



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. 4. Informe sobre políticas públicas en materia de alquiler y vivienda social

INFORME SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE ALQUILER Y VIVIENDA SOCIAL

Tabla de contenido

Introducción	3
I. Vivienda Social.....	7
A. Marco conceptual	7
B. Radiografía Comparativa	9
Tenencia	9
Proveedores.....	13
Acceso	17
Financiación	23
Precios	28
C. Políticas Públicas de Vivienda Social	30
Reino Unido	30
Irlanda	38
Suecia	40
Austria	42
Dinamarca	44
Estonia.....	45
Finlandia.....	46
República Checa	46
Bulgaria.....	47
Italia	48
Letonia.....	49
Lituania	50
Luxemburgo	50
Malta.....	51
Grecia	51
Francia.....	51
Bélgica	63
Alemania.....	64
Portugal	65
Polonia.....	67
Eslovenia	68
Hungría	69
Rumania.....	71
II. La vivienda en alquiler.....	71
A. Marco histórico: una reducción progresiva del parque en alquiler en Europa	71
B. Políticas públicas en Europa	74
Subvenciones	76
Ayudas a los propietarios.....	81
Ayudas Fiscales.....	84
Intervenciones normativas.....	87
III. Las políticas en España.....	89

IV. Las políticas en Andalucía sobre alquiler y vivienda social	105
V. Propuestas.....	125
Conclusión	137
Referencias	138

Lista de Tablas

Tabla 1: Comparativa general países europeos	3
Tabla 2: Evolución del alquiler social en algunos países europeos en porcentaje de vivienda social con respecto al parque de vivienda	9
Tabla 3: Posibilidad de venta de vivienda destinada al alquiler social.....	12
Tabla 4: Criterios para la determinación del acceso a la vivienda social en la Unión Europea de 27 países	17
Tabla 5: Evolución del porcentaje de la población en riesgo de pobreza	22
Tabla 6: Tipología de apoyo público a la financiación de vivienda social	25
Tabla 7: Criterios para la determinación del precio del alquiler social	28
Tabla 8: Ayudas a los arrendatarios.....	76
Tabla 9: Tipos de ayuda en países seleccionados	79

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Evolución del alquiler social en porcentaje de vivienda social con respecto al parque de vivienda	10
Gráfico 2: Porcentaje de viviendas en alquiler social.....	11
Gráfico 3: Porcentaje de población en riesgo de pobreza en Europa (2013)	21
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)	23
Gráfico 5: Comparación del % de viviendas en propiedad y diferencia entre 2004/2008 y 1980	73

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). 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). Dependiendo de cómo se ha entendido la función de las políticas de vivienda en cada sociedad y en sus economías asociadas, se han privilegiado diferentes 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 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. El caso de España, donde la vivienda ha sido objeto de numerosas políticas públicas que perseguían asentarla como un sector clave para el crecimiento económico, ejemplifica con claridad este fenómeno (AVS, 2009; Trilla, 2003).

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: 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. En realidad, esa dicotomía residía en que la compra se incentivaba universalmente y no en función del nivel de renta o de ahorro.

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.

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

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, 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).

Sin embargo, la vivienda en propiedad supone unos costes que no todos los hogares pueden asumir. Por tanto, 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). En paralelo, se incita a los hogares pobres a contractar endeudamientos con expectativas irrealistas que los sumergen aún más en la precariedad.

Los grupos sociales que tradicionalmente se encuentran en una situación donde el alquiler o la vivienda social son las opciones más convenientes son las personas con ingresos bajos o muy bajos, las personas mayores, los jóvenes, los inmigrantes, las personas cuya situación familiar cambia repentinamente – como por ejemplo tras un divorcio – y aquellas personas que se hayan mudado recientemente a una ciudad nueva (Inurrieta, 2007; Pareja-Eastaway, 2010).

Así, no sólo la demanda de vivienda presenta heterogeneidad sino que incluso dentro de la demanda de alquiler y de vivienda social debemos distinguir varias categorías de demandantes. 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. 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 un par de 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.

La vivienda en alquiler y la vivienda social tienen por tanto 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 solucionar los problemas de acceso a la vivienda. Por eso hemos decidido analizar las políticas públicas relativas a estos dos temas de manera conjunta en este informe. Además, estos dos modos de tenencia son particularmente débiles en España (Rodríguez Alonso, 2004), a pesar de que ambos aparecen en los planes de vivienda nacionales de los últimos 25 años como elementos que deben fomentarse.

Recapitulando lo dicho hasta ahora: el incitar al alquiler - libre o 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, y en particular el alquiler social, se pretende evitar que familias con pocos recursos se vean dependientes del sector financiero, que es lo que ocurre cuando las familias se ven forzadas a contraer hipotecas impagables para acceder a la vivienda vía compra. Por lo tanto, las políticas de alquiler y vivienda social constituyen instrumentos clave para desmercantilizar el ámbito de la vivienda.

En este documento proponemos una revisión exhaustiva de las políticas públicas desarrolladas a nivel nacional e internacional sobre la vivienda social y sobre alquiler. El objetivo de tal ejercicio es el de contar con el material necesario para hacer propuestas que permitan afianzar la desmercantilización de la vivienda en Andalucía. Nos detendremos también en analizar los objetivos perseguidos por políticas de provisión de vivienda que van más allá de cubrir las necesidades de la parte de la población con mayores dificultades. Estos objetivos asocian la política de vivienda con políticas de integración social y renovación urbana.

En este documento exploraremos primero las diferentes definiciones de “vivienda social” existentes en Europa. Este marco nos permitirá exponer con claridad la evolución histórica de las políticas públicas sobre vivienda social en diferentes países. Después, analizamos la situación del alquiler a nivel europeo para proseguir analizando los instrumentos de política pública implementados en los países donde existe un parque de alquiler significativo. Finalmente revisaremos la situación en España, y en particular, en Andalucía para poder formular recomendaciones que se adapten a las necesidades de la comunidad.

I. Vivienda Social

A. Marco conceptual

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 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), 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, p. 47).

Otro punto común entre las viviendas que aquí agrupamos bajo el término “social” es la seguridad 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.

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.

Pasamos ahora a revisar 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

Como hemos señalado en introducción, 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

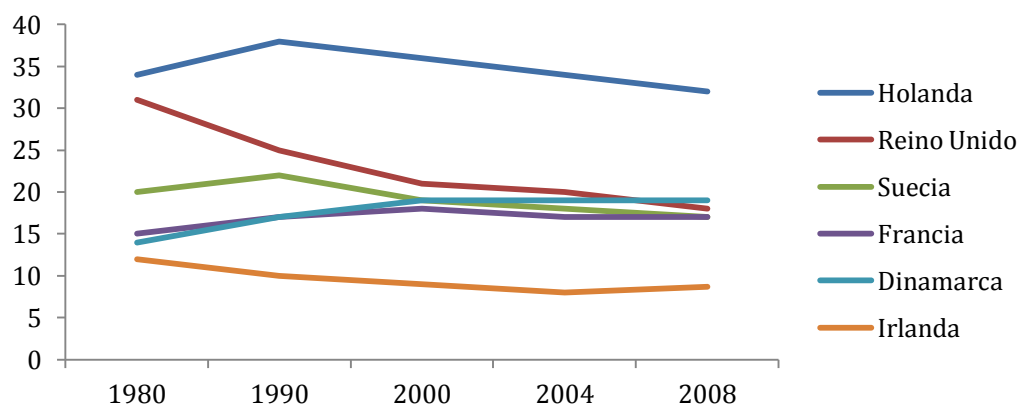
	1980	1990	2000	2004	2008
Holanda	34	38	36	34	32
Reino Unido	31	25	21	20	18
Suecia	20	22	19	18	17
Francia	15	17	18	17	17
Dinamarca	14	17	19	19	19
Irlanda	12	10	9	8	8,7

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 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. En el resto de países ha mantenido su parque de vivienda, y en el caso de Dinamarca lo ha aumentado.

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

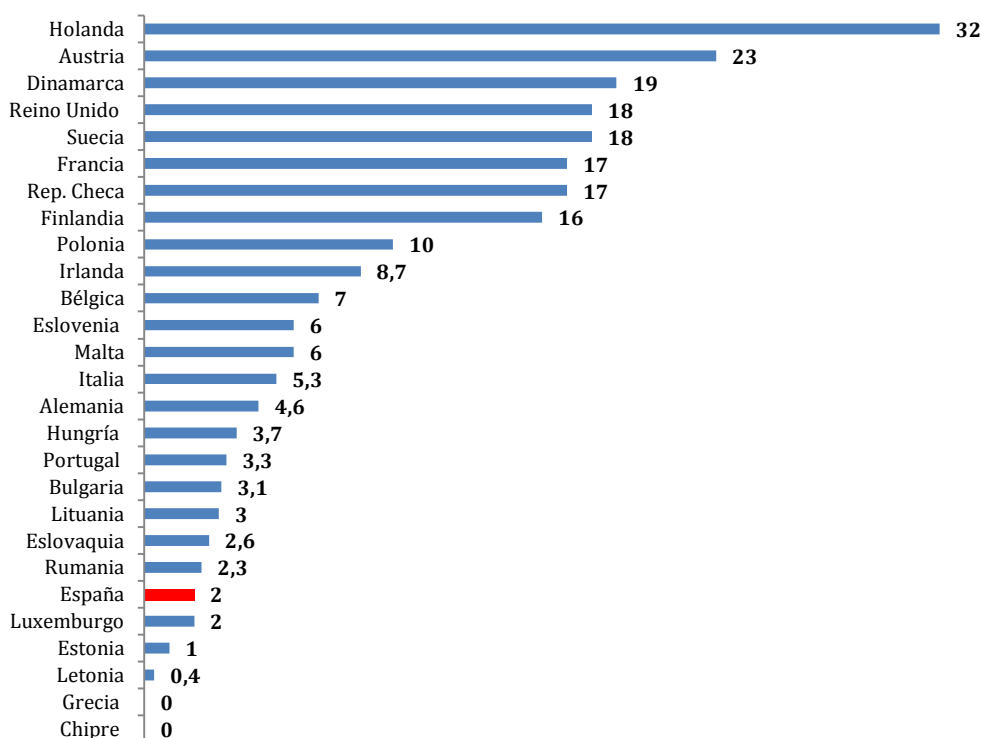


Fuente: *Housing Europe Review 2012, CECODHAS*. Elaboración propia.

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 1 - 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 la 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 intermedias 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

Apuntamos en la introducción que existen diferentes proveedores de vivienda social. Como observamos en la siguiente tabla, que reproducimos del informe de CECODHAS de 2011, 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 A. Proveedores de viviendas sociales en los países de la UE (Reproducción CECODHAS, 2011, p. 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. 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 ya que 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, como veremos más adelante, 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 4: 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 estabilidad 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.

Hoy en día en la Unión Europea la concepción universalista de la vivienda social sólo se aplica a Suecia y Dinamarca. 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 éstos. 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 señalar que los límites de ingreso establecidos 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).

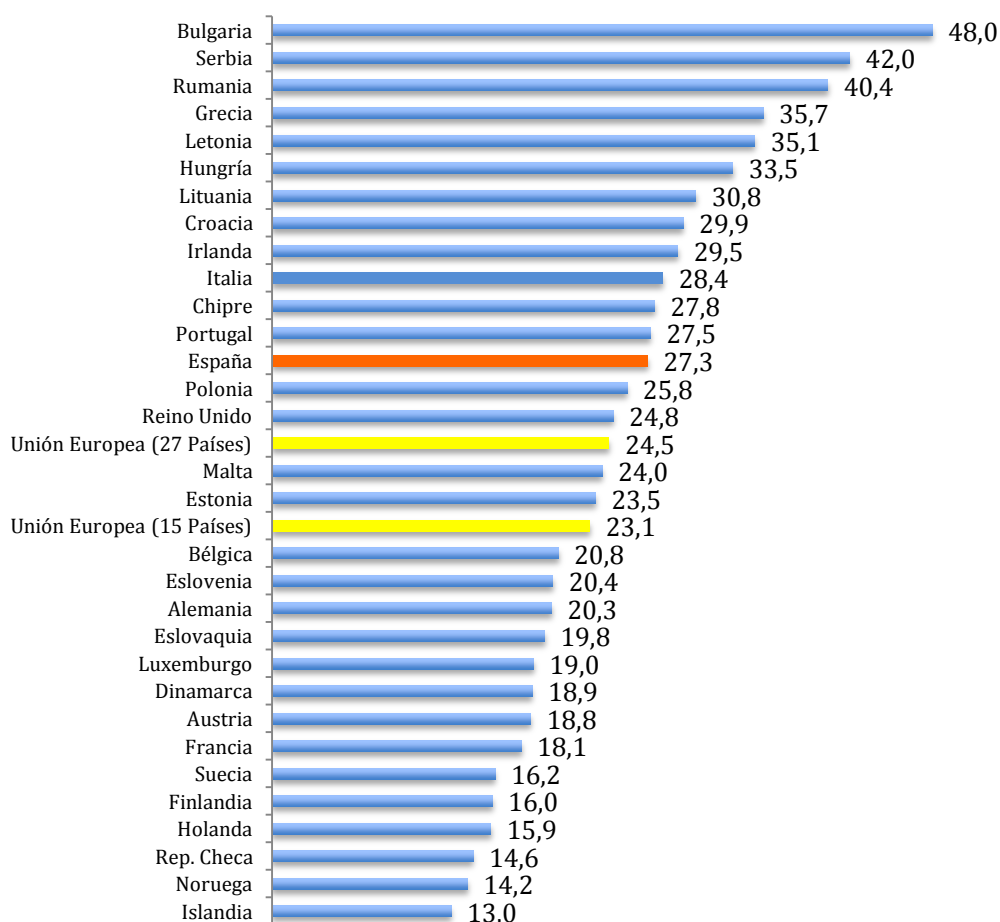
Además de los criterios relacionados con el ingreso, la mayoría de países añade criterios considerados “de necesidad”. Estos se determinan a través de una serie de parámetros, como por ejemplo la sobrepoblación en ciertas viviendas, las personas sin-techo, etc. El servicio de estadísticas de la Unión 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.

La ausencia de vivienda constituye uno de los indicadores más claros de pobreza y exclusión social en nuestras sociedades. Hoy en día nos enfrentamos a

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

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 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 5: Evolución del porcentaje de la población en riesgo de pobreza

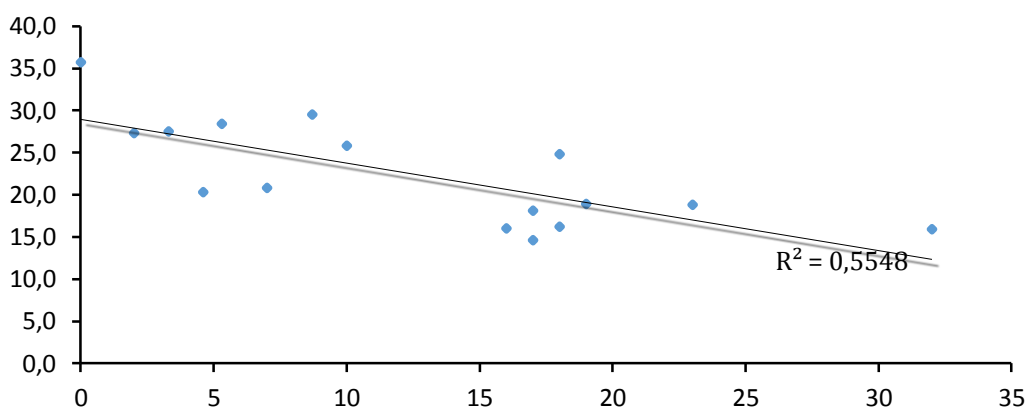
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unión Europea (27 Países)	23,9	:	25,2	24,5	23,9	23,6	24,2	24,7	24,5
Unión Europea (15 Países)	21,1	:	21,9	22,1	21,7	21,8	22,6	23,1	23,1
Bélgica	22,6	21,5	21,6	20,8	20,2	20,8	21,0	21,6	20,8
Bulgaria	:	61,4	60,9	44,8	46,2	49,2	49,1	49,3	48,0
Rep. Checa	19,6	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 6: 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. Esto es algo que ha ido evolucionando históricamente en cada país, como veremos cuando analicemos los cambios históricos en cada uno de los países seleccionados. 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).

Además, es importante tener en cuenta que las políticas públicas sobre vivienda social tienen una fuerte conexión con el nivel local, ya sea porque los municipios tienen competencia directa en la provisión de vivienda o porque éstos están encargados de la coordinación.

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 7: 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 PRIVATO
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.

C. Políticas Públicas de Vivienda Social

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, constituía una iniciativa privada. 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 en-

tender 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.

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 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% de la totalidad de viviendas del país (Malpass y

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.

⁵

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

Murie, 1999, p. 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, pp. 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 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 para la acción en vivienda, llamado Housing Action Grant, literalmente Préstamos para la Acción de Vivienda (Malpass y Murie, 1999, p. 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. El *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, p. 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, p. 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 “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 más bajas, 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 CE-

CODHAS, 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, éstas 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

⁶ *Communities and Local Government (2009)*

www.communities.gov.uk/housing/housingresearch/housingstatistics/housingstatisticsby/stockincludingvacants/livetable/

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 responsabilidad recae sobre las agencias de viviendas (hogares) y 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.

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 entonces 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 las 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.

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 ser alojados en viviendas privadas. 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 ha de 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, p. 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 las poblaciones 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 be-

neficios 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 provisionales 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 1920. 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. Además, las provincias federales y los propietarios públicos de compañías de vivienda pueden reclamar un número determinado de viviendas para distribuirlas 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 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 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 fundado. 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 la 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 condóminos 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 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, 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 “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 esen-

cialmente 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 integra-

ción 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 “obrero”. 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 constituyen 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 el CDC. El CDC, a su vez, retribuía a los bancos por la colecta de los fondos 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 permi-

so 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 vi-

vienda, 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 Economique 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).

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

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

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/Vivienda 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 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 en París en 2005 de inmuebles que abrigaban a personas en condiciones precarias y la campaña de la ONG “Los Hijos de Don Qui-

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.

jote” 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 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 muta 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, p. 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 Economique et Social, 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 y Social 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 cuales 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 Economique et Social, 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 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 aloja-

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

miento de tal manera que no se trataría de sumas suplementarias (Comité Economique et Social, 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 Bounjouh, 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, p. 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 vivien-

da 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 Godpodarstwa 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 arrenda-

tarios 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 substitución 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.

tarios 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 be-

neficiarios, 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.

Después de esta exposición exhaustiva de las medidas tomadas en Europa sobre la vivienda social, pasamos ahora a revisar la situación del alquiler.

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 que sin embargo va desapareciendo progresivamente tras la segunda guerra mundial (Trilla, 2001, p. 114). Primero en Francia y después en Holanda, Inglaterra y Alemania, se comienzan a liberalizar los contratos de alquiler.

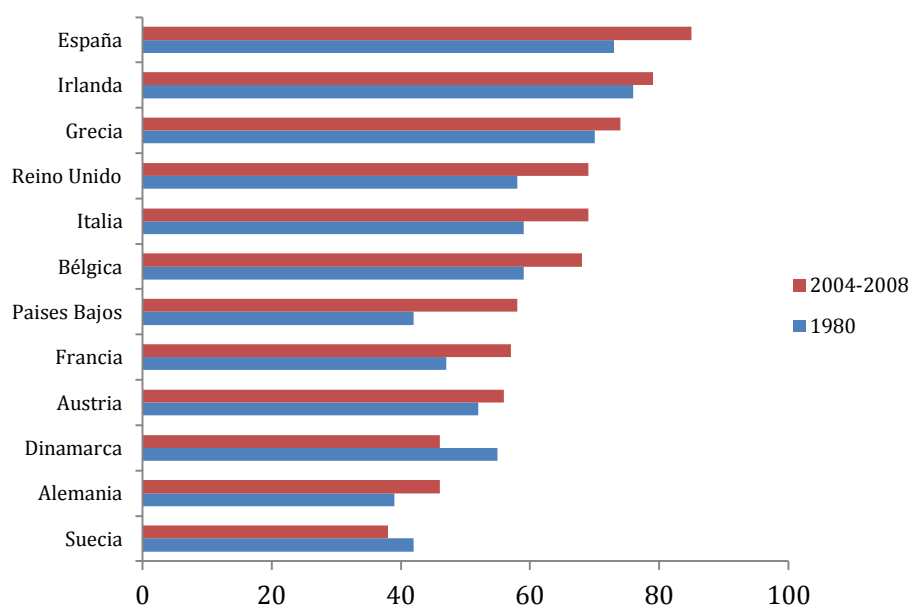
En los años 80, se van levantando las protecciones a los inquilinos y, como en España, se implementan políticas de liberalización del alquiler. También se implementan políticas destinadas a potenciar la tenencia en propiedad, que como ya vimos se extienden incluso al ámbito de la vivienda social (Rodríguez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

tarios 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 cubre una serie de medidas como el establecimiento de un límite de renta, o de las condiciones mínimas del contrato).

Subvenciones

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. 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 más bajas. 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 8: 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”.¹⁰ Para poder beneficiarse de este subsidio los poderes públicos establecen condiciones ligadas al demandante del subsidio y al alojamiento, que

¹⁰ Estas ayudas también pueden recibirse en ciertos casos de compra de vivienda.

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.¹¹ 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).¹² 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 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.

¹¹ 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).

¹² <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F12006.xhtml>, consultado el 20 de diciembre de 2014.

Tabla 9: 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 el stock de vivienda social ha sido vendido sistemáticamente en Alemania. 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, p. 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 permi-

tirse 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 pro-veedores del bien y aseguran la eficiencia social de los impuestos (2012, p.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 éstas. 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 Home 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 re-

conviertan 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, n.d.).

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”.¹³ 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.¹⁴

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 autoempleados 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 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

¹³ 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

¹⁴ Artículo 200, quater. Código general de impuestos.

Investment Trust”¹⁵ 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).

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, p. 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

¹⁵ 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.

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 este mercado. 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. “Las sociedades de arrendamiento tienen ya ventajas fiscales ya 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” (p.13).

III. Las políticas en España

En esta sección presentamos el marco en el que se desarrollan las políticas de vivienda social y alquiler en 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 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 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.¹⁶ La vivienda está sometida a precios máximos de renta o alquiler.

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

¹⁶Así lo establece el plan actual de vivienda (2013-2016), el Real Decreto 233/2013.

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 éstos 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 priva-

das 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** 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.

Este plan 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 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.

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.

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 beneficien.

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”.

Este plan 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. Se pasa a introducir un precio básico de referencia a nivel nacional.

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. Este plan se da por objetivo aumentar el peso de las viviendas protegidas con respecto a las viviendas libres. 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.

Según lo establecido en este plan, las viviendas de protección pública quedan protegidas por 30 años en principio, aunque las comunidades autónomas pue-

den 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.

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).

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.¹⁷ Se continúa la línea iniciada en el plan anterior que

¹⁷Estas 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.

enmarcaba la política de vivienda en la gestión sostenible y eficiente de los 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 al alquiler, por primera vez en este plan, 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.

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). Además, 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. Dejamos por ahora de lado el caso de Andalucía que pasamos a analizar a continuación.

En el plan de vivienda 2009-2012 de la comunidad Canaria encontramos también 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 (Observatorio Vasco de la Vivienda 2013).¹⁸ 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 éstas a disposición de Alo-kabide, 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,

¹⁸ Damos más detalles sobre estas medidas en el documento sobre alquiler social.

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».¹⁹ 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 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 vacías²⁰ 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

¹⁹ art 3. 1. decreto 316/2002

²⁰ Resolución del 15 de junio de 2004 que aprueba el programa VIPASA.

adquirir viviendas libres para destinarlas al arrendamiento protegido en régimen especial.²¹

También 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”.²² El precio de la vivienda no podrá ser superior al 80% del precio del alquiler de una vivienda de protección pública.²³ El precio exacto lo determina el gobierno que notifica al propietario quien debe aceptar o rechazar. Además, el propietario debe asumir el pago del IBI, las cuotas de comunidad y otros pagos que correspondan sin que 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.

IV. Las políticas en Andalucía sobre alquiler y vivienda social

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. Resumire-

²¹ Ley 5/2008 de 30 de Diciembre de Presupuestos Generales del Principado

²² Verificar que este es el texto del decreto e indicar exactamente qué artículo.

²³ Verificar que esto es el texto del decreto 100/2005.

mos aquí brevemente las actuaciones llevadas a cabo en esta comunidad desde ese primer plan con el fin de determinar exactamente en qué contexto se formulan las propuestas siguientes.

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 objetivos principales, el primero es el de articular las políticas de vivienda y suelo - ambas de competencia autonómica - y el segundo el 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%.

A nivel nacional también se cumplen con los objetivos fijados por el plan 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 al 187,1%. 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 no obtiene el peso que debería. 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. Además, se quiere fomentar la promoción privada y apoyar la rehabilitación de viviendas, incluida la transformación de infra-vivienda 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 medidas para asegurar que los municipios provean el suelo necesario para llevar a cabo las actuaciones de vivienda. En particular, este texto establece la cifra concreta de 30% del aprovechamiento objetivo del suelo residencial. Además, el texto demuestra la importancia para la comunidad andaluza del ámbito de la vivienda ya que establece que entre las finalidades de los patrimonios públicos de suelo está la de garantizar la puesta a disposición de viviendas de protección oficial.

Además, se promulga 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 se da por objetivo general el de facilitar el acceso a una vivienda digna para los andaluces y las andaluzas y establece una serie de medidas para la producción de suelo que permita cumplir con este objetivo. Mantiene los requisitos definitorios de las viviendas protegidas existentes en intervenciones anteriores.

Cabe destacar que 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)”. Por

último, es también importante señalar que esta ley crea el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

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).

Este plan anuncia las medidas que posteriormente veremos en las leyes autonómicas cuyo objetivo es defender la función social de la vivienda y proteger a determinados colectivos. En particular destacan los esfuerzos avanzados para ayudar a los jóvenes en su búsqueda de vivienda, puesto que este colectivo sufría particularmente frente a la estructura del mercado inmobiliario durante los últimos años de la década anterior. Para apoyar la adquisición de vivienda por parte de los jóvenes, el plan preveía una ayuda de 1200 euros en su artículo 52.

Las categorías más desfavorecidas han ido evolucionando con el agravamiento de la crisis frente a lo cual la administración andaluza ha tratado de reaccionar. Este plan ya señala esa intención puesto que además del hincapié sobre el acceso a la vivienda de los jóvenes, se amplían las categorías sociales que pueden optar a una vivienda protegida. Además de las tradicionales (familias con recursos limitados, jóvenes menores de 35 años, ciudadanos de más de 65 años, las familias numerosas, las monoparentales, las mujeres víctimas de violencia de género, los discapacitados y las familias con riesgo de exclusión social), el plan señala también a las víctimas de terrorismo, las familias procedentes de rupturas familiares, las familias en situación de dependencia y los emigrantes retornados.

Este plan insiste en asegurar el acceso a la vivienda, en fomentar la rehabilitación del parque existente y en consolidar las medidas sobre el suelo para viviendas protegidas. Para asegurar el cumplimiento del plan, la administración andaluza creó dos nuevos organismos: el Consejo de Participación y la Comisión de Segui-

miento. El Consejo de Participación es el órgano que se asegura de que la participación social en el desarrollo del Plan sea efectiva, comprobando que se reúnan por lo menos una vez por año. El Comité de Seguimiento, que reúne a los firmantes del Pacto Andaluz por la Vivienda, debe asegurarse de que las medidas necesarias para el cumplimiento efectivo del plan sean puestas en marcha.

Un momento fundamental en la política de vivienda andaluza fue la aprobación en marzo de 2010 de la ley reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía. Esta ley asocia el acceso a la vivienda digna con la construcción de las mismas, inscribiéndose en la lógica dominante en España hasta entonces sobre la relación existente entre el sector económico de la construcción y la gestión del parque de vivienda. Sin embargo, la ley insiste en la necesidad de integrar parámetros de eficiencia energética en las nuevas construcciones de vivienda para asegurar la sostenibilidad del sector.

Una de las medidas más destacadas de esta ley es que establece la obligatoriedad, para los demandantes de viviendas de protección oficial, de inscribirse en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de su municipio, cuyo objetivo es determinar con exactitud la demanda de vivienda protegida. Así, esta ley constituye el registro de demandantes de vivienda protegida como un instrumento fundamental en la gestión del ámbito.

Pasamos ahora a destacar otros aportes importantes de esta ley. En las disposiciones generales, la ley define lo que se considera una vivienda digna, es decir una vivienda que respeta los siguientes tres criterios:

- 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.

En lo que respecta a los elementos que definen la “calidad” de una vivienda, estos se especifican en el artículo tres y han de tener en cuenta “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”. La ley indica además la necesidad de respetar los requisitos de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y accesibilidad que detalla la normativa vigente, es decir la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

En lo que respecta a las áreas de intervención de la administración, en la ley destacan la promoción y acceso a viviendas libres y protegidas según las necesidades de los diferentes grupos poblaciones, la facilitación de alojamientos transitorios y la rehabilitación del parque de viviendas existente.

La ley establece que las administraciones públicas andaluzas están obligadas a hacer efectivo el derecho a la vivienda para aquellas personas que no tengan los recursos económicos para acceder a la vivienda en el mercado libre, que cuenten con tres años de vecindad administrativa en el municipio, estén inscritos en el registro de demandantes de vivienda protegida, no sean propietarios o gocen del usufructo de otra vivienda y acreditar que la situación económica les permite llevar una vida con cierto grado de autonomía. En lo que respecta a los precios de las viviendas protegidas, se establece que estos no pueden superar mensualmente la cuarta parte de los ingresos de las familias beneficiarias en caso de vivienda en alquiler, o la tercera parte en caso de vivienda en compra.

La ley detalla las categorías de instrumentos que habrán de desarrollarse en los planes para que las administraciones puedan hacer efectivo el derecho a la vivienda. Estas categorías quedan repertoriadas en el artículo nueve de la ley:

- a) Préstamos cualificados.
- b) Subsidiaciones de los préstamos.
- c) Ayudas para facilitar el pago de las cantidades entregadas anticipadamente a la adquisición de la vivienda.
- d) Ayudas para facilitar el pago del precio de la vivienda o de la renta del alquiler.

- e) Ayudas específicas a los jóvenes u otros colectivos con especial dificultad para el acceso a la vivienda.
- f) Ayudas a las personas promotoras.
- g) Ayudas para fomentar la oferta de viviendas en régimen de alquiler y el arrendamiento con opción de compra, dando prioridad para el acceso a estas modalidades a las unidades familiares con rentas más bajas.
- h) Medidas para el desarrollo del suelo residencial con destino a viviendas protegidas. Se fomentarán especialmente las actuaciones de los promotores públicos.

Se considera también la pertinencia de desarrollar incentivos para la salida al mercado de viviendas desocupadas, promover la oferta de viviendas en alquiler, ayudar a la rehabilitación con el fin, en particular, de acabar con la infravivienda, y desarrollar el suelo residencial. Sobre este punto, cabe destacar que la Junta puede determinar reservas de suelo para la construcción de viviendas protegidas que los municipios han de respetar. También es interesante señalar que en su voluntad de fomentar el equilibrio territorial de la política de vivienda, la Junta puede promover programas y actuaciones supramunicipales en los Planes de Ordenación del Territorio.

Como podemos comprobar, esta y otras actuaciones, como el uso del registro de demandantes de vivienda a nivel municipal consolidan las relaciones entre la Junta y los municipios. Además, en el artículo 23 de la ley, la Junta establece un sistema de ayudas a los municipios para la elaboración y actualización de los planes de vivienda.

Destaca también de esta ley la importante iniciativa de crear el Observatorio Andaluz de la Vivienda, afianzando la voluntad de la Junta de constituir un sistema de información que permita una gestión adaptativa del sector.

Otro de los momentos fundamentales de la política andaluza de vivienda de los últimos años es sin duda la aprobación del Decreto Ley sobre la Función Social de la Vivienda en abril 2013 y la posterior Ley de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda en Octubre 2013 que amplía el ámbito del decreto. Esta innovadora ley, propone, como su nombre indica, que la política de vivienda se centre fundamentalmente en asegurar que esta cumpla el rol social

que le corresponde. En efecto, la ley traduce en medidas concretas la disposición constitucional según la cual el derecho individual a la propiedad privada queda supeditado a la función social y pasa a especificar qué usos se consideran anti-sociales, como por ejemplo, el mantener viviendas vacías. El texto de la ley denuncia, en particular el uso de viviendas como bienes de consumo o de inversión lo que denota una profunda mercantilización de estas, desconectándolas de su función social y prevé medidas para sancionar a las personas jurídicas, tales las entidades financieras que mantienen un importante parque de viviendas vacías. La ley cubría un importante vacío en la legislación estatal al definir lo que constituye una vivienda deshabitada: se trata de aquella vivienda en condiciones de ser habitada y que permanece deshabitada por más de seis meses consecutivos al año. Para determinar si una vivienda está o no habitada se consideran la existencia y el nivel de contratos de agua y electricidad, excluyendo las viviendas que se usen o arrienden por temporadas.

Para poder gestionar el problema de las viviendas vacías, la ley proponía la creación de un sistema de información del parque residencial de Andalucía. Este sistema permitiría crear un repertorio de las viviendas existentes en Andalucía, con información sobre su efectiva ocupación habitacional, es decir que podrían identificarse con precisión las viviendas vacías. También se propone un sistema de inspección para comprobar el respeto de las disposiciones de la ley. Se trata de importantes instrumentos de gestión de la información, que permitirían completar el resto de instrumentos de compilación de información que dan a la administración la posibilidad efectiva de diseñar y desarrollar intervenciones adecuadas en la materia.

La ley establece una serie de incentivos para la puesta en alquiler de las viviendas vacías destinados a las personas físicas. En lo que respecta a las personas jurídicas, establecía un sistema de sanciones que podían llegar hasta los 9000 euros por vivienda vacía.

Además, la ley se atacaba al problema de los desahucios. La Junta se daba el poder de recurrir a la expropiación forzosa – por un máximo de tres años – de

aquellas viviendas objeto de procedimientos hipotecarios. De esta manera, se permitiría a las familias que mantuvieran su vivienda siempre y cuando cumplieran con una serie de requisitos de necesidad.

El gobierno central recurrió los artículos relativos a estas medidas frente al Tribunal Constitucional al considerar que afectarían a la planificación de la actividad económica del país y que vulnera el derecho a la propiedad privada. Otros argumentos invocados por el gobierno son la discriminación entre propietarios en lo que respecta a las medidas para evitar los desahucios y considera que las sanciones planteadas contra los propietarios jurídicos de viviendas vacías son desproporcionadas puesto que no queda acreditado que estos hayan dispuesto de las oportunidades suficientes para dar uso a sus viviendas.

Cabe destacar la importancia de las medidas de incentivo a la puesta en alquiler que desarrolla la legislación andaluza. Entre las medidas más interesantes destacamos las de intermediación en el arrendamiento de viviendas para garantizar la efectiva ocupación de las mismas. También se diseñan medidas destinadas a asegurar a los propietarios el cobro de la renta y la reparación de desperfectos causados. Se consideran también medidas fiscales y subvenciones a determinar por las correspondientes administraciones públicas. El detalle de estas medidas lo encontramos en los artículos 44 a 47, que reproducimos a continuación por su carácter novedoso:

Artículo 44. medidas de intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas.

1. Las administraciones públicas, directamente o a través de entidades públicas instrumentales definidas en la normativa reguladora del régimen jurídico de las administraciones públicas o las entidades intermediarias definidas en la normativa sectorial correspondiente, podrán intermediar en el stock de viviendas libres deshabitadas, a fin de favorecer su efectiva ocupación a través del impulso y facilitación de fórmulas de concertación de arrenda-

mientos entre personas propietarias y personas o unidades de convivencia demandantes de viviendas.

2. Como medidas de intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas, podrán ejecutarse programas de bolsas de viviendas en alquiler, adoptarse convenios con personas jurídicas o físicas propietarias de viviendas deshabitadas para integrarlas en el mercado del arrendamiento y cualquier otra que pueda generar una ampliación del parque de viviendas disponibles en arrendamiento a precios adecuados.

3. Reglamentariamente, se establecerán las condiciones de calidad y características que habrán de reunir dichas viviendas, la caracterización de las personas demandantes de arrendamiento y de las personas arrendatarias y las condiciones en las que la Administración competente asegurará las contingencias relativas a la garantía del cobro de las rentas, la defensa jurídica y la reparación de desperfectos, otorgando una seguridad jurídica adecuada a los propietarios de viviendas deshabitadas.

4. A su vez, y para garantizar también la seguridad jurídica a las personas inquilinas, se podrán ofrecer las viviendas a la Administración competente para que esta gestione su arrendamiento por sí misma o a través de terceros, a cambio de garantizar su mantenimiento, su destino al uso habitacional permanente y efectivo, el cobro de los arrendamientos, la defensa jurídica y el arreglo de desperfectos; y ello mediante la contratación de las pólizas de seguro correspondientes, sin perjuicio de las específicas medidas que se prevean en la legislación sectorial y en los planes de vivienda tanto para la construcción como para la rehabilitación en las diversas modalidades de propiedad y posesión.

Artículo 45. Aseguramiento de riesgos.

A los efectos de dar cobertura adecuada a los programas de alquiler de viviendas deshabitadas, las administraciones públicas com-

petentes, como medida de fomento, podrán concertar el aseguramiento de los riesgos inherentes a la ocupación habitacional de las mismas, que garanticen el cobro de la renta, los desperfectos causados, la responsabilidad civil, la asistencia del hogar y la defensa jurídica.

mediante disposición reglamentaria y respecto a los programas de intermediación autonómica en el mercado del arrendamiento de viviendas, se regularán los requisitos para la contratación de las pólizas de seguro correspondientes.

Artículo 46. medidas fiscales.

La Administración de la Junta de Andalucía, en el ejercicio de sus competencias, podrá establecer incentivos fiscales que contribuyan a la efectiva ocupación de las viviendas deshabitadas, teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias que para cada ejercicio establezcan las cuentas públicas.

Artículo 47. Subvenciones para las personas propietarias y arrendatarias y para entidades intermediarias.

1. Con la finalidad de fomentar el acceso a la vivienda mediante la puesta en arrendamiento de las viviendas deshabitadas, las personas propietarias y arrendatarias y las entidades intermediarias definidas en la normativa sectorial correspondiente podrán recibir subvenciones a fin de garantizar la efectiva dinamización de los factores que impiden el derecho al acceso a una vivienda digna y asequible, teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias que para cada ejercicio establezcan las cuentas públicas.

2. Las subvenciones se instrumentarán a través de los programas contenidos en los planes de vivienda, sin perjuicio de la posibilidad de otorgar subvenciones de carácter excepcional cuando se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convoca-

toria y siempre con los requisitos que establece la normativa de aplicación.

Esta ley, respecto a la anterior también modifica algunas de las ayudas públicas y medidas de fomento. El artículo nueve se revisa y pasa a ser el siguiente:

1. Con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda digna y adecuada, los planes de vivienda y suelo recogerán las modalidades de ayudas para la vivienda protegida que se consideren necesarias, como pueden ser:

a) Préstamos cualificados.

b) Subsidiaciones de los préstamos.

c) Ayudas para facilitar el pago de las cantidades entregadas anticipadamente a la adquisición de la vivienda.

d) Ayudas para facilitar el pago del precio de la vivienda o de la renta del arrendamiento.

e) Ayudas específicas a los jóvenes u otros colectivos con especial dificultad para el acceso a la vivienda.

f) Ayudas a las personas promotoras.

g) Ayudas para fomentar la oferta de viviendas en régimen de arrendamiento y el arrendamiento con opción de compra, dando prioridad para el acceso a estas modalidades a las unidades familiares con rentas más bajas.

h) Medidas para el desarrollo del suelo residencial con destino a viviendas protegidas. Se fomentarán especialmente las actuaciones de los promotores públicos.

i) Cualesquiera otras que se estimen convenientes.

2. Asimismo, los planes de vivienda y suelo o los programas a los que se refiere el Capítulo III del Título VI de la presente ley podrán promover otras medidas orientadas a favorecer el acceso a la vivienda libre y la mejora del parque residencial, como:

a) Incentivos para la salida al mercado de viviendas deshabitadas que fomenten la efectiva ocupación de las mismas.

b) Oferta de viviendas en régimen de arrendamiento.

- c) Ayudas a la rehabilitación de viviendas y edificios.
- d) Medidas para el desarrollo del suelo residencial.
- e) Medidas de intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas que garanticen su efectiva ocupación.
- f) Aseguramiento de riesgos que garanticen el cobro de la renta, los desperfectos causados y la defensa jurídica de las viviendas alquiladas.
- g) Las medidas fiscales aprobadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- h) Subvenciones para propietarios, arrendatarios y entidades intermedias.
- i) Cualesquiera otras que se estimen convenientes.

Además, la ley transforma la Empresa Pública de Suelo de Andalucía en la Agencia de Vivienda y Rehabilitación (AVRA) y consolida su función dándole el impulso necesario para que prime la visión social a favor de las personas con mayores dificultades de acceso a la vivienda. La agencia además tiene a su cargo la “gestión, control y registro de las fianzas de los contratos de arrendamiento de viviendas y de uso distinto del de vivienda y de suministro correspondientes a los inmuebles sitos en el ámbito de la Comunidad”, el ejercicio de actuaciones en materia de eficiencia energética y las relacionadas con el fomento del alquiler de vivienda, según establece la ley.

Hoy en día, la política vigente de vivienda social andaluza - y a pesar de las dificultades enfrentadas con el gobierno central para desarrollar instrumentos que permitan cumplir con las necesidades sociales - 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.

Destacamos también el programa de Ayudas al Alquiler de Vivienda Habitual. A través de este programa se conceden ayudas sobre viviendas que constitu-

yan la residencia habitual y permanente de los demandantes y que se sitúen en Andalucía. Además, los beneficiarios no pueden tener titularidad o derechos de uso de ninguna otra vivienda. También quedan excluidas aquellas personas que tienen lazos de parentesco con el propietario de la vivienda. Se tiene en cuenta los ingresos de la unidad de convivencia – es decir del grupo de personas empadronadas en la misma vivienda – y aunque las ayudas se destinan principalmente a aquellas familias con ingresos inferiores a 2,5 IPREM, se tiene en cuenta la composición de la UC. En efecto, se suman los ingresos de la UC y después se multiplican por un coeficiente de ponderación que depende de la composición de la UC. El coeficiente para el caso general es 1,0; 0,9 para las familias numerosas y también se aplica el 0,9 por cada miembro de la UC con discapacidad; finalmente, se aplica el 0,7 si algún miembro de la UC está en situación de discapacidad. Para calcular la Cuantía Límite de Ingresos de la Unidad de Convivencia se pone el IPREM en relación con el número de miembros de la UC y sus edades. Si la UC contiene una sola persona adulta, el límite será el IPREM. Si hay varias se suma 1 por la primera adulta, por cada miembro adicional de 14 o más años 0,5 y por cada persona adicional menor de 14 años, 0,3.

Para establecer un orden en la atribución de estas ayudas se ha desarrollado un sistema de puntos, donde se tiene en cuenta el nivel de ingresos de la UC, si la familia ha sufrido un desahucio de su vivienda en alquiler por no poder pagar la renta, o de su vivienda en alquiler por no poder hacer frente a los pagos hipotecarios, la situación de desempleo de los miembros de la UC, la presencia de miembros con discapacidad, de miembros en situación de dependencia, o víctimas de violencia de género o terrorismo.

Se puede acceder a este programa si el alquiler no supera los 500 euros al mes ni 6,5 euros por metro cuadrado útil de superficie. La ayuda cubre el 40% de la renta.

Destacamos también el llamado Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler (PIMA). El PIMA gestiona una bolsa de viviendas deshabitadas para alquilarlas a personas con ingresos limitados. El PIMA cuenta con tres tipos de ac-

tores: los inquilinos, los propietarios y los agentes colaboradores. Los agentes colaboradores son las agencias de fomento de alquiler homologadas (según lo establecido en el Decreto 33/2005); las administraciones públicas con competencias en materia de vivienda; las asociaciones de utilidad pública cuya finalidad principal esté relacionada con la intermediación inmobiliaria y que se encuentren inscritas en el Registro de Asociaciones de Andalucía. Los agentes colaboradores son los que gestionan las viviendas del programa – cada vivienda está vinculada a un solo agente colaborador. Son los responsables de comprobar que tanto la vivienda como la persona arrendataria cumplen con los requisitos necesarios para beneficiarse del programa.

Para que una vivienda sea incluida en el PIMA es necesario que no esté arrendada ni bajo ninguna licitación que impida arrendarla, que reúna las condiciones generales de adecuación estructural, constructiva y de habitabilidad y que conste de certificación energética. Siempre y cuando estén autorizadas para alquiler, las viviendas protegidas pueden incluirse en el programa. Las viviendas que entran en el programa no pueden superar la renta inicial de 7.200 euros por año.²⁴

En lo que respecta a los inquilinos, estos deben estar inscritos en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida y cumplir con los requisitos del artículo tres del Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida (Decreto 1/2012). Es decir: tener ingresos económicos limitados, en este caso, hasta 5,5 veces el IPREM; que ninguno de los miembros de la UC sea titular de una vivienda o contar con derecho de goce vitalicio sobre una vivienda. Además, es necesario solicitar explícitamente la inclusión en el PIMA. Los inscritos en el programa pueden acceder a una vivienda situada en un municipio diferente a aquel donde se han inscrito.

Para este programa, no existe baremación por necesidad u orden de antigüedad. El rol del agente colaborador es poner en contacto a demandantes de vivienda con propietarios para que lleguen a un acuerdo y se suscriba el contrato.

²⁴ Orden 17 Octubre 2013 sobre el PIMA.

Uno de los principales incentivos para unirse a este programa, desde el punto de vista de los propietarios es la existencia de pólizas de seguro sobre el impago de hasta nueve meses de alquiler. Estas pólizas son por un año, y pueden prorrogarse un año adicional. Además, se facilita un seguro multirriesgo que cubre los daños materiales en el hogar - incluidos actos vandálicos - la responsabilidad civil, la defensa jurídica del asegurado y asistencia hogar. Para beneficiar de estos seguros la vivienda debe haber permanecido vacía durante los tres meses anteriores a la formalización del contrato, lo que se acredita con el consumo (o la ausencia de contrato) de agua o electricidad. Por último, para beneficiarse de este incentivo es necesario que los ingresos familiares de los arrendatarios en los doce meses anteriores a la firma del contrato sean de 10.000 euros.

Este programa entra dentro de la lógica integral que sigue la Junta en su política de vivienda. En efecto, se ha desarrollado un sistema de información que apoya al alquiler tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Este sistema proporciona información y consejos a inquilinos y propietarios a través de instrumentos telemáticos y de apoyo telefónico. En particular destacamos la asistencia proporcionada para la redacción de contratos de alquiler, contribuyendo a aliviar así uno de los costos indirectos de tramitar un alquiler.

Otro de los programas puestos en marcha por la Junta de Andalucía que destaca es el de ayudas al alquiler para personas en situación de especial vulnerabilidad. El objetivo de este programa es facilitar el acceso a viviendas gestionadas por entes públicos a la población con ingresos limitados. Es necesario entender esta intervención en el marco de la voluntad de la Consejería de adaptar el programa de ayudas al alquiler definido por el Plan Estatal de Vivienda a la realidad andaluza donde 95% de los demandantes de vivienda tienen ingresos inferiores a 2,5 veces el IPREM y 60% de ellos sólo disponen de una vez el IPREM.²⁵ Frente a esta realidad, se establecen dos líneas de intervención, la que se supedita al Plan Estatal, para personas con ingresos limitados y la específicamente desarrollada por

²⁵ Así lo indica el portal de la Junta en la noticia en la que se dan detalles sobre este programa. Disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/portal-web/web/areas/vivienda/noticias/e37d8ba1-1c98-11e4-bad9-033248a5fe1a>

la Junta para personas con ingresos inferiores a 1,5 veces el IPREM, para ayudar al alquiler de viviendas gestionadas por entidades públicas. Estas medidas eran necesarias porque el porcentaje establecido por el Plan Estatal no permitía cubrir las necesidades.

Es importante destacar que además, esta intervención ayuda a reducir el stock de viviendas de protección oficial vacías en la comunidad. En efecto, puesto que es la Junta de Andalucía la que paga la diferencia entre la renta establecida y lo que el inquilino en situación de especial vulnerabilidad puede pagar, se convierte en posible sacar al mercado aquellas viviendas que estaban cerradas.

Los beneficiarios de este programa deben disponer de un informe que refleje la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran – incluyendo la composición de la Unidad de Convivencia, los ingresos percibidos y cualquier otra circunstancia relevante. Este informe ha de ser emitido por los servicios sociales que correspondan. Las personas beneficiarias no pueden superar el pagar más del 25% de los ingresos percibidos por la renta de la vivienda. Por último, y en coherencia con el resto de actuaciones, los miembros de la unidad de convivencia no pueden disponer de titularidad o derecho de uso sobre otra vivienda ni tener relación de parentesco o ser socios de la persona arrendadora de la vivienda.

De manera más general es importante recordar que existen varios programas para acceder a las viviendas protegidas en alquiler, cuyas diferencias dependen de las características de los solicitantes. Así pues existen Viviendas Protegidas en Alquiler de Renta Básica, Viviendas Protegidas en Alquiler con Opción a Compra, Viviendas Protegidas para la Integración Social y Alojamientos Protegidos. Para mayor claridad reproducimos aquí los recuadros sintéticos que pueden encontrarse en la página web de la Consejería de Fomento y Vivienda.²⁶

VIVIENDAS PROTEGIDAS EN ALQUILER DE RENTA BÁSICA

Objetivo: facilitar la promoción de viviendas protegidas en régimen de alquiler de renta básica durante 25 años.

²⁶ Véase: <http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/portal-web/web/areas/vivienda/texto/e2ff6414-1af2-11df-a8b1-555105b916a8>

Está dirigido a la población con ingresos no superiores a 2,5 veces el IPREM.
Se trata de viviendas con una superficie máxima de 70 m ² que puede llegar a los 90 m ² cuando los beneficiarios formen familia numerosa o alguno de sus miembros se encuentre en situación de dependencia o discapacidad.
La renta inicial del alquiler estará entre los 248€ y los 285€ mensuales.
Las ayudas serán de un porcentaje variable de la renta comprendido entre el 15% y el 40%, que pueden incrementarse en un 5% más en el caso de familias con 5 o más miembros o en familias con algún miembro en situación de dependencia o discapacidad de movilidad reducida.
Las subvenciones se abonarán durante todo el periodo del alquiler, siempre que se mantengan las condiciones y requisitos por los que fueron concedidas.

VIVIENDAS PROTEGIDAS EN ALQUILER CON OPCIÓN A COMPRA EN REGIMEN GENERAL Y ESPECIAL

Objetivo: Facilitar la promoción de viviendas protegidas en régimen de alquiler de renta básica a 10 años con opción a compra.
Está dirigido a la población con ingresos no superiores a 3,5 veces el IPREM, en caso de régimen general, o ingresos no superiores a 2,5 veces el IPREM, en caso de régimen especial.
Se trata de viviendas con una superficie máxima de 70 m ² que puede llegar a los 90 m ² cuando los beneficiarios formen familia numerosa o alguno de sus miembros se encuentre en situación de dependencia.
La renta inicial del alquiler estará entre los 248€ y los 285€ mensuales.
El precio máximo de la vivienda al ejercer la opción de compra será de 1,5 veces el precio máximo de referencia establecido en la calificación provisional, minorado en una cuantía equivalente al 50% de las rentas de alquiler abonadas por quien realiza la compra.
La opción de compra se ofrecería a los inquilinos en el sexto año de arrendamiento desde la calificación definitiva, efectuándose la venta en el décimo año.

VIVIENDAS PROTEGIDAS EN ALQUILER PARA JÓVENES CON OPCIÓN A COMPRA

Objetivo: facilitar el acceso a la vivienda protegida a jóvenes menores de 35 años, permitiéndoles alcanzar su posterior propiedad con menor esfuerzo económico dado que durante los primeros años se usa la vivienda en alquiler.
Está dirigido a jóvenes menores de 35 años, cuyos ingresos económicos les dificulta o imposibilita el acceso a la vivienda en propiedad.
Los ingresos no pueden superar las 2,5 veces el IPREM.
La superficie máxima es de 70 metros cuadrados.
La renta mensual por el alquiler variará entre los 299€ y los 498€.
Los jóvenes inquilinos podrán recibir una subvención, durante los primeros 7 años, de la siguiente cuantía: <ul style="list-style-type: none"> • 55% del alquiler, si los ingresos anuales son inferiores a 1,5 veces el IPREM • 30% del alquiler, si los ingresos anuales se sitúan entre el 1,5 y el 1,7 veces el IPREM • 20% del alquiler, si los ingresos anuales se sitúan entre el 1,7 y 2 veces el IPREM.
Las subvenciones se abonarán mientras se siga manteniendo el nivel de ingresos por el que se concedieron.
Las subvenciones son compatibles con otras que concedan las Administraciones Públicas, siempre que la suma total de las ayudas no supere la mitad de lo que se paga por el alquiler.
La opción a compra se podrá ejercer desde el séptimo año a contar desde la fecha de la Calificación Definitiva, independientemente de que el comprador sea la persona arrendataria inicial o

no.

El precio máximo de venta de la vivienda se obtiene de multiplicar el precio máximo de referencia por metro cuadrado de superficie útil que se indica en la calificación definitiva de la vivienda por un coeficiente de actualización igual a 2, minorado en una cuantía equivalente al 50% de las rentas de alquiler abonadas por quien realiza la compra.

VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL

Objetivo: Facilitar el acceso a la vivienda a las familias con especiales dificultades sociales.

Están dirigidos a familias cuyos ingresos no superan el IPREM y a familias que, superando ese mínimo (hasta un máximo de 2,5 veces el IPREM), se encuentran en situación de exclusión social por la imposibilidad de acceso a la vivienda.

Están financiadas con fondos públicos y se reserva el 30% de cada promoción a las familias descritas anteriormente y el resto, a familias con rentas inferiores a 2,5 veces el IPREM.

Se trata de viviendas con una superficie máxima de 70 m² que puede llegar a los 90 m² cuando los beneficiarios formen familia numerosa o alguno de sus miembros se encuentre en situación de dependencia.

La renta inicial del alquiler estará entre los 232€ y los 267€ mensuales.

A las familias con ingresos inferiores al IPREM, la cantidad mensual a abonar por el alquiler se le adecuará a sus posibilidades económicas reales.

Las familias con ingresos anuales inferiores a 1,5 veces el IPREM recibirán una subvención de una cantidad equivalente al 40% de la renta mensual. La subvención será del 45% si se trata de familias con 5 o más miembros o uno de sus miembros se encuentra en situación de dependencia o discapacidad de movilidad reducida y ocupen una vivienda con superficie superior a 70 metros cuadrados.

Las familias cuyos ingresos anuales se sitúen entre 1,5 y 1,7 veces el IPREM recibirán una subvención de una cantidad equivalente al 15% mensual. La subvención será del 20% si se trata de familias con 5 o más miembros o uno de sus miembros se encuentra en situación de dependencia o discapacidad de movilidad reducida y ocupen una vivienda con superficie superior a 70 metros cuadrados.

Las subvenciones se pagarán mientras se mantengan las condiciones y requisitos por las que fueron concedidas.

ALOJAMIENTOS PROTEGIDOS EN ALQUILER

Objetivo: Facilitar la promoción de alojamientos protegidos de renta básica a 25 años.

Están dirigidos a personas integradas en algún grupo social de especial dificultad para el acceso a la vivienda o en los colectivos especialmente vulnerables previstos en el Plan de Vivienda o trabajadores temporales que necesiten trasladarse de su municipio de residencia por motivos laborales.

Los destinatarios deberán tener ingresos anuales no superiores a 2,5 veces el IPREM.

Son alojamientos con una superficie máxima de 45 m² que pueden disponer, además, de un 30% de superficies comunes al servicio de todos los residentes.

La renta inicial de alquiler estará entre los 207€ y los 238€ mensuales.

ALOJAMIENTOS PROTEGIDOS PARA UNIVERSITARIOS

Objetivo: Dar respuesta a las necesidades particulares de alojamientos de la comunidad universitaria.

Son alojamientos promovidos por las universidades o por promotores públicos.

Están dirigidos a aquellas personas de la comunidad universitaria cuyos ingresos familiares anuales no superen 2,5 veces el IPREM.

La renta inicial de alquiler oscilará entre los 148€ y los 170€ mensuales.

ALOJAMIENTOS DE PROMOCION PUBLICA

Objetivo: Facilitar un lugar para vivir a aquellas personas que con especiales dificultades sociales cuyos ingresos no superen el IPREM o que, superándolo, se encuentren en situación de exclusión so-

cial por la imposibilidad de acceso a una vivienda.
Son alojamientos con una superficie máxima de 45 m ² que pueden disponer, además, de superficies comunes al servicio de todos los residentes.
La renta inicial de alquiler oscilará entre los 55€ y los 64€ mensuales.

V. Propuestas

Como hemos visto en la sección anterior, la comunidad andaluza ha implementado una serie de medidas para fomentar el alquiler y 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.

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.

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 este documento 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 son los de fomentar el alquiler y 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 embar-

go, 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 diver-

sas 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 y de vivienda en alquiler

A pesar de las medidas tomadas 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 des-

tacamos 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.

En Francia, existen diversos incentivos fiscales para incitar a los propietarios particulares de viviendas a poner estas 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.

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 contractados 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”²⁷ 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).

Otra medida fiscal bastante común, 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.

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 grupos de bajos ingresos para proyectos que mejoren o reconviertan propiedades vacías en áreas rural 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”.²⁸ 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).

²⁷ 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.

²⁸ 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

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 Home 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: 8). La iniciativa “No Use Empty” (Sin uso vacío) 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, 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.

En lo que respecta a la 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. Segunda, incita a la integración social de varias categorías socio-económicas y no permite que se estigmaticen a barrios por vivienda social.

Otra opción para aumentar el parque de vivienda social consisten en comprar el parque de vivienda vacía y transformarla 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. 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 regule la actividad de estos organismos, ofreciéndoles rebajas fiscales o préstamos con intereses regulados para que inviertan en la cons-

trucción 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.

No queremos decir con esto que la compra 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: 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 puede 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.

Objetivo 4: Sostenibilidad de la financiación

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 contados 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 convencional, 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.

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 cumplen 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 tanto en ALQUILER LIBRE como en ALQUILER SOCIAL

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).

Conclusión

En este documento hemos expuesto que las formas que toma la provisión de vivienda social 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 puede efectuarse a través de subsidios, de préstamos efectuados por entidades de crédito públicas o privadas con tasas de interés favorables, de disponibilidad de suelo o privilegios fiscales para los proveedores de vivienda

social., o de construcción directa de estas viviendas. También resulta crucial saber si los fondos se obtienen a través de delegaciones del presupuesto central o a través de financiamiento específico.

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. Hoy en día, los sistemas universales de provisión de vivienda son cada vez más escasos, 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.

Referencias

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.

- AVS Promotores Públicos. 2011. *Las políticas europeas y la vivienda en el 2010*. Nuevas Perspectivas. AVS. Boletín informativo.
- Berthaud, A. 2012. *La Lettre*. Observatoire National de la Pauvreté et l'Exclusion Sociale. N° 7.
- Blackwell, J. 1988. *A Review of Housing Policy*. Dublin: National Economic and Social Council.
- Bianchi, R. 2014. Tenlaw report on Italy.
- CECODHAS. 2011. *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*. Housing Europe's Observatory: Brussels.
- 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
- Cornelius, J. y Rzeznik, J. 2014. Tenancy Law and Housing Policy in Multi-Level Europe. National Report on Germany.
- Dol, K. y Haffner, M. 2010. *Housing statistics in the European Union*. Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague.
- 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.
- 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.
- 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.
- Forrest, R. y Murie, A. 1988. *Selling the welfare state: the privatization of public housing*. London: Routledge.
- 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.
- 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 Boujouh, H. 2015. Tenancy Law and Housing Policy in Multi-Level Europe. National Report for Belgium.
- Hoekstra, J y Cornette, F. 2015. Tenancy Law and Housing Policy in Multi-Level Europe. National Report for France.
- Inurrieta Beruete, A. 2007. Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional. Laboratorio de Alternativas.
- 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
- 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.
- Malpass, P. y Murie, A. 1999. *Housing Policy and Practice*. Basingstoke: Palgrave.
- 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.

Mulder, C. 1993. *Migration Dynamics: A Life Course Approach*. Thesis doctoral: Universiteit van Amsterdam.

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.

Oxley, M y Smith, J. 1996. *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London: Spon.

Orji, P. 2014. Tenancy Law and Housing Policy in Multi-Level Europe. National Report on England and Wales. Sections 1-4.

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.

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.

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.

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).

Sánchez Martínez, M.T. 2003. Actuaciones públicas de vivienda y suelo en Andalucía. *Boletín ICE Económico*, nº2766, p. 27-40.

Stone, M. 2007. *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.

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.