van a vertedero, aunque podrían ser machacados y empleados en rellenos en firmes de carretera o en la fabricación de hormigones. Entre los cerámicos destacan una serie de materiales como la teja vieja, muy demandada para su reutilización; la baldosa antigua o artística, recuperada tras un proceso muy complicado y caro, y los sanitarios que pueden recuperarse en piezas completas.

b.-Hormigones. En el hormigón en masa los residuos que se originan en el lavado de la amasadora, poco significativos, no se reciclan, aunque debe controlarse dónde se vierten. El hormigón que vuelve a la central en el camión se lava y deposita en una fosa de decantación. Los residuos generados en la fabricación de elementos prefabricados en serie en taller pueden emplearse como relleno en firmes o canteras. Los residuos procedentes de derribo pueden ser reciclados como árido para hormigones en masa o armado o para relleno. El proceso lo complica la separación de las armaduras.

c.-Yesos. Para los enyesados no existen técnicas para separar el yeso de la obra de fábrica usada como soporte. En el caso de las placas de cartón-yeso es necesario proceder a la separación de sus dos componentes. A partir de entonces el yeso vuelve al horno y el cartón se envía a la industria papelera.

d.-Aislamiento a base de fibras minerales. Los residuos generados en la puesta en obra y en el derribo se envían a vertedero. Pueden usarse para la fabricación de nuevo material, para lo cual deben ser residuos homogéneos, evitando láminas de aluminio o cartón-yeso adherido.

e.-Vidrio. El reciclado del vidrio, tanto el procedente del proceso de fabricación como de la puesta en obra, es muy sencillo mediante la fusión del vidrio. Al no existir circuitos de reciclaje acostumbran a terminar en vertedero. Los vidrios de color y los compuestos de varias hojas son más difíciles de reciclar.

f.-Madera. Los residuos procedentes de la madera son fácilmente reciclables o valorizables. A través de la reutilización de piezas completas, tan sólo los elementos de sección elevada y buena calidad; del reciclaje en forma de tableros y del aprovechamiento energético como biomasa. Los tratamientos de la madera son potencialmente peligrosos para la salud en el caso de su incineración.

g.-Metales. Los metales representan el ejemplo más notorio de recuperación de material para su transformación en metal nuevo, consolidando un circuito de transformación del material.

Por su ubicación en obra los residuos son fácilmente separables de otros elementos. Una de las razones que explican la creación del circuito de transformación es el mayor coste de fabricación del metal a partir de su materia prima.

h.-Plásticos. La principal característica de los plásticos, su elevada durabilidad, hace que la cantidad de residuos sea pequeña. Aunque técnicamente es posible, los únicos plásticos que se reciclan son los PVC, los poliestirenos y los procedentes del embalaje. La incineración es altamente desaconsejable por la emisión de contaminantes muy nocivos, en especial dioxinas y furanos.

3. Construir sistemas de depuración no agresivos con el entorno. En muchos casos los sistemas de depuración utilizados no responden a criterios de sostenibilidad global sino local. Incluso, a veces, ni tan siquiera de sostenibilidad local ya que pueden resultar agresivos con el medio.

4. Reducir las emisiones y los vertidos contaminantes en general. Se trata de un criterio genérico que, a modo de cajón de sastre, incluye todos aquellos

artículos de la legislación referidos a la gestión de residuos que no encajen adecuadamente en el resto de criterios. Además no solamente incluyen aquellos relativos a la reducción de la contaminación sino también a la mejora de la calidad ambiental en general.

Ámbito Edificatorio

En este apartado, directamente relacionado con la sostenibilidad ambiental del edificio en sí (del que la vivienda es su principal componente) tomamos como referencia los objetivos que propone el *Libro Verde del Sostenibilidad Urbana y Local*. Ciertamente, como indicábamos anteriormente, la conexión entre los ámbitos territorial, urbano e inmobiliario, hace que en este apartado se planteen objetivos que dependen de factores que exceden el estricto campo de la edificación.

1. Garantizar el derecho a un alojamiento digno y adecuado para todos. Este objetivo, que forma parte del componente social de la sostenibilidad, también es incluido aquí insistiéndose en que la utilidad de la edificación, su función social y, por tanto, lo que justifica el uso de los recursos que utiliza, es la consecución de la *habitabilidad* y a esa habitabilidad tenemos todos el derecho constitucional a poder acceder. Obviamente, no tiene sentido plantearse una “edificación sostenible” si no se garantiza ese derecho, si no puede extenderse a todos, y en unas condiciones dignas, la obtención de un alojamiento socialmente aceptable.

2. Garantizar el acceso de todos a los servicios esenciales. La habitabilidad debe exceder el estricto ámbito de las condiciones físicas de la vivienda, para extenderse hacia la consideración de que la calidad de vida urbana depende del acceso en condiciones razonables a unos servicios que, a causa del modelo de movilidad dominante, se han alejado de las inmediaciones de la vivienda, una cercanía que era característica de la compacidad de la ciudad tradicional. Como consecuencia de este alejamiento, los problemas de accesibilidad a los servicios de sectores de la población marginados del acceso a ese modelo de movilidad generan déficit en la calidad de vida de mucha gente, déficit que debe subsanarse

garantizando el acceso de todos a los servicios esenciales en unas condiciones aceptables.

3. Transformar el sector de la edificación de un sector productor de edificios a un sector encargado de procurar y mantener la habitabilidad socialmente demandada. Tras el boom inmobiliario que ha asolado España –puesto que ha consumido sistemáticamente suelo y recursos naturales – que ha arruinado a las familias, que ha destruido su sistema bancario, que ha aniquilado el sector de la construcción y elevado el paro hasta tasas nunca conocidas, que ha dejado un patrimonio construido devorador de recursos y que no ha cumplido su papel social de satisfacer el derecho a la vivienda, la reconversión del sector debe necesariamente dirigirse hacia el patrimonio construido, hacia el stock de edificios construidos y su necesaria remodelación para permitir hacer frente a los retos ambientales que determinarán la eficiencia y viabilidad de la economía española en el futuro.

4. Promover un uso eficiente del patrimonio inmobiliario construido, promoviendo la rehabilitación y reutilización. El principal capital para una edificación sostenible es la construcción ya existente, tanto por el ahorro de recursos que supone su utilización y renovación frente a su sustitución por edificación nueva, como por la integración que supone la construcción tradicional en estrategias de uso del suelo más compatibles con la matriz biofísica existente y su potencial sostenibilista. A su vez, la edificación tradicional supone ejemplos de modos de habitar que son alternativas – a menudo más eficientes a la vivienda convencional actual en el momento de adaptarse a las necesidades de habitación de los nuevos colectivos urbanos. Reinterpretar la edificación existente reutilizándola y renovándola con criterios de eficiencia en el uso de recursos, es un objetivo ineludible en cualquier estrategia que quiera acceder a una edificación más sostenible.

5. Ajustar la cantidad y disposición de edificación a las posibilidades del medio (con respeto a su matriz biofísica). El uso del territorio en un modelo sostenibilista implica recuperar su capacidad de aportar recursos de forma

renovable mediante el aprovechamiento de sus características geográficas, geológicas y bioclimáticas. Los sistemas tradicionales de gestión de recursos habían interpretado en gran medida las posibilidades del territorio para organizar una matriz biofísica de la que obtenían gran parte de sus recursos, y lo hacían de una forma sostenible.

La edificación, por su relación directa con el territorio, debe disponerse de forma que reconozca, reinterprete y aproveche la matriz biofísica existente como la fuente de los recursos que precisa: agua, energía y, también, materiales. El respeto por la matriz biofísica del territorio debe suponer el establecimiento de limitaciones a la edificación en un concepto sostenibilista, tanto para evitar su destrucción o la de sus elementos más significativos, como por entender que debe nutrirse de ella, que la capacidad de obtención de los recursos de ese territorio define la cantidad de edificación que puede soportar. Elevar la demanda de recursos para la habitabilidad por encima de lo que puede procurar la matriz biofísica debe justificarse y, en cualquier caso, complementarse con las acciones precisas para compensar los impactos generados por la obtención de esos recursos.

6. Ajustar al mínimo los recursos precisos para mantener las actividades alojadas. Corolario del punto anterior es la necesidad de reducir los recursos precisos para mantener la habitabilidad obtenida mediante la edificación, de forma que presione lo mínimo posible sobre los recursos disponibles y permitir obtener el máximo de habitabilidad del territorio que la procura. La escala municipal, por su nivel competencial pero también por la definición de sus límites geográficos –a menudo procedente del reconocimiento de la unidad de gestión tradicional del territorio-, resulta clave en la definición de la cantidad de edificación viable en función del ajuste posible de los recursos que aporta el medio.

7. Contribuir a la integración del espacio urbano en el medio natural. La necesidad –psicológica, cultural, social que tenemos de relación con el medio natural adquiere, en la perspectiva sostenibilista, un renovado aspecto productivo en tanto la biosfera se revela como una inestimable herramienta de producción de

servicios urbanos: calidad del aire, confort térmico de los espacios urbanos y de las edificaciones, paisaje, producción de alimentos, etc. Pero también se hace necesaria la transformación de los tejidos urbanos en elementos de conexión entre los restos dispersos de zonas rurales que han quedado como islas en el mar metropolitano. El medio urbano debe disponer de una estrategia de relación con el medio rural en el que la edificación debe jugar un papel esencial como soporte físico de los elementos de esta estrategia: fachadas y cubiertas verdes, patios interiores, etc. que deben ser diseñados en función de sus necesidades.

8. Generar espacios urbanos basados en un espacio público de calidad. El espacio público es el lugar diferencial del hecho urbano. La edificación sostenible debe tener, como uno de sus fines básicos, ayudar a la conformación de un espacio público de calidad donde puedan producirse los intercambios que hacen de la vida urbana una referencia de la calidad de vida por las posibilidades de mejora que ofrece a las personas.

9. Disponer de edificaciones capaces de integrar actividades complementarias. La dispersión por el territorio de las actividades –favorecidas por el modelo de movilidad dominante es una de las causas de la degradación de la habitabilidad de aquéllos que ven restringidas sus posibilidades de acceso a esa movilidad. Pero una necesaria reagrupación de las actividades no se producirá sin una reflexión que, por una parte, recomponga los programas que acogen esas actividades para preparar su articulación en unidades más complejas y, por otra parte, prepare los modelos de edificación que permitan acoger ese reagrupamiento de forma funcionalmente aceptable.

10. Ofrecer viviendas adecuadas a los diferentes y cambiantes modos de vida. Ajustar la oferta de viviendas a las diferentes necesidades de habitación que la vida urbana genera, es una condición necesaria para permitir el acceso de todos a la vivienda y para ajustar la cantidad de recursos precisa para proveer la habitabilidad. Disponer de una oferta de tipos de viviendas adecuada, y de unas posibilidades de cambio y de acceso pertinentes, es un objetivo ineludible para una edificación sostenible.

11. Transformar la edificación en el primer nodo de conexión a la red de la sociedad de la información. La sociedad de la información es el modelo de la sociedad del futuro –o, al menos, por el que vale la pena apostar y, con toda probabilidad, la única forma de acceder a una sociedad sostenible sin una merma inaceptable de la calidad de vida de las personas. En un modelo de edificación sostenible, la adecuación de la vivienda a las necesidades de creación y de acceso para todos a la sociedad de la información debe ser un objetivo básico.

12. Ofrecer acceso a la información. Se incluye cualquier referencia sobre acceso a información, los llamados procedimientos de “información pública”, incluyendo datos e informes técnicos.

También la publicación en prensa local y en el Boletín Oficial del Estado. El acceso a la información administrativa es un derecho regulado tanto por directivas europeas como por la legislación estatal. Varios tipos de información ciudadana, como divulgar materiales específicos, desarrollar cursos y talleres, promover la educación ambiental y el desarrollo de Agenda21 a nivel local.

Destacamos la conveniencia de mejorar la información sobre los precios inmobiliarios elaborando estadísticas más fiables y completas, o generalizando e impulsando la transparencia del sistema de subastas. La cotización en los mercados financieros de las entidades mayoristas antes mencionadas, **clarificaría por fin el confuso panorama actual**, sentando una base firme para orientar la toma de decisiones inversoras en este campo.

El **buen conocimiento de la composición del stock inmobiliario**, de su ubicación geográfica, de la naturaleza de sus propietarios, así como de las necesidades que podría cubrir, son fundamentales para propiciar la **desinversión** inmobiliaria y el **desapalancamiento** propuestos.

13. Establecer procedimientos de cooperación entre administraciones. La cooperación entre administraciones es un aspecto fundamental en el

funcionamiento de lo público. Se entiende el término de cooperación entre administraciones no en el sentido del reparto de funciones y competencias ya establecido sino más bien como ayuda mutua. Esta cooperación se traduce también en una mayor transparencia administrativa y en una relación más fluida con el administrado.

14. Asegurar la participación ciudadana. Todo plan debe incorporar en paralelo a cada una de las fases de su desarrollo un proceso de participación y consulta convenientemente programado y organizado. Este proceso de consulta debe hacer un esfuerzo especial para incorporar a aquellos grupos menos representados: en este caso, los diversos grupos de mujeres. La participación debe producirse en paralelo a cada uno de los pasos del proceso:

- Objetivos y diseño del programa o plan a elaborar,
- Diagnóstico de la situación inicial y principales problemas;
- Bases para la redacción del plan en cuestión;
- Estrategia y plan de acción;
- Control y evaluación o indicadores de seguimiento y
- Programa de trabajo.

15. Incentivar el intercambio económico con el mundo rural. La ciudad fragmentada ha traído consigo la práctica desaparición de agricultura periurbana que tanta importancia tuvo en las primeras fases de extensión de la urbanización. Esta agricultura periurbana se está intentando recuperar en algunas de las ciudades que se han dado cuenta de la importancia de mantener esta producción.

Dentro de la escasez de valoraciones del componente económico en las propuestas de sostenibilidad en el ámbito de la vivienda, queremos resaltar el caso del plan de rehabilitación y eficiencia energética denominado: *Una visión-país para el sector de la edificación en España. Hoja de ruta para un nuevo sector de la vivienda* de Cuchí y Sweatman (2011) y el llamado Grupo de Trabajo de Rehabilitación, al que nos referimos anteriormente como reacción del sector de la construcción ante la constatación de la insostenibilidad de la industria inmobiliaria.

Para determinar las **inversiones** precisas para la mejora de la eficiencia energética en puntos donde la inversión en renovación se hace más necesaria, que llamaremos *hotspots*, y para definir cuándo debe iniciarse esa inversión para poder ser asumida con la máxima eficiencia económica, se determina, para cada *hotspot*, el coste necesario de inversión –adaptada en el tiempo según la inflación y una cierta curva de aprendizaje tecnológico– y se compara ese coste con el valor en el momento considerado –calculado como capitalización de rentas– de los ahorros futuros previsibles en energía y emisiones, considerando incluidas ayudas directas a la rehabilitación. Si la inversión requerida es superior a la capitalización de los ahorros obtenidos, aun considerando las ayudas, se desestima entonces la intervención en el *hotspot* y se rehace el cálculo para el año siguiente, hasta que el aumento de costes de la energía y las emisiones termine por hacer viable la inversión.

Para determinar los **retornos de la inversión** en eficiencia energética, se consideran los ahorros generados por la reducción del consumo de climatización (que representa alrededor del 50% del consumo doméstico de energía) así como un ahorro adicional generado por la reducción del consumo de energía comercial para agua caliente sanitaria (ACS), que supone alrededor de otro 26% del consumo doméstico de energía. El modelo de intervención en eficiencia energética propuesto para el plan de acción supone la intervención en las viviendas generando una reducción del 80% en el consumo de calefacción (con intervenciones sobre la demanda y la eficiencia energética de las instalaciones) y del 60% del consumo de energía comercial de ACS mediante la introducción de energía solar.

Recuperación del concepto de plusvalía. Es alarmante que un concepto central durante la crítica al urbanismo de los años setenta y ochenta, también en nuestro país, haya desaparecido de nuestro vocabulario y de nuestra conciencia política, como lo demuestra su escasa presencia en la legislación urbanística española. Recuperar este concepto es clave para explicar cómo ha funcionado el urbanismo en las últimas décadas y ha vertebrado el modelo inmobiliario español y andaluz. Situando el concepto de la plusvalía al centro del debate permitirá hacer

que el urbanismo y la gestión del suelo sean indivisibles. Para ello proponemos un urbanismo que no legisle solamente sobre los usos, la urbanización y la edificación del suelo sino que legisle explícitamente también sobre el **valor del suelo**. Por mucho que abordemos los parámetros de edificabilidad, la integración de tejidos, el impacto en el paisaje, etc., todo esto sería estéril si no somos plenamente conscientes en todo momento de que con ello generamos variaciones sobre el valor del suelo. Y con ello, movilizamos los intereses de los agentes urbanos.

Conclusión

En este documento hemos tratado de responder a la pregunta siguiente: ¿Qué políticas públicas se orientan a garantizar el derecho a la vivienda de manera sostenible? Hemos insistido en la particularidad de la época actual y en los desafíos que plantea, como son las nuevas dinámicas de pobreza y exclusión, agravadas en nuestro país por una legislación que incita al sobreendeudamiento y que ha llevado a muchas familias a la pérdida de su vivienda a raíz de las ejecuciones hipotecarias. Además, como hemos visto, la estructura de la provisión de vivienda en España está muy lejos de permitir hacer frente a estos retos pues se caracteriza por una oferta extremadamente débil de vivienda social y de vivienda en alquiler a pesar de que la necesidad de fomentar estos dos subsectores de vivienda aparece recurrentemente en los planes de vivienda nacionales. En efecto, el modelo español se ha situado en un polo opuesto a un modelo sostenible de vivienda, apoyándose en el sector de la construcción desmesuradamente para fomentar el crecimiento económico a través del desarrollo urbano. De hecho, a día de hoy, hemos visto como aún se aprueban leyes como la LRRRU que sigue inscribiéndose en ese modelo.

Sin duda el desafío más grave y urgente al que nos enfrentamos ahora es la cuestión de los desahucios. A lo largo del presente trabajo se han establecido las propuestas que, a nuestro juicio, pueden resultar más beneficiosas para la mejora de la situación de los deudores hipotecarios sin recursos, teniendo en cuenta que, si bien es importante la dación en pago como alternativa al pago económico de la

deuda, existen otros instrumentos que no suponen la pérdida de la vivienda por parte del deudor, concretamente los que ofrecen la oportunidad de un nuevo comienzo para el deudor y su familia.

Así, aunque la figura de la dación en pago ha adquirido gran relevancia en los últimos años, pues los estragos que la crisis ha provocado en el sector hipotecario han hecho que tenga que acudir a fórmulas que hasta ahora habían sido poco utilizadas para saldar las deudas garantizadas con hipoteca, han de tenerse en cuenta también otras opciones, ya que, con la regulación actual prevista en el *RDL 6/2012* (y sus posteriores reformas), son muy pocas las familias que pueden acogerse a la dación en pago si la entidad de crédito no la acepta voluntariamente.

Debido al reducido éxito de esta medida, coincidimos con el reciente informe de Amnistía Internacional en que es necesario aportar otras soluciones que permitan a los ciudadanos el ejercicio efectivo de sus derechos más básicos, así como el uso de los bienes más elementales, como es el derecho a una vivienda digna (2015).

Basándonos en estas premisas, se han propuesto una serie de medidas para la mejora de la situación actual de los deudores sin recursos, que pueden concluirse en las siguientes:

1. Modificación de la regulación de la segunda oportunidad establecida en el *Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social*. Esta norma establece la posibilidad de un saneamiento de la situación financiera del deudor y, en su caso, la exoneración de las deudas. Sin embargo, resultan imprescindibles, a nuestro juicio, una serie de reformas en pro de los deudores:

- Mejoras en la fase de acuerdo extrajudicial que fomenten el ánimo de los acreedores para llegar a un acuerdo. Esto podría realizarse a través de incentivos económicos para el acreedor en caso de llegar a un acuerdo satisfactorio.

- Modificación de la obligación de costes del procedimiento extrajudicial para el deudor, ya que resulta ilógico que sea el deudor sin recursos y con posibilidad de pérdida de su vivienda habitual quien tenga que correr con los gastos de este proceso necesario para llegar, en su caso, a la exoneración de las deudas.

- Reducción de los plazos establecidos para llegar a la posible exoneración de las deudas, estableciéndose, como máximo, un plazo que no supere los tres años, tal y como han planteado ya diversos organismos internacionales, pues, en caso contrario, lo único que se consigue es perpetuar la situación de precariedad del deudor y su familia.

- En este ámbito, nos parece del todo imprescindible que la exoneración de las deudas se extienda a los avalistas del deudor principal, ya que el *fresh start* no cumple, en caso contrario, con su verdadero espíritu, pues el nuevo comienzo se vería imposibilitado, al seguir obligados, en la mayoría de las ocasiones, los familiares más cercanos del deudor.

2. En caso de mantenerse la posibilidad de la dación en pago, cuyos inconvenientes ya se han planteado anteriormente, decantándonos por ello por la segunda oportunidad como mecanismo más idóneo, sería necesario una reforma de los requisitos exigidos para acogerse a ella. Pese a que las normativas han ido suavizando las condiciones de los deudores para poder solicitar la dación en pago, estas modificaciones han sido mínimas, por lo que proponemos que se amplíe la posibilidad a todas las familias que se encuentren en riesgo de exclusión social, y que la edad sea un parámetro fundamental para que se pueda acudir a la dación en pago, proporcionándose un mayor apoyo a los deudores de avanzada edad y teniendo en cuenta la acuciante necesidad de que los mismos no se queden sin hogar, lo que nos lleva a la siguiente propuesta.

3. En este sentido, y siempre con el objetivo fundamental de que el deudor y su familia puedan hacer efectivo este derecho a una vivienda, proponemos que

las miles de viviendas vacías que obran en manos de las entidades se pongan a disposición de los deudores a cambio de un precio, un alquiler, al que puedan hacer frente, tal y como ya se ha planteado por los legisladores autonómicos. Este tipo de medidas no suponen un quebranto de nuestro sistema financiero, sino que aseguran el cumplimiento de la función que tiene la vivienda, es decir, una función social y no mercantil como simple objeto de compra y venta.

Es más, en nuestro objetivo de evitar los lanzamientos, determinamos que medidas anteriores a los mismos se hacen imprescindibles, y si bien la suspensión de tales lanzamientos por periodo determinado no nos parece la mejor solución por simplemente posponer la pérdida de la vivienda, sí que nos parece que hay que fomentar todo lo posible la intermediación hipotecaria, que tal y como se ha reflejado anteriormente, está frenando un gran número de lanzamientos.

4. En relación a la mediación, debería proporcionarse una mayor información sobre esta posibilidad a los deudores, en especial a aquellos que se encuentran en circunstancias de exclusión social y que no tienen la posibilidad de acudir a profesionales que los asesoren para poder llegar a un acuerdo antes de que se produzca el lanzamiento. Debería fomentarse y apoyarse la función de los mediadores a través de una mayor publicidad, proporcionándose a las Oficinas de Intermediación mayores medios para poder llegar a un mayor número de familias.

Del mismo modo, y como ya se indicó anteriormente, debería incentivarse a las entidades de crédito a que llegaran a más acuerdos extrajudiciales, ya que el Código de Buenas Prácticas que sigue vigente, no ha logrado convertirse en una herramienta eficaz para este fin.

5. Por último, y aunque las mismas no den solución efectiva a la precariedad actual, nos parece que toman especial relevancia aquellas figuras que tienen como finalidad evitar que vuelva a repetirse la problemática de los desahucios. Es necesaria la prevención no sólo por parte de los poderes públicos, sino también de los particulares. Los ciudadanos han de tomar conciencia de que su actuación financiera ha de ser responsable, y ello sólo podrá cumplirse si tienen

los conocimientos necesarios en este sentido. Por eso, una vez más, la educación ha de ser la base del comportamiento, desde edades tempranas los particulares han de recibir educación en este ámbito.

Ahora bien, igualmente importante es la otra cara de la moneda: las instituciones financieras han de ser lo más transparentes posibles, informando al ciudadano en todo momento del proceso, teniendo que ser tal información entendible y, dándole la oportunidad de rectificar en caso necesario. Los poderes públicos deben velar por el cumplimiento de tales premisas, evitando el uso de cláusulas abusivas y estableciendo, tal y como se ha previsto en la *Directiva 2014/17/UE*, las normas necesarias para su ejecución.

De esta forma, la responsabilidad sería compartida por los distintos agentes implicados, y no sólo por los deudores hipotecarios que, en la mayoría de las ocasiones, el único bien que todavía poseen es su vivienda. Se hace necesaria, a nuestro juicio, una reformulación de las políticas en este sentido, adaptando la normativa española a lo establecido por la Unión Europea, y teniendo en cuenta que, tal y como preceptúa nuestra Norma Fundamental “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”.

Además de las medidas necesarias para dar respuesta al problema de los desahucios, en este documento hemos revisado las políticas públicas que permitirían construir un modelo de vivienda que cubra de manera sostenible el derecho de la población de acceder a una vivienda. Para ello, nos hemos inspirado de las formas que toma la provisión de vivienda social en diversos países y hemos visto que varían considerablemente de país a país. Uno de los puntos que más variabilidad presenta es la cuestión de cómo el sector público apoya el desarrollo de la vivienda social. Este apoyo puede efectuarse a través de subsidios, de préstamos efectuados por entidades de crédito públicas o privadas con tasas de interés favorables, de puesta a disponibilidad de suelo o privilegios fiscales para los proveedores de vivienda social, o de construcción directa de viviendas. También resulta crucial saber si los fondos se obtienen a través de delegaciones del presupuesto central o a través de financiamientos específicos.

Hemos visto además que, en general, en Europa se observa una tendencia de devolución de las competencias de vivienda a otros actores que no sean el estado central, que estén más cerca de lo local, incluidos asociaciones y proveedores privados (Giani, 2012), a pesar de que estos actores se han visto particularmente afectados por la crisis.

Presentamos tres modelos fundamentales, el residual – que se dirige a ciertos colectivos especialmente vulnerables –, el generalista – que proporciona vivienda a toda la población que se sitúe por debajo de un cierto límite de ingresos, y el universal – que pretende completa la oferta del mercado de la vivienda y tiene efectos sobre este al incidir sobre los precios. Vimos que otra tendencia general es la desaparición de los sistemas universales de provisión de vivienda, a pesar de que en tiempos pasados esta concepción de la vivienda era la más predominante en los países nórdicos. No sólo las estructuras del mercado han cambiado sino que en ciertos casos, como el europeo, también existen normas que animan a que la vivienda social se confirme como instrumento de apoyo a las categorías socio-económicas vulnerables (AVS, 2011, p. 11).

La crisis económica, que ha tenido consecuencias particularmente severas para el sector de la vivienda, cuestionan las políticas públicas que han de llevarse a cabo para satisfacer esta necesidad básica de la población. En particular, los recortes presupuestarios exigen que se integren en el sistema nuevos actores, como los de economía social, y que se protejan los mecanismos de financiación, como se hizo en Austria o Francia en décadas pasadas. Además, la extensión de la crisis se traduce en que la necesidad de ayudas para tener acceso a una vivienda se extiende a categorías sociales que no se tenían en cuenta para este tipo de políticas. Una política de vivienda exitosa tiene que tener en cuenta estas realidades y apostar por una oferta de vivienda heterogénea en la que las viviendas en alquiler libre, y aquellas atribuidas por mecanismos administrativos jueguen un papel fundamental.

Fomentar el alquiler permitiría evitar endeudamientos excesivos por parte de la población y crear un parque estable de vivienda social permitiría a los poderes públicos hacer frente a las necesidades urgentes de proveer vivienda. Vimos que España se sitúa a la cola de los países europeos en cuanto a su parque de vivienda social, a pesar de que el parque de vivienda social ha disminuido en la gran mayoría de ellos desde los años 70. Explicamos que existen numerosas definiciones diferentes de vivienda social, aunque todas coinciden en que se trata de un tipo de vivienda que se provee por vías administrativas y no a través del mercado. La provisión de vivienda por estas vías permite atribuir las viviendas en función de la necesidad así como de criterios que correspondan a categorías prioritarias que varían considerablemente de un país a otro. En efecto, estas pueden corresponder a criterios de vulnerabilidad o de importancia para la comunidad – como vimos en el caso de Eslovenia.

La gravedad de la crisis ha llevado a varios países, como Francia o Inglaterra, a invertir en vivienda social, añadiendo nuevas medidas a las que ya existían. Para aumentar el parque de vivienda social puede realizarse nueva construcción, y vimos que se hace cada vez más frecuente la medida que consiste en definir un porcentaje de viviendas que han de reservarse para vivienda social en cada nueva construcción, o la administración puede comprar viviendas que se encuentren vacías para añadirlas a su parque.

En este documento analizamos aquellas medidas que nos parecían más interesantes como las subvenciones directas de capital a ciertos proveedores con el fin de reducir el coste efectivo de la vivienda social. Estas subvenciones pueden tomar la forma de cobertura de intereses de préstamos de inversión, ayuda para acceder a recursos bancarios más baratos, reducciones de los tipos de IVA, etc. El objetivo de estas subvenciones es el de fomentar la acción de actores privados que contribuyan a la provisión de vivienda social abaratando sus costes de producción. En nuestro país, los planes de vivienda han creado figuras de préstamos que podían cubrir hasta el 80% del coste de la vivienda siempre y cuando esta se destine al alquiler social.

Estos apoyos públicos vienen a completar los fondos recaudados a través del pago de las rentas por parte de los inquilinos. En efecto, en numerosos países el

precio del alquiler trata de cubrir los costes de construcción o mantenimiento de las viviendas, aunque en muchos otros el precio de la renta se fija en función de los ingresos de los arrendatarios. Además, vimos que en Francia existe un “suplemento de solidaridad al alquiler” que deben pagar aquellos hogares que residan en viviendas de alquiler social y cuyos ingresos superen el 120% del límite de ingresos máximos para residir en viviendas sociales. También vimos que son numerosos los ejemplos, incluidos en ellos el caso de España, en los que se proveen diferentes tipos de vivienda social. En efecto, existen en España viviendas sociales en régimen general, especial y de precio tasado, con precios y requerimientos diferenciados. Además, para tratar de cubrir las diferentes posibilidades de los demandantes de vivienda, se crean medidas específicas para apoyar a varios grupos, como pueden ser los jóvenes o las familias numerosas.

Otro de los elementos sobre los cuales existe cierta variabilidad entre los países europeos es la duración de los contratos de alquiler de la vivienda social. En gran parte de Europa son contratos ilimitados que se ofrecen de por vida, mientras que en otros han de ser renovados cada cierto tiempo, tras comprobar que los ocupantes siguen cumpliendo con las condiciones necesarias. Ligada a la cuestión de la ocupación encontramos la cuestión de la posibilidad de venta de las viviendas ofrecidas en alquiler social. Como hemos visto, en nuestro país, la mayoría de viviendas sociales se ofrecen a la venta – esto es, a la venta tras la finalización de su construcción. Sin embargo, en la mayoría de países europeos el derecho a la compra de vivienda social pasa primero por que los inquilinos ocupen el bien durante cierto tiempo. En algunos casos, además, el bien debe haber permanecido en alquiler durante otro periodo antes de la llegada de los inquilinos que hagan uso de un derecho a la compra. Aunque similar, conviene distinguir esto del caso español, donde la protección de las viviendas se limita a treinta años, pues lo que esto significa es que las viviendas pueden ser descalificadas después de este periodo permitiéndose su venta en el mercado libre.

Como ya sugiere la oferta de diferentes tipos de vivienda social según las posibilidades económicas de diferentes hogares, la demanda de vivienda es muy heterogénea y por tanto otras opciones juegan un papel fundamental para satisfacer el derecho de acceso. Aunque no muy desarrollado en nuestro país, el

modelo cooperativo existe y tiene una regulación que ofrece varios incentivos. Han de fomentarse ejemplos de cooperativas de construcción sostenible como la de Tres Cantos en Madrid que han demostrado su valía a pesar de la falta de apoyo por parte de las autoridades públicas. El modelo cooperativista está particularmente desarrollado en los países escandinavos. En este informe hemos destacado el caso de Suecia que cuenta con un sistema de ahorro muy sólido en el que pueden participar todos los ciudadanos y residentes permanentes a partir de los 16 años.

Como ya hemos recordado, el alquiler constituye una opción mucho más asequible que la venta para numerosas familias. Además, para cubrir las necesidades de aquellos hogares que pueden pagar algo más que un alquiler social pero no pueden enfrentar por sí mismos los costes de un alquiler de mercado, se puede recurrir a numerosas subvenciones como subvenciones al pago de la renta, ayudas para acceder a la vivienda – mudanza o costes de gestión –, ayuda al pago de los gastos corrientes o posibilidad de descontar del monto de los ingresos imponibles aquella fracción que se dedique al pago de la renta.

En el contexto actual de España la necesidad de crear un mercado del alquiler ha recibido por dos propuestas clave: la primera es fomentar la puesta en alquiler de viviendas vacías y la segunda fomentar que surjan proveedores especializados de viviendas en alquiler, como sociedades de arrendamiento y fondos de inversión inmobiliarios.

Muchos son los países que ofrecen incentivos a los propietarios para la puesta en alquiler de sus viviendas. Entre estos incentivos destacamos las ayudas al mantenimiento de las viviendas, las ventajas fiscales sobre la percepción de la renta y las ayudas para la puesta en alquiler. Estas ayudas pueden ser subvenciones directas para la rehabilitación de la vivienda o exoneración de IVA sobre los trabajos de rehabilitación, pueden consistir en dar asistencia para los trámites de gestión o proporcionar garantías sobre el pago de la renta. También destaca la importancia de la difusión de información sobre las posibilidades de ayudas y garantías para animar a las personas físicas a la puesta en alquiler de sus viviendas. En nuestro país destacan las iniciativas legislativas desarrolladas en este sentido por el gobierno del País Vasco, de Cataluña y de la Junta de Andalucía.

Estas iniciativas van en el sentido de construir una alternativa sostenible, es decir que se apoye sobre los tres pilares de la sostenibilidad: el social, el ambiental y el económico. Esto es particularmente importante en esta época de crisis que ha empujado al estado español a dejar de lado algunos de sus planteamientos alrededor de la sostenibilidad. Sin embargo en este contexto se ha aprobado la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad que apuesta por las ciudades sostenibles, es decir ciudades que mejoran el diseño urbanístico, que proponen transporte multimodal y usos eficientes del agua y de la energía. En la ley andaluza para asegurar la función social de la vivienda se proponen medidas que trabajan sobre los aspectos sociales – como es el concepto de dignidad de la vivienda – y ambientales de la sostenibilidad – como la intención de asegurar una buena calidad de la vivienda concentrándose sobre conservación y rehabilitación.

Para completar estas actuaciones en este informe hemos avanzado algunas propuestas como son: promover diferentes usos del suelo, la compacidad urbana, densidades máximas y mínimas, fomentar el policentrismo en la estructura urbana, hacer un uso más sostenible del patrimonio edificado, fomentar la rehabilitación, adoptar criterios bioclimáticos para la urbanización y la edificación y complejizar los usos de los edificios, es decir, no clonar viviendas. Además, nos ha parecido necesario insistir sobre la necesidad de favorecer el acceso a la naturaleza y las zonas verdes y mejorar la accesibilidad de los equipamientos así como el sistema de transporte colectivo e individual no motorizado. Esta propuesta, junto con otras por ejemplo sobre los edificios, permitiría pensar en una ciudad más sostenible que optimizase y redujese el consumo de energía. Concebir la vivienda en este contexto holístico sienta las bases para la sostenibilidad.

Referencias

- Álamo González, D. 2012. *La dación en pago en las ejecuciones hipotecarias. El control judicial del equilibrio contractual*, Tirant lo Blanch.
- Alastruey, R. 2012. «La mediación ante la ejecución hipotecaria: una oportunidad para la dignidad, un ejercicio de responsabilidad social», *El Notario del siglo XXI*, Nº 46.
- Alguacil Denche, A.; Alguacil Gómez, J.; Arasanz Díaz, J.; Fernández Evangelista, G.; Paniagua Caparrós, J. L.; Olea Ferreras, S.; Renes Ayala, V. 2013. *La vivienda en España en el siglo XXI*, CARITAS & Fundación FOESSA: Madrid.
- Allen, J.; Barlow, J.; Leal, J.; Maloutas, T.; Padovani, L. 2004. *Housing and Welfare in Southern Europe*, Blackwell: Oxford.
- Alonso Pérez, T. 2014. *Vivienda y crisis económica: estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica*, Aranzadi.
- Amnistía Internacional. 2015. *Derechos desalojados: El derecho a la vivienda y los desalojos hipotecarios en España*. Amnistía Internacional España: Madrid.
- Anta González, J. 2013. «La respuesta judicial a las Ejecuciones hipotecarias a la luz de la jurisprudencia del TJUE», *Revista Aranzadi Doctrinal*, Nº4.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 1948. Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.
- AVS Promotores Públicos. 2011. *Las políticas europeas y la vivienda en el 2010*. Nuevas Perspectivas. AVS. Boletín informativo.
- Bååth, Olivia. 2015. Tenancy law and housing policy in multi-level Europe. National report for Sweden.
- Ballugera Gómez, C. 2012. «El servicio de ayuda al sobreendeudamiento familiar de Euskadi». [Visitada el 6 de abril de 2014]. Disponible en: <http://www.notariosyregistradores.com/CONSUMO/ARTICULOS/2012-servicio-ayuda-sobreendeudamiento-familiar-euskadi.htm>
- Belinchón Romo, R. 2012. *La dación en pago en Derecho español y Derecho comparado*, Dykinson.
- Berthaud, A. 2012. *La Lettre*. Observatoire National de la Pauvreté et l'Exclusion Sociale. Nº 7.
- Blackwell, J. 1988. *A Review of Housing Policy*. Dublin: National Economic and Social Council.
- Bianchi, R. 2014. Tenancy law and housing policy in multi-level Europe National report for Italy.

Borja, J. y Muxí, Z. 2003. El espacio público, ciudad y ciudadanía (en Borja & Muxí: *Espacio público*, p.1-91). Electa: Barcelona.

Burón, J. 2009. La protección del derecho a la vivienda en Europa: introducción a las políticas públicas. III Edición Curso O. DESC “El Derecho a una vivienda digna: repensar las políticas públicas con una mirada a Europa”.

Callejo Carrión, S. 2013. *La pretensión de la ejecución hipotecaria*, UNED.

Carrasco Perera, A. 2012. «La corte de los milagros o la suspensión de lanzamientos hipotecarios», *Actualidad jurídica Aranzadi*, N° 854.

CECODHAS (2009), Financing social housing after the economic crisis, CECODHAS Housing Europe, Brussels.

CECODHAS. 2011. *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*. Housing Europe’s Observatory: Brussels.

Chatterjee, S. 2008. «The Economic Logic of a Fresh Start», *Business Review*, Q1.

Colau, A. y Alemany, A. 2012. *Vidas Hipotecadas*, Angle.

Conseil économique, social et environnemental. 2010. *Évaluation relative à la mise en oeuvre du chapitre 1er de la loi instituant le droit au logement opposable*. Paris, le 7 juillet.

Cordero Lobato, E. 2012. «Enriquecimientos injustos y adjudicaciones inmobiliarias en procedimientos de ejecución», *Diario La Ley*, N° 7972.

Cornelius, J. y Rzeznik, J. 2014. Tenancy Law and Housing Policy in Multi-Level Europe. National Report on Germany.

Cuchí, A. y Sweatman, P. 2011. Una visión-país para el sector de la Edificación en España. Hoja de Ruta para un nuevo sector de la Vivienda. Grupo de Trabajo sobre Rehabilitación (GTR). Fundación Conama, Barcelona.

Cuena Casas, M. 2014. « Ley de emprendedores y exoneración de deudas o fresh start», *Anuario de Derecho concursal*, N° 31.

Defensor del Pueblo. 2012. *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*.

Defensor del Pueblo. 2013. *Estudio sobre crisis económica e insolvencia personal: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*.

Department for Communities and Local Government. 2011. *A Plain English Guide to the Localism Act*.

Department for Communities and Local Government. 2008. *The Strategic Housing Role of Local Authorities: Powers and Duties*. Department for Communities and Local Government.

- Díaz Ruíz, E. 2013. *Códigos de conducta y préstamos hipotecarios*, Dykinson.
- Dol, K. y Haffner, M. 2010. *Housing statistics in the European Union*. Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague.
- Doherty, J. 2000. "Chapter 8 Housing: linking theory and practice". IN Davies Huw T.O., Nutley Sandra M, Smith, Peter C. (Eds) *What Works? Evidence based policy and practice in public services*. The Policy Press: Bristol.
- Estupiñán Cáceres, R. 2015. « Exoneración de deudas y "fresh star": Ley concursal y Recomendación de la Comisión Europea de 12 de marzo de 2014», *Revista de derecho concursal y paraconcursal. Anales de doctrina, praxis, jurisprudencia y legislación*, Nº 22.
- European Commission. 2010a. *Second Biennial Report on social services of general interest*. Commission Staff Working Document. Brussels, 22.10.2010 SEC(2010) 1284 final.
- European Commission. 2010. *The social situation in the European Union 2009*. European Union, Brussels.
- Fariña, J. y Naredo, J.M. 2010. *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Ministerio de Vivienda, Madrid.
- Ferruz Agudo, L., Frías Mendi, J. y López Arceiz, F.J. 2012. «El doble filo de la dación en pago», *Estrategia Financiera*, Nº 299.
- Fínez, J.M. 1995. *La dación en pago*. Anuario de Derecho Civil.
- Forrest, R. y Murie, A. 1988. *Selling the welfare state: the privatization of public housing*. London: Routledge.
- Fossen, F. 2014. « Personal Bankruptcy Law, Wealth, and Entrepreneurship: Evidence from the Introduction of a "Fresh Start" Policy», *American law and economics review*, Nº 1.
- García-Montalvo, J. 2009. "Financiación inmobiliaria, burbuja crediticia y crisis financiera: lecciones a partir de la recesión de 2008-2009 ", *Papeles de Economía Española*, 122, pp. 66-85.
- Ghekiere, L. 2009. 'Institutional mechanisms and social housing finance: a European comparative perspective'. In *Financing social housing after the economic crisis. Proceedings of the CECODHAS Seminar Brussels, 10 September 2009*. CECODHAS
- Giani, L. 2012. "Social Housing in Great Britain: Brief reflections on an evolving system". *Tecnhe* 4: 53-60.
- Gimeno Lázaro, T. 2011. «Propuesta de reforma del sector hipotecario español: análisis de la oportunidad de la dación en pago», *Fundación Alternativas*, Nº 68.

- Gómez Sánchez, J. 2002. *La ejecución civil: (aspectos teóricos y prácticos del Libro Tercero de la Ley de Enjuiciamiento Civil)*. Dykinson.
- Gunther, J. 2002. "Social consequences of housing privatization in Hungary." SEER - SouthEast Europe Review for Labour and Social Affairs 03.
- Haffner, M. 2014a. Tenancy Law and Housing Policy in Multi-Level Europe. National Report on the Netherlands. Sections 1-4.
- Haffner, M. 2014b. Tenancy Law and Housing Policy in Multi-Level Europe. National Report for Belgium. Sections 1-4, 9.
- Haffner, M. y Bounjouh, H. 2015. Tenancy Law and Housing Policy in Multi-Level Europe. National Report for Belgium.
- Harvey, M. 1976. The City as Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82(2): 309-332.
- Hernández Pedreño, M. 2013. *Vivienda y exclusión residencial*, Edit.um.
- Hoekstra, J y Cornette, F. 2015. Tenancy Law and Housing Policy in Multi-Level Europe. National Report for France.
- Human Rights Watch. 2014. *Sueños rotos. El impacto de la crisis española de la vivienda en grupos vulnerables*. HRW.
- Instituto Nacional de Estadística. INE. 2001. "Proyecto de los Censos de Población y Viviendas 2001". Sitio de internet: <http://www.ine.es/censo2001/procen01.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. INE. 2011. "Proyecto de los Censos Demográficos del 2011". Sitio de internet: http://www.ine.es/censos2011/censos2011_proyecto.pdf
- International Monetary Fund. 2014. *IMF Country Report No. 14/193. Spain selected issues*.
- Inurrieta Beruete, A. 2007. Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional. Laboratorio de Alternativas.
- Jiménez García, F. 2014. «Tomarse en serio el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Especial referencia a los derechos sociales, el derecho a la vivienda y la prohibición de los desalojos forzosos», *Revista Española de Derecho Constitucional*.
- Jiménez París, T.A. 2011. «Dación en pago de la vivienda hipotecada y pacto comisorio», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Nº 87.
- Jordan, M. 2014. Tenancy Law and Housing Policy in Multi-Level Europe. National Report on Scotland.
- Kemeny, J. 1995. *From Public Housing to the Social Market: rental policy strategies in comparative perspective*. Routledge: London.

Kirchner, J. 2007. "The Declining social rental sector in Germany". *International Journal of Housing Policy* 7(1): 85-101.

Landis, J. D. y McClure, K. 2010. Rethinking Federal Housing Policy. *Journal of the American Planning Association* 76(3): 319-348.

Lawson, J, Milligan, V, Yates, J. 2012. Housing Supply Bonds- A suitable instrument to channel investments towards affordable housing in Australia? Australian Housing and Urban Research Institute. Ahuri Final Report 188.

Lawson, J., Gilmour, T. and Milligan, V. 2010. International measures to channel investment towards affordable rental housing, Research Paper, Australian Housing and Urban Research Institute.

Leñena Mendizábal, E. 2013. «Dación en pago: opción razonable», *Revista de Derecho Mercantil*, N° 290.

Leplaideur, Julien y Sauvayre, Anne. 2009. L'adaptation de la gestion des organismes d'Hlm a l'accueil des ménages vulnérables. Besoins, principes d'intervention et modes organisationels. L'Union Sociale pour l'Habitat. Les Cahiers No. 128.

Levy-Vroelant, C., 'Le welfare vu du logement : logement social et Etat-providence en question'. In *Houard, N., ed. (2011), Loger l'Europe. Le Logement social dans tous ses Etats*. La documentation Française, Paris.

López de los Mozos Díaz-Madroñero, A. 2008. «La normativización de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Público Comparado*.

López Jiménez, J.M. 2013. « Revisión del marco jurídico hipotecario: condicionantes, limitaciones y consecuencias no deseadas», *Diario La Ley*, N° 8063.

Macías, M. y García, J. 2010. Metodología y herramienta VERDE para la evaluación de la sostenibilidad en edificios VERDE, a methodology and tool for a sustainable building assessment, *Informes de la Construcción*, 62 (517): 87-100.

Malpass, P. y Murie, A. 1999. *Housing Policy and Practice*. Basingstoke: Palgrave.

Matesanz Parellada, A. 2009. El suelo en la legislación urbanística española (en: Hernández Aja, A. *La institucionalización de la sostenibilidad en el planeamiento urbano*, p.1-60). Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.

Matznetter, W. 2002. "Social Housing Policy in a Conservative Welfare State: Austria as an example". *Urban Studies* 39(2): 265-282.

McGrone, G. y Stephens, M. 1995. *Housing Policy in Britain and Europe*. The Natural and the Built Environment Series 5, UCL Press: Londres.

Méndez González, F.P. 2011. «La limitación imperativa de responsabilidad por las deudas hipotecarias a la finca hipotecada: una idea tan seductora como desaconsejable», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 29.

Ministerio de Economía y Competitividad. 2010. *Programa INGENIO 2010*. Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, Madrid.

Molera Urgellés, J. 2012. *Morosidad hipotecaria: alternativas y procesos*. Universitat de Barcelona.

Montero Caro, María Dolores. 2008. “El plan concertado andaluz de vivienda y suelo 2008.2012”. *El carácter social de la política de vivienda en Andalucía: Aspectos Jurídicos*. Centro de Estudios Andaluces.

Mulder, C. 1993. *Migration Dynamics: A Life Course Approach*. Thesis doctoral: Universiteit van Amsterdam.

Murillo, F. 2001. “Private-public partnership, the compact city, and social housing: best practice for whom?” *Development in Practice* 11(2-3): 336-343.

Naredo, J.M. 2013. “Ideología político-económica dominante y claves para un nuevo paradigma”. *Revista de Economía Crítica* 16, 2º trimestre.

Navarro, V. 2000. *Neoliberalismo y Estado de Bienestar*, Ariel Económica: Madrid.

Norris, M., Healy, J. and Coates, D. 2008. “Drivers of Rising Housing Allowance Claimant Numbers: Evidence from the Irish Private Rented Sector”. *Housing Studies*, 23(1), pp. 89-109.

Norris, N. & Fahey, T. 2011. “From Asset Based Welfare to Welfare Housing? The Changing Function of Social Housing in Ireland”, *Housing Studies*, 26(3): 459-469.

Núñez Iglesias, A. 2014. «La suspensión de los lanzamientos en la ejecución hipotecaria», *Revista de Derecho Civil*, Nº1.

OCDE. 2005. “Recent House Price Developments: The Role of Fundamentals”, *Economic Outlook*, Diciembre.

Olea Ferreras, S. 2012. «Vivienda: ¿derecho o regalo? Notas sobre la realidad en el acceso al derecho a una vivienda digna y adecuada en nuestro Estado», *Exclusión y Desarrollo Social*.

Orji, P. 2014. Tenancy Law and Housing Policy in Multi-Level Europe. National Report on England and Wales. Sections 1-4.

OTB. 2010. “Housing Statistics in the European Union”. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Edited by Kees Dol and Marietta Haffner.

Oxley, M y Smith, J. 1996. *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London: Spon.

- Pareja-Eastaway, M. 2008. Vivienda, ciudad y globalización: implicaciones para la sostenibilidad social en España. *CLM Economía* 12: 355-384.
- Pareja-Eastaway, M. y Sánchez Martínez, M.T. 2012. La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro. *Revista Gallega de Economía* 21(2): 203-232.
- Pérez Gurrea, R. 2013. «Ejecución hipotecaria y protección del deudor hipotecario en el contexto de la crisis económica», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Nº735.
- Pinilla Burgos, R. 2005. «Vivienda, casa, hogar. Las contribuciones de la filosofía al problema del habitar», *Documentación social*, Nº 138.
- Pittini, A. 2012. Social Housing in the European Union. *Techne* 4: 21-34.
- Pooley, G. (ed.) 1992. *Housing Strategies in Europe, 1880-1930*. Leicester: Leicester University Press.
- Pozzo, A. M. 2012. Social Housing in Times of Crisis. *Techne* 4: 35-43.
- Priemus, H y Maclennan, D. 1998. Private Rental Housing in the Advanced Economies Contrasts and Commonalities. *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* 13(3): 197-204.
- Quigley, J. M. 2002. Transaction Costs and Housing Markets. In *Housing Economics and Public Policy*, O'Sullivan, A. y K. Gilb, (Eds.) pp. 54-64, London: Blackwell Publishing.
- Rodríguez Alonso, R. 2005. "Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias". Boletín CF+S, 29/30. Sitio de internet: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/arrod3.html>
- Rodríguez Alonso, R. 2004. *Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias* Boletín CF+S 29/30. Notas para entender el mercado inmobiliario.
- Rodríguez Alonso, R. 2010. La política de vivienda en España en el contexto Europeo: Deudas y retos, *Revista Invi* 25(69).
- Rodríguez López, J. 2010. "La demanda de vivienda y el esfuerzo económico" IN Leal Maldona, J. (ed.) *La política de vivienda en España*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- Ronald, R. y Kyung, S. 2013. Housing System Transformations in Japan and South Korea: Divergent Responses to Neo-liberal Forces. *Journal of Contemporary Asia* 43(3): 452-474.
- Sánchez Martínez, M.T. 2003. Actuaciones públicas de vivienda y suelo en Andalucía. *Boletín ICE Económico*, nº2766, p. 27-40.

- Simancas Simancas, R. 2008. «La vivienda, ¿derecho o mercancía?», *Temas para el debate*, Nº 159.
- Stone, M. 2003. *Social Housing in the UK and US: Evolution, Issues and Prospects*. Goldsmiths College, Centre for Urban Community Research.
- Stephens, M. y Whitehead, C. 2014. Rental housing policy in England: post crisis adjustment or long term trend? *Journal of Housing and the Built Environment* 29 (2). pp. 201-220.
- Trilla, C. 2003. “L’estat del benestar i la família. L’habitatge per als joves”, en Diputació de Barcelona: *L’estat del benestar a Catalunya*, pp. 263-282. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Van der Heijden, H. 2002. Social rented housing in western Europe: developments and expectations. *Urban Studies* 39(2): 327-340.
- Van der Heijden, H. y Haffner, M. 2000. Housing Expenditure and Housing Policy in the West European Rental Sector. *Journal of Housing and the Built Environment* 15: 71-92.
- White, M. 2005. «A General Model of Personal Bankruptcy: Insurance, Work Effort, and Opportunism» *American Law and Economics Association Annual Meetings*, Nº 46.
- Wiles, C. 2014. Affordable Housing does not mean what you think it means. *The Guardian*, 3 de Febrero de 2014.
- Wood, G.A. 2003. Chapter 7 Taxation, Subsidies and Housing Markets. In *Housing Economics and Public Policy*, O’Sullivan, T y Gibb, K (Eds). London: Wiley Blackwell.

