

**Colección Estudios Sociales**

Núm. 9

# La política de vivienda en una perspectiva europea comparada

---

Carme Trilla



Fundación "la Caixa"

En un informe de la Comisión Europea se dice que los déficit cuantitativos del parque inmobiliario son claros en algunas ciudades, zonas o países de la Comunidad y que las dificultades de vivienda a las cuales han de hacer frente determinados grupos no son, en modo alguno, residuales.

En todos los países de la Unión Europea han existido políticas públicas desde la Segunda Guerra Mundial que han intervenido en el mercado de la vivienda y que han impulsado la oferta de viviendas para las clases sociales con menos recursos. Estas políticas han seguido trayectorias diferentes según los países, y han determinado estructuras del parque de vivienda muy diversas. En España han llevado a un claro predominio del régimen de propiedad, mientras que el alquiler ha quedado en posición muy residual, situación que se acostumbra a considerar negativamente en comparación con otros países, donde el alquiler está muy consolidado. Sin embargo, en estos países hoy en día las políticas públicas están orientadas claramente al fomento de la vivienda de propiedad.

Las políticas de vivienda han tenido que hacer frente a una fuerte expansión de la demanda, provocada, además de por la necesidad de adaptar el parque a los nuevos estándares de calidad, por la gran expansión de la población y por los cambios en la estructura familiar, con el auge de los hogares unipersonales.

Todas estas circunstancias hacen conveniente un estudio comparado de las políticas de vivienda seguidas en Europa, conveniencia que se justifica más aún por la necesidad de coordinar estas políticas en el mercado único europeo.

**Colección Estudios Sociales**

---

Núm. 9

# La política de vivienda en una perspectiva europea comparada

Carme Trilla

Edición electrónica disponible en Internet:  
[www.estudios.lacaixa.es](http://www.estudios.lacaixa.es)



**Fundación "la Caixa"**

© Carme Trilla  
© Fundación "la Caixa", 2001

La responsabilidad de las opiniones emitidas en los documentos de esta colección corresponde exclusivamente a sus autores. La Fundación "la Caixa" no se identifica necesariamente con sus opiniones.

---

Edita

Fundación "la Caixa"

Av. Diagonal, 621

08028 Barcelona

---

Patronato de la Fundación "la Caixa"

Presidente

José Vilarasau Salat

Vicepresidentes

José Juan Pintó Ruiz

Enrique Alcántara-García Irazoqui

Alejandro Plasencia García

Patronos

Joan Antolí Segura

Francisco Bové Tarragó

Antonio Brufau Niubó

Marta Corachán Cuyás

Ramon Fàbrega Sala

Isidro Fainé Casas

José Ramón Forcada Fornés

María Isabel Gabarró Miquel

Salvador Gabarró Serra

Manuel García Biel

Javier Godó, Conde de Godó

M. Begoña Gortázar Rotaeché

Federico Mayor Zaragoza

Jorge Mercader Miró

Miguel Noguer Planas

Rosa Novell Bové

Montserrat Orriols Peitivi

Antonio Pie Mestre

Mateu Puigròs Sureda

Manuel Raventós Negra

María Pilar Riart Gil

Luis Rojas Marcos

Juan Vilalta Boix

Secretario

Ricardo Fornesa Ribó

Vicesecretario

Alejandro García-Bragado Dalmau

---

Colección Estudios Sociales

Director

Josep M. Carrau

---

# ÍNDICE

---

	PÁG.
<b>PRESENTACIÓN</b>	5
<hr/>	
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	7
<hr/>	
<b>II. POBLACIÓN Y HOGARES. LA BASE DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA</b>	13
2.1. Población y movimientos migratorios	13
2.2. Hogares. Las grandes transformaciones de finales de siglo	20
2.3. Algunas contradicciones	38
<hr/>	
<b>III. CONSTRUCCIÓN Y PARQUES DE VIVIENDA</b>	42
3.1. Parques de vivienda y hogares	42
3.2. Características diferenciadoras de los parques	44
3.3. Finalidades de la construcción de viviendas	48
<hr/>	
<b>IV. LA FORMA DE TENENCIA DE LA VIVIENDA, RESULTADO DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA</b>	51
4.1. Evolución	54
4.2. Estructura actual	62
4.3. Orientación política y régimen de tenencia	67
4.4. Riqueza y régimen de tenencia	72
<hr/>	
<b>V. EL ALQUILER SOCIAL</b>	74
5.1. Financiación y gestión	75
5.2. Situación actual	79
5.3. Experiencias	81
<hr/>	
<b>VI. EL ALQUILER PRIVADO</b>	88
6.1. Organización y financiación	90
6.2. Alcance de la demanda de alquiler	92
6.3. Los gestores	94

---

	<u>PAG.</u>
<b>VII. EL ACCESO A LA PROPIEDAD / LOS PROPIETARIOS-OCUPANTES</b>	96
7.1. Evolución	96
7.2. Acceso a la propiedad y mercado hipotecario	99
7.3. Coste de acceso a la vivienda. Comparación	105
<b>VIII. EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA</b>	113
8.1. El control de alquileres	114
8.2. Ayudas a la piedra, circuitos de financiación y urbanismo	119
8.3. Ayudas a la persona: la subvención de los alquileres	122
8.4. La financiación y la fiscalidad hoy	128
8.5. Convergencia de las políticas de vivienda	134
<b>IX. PROBLEMÁTICAS DE VIVIENDA EMERGENTES</b>	137
9.1. Nuevas necesidades	138
9.2. Ineficiencias de los parques actuales	140
9.3. Propuestas de futuro y papel de la Unión Europea	144
<b>CONCLUSIONES</b>	152
<b>APÉNDICE. LA VIVIENDA EN ALGUNOS PAÍSES RELEVANTES</b>	160
7.1. Alemania	160
7.2. Francia	173
7.3. Reino Unido	191
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	204

## Presentación

*En un informe de la Comisión Europea se dice que los déficit cuantitativos del parque inmobiliario son claros en algunas ciudades, zonas o países de la Comunidad y que las dificultades de vivienda a las cuales han de hacer frente determinados grupos no son, en modo alguno, residuales.*

*En todos los países de la Unión Europea han existido políticas públicas desde la Segunda Guerra Mundial que han intervenido en el mercado de la vivienda y que han impulsado la oferta de viviendas para las clases sociales con menos recursos. Estas políticas han seguido trayectorias diferentes según los países, y han determinado estructuras del parque de vivienda muy diversas. En el caso de España han llevado a un claro predominio del régimen de propiedad, mientras que el alquiler ha quedado en posición muy residual, situación que se acostumbra a considerar negativamente en comparación con la realidad de otros países, donde el régimen de alquiler está muy consolidado. Sin embargo, en estos países hoy en día las políticas públicas están orientadas claramente al fomento de la vivienda de propiedad.*

*Las políticas de vivienda han tenido que hacer frente a una fuerte expansión de la demanda, provocada, además de por la necesidad de adaptar el parque a los nuevos estándares de calidad, por la gran expansión de la población, con un aumento de un 31% en los cincuenta y cinco años transcurridos desde la Segunda Guerra Mundial, y por los cambios en la estructura familiar, con el auge de los hogares unipersonales.*

*Todas estas circunstancias han llevado a la Fundación "la Caixa" a dedicar un volumen de esta Colección al tema de la vivienda, y concretamente al estudio comparado de las políticas de vivienda, decisión reforzada además por la necesidad que se reclama de coordinar estas políticas en el mercado único europeo. La realización de este estudio se ha encargado a la economista Carme Trilla, con amplia experiencia profesional en el tema de la vivienda, tanto en el sector público como en el privado, así como con numerosas publicaciones sobre este tema.*

*La Fundación "la Caixa" desea, con la publicación de este libro, contribuir a la mejora de nuestras políticas de vivienda para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de vivienda digna y adecuada.*

**Alejandro Plasencia**

Vicepresidente

Fundación "la Caixa"

Barcelona, marzo de 2002

# I. Introducción

La posibilidad de disponer de una vivienda adecuada a las necesidades de cada hogar es un derecho reconocido por todas las constituciones europeas y la garantía de este derecho es responsabilidad de las autoridades públicas. Ningún posicionamiento de los sectores públicos puede ser neutral en relación con este derecho, y la historia de la segunda mitad del siglo XX demuestra que, tanto si con estrategias intervencionistas como liberales, han tenido consecuencias determinantes sobre el grado de satisfacción de este derecho en cada momento, así como sobre las posibilidades futuras de seguir satisfaciéndolo.

A pesar del reconocimiento de la alta calidad básica del alojamiento en Europa, especialmente si se le compara con el de otras zonas del mundo, y de la práctica superación del déficit cuantitativo general de vivienda, según los expertos, a finales de los años noventa, es muy probable que casi una tercera parte de la población europea sea incapaz de pagar el coste económico global de la vivienda que ocupa, y que amplios segmentos de población no puedan hacer frente al coste de lo que tendrían que considerarse estándares adecuados o tolerables de vivienda. Sin duda, estas constataciones no pueden dejar indiferente a nadie y advierten del riesgo que supondría bajar la guardia en aquellos países en los que se insinúan tentaciones de reducir el nivel de compromiso público, o de la conveniencia de reforzar las intervenciones en aquellos otros países que cuentan con una tradición mucho menos involucrada.

De hecho, se constata que la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad de las viviendas siguen siendo una preocupación común en la mayoría de los países, acentuada en los últimos veinte años a causa de la conciencia del papel múltiple que la vivienda desempeña en la cohesión económica y social y, por tanto, de su trascendencia en las políticas de integración.

El objetivo de este trabajo es repasar las trayectorias que han seguido las políticas de vivienda en Europa, según las orientaciones de los gobiernos, con la finalidad de ayudar a entender la situación actual y la capacidad operativa de que disponen para hacer frente a la nueva demanda.

Las políticas de vivienda en los países de la Europa occidental han seguido trayectorias claramente diferenciadas durante la segunda mitad del siglo xx. Las posiciones ideológicas de los diversos gobiernos después de la Segunda Guerra Mundial, mucho más incluso que las estructuras de vivienda preexistentes, dieron lugar a percepciones diferentes de problemáticas comunes y, por tanto, también a la formulación de propuestas y al diseño de instrumentos de intervención pública, a veces radicalmente opuestos.

Desde finales de los años setenta se observa un proceso de convergencia en los enfoques de los diversos países, pero la forma y la intensidad de regulaciones anteriores configuraron unas estructuras de funcionamiento tan diversas que, para poder alcanzar los mismos objetivos, no bastan las mismas estrategias, sino que hacen falta formulaciones específicas.

La idea que subyace en el planteamiento de este trabajo es la de describir los procesos seguidos en los países más representativos, no tanto para conocerlos en profundidad –lo cual supera el alcance de este proyecto– sino para comprender las razones que han conducido, por caminos sinuosos, a la realidad actual. La ya mencionada voluntad de convergencia de los últimos años topa con obstáculos diferentes en cada país, que sólo pueden comprenderse si se conocen las diversas trayectorias seguidas y las estructuras de base con las que han de operar.

Esta necesidad de comprensión de las realidades ajenas no sólo se produce en España, sino que es sentida por la mayoría de responsables y teóricos de la política de vivienda de todos los países. Desde finales de los años ochenta, cada vez es más abundante la literatura sobre realidades de vivienda

comparadas y sobre mercados financieros, problemáticas sociales, políticas fiscales, movimiento de los hogares o estado de los parques, también comparadas. Cuanto más difícil resulta el diseño de los instrumentos que permitan dar soluciones a las nuevas realidades que no encajan en los «esquemas» conocidos, más necesario se hace tener en cuenta las iniciativas, los debates y las experimentaciones de los demás.

Por esta razón, he estructurado el presente libro en tres grandes bloques: en el primero se describen las bases de la demanda de vivienda –tanto demográficas como de mantenimiento y mejora de los parques de vivienda existentes– que responden a movimientos profundos muy semejantes entre los países. Las ligeras variaciones debidas a coyunturas económicas no totalmente coincidentes no invalidan la tesis de que, en cuanto a la demanda, la vivienda en Europa ha presentado y sigue presentando todavía hoy, tal vez más que nunca, un perfil homogéneo en la mayoría de los países.

En el segundo bloque se analiza la evolución seguida por la oferta y por las regulaciones públicas, y se ponen de manifiesto, las discrepancias en la forma de operar de los gobiernos, que, sin embargo, afrontan realidades parecidas. A medida que he avanzado en la redacción del libro, ha ido tomando cuerpo la conveniencia de estructurar todo el núcleo central alrededor de los tres sistemas básicos de uso y tenencia de las viviendas: los hogares que son propietarios de su vivienda, los que son inquilinos de viviendas en manos de propietarios privados y los que son inquilinos de parques públicos (o, por extensión, sociales). Evidentemente, los tres sistemas no son monolíticos e incluyen subgrupos de perfiles diferenciados, que conviene analizar también, pero la gran subdivisión es la que resulta más útil para explicar las relaciones entre alojamiento de la población y políticas de vivienda.

Por esta razón, lo que en un principio sólo había previsto como subdivisiones de un capítulo, se ha convertido en capítulos autónomos. Cada uno se estructura según una entrada cuádruple: evolución hasta la situación presente, características de la situación actual, análisis crítico y balance de ventajas e inconvenientes, y cambios recientes y perspectivas.

El tercer bloque pone de relieve las problemáticas emergentes, que vuelven a ser mucho más comunes de lo que puede parecer, y ante las que, ahora

sí, los gobiernos tienden a adoptar formas de intervención mucho más homogéneas que en otras etapas históricas. A pesar de la voluntad de convergencia y del similar diagnóstico de los problemas, como el que se produce hoy en día en casi toda Europa occidental, no se pueden importar directamente las recetas. Las especificidades de la estructura de cada país, configuradas en épocas anteriores, y de cada mercado –de cada «paciente»– exigen que recetas genéricas se adapten «a la medida».

Les políticas de vivienda han sido más o menos elaboradas y ambiciosas según se hayan insertado, con mayor o menor duración, en el contexto de implantación de los estados del bienestar en Europa. Las políticas de vivienda han sido más intervencionistas y se han implicado más desde el punto de vista financiero cuanto más intensa ha sido la implantación del estado del bienestar; igualmente, la tendencia de desactivar o relativizar los estados del bienestar en los últimos veinte años, en la mayoría de países, ha tenido su lógica traducción en la pérdida de vigor de las políticas de vivienda. Sin entrar en la discusión sobre la bondad de estos procesos, aquí nos interesa poner de relieve las implicaciones que tienen las últimas tendencias de desintervención, desregulación, liberalización, reducción del gasto público y de la decantación hacia la opción de la propiedad. Se empieza a entrever un panorama de unos mercados de vivienda, por un lado, más homogéneos y, por otro, debilitados y menos preparados para hacer frente a las nuevas problemáticas sociales.

Partiendo de la base de que la mayoría de expertos –incluso aquellos que habían mantenido actitudes ideológicas muy críticas en relación con la orientación propietarista de la política de vivienda española de los años sesenta y setenta– consideran que en el sistema español de vivienda hay un predominio absoluto del régimen de propiedad y que constituye una de las fórmulas de mayor cohesión social, mejor conservación de los parques y mayor garantía de seguridad para la población, y teniendo asimismo en cuenta que las orientaciones actuales de la práctica totalidad de los países europeos van exactamente en el mismo sentido, y por las mismas razones, nadie pondrá en cuestión la bondad genérica de la fórmula, pero sí su sobredimensión con respecto a las vías complementarias y necesarias que, en España, son casi totalmente ignoradas.

Por otra parte, el acceso a la propiedad como fórmula exclusiva sólo es socialmente aceptable o bien cuando los precios del mercado (y las condiciones financieras) facilitan el acceso de los hogares o, en épocas de inflación de los precios inmobiliarios por encima de los salarios y de los ingresos familiares, si las políticas de vivienda prestan un apoyo efectivo a la demanda, por la vía de ayudas a la promoción de viviendas más asequibles y de ayudas (directas o indirectas) a la compra.

Huelga decir que en España, desde el año 1999, los mercados de vivienda (de residencia habitual) encajan bien en la descripción de la segunda circunstancia, de contexto fuertemente inflacionista, pero con un gasto público en vivienda que no ha hecho más que disminuir progresivamente. En este sentido, por tanto, las principales preocupaciones actuales de la política de vivienda –que concierne a todas las administraciones– deberían compararse, en España, con las que se están planteando en la mayoría de los países:

- las dificultades de acceso a la vivienda de compra por parte de la población que no dispone de recursos suficientes para acceder a los precios actuales del mercado;

- la mejora de las condiciones de habitabilidad, entendida en sentido amplio, de las viviendas antiguas de los centros-ciudad, mayoritariamente ocupados por personas mayores o por población con escasos recursos (tanto si son o no propietarios); y

- el incremento de la oferta de alquiler asequible a todas las demandas emergentes de colectivos con escasos recursos, algunas estructurales, pero transitorias en su mayoría: jóvenes, inmigrantes en los momentos de llegada, separaciones matrimoniales, movimientos laborales, etc.

En este libro me ha interesado enfatizar especialmente el apartado sobre el alquiler (el tercero de los puntos indicados), no tanto por desconsideración hacia la trascendencia de los otros dos sistemas, sino porque desde una perspectiva europea comparada –cuyo estudio constituye la esencia de este trabajo– el campo del alquiler es en el que las experiencias han sido más contrastadas y pueden aportar más pistas y elementos de reflexión para la imprescindible reconsideración de estrategias.

En el aspecto más concreto de la decantación hacia la propiedad, que la mayoría de países consideran como un paradigma de estabilidad, seguridad e implicación de la población con la vivienda, España se sitúa en el punto de mira de las orientaciones «liberalizadoras», en tanto que país con la mayor proporción de propietarios-ocupantes de Europa. La mayoría de países se encuentra todavía muy lejos de nuestra proporción 86%/14% de propietarios/inquilinos; sin embargo, no parece que ninguno de ellos considere conveniente alcanzar ese grado de desequilibrio extremo. Las necesidades sociales crecientes en todos ellos y las situaciones no generales, pero cuantitativamente significativas, de necesidades nuevas de alquiler empujan hacia una moderación del proceso «liberalizador». El punto de equilibrio entre regímenes de tenencia no está determinado, pero es sabido que en España, así como en otros países mediterráneos, se observa la otra cara de la moneda en cuanto a las preocupaciones de los países del centro y del norte: el debate se centra justamente en torno a la conveniencia de aumentar el parque de alquiler y en los instrumentos que más pueden favorecer su resurgir.

Por tanto, he dedicado un capítulo complementario a los instrumentos de política de vivienda que mayor incidencia tienen o han tenido sobre el mundo del alquiler: los controles de alquileres, las subvenciones al alquiler, los estímulos a la promoción privada del alquiler (directos o fiscales) y la financiación de la promoción pública o convenida de alquiler social.

Por último, y a modo de complemento de una metodología en un trabajo de síntesis, forzosamente complejo, he querido añadir unas concretas y breves exploraciones sobre las políticas de vivienda de los tres países que me parecen más significativos por sus importancias respectivas, pero también por sus trayectorias tan diferenciadas: Alemania, Francia y el Reino Unido, con el convencimiento de que las realidades concretas a veces son más clarificadoras que las síntesis teóricas.

## II. Población y hogares. La base de las necesidades de vivienda

### 2.1. Población y movimientos migratorios

La evolución de la población, y más concretamente de los hogares, es la base determinante, aunque no la única, de las necesidades de vivienda y el principal factor de evolución de los parques de vivienda a largo plazo. En una perspectiva histórica y comparativa, como la de este trabajo, también conviene tener en cuenta el punto de partida carencial de los parques de vivienda de muchos países, que también ha tenido que ser superado y se ha añadido a las nuevas necesidades derivadas del movimiento demográfico. La renta per cápita y el gasto destinado a la vivienda por parte de los hogares son los elementos económicos que explican el paso de la detección cuantitativa de necesidades básicas a la demanda efectiva en cada momento: ellos son los causantes principales de las fluctuaciones coyunturales de demanda, los inductores de los ciclos cortos y los elementos determinantes de las diversas tipologías de oferta.

En este capítulo analizamos la evolución de la base demográfica en Europa en la segunda mitad del siglo XX como apoyo explicativo de la evolución cuantitativa de los parques de vivienda de los diversos países, que será objeto de análisis en el capítulo siguiente. En capítulos posteriores se analizarán las oscilaciones cíclicas que han experimentado las necesidades de la demanda debido a factores de carácter económico, así como las respuestas que ha encontrado en cada caso el sector público.

Las variaciones que ha tenido la población europea desde la Segunda Guerra Mundial han sido muy importantes en casi todos los países, si bien con notables diferencias entre ellos. **Un aumento global del 31% en cincuenta y cinco años ha supuesto la incorporación de 90 millones de personas**, con una gradación que va desde la máxima intensidad que representa el caso de Holanda, con un crecimiento del 66% (6,4 millones de personas), hasta los crecimientos de menor entidad de Portugal y Austria, con sólo 1,5 y 1 millones de personas, respectivamente.

Francia, España y Alemania figuran entre los países grandes con mayor crecimiento: en conjunto representan el 54% del aumento total (49 millones de personas). Por el contrario, el Reino Unido e Italia, los otros dos

Cuadro 2.1

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. 1945-2000							
País	Población (millones de personas)			Variación <sup>(*)</sup>	Variación media anual (%)		
	1945-1950 <sup>(**)</sup>	1980	2000	2000-1945	2000-1945	1980-1945	2000-1980
Holanda	9,6	14,1	16,0	166	1,20	1,33	0,67
Luxemburgo	0,3	0,4	0,4	152	0,94	0,72	1,06
<b>España</b>	<b>26,9</b>	<b>37,6</b>	<b>39,5</b>	<b>147</b>	<b>0,85</b>	<b>1,14</b>	<b>0,25</b>
Francia	40,5	53,7	59,0	146	0,83	0,93	0,49
Grecia	7,6	9,6	10,5	138	0,70	0,75	0,48
Suecia	6,7	8,3	8,9	133	0,60	0,70	0,35
Irlanda	2,9	3,4	3,8	129	0,53	0,43	0,62
Finlandia	4,0	4,8	5,2	129	0,52	0,53	0,42
Alemania	64,5	78,3	82,2	127	0,50	0,61	0,25
Dinamarca	4,3	5,1	5,4	125	0,45	0,56	0,22
Italia	46,6	56,6	57,8	124	0,44	0,61	0,11
Reino Unido	48,9	56,3	59,8	122	0,41	0,44	0,31
Bélgica	8,5	9,9	10,3	121	0,37	0,45	0,21
Portugal	8,5	9,8	10,0	118	0,32	0,42	0,13
Austria	6,9	7,6	8,1	117	0,31	0,25	0,38
<b>Total</b>	<b>286,8</b>	<b>355,4</b>	<b>377,0</b>	<b>131</b>	<b>0,57</b>	<b>0,68</b>	<b>0,30</b>

(\*) Suecia, España e Italia: censo de 1945; Alemania (incluye este, oeste y Berlín), Francia e Irlanda: censo de 1946; Bélgica, Holanda y Luxemburgo: censo de 1947; Dinamarca, Finlandia y Portugal: censo de 1950; Austria, Grecia y Reino Unido: censo de 1951.

(\*\*) Años 1945-1950 = 100.

Fuentes: 1945-50, *Demographic Yearbook 1995*, UN; 1980 y 1990, *Statistiques sur le logement dans l'Union européenne*, CE 2000, Eurostat (1-1-2001).

países grandes, han experimentado variaciones mucho más moderadas y muy por debajo de la media europea, algo más del 20%. Con estas evoluciones, la Unión Europea ha alcanzado, a finales del año 2000, una cifra de 377 millones de personas y constituye la tercera potencia demográfica del mundo, muy por detrás de China (1.273 millones) o la India (1.030 millones).

A pesar de las dificultades de uniformizar unas dinámicas territoriales no siempre coincidentes, en esta visión retrospectiva global conviene distinguir tres etapas muy significativas desde el punto de vista de la vivienda. La primera comprende desde el año 1945 hasta mediados de los años setenta y se caracteriza por crecimientos muy intensos (0,7% anual entre 1945 y 1980), derivados fundamentalmente de índices de natalidad elevados y, en algunos países, de importantes oleadas inmigratorias. La segunda etapa corresponde a la moderación demográfica que se inicia el año 1975, con la crisis del petróleo, y se alarga hasta finales de los años ochenta, con la caída de la natalidad, el cese de la migración intraeuropea e incluso una inversión de su sentido, con el regreso a los países de origen, y la incipiente aparición de movimientos inmigratorios extraeuropeos en algunos países concretos como Alemania, Francia, Grecia y Holanda. En la última etapa (la de los últimos diez años) se recuperan ligeramente las tasas de natalidad pero, sobre todo, el crecimiento demográfico de origen inmigratorio externo generalizado adquiere un protagonismo creciente. En estas dos últimas etapas el crecimiento anual ha sido mucho más moderado, del orden del 0,3% anual.

Según el mayor o menor retraso con el que cada país encaje dentro de este esquema temporal, la evolución de la construcción de viviendas y de su parque de viviendas experimenta cambios de mayor o menor intensidad, como se verá en el capítulo siguiente.

En un análisis por componentes, al referirse a la evolución vegetativa, el primer aspecto demográfico que conviene señalar, y que supone un cambio radical en la evolución de la población europea en la segunda mitad de siglo, es la **caída de la tasa de fecundidad**. Desde tasas de 2,75 hijos por mujer en los años sesenta, se ha llegado, a finales de siglo, a una situación en la que ningún país de la Unión Europea es capaz de alcanzar la tasa mínima que garantice la estabilidad de la población o el relevo generacional, esti-

mado en 2,1 hijos por mujer en edad fértil. En el caso concreto de España, la tasa actual es la más baja de la Unión, con 1,2 hijos por mujer, en consonancia con las de otros países mediterráneos, como Italia (1,25) o Grecia (1,3), mientras que las tasas más altas se alcanzan en Francia e Irlanda, con 1,89 hijos por mujer. El año 2000 ha supuesto un punto de inflexión en la tendencia descendente de la tasa de fecundidad europea, con un salto desde 1,45 hijos por mujer en el año 1999 hasta 1,53, la tasa más elevada de los diez últimos años. Todavía es pronto para valorar la importancia de este cambio de tendencia, que sin duda guarda relación con cierto rejuvenecimiento de la población debido a la inmigración.

El segundo aspecto es **el aumento de la esperanza de vida**, y por tanto, como se verá en el apartado correspondiente, el aumento del número de personas mayores. A pesar de este incremento en la parte superior de la pirámide de edades, el saldo vegetativo de la población europea ha ido disminuyendo de forma muy acusada desde el año 1975, como se observa en el gráfico 2.1, y lleva a una situación en la que, **sin el componente migratorio, la población europea tendería al estancamiento**: de hecho, el crecimiento vegetativo del año 2000 equivalía tan sólo al 0,1% de la población y suponía pese a todo una ligera recuperación con respecto al 0,07% del año 1999 (en Estados Unidos en ese mismo año, el saldo natural había representado el 0,6%).

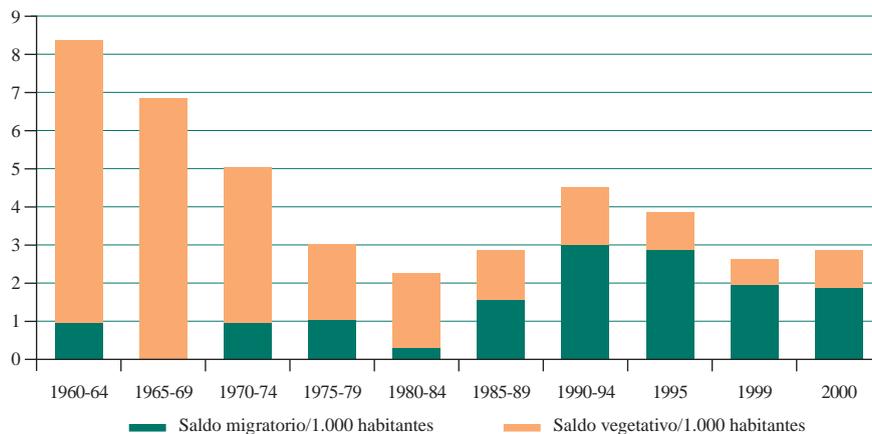
Aunque el crecimiento de 1,05 millones de personas en el año 2000 en la Unión Europea se ha debido básicamente al componente migratorio, algunos países, entre los que se cuenta España, aún presentan un balance más decantado en cuanto al componente vegetativo.

El componente migratorio reviste una importancia distinta y exige que se hagan lecturas diferentes según las épocas, desde el punto de vista de la demanda de vivienda. Como muestra el gráfico 2.1, en momentos de fuerte crecimiento vegetativo, como los que vivió Europa entre los años 1960 y 1975, las corrientes migratorias tenían un escaso peso en el conjunto de la población e influían muy poco en la demanda de vivienda. El crecimiento vegetativo se situaba en algo más de 5 personas nuevas por cada 1.000 habitantes, mientras que el saldo migratorio aportaba menos de una persona/1.000. Cuando se frena el crecimiento vegetativo, se detiene o se hace negativo, como está sucediendo desde el año 1984, las corrientes migratorias adquieren un claro prota-

Gráfico 2.1

## EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Porcentaje de variación media anual 1960-2000



Fuente: Eurostat. Estadísticas demográficas.

gonismo en el crecimiento de la población y de los hogares, ya sea en términos absolutos (3 personas para cada 1.000 entre 1990 y 1994), ya sea provocando una profunda alteración en la estructura de edades, y, por tanto, en las previsiones que han ido experimentando las necesidades de vivienda.

Cuando se habla en términos de migración neta o de saldos migratorios (inmigración menos emigración) se corre el riesgo de que el análisis pierda riqueza justamente en lo relativo a tipos de hogares y a estructura de edades (elementos cualitativos de análisis), pero de hecho son los saldos los que dan la verdadera proporción de las variaciones cuantitativas que han ido experimentando las necesidades de vivienda.

Según esto, como puede observarse en el cuadro 2.2, los saldos migratorios más importantes, por su incidencia sobre el conjunto de la población, se produjeron en los años ochenta en Grecia (5,2%), Portugal (4,3%), Alemania (3,8%) y Holanda (3,6%). Al mismo tiempo, el Reino Unido, Bélgica, Irlanda, Italia y España experimentaban pérdidas netas de población en su componente inmigratorio.

Cuadro 2.2

## EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS SALDOS MIGRATORIOS EN LA UNIÓN EUROPEA

País	Saldos migratorios			Saldos migratorios/población (%)		
	1980	1990	2000 <sup>(*)</sup>	1980	1990	2000 <sup>(*)</sup>
Alemania <sup>(**)</sup>	296.800	681.900	105.300	3,8	8,5	1,3
Austria	9.400	72.500	17.300	1,2	9,3	2,1
Bélgica	-2.000	20.000	12.100	-0,2	2,0	1,2
Dinamarca	400	8.300	10.100	0,1	1,6	1,9
<b>España</b>	<b>-31.200</b>	<b>-18.000</b>	<b>20.800</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,5</b>
Finlandia	1.200	7.000	2.400	0,3	1,4	0,5
Francia	45.000	80.000	55.000	0,8	1,4	0,9
Grecia	50.100	56.000	23.900	5,2	5,5	2,3
Holanda	51.000	50.000	53.100	3,6	3,3	3,3
Irlanda	-800	7.600	20.000	-0,2	2,2	5,2
Italia	-4.657	14.000	181.300	-0,1	0,2	3,1
Luxemburgo	1.350	3.900	3.600	3,7	10,3	8,2
Portugal	42.000	-65.000	11.000	4,3	-6,3	1,1
Reino Unido	-35.000	70.000	140.000	-0,6	1,2	2,3
Suecia	9.600	34.800	24.400	1,2	4,0	2,7

(\*) Eurostat, 1-1-2001.

(\*\*) Los datos de 1980 y 1990 corresponden sólo a la República Federal de Alemania.

Fuente: *Recent demographic developments in Europe*, 1998. CE. Eurostat. 2001

Se observa asimismo que Holanda es un país receptor neto de población de forma permanente y el Reino Unido empieza a serlo a mediados de los años ochenta. El mismo cuadro deja claro que España se mantiene como un país con saldo migratorio negativo hasta el año noventa y que, por tanto, es uno de los países de Europa que ha vivido más tarde el fenómeno de una inmigración cuantitativamente significativa.

Sin embargo, **el gran salto en el movimiento migratorio europeo es el que se produjo a partir de 1990**, a raíz de la caída del muro de Berlín, la unificación de Alemania y la entrada de inmigración de la Europa del Este: sólo entre los meses de enero de 1988 y junio de 1990, la antigua República Federal de Alemania recibió 1,4 millones de personas (de las que 600.000 procedían de la República Democrática Alemana). Este fenómeno

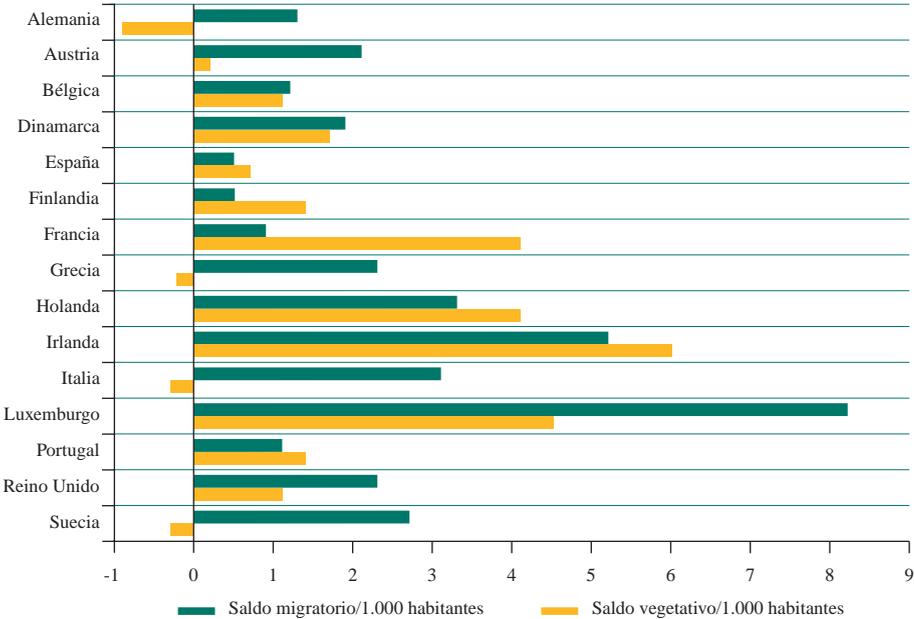
afectó de manera significativa no sólo a la propia Alemania, sino a Austria (9,3%), Grecia (5,5%) e Italia (10,3%). Desde una perspectiva más reciente, estos movimientos, aunque se han moderado, no han cesado y se han visto reforzados por la llegada creciente de migración extraeuropea.

De hecho, se puede decir que entre unos y otros orígenes, **la migración neta positiva ha sido la responsable de más del 50% del crecimiento de la población europea desde el año 1995** (concretamente significó el 72% del crecimiento total en el año 1999 y el 64% en el 2000). Los aumentos inmigratorios de Alemania, Italia y el Reino Unido del año pasado fueron los más importantes en términos absolutos, y por sí solos explican el 62% del componente inmigratorio europeo total. Por otra parte, en algunos

Gráfico 2.2

**COMPONENTES DEL CRECIMIENTO DE POBLACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA**

Año 2000, en porcentaje



Fuente: Eurostat. Estadísticas demográficas. 2000 (1-1-2001).

países, como Alemania, Grecia, Italia y Suecia, el efecto mitigador de las migraciones es tan elevado que compensa la caída neta que registraría la población autóctona (gráfico 2.2).

## 2.2. Hogares. Las grandes transformaciones de finales de siglo

Durante mucho tiempo, el objetivo básico de la política de vivienda se ha centrado en garantizar una vivienda para cada familia nuclear: una vivienda concebida para diversas generaciones (tradición latina) o para una sola (tradición norteamericana).<sup>(1)</sup> El cálculo de las necesidades de vivienda se ha basado siempre en el número de familias: la estructura relativamente estable de las familias y de su dimensión permitía hacer una translación directa de las variaciones de población a variaciones de familias y, por tanto, a variaciones de viviendas, con la única consideración exógena de los posibles movimientos migratorios.

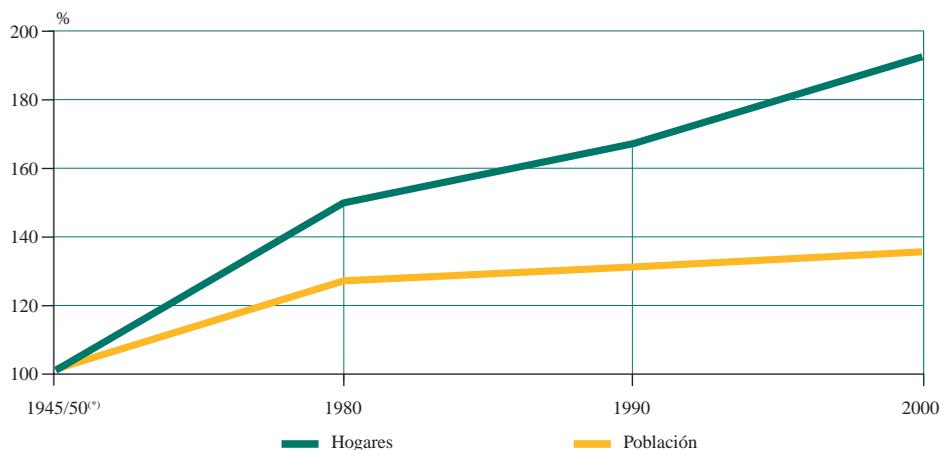
Sin embargo, desde los años ochenta **se ha evidenciado cada vez más la intensidad del crecimiento de los hogares respecto del crecimiento del conjunto de la población, incluso cuando este último experimenta una tendencia a la estabilización en sus cifras globales** (como hemos visto en el capítulo anterior). Se agudiza la bifurcación entre el comportamiento de ambas variables (gráfico 2.3). El hogar, entendido como el conjunto de personas que ocupan una misma vivienda, difiere cada vez más del concepto de familia nuclear e incluye ocupaciones nuevas y cambiantes. En términos estadísticos, se ha tenido que sustituir la categoría de «cabeza de familia» por la de «persona de referencia». El concepto de «cohabitación», antes reservado para indicar la coexistencia de diversos núcleos familiares en una misma vivienda (normalmente, hijos casados, con los padres), ha pasado a ser sinónimo de múltiples formas de convivencia: jóvenes, no casados, jóvenes adultos, con los padres, alojamiento compartido por personas solas, etc.

Desde la óptica de la vivienda, ésta es la nueva idea de hogar que hay que considerar, tanto desde el punto de vista de nuevas necesidades cuantitativas como desde el descriptivo y analítico de tipologías de viviendas.

(1) P. Merlin «L'évolution du parc de logements (1945-1986)», en C. Bonvalet (1986), págs. 203 a 221.

Gráfico 2.3

## EVOLUCIÓN COMPARATIVA DE POBLACIÓN Y HOGARES EN LA UNIÓN EUROPEA. 1945-2000



(\*) Años 1945-1950 = 100.

Fuente: Elaboración propia con las mismas fuentes de los cuadros 2.1 y 2.3.

El cuadro 2.3 muestra la evolución de los hogares en Europa durante la segunda mitad del siglo y explica las importantes necesidades de construcción de viviendas que se han planteado a lo largo del tiempo. Resulta especialmente claro el crecimiento del período 1945-1980, de 43 millones de hogares, relacionado, como vimos más arriba, con los aumentos poblacionales, tanto de origen vegetativo como migratorio. Sin embargo, no se puede menospreciar en absoluto el crecimiento de 27 millones en los últimos veinte años, lo que corresponde a un 21%.

Según este recuento, **la Unión Europea habría pasado de 82 a 152 millones de hogares en los cincuenta y cinco años últimos**, es decir, habría experimentado un aumento de 70 millones de hogares, **con un salto equivalente al 85% respecto al nivel inicial**. En este fuerte crecimiento destacan Holanda, con un 177%, Finlandia, con un 105%, e Irlanda, con un 96%. España, con un 93%, también se sitúa por encima de la media y entre los países con mayor aumento.

Cuadro 2.3

**EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES EN LA UNIÓN EUROPEA. 1945-2000**

País	Hogares (millones)			Variación <sup>(*)</sup>	Variación media anual (%)		
	1945-1950 <sup>(**)</sup>	1980	2000		2000-1945	1980-1945	2000-1980
Holanda	2,5	5,0	6,9	277	3,21	2,89	1,88
Luxemburgo	0,1	0,1	0,2	217	2,12	1,70	1,80
Finlandia	1,1	1,8	2,3	205	1,91	1,68	1,45
Irlanda	0,7	0,9	1,3	196	1,75	1,07	2,13
Grecia	1,8	3,0	3,5	194	1,71	1,89	0,85
<b>España</b>	<b>6,8</b>	<b>10,6</b>	<b>13,1</b>	<b>193</b>	<b>1,68</b>	<b>1,59</b>	<b>1,19</b>
Francia	12,6	19,0	24,0	190	1,63	1,45	1,30
Alemania	20,1	31,3	37,8	188	1,60	1,59	1,03
Italia	11,1	18,6	20,6	186	1,56	1,94	0,53
Dinamarca	1,3	2,0	2,4	181	1,47	1,45	1,00
Suecia	2,4	3,5	4,2	178	1,42	1,37	1,00
Reino Unido	14,6	20,3	25,1	172	1,30	1,11	1,18
Portugal	2,0	2,9	3,4	166	1,20	1,22	0,81
Austria	2,2	2,7	3,3	148	0,87	0,60	1,12
Bélgica	2,8	3,6	4,2	148	0,87	0,78	0,82
<b>UE</b>	<b>82,2</b>	<b>125,4</b>	<b>152,2</b>	<b>185</b>	<b>1,55</b>	<b>1,50</b>	<b>1,07</b>

(\*) Suecia, España e Italia: censo de 1945; Alemania (este, oeste y Berlín), Francia e Irlanda: censo de 1946; Bélgica, Holanda y Luxemburgo: censo de 1947; Dinamarca, Finlandia y Portugal: censo de 1950; Austria, Grecia y Reino Unido: censo de 1951. Los datos de los años 1945-1950, dada la dificultad de su obtención, no sólo no son todas coetáneas sino que dependen del momento en que se realizaron los recuentos en cada país y, por otra parte, a veces corresponden al concepto de «hogares totales» y, en otros, al de «hogares familiares».

(\*\*) Años 1945-1950 = 100.

Fuentes: 1945-1950, *Demographic Yearbook* 1995. UN; 1980 y 1990, *Statistiques sur le logement dans l'Union européenne*. CE 2000, *The prospects for construction in Europe*. Euroconstruct, junio de 2001.

Esta dimensión confirma la idea de que, al hablar de vivienda, conviene retener la base de los hogares, pues supera en gran medida la impresión que podría derivarse de la simple constatación de las variaciones de la población –que, como recordaremos, en el mismo período sólo han experimentado un crecimiento del 31% (y del 6%, entre 1980 y 2000). Todo esto significa que, sin tener en cuenta el déficit previo de vivienda ni las necesidades continuas de reposición del parque obsoleto, solamente para poder hacer frente a las necesidades de los nuevos hogares, **el conjunto de los países de la actual Unión Europea ha tenido que incrementar sus parques de vivienda de primera residencia en 70 millones de unidades, durante la segunda mitad de siglo.**

La discrepancia a largo plazo entre evolución de la población y evolución de los hogares, sólo constatada muy recientemente,<sup>(2)</sup> obliga a tomar en consideración unos aspectos que no aparecían en las metodologías tradicionales de proyecciones de necesidades de vivienda. Ahora hay que reconocer que el número de hogares no sólo depende de la variable exógena del movimiento demográfico (vegetativo y migratorio), sino que su variación está influida considerablemente por los cambios endógenos en la estructura de los hogares. Ya no es posible hacer proyecciones de necesidades de vivienda –es decir, de nuevos hogares– de una manera lineal, únicamente sobre la base del hecho de que se forman y desforman hogares, lo cual llevaría implícita una determinada pirámide de edades, sino que en las proyecciones hay que incorporar las tendencias al cambio estructural en la concepción del hogar que han demostrado seguir los diversos tramos de edad de la pirámide.

Los rasgos principales que definen las nuevas dinámicas podrían sintetizarse de la siguiente manera:

- a) La población se estanca, pero el número de hogares aumenta rápidamente: el tamaño medio de los hogares disminuye en todas partes.
- b) Los hogares unipersonales crecen más que cualquier otra modalidad.
- c) Los jóvenes cambian sus pautas de emancipación.
- d) La composición de los hogares varía más a menudo y más brusca-mente en la medida en que aumentan las convivencias provisionales.
- e) Aumenta la autonomía residencial de las personas mayores.

Como consecuencia de estos cambios profundos, hay que reconsiderar todas las bases clásicas de programación de necesidades de vivienda. En los países desarrollados, el crecimiento demográfico cada vez tiene menor importancia que el aumento de inestabilidad de los hogares: una persona casada puede ocupar diversas viviendas (sin contar las segundas residencias); el concepto de residencia principal no encaja exactamente en el caso de hijos que conviven con su pareja pero conservan su habitación en casa de

(2) C. Bonvalet «L'évolution des structures familiales et ses répercussions sur l'habitat». Conseil National de l'Habitat. París. 1985.

los padres; tampoco resulta claro cuál es la vivienda principal de aquellas personas que tienen vivienda compartida con el primer cónyuge y con el siguiente, etc.

Muchos estudios de movilidad familiar demuestran que estas transformaciones familiares, contrariamente a una primera impresión consiste en pensar que el peso del concepto de familia está perdiendo importancia, implican un reforzamiento de los lazos familiares, en la medida en que suponen la quiebra de las fórmulas de protección concebidas colectivamente para un sistema «normalizado». En el caso concreto del acceso a la propiedad, que es la tendencia predominante en la actualidad en Europa, esta movilidad familiar resulta ser una condición necesaria, al margen de las políticas de estímulo que establezca cada país. Esta movilidad puede revestir un aspecto «financiero» (ayudas económicas) o «patrimonial» (cesión de viviendas familiares), o incluso el más primario de colaboración en las tareas de autoconstrucción. Por otro lado, la colaboración familiar no sólo se manifestaría en el momento de constitución del patrimonio, sino a lo largo de todo el ciclo de vida: los jóvenes que permanecen mucho tiempo en casa de los padres, las parejas que también conviven con los padres hasta que encuentran su vivienda, los divorciados que regresan provisionalmente al hogar de los padres, la madre o el padre mayor que se acercan de nuevo a los hijos, etc.; son todas ellas fórmulas que también implican cohesión individual y red familiar, capaces de sustituir a los mecanismos genéricos de apoyo y protección conocidos hasta el momento en la mayoría de los países.

La ayuda familiar, que, paradójicamente, es tanto más necesaria cuanto más compleja y más libre es la movilidad familiar, lleva implícita una mayor demanda de proximidad residencial en todas las fases, tanto desde la primera emancipación como en la de atención a los primeros hijos, en la de compartimentación de responsabilidades de tutela de los hijos en caso de separación o en la de asistencia ante la dependencia de las personas mayores.

Esta complicación del entramado supone dos tipos de consecuencias transcendentales para la vivienda:

- por un lado, hace entrar en juego más viviendas, usadas o detenidas según fórmulas mixtas y novedosas: hace aumentar los cambios en el

sistema de tenencia, favorece la cohabitación o, por el contrario, la opción de parejas que viven en viviendas separadas, etc.

• y, por otro, comporta cambios en el diseño de los instrumentos de la política de vivienda (financiación, subvenciones, etc.) que hasta ahora han tenido como punto de referencia la familia nuclear tradicional.

### 2.2.1. Reducción del tamaño medio de los hogares

La población se estanca, como ya se ha dicho, pero el número de hogares aumenta rápidamente: el tamaño medio de los hogares disminuye en todos los países. Al comparar los cuadros 2.1 y 2.3,<sup>(3)</sup> resulta evidente que, frente a una población casi estancada, con crecimientos del orden del 0,3% anual, los hogares se multiplican a un ritmo del 1,07% anual en el período 1980-2000. El resultado (o la causa) de esta discrepancia es la **reducción del tamaño medio de los hogares, que ha pasado de 3,5 personas/hogar en el año 1945 a 2,8 en 1980 y a 2,5 en 2000** (cuadro 2.4).

El detalle de algunos países refuerza esta visión: por ejemplo, Holanda ha pasado de 3,9 a 2,3 personas/hogar entre 1945 y 2000. España, aun siendo uno de los países que siguen teniendo una gran densidad en los hogares (3 personas/hogar), también ha experimentado una disminución importante, desde las 4 personas que tenía el año 1945. Visto en términos de variación relativa, respecto a una reducción media global del 29%, Holanda es el caso extremo, con un 40%, mientras que Bélgica ha sido el país más moderado, con sólo un 19%.

Este fenómeno resulta especialmente significativo en las zonas urbanas: la tasa de 2,4 personas por hogar que tenía Suecia en 1980 se reducía a 1,4 si se consideraba la ciudad de Estocolmo y, en Francia en el año 1981, la media del país era de 2,8 personas/hogar, pero de 2,43 en Île-de-France y sólo de 1,91 en la ciudad de París.

(3) Los cálculos realizados comparando los datos de población y los de los hogares no son estrictamente rigurosos, ya que habría que descontar la población no residente en hogares. Sin embargo, la dificultad de disponer de esta otra información más específica y, en cambio, la importancia absoluta de las cifras justifican un cálculo que, por otro lado, resultaría alterado de forma imperceptible por esta mayor precisión y no modificaría las diferencias entre países ni las evoluciones temporales.

Cuadro 2.4

## EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO MEDIO DE LOS HOGARES EN LA UNIÓN EUROPEA. 1945-2000

Personas / Hogar

País	1945-1950	1980	1990	2000
Grecia	4,3	3,2	3,2	3,0
<b>España</b>	<b>4,0</b>	<b>3,6</b>	<b>3,4</b>	<b>3,0</b>
Portugal	4,2	3,3	3,3	2,9
Irlanda	4,5	3,7	3,4	2,9
Italia	4,2	3,0	2,9	2,8
Luxemburgo	3,6	2,8	2,6	2,5
Austria	3,1	2,8	2,7	2,5
Francia	3,2	2,8	2,6	2,5
Bélgica	3,0	2,7	2,5	2,4
Reino Unido	3,4	2,8	2,6	2,4
Holanda	3,9	2,8	2,5	2,3
Finlandia	3,6	2,7	2,5	2,3
Dinamarca	3,2	2,6	2,3	2,2
Alemania	3,2	2,5	2,3	2,2
Suecia	2,8	2,4	2,3	2,1
<b>UE</b>	<b>3,5</b>	<b>2,8</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>

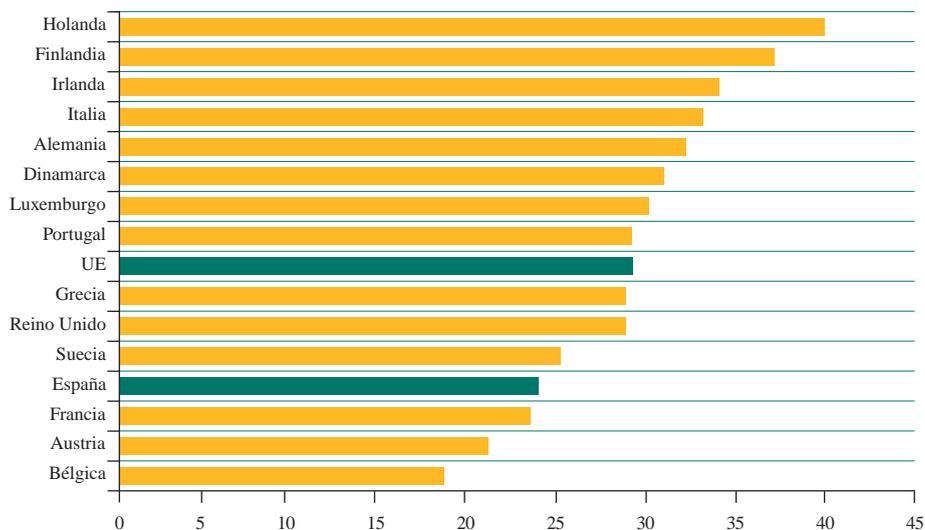
Fuente: Cuadros 2.2 y 2.3 y fuentes correspondientes.

Uno de los elementos que está influyendo de manera clara en esta disminución media es el aumento del número de hogares unipersonales, en los que tienen un peso creciente las personas mayores de 65 años. Como se verá en el apartado siguiente, ésta es una tendencia que se irá consolidando en el futuro y, por tanto, habrá que prever que el tamaño medio de los hogares seguirá la misma pauta de reducción constatada hasta el año 2000.

Los cambios en la estructura familiar y, muy especialmente, la reducción del tamaño medio de los hogares también han hecho entrar en crisis a algunas «unidades de medida» consideradas inmutables hasta ahora. La estrecha correlación entre familia y vivienda se traducía en la misma correlación entre tamaño de la familia y superficie de la vivienda; la sobrecapacidad o «amontonamiento» se medía en relación a unos estándares de metros cuadrados o habitaciones por persona. Sin embargo, hoy en día se observa

## VARIACIÓN EN LA COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES. 1945/2000

Porcentaje de reducción del número de personas/hogar



Fuente: Elaboración propia, a partir del cuadro 2.4.

que la reducción del hogar no implica necesariamente una demanda de menor superficie: una familia monoparental ocupa prácticamente el mismo espacio que una familia biparental y en la mayoría de los países europeos se observa que las viviendas nuevas son cada vez mayores que las de la media de los parques existentes.

### 2.2.2. Crecimiento de los hogares unipersonales

Los hogares unipersonales crecen más que cualquier otra modalidad. **El número de personas que viven solas ha crecido un 33% en los diez años comprendidos entre 1980 y 1990 en la Unión Europea**, pasando de 26 a 35 millones, es decir del 7,5% al 9,7% de la población. Algunos países han registrado incrementos muy superiores a esta media, como Holanda, que ha incrementado un 69% su población «sola» o Finlandia y España, países

en los que ha aumentado alrededor de un 40%. Estas variaciones ponen de manifiesto, no obstante, fenómenos muy diferentes, ya que, como se observa en el cuadro 2.5, Irlanda y los países mediterráneos (entre los que se encuentra España) partían de situaciones de menor intensidad relativa de población sola y todavía hoy, después de este proceso, siguen contando con una proporción muy por debajo de la media europea. Los países con mayor peso de población sola son los nórdicos: Suecia (18%), Dinamarca (15%) y Finlandia (13%), a los que hay que añadir Alemania (12%).

Este aumento de nueve millones de personas solas en la Unión Europea en tan sólo diez años ha supuesto pasar del 22% al 27% de hogares unipersonales, lo cual tiene unas consecuencias de la máxima trascendencia

Cuadro 2.5

### EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES UNIPERSONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

País	Hogares unipersonales/ hogares totales (%)		Personas solas/ población (%)		Variación en el número de personas %	Mujeres solas >60 años	
	1980	1990	1980	1990		%/total personas solas > 60 años	%/ total población
Suecia	33	40	13,9	17,7	32,7		
Alemania	30	35	9,5	12,3	32,5	93	11,9
Dinamarca	28	34	10,9	14,8	35,3	75	9,5
Finlandia	27	33	10,1	13,4	39,7	84	10,6
Holanda	21	29	7,5	11,8	68,6		
Austria	26	28	9,2	10,5	18,5		
Bélgica	23	28	8,4	11,0	33,4		
Francia	24	27	8,5	10,2	26,9	84	7,6
Reino Unido	22	27	7,9	10,6	37,0		
Italia	18	22	5,9	7,7	30,6	79	5,9
Irlanda	17	20	4,6	5,8	32,9	62	3,1
Grecia	16	18	4,9	5,7	21,2		
Portugal	13	14	3,9	4,3	17,0		
<b>España</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>2,8</b>	<b>3,8</b>	<b>40,1</b>	<b>81</b>	<b>3</b>
<b>UE</b>	<b>22</b>	<b>27</b>	<b>7,5</b>	<b>9,7</b>			

Fuente: «Statistiques sur le logement dans l'Union européenne». CE. Para las mujeres, *Demographic Yearbook*, 1991. NU.

para la política de vivienda, especialmente por la repercusión directa que tiene en la reducción del tamaño medio de los hogares. También desde esta perspectiva, España mantiene una proporción claramente inferior a la media europea, a pesar del salto que supone haber pasado del 10% al 13% de hogares unipersonales.

Es importante destacar que, contrariamente a lo que se suele creer, la parte más importante de los hogares unipersonales no corresponde a jóvenes –y no sólo en España– sino que, en la mayoría de los países, están constituidos casi en un 90% por personas de más de 60 años y muy especialmente por mujeres, viudas o solteras. Se puede argumentar que los datos de los años ochenta reflejaban la situación de las generaciones que tenían menos hijos, porque correspondían a las «clases vacías entre las dos guerras europeas». Las generaciones posteriores han tenido más hijos, lo cual frenará la tendencia al aislamiento de las personas mayores, pero no hará que se detenga ni tendrá una incidencia numérica perceptible, por el hecho de tratarse también de generaciones más numerosas.

Desde el punto de vista de la vivienda, **la reducción de la dimensión media de los hogares es la clave que explica la mayor necesidad de viviendas, respecto de las que harían falta si la estructura familiar se mantuviese estable** –el patrón que probablemente se había mantenido, sin demasiadas alteraciones, hasta la segunda mitad del siglo xx.

### 2.2.3. Cambios en las pautas de emancipación de los jóvenes

En el año 1995 los jóvenes de edades entre los 15 y los 34 años representaban el 29% del total de la población de la Unión Europea, con 108 millones de efectivos. Esta proporción varía notablemente entre los diversos países, desde los más jóvenes como Portugal, con un 32% de personas de esas edades, hasta los más envejecidos, como los países nórdicos (Suecia y Finlandia), donde los jóvenes sólo representan el 26% del total. En el cuadro 2.6 se indica que España se sitúa ligeramente por encima de la media europea, con un 30% de jóvenes.

Cuadro 2.6

## ESTRUCTURA DE EDADES DE LA POBLACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. 1995

País	< 15	15-24	25-34	15-34	35-44	45-65	>65	
Portugal	19	17	15	32	13	22	14	100
Austria	18	13	18	31	14	22	15	100
Dinamarca	19	16	15	31	15	20	15	100
Irlanda	27	17	14	31	13	18	11	100
<b>España</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>30</b>	<b>14</b>	<b>24</b>	<b>15</b>	<b>100</b>
Francia	19	15	15	30	15	21	15	100
Grecia	17	15	15	30	14	24	15	100
Holanda	18	13	17	30	15	23	14	100
Italia	15	14	15	29	16	24	16	100
Bélgica	18	13	16	29	15	23	15	100
Reino Unido	19	13	16	29	14	22	16	100
Luxemburgo	18	11	17	28	16	23	15	100
Alemania	16	11	17	28	15	25	16	100
Finlandia	19	12	14	26	15	25	15	100
Suecia	19	12	14	26	13	25	17	100
<b>UE</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>29</b>	<b>15</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>100</b>
<b>Total UE(*)</b>	<b>64,5</b>	<b>49,7</b>	<b>58,2</b>	<b>107,9</b>	<b>54,5</b>	<b>85,9</b>	<b>57,3</b>	<b>370,2</b>

(\*) Millones de personas.

Fuente: «Statistiques sur le logement dans l'Union européenne». CE.

Si uno de los rasgos característicos de los años setenta consistió en la ruptura por parte de los jóvenes de las formas de emancipación tradicionales, con la aparición de nuevos tipos de organización familiar, los años ochenta se caracterizaron, en casi todos los países europeos, por la tendencia de los jóvenes a quedarse más tiempo en la casa de los padres y por el retraso de la nupcialidad y la fecundidad. Las razones y consecuencias de estos cambios siguen siendo difíciles de analizar. En efecto, a comienzos del s. XXI sigue planteada la pregunta de si la «cohabitación» prolongada en el tiempo por parte de los jóvenes responde a un cambio en el esquema de valores familiares, a una reacción a una etapa de crisis –especialmente manifiesta en el campo laboral y en el inmobiliario– o a la expresión de una evolución cultural de alargamiento de la fase de tránsito a la vida adulta. En este sentido, la manifestación, por parte de los jóvenes, de una buena aceptación de la

vida familiar y de la convivencia con los padres, parece contradictoria con el deseo de vivir aparte de los padres «si pudiesen escoger», como manifiesta la mayoría de ellos al ser consultados.

Los jóvenes de todos los países han de hacer frente a dificultades graves cuando desean entrar en el mercado laboral y en el de la vivienda: su precaria situación profesional, los bajos ingresos y el futuro incierto les sitúan en una posición competitiva desfavorable. Según Stewart y Carey-Wood, «los costes y los criterios de elegibilidad para penetrar en el mercado privado o público de la vivienda hacen muy difícil la obtención de una primera vivienda para los jóvenes así como la movilidad posterior».<sup>(4)</sup>

La vía que se supone más directa para que los jóvenes accedan a una vivienda es la del alquiler. No obstante, los costes de entrada en este mercado, que incluyen seguro, fianza y alquileres por anticipado, añadidos al contraste entre demanda fuerte y oferta escasa, también favorecen la exclusión de los jóvenes en este campo, al ser vistos por los propietarios, en la mayoría de los países, como inquilinos de riesgo elevado.

De esta manera, y contradictoriamente, los jóvenes han de recurrir muy a menudo a la ayuda financiera de sus familias si desean abandonar el hogar familiar. Esta ayuda, por otra parte, está adquiriendo formas diversas: avales para los préstamos hipotecarios, avales para los alquileres subvencionados, oferta de alojamiento y de comidas durante los fines de semana, etc.

Como es bien sabido, en España, la acusada falta de viviendas de alquiler frena la movilidad de los jóvenes que buscan trabajo y obliga a las parejas jóvenes a convertirse en propietarios. Este hecho tiene trascendencia tanto en la formación de los hogares como en el mercado de trabajo. Las parejas jóvenes han de garantizar dos salarios para acumular la cifra necesaria para acceder al mercado de compra. Por tanto, es más fácil que se queden en casa de sus padres por más tiempo que en otros países y que retrasen la edad del matrimonio hasta los treinta años. Por otra parte, cuando los jóvenes encuentran una vivienda que pueden adquirir, ésta se sitúa normalmente en zonas periféricas; la distancia que separa la nueva pareja de la red de apo-

(4) M. Stewart y J. Carey-Wood (1991), págs. 33 y 34.

yo familiar también puede tener consecuencias sobre el retraso en tener hijos o puede obligar a la madre a abandonar el trabajo por falta de equipamientos de guarderías y de puestos de trabajo cercanos.

Sin embargo, estos fenómenos no se limitan a la realidad española. La fuerte crisis económica de finales de los años setenta modificó los mercados laborales y financieros en todos los países europeos, hecho que ha tenido una traducción casi homogénea en el campo de la emancipación juvenil. Políticas y estructuras de vivienda diferentes según los países han dibujado también contornos específicos, suavizando o empeorando la trascendencia de un fenómeno que, a pesar de todo, tiene un marco común.

En Holanda, por ejemplo, a comienzos de los años setenta se puso en marcha un programa de construcción de viviendas para jóvenes, para dar respuesta a la fuerte demanda. No obstante, durante los años ochenta, los bajos ingresos de los jóvenes, la falta de trabajo o la situación de inestabilidad laboral han hecho disminuir la demanda y han aumentado las deudas de los inquilinos. El parque creado en estas condiciones tiene hoy un futuro incierto y la tendencia más reciente se parece más a la descrita para el caso español.

En Francia,<sup>(5)</sup> el proceso seguido por los jóvenes es claro, si se tienen en cuenta los siguientes datos: los jóvenes entre 20 y 24 años que conviven con los padres pasaron del 50,8% al 57%, entre los años 1975 y 1986, en el caso de los chicos, y del 40,1%, al 43,5%, en el caso de las chicas.

Desde el punto de vista de la demanda de vivienda, el retraso en el proceso de emancipación podría hacer pensar en una disminución de la demanda de vivienda por parte de los jóvenes. Pero uno de los aspectos más característicos de las tendencias demográficas recientes son sus manifestaciones contradictorias. En el caso de los jóvenes, esta contradicción se podría concretar en la simultaneidad de un doble esquema de emancipación: por un lado, tendencia a marcharse más tarde, cuando la emancipación se realiza en pareja, pero, simultáneamente, tendencia a marcharse antes, cuando la eman-

(5) F. Godard y T. Blöss «Groupe d'Étude et Recherche Sociologique sur la Transformation des Modes de Vie», «La décohabitation des jeunes» en C. Bonvalet (ed.) (1988), págs. 32 a 55.

cipación se produce en solitario. Los dos formatos pueden arrojar un saldo similar en la demanda absoluta de viviendas pero, en cambio, exigen una oferta más diversificada, con tipologías de vivienda claramente diferentes.

Nuevamente, los datos relativos a Francia demuestran las dificultades de la emancipación en pareja: sólo en el breve período de 1982 a 1986, los chicos emancipados en pareja, de 20 a 24 años, pasaron del 25,5% al 15,7%, y las chicas, del 41,4% al 33,8%.

Son muchas las explicaciones que los expertos han apuntado sobre el retraso en la emancipación y muy especialmente sobre el mayor retraso de los chicos que de las chicas; entre estas explicaciones revisten cierto interés las que apuntan a la fuerte correlación entre emancipación de los jóvenes (chicos, incluso con trabajo), y la posición del padre en el mercado laboral. La situación laboral de los padres resultaría, según estas hipótesis, un elemento explicativo nada despreciable para comprender la coexistencia de emancipaciones precoces con otras retrasadas en el tiempo. El entramado intergeneracional y las redes de apoyo mutuo adquieren una importancia creciente en la movilidad y el desarrollo de los hogares, y no necesariamente en un sentido unívoco: la solidaridad de los jóvenes con un empleo hacia los padres en situación de paro, para garantizar la entrada de unos ingresos regulares en el hogar paterno, puede revestir la misma fuerza que las diversas formas apuntadas de solidaridad hacia la emancipación de los hijos por parte de los padres que pueden asumirlo.

En cuanto a los requerimientos de las viviendas de los jóvenes, muchas ideas y actitudes que se dan por obvias, no se ven confirmadas por las encuestas directas llevadas a cabo entre ellos, o bien resultan erróneas desde una perspectiva social. Cabe destacar aquí la correlación que se suele establecer, sin discusión alguna, entre jóvenes y vivienda pequeña: por el contrario, en las encuestas directas entre jóvenes, el tema de la superficie insuficiente es uno de los principales motivos de queja e insatisfacción manifestados.

## 2.2.4. Aumento de las convivencias provisionales

La composición de los hogares varía más a menudo y más bruscamente en la medida en que aumentan las convivencias provisionales.<sup>(6)</sup> En el apartado de los hogares hemos apuntado la importante transformación que supone el aumento de los hogares unipersonales. Otra pieza clave en los procesos de cambio familiar de los últimos años, en todos los países, es el aumento del número de divorcios (o de separaciones, en el caso de parejas de hecho).

El cuadro 2.7, con datos de divorcios del año 1997, pone de manifiesto que este fenómeno tiene mucha mayor trascendencia en los países nórdicos y del centro de Europa, mientras que se produce un salto muy considerable de comportamiento en los países del ámbito mediterráneo. Lógicamente, los países con tasas superiores a los dos divorcios anuales/1.000 habitantes son los que generan más literatura en relación a los efectos que este movimiento de los hogares tiene sobre la vivienda.

Cuadro 2.7

### DIVORCIOS EN EUROPA. 1997

País	Divorcios/1.000 habitantes
Reino Unido	2,91
Bélgica	2,64
Finlandia	2,63
Dinamarca	2,42
Suecia	2,37
Alemania	2,29
Noruega	2,26
Austria	2,23
Holanda	2,16
Francia	2,01
Portugal	1,42
Grecia	0,90
<b>España</b>	<b>0,87</b>
Italia	0,47

Fuente: *Demographic Yearbook 1998*, NU.

(6) M. Buisson y J. C. Mermet «Pratiques sociales de l'habitat et dynamiques de divortialité», en C. Bonvalet (1986), págs. 83 a 94.

En estos países se observa que también aumenta el número de divorciados o separados que constituyen hogares monoparentales (madre o padre solo, con hijos): en veinte años, en Francia estos hogares aumentaron un 42% (y un 50% si sólo se considera el caso de las mujeres) y en el año 1986, las mujeres separadas o divorciadas representaban el 57,8% de los hogares monoparentales femeninos.

El gran peso de los separados en el conjunto de los hogares monoparentales hace pensar en una proporción baja de nuevos matrimonios después de la separación, pero este hecho no tiene una traducción clara en el número de viviendas, ya que la falta de matrimonio no implica falta de cohabitación.

El desarrollo de la vida familiar, en muchos casos, ya no es lineal sino que se convierte en una serie de secuencias: vida en solitario, vida en pareja, familias monoparentales, nueva vida en pareja, vida en solitario. De hecho, **en el futuro, el aumento del número de personas solas, al margen del envejecimiento de la población, será cada vez más el resultado de la multiplicación de todos los períodos en solitario transitorios.**

Esta movilidad matrimonial y familiar, es decir, el paso cada vez más frecuente de un estado matrimonial de derecho o de hecho a otro, genera una movilidad residencial particular. El cambio de vivienda ya no comporta, como antes, una ruptura con la situación anterior, sino que normalmente requiere unas proximidades geográficas más grandes: como hemos visto, los jóvenes pueden vivir al mismo tiempo en casa de los padres y en su casa, o, posteriormente, con un/a compañero/a, pero manteniendo su vivienda propia, hasta que decidan instalarse definitivamente si se consolidan los lazos.

Análogamente, en los procesos de separación, las formas pueden ser muy diversas. En estos casos, la vivienda previa pasa a ser objeto de transacción: su futuro puede ir desde el mantenimiento por parte del hombre y uso por parte de la mujer, hasta la venta y búsqueda de nuevas viviendas respectivas. La tendencia a no contraer nuevos matrimonios después de la separación da lugar, en algunos casos, a nuevas formas de vida en pareja, sin cohabitación, manteniendo cada uno de los miembros de la nueva pareja (con o sin hijos) su propia vivienda.

Además de las implicaciones que para el mercado comportan estos cambios, desde una perspectiva social **se constata un proceso de «pauperización» de las condiciones de la vivienda de los divorciados, especialmente en las capas sociales más modestas y en el caso de mujeres con hijos**. En muchos países europeos, estos hogares monoparentales son uno de los grandes bloques de demanda de vivienda de alquiler social.

También aparece el fenómeno de la «fluidez residencial» en el caso de las personas mayores, ya sea a través de dobles residencias, de estancias temporales en casa de los hijos o de migraciones de corta duración.

### 2.2.5. Alargamiento de la autonomía residencial de las personas mayores

Como ya se ha visto en el cuadro 2.6, el número de personas mayores de 65 años representaba en Europa, en el año 1995, el 15% del conjunto de la población, con 57 millones de efectivos. España se sitúa exactamente dentro de esta media, con 5,9 millones de personas. Sin embargo, algunos países presentan tasas más elevadas, como Suecia, con un 17%, o Alemania, el Reino Unido e Italia, con el 16%. Los países con menor población de más edad son Irlanda, con tan sólo un 11%, y Portugal, con un 14%.

Al margen de los valores absolutos de este segmento de población, lo más relevante, desde el punto de vista de la vivienda, es su progresión en el tiempo y su composición. **Las dos características demográficas esenciales de la población de más edad son: en primer lugar, el predominio de las mujeres y, en segundo lugar, el alargamiento de la esperanza de vida**, manteniéndose siempre el diferencial entre hombres y mujeres. Según Collot y Gallard<sup>(7)</sup> «la población femenina de más edad es la más afectada por el fenómeno de la soledad, como consecuencia de la mayor mortalidad masculina, de la separación entre las edades de los cónyuges, y de la proporción más elevada, entre las mujeres, de personas solteras y divorciadas (o separadas)». Como hemos visto en el cuadro 2.5, la proporción de mujeres mayo-

(7) C. Collot y L. Gallard (Centre d'Étude, d'Information et de Recherche sur les Problèmes des Personnes Agées (CLEIRPPA) «L'habitat des personnes âgées en France», C. Bonalet (1986), págs. 277 a 290.

res que vivían solas en los años ochenta, oscilaba entre el 75% y el 93% de la población sola total de más de 60 años.

Según Collot y Gallard, «La vivienda constituye un universo privilegiado para las personas mayores: es el lazo con el pasado, ejerce una función de protección, es el refugio, la garantía de independencia. Todas estas razones explican la vinculación de las personas mayores hacia la vivienda». Sin embargo, para la mayoría de personas mayores, su vivienda no responde a sus necesidades fundamentales. En la mayoría de los censos europeos, las personas mayores son las que disponen de viviendas en peores condiciones que la media y, normalmente, no se adaptan a las nuevas necesidades de sus ocupantes.

En materia de vivienda para las personas mayores, las tendencias que se observan en toda Europa, en algunos casos como Suecia ya desde los años sesenta, dan absoluta prioridad al mantenimiento de las personas mayores en su domicilio, para preservar y prolongar su autonomía. En este sentido, resultan básicas las líneas de trabajo de mejora y adaptación de las viviendas, así como las de promover la convivencia con personas mayores. Sin embargo, quedarse en casa no siempre es la mejor solución, y los cambios de alojamiento, inducidos o decididos por voluntad propia, hacia viviendas más adaptadas a nuevas necesidades son estrategias que cada vez se plantean más personas solas, o las residencias de personas mayores, todavía autónomas.

Además, al margen del principio orientador de mantener el propio domicilio, resulta evidente que el crecimiento de efectivos del colectivo de personas mayores y, sobre todo, de los que dependen física o psicológicamente, se convierte en una de las preocupaciones sociales más acusadas, y afecta tanto a las familias como a las organizaciones y los responsables públicos. La demanda de soluciones de alojamiento para los dos tipos de necesidades está haciendo crecer en todas partes, desde los años ochenta, una multiplicidad de nuevas formas de oferta, que interesan en gran medida a los inversores privados y reorientan estrategias empresariales, desde cadenas hoteleras y promotores privados o sociedades financieras que promueven residencias privadas y apartamentos en propiedad, ya sea en alquiler o en usufructo, con servicios, para personas con recursos elevados, hasta entidades sin ánimo de

lucro que ofrecen viviendas comunitarias, acogida familiar, alojamientos temporales, etc., para población con recursos modestos.

## 2.3. Algunas contradicciones

Resulta interesante señalar que las transformaciones familiares analizadas pueden entrar en contradicción con los planteamientos de las políticas de vivienda; como ya se ha dicho al inicio de este capítulo, tienden a desarrollarse todavía de acuerdo con los postulados clásicos, genéricos y monolíticos, de un hogar-una vivienda. En efecto, las políticas de vivienda de los últimos veinte años se han orientado en muchos países de Europa hacia ocupaciones masivas de zonas suburbanas, con viviendas de superficie reducida y tendiendo cada vez más a la modalidad de propiedad, y parecen, por tanto, no haber tenido en cuenta muchas de las consecuencias que las transformaciones familiares comportan y comportarán en el terreno de la vivienda.

Frente al modelo clásico anterior: familia-casa-propiedad-periferia, estaría desarrollándose un nuevo modelo: hogar atípico-piso-alquiler-entorno urbano.<sup>(8)</sup> Convendría que las políticas fuesen lo suficientemente dúctiles como para dar respuesta a los dos modelos, para evitar la segregación demográfica y para no agravar todavía más la desestructuración familiar.

**1. De la superficie o la tipología de las viviendas se deriva una primera contradicción.** Se trata de la contraposición entre la reducción del tamaño familiar y la necesidad de viviendas más grandes:

- una familia monoparental necesita el mismo espacio que una biparental; y
- familias con menos miembros, pero con nuevas actividades de ocio o de trabajo llevadas a cabo en el domicilio, necesitan más espacio que las familias numerosas tradicionales.

De hecho, frente a quienes defienden la necesidad de superficies cada vez menores, en la mayoría de países europeos las nuevas viviendas son cada vez mayores que la media de los parques existentes.

(8) P. Merlin. «L'évolution du parc de logements (1945-1986)», en C. Bonvalet (1986), págs. 203 a 222.

## **2. Una segunda contradicción se sitúa en el terreno del régimen de tenencia de las viviendas:**

- la emancipación joven comporta demanda de alquiler;
- la proporción de propietarios aumenta con el número de hijos, pero, en cambio, disminuye en el caso de divorciados y solteros;
- las familias monoparentales se decantan mayoritariamente por el alquiler, sobre todo en el caso de las mujeres o de hombres solteros: el acceso a la propiedad supone, en la mayoría de casos, la existencia de dos salarios;
- la convivencia joven sin boda es más propicia al alquiler que a la propiedad;
- el divorcio comporta en ocasiones la venta de la vivienda a una tercera persona y la demanda de alquiler transitorio; y
- el acceso a la propiedad acostumbra a realizarse en el momento del ciclo familiar más expuesto al divorcio (5/10 años después de la boda).

Ante estas realidades, las políticas de vivienda tienden, en cambio, a dar prioridad a la vía del acceso a la propiedad, descuidando las ofertas mínimas de alquiler y los sistemas financieros facilitan el acceso a la propiedad a hogares cada vez más jóvenes, que disponen de dos salarios, a pesar del alto riesgo de divorcio o de pérdida de uno de los dos sueldos.

## **3. Una tercera contradicción tiene que ver con la ubicación de las viviendas:**

- las familias monoparentales, frágiles, buscan la proximidad de los parientes;
- la convivencia joven opta por viviendas más antiguas y menos confortables, en los centros-ciudad;
- el divorcio comporta también una demanda de proximidad tanto entre los separados como entre los separados y sus padres respectivos; y
- la atención a las personas mayores, cada vez más a cargo de los familiares, aconseja ubicaciones próximas.

Mientras tanto, la nueva promoción, accesible, acostumbra a desarrollarse en zonas suburbanas, con mayor dificultad de acceso y de mantenimiento de la relación familiar.

El cuadro siguiente sintetiza algunas de las contradicciones principales que aparecen a comienzos del siglo XXI entre las necesidades de la población y las características de la oferta que, de no ser consideradas con toda seriedad, pueden desembocar en problemáticas de difícil resolución a medio y largo plazo.

### **PRINCIPALES CONTRADICCIONES ENTRE DEMANDA Y OFERTA DE VIVIENDA EN EUROPA**

- Estancamiento de la población / incremento de las necesidades de vivienda.
- Reducción del tamaño medio de los hogares / necesidad de más superficie útil.
- Aumento de la movilidad familiar / reducción de las ofertas de alquiler.
- Demanda de los jóvenes en el momento de máxima precariedad laboral y de proyecto familiar / presión hacia la compra de vivienda y reducción de la oferta de alquiler.
- Necesidad de movilidad de la mano de obra / encarecimiento de la vivienda, tanto de los costes de entrada en el mercado como de la transmisión.
- Aumento de la inmigración como vía básica de incremento de la población / disminución de la oferta de vivienda de acogida.
- Emergencia de población mal alojada y sin techo / sobreocupación de viviendas deficitarias (especialmente en los centros-ciudad) y disminución de la oferta de alquiler social.
- Fuerte demanda de los centros-ciudad / déficit cualitativos y alquileres abusivos.

- Desestructuración familiar y reforzamiento de los vínculos familiares complejos / construcción alejada.
- Movilidad de las personas entre países / regulaciones y ayudas a la vivienda no homogéneas.
- Ayudas fuertemente selectivas orientadas a capas con rentas bajas / riesgo de exclusión de las capas medias.
- Reducción del gasto público / necesidad de reforzar las políticas de vivienda.

## III. Construcción y parques de vivienda

### 3.1. Parques de vivienda y hogares

Con datos del año 2000,<sup>(1)</sup> **el parque de viviendas de la Unión Europea alcanzaba una cifra total de 170 millones de unidades, con una diferencia positiva respecto de los hogares del orden de los 18 millones de unidades, es decir, con un superávit global del 10,5%**, respecto de las necesidades básicas de vivienda de uso permanente para la población, si se toma como baremo de equilibrio el de una vivienda por hogar.

En el capítulo de los hogares, las necesidades mínimas de nuevas viviendas entre 1945 y el año 2000 se han cuantificado en 70 millones de unidades; el parque actual es de 170 millones y supone, en cambio, un aumento, de más de 88 millones de viviendas (si partiésemos de la base que los 82 millones de hogares del año 1945 ocupaban cada uno una vivienda).<sup>(2)</sup>

Una mirada más detallada del cuadro 3.1 pone de manifiesto, sin embargo, que este superávit no se reparte homogéneamente entre todos los países, sino que frente a algunos que disponen de parques muy superiores a sus necesidades básicas, otros presentan un déficit cuantitativo.

(1) Datos obtenidos de las informaciones que facilitan los institutos de estudio del sector de la construcción, representantes de los diversos países que integran la red Euroconstruct (Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya, ITEC, en el caso de España) (2001).

(2) Evidentemente la realidad no era ésta, ya que en la mayoría de los países se partía de fuertes déficit cuantitativos, lo cual implica, de hecho, unas necesidades de aumento de los parques muy superiores a las señaladas.

Cuadro 3.1

**VIVIENDAS Y HOGARES EN LA UNIÓN EUROPEA. 2000**

	Parque de viviendas (millones)	Viviendas por 1.000 habitantes	Hogares (millones)	Diferencia vivienda/hogares		Hogares/1.000 habitantes
				Número	%	
<b>España</b>	<b>19,3</b>	<b>485</b>	<b>13,1</b>	<b>6.211.000</b>	<b>32,2</b>	<b>329</b>
Francia	29,0	494	24,0	5.000.000	17,2	409
Italia	25,0	434	20,6	4.429.000	17,7	357
Portugal	4,6	465	3,4	1.254.000	26,9	340
Grecia	4,5	429	3,5	1.020.700	22,7	332
Austria	3,8	465	3,3	491.000	13,1	404
Bélgica	4,6	455	4,2	445.000	9,6	412
Finlandia	2,5	483	2,3	210.000	8,4	442
Suecia	4,3	483	4,2	95.000	2,2	472
Dinamarca	2,5	470	2,4	89.000	3,6	453
Irlanda	1,3	345	1,3	7.000	0,5	343
Luxemburgo	0,2	391	0,2	-4.000	-2,4	400
Holanda	6,6	416	6,9	-246.000	-3,7	431
Reino Unido	24,6	411	25,1	-500.000	-2,0	420
Alemania	37,1	452	37,8	-700.000	-1,9	460
<b>UE</b>	<b>170,0</b>	<b>452</b>	<b>152,2</b>	<b>17,8</b>	<b>10,5</b>	<b>404</b>

Fuente: Euroconstruct. *The prospective construction in Europe* (2001).

En efecto, la unidad de medida utilizada muestra que en la actualidad Holanda, el Reino Unido y Alemania no disponen todavía de un parque suficiente para dar alojamiento independiente a todos los hogares de sus países respectivos. En el caso de Alemania, que es país que presenta el déficit más importante, con 700.000 hogares sin vivienda propia, conviene tener presente la incorporación del déficit de la antigua RDA. En cuanto a Holanda, ya se ha señalado que se trata del país con un mayor crecimiento porcentual del número de hogares entre 1980 y el año 2000 (38%). El Reino Unido, por su parte, ha pasado por unas etapas recientes de fuerte recesión en la construcción. En cualquier caso, probablemente en los tres países se está asistiendo a un desajuste entre las capacidades de los parques existentes y la fuerte concentración de demanda de la inmigración.

En el polo opuesto se sitúa un segundo bloque de países, con unos diferenciales muy amplios entre parque y hogares, por encima del 15%:

Francia e Italia con un 18%, Portugal con un 27% y en el extremo, España, con un 32%.

Otros países mantienen, en cambio, lo que podría calificarse de superávit técnico, por debajo del 15%, como, por ejemplo, los países escandinavos (Suecia, Dinamarca y Finlandia, todos ellos por debajo del 10%) y Bélgica y Austria.

Estas diversas formas de utilización de los parques de vivienda trazan una frontera clara entre los países del norte de Europa y los del sur, frontera que podría explicarse por la pauta cultural, mucho más extendida en el sur, de disponer de segundas residencias, pero también por una más que probable utilización poco adecuada del parque, con mayor presencia de vivienda desocupada en los países del sur que en los del norte.<sup>(3)</sup>

Cuando se compara el parque total (que incluye la vivienda principal, las segundas residencias y el parque vacante) y la población, se obtiene una media de 452 viviendas por 1.000 habitantes, que disminuiría hasta 404 si sólo se considerasen las viviendas de uso permanente (o principales, equivalentes a los hogares). Según esta comparación, España, con la ratio más elevada de 485 viviendas totales/1.000 habitantes, pasa en cambio a tener la más baja del conjunto, 329 viviendas/1.000 habitantes, es decir, España es el país que concentra más personas por vivienda (como ya se había comentado en el capítulo anterior, al aludir a la media de tres personas por vivienda, cuadro 2.4).

### 3.2. Características diferenciadoras de los parques

En cuanto a las características cualitativas de los parques de vivienda en Europa, un primer aspecto destacable es la superficie media, que oscila entre los 75 m<sup>2</sup> de Finlandia y los 107 m<sup>2</sup> de Dinamarca. Según los datos oficiales de la Comisión Europea, que aparecen en el cuadro 3.2, **España se**

(3) Según datos de la Comisión Europea, en 1990, Italia disponía de un parque vacante superior al 20%, España se situaba en el 15% y Portugal en el 10%, mientras que los demás países no superaban el 10%, como Francia (8,5%) y Finlandia (8,6%), o incluso estaban por debajo del 5%, como Dinamarca (5%), el Reino Unido (4%), o Suecia y Alemania (3%, sin la antigua RDA).

Cuadro 3.2

**SUPERFICIE MEDIA DE LAS VIVIENDAS EN LA UNIÓN EUROPEA**

País	Superficie útil media (m <sup>2</sup> )
Dinamarca (1995)	107,0
Holanda (1995)	98,0
Irlanda (1995)	98,0
Italia (1985)	92,3
Suecia (1993)	92,0
Alemania (1993)	88,1
Bélgica (1991)	86,3
Francia (1995)	85,4
Austria (1995)	85,3
<b>España (1991)</b>	<b>85,3</b>
Reino Unido (1991)	79,7
Grecia (1991)	79,6
Finlandia (1995)	75,0
<b>UE</b>	<b>87,1</b>

Fuente: Comisión Europea (1998): *Statistiques sur le logement dans l'Union européenne*.

**sitúa entre los países con dimensión de las viviendas inferior a la media, con 85,3 m<sup>2</sup>**, lo cual choca con el estereotipo habitualmente aceptado de que España dispondría del parque de viviendas de mayor superficie de Europa. Casi todos los países, con la excepción del Reino Unido, Grecia y Finlandia, figuran con unas superficies medias de las viviendas muy superiores a la media española.

El estado de conservación y los niveles de equipamientos (aseo, ducha, cuarto de baño, agua corriente, gas, etc.), constituyen el segundo apartado en relación con la calidad de los parques. Según los datos que ha publicado la Comisión Europea, las diferencias en el nivel de calidad de las viviendas entre países son considerables: sólo un 1% del parque sueco presentaría algún déficit, mientras que en Italia el porcentaje de viviendas con problemas se situaría en el 48%. En esta categoría, España figura entre los países con mejor calidad de alojamiento, con un 10% del parque con problemas, justo después de Austria y de Francia, que se sitúan por debajo del 10%.

Éste es un elemento crucial en las políticas, cada vez más importantes, de mantenimiento y utilización del parque existente, pero también es el

elemento de más difícil comparación, por la falta de criterios homogéneos en la confección de estadísticas nacionales. En cualquier caso, dando por válidos los datos de la CE, **un 24% de las viviendas europeas (40 millones) estaría afectado por un déficit significativo y requeriría políticas de renovación o de rehabilitación.**

Cuadro 3.3

### CALIDAD/DÉFICIT DE LAS VIVIENDAS EN EUROPA

País	Viviendas con déficit (% de todo el parque)
Suecia (1995)	1,0
Austria (1995)	6,0
Francia (1992)	9,0
<b>España (1991)</b>	<b>10,0</b>
Dinamarca (1995)	11,0
Irlanda (1991)	14,0
Reino Unido (1991)	14,0
Finlandia (1995)	15,0
Holanda (1995)	19,0
Portugal (1991)	23,0
Alemania (1995)	38,0
Bélgica (1991)	42,0
Italia (1991)	48,0
<b>UE</b>	<b>23,9</b>

Fuente: Comisión Europea (1998): *Statistiques sur le logement dans l'Union européenne* y elaboración propia.

Por último, un tercer elemento que hay que tener en cuenta, también desde la óptica del potencial de rehabilitación, es la antigüedad del parque. Con datos de finales de 1999, los países con parques más antiguos son Francia, el Reino Unido y Bélgica, con más del 25% de sus parques respectivos anteriores al año 1920. Luxemburgo, Austria y Dinamarca también cuentan con un parque antiguo significativo, superior al 20% del total.

El período de menor peso en el conjunto de los parques es el correspondiente al período entre guerras: de 1920 a 1945: sólo Irlanda, Bélgica y el Reino Unido cuentan con más de un 20% de sus parques de esta época.

Sin duda, el período más fuerte de construcción en Europa corresponde a los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, desde 1945 hasta 1970: en efecto, en el cuadro 3.4 puede verse que la mayoría de los países cuentan entre un 30% y un 40% de viviendas construidas en esa etapa. El nivel máximo está representado por Suecia, Grecia e Italia, con más del 40%, pero los parques de Alemania, España y el Reino Unido correspondientes a este período son también los más numerosos, con más del 30% de los totales respectivos. Los países que tienen un mayor peso de la construcción más reciente –posterior a 1980– son Finlandia con el 31%, Irlanda con el 28%, Holanda con el 23% y Portugal con el 21%.

En el cuadro es fácil observar la baja producción de viviendas en el decenio 1980-1990, en el Reino Unido y Bélgica, por debajo del 10% de los parques respectivos, así como en Italia y Suecia (10% y 11%).

Cuadro 3.4

### LA ANTIGÜEDAD DE LOS PARQUES DE VIVIENDA EN LA UNIÓN EUROPEA

En porcentaje

País	Antes de 1920	1920-1945	1946-1970	1971-1980	1981-1990
Alemania	16	13	36	23	14
Austria	23	10	32	19	16
Bélgica	27	23	33	11	6
Dinamarca	22	18	29	19	12
<b>España</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>34</b>	<b>26</b>	<b>18</b>
Finlandia	4	11	29	25	31
Francia	29	14	31	14	12
Grecia	4	8	41	30	17
Holanda	18	7	32	20	23
Irlanda	17	25	10	20	28
Italia	19	11	40	20	10
Luxemburgo	23	19	36	10	12
Portugal	14	13	26	25	21
Reino Unido	28	20	33	10	9
Suecia	11	17	42	19	11

Fuente: Comisión Europea (1998): *Statistiques sur le logement dans l'Union européenne*.

### 3.3. Finalidad de la construcción de viviendas

Los datos de viviendas acabadas por países, desde la fecha en que se dispone de esta información para todos los países (1972), explican las diferencias censales del apartado anterior y muestran las fuertes variaciones cíclicas entre países y épocas. Entre 1972 y 1988 Italia, Portugal y el Reino Unido desplegaron muy poca actividad constructora, menos de 5 viviendas acabadas/1.000 habitantes, mientras que España, Irlanda, Francia y Holanda superaban las 7 viviendas/1.000 habitantes. España ha seguido manteniendo ritmos muy elevados desde entonces, con 6 viviendas/1.000 habitantes hasta el año 1995 y 7,76 viviendas/1.000 de 1995 hasta el año 2000. Portugal e Irlanda son los dos países que más han incrementado sus ritmos de construcción en los últimos veinte años. En el otro extremo se sitúa el Reino Unido, cuyo ritmo no ha dejado de disminuir desde el año 1972, y en los últimos años no llega a producir ni siquiera 3 viviendas/1.000 habitantes.

La comparación entre los crecimientos de los parques, los hogares y la construcción total de los últimos veinte años es muy reveladora de la

Cuadro 3.5

#### ETAPAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN EUROPA

Viviendas/1.000 habitantes

País	1972-1988	1989-1995	1996-2000	Media anual de viviendas acabadas (1996-2000)
Alemania	6,5	5,6	5,8	478.150
Bélgica	5,1	4,2	4,3	43.550
Dinamarca	6,4	3,5	3,1	16.350
<b>España</b>	<b>7,2</b>	<b>6,0</b>	<b>7,8</b>	<b>308.750</b>
Francia	8,1	4,9	5,0	292.900
Holanda	8,5	5,9	5,2	83.025
Irlanda	7,3	6,6	10,7	40.550
Italia	3,6	2,9	3,5	204.200
Portugal	4,5	6,7	6,9	69.250
Reino Unido	4,7	3,3	2,8	171.475

Fuente: Los datos del período 1972-1988 están tomados de P. Balchin: *Housing Policy in Europe*. Los del período 1989-1995 de CE (1998) *Statistiques sur le logement dans l'Union européenne* y los del período 1996-2000, de Euroconstruct. *The Prospective Construction in Europe* (2001).

importancia relativa que en la nueva construcción están teniendo los tres componentes básicos: demografía, segundas residencias y reposición.

Así vemos como los parques de los países de los que se dispone de toda la información (cuadro 3.6) habrían aumentado en 25,9 millones de unidades en los últimos veinte años, mientras que los hogares lo habrían hecho en 24,5 millones. La diferencia entre ambas cifras ha de atribuirse, fundamentalmente, a la construcción de segundas residencias, habida cuenta de que los parques desocupados suelen tener, dentro de cada país, una presencia relativamente estable en el tiempo. No obstante, la diferencia entre el total de viviendas construidas, 34,3 millones, y la variación en el número de viviendas censadas, 25,9, sería indicativa del volumen de obra que no representa nueva aportación, sino que ha sido destinada a la reposición de viviendas obsoletas.

Por tanto, de forma aproximada podría afirmarse que, **en los últimos veinte años, la construcción residencial europea se ha destinado en un**

Cuadro 3.6

### DISTRIBUCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS POR FINALIDADES EN EUROPA. 1980-2000

País	Variación hogares	Variación parques	Construcción	% segundas residencias o parque vacante	% renovación
Alemania	6.479.000	5.131.500	9.563.000	-14,1	46,3
Bélgica	592.000	834.300	871.000	27,8	4,2
Dinamarca	400.000	327.100	337.938	-21,6	3,2
<b>España</b>	<b>2.514.000</b>	<b>4.584.900</b>	<b>6.175.000</b>	<b>33,5</b>	<b>25,8</b>
Francia	4.956.000	5.291.000	5.858.000	5,7	9,7
Holanda	1.884.000	1.795.300	1.660.500	-5,3	-8,1
Irlanda	388.000	413.900	811.000	3,2	49,0
Italia	1.968.000	3.092.000	4.084.000	27,5	24,3
Portugal	476.000	1.218.400	1.385.000	53,6	12,0
Reino Unido	4.800.000	3.174.000	3.573.688	-45,5	11,2
<b>UE</b>	<b>24.457.000</b>	<b>25.862.400</b>	<b>34.319.126</b>	<b>4,1</b>	<b>24,6</b>
<b>UE sin Alemania</b>	<b>17.978.000</b>	<b>20.730.900</b>	<b>24.756.126</b>	<b>11,1</b>	<b>16,3</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros 3.1 y 3.5.

**71% a las necesidades de formación de hogares, en un 4,1% a segundas residencias (o a aumentar parques desocupados) y en un 24,6% a la reposición de viviendas derribadas o que han cambiado de uso.**

El cuadro 3.6 pone nuevamente de manifiesto el déficit de construcción ya comentado en países como Alemania, el Reino Unido, Dinamarca y Holanda. En el caso de Alemania, a pesar del déficit, el volumen de construcción ha sido muy importante, lo cual indica inequívocamente la prioritaria dedicación de la obra nueva a la reconstrucción y reposición de viviendas derribadas o que han cambiado de uso (46,3% del total construido). Si de los cálculos globales se excluye Alemania, que es el país que tiene el peso específico mayor, se observa que la tendencia a la construcción de segundas residencias aumenta considerablemente, pasando a ser el 11% del total, mientras que la renovación se modera y disminuye hasta un 16%. De hecho, la mayoría de las segundas residencias se reparten entre Portugal (53,6%), España (33,5%) e Italia (27,5%), aunque tanto en España como en Italia destaca también el volumen de reposición (entre el 24% y el 26% de la obra nueva).

## IV. La forma de tenencia de la vivienda, resultado de las políticas de vivienda

Como afirma Balchin,<sup>(1)</sup> los países de la Europa occidental, independientemente de su orientación sociopolítica, puede decirse que han compartido, hasta cierto punto y desde el final de la Segunda Guerra Mundial, una historia común en lo relativo a la política de vivienda.

En un primer momento (1945-1955), la necesidad imperiosa de concentrarse en la erradicación del déficit y las necesidades a gran escala que había provocado la guerra exigió unos esfuerzos muy intensos por parte de la mayoría de países, de construcción masiva de viviendas y de reconstrucción de las ciudades. Los años sesenta y comienzos de los setenta significan una segunda etapa, con la tensión inicial más relajada, en la que aparece, también con fuerza, la necesidad de completar los parques de vivienda con grandes aportaciones nuevas, para dar alojamiento a la población inmigrante, atraída por el contexto de fuerte crecimiento económico e industrial. Simultáneamente a estos requerimientos, los años sesenta y setenta son testigos del inicio de cambios importantes en la estructura de los hogares y en la toma de conciencia de unas problemáticas de vivienda diversificadas, desde el punto de vista social y territorial, respecto de las pautas más comunes y homogéneas que se habían mantenido hasta entonces.

(1) P. Balchin (1996), pág. 16.

La grave crisis de mediados de los años setenta (precios del petróleo), que coincidió con la valoración de la mayoría de países de que la política de vivienda era excesivamente costosa para los presupuestos públicos, dio lugar a un repliegue de la intervención pública, así como a una reducción de los ritmos de construcción en los años ochenta; al mismo tiempo, se abrió la puerta a una mayor atención a las necesidades de mantenimiento y reposición de los parques existentes, forzada en gran medida por la deficiente construcción de las décadas anteriores, de edificación masiva.

La entrada en los años noventa abre un nuevo escenario, que cambia nuevamente las exigencias básicas de la vivienda. Este nuevo escenario viene configurado por la apertura de Europa hacia el Este, la voluntad de crear definitivamente el espacio monetario común (y las consiguientes prescripciones restrictivas sobre el gasto público) y, más recientemente, la nueva llegada de inmigración, atraída de nuevo por unas ventajas económicas y sociales comparativas evidentes.

A pesar de unas bases de demanda de vivienda con unos perfiles evolutivos relativamente comunes, como acabamos de sintetizar, las orientaciones políticas que cada país ha adoptado durante esta mitad de siglo han sido divergentes, hasta fechas muy recientes, y han utilizado instrumentos y combinaciones de instrumentos propias. Ello ha determinado estructuras de vivienda, sistemas de funcionamiento de los mercados inmobiliarios (y financieros) e incluso dinámicas sociales, muy diferenciadas.

Además de los instrumentos, las políticas de vivienda también han tenido intensidades distintas. Una muestra evidente de la diferencia en la importancia global que otorgan los países a la vivienda se obtiene de la comparación entre el gasto en vivienda y el Producto Interior Bruto (cuadro 4.1). Con datos de finales de los años ochenta y principios de los noventa, después de que se hubiesen registrado caídas generalizadas en todos los países, en el Reino Unido, Suecia y Holanda todavía se destinaban a la vivienda recursos por encima del 3% de los PIB respectivos, mientras que en España y Bélgica no llegaban al 1%. Si bien no se puede afirmar categóricamente que la mayor dedicación de recursos sea una garantía suficiente de mayor eficiencia (el caso del Reino Unido resulta significativo en este sentido), sí

Cuadro 4.1

**GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA EN EUROPA**

País	% s/ PIB
Bélgica (1988)	0,24
<b>España (1990)</b>	<b>0,98</b>
Dinamarca (1988)	1,02
Alemania (1991)	1,40
Finlandia (1987)	1,48
Francia (1993)	1,80
Holanda (1990)	3,20
Reino Unido (1993)	3,30
Suecia (1992)	4,10

Fuente: Stephens M (96). European Funding: «The Independent Social Housing Sector and the European Structural Funds in England». The Housing Corporation and National Housing Federation. Reproducido en «La politique du logement dans les états membres de l'Union européenne». Parlamento Europeo (1996).

se puede avanzar que una menor dedicación de recursos condiciona la eficacia y la equidad (como sin duda es el caso de España).

En este capítulo, al analizar los sistemas de tenencia de la vivienda, veremos que **la capacidad de respuesta que tienen hoy en día los países europeos, ante los nuevos retos que plantean los cambios más recientes, difiere considerablemente unos de otros, y viene condicionada fuertemente por la base operativa existente, que no es sino la que se ha ido construyendo en los últimos 50 años.**

En efecto, los cambios demográficos antes citados, los cambios tecnológicos y financieros y los cambios en los mercados laborales han tenido repercusiones tan importantes sobre las dinámicas de la vivienda en esta última mitad de siglo que lo que se ha conservado de lo que había sido la «cultura» de la vivienda hasta la Segunda Guerra Mundial apenas tiene incidencia en el conjunto actual. Toda la responsabilidad de las necesidades –o de las ventajas y éxitos– de los sistemas de vivienda actuales debe atribuirse a las políticas desarrolladas en los últimos 50 años.

A pesar de los cambios que se están produciendo de forma vertiginosa en las mentalidades, tanto de las administraciones públicas (incluida la propia Comunidad Europea) como de los ciudadanos, en el sentido de tender

hacia una mayor convergencia en las políticas de vivienda, el peso de las estructuras creadas es considerable y ofrece a veces resistencias importantes a cambios que convendría emprender con celeridad y flexibilidad.

## 4.1. Evolución

Los regímenes de tenencia de la vivienda constituyen un buen mirador desde el que se pueden contemplar las estrategias seguidas por los países en materia de política de vivienda. La estructura según el régimen de tenencia es uno de los resultados y, por tanto, ayuda a comprender los procesos.

La inquietud sobre el futuro del mercado del alquiler no es exclusiva de España. Tanto la evolución de las políticas de vivienda en Europa, desde la Segunda Guerra Mundial hasta los años ochenta, como las tendencias más recientes, demuestran que la supuesta «mayor propensión de los españoles hacia la propiedad» o la «mayor propensión de los europeos hacia el alquiler», no son unas características genéticas o culturales, sino que son la consecuencia de unos sistemas de orientación de la oferta de viviendas que no han dejado lugar a la elección.

**Ni los países que optaron radicalmente por políticas de alquiler (centro y norte de Europa), ni los países que lo hicieron por el acceso a la propiedad (mediterráneos) consideran hoy que sus parques de vivienda ofrezcan la estructura óptima para el alojamiento de hogares con necesidades, evoluciones y características muy diversas** (como los que hemos visto en los capítulos II y III).

El punto de equilibrio óptimo entre propiedad y alquiler se está convirtiendo, precisamente, en una cuestión sobre la que se centran las preocupaciones de los responsables públicos de la vivienda en todos los países europeos.

El cuadro 4.2 y los gráficos correspondientes muestran las tendencias seguidas por el régimen de alquiler en algunos países especialmente significativos de Europa, desde el año 1960 hasta la fecha. Esta evolución y la estructura actual no pueden entenderse correctamente si no se establece una distinción muy clara, dentro del parque de alquiler, entre la llamada «vivienda

Cuadro 4.2

<b>EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDA DE ALQUILER EN EUROPA</b>					
% sobre parque viviendas principales	1960	1970	1980	1990	1999
<i>Alemania (RFA)</i>					
Alquiler social	15	22	16	13	10
Alquiler privado	47	46	46	47	47
<b>Total alquiler</b>	<b>62</b>	<b>68</b>	<b>62</b>	<b>60</b>	<b>57</b>
<i>Holanda</i>					
Alquiler social	26	31	39	38	35
• Autoridades locales	12	12	9	n.d.	n.d.
• Housing associations	14	19	30	n.d.	n.d.
Alquiler privado	41	34	17	17	17
<b>Total alquiler</b>	<b>67</b>	<b>65</b>	<b>56</b>	<b>55</b>	<b>52</b>
<i>Francia</i>					
Alquiler social (HLM)	4	10	14	16	17
Alquiler privado	33	29	26	22	21
Otros alquileres <sup>(1)</sup>	22	18	10	9	8
<b>Total alquiler</b>	<b>59</b>	<b>57</b>	<b>50</b>	<b>47</b>	<b>46</b>
<i>Suecia</i>					
Alquiler social	15	22	23	23	22
• Empresas municipales	n.d.	20	20	22	n.d.
• Gobierno central	n.d.	2	3	1	n.d.
Alquiler privado	38	30	20	18	16
<b>Total alquiler</b>	<b>53</b>	<b>52</b>	<b>43</b>	<b>41</b>	<b>38</b>
<i>Reino Unido</i>					
Alquiler social	26	31	33	25	21
• Autoridades locales	26	31	31	22	16
• Housing associations	–	–	2	3	5
Alquiler privado	32	19	11	9	10
<b>Total alquiler</b>	<b>58</b>	<b>50</b>	<b>44</b>	<b>35</b>	<b>31</b>
<i>España</i>					
Alquiler social	2	2	2	2	2
Alquiler privado	41	28	19	14	12
<b>Total alquiler</b>	<b>43</b>	<b>30</b>	<b>21</b>	<b>16</b>	<b>14</b>

(1) Viviendas cedidas por las empresas o de alquiler gratuito.

n.d. = no disponible.

Fuentes: Elaboración propia a partir de «Social Housing, a European Dilemma?» Peter Emms (1990), «Housing Policy in Britain and Europe» G. Mc Crone y M. Stephens (1995), «Marchés et politiques du logement dans la CEE» L. Ghékière (1991), EMF (European Mortgage Federation) (datos más recientes). DETR, «Quality and Choice: A decent home for all» (2000).

da de alquiler social», que es la formada por parques públicos (de cualquier tipo de administración: estatal, regional o municipal) o por parques estrechamente conectados o convenidos con el sector público, es decir, por parques situados «fuera del mercado» y la «vivienda de alquiler privado», en la que se contabilizan los parques de titularidad privada que, tanto si han recibido ayudas públicas para la oferta como no, han sido obligados, y en algunos países siguen siéndolo, a aceptar limitaciones y condiciones sobre rentas y beneficios para los inquilinos.

El excesivo coste público y la mala gestión de los recursos públicos en el mantenimiento de los parques de alquiler público han llevado y llevan a los países que optaron por la vía del alquiler social generalizado a una reconsideración de su política de vivienda hacia objetivos más selectivos y más equitativos. En estos casos se trata de un debate de fondo sobre la eficiencia del gasto público en vivienda. La cuestión clave que se plantean estos países es el diseño de mecanismos que fomenten el acceso a la propiedad, tanto de los usuarios del parque ya existente como de los que acceden por primera vez a una vivienda.

Entre los países que optaron por parques de alquiler privados, es un denominador común la constatación de las consecuencias que han tenido las regulaciones de los alquileres sobre el deterioro de las fincas, la falta de estímulo de las familias a seguir un ciclo de mejora y los procesos de marginalización de barrios o zonas periféricas.

Por el contrario, en aquellos países en que predomina la opción de la propiedad, la falta de unas reservas mínimas de vivienda de alquiler capaces de cubrir las necesidades transitorias, o de segmentos de población con dificultades de acceso a la propiedad está generando un debate creciente sobre la conveniencia de aumentar la oferta y la disponibilidad de alquiler.

**Nos encontramos, por tanto, especialmente desde hace diez años, ante un proceso claro de convergencia, cuyo punto final sería un sistema de vivienda con el que se alcanzase un equilibrio óptimo entre las dos modalidades básicas de tenencia: por un lado, la de los propietarios-ocupantes, como garantía de estabilidad, de conservación y mantenimiento**

**de las fincas, así como de seguridad patrimonial y, por otro, la del alquiler, como garantía de la movilidad, la transitoriedad y la integración social.**

Como se observa en el cuadro 4.2 y en los gráficos asociados, la evolución temporal de los dos subsegmentos de oferta de alquiler –social y privado– pone de manifiesto diferencias importantes. El proceso seguido ha presentado características muy diferenciadas debidas tanto a los objetivos que se propone cada segmento, a la mecánica de funcionamiento y de financiación, como a las consecuencias sociales y patrimoniales que ha experimentado cada uno de ellos.

Los aspectos concretos de funcionamiento y la situación actual, los retos y las expectativas que se ofrecen a cada modalidad de tenencia serán analizados por separado en los capítulos siguientes. Aquí nos centraremos en las tendencias seguidas hasta la fecha, que, después de haber seguido estrategias muy diferenciadas entre 1945 y 1980, parecen apuntar a un retorno a estructuras similares a las que caracterizaban los parques europeos en los años cuarenta y cincuenta.

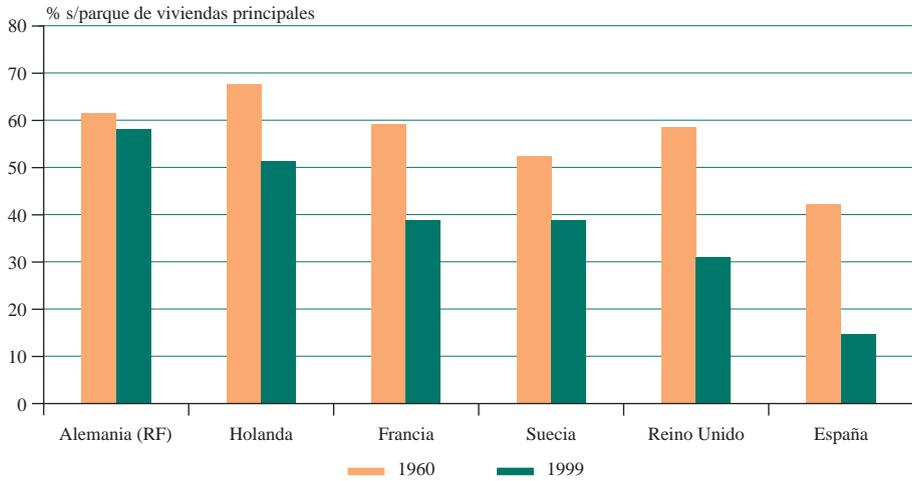
La primera constatación que sugiere el cuadro 4.2 es **la tendencia a la baja de los parques de alquiler (en conjunto) en todos los países de Europa, desde niveles superiores al 50% en el año 1960**, en casi todos los casos (con máximos mucho más elevados, como el 67% de Holanda), **hasta una media actual del 39% en el conjunto de la Unión Europea**. En este contexto, se puede observar también que España, que hasta los años sesenta aún contaba con un parque de alquiler importante (43%), ha seguido la misma tendencia observada en la mayoría de países europeos, si bien en nuestro caso con una pendiente mucho más pronunciada, hasta situarse en el escaso 14% actual (gráfico 4.1).

Sin embargo, dentro de este comportamiento global hay que distinguir las distintas trayectorias seguidas por los dos subsegmentos de alquiler ya citados –social y privado–, lo cual permite constatar la gran responsabilidad del segmento del alquiler privado sobre el descenso general.

En efecto, el gráfico 4.3 indica que la participación de **la vivienda de alquiler social** en el conjunto de los parques, hasta el año 1990, no sólo

Gráfico 4.1

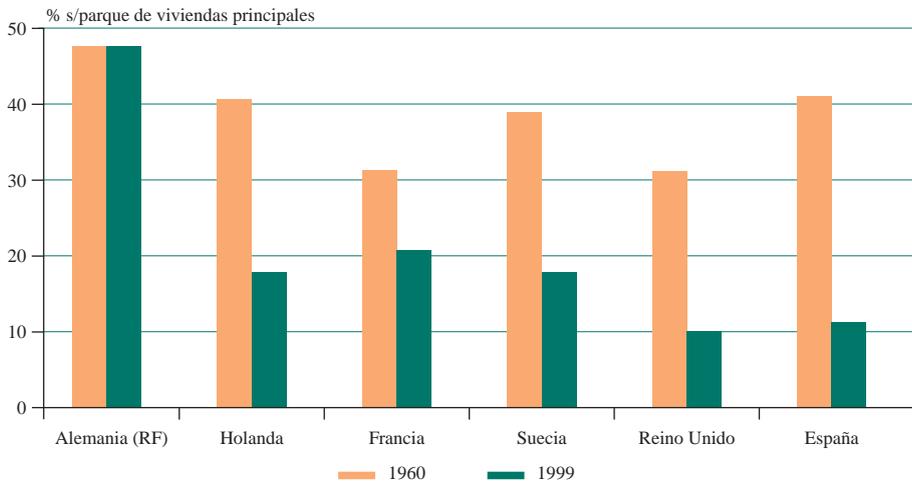
## EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE ALQUILER



Fuente: Elaboración propia, a partir del cuadro 4.2.

Gráfico 4.2

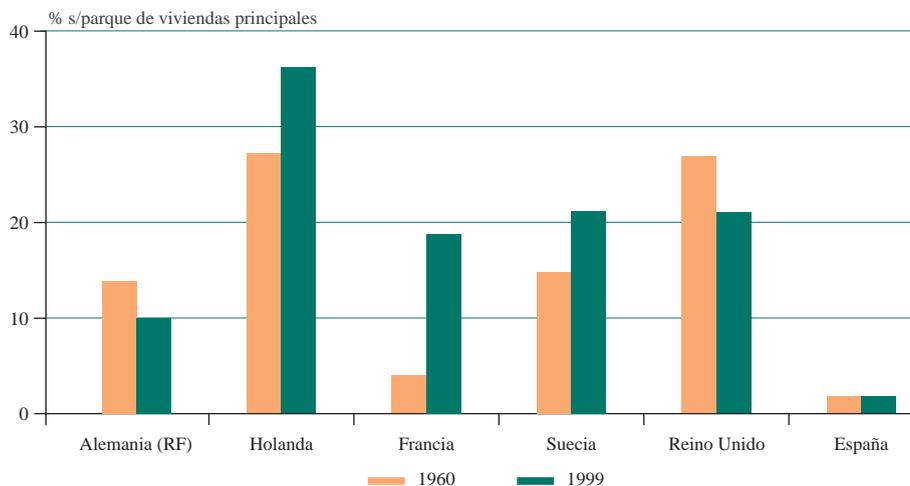
## EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE ALQUILER PRIVADO



Fuente: Elaboración propia, a partir del cuadro 4.2.

Gráfico 4.3

## EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE ALQUILER SOCIAL



Fuente: Elaboración propia, a partir del cuadro 4.2.

no ha seguido la pauta descendente descrita sino que ha llegado a ser similar o incluso mucho más elevada que en el año 1960. Esta situación se produce a pesar de que, después del fuerte aumento que experimentó de 1960 a 1970, en muchos países se ha mantenido estacionaria o ha disminuido.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, los parques de alquiler social eran prácticamente inexistentes y el esfuerzo de muchos países se canalizó hacia este tipo de oferta, considerando que era difícil pedir al sector privado una intensa implicación en las duras y urgentes tareas de recuperación: en la República Federal de Alemania se impulsó este parque hasta el 22% en el año 1970, en Holanda la política de alquiler social hizo crecer este parque hasta el 39% en 1980, en Francia el sistema HLM no ha dejado de aumentar su participación hasta el año 1999, con el 17%, en Suecia parece ser que esta oferta ha alcanzado un punto de equilibrio de un 23% del parque y en el Reino Unido la implicación de las autoridades locales resultó decisiva hasta los años ochenta, cuando su oferta había llegado a representar el 33% del total.

El descenso de los parques sociales es posterior al año 1980 en países como Alemania, el Reino Unido y Holanda y es significativo como tendencia, pero ha de ser estudiado con mucho cuidado si se desea evaluar su trascendencia real sobre la oferta global de vivienda en cada país, como se hará en el apartado siguiente. En el cuadro se observa que en Holanda este parque representa todavía el 35%, en el Reino Unido el 21%, en Suecia el 22% y en Francia el 17%.

**Uno de los elementos de mayor discrepancia entre España y la mayoría de países europeos** es justamente, como puede verse en los mismos gráficos y el cuadro, **la práctica inexistencia de parque de vivienda social** (2% del parque global, el más bajo de Europa), **no sólo en la actualidad sino en cualquier época de la segunda mitad de siglo XX**. Las inversiones públicas en vivienda en España no han contemplado en ningún momento una oferta seria y efectiva de alquiler social.

**Los parques privados de alquiler**, para su parte, eran los que tenían un mayor peso en todos los países antes de la Segunda Guerra Mundial. Era la herencia de unos sistemas de propiedad individual (especialmente en zonas urbanas), en los que, tan sólo una pequeña parte de las reservas construidas estaba ocupada por los propietarios y el resto estaba cedido en régimen de alquiler. Este segmento del parque es el que ha vivido las transformaciones más significativas de la segunda mitad de siglo: las importantes restricciones a las que han estado sometidos –sin prácticamente excepciones– han conducido a que los propietarios perdieran el interés por este segmento, lo cual se ha traducido en un mantenimiento insuficiente de las fincas y en «desafectaciones», es decir, en traspasos del alquiler a la propiedad, normalmente en condiciones muy ventajosas para los inquilinos. Por otra parte, las políticas de vivienda han desincentivado las estrategias de nueva inversión privada, que ha considerado poco rentable este campo respecto de otros más abiertos a las posibilidades de los mercados.

En el gráfico 4.2 puede verse la caída de este parque, prácticamente general en todos los países, con la excepción de la República Federal de Alemania, que ha mantenido el peso de esta modalidad estable a lo largo de cuarenta años (alrededor del 47%).

**A diferencia del alquiler social, en este campo sí se puede afirmar que la evolución seguida por España responde de manera mimética al descenso en la mayoría de los países: la disminución ha sido, no obstante, una de las más importantes, desde el 41% del año 1960 al 12% actual.** De acuerdo con estos datos, se podría afirmar que en los últimos años se ha debilitado notablemente el papel de protector social que de alguna manera representaba el parque de alquiler privado en España, a falta, como ya se ha visto, de alquiler social público.

Como señalan Crook y Kemp,<sup>(2)</sup> «esta disminución –del alquiler privado– ha tenido diversas causas. El control de las rentas ha restringido los alquileres y ha reducido la rentabilidad, mientras que la garantía de seguridad en la tenencia en alquiler ha hecho del alquiler privado una inversión con un riesgo y una falta de liquidez elevados».

A pesar de esta tendencia a la continua pérdida de importancia absoluta y relativa del alquiler privado, resulta interesante señalar la ligera recuperación que está experimentando este subsector en el Reino Unido, del 9% al 10%, en diez años, y en Holanda, donde el mantenimiento en términos de porcentaje (alrededor del 17%) significa, de hecho, un aumento en términos absolutos. Mención especial merece el caso ya señalado de Alemania, que conserva todavía un 47% del parque, lo cual constituye una de las experiencias más particulares e interesantes de Europa.

La antítesis de estos procesos ha sido la tendencia que han experimentado todos los países, con diversas intensidades, hacia el aumento de **la modalidad de propiedad**: «El crecimiento del régimen de tenencia en propiedad, entre 1960 y 1980, se produjo gradualmente en muchos países europeos con la conversión de las viviendas de alquiler privado en viviendas en propiedad. En general, se trataba de viviendas viejas, en manos de pequeños propietarios. Los propietarios estaban poco interesados o eran incapaces de realizar las inversiones necesarias –en gran medida debido al régimen de control de alquileres– para situar sus viviendas al nivel aceptable de calidad».<sup>(3)</sup>

(2) Crook y Kemp (1996), pág. 54.

(3) Van der Heijden y Boelhouwer (1996), pág. 15.

Sin embargo, como se verá más adelante, **el aumento de la propiedad no sólo ha sido el fruto de una conversión progresiva del alquiler privado, sino que en muchos países, entre los que destaca España, ha sido el resultado de una política de discriminación positiva neta hacia esta modalidad**, en la nueva y más numerosa oferta. «A lo largo de los últimos decenios, la propiedad ha sido el modelo de ocupación que ha experimentado el crecimiento más rápido, gracias a las ayudas fiscales, la inflación y los aumentos de los alquileres en otros sectores».<sup>(4)</sup>

La media actual de propietarios-ocupantes de las viviendas en la Unión Europea es del 61% (cuadros 4.2 y 4.3), cuando en 1960 se situaba entre el 35% y el 45%.

## 4.2. Estructura actual

Los procesos homogéneos que acabamos de ver hacen que en la mayoría de los países se produzca una escisión cada vez más neta entre dos partes del parque y de las ofertas de vivienda: una, marcada para las reglas del juego propias del mercado libre y fuertemente relacionada con el acceso a la propiedad, y otra, enraizada en el sector público, vinculada en este caso a la vivienda de alquiler social. A pesar de ello, el proceso de convergencia dista mucho de haber alcanzado su punto final. Todavía son muy marcadas las diferencias entre los parques de vivienda de los países, es decir, entre las bases operativas que permitirán resolver las necesidades del futuro. Conviene detenerse un instante en las estructuras actuales y en las problemáticas que, según los diversos expertos, genera cada una de estas bases.

Las posibilidades de clasificación de los países según sus estructuras de vivienda son múltiples; aquí expondremos la propuesta por P. Balchin,<sup>(5)</sup> en función de los regímenes de tenencia. Según este autor, a finales del siglo xx, los países de Europa se pueden clasificar en tres grandes grupos, en función de algunos rasgos diferenciadores respecto al patrón medio europeo de sus regímenes de tenencia respectivos:

(4) MacLennan, Stephens y Kemps (1996), pág. 21.

(5) P. Balchin (1996), págs. 11 a 16.

- los que todavía disponen de un sector de alquiler privado importante, superior al 21%, que es la media europea;
- los que cuentan con una proporción de alquiler social superior a la media, que es del 18%; y
- aquellos en los que la modalidad de propietarios-ocupantes representa un bloque superior al 61% de referencia.

En algunos casos se pueden dar simultáneamente más de una de las circunstancias descritas y el autor hace la adscripción del país a uno de los tres bloques en función del rasgo más relevante.

El cuadro 4.3 muestra la distribución del parque, según los regímenes de tenencia, en los diversos países, en 1999, listados por orden decreciente según la importancia que en cada uno de ellos tiene la vivienda de alquiler social.

Se observa que Suiza, Alemania, Luxemburgo, Bélgica y Dinamarca integran el primer grupo, con una fuerte **presencia del alquiler privado**: 66%, 36%, 31%, 30% y 26%, respectivamente. En el caso de Alemania, si sólo se tuviese en cuenta la antigua RFA, el porcentaje de alquiler privado aumentaría aún más, hasta el 47%.

El segundo grupo, el de **la vivienda social predominante**, está formado por Holanda (35%), Austria (23%), Suecia (22%) y Francia (incluida aquí aunque se encuentre ligeramente por debajo de la media del 18%, en la medida en que el parque social constituye un cuerpo cohesionado y con una dedicación pública muy importante). Suecia tendría un peso todavía más reforzado en este grupo si tuviésemos en cuenta el 17% de viviendas de propiedad que han sido promovidas en régimen cooperativo, con importantes ayudas públicas, lo cual constituye un modelo alternativo de oferta «social». Un caso parecido es el de Dinamarca, en cuyo parque de propiedad tiene un 6% de viviendas en régimen cooperativo, que se podrían contabilizar asimismo como oferta social. También podría encajar dentro de este grupo el Reino Unido, pues tiene un 21% de su parque con este régimen de tenencia, pero lo más notorio en este país ha sido la tendencia que le ha llevado al 69% de propietarios-ocupantes, razón por la cual se incluye en el último grupo.

Cuadro 4.3

## DISTRIBUCIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDAS EN EUROPA SEGÚN EL RÉGIMEN DE TENENCIA. 1999

En porcentaje

	Propiedad	Alquiler	Alquiler social	Alquiler privado
Holanda	48	52	35	17
Alemania (integrada)	38	62	26	36
Austria <sup>(4)</sup>	55	45	23	22
Suecia <sup>(6)</sup>	62	38	22	16
Reino Unido	69	31	21	10
Dinamarca <sup>(1)</sup>	55	45	19	26
Noruega	60	40	18	22
Francia <sup>(2)</sup>	54	46	17	21
Finlandia <sup>(5)</sup>	67	33	14	19
Irlanda	80	20	11	9
Alemania (antigua RFA)	43	57	10	47
Bélgica	63	37	7	30
Italia <sup>(3)</sup>	78	22	6	16
Portugal <sup>(4)</sup>	68	32	4	28
Suiza	31	69	3	66
Luxemburgo	67	33	2	31
<b>España</b>	<b>86</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>12</b>
Grecia <sup>(4)</sup>	74	26	0	26
<b>Media UE</b>	<b>61</b>	<b>39</b>	<b>18</b>	<b>21</b>

(1) La propiedad incluye un 6% de viviendas cooperativas.

(2) El alquiler privado se complementa con un 8% de viviendas con realquilados o gratuitas.

(3) La propiedad incluye un 6% de viviendas en usufructo.

(4) El alquiler privado incluye un 4% de viviendas vacantes.

(5) El alquiler privado incluye un 8% de viviendas vacantes.

(6) La propiedad incluye un 17% de viviendas cooperativas.

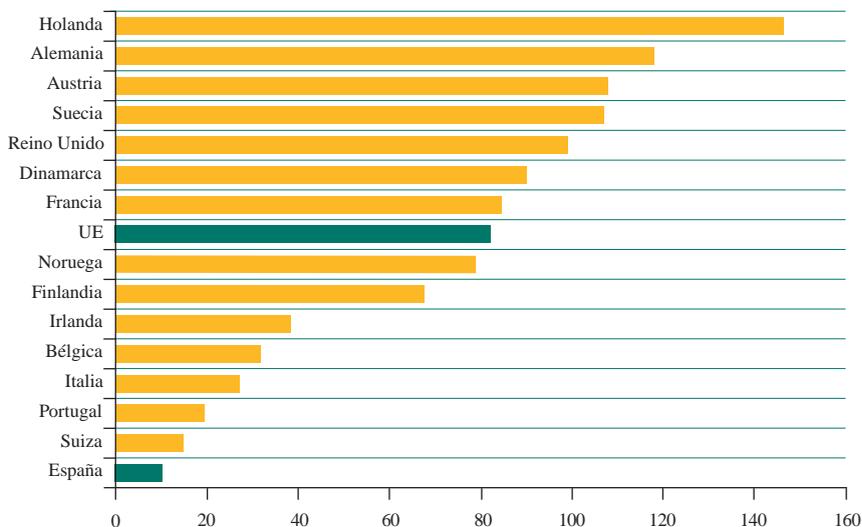
Fuente: elaboración propia, a partir de EMF (European Mortgage Federation), CECODHAS (European Liaison Committee for Social Housing) Observatoire Européen du Logement Social.

En el gráfico 4.4 se aprecia más claramente el **peso real del alquiler social**, medido en número de viviendas por cada 1.000 habitantes. **En 1995, la media europea rondaba las 80 viviendas/1.000 habitantes, mientras que en Holanda superaba los 140 y, en el extremo opuesto, España, sólo llegaba a 10.** Austria, Suecia, el Reino Unido, Dinamarca y Francia superaban la media. Alemania se situaba en el segundo lugar en número de viviendas sociales respecto a la población, lo cual, si se añade la importante reser-

Gráfico 4.4

## PESO RELATIVO DEL ALQUILER SOCIAL EN EUROPA. 1995

Vivienda de alquiler social/1.000 habitantes



Fuente: Elaboración propia, a partir del cuadro 4.3.

va de alquiler privado, hace de este país el de mayor presencia de alquiler, juntamente con Suiza.

Entre los países que están por debajo de las 80 viviendas/1.000 habitantes, hay que ver hasta qué punto la escasez de vivienda social queda compensada por el alquiler privado y en qué medida los dos segmentos configuran un todo desde el punto de vista de la regulación y los objetivos que se pretenden. Resulta significativo, en este sentido, el caso de Suiza ya que el escaso 3% de vivienda de alquiler social se transforma, de hecho, en un complemento del parque de alquiler privado más elevado de Europa (66%). Bélgica ofrece un perfil análogo, aunque de menor intensidad.

En el último grupo, el de **predominio claro de la propiedad** sobre el alquiler, se encuentran España (86%), Irlanda (80%), Italia (78%), Grecia (74%), Portugal (68%), el Reino Unido (69%) y Finlandia (67%).

Noruega no encaja en ningún grupo, al constituir el paradigma exacto de la media europea; a pesar de esto, la fuerte presencia de vivienda de propiedad (60%) la haría susceptible de integrarse en el tercer grupo. Noruega, Francia, Austria y Dinamarca son los países en los que la proporción entre propiedad y alquiler es más equilibrada y muestra lo que sería **el patrón medio de la Unión Europea a finales de siglo: propiedad entre el 55% y el 60% y alquiler (total) entre el 45% y el 40%**.

La proporción de 60% actual de propietarios-ocupantes puede tender a corto plazo hacia el 65% o 70%, dado que puede crecer el peso del alquiler social, en la medida en que algunos países se plantean como objetivo situarlo en un mínimo del 20/25 (Francia). Si se confirmase esta presión por los dos extremos, se iría delimitando un margen cada vez más estrecho para el alquiler privado puro. Las razones y particularidades de estas tendencias serán objeto de análisis en los capítulos específicos que dedicamos a cada modalidad.

En una perspectiva de futuro, los esfuerzos de casi todos los gobiernos (los menos «propietaristas» y los que lo son más) están en la línea de reforzar la proporción de propietarios-ocupantes, con medidas de estímulo a la compra de vivienda. Por otra parte, aunque algunos países se sienten alarmados por la fuerte pérdida de peso del alquiler privado (como es el caso de España), no parece dibujarse, de momento, un panorama de instrumentos verdaderamente efectivos para enderezar esta actividad, al margen de pequeñas correcciones de tendencia que poca trascendencia tendrán en el balance global. Sin embargo, son interesantes, en este campo, las experiencias del Reino Unido, en el sentido de que articulan instrumentos fiscales bastante atractivos para que los inversores privados recuperen interés por este sector. El potencial de demanda de alquiler privado es justamente una de las incógnitas más importantes que hay que despejar, para evitar hacer pronósticos que resulten ser más de tipo voluntarista que fundamentados en la lógica y los deseos de la población.

En cuanto al alquiler social, vuelven a darse posiciones más intervencionistas en casi todos los países, para hacer frente a todas las demandas –crecientes– que no se pueden canalizar a través de los mercados. En este segmento, por tanto, podría pronosticarse cierta recuperación a medio plazo.

Antes de abordar el estudio detallado de cada una de las modalidades de tenencia en Europa, conviene hacer dos consideraciones teóricas preliminares, que suelen dar lugar a hipótesis explicativas erróneas. La primera plantea la cuestión del grado de correlación entre la orientación política e ideológica de los gobiernos y las estructuras de vivienda. La segunda se centra en la correlación entre el grado de desarrollo económico y las estructuras de vivienda.

### 4.3. Orientación política y régimen de tenencia

Como se ha visto, los parques de vivienda en Europa (incluida España), empezaron con unos perfiles casi coincidentes: parques con predominio del alquiler privado y grandes necesidades de construcción y reconstrucción. Por tanto, sólo se puede entender que las evoluciones seguidas en la segunda mitad de siglo hayan sido tan diversas, como hemos visto antes, si se hace referencia a las orientaciones políticas de los gobiernos en cada país y en cada una de sus etapas.

Como señala P. Balchin, «a pesar de que las fuerzas del mercado y las intervenciones gubernamentales son los instrumentos de la determinación de la dimensión específica de cada una de las estructuras de tenencia en los países económicamente avanzados, el sistema sociopolítico que opera en cada país ofrece la base sobre la que se desarrollan las relaciones entre mercado y política».<sup>(6)</sup>

La categorización de Esping-Andersen (del año 1990) y la posterior de Barlow y Duncan (1994) sobre políticas sociales en los países desarrollados resultan útiles a este respecto. Los autores establecieron cuatro grandes categorías de países, ordenadas en función del papel decreciente de la intervención e implicación públicas: estados del bienestar socialdemócratas, estados del bienestar corporativos, estados del bienestar liberales y estados del bienestar rudimentarios.<sup>(7)</sup>

• El primer grupo, los estados del **bienestar socialdemócratas** –del que Suecia es el ejemplo prototípico, junto a la mayoría de los países escandi-

(6) P. Balchin (1996), pág. 11.

(7) De hecho, a las tres categorías básicas definidas por Esping-Andersen en 1990 se añadió una cuarta, en lo relativo a los aspectos de vivienda, primero por Leibfried en 1992 y posteriormente por Barlow y Duncan, en 1994.

navos— sería el formado por gobiernos que han basado su orientación política en el universalismo y la máxima intervención pública. Han preconizado un sistema global de bienestar de la igualdad, con estándares elevados de calidad para todos los ciudadanos, basado en el pleno empleo como garantía de tributación máxima para poder hacer frente al elevado gasto público que requieren.

- El segundo grupo, llamado **corporativo (o concertado)** es el de los países que reparten la carga del bienestar entre el sector público y los mercados libres: establecen pactos con el mercado para que éste también sea un proveedor de bienestar; a este grupo pertenece Alemania, como caso arquetípico, pero también Austria, Holanda y Francia han ido tendiendo hacia este modelo, si bien todavía mantienen muchos elementos más propios del sistema socialdemócrata que les caracterizaba en sus etapas iniciales.

- El tercer grupo, el de los países con estado del **bienestar liberal**, estaría formado por aquellos que se limitan a garantizar, desde el sector público, mínimos de bienestar para la población con rentas bajas o necesidades específicas. De hecho, es un sistema que «grava a sus destinatarios con un estigma» (Ll. Flaquer). Es un modelo más propio de otros continentes, como América del Norte (EE.UU. y Canadá) o Australia (y Nueva Zelanda), que empezó a encontrar en el Reino Unido, a partir de los años ochenta, su concreción en Europa, aunque desde mediados de los años noventa este país parece haber entrado en una fase de transición, marcada por la recuperación de algunos postulados socialdemócratas que le habían caracterizado anteriormente. Las informaciones más recientes de los últimos años noventa harían crecer la composición de este grupo con Holanda, Dinamarca, etc. respecto a la definida por P. Balchin hace sólo cinco años.

- Finalmente, el último grupo, el del **bienestar rudimentario**, presenta muchas analogías con el liberal, a pesar de que, en este caso, el sistema de protección todavía es más residual, o incluso inexistente. Portugal y Grecia compartirían este último perfil, mientras que España se encontraría en un estadio de transición entre este grupo y el liberal, e Italia entre éste y el corporativo.<sup>(8)</sup>

(8) Como indica Ll. Flaquer, Esping-Andersen no acepta la existencia de un régimen de estado del bienestar para los países del arco mediterráneo: «España, Italia y Grecia no serían sino casos extremos del régimen corporativo continental, uno de cuyos rasgos más destacados sería el familismo, es decir que asignan un máximo de obligaciones de bienestar al hogar». Ll. Flaquer (2000), pág. 37.

Estas clasificaciones se desarrollaron en su momento para explicar el conjunto de aspectos sociales que configuraban los estados del bienestar, pero sin tener en cuenta los sistemas de vivienda. Barlow y Duncan apuntan la posibilidad de establecer nexos de unión entre las orientaciones sociopolíticas de los sistemas de bienestar descritos y los regímenes de tenencia de las viviendas. Así, destacan la existencia de un paralelismo entre el grupo socialdemócrata y la promoción de sistemas de alquiler públicos o cooperativos, concebidos como fórmulas de vivienda más accesibles para todos y con una perspectiva de larga duración.

El sistema corporativo, en cambio, se identificaría con el grupo de países con fuerte presencia del alquiler social, pero también del alquiler privado fomentado y estimulado desde el Estado y, por tanto, aquellos países en los que el alquiler de uno u otro segmento constituye la modalidad predominante. A diferencia del sistema socialdemócrata, en este grupo las medidas de refuerzo del alquiler se habrían tomado temporalmente, por presiones coyunturales, para corregir las imperfecciones del mercado y no con una visión estratégica de futuro (aun cuando a veces las regulaciones adoptadas se han prolongado durante décadas).

El sistema liberal en el ámbito de la vivienda es el que se plantea como objetivo conseguir que la propiedad sea el sector dominante y la intervención del Estado en vivienda adopte la mínima expresión (aunque no la menos costosa, como ocurre en el Reino Unido), de cara a una población residual que no es capaz de acceder al mercado adecuadamente.

De acuerdo con la clasificación de Esping-Andersen recogida por Ll. Flaquer, pero aplicada al ámbito de la vivienda, los países mediterráneos también asignan un papel clave al hogar en la provisión de bienestar. Ayudas a la compra (y al alquiler), cesiones de viviendas familiares, cohabitación con personas mayores, etc. son unas fórmulas profundamente enraizadas en la «cultura» del alojamiento de los países meridionales (especialmente de España), que coinciden con el «familismo» reconocido en otros ámbitos del bienestar social.

Como señala Balchin, si bien se pueden establecer paralelismos directos entre orientaciones políticas y sistemas de tenencia, la concreción

del proceso inverso, que consistiría en intentar precisar fronteras de orientación política a partir de los datos de la estructura de tenencia, resulta mucho más difícil, especialmente entre los países socialdemócratas y los corporativos cuando ya se han producido o se están produciendo modificaciones en las tendencias que habían sido habituales hasta los años ochenta (Reino Unido, Holanda y Suecia) y que desdibujan la línea que separa el alquiler social del alquiler privado.

A efectos del análisis, también resulta interesante y útil la metodología de clasificación de los países según el régimen de tenencia de sus parques de viviendas que propone Kemeny,<sup>(9)</sup> centrada en este caso en la «vivienda social», considerada como un todo, tanto si procede del alquiler social propiamente dicho como del alquiler privado o de otras formas de provisión (cooperativas). Según este autor, **la distinción se establecería entre sistemas de vivienda social «unitarios» y sistemas «dualistas»**. Los primeros serían aquellos en los que el alquiler público y el privado forman parte de un mercado único. En este concepto se situarían los sistemas socialdemócratas y los corporativos, como Suecia, Holanda, Alemania, Suiza y Austria (como mínimo, Viena).

Los sistemas «dualistas», en cambio, serían aquellos que dividen la provisión de vivienda en dos apartados sin conexión entre sí: por un lado, el mercado libre, abandonado a su propio control, aunque estableciendo trabas proteccionistas (o mejor, paternalistas) en el parque de alquiler privado, y, por otro lado, la intervención pública reducida a la oferta de alquiler social para una población que no puede acceder al mercado. Esta filosofía es propia de los países liberales y de los que tienen sistemas de bienestar rudimentario: Reino Unido, Irlanda, Finlandia y España.

Esta aproximación hace más explícita la base profunda de concepción de la política de vivienda. En los países con sistema de alquiler «unitario», que en muchos casos no deja de ser un elemento más de la economía social de mercado, el Estado estimula el segmento del alquiler social para que compita con el del alquiler privado con el fin de moderar las rentas, mejorar la calidad de la oferta y dar seguridad a la tenencia. Esta competencia, que

(9) P. Balchin (1996), pág. 15.

podría considerarse desleal, puesto que la oferta pública puede trabajar con alquileres más moderados, exige que el sector privado tenga algunas compensaciones en forma de subvenciones, para equiparar los costes que tienen las empresas públicas. El control del alquiler en el sector privado es más flexible en estos países y permite la adaptación a las oscilaciones del mercado.

Si se lleva al extremo el comportamiento de estos países, es decir, si se complementa la política de apoyo al alquiler con ayudas al sector de propietarios-ocupantes de igual intensidad, se configura lo que es podría llamarse un sistema neutral desde el punto de vista de la tenencia de la vivienda: cada una de las modalidades de tenencia resulta igualmente atractiva para una amplia proporción de la población.

El sistema de alquiler «unitario» presenta, no obstante, diferencias de funcionamiento interesantes, según se trate de países socialdemócratas o corporativos. En Holanda, por ejemplo, el alquiler social domina claramente el mercado, con el 67% de todo el alquiler: así, los alquileres del mercado quedan determinados indirectamente por los costes de estructura de un sector social muy enraizado. En Suecia, el alquiler social ofrecido por las empresas municipales también lidera el sector (58%), mientras que en Alemania el sector social, que supone el 42% del total del alquiler, sólo influye ligeramente en un alquiler privado del 58%, por el efecto indirecto y marginal de la oferta de alquileres moderados.<sup>(10)</sup>

En el caso de los sistemas «dualistas», el Estado introduce la oferta social o estimula su promoción para disponer de una base mínima de cobertura para las capas relativamente más pobres. Así, el sector de alquiler social queda protegido respecto del privado, con la segregación respecto del mercado libre y su organización como sector residual. En estos casos no existe ninguna voluntad de corregir posibles efectos no deseables del mercado y se busca un equilibrio entre los objetivos de lucro y los sociales. De hecho, este sistema lleva hacia la propiedad, intencionadamente o no, a las capas con rentas medias y bajas. Muchas familias no tienen más alternativa que un alquiler privado residual, con alquileres elevados e incertidumbres en cuanto a la tenencia, o la propiedad. En este caso, los elementos que crean la base

(10) P. Balchin (1996), pág. 16.

de preferencias no son precisamente las preferencias de los ciudadanos sino las estrategias políticas. Es el modelo más alejado de la «neutralidad».

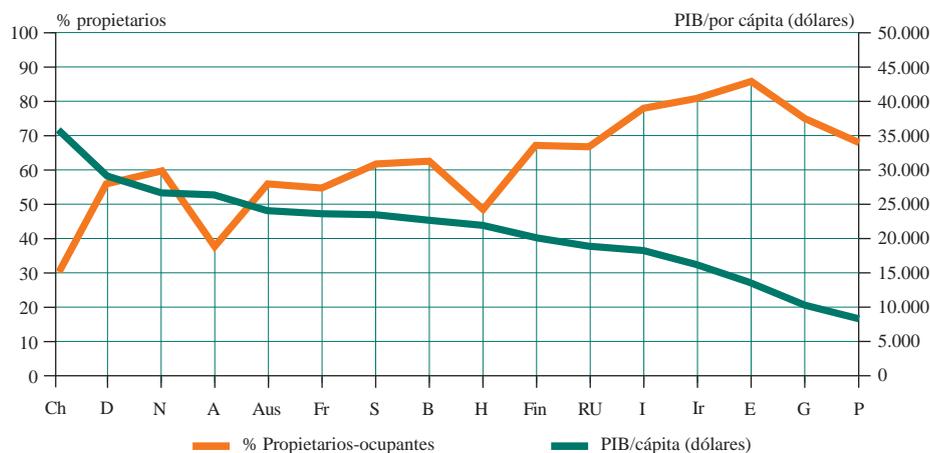
#### 4.4. Riqueza y régimen de tenencia

Un segundo frente de análisis y de debate de los sistemas de tenencia es el que intenta encontrar una conexión ideológica entre progreso y propiedad.

El gráfico 4.5 relaciona el nivel de riqueza de los países con su estructura de vivienda. Muestra que **no existe ninguna base estadística que permita afirmar que la modalidad de propietario-ocupante corresponda, hasta hoy, a niveles elevados de renta o, análogamente, que las modalidades de alquiler (social o privado) se correlacionen directamente con fases más atrasadas de desarrollo.** Al contrario, en Europa se observa una correlación inversa entre propiedad y Producto Interior Bruto por cápita y una correlación directa entre alquiler y PIB por cápita.

Gráfico 4.5

#### RIQUEZA Y PROPIEDAD DE VIVIENDAS EN EUROPA. 1995



Nota: Ch = Suiza; D = Dinamarca; N = Noruega; A = Alemania; Aus = Austria; Fr = Francia; S = Suecia; B = Bélgica; H = Holanda; Fin = Finlandia; RU = Reino Unido; I = Italia; Ir = Irlanda; E = España; G = Grecia; P = Portugal.  
Fuente: Balchin (1996), pág. 16.

Los países con la relación PIB/cápita más alta de Europa (Suiza, Alemania, Austria, Francia y los países nórdicos) cuentan con una proporción de propietarios-ocupantes inferior a la media europea (61%), mientras que los países con menor renta, como el Reino Unido, Irlanda y los países mediterráneos, presentan los porcentajes más elevados de propietarios (véase la destacada posición de España dentro de este grupo).

Nuevamente, sólo Noruega se aparta del esquema, al disponer de un parque de propietarios relativamente importante (61%) que hay que relacionar con un nivel de riqueza por cápita muy elevado, claramente derivado de la evolución económica del país en los últimos quince años. Sin embargo, el ejemplo de Noruega permite reflexionar sobre las tendencias de futuro: las fuertes intervenciones públicas del siglo xx en los países del centro y norte de Europa han configurado y preservado parques de alquiler, como puede verse, no correlacionados con el nivel de renta de la población; hasta cierto punto se podría hablar de parques «artificialmente protegidos». **En el futuro, a medida que las políticas estén más abiertas al mercado, se irá tendiendo muy probablemente hacia un mayor equilibrio entre nivel de renta y régimen de propiedad** –como apunta el caso de Noruega–, especialmente en aquellos países en los que la población demuestre una mayor inclinación hacia la propiedad.<sup>(11)</sup>

Según L. Lundqvist, «si coincidieron ciertos fenómenos e incluso explicaron la expansión de los estados del bienestar, los mismos fenómenos, negativizados y vistos a través de un espejo, explicarían su contracción actual».<sup>(12)</sup>

(11) En las encuestas más recientes realizadas en el Reino Unido, el 90% de la población manifiesta una preferencia por la propiedad.

(12) L. Lundqvist (1992), prefacio.

## V. El alquiler social

En muchos países europeos el «sector social de la vivienda» nace como consecuencia de la suspensión de los mecanismos de control del mercado de los alquileres que garantizaban una vivienda a los hogares con ingresos bajos. En efecto, a principios de siglo se inició en Suecia, Dinamarca, Austria, Alemania, Francia, Holanda y Reino Unido la oferta de vivienda social como un desplazamiento de la vivienda ofrecido por el mercado hacia una vivienda «fuera de mercado».

El alquiler social, como ya se ha visto, ocupa en la actualidad el 18% del parque europeo de vivienda. Después de una importante progresión de esta modalidad, que llegó a superar el 30% en el Reino Unido y Holanda en la década de los 70, son pocos los países que en este momento cuentan con parques significativos de este tipo: Holanda (con 145 viviendas sociales por cada 1.000 habitantes: gráfico 4.4) y Austria y Suecia (con más de 100 viviendas/1.000 habitantes).

Pese a todo, desde la perspectiva de España conviene precisar que cuando los estudios comparativos europeos se refieren a parques «menos significativos», como los que tienen en la actualidad, por ejemplo, el Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Francia, la antigua RFA o Finlandia, en realidad se está haciendo referencia a proporciones muy superiores al 15% de los parques respectivos, es decir, superiores a las 70 viviendas/1.000 habitantes, mientras que en los países mediterráneos la proporción es mucho más baja y,

en España, tan sólo es de un 2% del parque (10/1.000). Así pues, en los debates sobre el futuro del sector, cuando se discute sobre la insuficiencia de los parques públicos para hacer frente a las nuevas demandas sociales, **resulta desproporcionado establecer un paralelismo entre la base operativa mínima de los países mediterráneos –y especialmente en el caso de España – y la de los países del grupo intermedio ya citados, tan críticos y preocupados, por lo demás, por una situación que ellos mismos califican de deficitaria.** Los motivos de preocupación son los mismos, pero las dimensiones de las necesidades son incomparables.

Por lo que se refiere a la población que hoy en día reside en los parques sociales europeos es muy variada y cuenta con una presencia relativamente importante de hogares situados en la mitad superior de la escala global de renta, por el hecho de que hasta los años ochenta, en muchos países, como el Reino Unido, Suecia y Holanda, no existía ningún techo de ingresos para poder optar a dichas viviendas y, en otros, como Francia, el techo se elevaba hasta los dos tercios de la escala de ingresos de los hogares. Solamente países como Alemania, que han contado con parques sociales más reducidos, han establecido condiciones de ingresos más estrictas.

## 5.1. Financiación y gestión

La vivienda social cuenta con un amplio abanico de proveedores, cuyo lugar más destacado lo ocupan las asociaciones sin ánimo de lucro: sociedades, corporaciones y cooperativas de vivienda; en este terreno los ayuntamientos también han tenido tradicionalmente un papel clave, si bien en casi todos los países en los que se ha aplicado esta fórmula, se ha tendido a que las entidades especializadas adquiriesen esta responsabilidad, para evitar el difícil encaje financiero de la promoción pública directamente en los presupuestos municipales.<sup>(1)</sup> Otra razón que explica la tendencia a la subrogación a organismos privados en lugar de las administraciones públicas es que las asociaciones sin ánimo de lucro han demostrado, con gran diferencia, gestionar mejor, introducir más innovaciones y tener una mayor capacidad de implicación de los inquilinos en el mantenimiento y cuidado de las viviendas.

(1) MacLennan, Stephen y Kemp (1996), pág.16.

En cuanto a la financiación, la promoción pública ha recurrido históricamente a fondos presupuestarios públicos, pero el mismo proceso de relieve del sector público directo por sociedades autónomas ha ido ligado cada vez más a una evolución hacia la financiación privada, normalmente a través de subsidios de intereses o con la garantía última del Estado. En algunos países han desaparecido los préstamos estatales, pero subsisten los préstamos regionales o locales.

Como consecuencia de la pérdida de automatismo en la financiación, los parques públicos empezaron a experimentar, durante los años ochenta, reducciones en las inversiones en países como el Reino Unido, Alemania, Bélgica e Irlanda, pero la tendencia se ha extendido a los demás durante la década de los noventa, aunque en algunos, como Alemania e Irlanda, se está reconsiderando la necesidad de dar nueva prioridad a estos parques. Aun cuando existen algunos recortes presupuestarios de financiación pública que pueden considerarse coyunturales, por exigencias presupuestarias, otros, en cambio, responden a trasfondos estructurales (como en el Reino Unido, Holanda o Suecia) relacionados con la constatación de fracaso en diversos aspectos: segregación social, mala conservación de los parques, mala aplicación de recursos públicos, etc.

Las dificultades financieras de este sector, comunes a todos los países, junto a la aceptación generalizada de la necesidad de mantenerlo o aumentarlo, está haciendo nacer la convicción de que sería necesaria la creación de un mercado europeo específico de fondos destinados a la vivienda social.

En el terreno de la gestión y la regulación de los parques sociales es interesante la distinción que hace M. Lachambre<sup>(2)</sup> entre «sistemas políticos» y «sistemas económicos». El «sistema político» incluiría al Reino Unido (hasta el año 1988), Portugal, Irlanda, Luxemburgo y España, pues disponen de unos parques sociales que históricamente han hecho abstracción de las realidades económicas del mercado de la vivienda. Su objetivo ha sido ofrecer una vivienda de alquiler a un segmento más o menos amplio de demanda, sólo siguiendo criterios estrictamente políticos, sin ninguna referencia económica: los alquileres se han fijado políticamente o han sido pactados entre las partes, con arbitra-

(2) M. Lachambre (1995).

je público (como las «*fair rents*» inglesas). Los niveles de alquileres exigidos por el Estado en este sistema son muy inferiores a los del mercado y quedan fijados con independencia de los ingresos de las familias o, como máximo, se modulan en función de la composición de las familias y de sus ingresos.

Las bases operativas de este sistema serían:

- sistemas de financiación pública (presupuestos públicos o préstamos sin interés);
- ayudas exclusivamente a la promoción, ayudas «a la piedra»; y
- políticas de alquileres que no permiten alcanzar un equilibrio de explotación (pérdidas a cargo del arrendador, aunque en algunos casos el déficit de explotación puede ser asumido por el Estado).

Los actores son sociedades que gestionan, como concesionarios, el parque de alquiler público (Portugal, Reino Unido, Irlanda y Luxemburgo) o instituciones públicas que dependen del Estado (Portugal), o de las comunidades autónomas (España) o de los municipios (Italia).

**El «sistema económico»**, en cambio, correspondería a las modalidades de Alemania, Austria, Holanda, Dinamarca y, desde 1988, el Reino Unido. En este caso, la voluntad consiste en afrontar unos objetivos políticos de equilibrio entre alquileres y capacidad de la población alojada, con una preocupación por la transparencia, la perennidad y la existencia de reservas de viviendas, es decir, con la garantía de poder disponer continuamente del parque cuantitativamente necesario. Un principio básico de este sistema es que el nivel de alquiler facturado por el propietario debe permitirle equilibrar globalmente su gestión.

Las bases operativas del sistema serían:

- financiación obtenida del mercado financiero;
- alquileres sólo ligeramente inferiores a los de mercado, pero con una mayor garantía de conseguir cierto volumen de construcción nueva;
- adaptación de las tasas de esfuerzo de los inquilinos, mediante ayudas a las personas, financiadas por el Estado y concedidas directamente a las sociedades, o bien ayudas a la promoción para asegurar unos costes reducidos.

En este caso, los actores son sociedades de vivienda sin ánimo de lucro, independientes de los poderes públicos locales (*Housing Associations* en el Reino Unido o *Woningcorporaties* en Holanda) o sociedades de vivienda con niveles de dependencia variables respecto de los municipios (sociedades inmobiliarias de utilidad pública en Dinamarca; sociedades de vivienda en Alemania; empresas municipales en Austria).

En el último decenio los dos sistemas han sido objeto de un profundo debate acerca de sus ventajas y sus inconvenientes, de cara a poder hacer frente a los nuevos retos cuantitativos y cualitativos a los que tiene que hacer frente el sector del alquiler social en toda Europa.

En el caso del «sistema político» se ha observado un fracaso global en la gestión, en la financiación y en la consecución de los objetivos sociales perseguidos. Como primera medida de corrección, tanto en el Reino Unido como en Irlanda, desde comienzos de los años ochenta, y en España, Italia (1993) y Portugal, más recientemente, se ha tendido hacia la venta de las viviendas a los inquilinos, para liberar al sector público de un patrimonio con un mantenimiento excesivamente costoso. Los precios de venta y los objetivos cuantitativos de venta ponen de manifiesto la voluntad de reducir el compromiso político y de transferir la carga a los inquilinos.

Una segunda línea de trabajo, tendente a corregir los problemas detectados en el «sistema político», ha consistido en la substitución de la fijación «política» de los alquileres por unos mecanismos que garanticen el equilibrio de explotación. Estas líneas suponen, de hecho, una aproximación del sistema «político» al sistema «económico» y muestran una tendencia de fondo de transición progresiva hacia un sistema más transparente, basado en el equilibrio de explotación y en la independencia de los actores.

Por su parte, el «sistema económico» no ha sido ajeno a las críticas, especialmente por su coste extremadamente elevado, pero también por las disfunciones en la gestión y en la composición social actual de los parques. Las líneas de reforma en este sistema han sido, desde el punto de vista de la gestión económica:

- la fijación de alquileres con unos criterios de referencia más próximos a los mercados actuales, para aumentar los ingresos de los gestores; y

- la sustitución de las ayudas a la promoción (a la piedra) por ayudas a las personas, con el objetivo de compensar el diferencial entre ingresos y costes.

En cuanto al coste público excesivo, las medidas adoptadas en algunos casos, como el de Holanda, han consistido en la cancelación anticipada de las deudas históricas que tenían contraídas las empresas sin ánimo de lucro con el Estado, para aumentar su independencia y su campo de actuación. En la mayoría de países, el objetivo de reducción de costes de gestión se ha traducido asimismo en la venta de viviendas sociales a los inquilinos, aunque de una manera menos drástica que en el «sistema político».

Finalmente, para evitar la creación de rentas de situación, se han endurecido los controles sobre los niveles de ingresos de los inquilinos.

A pesar de la tendencia a la desaparición de las ayudas a la promoción («a la piedra»), la presión de la demanda en Alemania ha llevado a su reintroducción, con una nueva fórmula llamada de préstamos «complementarios», cuyo objetivo es estimular el alquiler social, con la entrada en juego de más promotores sin ánimo de lucro, con un compromiso de vinculación al parque social de más corta duración que la tradicional y con una mayor flexibilidad de fijación de alquileres.

Este proceso de racionalización de los parques públicos, tanto en el «sistema político» como en el «económico», viene acompañado de fuertes críticas, centradas en el riesgo de pérdida progresiva de la finalidad «social» que han de tener estos parques, así como en el aspecto más técnico de falta de ductilidad para encontrar el mejor reparto entre ayudas «a la piedra» y ayudas a las personas, con la decantación radical que se está produciendo hacia el segundo tipo de ayudas.

## 5.2. Situación actual

A partir de los años ochenta, las importantes modificaciones experimentadas por la inversión, la forma de gestión, la fijación de los alquileres, la política de ventas y la propia evolución demográfica de los residentes han ido

atribuyendo perfiles muy diferentes a la composición social que habían tenido los parques públicos, como ya apuntábamos al comienzo de este capítulo.

Algunas zonas siguen estando bien organizadas y siguen siendo viables, pero muchas otras se han transformado en reductos de viviendas de la peor calidad, con los inquilinos más pobres y malas condiciones de vida. «En la Europa septentrional y occidental, la exclusión social es hoy tan manifiesta en los parques sociales de los ayuntamientos y de las organizaciones no lucrativas como en los edificios viejos de los centros-ciudad, alquilados por propietarios privados».<sup>(3)</sup>

Las poblaciones originarias eran familias con uno o dos hijos, en situación laboral activa. Con el paso del tiempo y el aumento del paro, la población que se ha mantenido en estos parques ha envejecido y, en muchos casos, ya no tiene trabajo. Los hogares con más posibilidades han abandonado estos parques, normalmente para acceder a la propiedad, y los nuevos residentes proceden cada vez más de situaciones marginales o con riesgo de exclusión: familias monoparentales, parados, minorías étnicas e inmigrantes.

A modo de síntesis se podría decir que las principales problemáticas detectadas en los parques sociales públicos se pueden concretar en los siguientes puntos:

- mala gestión financiera y gasto público excesivo;
- mala conservación de los edificios;
- creación de sectores de segregación: concentración de parados y de personas mayores;
- en los sistemas que plantean más dificultades a la permanencia en el alquiler y que, por tanto, potencian una mayor movilidad, concentración creciente (en los últimos diez años) de colectivos pobres: parados, familias monoparentales, minorías étnicas, inmigrantes, con la creación de segmentos de segregación;

(3) MacLennan, Stephens y Kemp (1996), pág. 18.

- en los sistemas que hacen más fácil la permanencia en el alquiler (con subvenciones elevadas), freno a la movilidad en casos de hogares con rentas medias que podrían optar a viviendas mejores; y

- creación de «trampas de pobreza», con el mantenimiento de personas que prefieren mantenerse en paro para seguir teniendo derecho a la vivienda o a la subvención.

«La vivienda constituye un medio importante para escapar a la exclusión social, pero su provisión, de momento, no ha conseguido evitar la segregación» (MacLennan, Stephens y Kemp).

### 5.3. Experiencias

Para hacer frente a estas nuevas realidades y diseñar nuevas estrategias, interesa estudiar con detalle los sistemas de financiación y de gestión de la vivienda social de aquellos países que han demostrado una mayor eficiencia en este campo: Holanda, Suecia, Austria y Francia. Sus «éxitos», pero también las dificultades que han tenido o tienen que afrontar, constituyen una base de reflexión muy valiosa y ayudan a marcar caminos a partir de experiencias conocidas y sólidas que eviten la improvisación y la experimentación, siempre costosa, tanto en términos económicos como sociales.

En **Holanda** la gestión de la vivienda social, que supone el 35% del parque total, se encuentra básicamente en manos de las 762 corporaciones de vivienda sin ánimo de lucro (*Woningcorporaties*) bajo control municipal, que en 1998 gestionaban un parque de 1,85 millones de viviendas. Se trata de sociedades sin ánimo de lucro, privadas, pero con un control del Estado hasta hace poco tan elevado que se les consideraba como «concertos público-privados». Otros organismos activos en el campo de la vivienda social han sido las sociedades municipales (con 255.000 viviendas) y otras organizaciones sin ánimo de lucro, pero todas ellas se vieron obligadas a convertirse en corporaciones, habiéndose fijado como fecha límite para el cambio el año 1997. Hasta el año 1989, la financiación de la promoción pública se basaba en subsidios estatales variables para cubrir el diferencial entre unos costes «dinámicos» de equilibrio (*Dynamic Cost Rent System, DCRS*), que tenían

en cuenta la inflación y la evolución de los tipos de interés del mercado, y unos alquileres «fijados» por el gobierno.

El sistema público de vivienda ha cambiado radicalmente en Holanda como consecuencia del diagnóstico realizado por el llamado *Heerma Memorandum* (Libro blanco del año 1989), que puso en cuestión la situación financiera y la capacidad de adaptación de las corporaciones a las nuevas exigencias de control presupuestario. El Libro blanco de 1989 consideraba que la política de vivienda holandesa era excesivamente cara: representaba, como hemos visto en el capítulo anterior, el 3,2% del PIB, la dedicación más elevada de Europa, por detrás del Reino Unido.

Las nuevas orientaciones introducidas tenían un sentido claramente liberalizador: supresión total de las subvenciones a la construcción y la rehabilitación del parque social y transformación de la financiación pública en financiación privada, concediendo a las corporaciones de vivienda las mismas ventajas que a las privadas, consistentes, exclusivamente, en deducciones fiscales de los intereses de los préstamos. Uno de los puntos clave de la reforma consistió en el establecimiento de una estrategia financiera para cancelar las deudas históricas que habían ido contrayendo las corporaciones con el Estado (*Brutering*), que se concretó, en 1995, en la cancelación anticipada (y fuertemente subvencionada) de los saldos vivos de los préstamos existentes. Lo que se pretendía era que, a partir de una base saneada desde el punto de vista financiero, resultase eficiente el nuevo sistema de financiación pública, basado únicamente en subvenciones al alquiler (IHS), aun siendo el más barato de Europa. Al parecer, muchas corporaciones pequeñas mantienen posiciones críticas ante las nuevas orientaciones, pues consideran que queda menos garantizado el papel social que habían desempeñado hasta entonces.

A raíz de la reforma, las corporaciones se han visto obligadas a actuar como «empresarios sociales autofinanciados» y han creado dos tipos de fondos de solidaridad o de garantía: el Fondo Central de Solidaridad (*Centraal Fonds voor Volkshuisvesting*, CFV), en 1988, basado en aportaciones de las corporaciones que participan, que ayudan a las corporaciones que atraviesan situaciones financieras problemáticas; y, posteriormente, el Fondo de Garantía (*Waarborgfonds Sociale Woningbouw*, WSW), financiado con

recursos iniciales del Estado y con aportaciones de casi el 90% de las corporaciones, con el objetivo de actuar como garante de los préstamos que las corporaciones obtienen del mercado de capitales. Gracias a esa garantía, los préstamos se negocian en condiciones más favorables que las del mercado libre. Los gobiernos centrales y locales siguen siendo, en última instancia, garantes de estas operaciones.<sup>(4)</sup>

En 1993 se reguló nuevamente el papel de «controladores de gestión» que ejercen los ayuntamientos sobre las corporaciones (Orden sobre la gestión del sector social de alquiler, BBSH), pasando del principio de presupuesto previo al de auditoría (a posteriori) y autorizando a las corporaciones a modificar los alquileres con autonomía.

El cambio operado es tan radical que hoy por hoy se tienen serias dudas acerca del futuro de las corporaciones y, sobre todo, de su papel social. Entre los años 1990 y 1998 han desaparecido 62 organizaciones y muchas han tenido que hacer frente a problemas muy serios; se detecta un crecimiento de los procesos de segregación social por abandono de los parques sociales de la población con rentas más elevadas, que optan por el acceso a la propiedad, y una tendencia a la residualización y pérdida de parque por la venta de viviendas cuando las corporaciones han de equilibrar sus balances. En este sentido resultan interesantes las fórmulas que están desarrollando algunas corporaciones, como vías para suavizar o abaratar el paso del alquiler a la propiedad, como la propiedad compartida («*shared ownership*»), la propiedad socialmente vinculada («*socially tied ownership*») o el alquiler con opción de compra («*lease purchase*»).

El endurecimiento de las condiciones sociales y el cambio de orientación de la política holandesa también se manifiesta en la reducción del techo máximo de ingresos exigible para tener derecho a una vivienda pública, con lo cual la proporción de población susceptible de beneficiarse («*eligible*») ha pasado del 50% al 40% del total de hogares.

La preocupación que está provocando este conjunto de tendencias es tan evidente que el propio gobierno ha manifestado recientemente (junio del

(4) Donner (2000), pág. 397.

2000) que «probablemente, en el futuro, las corporaciones de vivienda, hoy independientes, tendrán que ajustarse a un control público y una reglamentación legal».

En **Suecia** los promotores de vivienda social son directamente, desde el año 1935, empresas municipales (*allmännyttiga bostadsföretag*), que para esta finalidad disponen de una amplia autonomía. La financiación es la misma que para cualquier otro sistema de tenencia: el préstamo principal, que en la promoción pública cubre un valor del 70% de la obra, concedido por entidades financieras privadas, y el 30% restante se cubre mediante un préstamo complementario del Estado (hasta el año 1985) o de la agencia estatal *Staten Bostadsfinansieringsinstitutet*, desde esa fecha. Las subvenciones de intereses del Estado han ido reduciéndose y han quedado fijadas en un valor determinado.

Los alquileres se pactan libremente cada año entre los municipios y los inquilinos, sobre una base de referencia de mercado y según la evolución de los costes de la construcción, y cada empresa municipal ajusta una renta media de aplicación al conjunto de sus reservas (*bruksvärde*); de hecho este sistema se parece mucho al alquiler justo inglés, en la medida que pretende asegurar un equilibrio de precios sin desestímulo para la nueva oferta (la determinación de gastos incluye los costes de capital, de amortización, de mantenimiento, de los seguros y el riesgo de desocupación). La estructura de alquileres públicos se utiliza después como base de referencia para las negociaciones en el sector privado; de esta manera, los dos subsectores actúan de forma muy coordinada y compiten en términos de igualdad<sup>(5)</sup> (como ya se ha comentado al hablar de los sistemas «unitarios»).

A partir de 1993, se modificó el sistema de financiación de la vivienda con la sustitución de los préstamos estatales por subsidios de tipo de interés de préstamos libres y la creación de un Comité nacional de garantía del crédito a la vivienda (*Statens BostadsKreditnämnd*, BKN), dependiente del Ministerio de Economía. Este cambio dio lugar a un encarecimiento de la financiación y a una disminución en la promoción de nuevas viviendas de alquiler, ya que muchas empresas sometidas al principio de un alquiler de referencia común

(5) B. Turner, en Balchin (1996), pág. 103.

para todas sus reservas no podían alcanzar un equilibrio entre el «superávit» que generaban los parques más antiguos y el «déficit» de las nuevas construcciones, mucho más costosas. Desde el año 1995 se permite que los alquileres queden establecidos de forma independiente por cada edificio, en lugar de vincular el conjunto del parque de cada empresa municipal. En cualquier caso, las empresas municipales que no disponen de parques compensados desde el punto de vista de los costes de mantenimiento (antiguos y nuevos) siguen encontrando verdaderas dificultades para equilibrar sus cuentas.

De cara a afrontar los nuevos retos de una mayor autonomía financiera, como en otros países, muchas empresas suecas intentan vender sus parques a los usuarios (concretamente, la ciudad de Estocolmo está vendiendo viviendas a aquellos inquilinos que desean constituir cooperativas: *Tenant-Ownership Companies*, TOC). Para enfriar un poco el proceso, el gobierno impuso en 1999 la obligación de pagar al Estado el 50% de las ganancias generadas por las ventas de viviendas municipales.

El sistema sueco de acceso a la vivienda pública es totalmente abierto, universal, sin limitación de ingresos y por esta razón los parques municipales no se han calificado nunca de «sociales». Pese a ello, en los últimos años han aparecido fenómenos incipientes de exclusión por el abandono de estos parques de la población con rentas más elevadas, que, en algunos casos, se realiza mediante el cobro de un «traspaso», con dinero negro, del derecho de alquiler. La exclusión también aparece en las ventas de las viviendas, puesto que las empresas tan sólo consiguen vender las viviendas «mejores» y en el parque público quedan las menos atractivas.

Las dificultades financieras recientes de muchas empresas municipales han obligado a reintroducir algún tipo de subvención estatal para ayudarlas a compensar sus pérdidas.

**Austria** dispone de uno de los parques sociales más importantes de Europa, especialmente en las zonas urbanas y, sobre todo en Viena, debido a una política deliberada en los últimos años de mantenimiento de esta modalidad. Los precios controlados del alquiler social han ejercido un papel moderador en el parque de alquiler privado, con lo que Austria constituye un ejemplo claro de sistema de alquiler «unitario».

Los promotores y gestores de este parque son, por un lado, asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro –antiguas cooperativas obreras de vivienda del siglo XIX o sociedades coparticipadas por ayuntamientos y sindicatos– y, por otro, los ayuntamientos, entre los que destaca el de Viena, que es uno de los más grandes propietarios del mundo, con 250.000 viviendas de alquiler. La financiación se basa en préstamos subsidiados y el alquiler que se cobra es equivalente al coste, siendo éste el total generado por la construcción y el mantenimiento y, desde el año 1985, se pueden cobrar suplementos por mejora y rehabilitación.

El ayuntamiento de Viena, además del papel su de propietario, dispone del Fondo para la Preparación de Suelo y la Renovación Urbana, WBSF (1984), un casi monopolio de la compra de suelo, que le ha permitido controlar y mantener los precios del suelo asequibles para promotores de vivienda de bajo precio. Además, el WBSF hace la planificación, urbaniza, controla las licencias de obras y coordina las tareas de reparación del parque público.

Por su parte, las asociaciones sin ánimo de lucro de la ciudad de Viena pueden admitir hogares con ingresos un 20% superiores a los de la población de las viviendas municipales. En Viena existe el derecho a la subrogación de las viviendas públicas a hijos y nietos, lo cual ha provocado que una parte del parque esté ocupada por hogares con ingresos superiores a los fijados como techo (ya de para sí muy elevados). Este hecho impide la correcta aplicación de estos parques para la población más necesitada. En el parque de las asociaciones sin ánimo de lucro, desde el año 1994 se autoriza la venta de viviendas a inquilinos que lleven 10 años en ellas (y que hayan pagado el 50% del coste de repercusión del suelo). La muy compleja gestión del parque de alquiler vienés ha dado lugar, en 1999, a la creación de un organismo autónomo, con mayor flexibilidad de actuación que el propio ayuntamiento.

En los últimos años, se ha intensificado la presión de demanda de vivienda que recibe Austria por parte de la inmigración, lo cual está exigiendo, por un lado, aumentar y racionalizar el uso de los parques públicos y, por otro, introducir subvenciones al alquiler para evitar la exclusión. La contradictoria necesidad de reducción del gasto público plantea serios interrogantes sobre la consecución de estos objetivos.

Finalmente, **Francia** ha basado su funcionamiento público, desde el año 1948, en el establecimiento de la HLM (*Habitations à loyer modéré*), que en la actualidad supone el 90% del parque público, ya sea bajo la responsabilidad directa de los ayuntamientos (57%), ya sea de compañías sin ánimo de lucro, privadas (43%), o de cooperativas. Otros propietarios sociales son las Sociedades de Economía Mixta (SEM) y la *Société Civile Immobilière de la Caisse de Dépôts et Consignations* (SCIC), uno de los propietarios más grandes de Europa, con 180.000 viviendas.

La financiación, desde 1977, pasa a través de la *Caisse de Dépôts et Consignations* (CDC), que canaliza las diversas modalidades de préstamos (PLA para la construcción, PALULOS para la rehabilitación, PLI para la construcción para rentas medias y PLA de inserción, para la compra de viviendas antiguas) y otorga subvenciones directas a los propietarios sociales. Las subvenciones estatales a la vivienda como la APL (*Aide Personnalisée au Logement*) garantizan el difícil equilibrio entre amortización de los préstamos y costes de mantenimiento e ingresos por alquileres.

A pesar del complejo sistema y de la fuerte dedicación presupuestaria, en Francia ha aumentado considerablemente desde el año 1977 la población mal alojada. Las HLM tienen que afrontar a un triple reto: equilibrar sus balances, siendo capaces de amortizar los préstamos recibidos; alojar, por ley, a los inquilinos más pobres y «problemáticos»; y, al mismo tiempo, asegurar la combinación social óptima. De hecho, estos elevados requerimientos han generado discusiones muy intensas entre el Estado, las autoridades locales y los responsables de las HLM, que no logran romper el círculo vicioso y no encuentran la manera de conseguir una mayor implicación de los inquilinos en el mantenimiento y mejora de los parques.

Los problemas de rechazo de situaciones conflictivas por parte de muchos municipios han desembocado en una reciente legislación que les obliga a disponer de un parque mínimo de HLM, equivalente al 20% del total de los parques respectivos.<sup>(6)</sup>

(6) «Loi de solidarité et renouvellement urbain», 2000.

## VI. El alquiler privado

El alquiler privado, como se ha visto, es la modalidad en retroceso en Europa y ha pasado de desempeñar el papel predominante en la primera mitad de siglo hasta un escaso 21% en la actualidad. El estudio de las razones de la caída de este sistema de tenencia y, más aún, el estudio de las razones que explican su persistencia en algunos países altamente significativos, como Alemania y Suiza, adquiere el máximo interés en un momento en el que hay un sentimiento generalizado a favor de la conveniencia de recuperar el alquiler como una alternativa necesaria, en una Europa en movimiento y con cambios demográficos constantes.

Según un estudio reciente del Parlamento Europeo,<sup>(1)</sup> en los parques privados de alquiler destacan tres rasgos: su pérdida de vitalidad, particularmente acentuada en los años ochenta y noventa, excepto en Alemania, Francia y Suecia; su presencia desproporcionada en las ciudades (donde acostumbra a ser el doble de las medias nacionales) y sobre todo en las capitales (donde llega a triplicarlas); y la tendencia a una ligera recuperación en la mitad de los países.

La pérdida de peso del alquiler privado es, como ya se ha comentado, el resultado de orientaciones políticas no «neutrales» en materia de régimen de uso de las viviendas, que han dado prioridad durante cincuenta años a

(1) MacLennan, Stephens y Kemp (1996), págs 14 y 15.

otras formas de tenencia, singularmente al acceso a la propiedad, como sería paradigmáticamente el caso de España. Pero, en algunos casos, también es el resultado de una falta de visión a medio y largo plazo acerca de la importancia de la conservación de una reserva de viviendas de estas características y de que no se ha tenido en cuenta que las regulaciones de alquileres, exclusivamente para proteger a los inquilinos y excesivamente exigentes con los propietarios privados, sin contrapartidas adecuadas, iban a tener consecuencias totalmente contraproducentes. Como afirmaba J. Ràfols<sup>(2)</sup> al describir el control de alquileres en el Reino Unido, «el sector privado de viviendas de alquiler se encuentra en franca recesión. Algunos autores incluso avanzan el pronóstico de que, de proseguir la tendencia actual, en 1985 no quedará ni una sola vivienda privada de alquiler en Gran Bretaña y el control de alquileres llegará a desaparecer definitivamente de este sector».

España es también uno de los países con una mayor pérdida de parque privado de alquiler, como ya se ha visto en el capítulo IV, al pasar del 41% del parque en 1960 al 14% actual. Esta caída se explica por dos razones; la primera es la práctica ausencia de nueva promoción de alquiler a partir de los años sesenta, cuando el parque español experimentó su crecimiento más intenso (66% del parque posterior a 1960). La segunda razón no es menos importante y consiste en el proceso de venta de viviendas de alquiler a sus inquilinos por parte de propietarios de fincas cuya rentabilidad disminuye por debajo de los mínimos tolerables para su mantenimiento. En este sentido, un magnífico ejemplo es el proceso seguido por el importante patrimonio de alquiler que habían llegado a tener las cajas de ahorro españolas, cuya labor social era indiscutible, y que ha sido traspasado en la práctica totalidad a sus usuarios, a precios muy favorables, sin ser sustituidos por nuevas aportaciones en este campo.

Así pues, en general la pérdida de rentabilidad de las fincas o, simplemente, la generación de pérdidas crecientes, ha sido la base del deterioro de estos parques, del efecto de anclaje de una población que se habría podido mover y de la segregación social de la población con menos recursos y más edad en las viviendas en peores condiciones.

(2) Ràfols (1978).

A nivel individual, los propietarios y, a nivel global, los gobiernos han tenido que hacer frente a estos problemas con políticas erráticas y sin estrategias a medio y largo plazo: a las desregulaciones de los alquileres han seguido nuevas regulaciones; la incertidumbre ha protagonizado este segmento de la oferta, tanto para los inquilinos como para los propietarios (y promotores).

De acuerdo con los autores del estudio europeo antes citado, los actuales usuarios de los parques de alquiler privado se pueden agrupar en cuatro grandes categorías:

- hogares de edad avanzada, residentes desde los años 1950-1960, con ingresos bajos y condiciones muy desfavorables en las viviendas;
- jóvenes solteros que conviven con otros, también con ingresos bajos o en paro y en las viviendas de peor calidad;
- hogares pobres, que no podrán llegar a ser propietarios, pero que tampoco reúnen los «requisitos» para entrar en los parques sociales; y
- jóvenes con trabajo, en alquiler transitorio, que llegarán a ser propietarios con el tiempo.

## 6.1. Organización y financiación

La situación actual de los parques de vivienda de alquiler privado, los más degradados y concentrados en los centros-ciudad, reflejan el fracaso de la política en un sector que ha sido «abandonado», sin apoyo adecuado y sin ayudas a los inquilinos, y sin estímulos para los propietarios.

En el caso concreto de España, conviene tener presente que en la actualidad, a pesar de la desregulación de los alquileres que ha consolidado la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, existen muchas viviendas cuyos alquileres sólo fueron actualizados muy ligeramente y, por tanto, se encuentran todavía muy por debajo, no sólo del mercado nuevo, sino de los niveles mínimos que permitirían la rentabilidad justa y el mantenimiento de las viviendas en condiciones. Según un estudio realizado recientemente en Barcelona, por la sociedad PROCIVESA, alrededor del 50% de las viviendas de

alquiler es encontrarían todavía en una situación de «protección » (tanto en lo relativo al bajo alquiler como por la condición de contrato indefinido), lo cual supone «de facto» para los propietarios la perpetuación de las condiciones anteriores.<sup>(3)</sup>

Ante este panorama poco alentador, hemos dicho que en algunos países se dan indicios de la voluntad de recuperación o de incremento de la oferta de vivienda privada. Las principales líneas de trabajo son:

1. ayudas a la rehabilitación y la regeneración urbana,
2. fomento de la compra y mejora o adaptación de viviendas de muy mala calidad, al ser ofrecidas en alquiler privado «no lucrativo»,
3. subvenciones y ventajas fiscales para mejorar la calidad de vida de los inquilinos,
4. suavización de los controles de alquileres, y
5. incentivos fiscales para los inversores.

Según los mismos autores, «si no se amplía la oferta de vivienda de alquiler privado, los inquilinos potenciales más desfavorecidos irán tendiendo hacia la utilización de viviendas degradadas o se convertirán en personas sin techo».

Además de los instrumentos de amplio apoyo que ha tenido este sector en algunos países, como Alemania, en cuanto a la oferta es importante destacar una de las medidas clave de equilibrio del alquiler privado: las «subvenciones al alquiler» («*housing allowances*», «*wohngeld*», «*allocations logement*», etc.) descritas con detalle en el capítulo VIII. Gracias a ellas, las caídas de esta modalidad no hayan sido tan estrepitosas en los países que las han utilizado como en los países en los que no han existido nunca (por ejemplo, España).

Los cuatro mecanismos básicos de intervención reguladora o estimuladora del alquiler privado en Europa han sido: los controles de alquileres, las subvenciones al alquiler y los estímulos a la promoción y rehabilitación. Por su importancia estratégica y comparativa, analizaremos con detenimien-

(3) Trilla y Carreras. PROMOCIÓ CIUTAT VELLA, S.A. (2001), págs. 38 y 42.

to cada uno de ellos en el capítulo VIII, dedicado a los instrumentos de la política de vivienda.

## 6.2. Alcance de la demanda de alquiler

La pérdida de presencia de parque privado de alquiler da lugar en ocasiones a debates sobre si esta caída es sólo la consecuencia de errores en las políticas de oferta o si responde también a una tendencia a la baja en la demanda. Por este motivo, parece interesante hacer un paréntesis en el discurso «político», para intentar aproximarnos a las potencialidades que la demanda de vivienda de alquiler tendrá en Europa en los años próximos.

Según diversos autores europeos, la demanda de vivienda de alquiler se puede estructurar en tres grandes bloques:

a) la demanda de familias en proceso de formación y la de los hogares en movimiento;

b) la demanda de familias que buscan seguridad de alojamiento, pero no tienen interés en ser propietarios, aunque puedan serlo; y

c) la demanda de familias con incapacidad económica para adquirir una vivienda adecuada, entre las que habría que distinguir:

c.1) las que ya son atendidas por el sector de la vivienda de alquiler social;

c.2) las que no reciben ayudas públicas y todavía viven en parques privados en fase de actualización de rentas (personas mayores).

a) La primera franja de demanda, la relacionada con la primera fase de formación familiar o la movilidad es la más consistente en todos los países y valora especialmente la facilidad de acceso, el bajo coste de instalación y las menores obligaciones respecto de la propiedad. Su exigencia o necesidad se relaciona con la idea de corta duración en la permanencia en el sistema. Para responder a este primer bloque de demanda pueden confluír tanto la oferta de los privados como la oferta social, es decir, que en aquellos países en los que se ha mantenido alguna de las dos vías o ambas, este sector queda atendido en mayor o menor medida.

Lógicamente, se trata de una franja que se genera al margen de la desregulación de rentas y del hecho de que en un país existan o no limitaciones temporales de los contratos.

b) La dimensión que puede alcanzar el segundo subconjunto de demanda, que podríamos llamar «voluntaria», depende de los costes comparativos entre propiedad y alquiler, de los patrones culturales, de la historia y tradición en la construcción y, muy especialmente, de la rentabilidad potencial de inversiones alternativas a la propiedad. Este tipo de demanda se sitúa normalmente al margen de la oferta social y se adapta a la oferta privada. Por tanto, este tramo es más vulnerable a las variaciones de la oferta privada y, sin duda, es el más afectado por la política de desregulación de alquileres y duración de los contratos. La opción para este tipo de modalidad de alquiler se supedita, en gran manera, a la seguridad en la permanencia en el régimen de tenencia.

c) El tercer bloque de demanda es el más claramente atendido por la oferta social y es el que más sigue determinando la intervención pública en diversos países. Todo el debate actual sobre las formas de financiación y sobre los sistemas de gestión de los parques sociales parte del hecho de que este tipo de demanda no puede ser atendida por la oferta privada de alquiler sin una colaboración pública importante. De la misma manera, el alojamiento adecuado de familias con rentas bajas, que actualmente están atendidas dentro del marco del parque privado, tendrá que tender a recibir el apoyo directo del sector público o indirecto, con ayudas a los propietarios o a los inquilinos.

En el momento actual, el único país que da una respuesta satisfactoria a las tres franjas de demanda es Alemania. Mientras tanto, los países anglosajones tienden a dejar sin respuesta la segunda fuente de demanda.

En el caso de España, la escasa oferta de alquiler sólo da una respuesta parcial al tercer bloque de demanda, pero claramente ahoga al primer bloque (jóvenes y movilidad) y, naturalmente, no da ninguna posibilidad a la demanda «voluntaria».

### 6.3. Los gestores

Otro nivel de debate interesante relacionado con el alquiler privado es el que, desde la perspectiva económica, pone en cuestión su viabilidad y evalúa quiénes son los inversores óptimos. Es un debate que tiene su origen en el hecho de que muchos parques de alquiler privado europeos están muy atomizados entre pequeños propietarios privados. España es un caso claro de esta situación, pero un ejemplo más lejano es el del Reino Unido, donde más de la mitad de los propietarios de viviendas de alquiler disponen de sólo siete viviendas en alquiler, o menos, y más de una cuarta parte de los propietarios sólo alquilan una.<sup>(4)</sup>

Ante esta situación se dan posiciones favorables para potenciar o, más exactamente, «preservar» estos pequeños propietarios, mientras que otros consideran que la única forma de revitalizar el alquiler privado es haciendo intervenir a los grandes grupos y los grandes inversores.

Los argumentos en favor de la operativa de los grandes inversores<sup>(5)</sup> van en el sentido de que éstos:

a) son más eficientes que los propietarios individuales en la mejora de los edificios, en la recuperación y gestión, aunque los propietarios individuales pueden subcontratar estas funciones;

b) se benefician de economías de escala derivadas de la gestión de grandes cantidades (por ejemplo, bloques de pisos);

c) asignan con más eficacia que los propietarios individuales o sociales los recursos de que disponen a los diversos tipos de necesidades; y

d) y pueden reducir los costes de acceso respecto del acceso a la propiedad.

En cambio, las opiniones que se muestran más favorables a los pequeños inversores y a los inversores individuales<sup>(6)</sup> ponen el énfasis en los siguientes puntos:

(4) DETR (2000), pág. 45.

(5) Whitehead (1996).

(6) Yates (1996).

a) La importancia de las posibilidades de uso de los parques existentes, frente al estímulo a las nuevas inversiones en promoción de alquiler, constatada en algunas ciudades como Sidney, o como en el Reino Unido, con una gran presencia de inversores «no intencionales», es decir, aquellos que alquilan su primera casa.

El proceso de reversión de propiedad en alquiler puede fomentarse en países con niveles muy altos de tenencia en propiedad, si se reducen las ayudas directas y fiscales a la compra y se incrementan las concedidas al alquiler.

También se pueden mejorar la distribución del parque y la movilidad, si los hogares pueden utilizar los ingresos de alquiler de una vivienda anterior para hacer frente al pago de una hipoteca sobre una vivienda nueva.

b) Es más efectivo estimular a los individuos y las empresas pequeñas que a los inversores institucionales, ya que éstos están más presionados por el corto plazo y la inversión en propiedad residencial se mide más por las ganancias de capital a largo plazo que por los rendimientos de las rentas.

c) La mayor parte de los inversores potenciales ya serían propietarios de una vivienda y tendrían una capacidad adicional para invertir. Según esto, cobra una importancia muy especial el tratamiento fiscal que se dé a la inversión residencial, en comparación con el de otras formas de inversión. La decisión de entrar en el alquiler de vivienda se basa en el convencimiento de que se va a hacer una inversión segura a largo plazo.<sup>(7)</sup>

(7) En Sidney, hasta el año 1985, las ganancias de capital a largo plazo estaban exentas de IRPF y desde 1985 se efectuaba un ajuste en función de la inflación para todas las ganancias de capital, excepto las mobiliarias.

## VII. El acceso a la propiedad / los propietarios-ocupantes

### 7.1. Evolución

La modalidad de propietarios-ocupantes de sus viviendas es, sin ningún género de dudas, la opción mayoritaria a comienzos del siglo XXI en la Europa occidental. La media actual, del 61%, es elevada, pero con toda probabilidad no es el nivel definitivo que alcanzará esta modalidad, habida cuenta del proceso de crecimiento continuo que ha seguido desde la Segunda Guerra Mundial y que se ha visto considerablemente reforzado desde los años ochenta en algunos países, y desde los años noventa en la mayoría.

A pesar de que la tendencia al crecimiento de este parque es común a todos los países, hay un conjunto de ellos con una proporción muy superior a la media, que decantan el equilibrio global. Curiosamente, todos estos países se sitúan alrededor de la Europa central y nórdica: el sur mediterráneo, con Grecia, Italia y España, y el oeste atlántico, con Portugal, Irlanda y el Reino Unido.

La importancia de los parques de propietarios-ocupantes en estos países se debe, de forma inequívoca, a unas políticas que no han buscado la «neutralidad» entre los sistemas de tenencia, en ningún momento y en ninguno de los países. Al contrario, la voluntad deliberada ha sido la de estimular el acceso a la propiedad por encima de cualquier otro sistema. Esta voluntad se ha estructurado en torno a tres grandes ejes:

- estímulos directos a la promoción por la venta, más ventajosos que los de otras modalidades de promoción; estímulos directos a la compra para hacer solvente la demanda, y ventajas fiscales para el uso en propiedad;
- desincentivación del régimen de alquiler privado, con ausencia de estímulos directos y fiscales y con mantenimiento hasta fechas muy recientes de políticas de control de alquileres; y
- escasa dedicación de recursos al alquiler social (público) y políticas de reversión de estos parques a sus ocupantes, convirtiéndolos en propietarios.

Les tres vías han confluído en el aumento progresivo de la propiedad: la primera, directamente, porque ese es el objetivo que pretendía; la segunda, porque ha dejado de estimular la promoción del alquiler y ha inducido la venta de los patrimonios privados; y la tercera, porque también ha hecho aumentar el número de propietarios, desde el momento de la puesta en marcha las estrategias de privatización (en el Reino Unido entre 1977 y 1999 se habían vendido 1,3 millones de viviendas del parque público, mayoritariamente a sus ocupantes, con el sistema *Right to Buy*).

A pesar de la prioridad que todos los gobiernos están otorgando a esta modalidad de la propiedad, ésta tampoco escapa a los importantes recortes presupuestarios efectuados en todos los países, especialmente durante la primera mitad de los años noventa, para responder, en la mayoría de los casos, a los requerimientos de Maastricht, lo que ha incidido más negativamente sobre las capas de población con menos recursos para comprar.

Por otra parte, los instrumentos utilizados por la mayoría de los países para potenciar la demanda de vivienda en propiedad han consistido en ayudas fiscales, lo cual añade un nuevo agravio comparativo, desde una perspectiva social, a la pérdida de importancia de la oferta de vivienda de alquiler y a la reducción general del gasto: la mayoría de los instrumentos fiscales son regresivos y favorecen más a aquellos segmentos de población que disponen de una base imponible mayor.

Además de los escasos países con promoción pública directa o social para la venta (como España), los instrumentos más habituales de ayuda al acceso y al uso de viviendas en propiedad son de carácter fiscal:

## **Instrumentos fiscales generales**

1. Desgravación en los impuestos sobre la renta de la inversión en compra de vivienda.
2. Subsidios de intereses de préstamos hipotecarios (abono, por parte del sector público, de una parte de los intereses).
3. Exoneración de los impuestos de contribución urbana, o tributación blanda (con valoraciones catastrales no llevadas a los extremos del mercado).
4. Ninguna imposición sobre los beneficios en las transmisiones de viviendas.
5. Exención del Impuesto sobre el Valor Añadido o IVA tipo 0 en la nueva construcción, como en el Reino Unido.
6. Deducción fiscal de los intereses de los préstamos hipotecarios.
7. Deducción, en los casos en que exista, de la renta presunta de la vivienda.

## **Instrumentos fiscales específicos**

8. Refuerzo fiscal complementario para colectivos concretos como los jóvenes (como ocurre en España). Viviendas baratas o venta de viviendas de los parques públicos (Reino Unido) a colectivos concretos.
9. Subsidios de préstamos de rehabilitación /adaptación, especialmente de viviendas de personas mayores o personas con alguna disminución.
10. Subvenciones directas a la compra.
11. «Subvenciones de vivienda» para propietarios con escasos recursos, para ayudar a pagar el coste (parecidas a las subvenciones de vivienda en el sector del alquiler).

Por otra parte, la fiscalidad también es un potente instrumento en la transmisión de las viviendas y, por tanto, en la política de movilidad de los hogares: en algunos países, como el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Alemania (véase el cuadro 8.2), la tributación sobre transmisiones es extremadamente baja, contrariamente a lo que ocurre en Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia y Portugal.

Normalmente, el sector de los propietarios-ocupantes no figura entre las preocupaciones de las políticas sociales europeas. Se consideraba que este sector estaba formado por hogares con más recursos, alojados en viviendas de mayor superficie y mejor calidad que las que se encontraban en alquiler. Sin embargo, el crecimiento actual del sector en la mayoría de los países ha hecho que se tomase conciencia de que este perfil no es válido para todo el conjunto (es un hecho bien conocido, desde hace tiempo, en países como España, en los que la mayoría de población entra dentro de este bloque) y que existe una serie de problemas, específicos de la propiedad o que ésta comparte con los otros sistemas de tenencia, que hay que tener muy en cuenta desde la perspectiva de la política de vivienda.

En el momento actual, los principales problemas que se detectan en los parques usados por propietarios-ocupantes se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- viviendas mal adaptadas a causa del número creciente de personas mayores,
- mantenimiento defectuoso, especialmente entre los propietarios con ingresos bajos,
- problemas de pago de los préstamos hipotecarios y de «recuperación de la posesión» en aumento en el noroeste de Europa, e
- incapacidad de resolver los problemas sociológicos emergentes, como las fragmentaciones familiares, por diversas causas; en concreto, normalmente, los procesos de separación y divorcio implican demanda de vivienda de alquiler a corto plazo.

## **7.2. Acceso a la propiedad y mercado hipotecario**

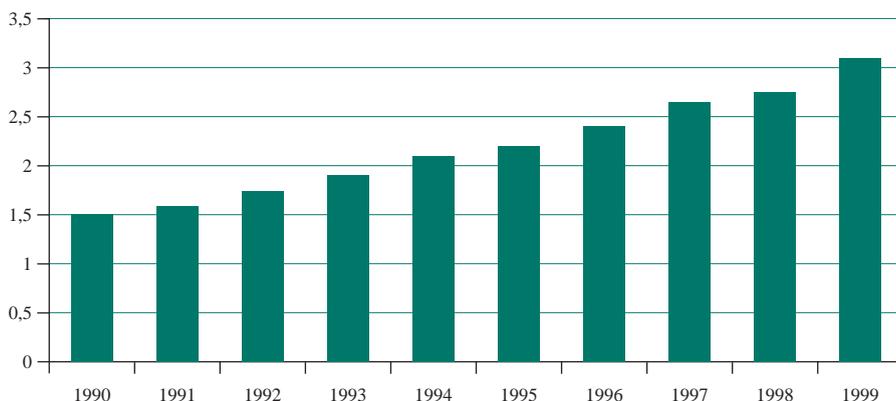
Las informaciones facilitadas por los especialistas financieros dan una idea aún más clara y contundente sobre el crecimiento de la propensión de los europeos a la compra de su vivienda que la que proporcionan los responsables de las políticas de vivienda.

Una confirmación real de la tendencia experimentada en la compra de viviendas en la mayoría de los países europeos se puede encontrar en el comportamiento del mercado hipotecario. Según la Federación Hipotecaria Europea,<sup>(1)</sup> los préstamos hipotecarios a la vivienda son el sector dominante dentro de los mercados de crédito europeos y se encuentran además en fase de claro crecimiento, como se observa en el gráfico 7.1. En 1999, el volumen total de crédito hipotecario residencial (saldo vivo) en la Unión Europea y Noruega ascendió a 3,1 billones de euros (516 billones de pesetas),<sup>(2)</sup> el doble, en términos nominales, del volumen del año 1990, lo cual representa un crecimiento del 12% anual.

Gráfico 7.1

## EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO HIPOTECARIO RESIDENCIAL EN EUROPA

Saldos vivos anuales en billones de euros corrientes



Fuente: European Mortgage Federation.

En estos momentos, los mercados más importantes, en lo que respecta al saldo vivo total, son los de Alemania (36% del total europeo), Reino Unido (26%), Francia (9%) y Holanda (8%). En este contexto, el mercado español, se sitúa en el quinto lugar, con el 5% del total.

(1) Hypostat 1989-1999. «Mortgage and Property Markets in Europe». European Mortgage Federation.

(2) El saldo vivo total de créditos residenciales y no residenciales era de 3,4 billones de euros, es decir, el segmento residencial suponía el 91% del total del mercado hipotecario.

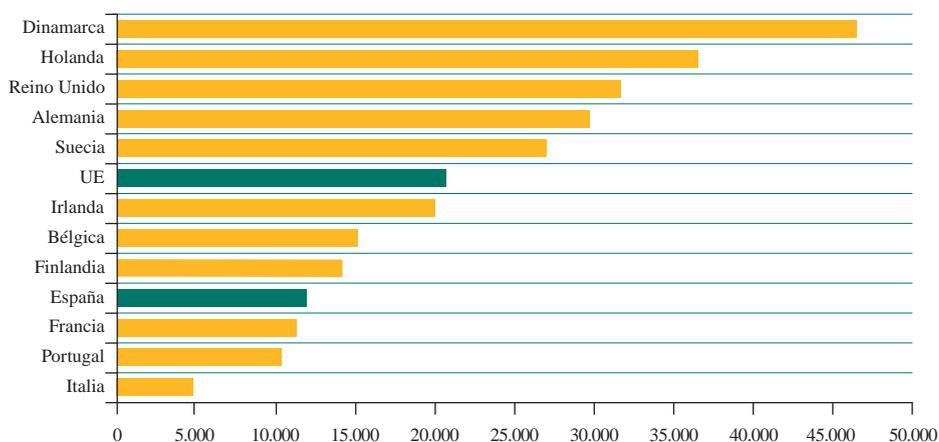
La propia Federación Hipotecaria Europea reconoce que la distintas dimensiones absolutas de los diversos mercados hipotecarios reflejan diferencias nacionales básicas en muchos campos: algunas tienen que ver con el entorno, como la demografía, la regulación de los mercados financieros o las variables macroeconómicas (paro, inflación, PIB), pero otras son mucho más específicas, como las diferencias en los propios mercados hipotecarios (tipos de entidades, tipos de préstamos, condiciones de los préstamos, etc.) y en los mercados residenciales, como el número de viviendas y, sobre todo, los regímenes de tenencia.

El gráfico 7.2 muestra la intensidad del endeudamiento hipotecario de los hogares en los distintos países. Se observa que España se sitúa en un lugar discreto, muy por debajo de los 20.000 euros/hogar (3,3 millones de pesetas) de la media europea. Este hecho puede parecer contradictorio con la elevada proporción de propietarios que existe en España, pero no lo es tanto si se tiene en cuenta que, según estudios recientes, el 62% de los hogares catalanes que reside en viviendas de propiedad, tiene totalmente pagada su

Gráfico 7.2

### ENDEUDAMIENTO HIPOTECARIO/HOGAR EN EUROPA. 1999

Saldos vivos totales, euros



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos EMF y Eurostat.

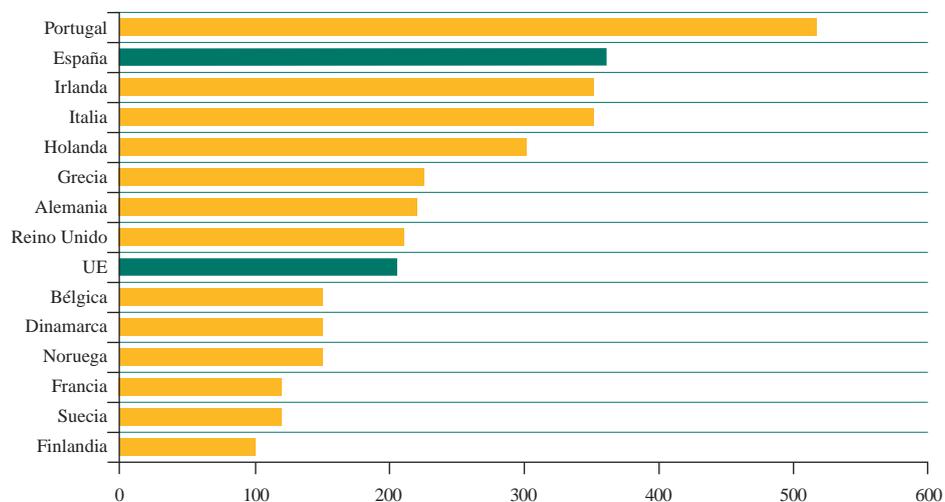
vivienda (la realidad de Cataluña es, en este sentido, totalmente trasladable al conjunto del Estado español).<sup>(3)</sup> Según esto, los endeudamientos más intensos se concentrarían en países con muchos propietarios-ocupantes recientes: Dinamarca, Holanda, Reino Unido, Alemania y Suecia.

Dentro de la tónica general de fuerte incremento del endeudamiento hipotecario, la evolución temporal difiere asimismo según los países, por los aumentos más espectaculares del saldo vivo global entre los años 1989 y 1999 en Portugal (500%), pero también muy intensos en España, Irlanda, Italia y Holanda (entre el 300% y el 350%), como puede verse en el gráfico 7.3. Aunque son de menor intensidad, también destacan las evoluciones de Alemania y el Reino Unido, que han doblado sus niveles de finales de los ochenta.

Gráfico 7.3

### CRECIMIENTO DEL CRÉDITO HIPOTECARIO RESIDENCIAL EN EUROPA ENTRE 1989 Y 1999

En porcentaje. Saldos vivos en euros corrientes



Fuente: European Mortgage Federation.

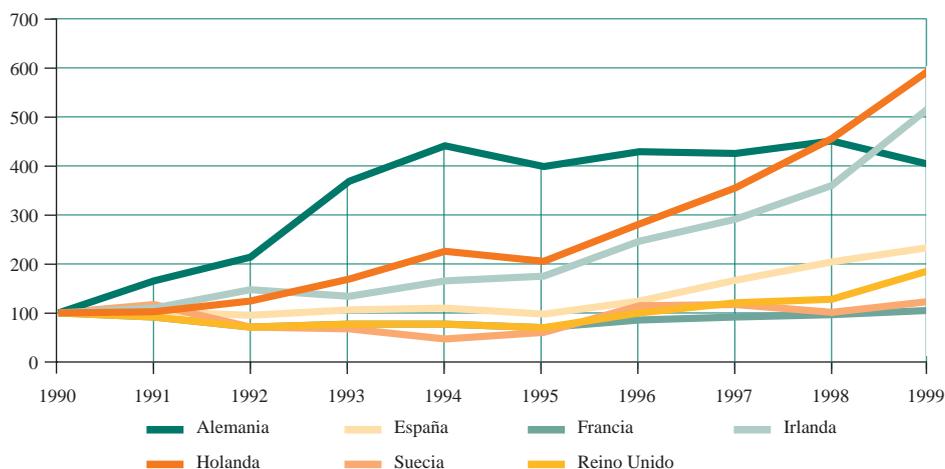
(3) DEP-Trilla. DPTOP (2001), pág. 47.

En términos de contratación nueva anual –los créditos nuevos brutos contratados anualmente (total de operaciones incluidas las subrogaciones y las renegociaciones)–, esta evolución expansiva todavía se hace más patente en los últimos años: concretamente, en 1999 supuso un aumento del 18% respecto a 1998. El gráfico 7.4 muestra que Holanda e Irlanda son los países que más han acelerado su crecimiento anual en los últimos diez años: el valor de los préstamos negociados en Holanda en 1999 sería seis veces el del año 1990.

Gráfico 7.4

## EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS EN EUROPA

Números índice, base 100 = 1990 (euros corrientes)



Fuente: European Mortgage Federation.

Sin embargo, conviene precisar que no se puede establecer una correspondencia exacta entre el total de préstamos hipotecarios anuales y la compra de vivienda. Por un lado, como ya se ha dicho, el concepto incluye tanto los préstamos nuevos como las subrogaciones, pero también las renegociaciones. Este hecho se da con mayor intensidad en coyunturas de bajadas de los tipos de interés y préstamos firmados a tipo fijo, como ocurrió en Holanda entre los años 1998 y 1999. Por otra parte, los nuevos préstamos pueden orientarse hacia la compra o la promoción de la venta, pero también a la promoción del alquiler.

A pesar de estas limitaciones, la parte más significativa de los préstamos es la relativa al acceso a la propiedad y, en este sentido, las tendencias, aunque no los volúmenes totales, ilustran claramente la propensión creciente a la compra.

La disminución de los tipos de interés (cuadro 7.1), especialmente intensa desde el año 1997, se considera la base explicativa más clara de este aumento de la actividad financiera, pero tampoco conviene olvidar las medidas adoptadas recientemente por la mayoría de los países en el sentido de favorecer el acceso a la compra de la vivienda –o la reducción de los estímulos al alquiler–, que desde el año 1997 han encontrado una coyuntura financiera propia para su materialización y común a todos los países.

Es interesante comprobar también que, dentro del contexto de estímulos al endeudamiento, el propio sector financiero está desempeñando un papel clave, empujado a su vez por la elevada competencia, generada por la deman-

Cuadro 7.1

### EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DE INTERÉS DE LOS PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS EN EUROPA

	1988	1992	1995	1997	1999
Bélgica	8,3	10,0	8,2	7,6	6,7
Dinamarca	9,8	10,3	8,4	7,2	7,0
Alemania	7,5	8,6	7,5	6,7	6,4
Grecia	21,5	25,0	17	11,3	8,8
<b>España</b>	<b>13,7</b>	<b>14,4</b>	<b>7,8</b>	<b>5,6</b>	<b>4,3</b>
Francia	9,7	10,7	8,5	6,5	5,7
Irlanda	8,3	14,0	7,5	7,5	4,4
Italia	13,8	15,8	12,8	7,2	6,1
Holanda	7,1	8,5	6,3	6,0	5,8
Austria	8,8	10,7	7,0	5,5	4,5
Portugal	17,0	18,4	12,4	8,0	5,7
Finlandia		15,1	8,1	5,5	4,4
Suecia			8,7	6,2	6,3
Reino Unido	12,8	9,0	7,5	7,6	6,5
Noruega	16,4	13,8	7,5	5,6	7,1

Fuente: Hypostat. European Mortgage Federation. 2001.

da. Las entidades financieras atraen a futuros clientes, no sólo con las bajadas de los tipos, sino con la innovación y la sofisticación de los productos y con la mejora de las condiciones de los préstamos: préstamos hipotecarios vinculados a fondos de pensiones (*endowment mortgage loan*), préstamos hipotecarios utilizables parcialmente como crédito al consumo (*revolving mortgage*), cualquier tipo de préstamos a medida (*tailor made mortgages*), hipotecas flexibles para adaptarse a flujos de ingresos menos predecibles en los hogares, préstamos nominados en euros para ser negociados sin límites de fronteras, etc.

A finales de los años noventa y comienzos del siglo XXI, se puede hablar de una total coincidencia de objetivos y de intereses entre la mayoría de los responsables de la política de vivienda y los mercados financieros.

### 7.3. Coste de acceso a la vivienda. Comparación

A raíz de la presión de demanda de vivienda de compra, como ya se ha señalado reiteradamente, los precios de las viviendas están aumentando de forma importante en la gran mayoría de los países de la Unión Europea,

Cuadro 7.2

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LAS VIVIENDAS EN EUROPA												
Números índice, base 100 = 1990 (valores corrientes)												
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bélgica	83	93	100	106	115	123	132	138	144	146	150	169
Dinamarca	109	109	100	101	95	101	108	108	118	128	134	142
Alemania		99	100	109	115	123	136	133	133	133	137	115
<b>España</b>	<b>70</b>	<b>87</b>	<b>100</b>	<b>114</b>	<b>113</b>	<b>112</b>	<b>113</b>	<b>117</b>	<b>120</b>	<b>121</b>	<b>127</b>	<b>140</b>
Irlanda	80	89	100	102	105	106	111	118	133	156	191	227
Italia	61	80	100	112	119	120	116	118				
Holanda	92	98	100	103	112	122	131	137	151	163	181	216
Finlandia	87	106	100	86	90	65	69	67	70	82	91	106
Suecia	76	89	100	107	97	86	90	91	91	98	107	117
Reino Unido	84	101	100	99	95	93	95	96	99	108	120	134
Noruega					95	96	108	117	126	138	150	165
Francia					100	103	111	105	108	110		
Portugal						100	107	110	113	117	130	
Austria			77	81	85	91	95	98	100	102	103	103

Fuente: Hypostat. European Mortgage Federation. 2001.

muy por encima de los índices de precios al consumo respectivos. Los casos de mayor incremento son Holanda e Irlanda. En este contexto, España se sitúa entre los países con aumentos intermedios.

Según la FHE, en algunos casos la explicación del aumento es el exceso de demanda con respecto a la oferta, pero en muchos otros responde a razones más estructurales, como las regulaciones del suelo, del mercado financiero o de la propia política de vivienda.

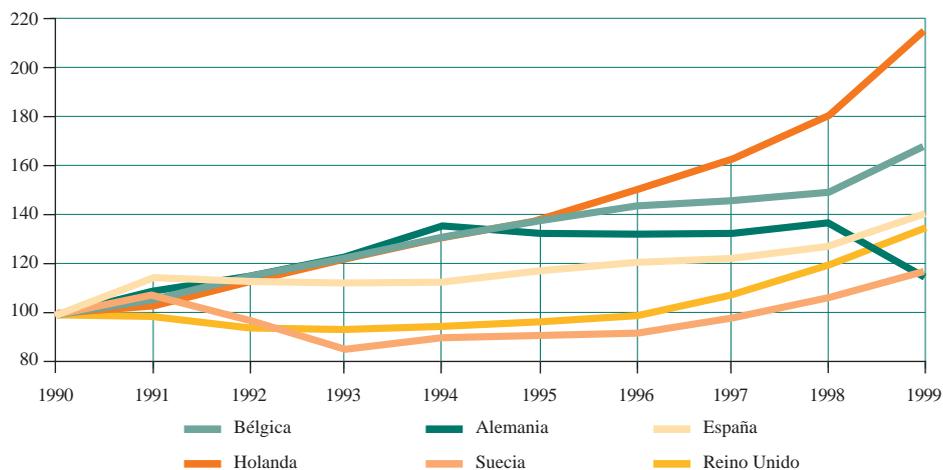
Sin embargo, la evolución de los precios por sí misma no es más que un indicador de tendencia, en este caso muy convergente, excepto en el caso de Alemania (como muestra el gráfico 7.5), que no suministra una verdadera información sobre el coste real de las viviendas en cada país.

Para evaluar y comparar los esfuerzos que han de realizar los hogares en los diversos países para poder acceder a una vivienda de compra, es necesario disponer de dos tipos de informaciones adicionales: los precios absolutos (normalmente precios medios de referencia de las principales ciudades) y los ingresos de los hogares.

Gráfico 7.5

### EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LA VIVIENDA EN EUROPA

Números índice, base 100 = 1990 (valores corrientes)



Fuente: Hyostat. European Mortgage Federation. 2001.

El cuadro 7.3 muestra una relación de los precios en la que las ciudades de Barcelona, con 320.000 pesetas/m<sup>2</sup>, y Madrid, con 270.000 pesetas/m<sup>2</sup>, se encontrarían en un lugar intermedio entre los valores más elevados, de 640.000 pesetas/m<sup>2</sup> en París, y los más moderados, de 190.000 pesetas/m<sup>2</sup> en Bruselas o Estocolmo.

Cuadro 7.3

### PRECIOS DE LA VIVIENDA EN LAS PRINCIPALES CIUDADES EUROPEAS. 1999

Ciudades	Ptas./m <sup>2</sup>
París	646.000
Milán	503.000
Berlín	405.000
Barcelona	320.000
Amsterdam	270.000
Madrid	270.000
Copenhague	240.000
Viena	232.000
Dublín	193.000
Estocolmo	193.000
Bruselas	190.000

Fuente: Elaboración propia con datos de FIABCI y evoluciones de la FHE.

Poniendo en relación estos precios con la capacidad adquisitiva de los hogares de cada país, o de cada ciudad, se obtiene la verdadera dimensión comparativa, que se puede medir en términos de coste global de la vivienda por años de ingresos o de coste mensual/anual de amortización de la vivienda respecto de los ingresos mensuales/anuales. La dificultad de la realización de estos cálculos comparativos, que han de combinar informaciones sobre rentas familiares, mercados hipotecarios, tratamientos fiscales, inflación y precios inmobiliarios, hace que no sea fácil encontrar estudios al respecto, y mucho menos actualizados.

En este sentido, hemos considerado interesante reproducir aquí los resultados básicos de un estudio específico realizado en 1995 por la Federación Hipotecaria Europea, con datos de 1994, y titulado «*Costes asociados a*

*la ocupación de una vivienda por su propietario en la Unión Europea».*<sup>(4)</sup> Dicho trabajo, a pesar de que no es de estricta actualidad, ya que han variado sensiblemente algunos parámetros fundamentales desde entonces, como ocurre claramente con los tipos de interés, ofrece el atractivo de mostrar los esfuerzos de los distintos países, con toda probabilidad plenamente vigentes hoy, a pesar de los cambios que puedan haberse producido en los valores absolutos.

La metodología extremadamente rigurosa utilizada en este trabajo para la medida financiera más correcta del coste que ha de afrontar realmente el hogar no se conforma con la aplicación de los tipos de interés hipotecarios, sino que calcula las tasas internas de recuperación (TRI) de los préstamos de cada país en función del tipo de interés, la duración de los préstamos, las condiciones del contrato y la existencia o no de subsidios.

No se trata de un trabajo teórico, sino que está basado en informaciones de préstamos contratados en cada uno de los países, que clasifica según seis tipos de hogares. Cada uno de estos tipos se concreta en unos ingresos medios reales y unos precios de la vivienda medios reales. Según los países y según los tipos de hogares, también varía la relación entre el precio de la vivienda y el volumen del préstamo hipotecario, con la consiguiente variación en el coste del endeudamiento.

La carga financiera que aparece en los cuadros, es decir, el esfuerzo de acceso a la vivienda, que es el elemento de comparación entre países, es el resultado del cociente entre los costes netos del primer año y los ingresos anuales de los hogares, expresado en puntos porcentuales.

Las tipologías de hogares estudiados son:

- en el caso 1, hogar estándar: un empleado de banca, de 35 años, casado, padre de dos hijos, con formación universitaria y diez años de experiencia;
- en el caso 2, préstamo hipotecario típico: préstamo medio, comprobado en cada país;

(4) FHE (1997), págs. 252 a 299.

- en el caso 3, préstamo hipotecario clásico contratado por un hogar con un único perceptor de ingresos; resulta muy parecido al caso 2;
- en el caso 4, préstamo hipotecario clásico contratado por un hogar con dos perceptores de ingresos;
- en el caso 5, hogar con ingresos bajos, con un mínimo del 50% de los correspondientes al caso 1; y
- en el caso 6, otras situaciones que requieren un análisis específico (en el caso de España, se ha consignado aquí la situación especial de dos grandes ciudades, Madrid y Barcelona).

Por el hecho de tratarse de un estudio empírico, no se indica el nivel de esfuerzo que «tendrían que hacer» los hogares para acceder a las viviendas del mercado, sino el esfuerzo que «realmente hacen».

En los cuadros 7.4.1 y 7.4.2 puede apreciarse que las diferencias entre países son muy considerables. Si nos fijamos en el caso 2, representativo de los préstamos medios firmados, vemos que el país en el que, en 1994, la población hacía un esfuerzo más importante era Portugal, con un 50,4% de los ingresos brutos destinados al pago de una hipoteca, y el que exigía un esfuerzo menor era Italia, con el 11,1%. España se situaba en la franja alta, cerca de Portugal, con un esfuerzo del 40,2% (en el caso de los ingresos netos, es decir, después de deducir los impuestos, el esfuerzo de España ascendía al 45,7%). Alemania, Francia, Holanda y el Reino Unido presentaban una gran coincidencia entre sí, con un esfuerzo alrededor del 20%, cuando se consideran los ingresos brutos, pero divergían en el caso de los ingresos netos: el esfuerzo aumentaba casi 10 puntos en los países con mayor presión fiscal, como Holanda y Alemania, mientras que la variación era de entre 2 y 4 puntos en Francia y el Reino Unido.

Un segundo elemento destacable en los cuadros es la diferencia de perfiles que muestra España (y también Portugal) respecto a los demás países. En todos los casos, excepto España, el préstamo típico-medio (caso 2) supone un coste inferior o muy parecido al que se obtiene en la mayoría de perfiles específicos (casos 1, 3, 4, 5); así, en Francia era del 20,3%, frente al 22,4% del caso de perceptor único (caso 3) o el 32,7% del hogar con ingre-

Cuadro 7.4.1

**COSTE DE ACCESO A LA VIVIENDA EN EUROPA**

Costes anuales netos de los préstamos hipotecarios en % de los ingresos anuales brutos. 1994

	Caso 1. Hogar estándar	Caso 2. Préstamo típico	Caso 3. Único perceptor	Caso 4. Dos perceptores	Caso 5. Ingresos bajos	Caso 6. Especiales
Alemania	9,4	20,3	23,5	17,6	29,4	
Bélgica	19,6	15,3	23,8	17,1	22,8	
Dinamarca	14,9		17,1	12,6	18,0	
<b>España</b>	<b>21,5</b>	<b>40,2</b>	<b>27,7</b>	<b>14,3</b>	<b>27,7</b>	<b>34,3</b>
Francia	19,6	20,3	22,4	19,8	32,7	
Holanda	17,2	22,7	27,5		26,8	27,0
Irlanda	13,6		13,0	13,0	13,0	
Italia	28,8	11,1	14,5	14,3	10,6	15,6
Portugal	27,8	50,4	50,5	50,4	33,8	
Reino Unido	18,2	19,0	26,9	22,9	33,4	

Nota: Hogar estándar: un empleado de banca, universitario, 35 años, casado, dos hijos, 10 años de experiencia. Préstamo típico: préstamo medio, comprobado (independiente del tipo de hogar). Único perceptor: hogar con un perceptor de ingresos. Dos perceptores: hogar con dos perceptores de ingresos. Ingresos bajos: 50% del hogar estándar. Especiales: situaciones específicas de coste (p.e.: grandes ciudades).

Fuente: Federación Hipotecaria Europea. 1995.

Cuadro 7.4.2

**COSTE DE ACCESO A LA VIVIENDA EN EUROPA**

Costes anuales netos de los préstamos hipotecarios en % de los ingresos anuales netos. 1994

	Caso 1. Hogar estándar	Caso 2. Préstamo típico	Caso 3. Único perceptor	Caso 4. Dos perceptores	Caso 5. Ingresos bajos	Caso 6. Especiales
Alemania	14,3	31,0	35,2	26,8	31,9	
Bélgica	33,1	25,9	39,6	28,4	32,5	
Dinamarca	24,9		25,7	22,9	27,7	
<b>España</b>	<b>28,9</b>	<b>45,7</b>	<b>31,5</b>	<b>18,0</b>	<b>30,6</b>	<b>39,0</b>
Francia	25,7	21,8	24,4	25,7	33,9	
Holanda	25,4	33,2	37,9		35,7	39,5
Irlanda	18,3		20,3	20,4	16,8	
Italia	44,4	17,1	18,0	18,5	11,9	24,1
Portugal	36,1					
Reino Unido	24,0	24,3	37,4	30,0	34,9	

Nota: Hogar estándar: un empleado de banca, universitario, 35 años, casado, dos hijos, 10 años de experiencia. Préstamo típico: préstamo medio, comprobado (independiente del tipo de hogar). Único perceptor: hogar con un perceptor de ingresos. Dos perceptores: hogar con dos perceptores de ingresos. Ingresos bajos: 50% del hogar estándar. Especiales: situaciones específicas de coste (p.e.: grandes ciudades).

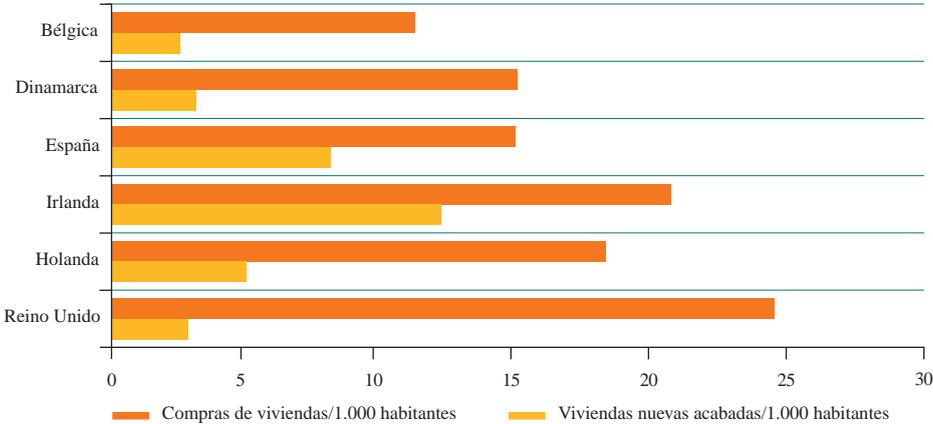
Fuente: Federación Hipotecaria Europea. 1995.

los bajos (caso 5), mientras que en España era del 40,2%, frente al 27,7% (de los casos 3 y 5), el 14,3% (del caso 4) o el 21,5% (del caso 1). Este hecho significa que, cuando contrataban préstamos hipotecarios, la mayoría de los hogares españoles estaban asumiendo, de hecho, un esfuerzo superior al que les habría correspondido si se hubiesen ajustado a los perfiles concretos de los casos específicos estudiados.

Por último, el gráfico 7.6 relaciona las compras de vivienda (según la Federación Hipotecaria Europea) con las viviendas de nueva construcción acabadas. La diferencia entre los dos parámetros sería un buen indicador del **mercado de segunda mano**.

Gráfico 7.6

**PROPENSIÓN A LA COMPRA DE VIVIENDA EN ALGUNOS PAÍSES DE EUROPA. 1999**



Fuente: Elaboración propia.

Resulta espectacular, en este sentido, el valor correspondiente al Reino Unido, con casi 25 viviendas/1.000 habitantes vendidas (la cifra más alta de Europa), frente a las 3,5 viviendas nuevas acabadas para cada 1.000 habitantes. También es muy exagerada la diferencia, o el volumen de ventas de vivienda usada, en Holanda y Dinamarca. En este contexto conviene tener

presente la importancia que está adquiriendo en estos países la venta de viviendas de alquiler a sus ocupantes.

Para situar a España en este entorno, y dada la ausencia de informaciones sobre el número de transacciones de viviendas que se producen aquí, para la confección del gráfico hemos utilizado el número de préstamos hipotecarios concedidos durante el año 1999, considerándolo equivalente al de ventas de vivienda. Todo indicaría que en España hay una mayor correlación entre compras y obra nueva, como ocurre también en Irlanda.

## VIII. Evolución de algunos instrumentos de la política de vivienda

Tanto la demanda como la oferta de vivienda están muy expuestas, por vías diversas, a la influencia de las políticas gubernamentales. La demanda puede aumentar gracias a estímulos macroeconómicos muy variados: tipos de interés bajos, facilidades de crédito, aumento del gasto público o disminuciones de la presión fiscal. Más específicamente, a nivel microeconómico, la utilización de ayudas subjetivas puede hacer aumentar la demanda de áreas determinadas del mercado de la vivienda: las subvenciones a los propietarios de viviendas alquiladas, o a aquellos que acceden a una vivienda en propiedad, facilitan la demanda procedente de familias con rentas relativamente bajas, lo cual se consigue también mediante subsidios de los tipos de interés, exenciones de tributación específicas o descuentos en la compra de vivienda social. Por el contrario, la reducción o eliminación de cualquiera de estos estímulos, macro o microeconómicos, puede implicar una contención de la demanda.

Por su parte, también la oferta puede aumentar gracias a estímulos macroeconómicos destinados a potenciar la inversión en vivienda, básicamente a través de facilidades urbanísticas y de crédito. A nivel microeconómico, las ayudas «objetivas» (llamadas en ocasiones «ayudas a la piedra») aumentan el nivel de oferta en sectores determinados de vivienda: subsidios para cubrir la totalidad o una parte de los préstamos para la construcción o renovación de vivienda social, préstamos a tipo de interés bajo o avales para los gestores y administradores sociales, bonificaciones fiscales, avales o

préstamos a bajo coste para inversión en vivienda nueva o rehabilitación para promotores, propietarios privados y propietarios-ocupantes, o la posibilidad de amortizar anticipadamente las inversiones realizadas. Al igual que en el caso de la demanda, también se puede limitar la oferta reduciendo o eliminando alguno de estos tipos de mecanismos descritos.

No es posible abordar en este trabajo las características y las evoluciones que esta amplísima gama de instrumentos ha seguido en Europa. Como ya se ha comentado, interesa reflexionar sobre algunos instrumentos que se relacionan más directamente con el mundo del alquiler (y de la promoción pública) y que, o bien por su inexistencia en España o bien por las particulares formulaciones que adoptan en otros países, pueden contribuir a abrir perspectivas.

## 8.1. El control de alquileres

Durante el siglo xx el control de alquileres ha sido el instrumento más común y de mayor tradición en la política de vivienda en Europa. El hecho de que los parques de vivienda de la primera mitad del siglo fuesen mayoritariamente de alquiler propició políticas sociales de protección basadas en sistemas de control de las evoluciones de los precios de los alquileres, especialmente en etapas inflacionistas, y en el establecimiento de garantías de permanencia en la vivienda para los inquilinos. A comienzos de siglo o en el período de entreguerras en casi todos los países se implantaron diversos sistemas más o menos rígidos de congelación de alquileres antiguos y de indización o fijación normativa de los nuevos contratos.<sup>(1)</sup>

Sin embargo, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el control de alquileres ha ido desapareciendo y volviendo a aparecer, sucesivamente, siempre con tendencia a la eliminación definitiva. Se le ha acusado de ser el inductor de una serie de graves problemas patrimoniales y sociales en el parque privado de alquiler, como el deterioro de los inmuebles, la desafectación del alquiler hacia la propiedad, el freno a la movilidad de las familias con recursos medios y la segregación de familias con recursos bajos.

(1) Ràfols (1978) hacía un repaso detallado de la política de control de alquileres en seis países de Europa y en los Estados Unidos, hasta 1975.

El control de alquileres es un instrumento íntimamente vinculado al sector del alquiler privado y, por tanto, ha adquirido más importancia en los países –y más aún en las ciudades– donde los parques de alquiler privado han tenido más peso.

Justamente, el estrecho vínculo entre control de alquileres y alquiler privado ha dado lugar a cambios constantes en la forma de concreción de este instrumento, dependiendo de la voluntad de los gobiernos de potenciar este subsector, liberarlo de servidumbres o, por el contrario, hacer recaer sobre él una parte de la responsabilidad de cobertura social de la vivienda. A pesar de las diferencias de intención, como ya se ha visto en el capítulo anterior acerca del alquiler privado, independientemente de las posiciones ideológicas o estratégicas, este tipo de oferta de vivienda ha sido, con muy raras excepciones, el menos valorado, lo cual ha llevado a que perdiere importancia relativa. El hecho de que se hayan flexibilizado o abolido antes en el tiempo, o más tarde, las políticas de control de alquileres ha tenido una estrecha correlación negativa con la pérdida de dinamismo del sector del alquiler privado. **Los países como España, donde se ha mantenido el control de alquileres hasta el año 1985<sup>(2)</sup> (uno de los países más tardíos de Europa), son los que más vivienda de alquiler privado han perdido.**

La función básicamente social de este instrumento hace que, a pesar de su práctica inexistencia, algunos gobiernos busquen, en los últimos tiempos, mecanismos parciales de reintroducción, para hacer frente a demandas sectoriales o de determinadas zonas, de vivienda a precio asequible y protegida de los movimientos inflacionistas de los mercados libres.

Las experiencias concretas de algunos países dan idea de la importancia del instrumento, así como de las grandes dificultades para utilizarlo de una manera flexible y eficiente.

En el **Reino Unido**, ya en el siglo XIX aparecieron formas primitivas de control de alquileres, como resultado de los fuertes enfrentamientos entre

(2) El Real Decreto-Ley 2 del año 1985 («decreto Boyer») liberalizaba totalmente los nuevos contratos y la posterior Ley 24, de 1994, de Arrendamientos Urbanos («nueva LAU»), ha introducido ciertas restricciones temporales en los nuevos contratos y ha regulado la forma de actualización de los alquileres antiguos, pero ha mantenido la libertad de pacto en el precio y la revisión anual de las rentas en función del IPC.

los propietarios privados de viviendas (del 90% del parque total) y los sindicatos. Su establecimiento formal se sitúa en el año 1915, en el marco de la filosofía según la cual el fomento industrial exigía salarios bajos y éstos tenían que asociarse a alquileres bajos. Pese a este carácter de vanguardia, el sistema inglés se fue relajando muy pronto, después de la Primera Guerra Mundial y sobre todo después de la Segunda, y los gobiernos, independientemente de su color, optaron decididamente por promover la ocupación de las viviendas en régimen de propiedad y abrir al máximo la provisión y la regulación de las viviendas a las reglas del mercado.

Tras una primera fase de congelación total de los alquileres, en 1957 se aceptó la posibilidad radical de pactar «*Market rents*» (alquileres de mercado). En 1965 se alcanzó un compromiso entre la congelación anterior y el libre mercado, gracias al mecanismo suavizador de los «*Fair rents*» (alquileres justos), uno de los más interesantes que ha ofrecido el sistema inglés y que se ha mantenido, con ligeras variaciones, hasta la fecha. El sistema «*Fair rent*» supone la actualización del alquiler o la determinación del alquiler de los nuevos contratos mediante la fijación de un precio relacionado con unos indicadores de mercado –pero no supeditado a ellos sino a criterios políticos de equidad– por parte de un funcionario independiente de los interesados (*rent officer*).

Este sistema se ha aplicado no sólo al parque privado sino también, en algunas etapas, a los parques públicos –en contraposición con el sistema de *Rent Setting*, es decir, el sistema de fijación autónoma de los alquileres por parte de los propios ayuntamientos– en coyunturas en las que se ha exigido a los ayuntamientos que aumentasen sus ingresos y pusiesen al día las rentas cobradas.

Con algunas variaciones, pero sobre todo con la introducción de fórmulas de contratación que permiten evitar la supeditación al sistema, como pueden ser los contratos de larga duración (*assured tenancies*), pero a precios de mercado (año 1980) o, por el contrario, de muy corta duración (*assured short-hold tenancies*, año 1996), las «*fair rents*» han utilizado la misma metodología hasta el año 1999, fecha en que se ha modificado el criterio de actualización, indizándolo en función de la inflación.

En **Alemania**, el sistema de control de alquileres privados se mantuvo desde la República de Weimar hasta el año 1968. En 1971 se introdujo el concepto, todavía vigente, de «alquiler comparable» (*Vergleichsmiete*), fijado por las autoridades locales o por expertos a partir de la media que registran los precios de viviendas homólogas a lo largo de tres años en un mismo mercado. Para poder llevar a cabo estas operaciones se creó el registro público de alquileres, que sigue siendo de gran utilidad en la mayoría de las ciudades.

En el ámbito social, la forma de cálculo de las rentas, desde el año 1956, es la de asegurar el equilibrio financiero de los operadores entre el «coste del alquiler» (costes de construcción y financieros y gastos de mantenimiento) y el «alquiler social», determinado políticamente y equivalente al que puede pagar un hogar determinado, en función de sus ingresos.

En **Francia**, la congelación de los alquileres se remonta a la Primera Guerra Mundial. A partir de 1948 los nuevos contratos fueron liberalizados, pero los alquileres, en el campo privado hasta el año 1955 eran fijados por un sistema de «rentas objetivas», que tenía en cuenta las mejoras introducidas en la vivienda. Entre 1955 y 1986, la libertad de contrato en el campo privado quedó recortada repetidamente, con nuevos controles y con mayor protección a los inquilinos (Loi Quillot de 1982). La reacción ante esta situación –que alcanzó su máxima expresión con la Loi Méhaignerie (1986): supresión de controles de rentas, permiso de contratos de corta duración y facilidad de cancelación de contratos– quedó contrarrestada por la Ley Mer-maz-Malandrin (1989), por la que se estableció un equilibrio entre los intereses de los inquilinos y los propietarios: contratos de tres años (o seis, si se trata de instituciones), libertad de pactar los precios y revisiones anuales en función de la evolución de los costes de la construcción. Los alquileres anteriores a 1948 siguen estando todavía bajo control.

Las viviendas HLM (sociales) han estado siempre sometidas a alquileres fijados anualmente por el Estado, según áreas y regiones, y han respetado el principio de contrato indefinido.

También en **Holanda**, los controles de alquileres se introdujeron durante la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, hasta después de la Segunda Guerra Mundial, entre 1940 y 1951, no se intensificó realmente la

congelación de alquileres como medida de urgencia. En 1951 se autorizó un aumento del 15% de los alquileres y, posteriormente, se autorizaron revisiones anuales, en función del índice de precios al consumo (de hecho, entre 1951 y 1965, los alquileres crecieron un 250% en Holanda).<sup>(3)</sup> Entre 1967 y 1974, se produjo una desregulación total de las rentas y los antiguos alquileres siguieron un proceso de actualización, «harmonización de rentas». Los propietarios privados tenían los mismos derechos a recibir subsidios que las organizaciones sin ánimo de lucro (*woningcorporaties*), y la obligación, en caso de ser propietarios de viviendas construidas con subsidios, de aceptar inquilinos escogidos por los ayuntamientos.

Hasta el año 1974, la determinación de los alquileres se basaba en la definición de dos umbrales de referencia: las «rentas de coste», o alquileres que corresponden a los costes de producción, financiación y mantenimiento, y las «rentas sociales», alquileres asequibles para la población con rentas bajas, determinados por el Gobierno a partir de un modelo de capacidad económica media. El diferencial entre los dos niveles quedaba cubierto por un subsidio. Se esperaba que con el aumento anual de las «rentas sociales», se llegaría a anular el diferencial en un plazo de 15/20 años. En 1974, el sistema se corrigió ligeramente con un «Sistema Dinámico de Rentas de Coste» (DCRS), que fijaba un horizonte de 50 años para igualar los dos parámetros.

El 1979 se estableció un sistema de valoración de las viviendas *woningwaarderingstelsel*, aplicable a todas las viviendas del país, basado en puntos para un conjunto de conceptos (superficie, habitaciones, equipamientos e infraestructuras) y una renta por punto fijada y revisada anualmente por el gobierno. Los alquileres que diferían de la valoración tenían que ajustarse progresivamente mediante una nueva «harmonización de rentas».

En todos los países descritos, junto a las relajaciones o supresiones del control de alquileres también se han aplicado, para poder garantizar la protección del inquilino, sistemas diversos de cobertura del diferencial entre los alquileres actualizados o revisados y los ingresos familiares. Estos sistemas de protección se describen en el apartado correspondiente a las ayudas a las personas.

(3) Ràfols (1978).

## 8.2. Ayudas a la piedra, circuitos de financiación y urbanismo

Según Boelhouwer,<sup>(4)</sup> **durante una primera gran etapa de posguerra (1945-1960)**, los países europeos atravesaron una primera gran etapa, muy homogénea, en la que todos ellos, independientemente de su orientación política, se concentraron, con un nivel de implicación pública muy elevado, en la erradicación del déficit y las necesidades de vivienda a gran escala que había provocado la guerra.

Sin embargo, la homogeneidad del objetivo no supuso igualdad en los instrumentos, ya que desde el comienzo, la construcción masiva de viviendas, movilizadas con fuertes inversiones públicas, se dividió en tres grandes modelos:

1. sector público actuando directamente (casos inglés y sueco) y considerando la construcción de viviendas una responsabilidad de los ayuntamientos (*local authorities*) (aunque en Suecia también se propició la construcción social cooperativa);

2. sector público actuando a través de sociedades especializadas en vivienda, como en Francia, con el rediseño de la red HLM (*Habitation à Loyer Modéré*), que en un primer momento tuvo titularidad exclusivamente pública, o en Holanda, con el fomento de las sociedades de vivienda sin ánimo de lucro (*Woningcorporaties*), existentes de hecho desde comienzos de siglo; y

3. sector público financiando un sistema concertado con agentes privados y con asociaciones sin ánimo de lucro (*Gemeinnützige Wohnungsunternehmen*), como el que se puso en marcha en la Alemania occidental.

El caso de España no encaja estrictamente en ninguno de los tres modelos descritos, ya que, por un lado, se recurrió a entes especializados como el Instituto Nacional de la Vivienda (INV, creado en 1936), la Administración del Patrimonio Social y Urbano (APSU) o la Obra Sindical del Hogar (OSH), que en los primeros años ochenta se convirtieron en el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV) y, por otro lado, se esta-

(4) P. Boelhouwer y H.v. der Heijden (1993), pág. 388.

bleció un sistema de financiación –más o menos privilegiado según las épocas– para aquellos promotores privados que construyesen las distintas modalidades de viviendas protegidas que se fueron reglamentando («viviendas protegidas», «viviendas bonificables» o «viviendas de renta limitada», «viviendas subvencionadas»).(5)

A pesar de las diferencias citadas, se puede convenir con Boelhouwer que, de hecho, en esta etapa el instrumento básico de actuación fue la **inversión pública** en forma de financiación directa de la construcción, o en forma de financiación subvencionada de la construcción realizada por agentes concertados. Es la etapa de las «ayudas a la piedra» por excelencia: construcción generalizada para ser cedida (en alquiler o en acceso a la propiedad) a precios razonables al segmento más amplio posible de población. Entre 1950 y 1963, el 80% de las viviendas construidas en Francia lo fueron con aportaciones importantes del Estado, y en el Reino Unido, las *Local housing authorities* y las *New Towns* fueron las promotoras del 60% edificado entre 1945 y 1964.

También en esta etapa empiezan a aplicarse los **sistemas básicos de financiación de la vivienda**. La construcción masiva requiere aportaciones de capital y se buscan canales de obtención de fondos de financiación no incluidos en las dotaciones presupuestarias públicas (de base fiscal), que garanticen la viabilidad financiera de los proyectos.

El resultado son, entre otros, los bancos públicos (*Crédit Foncier de France*), las entidades que sirven para canalizar el ahorro popular, las contribuciones patronales y sindicales (*Participation des Employeurs à l'Effort de Construction*, que en Francia representan el 1% de la masa salarial de las empresas de más de diez trabajadores) y los préstamos del sector privado negociados por el *Public Works Loan Board*, en mejores condiciones que las del mercado, en el Reino Unido. La mayoría de los circuitos siguen existiendo en la actualidad, pero se remontan a los primeros años cincuenta.

Las vías de financiación de la vivienda se articularon en España a través de bancos oficiales (Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, en un primer momento, y Banco de Crédito a la Construcción y Banco Hipotecario, más adelante), pero se han basado sobre todo en la apor-

(5) R. Tamames (1985), págs. 352-358.

tación de recursos por parte de las cajas de ahorro, con la obligación establecida en forma de coeficientes de regulación especial.<sup>(6)</sup> La proporción que existía en 1976, dentro de la financiación privilegiada, entre el 86% de las cajas de ahorro y el 14% de la banca oficial, da una idea de la importancia de las cajas en el sistema de vivienda español.<sup>(7)</sup>

Por otra parte, ese esfuerzo de construcción tan intenso vino acompañado forzosamente de **regulaciones urbanísticas** diferentes de las de etapas anteriores, que iban a facilitar las tareas de localización de las inversiones.

- Expropiación de terrenos por motivos de utilidad pública y declaración de zonas de urbanización prioritaria, definición de densidades (muy elevadas en los grandes polígonos, siguiendo el espíritu de la Carta de Atenas), en Francia.

- Control estricto de los nuevos desarrollos por parte de los ayuntamientos de Holanda, siguiendo el criterio de «urbanización compacta» para administrar el muy escaso suelo y preservar el «corazón verde» entre las cuatro grandes ciudades del *Randstad*.<sup>(8)</sup>

- En Suecia, el monopolio de la planificación se transfiere a los ayuntamientos (1947), pero, desde el año 1964, los ayuntamientos dejan de poder vender las reservas de suelo, y sólo pueden «alquilarlas». Posteriormente, recibieron el derecho de tanteo y el de expropiación para la creación de futuras reservas de suelo municipal, aunque no quedasen totalmente definidas (1972).

- Creación, en el Reino Unido, de 14 Nuevas Ciudades (*New Towns*), ya previstas en el año 1946: ocho para recibir la población excedente de Londres, con criterios de baja densidad, y las otras alrededor de grandes ciu-

(6) Estos coeficientes obligaban, en el año 1964, a destinar el 30% de los recursos ajenos de las cajas a la financiación de vivienda, pero desaparecieron por completo en 1982, después de un proceso de reducción establecido en 1977 a raíz de la reforma y liberalización del sistema financiero español.

(7) C. Trilla (1984), págs. 10, 12 y 26.

(8) Aun situándose en un contexto de economía de mercado indudable, el tratamiento del suelo en Holanda no ha respondido a criterios de mercado: el control casi absoluto de las autoridades locales hace que la formación del precio se sitúe al margen del juego entre oferta y demanda. Especialmente en las grandes ciudades, los ayuntamientos son los propietarios de la práctica totalidad del suelo programado para edificar (en Amsterdam, el 80%, que se dedica a vivienda en forma de concesión). Algunas autoridades locales excluyen la posibilidad de realizar plusvalías, por parte de los propietarios privados, estipulando las condiciones de transferencia de la propiedad a los futuros propietarios. Hasta el año 1985, la nueva construcción para hogares excedentes de los centros construidos se edificó principalmente en nuevos centros de crecimiento con planificación centralizada.

dades como Glasgow o Manchester, con capacidad de compra compulsiva por parte de los ayuntamientos para llevar a cabo estas actuaciones y otras que se considerasen necesarias; establecimiento de importantes tasas sobre las plusvalías del suelo (del 100%, en el período 1947-1954).

- Libertad de acción a los *Länder* alemanes para concretar las formas de crecimiento, con fuerte ocupación del territorio, etc.

En una segunda etapa (1960/1974), una vez alcanzados los objetivos iniciales con la liquidación del déficit histórico, un nuevo frente de demanda irrumpió en el panorama, provocado por los fuertes crecimientos demográficos vegetativos y las oleadas inmigratorias del sur de Europa hacia el norte. La maquinaria de la construcción no pudo frenar, pero, en esta fase, ya no estaba tan marcada por la exigencia de una gran responsabilidad política, como en la etapa anterior. En esta época, en algunos países, se empiezan a manifestar posiciones liberales, distintas respecto de las socialdemócratas que habían imperado casi en exclusividad en los primeros años de posguerra. Los gobiernos de orientación socialdemócrata siguieron utilizando ayudas «objetivas» o «a la piedra» para promover la construcción a gran escala para los sectores sociales (un ejemplo es el programa sueco llamado «un millón de viviendas» en el período de 1964 a 1975). Mientras tanto, en los países liberales se inició la tendencia a sustituir la inversión directa por la financiación subsidiada, las subvenciones directas a la construcción y las exenciones fiscales, con el fin de dar cada vez más oportunidades a los operadores privados. También en estos últimos países, y anticipándose en el tiempo, se empezó a plantear la conveniencia de sustituir las «ayudas a la piedra» en nueva construcción por ayudas a la rehabilitación y ayudas subjetivas («a la persona»).

### 8.3. Ayudas a la persona: la subvención de los alquileres

En la tercera etapa (1975-1985), asociada a la operativa de gobiernos de centro-derecha (desde 1976 en Suecia, desde 1977 en Holanda, desde 1979 en el Reino Unido, desde 1981 en Bélgica y desde 1982 en Dinamarca y Alemania) se consolidó la tendencia, antes sólo apuntada, hacia la liberalización más o menos generalizada de las políticas de vivienda: recortes signi-

ficativos del gasto público; inicio de la privatización de los parques públicos; eliminación de los controles de alquileres y crecimiento de las ayudas subjetivas, «a la persona», por encima de cualquier otro instrumento. Las políticas de este tipo implicaban beneficiar más a los sectores ya convenientemente alojados que a los alojados inadecuados o precariamente, y acabarían conduciendo, a medio plazo, a importantes fracturas en las formas de alojamiento de la población.

Entre las ayudas subjetivas, a la persona, que se convirtieron en la tónica de esa época, analizaremos con más detalle las llamadas **subvenciones a la vivienda** que se insertan en la categoría de subvenciones al consumo de los servicios de la vivienda.<sup>(9)</sup> Las subvenciones a la vivienda no nacieron en esta época, como se verá, pero es ése el momento en que empiezan a adquirir una fuerza alternativa a otros instrumentos.

La función de las subvenciones a la vivienda es la de equilibrar el diferencial entre el coste real que para propietarios y promotores (tanto públicos, sin ánimo de lucro, como privados) supone detentar viviendas en alquiler y el alquiler que efectivamente pueden pagar los hogares. Esta figura ha existido en muchos países europeos, como muestra el cuadro 8.1, y ha ido tomando cada vez mayor relevancia, a medida que las ayudas a las personas han ido sustituyendo las ayudas a la promoción y la construcción, y, sobre todo, a medida que han ido creciendo las necesidades de alojamiento asequible para colectivos con problemas específicos.

En el sector privado, se ha considerado que las subvenciones, al alquiler, allí donde se han aplicado, eran como la compensación lógica a los propietarios privados de las políticas de control de alquileres; este hecho supone el reconocimiento de que el control de alquileres es, o ha sido, una subvención obligada de los propietarios hacia los inquilinos, por el valor del diferencial entre los precios de mercado y los alquileres «controlados» por el Estado. En el sector público, en los casos en que se utiliza el instrumento de la subvención a la vivienda, se trata de una transferencia para ayudar a equilibrar los balances de explotación de las empresas gestoras.

(9) Así las clasifica L. Ghékière (1991).

Cuadro 8.1

## SUBVENCIONES A LA VIVIENDA EN LA UNIÓN EUROPEA

País	Sistema de ayudas a los inquilinos	Año introducción	Origen Fondo	% inquilinos privados beneficiarios de ayudas	% subvenciones vivienda/gasto público total en vivienda	Coste del alquiler/ ingresos (deducidas las ayudas)
Portugal	Desgravación alquiler			n.d.		10% (antiguos) 30% (nuevos)
Irlanda	Desgravación alquiler			n.d.		16
España (*)	Desgravación alquiler (hasta 1999)					
Francia	Subvención vivienda <i>Allocation Logement (ALF/ALS)</i> <i>Aide Personnalisée Logement (APL)</i>	1948	Estado	20	53	17
Dinamarca	Subvención vivienda <i>Boligsikring / Boligydelse</i>	1938/ 1967	Ayuntamientos	19	24	20
Holanda	Subvención vivienda <i>Individuele Huursubsidie (IHS)</i>	1970/ 1975	Estado	14/16	50	20
Alemania	Subvención vivienda <i>Wohngeld</i>	1965	Gobierno federal	10	20	21
Reino Unido	Subvención vivienda <i>Housing Benefit (HB)</i>	1972	Estado	25	73	22
Suecia	Subvención vivienda <i>Bostadsbidrag/ Bostadstillägg</i>	1948	Ayuntamientos/ Estado	9	30	27
Luxemburgo	Subvención vivienda			n.d.		29
Austria	Subvención vivienda				3	25
Finlandia	Subvención vivienda (general/pensionistas/estudiantes)			20	46	
Grecia	Subvención vivienda		Organización trabajadores			
Irlanda	Subvención vivienda/ Desgravación alquiler (personas mayores)		Seguridad Social	3		

(\*) Desde la reforma del IRPF, 2000, ha desaparecido la desgravación de los alquileres.

n.d. = no disponible.

Fuente: Elaboración propia, a partir de «La politique du logement dans les états membres de l'Union Européenne». Parlement Européen e informaciones de Ch. Donner y P. Balchin. Document de travail, 1996 (Hedman, 1993).

Las subvenciones a la vivienda no son, en ningún caso, sistemas universales sino prestaciones en función de la condición de recursos (*means-tested*, en inglés o *sous condition de ressources*, en francés).<sup>(10)</sup> Por tanto, sólo tienen derecho a ellas las familias con ingresos inferiores a un techo determinado, de unas características concretas, o de zonas delimitadas.

En principio, las subvenciones a la vivienda se aplican a los parques privados de alquiler, ya que el equilibrio de las cuentas de explotación de los parques públicos suele ser tratado de formas específicas; a pesar de esto, hay países más «unitaristas», que aplican el mismo tratamiento a todo tipo de parques. Los casos más claros de este tratamiento unitario son Holanda, Alemania, el Reino Unido y Dinamarca.

Las subvenciones a la vivienda presentan formas muy diversas y complejas de determinación y de gestión, según los países. De hecho, cada país ha desarrollado esquemas diferentes, de acuerdo con su mercado de la vivienda y de acuerdo con su sistema de bienestar. Sin embargo, en esencia, se dan dos formulaciones básicas: el Estado abona un porcentaje fijo del coste del alquiler (*flat rate system*) o intenta adaptar la ayuda a las circunstancias personales y financieras del hogar beneficiario (*tiered system*).

El país pionero en la implantación de este tipo de ayudas fue **Dinamarca**, ya en el año 1938 (para familias numerosas), seguido de **Francia** y **Suecia**, en 1948 (*Allocation Logement*, AL, o *Bostadsbidrag*). En un primer momento, en Suecia, la ayuda sólo estaba prevista para hogares con hijos, pero enseguida se amplió a todos los hogares con ingresos bajos. A la *Allocation Logement* francesa han tenido siempre derecho tanto los inquilinos de viviendas como los compradores. En el año 1965, en **Alemania** se aprobó la instauración del sistema de ayudas a los alquileres (*Wohngeld*) que puede otorgarse a cualquier familia por el uso de cualquier tipo de vivienda (alquiler, público o privado, o propiedad). En 1967, el sistema danés pionero se hacía extensivo a todo tipo de hogares (*Boligsikring*) y posteriormente, en 1979, se completaba con una nueva ayuda especial para las personas mayores o pensionistas (*Boligyldelse*).

(10) Así lo señala también Lluís Flaquer para la mayoría de modalidades de subsidios familiares (Flaquer 2000, pág. 41).

En **Holanda**, el sistema se implantó en el año 1970, con la *Individuele Huursubsidie IHS*, que ha sido reforzada recientemente con una nueva subvención complementaria, en el caso de que se realicen obras de rehabilitación en las viviendas de alquiler. En el **Reino Unido**, la regulación llamada «*National Housing Benefit System*» es más reciente (1972) y se inició con una doble variante: rebajas de los precios en los alquileres públicos y subvenciones (*allowances*) a los alquileres privados. En 1982, la *Social Security and Housing Benefit Act* unificó los dos sistemas en un único *Housing Benefit* (HB), aplicable a inquilinos privados y sociales, así como a los compradores de vivienda. A diferencia de la práctica totalidad de los otros países, el *Housing Benefit* inglés cubre el 100% del coste del alquiler de las familias beneficiarias.

Como puede verse, en algunos países, las ayudas son exclusivas para inquilinos, pero en otros, que tienen una mayor pretensión de «neutralidad» entre sistemas de tenencia, las ayudas constituyen una filosofía común, tanto para inquilinos como para personas que compran una vivienda (Francia, Alemania, Reino Unido y, parcialmente, Dinamarca e Irlanda). Sin embargo, en la práctica, la proporción mayor de beneficiarios es la de los inquilinos, ya que la limitación de ingresos que contempla el sistema excluye a una buena parte de los compradores (situados normalmente en tramos de renta más altos).

Estos sistemas de ayudas han pasado por fases de redefinición y de concreción a objetivos más o menos específicos, que los diversos gobiernos han ido considerando prioritarios. En Francia, por ejemplo, con la reforma de 1977 se desdoblaron las históricas *Allocations Logement* (AL) en *Allocation Logement Familial* (ALF), para las familias, y *Allocations Logement Social* (ALS), para personas mayores y jóvenes trabajadores, complementadas con un nuevo sistema de ayuda personalizado a la vivienda, más importante, para inquilinos de viviendas construidas, mediante un convenio con el Estado llamado *Aide Personnalisée au Logement* (APL).

Ya se ha comentado la intensificación de la ayuda a las personas mayores que existe en Dinamarca, que también existe en Suecia (el 60% de las subvenciones totales) y en Finlandia. La especial atención a las personas mayores también preocupa en Bélgica, donde las ayudas a los alquileres se complementan, para este tramo de población, con desgravaciones fiscales, o

en Dinamarca, donde los hogares de personas mayores que residen en viviendas de propiedad también se benefician de subvenciones para que el coste que implican no supere el 15% de los ingresos. En Suecia está adquiriendo cada vez mayor fuerza cierta «discriminación positiva» en la concesión de ayudas al alquiler para las familias monoparentales.

En el Reino Unido, en los últimos tiempos se está considerando la conveniencia de utilizar el *Housing Benefit* como instrumento de presión en los temas de mantenimiento y rehabilitación de los edificios y en la responsabilización de los inquilinos en la conservación de los inmuebles. La concesión del HB podría supeditarse, según los debates actuales, a un correcto mantenimiento de los edificios y las viviendas por parte de los propietarios, en el caso de que fuesen ellos los receptores directos de la ayuda, o bien vincularse al correcto comportamiento social del inquilino, cuando es el beneficiario directo.

En cuanto a las subvenciones a la vivienda, uno de los hechos destacables más importantes es que son muy pocos los países que no disponen de este sistema, y todos ellos se encuentran en el sur de Europa. Grecia cuenta con un ayuda modesta, financiada por una organización de trabajadores, pero España, Italia y Portugal no disponen de ningún mecanismo de ayuda distinto al de la desgravación fiscal de los alquileres.<sup>(11)</sup>

El número de hogares que reciben ayudas al consumo de la vivienda varía según los países, desde un 9% en Suecia hasta el 25% en el Reino Unido; en Francia, Finlandia, Dinamarca y Holanda los porcentajes oscilan entre el 15% y el 20%. Como ya se ha dicho, estas ayudas han ido ganando terreno con el tiempo y en el cuadro se puede apreciar que, a finales de los años noventa, en el Reino Unido suponen el 73% del gasto público total en vivienda, en Francia el 53% y en Holanda y Finlandia alrededor del 50%.

Desgraciadamente, los sistemas de ayudas al alquiler no están exentos de problemas y son justamente éstos los que están llevando a muchos países a la introducción de medidas de control, para evitar la ineficacia y los abusos sociales en la adjudicación de los recursos públicos.

(11) Con la reforma del IRPF en España, en 1999, esta desgravación, que ya era muy poco significativa, ha desaparecido al quedar subsumida en el mínimo exento que incluye los hogares que antes habrían tenido derecho.

En Holanda, desde el año 1995, el gobierno exige una declaración por parte de las autoridades locales («*fiattering*») según la cual las condiciones de los contratos de alquiler son las adecuadas y el IHS que se tiene que pagar es justo. La reflexión actual en el Reino Unido, ya citada anteriormente,<sup>(12)</sup> también aborda una revisión global del sistema, no poniéndolo en cuestión, como se ha visto, pero sí intentando dotarlo de mayor eficacia, agilidad y menor coste de gestión, a través de un fuerte despliegue informático. La conexión directa entre los ayuntamientos y la *Benefit Agency*, por un lado, y la conexión, también en línea, de la *Benefit Agency* con todos los servicios sociales relacionados con la concesión de pensiones o subsidios (paro, renta mínima, pensiones, etc.), por otra, dotaría al sistema de una gran capacidad de control y de celeridad en la resolución de solicitudes y reclamaciones.

De cara a poder entender la trascendencia social que la mayoría de los países europeos otorgan a las subvenciones a la vivienda, desde una perspectiva española, carente de este importante instrumento, resulta ilustrativa la propuesta del *Housing Green Paper* del año 2000<sup>(13)</sup> –documento en el que se presenta una reflexión, se proponen recomendaciones y se solicitan sugerencias, previas a la reglamentación– cuando contempla la necesidad de modulación de la ayuda, para evitar abusos y estimular a los hogares: «La opción que podría garantizar el mejor equilibrio entre riesgos y ganancias, sería la que exigiese a los inquilinos una contribución del 20% de su alquiler, siendo cubierto el 80% restante por el *housing benefit*. Así, para asegurar que los inquilinos con rentas más bajas puedan hacer frente a dicho 20%, se podrían ajustar al alza las subvenciones de renta (*Basic Income Support*) hasta un valor equivalente al 20% o el 25% del coste medio de las viviendas de la zona».

## 8.4. La financiación y la fiscalidad hoy

**La última y más reciente etapa (1985-2000)** de las políticas de vivienda en Europa ha venido marcada por la profundización y ampliación de los postulados liberales antes citados.

(12) DETR (2000), págs. 104-114.

(13) DETR (2000), págs. 117-120.

Pese a ello, la intensidad de los cambios desde posiciones socialdemócratas a liberales han sido muy diferentes según los países. En Alemania, Francia y el Reino Unido, las reducciones de la intervención pública y la desregulación fueron muy acusadas en los años ochenta, mientras que en Suecia y Holanda se mantuvo el consenso político, con escasas modificaciones en las políticas existentes. Sin embargo, a finales de los años noventa, se dan indicios de reconsideración de las tendencias liberalizadoras en Francia y Alemania, mientras que en Holanda se ha entrado en una etapa clara de desintervención. Se hace difícil, por tanto, pronosticar si se mantendrán estas diferencias entre países o si tenderán a homogeneizarse.

En el capítulo siguiente, el análisis de las problemáticas emergentes, permitirá ver el grado de ajuste entre las nuevas orientaciones políticas y las nuevas necesidades, la conveniencia del proceso homogeneizador en una Europa cada vez más parecida y la presión que puede ejercer la Unión Europea en este ámbito.

Analizaremos aquí el último instrumento, aunque no sea el de menor importancia: el **sistema de financiación de la vivienda** que rige en la actualidad en los principales países. Más que la evolución seguida por este instrumento, lo que interesa aquí es presentar su estructura actual, para comprender mejor los mecanismos profundos de funcionamiento de la producción de viviendas, tanto pública como privada. Sin financiación no hay vivienda y la política de vivienda contribuye decisivamente, de forma ya sea activa (dotándola directamente, garantizándola o subvencionándola) o pasiva (dejándola en manos del mercado) a configurar la estructura y las condiciones de la oferta.

En **Alemania**, las ayudas estatales (*Bund*) a la inversión en vivienda (*Förderweg*) se estructuran alrededor de tres ejes básicos:

- Primer eje: préstamos a inversores privados o sociedades de vivienda para la construcción de viviendas, tanto de alquiler como de venta, destinados a hogares con rentas bajas, es decir, por debajo de un techo fijado reglamentariamente. En la modalidad de vivienda social, es decir de viviendas «convenidas», las fórmulas son préstamos sin interés de bancos públicos regionales o subvenciones de explotación para equilibrar los balances de los

inversores. La sujeción a los requerimientos de la normativa «social» tiene una duración vinculada a la de los préstamos y acostumbra a situarse alrededor de los 35 años.

- Segundo eje: subsidios de intereses en préstamos libres para la construcción de viviendas para hogares con rentas medias, es decir, por debajo de un segundo techo.

- Tercer eje (1989): préstamos «complementarios» para viviendas de alquiler, destinados a hogares con rentas medias. El funcionamiento de este tercer eje es muy parecido al del primero, pero con mucha mayor flexibilidad y con negociación caso por caso (entre ayuntamientos e inversores). Las viviendas «convenidas» en este sistema tienen un plazo de sujeción a las condiciones «sociales» mucho más breve, de entre siete y diez años. Muchos *Länder* conceden subsidios complementarios a estos préstamos.

Los circuitos de financiación de la vivienda en Alemania se caracterizan por una elevada fragmentación entre tipos de entidades: un 21% de los préstamos los conceden bancos hipotecarios, públicos o privados (ambos conceden préstamos a tipos fijos); un 22% corresponde a las cajas de ahorros (que los conceden a tipos variables); otro 32% a las «cajas de ahorro-vivienda» (*Bausparkassen*), que constituyen un circuito cerrado, con préstamos financiados con cuentas de ahorro-vivienda y concedidos también a tipos fijos; de hecho, las *Bausparkassen*, en su mayoría, suelen ser las ramas especializadas de los bancos comerciales; y finalmente, el 5% restante se debe a la entrada en el mundo hipotecario de establecimientos no especializados, como bancos comerciales y cooperativos o compañías de seguros.

En **Francia**, los circuitos de financiación de la vivienda ofrecen una gran dispersión, como resultado del complejo entramado que siempre ha caracterizado la política de vivienda francesa. Las fuentes básicas de recursos son las siguientes:

- En primer lugar, los fondos directos del Gobierno central.
- En segundo lugar, la *Caisse des Dépôts et Consignations*, que es el sostén principal de las inversiones de la red HLM y que se financia con los ahorros de los hogares depositados en el *Livret «A»*. Durante los años noven-

ta este sistema de financiación ha sido especialmente débil, dado que los hogares, ante las bajadas de los tipos de interés, han buscado colocaciones más rentables, de manera que se ha tenido que reforzar el sistema con los recursos depositados en el «*Livret bleu*» del *Crédit Mutuel*.

- La tercera gran vía de financiación francesa son las contribuciones patronales, que, hasta hace poco, equivalía al 1% de la masa salarial, aunque se han rebajado últimamente al 0,65%.

- Por último, existen también las llamadas tasas de los propietarios, con el 2,5% de los alquileres percibidos y un 2,5% adicional (*taxe additionnelle*), en el caso de viviendas de más de 15 años de antigüedad.

En el apéndice, punto 7.2 correspondiente a Francia se pueden ver con detalle las muy diversas formas que adoptan los préstamos a la inversión en construcción y rehabilitación de viviendas.

En la distribución de estos fondos, y de otros del mercado libre, intervienen los bancos privados en un 33%, el sector cooperativo y mutualista (*Crédit Agricole*, *Crédit Mutuel*, etc.) en un 34%, las cajas de ahorros en un 13%, la banca pública especializada (*Crédit Foncier/Groupe Comptoir des Entrepreneurs*) en un 12% y diversas instituciones privadas especializadas en un 8%.

En el **Reino Unido**, el sistema de ayudas públicas a la inversión está formado por cuatro grandes fórmulas, pero ninguna de ellas consiste en préstamos públicos o subsidiados:

- Subvenciones a las *Housing Associations* (HA), por un valor equivalente al 50% del coste de las obras. En 1988 se constituyó la *Housing Associations Grant* (HAG), entendida como fondo de garantía para las inversiones en alquiler social y convertida, en 1996, en *Social Housing Grant* (SHG). En la actualidad, las HA han de competir con otros inversores para conseguir subvenciones del SHG y presentar proyectos dentro de los programas anuales de desarrollo municipales (*Approved Development Programmes*).

- Subvenciones a la inversión para viviendas en primer acceso, vinculadas al precio de la vivienda y a los ingresos y al ahorro previo de los compradores (*Homeloan Scheme*).

- Subvenciones de explotación del Estado a los ayuntamientos, para cubrir las diferencias entre el alquiler social facturado y el alquiler de equilibrio.
- Utilización directa, por los ayuntamientos, de una parte de los ingresos de las ventas de viviendas públicas.

Los circuitos de financiación de la vivienda son básicamente privados, desde la desregulación del sistema bancario en los años ochenta, y constituyen el sector más potente y eficiente de Europa: en 1997, el saldo vivo hipotecario total en el Reino Unido equivalía al 57% del producto interior bruto.

Las entidades básicas que actúan en el mercado hipotecario son las *Building Societies* (BS) (existentes desde el siglo XVIII), que funcionaban originariamente como mutuas, pero que en el siglo XX se fueron convirtiendo en sociedades abiertas. Las BS dan préstamos hipotecarios, a tipos variables, sobre la base del ahorro de los hogares, aunque sin necesidad de que exista una vinculación directa individual entre el ahorro y la solicitud del préstamo. Desde el año 1997 las BS están experimentando un proceso de transformación en bancos. Su cuota de mercado es la más elevada, con cerca del 25% de todos los préstamos hipotecarios, pero han perdido mucho peso y mucho atractivo entre los ahorradores, dado que ya no se benefician del particular sistema de retribución del ahorro que las había caracterizado hasta la reforma del sistema financiero.

El resto del sector está constituido por bancos o entidades hipotecarias especializadas y por compañías de seguros, que en los últimos años han experimentado procesos de fusión para hacer frente a la fuerte competencia del sector.

Esta misma fuerte competencia ha comportado dos tipos de consecuencias, por un lado, el fortalecimiento del control de los préstamos, a través del *Mortgage Code* (introducido en 1997 con carácter voluntario), cuya misión es dar garantía a los prestatarios sobre la bondad de las entidades que les conceden los préstamos; otra consecuencia importante de la competencia es la innovación, que se está concretando en un amplio abanico de préstamos hipotecarios flexibles. A pesar de la flexibilidad de los préstamos, en el Reino Unido se ha centrado el interés en productos que permiten cubrir períodos de ausencia de pago, o de pagos inferiores a los previstos o, por el contrario, adelantos de pagos que permiten hacer «vacaciones» (*payment holidays*).

Otras fórmulas innovadoras de adaptación a las posibilidades de la demanda son los préstamos con variación continua en función de un tipo de interés de base de las entidades (*base rate tracker mortgage*), así como los préstamos hipotecarios utilizables, en parte, como cuentas corrientes.

La financiación del alquiler privado parte de los mismos orígenes de fondo, pero, desde el año 1995, se canaliza a través de los *Housing Investment Trusts* (HIS), que gozan de importantes exenciones fiscales.

**Holanda**, a comienzos del siglo XXI, es uno de los mercados más liberales de Europa, con una muy amplia gama de entidades y de productos entre los que puede escoger el consumidor. Desde el año 1989, toda la financiación es exclusivamente privada, a pesar de que se mantiene, en último término, una garantía del Estado respecto al pago de los intereses y la amortización de los préstamos. En 1995, las entidades de vivienda social (*Woningcorporaties*) incluso tuvieron que cancelar anticipadamente todos los préstamos que tenían con el Estado y fueron obligadas a refinanciarse en el mercado privado.

Las ayudas a la inversión en vivienda quedan, por tanto, circunscritas a las subvenciones, establecidas en 1992 y corregidas y reducidas drásticamente en 1995, bajo el concepto de «primas de estímulo». Estas «primas» se orientan hacia el acceso a la propiedad, en función de los ingresos y condiciones de los hogares o al alquiler privado, y se complementan con subvenciones especiales en zonas de especial dificultad de construcción (centros-ciudad). Las subvenciones de explotación de los organismos públicos para su gestión social también fueron eliminadas en el año 1995.

Los circuitos de financiación privada, relativamente nuevos en el campo hipotecario, tienen poca presencia de entidades especializadas y se financian básicamente con emisión de obligaciones hipotecarias. Los bancos cooperativos universales van perdiendo progresivamente importancia en este campo, si bien todavía mantienen una cuota del 40%; los bancos hipotecarios, en cambio, que representan el 37%, van ganando posiciones; las compañías de seguros y los fondos de pensiones han perdido peso y están en el 12%; y las cajas de ahorros y otros entidades se reparten el resto (4% y 7%, respectivamente).

Al igual que en el caso inglés, la fuerte competencia y el intenso crecimiento de la demanda de crédito hipotecario, han llevado a Holanda a establecer mecanismos de control, en este caso con un sistema de autoseguro de protección del consumidor, creado en 1990 (*Contactorgaan Hypothecari Financiers*). También ha fomentado la innovación en los productos: préstamos combinados con seguros de vida (*endowment mortgage*), introducidos en el año 1995 y que hoy han perdido parte de su interés, préstamos vinculados a inversiones, préstamos utilizables como créditos al consumo (*revolving mortgages*) y otras formas de préstamos a medida (*tailor made mortgages*).

También, como en el Reino Unido, el mercado hipotecario holandés está adquiriendo una importancia muy considerable y el volumen de crédito vivo equivale al 60% del PIB.

Junto con la financiación, el otro gran instrumento de regulación de la oferta de vivienda en Europa son **los estímulos fiscales**, cuya complejidad exigiría un trabajo específico. No obstante, para dar una idea del importante grado de dispersión que existe hoy en día entre los países europeos en el uso de la fiscalidad en la vivienda, presentamos el cuadro 8.2, elaborado por la Comisión Europea en 1996, con información sobre los impuestos sobre transmisiones de viviendas y los diversos tipos del Impuesto sobre el Valor Añadido, en las obras de rehabilitación y en la nueva construcción.

En el apéndice dedicado a algunos países, se comenta más detenidamente la aplicación de la fiscalidad en la promoción, compra y consumo de viviendas.

## 8.5. Convergencia de las políticas de vivienda

A modo de síntesis, el cuadro siguiente ofrece las tendencias a la convergencia en las políticas de vivienda que se están desarrollando en Europa en los últimos veinte años.

Cuadro 8.2

**FISCALIDAD DEL SECTOR INMOBILIARIO EN EUROPA. 1996**

	IVA rehabilitación	IVA nuevas viviendas	Impuesto sobre transmisiones
Alemania	15	15 <sup>(4)</sup>	2 <sup>(5)</sup>
Austria	20	20	+
Bélgica	6 / 21 <sup>(1)</sup>	6 / 21 <sup>(1)</sup>	12,5
Dinamarca	25	25	1 <sup>(5)</sup>
<b>España</b>	<b>16<sup>(2)</sup></b>	<b>7 / 4<sup>(2)</sup></b>	<b>6 / 7<sup>(6)</sup></b>
Finlandia	22	22	+ <sup>(5)</sup>
Francia	20,6	5,5 / 20,6 <sup>(3)</sup>	7 <sup>(7/8)</sup>
Grecia	18	18	9,3 / 11,3
Holanda	18	18	6 <sup>(7)</sup>
Irlanda	13	13	0 / 6 <sup>(9)</sup>
Italia	4 / 19	4	8
Portugal	5 / 16 <sup>(3)</sup>		10
Reino Unido	18	0	1 <sup>(10)</sup>
Suecia	25	25	+

(1) Según la antigüedad de la vivienda o el tipo de promoción social.

(2) 16% sobre los materiales, el suelo y los servicios; 4% en el régimen especial y la promoción pública, 7% en los contratos entre el promotor y el empresario y en la compra de la primera vivienda.

(3) Francia: 5,5% en el suelo reservado a viviendas sociales. Portugal: 5% en las viviendas sociales.

(4) IVA en la construcción, únicamente si es independiente de la adquisición del suelo.

(5) Impuesto de transmisiones para la transferencia de cualquier vivienda.

(6) Las segundas y posteriores adquisiciones, además del impuesto sobre los actos jurídicos documentados.

(7) Únicamente por la transferencia de viviendas ya existentes.

(8) Este impuesto lo recaudan los departamentos; no existe ninguna cifra nacional disponible.

(9) Las transmisiones entre los miembros de una familia y las viviendas nuevas de menos de 125 m<sup>2</sup> están exentas; las de más de 125 m<sup>2</sup> están sujetas a una cantidad determinada por el valor de la propiedad, con un mínimo del 25%.

(10) Si la transmisión inmobiliaria es de más de 60.000 libras, el impuesto equivale al 1% del precio total de la transmisión.

Fuente: Comisión Europea (1998): Statistiques sur le logement dans l'Union européenne.

## **PUNTOS DE CONVERGENCIA DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN EUROPA A COMIENZOS DEL SIGLO XXI**

- Armonización fiscal.
- Reducción del gasto público en vivienda (especialmente en los países con mayor dedicación).
  - Mejora de la eficacia, con introducción de mecanismos de control y de gestión automatizados.
  - Concentración de las ayudas públicas en segmentos muy definidos (rentas bajas, jóvenes, personas mayores, etc.), con problemas de definición del núcleo duro dentro del sector del alquiler social y de los instrumentos más idóneos: ayudas a la piedra o ayudas a la persona.
    - Simplificación de las ayudas para evitar la inflación de procesos de control y de reglamentación.
    - Descentralización de los mecanismos de atribución y de gestión de las ayudas hacia las autoridades locales, sobre la base de unos principios nacionales o federales bien definidos.
    - Aumento de la equidad en la concesión de las ayudas fiscales, en ocasiones denunciadas por su efecto contrario a la redistribución, ya que favorecen las rentas altas allí donde la desgravación fiscal se basa en la renta imponible.
    - Reorientación de las ayudas hacia un mejor equilibrio entre «lo nuevo» y «lo antiguo». Las necesidades cuantitativas han sido superadas –o casi– y los gobiernos desean satisfacer mejor las exigencias de calidad y hacer frente a los difíciles problemas de la renovación urbana.

Fuente: Elaboración propia a partir de las reflexiones de P. de La Morvonnais,<sup>(14)</sup> de L. Ghékière y del trabajo de D. McLennan, M. Stephens y P. Kemp, para el Parlamento Europeo.

(14) P. de La Morvonnais, «Évaluation des politiques d'aide au logement. Un essai de comparaison internationale». BIPE, París, 1989.

## IX. Problemáticas de vivienda emergentes

La Conferencia HABITAT II de las Naciones Unidas ponía de relieve la buena calidad relativa de la vivienda en Europa, en relación con las condiciones extremadamente malas del alojamiento de la mayor parte de la población del planeta. Todo el mundo reconoce que incluso el peor alojamiento de la tercera parte más pobre de Europa no es, ni mucho menos, tan intolerable ni genera tanta fractura social como el de los barrios marginales americanos. La mayoría de los gobiernos europeos, especialmente del norte y del centro, se plantean desde hace tiempo como objetivo primordial el acceso a una vivienda apropiada y abordable económicamente con políticas activas que absorban entre el 1% y el 4% del PIB.<sup>(1)</sup>

Sin embargo, desde los años ochenta, en Europa se constata el aumento de problemáticas de vivienda que, por su carácter tan específico o local, no acaban de encontrar una respuesta adecuada o eficiente por parte de las políticas públicas conocidas y tradicionales. El reconocimiento y la preocupación por estas problemáticas ha sido objeto de diversos análisis llevados a cabo por muchas organizaciones públicas o privadas supranacionales, cuyo testimonio –según nuestro parecer– da mayor fuerza a su dictamen. En este capítulo reproducimos, por tanto, de forma textual o en forma de síntesis, algunas de estas reflexiones por su especial significación: el Informe de la DG V de la Comunidad Europea, del año 1992, sobre movilidad de los trabajadores y

(1) MacLennan, Stephens y Kemp (1996), pág. 5.

vivienda, en un momento de grandes interrogantes sobre la apertura de Europa hacia el Este; el Informe del Parlamento Europeo, del año 1996, sobre políticas de vivienda en Europa y el papel que la Unión Europea debería desempeñar en el futuro; y el informe FEANTSA, del año 1998, sobre propuestas para promover la inserción social y el acceso a una vivienda digna.

## 9.1. Nuevas necesidades

Como señalaba el primero de los informes citados, sobre movilidad y necesidades de vivienda en la Europa urbana,<sup>(2)</sup> *«En todos los países de Europa las condiciones de vida han mejorado de manera notable si se considera el número de habitaciones disponibles, su confort y su equipamiento. Aun así entre los países siguen existiendo diferencias importantes, pero tienden a disminuir. En los países del sur de Europa, como Grecia o Portugal, todavía en proceso de urbanización, las rentas y la calidad de las viviendas siguen siendo inferiores a las de los países ricos de la Comunidad. En los países del norte de Europa, en cambio, las políticas de vivienda de los últimos años se han centrado más en aspectos cualitativos. Según la opinión general, los problemas de vivienda de la mayoría de la población en los países europeos ya han sido resueltos; en la actualidad, las dificultades más serias afectan únicamente a grupos y localidades específicas así como a determinadas partes de los barrios viejos o de las periferias de las ciudades».*

*«Sin embargo, resulta evidente para todos los gobiernos que las dificultades de vivienda que han de afrontar actualmente determinados grupos en zonas determinadas, en lugar de ser residuales y atenuarse con el tiempo, se agravan cada vez más y se vuelven insolubles. Los efectos, de diversa intensidad, de la crisis económica, la disminución de las inversiones en el sector inmobiliario, la redistribución de las prioridades fiscales de los gobiernos y el número creciente de personas sin empleo o que no lo han tenido nunca, han ampliado la separación entre una mayoría, con un nivel de vida mejorado en*

(2) Informe encargado por la Comisión Europea DG V a la School for Advanced Urban Studies (SAUS) de la Universidad de Bristol y a la Union Nationale des Foyers et Services pour Jeunes Travailleurs (UFJT) para estudiar la movilidad de los trabajadores en la Comunidad Europea y las formas en que esta movilidad afectaría a la estructura y la función de las ciudades y la disponibilidad de viviendas después de la consecución del Mercado Único, en el año 1992. M. Stewart y J. Carey-Wood. SAUS Occasional Paper 40, Bristol 1992.

*términos generales, y las minorías marginadas que dependen de manera creciente de los servicios sociales públicos disponibles».*

*«En efecto, los gastos públicos han reducido sus prioridades en las viviendas sociales. Los gobiernos se han orientado hacia al sector privado para cubrir las necesidades de vivienda de la mayoría de la población, con el argumento de que ello puede permitir una intervención más directa del Estado, reservada a grupos con necesidades específicas y en situación de desventaja crónica. Esta orientación ha llevado a una estigmatización más acentuada de determinados tipos de vivienda social, la creación de guetos locales y una polarización de la disponibilidad y condiciones de las viviendas. Actualmente, se reconoce en general que la concentración de familias desfavorecidas en determinados barrios de las ciudades es un problema grave y un factor importante de trastornos sociales».*

*«Los déficit cuantitativos del parque inmobiliario son claros en determinadas ciudades, zonas o países, ya sea por razones de crecimiento migratorio, ya sea por transformaciones familiares. La demanda de vivienda en las capitales europeas es intensa, debido a sus atractivos sociales y económicos. El peso importante de la demanda se traduce en alquileres elevados, sobreocupación e incluso en la aparición del fenómeno de personas sin techo. El suelo ha experimentado una competencia tan fuerte en los barrios antiguos que algunas zonas residenciales han sido sustituidas por promociones comerciales, con una retirada del sector de alquiler privado por unos beneficios financieros demasiado bajos. Además de los déficit cuantitativos, en muchos países aumenta los déficit cualitativos, especialmente en los barrios antiguos».*

*«Los problemas de vivienda social se han agravado, además, por la disminución generalizada del número de viviendas de alquiler (como se ha visto en los capítulos anteriores). El aumento progresivo de los costes de construcción y de mantenimiento, los tipos de interés elevados y los salarios reales estables o en regresión han ejercido presiones cada vez más fuertes sobre el sector del alquiler. Los gobiernos se han visto obligados a renovar o reforzar el control de los alquileres, con la consiguiente desincentivación de la inversión. La decisión de sustituir las subvenciones de carácter más global por subvenciones «personalizadas» para familias con rentas bajas se ha*

*considerado una de las medidas que permite aumentar los alquileres, aun protegiendo a las familias más necesitadas. Los sectores público y privado de viviendas en alquiler han de afrontar, no obstante, un problema común: para los gobiernos, la factura de las subvenciones no deja de aumentar, ya que el creciente número de personas que tienen derecho a primas o subvenciones son justamente inquilinos.»*

*«Los mercados de la vivienda de cada uno de los países de la CE tienen sus estructuras propias y unos funcionamientos diferentes, pero su aspecto común es que la vivienda es una barrera a la movilidad de la mano de obra. Los principales obstáculos son las insuficiencias cualitativas y cuantitativas, las localizaciones residenciales acotadas, los costes de entrada en el mercado y de transmisión y la explotación del sector del alquiler privado. Con algunas excepciones como el Reino Unido, Holanda y Francia, no existen conexiones entre el mercado de la mano de obra y el de la vivienda, aun cuando en la práctica, en muchos lugares, el mercado laboral altera el desarrollo del mercado inmobiliario y viceversa».*

Las mismas ideas aparecen en Mc Crone y Stephens:<sup>(3)</sup> *«en todos los países, independientemente del nivel medio de vida, existen amplios segmentos de la población que no pueden hacer frente al coste global de lo que deberían considerarse los estándares adecuados o tolerables de vivienda («vivienda digna»); es probable que casi una tercera parte de la población de Europa occidental sea incapaz de pagar el coste económico global de la vivienda que ocupa y, por tanto, resulta poco realista considerar que la vivienda puede ser dejada completamente en manos de las oscilaciones del mercado libre, sin ningún mecanismo de intervención pública que las modere».*

## 9.2. Ineficiencias de los parques actuales

En los capítulos V, VI y VII se ha hecho un amplio repaso de las diversas modalidades de tenencia de las viviendas en Europa, a partir del cual es posible hacer una síntesis de las principales ineficiencias que presentan los parques hoy, que permite centrar las reflexiones sobre estrategias y perspectivas de futuro.

(3) Mc Crone y Stephens (1995).

## **INEFICIENCIAS DE LOS ACTUALES PARQUES DE VIVIENDA EN EUROPA**

### **Sector de propietarios-ocupantes**

- Viviendas mal adaptadas a causa del número creciente de personas mayores.
- Mantenimiento defectuoso, especialmente entre los propietarios con ingresos bajos.
- Problemas de pago de los préstamos hipotecarios y «recuperaciones de la posesión» en aumento en el noroeste de Europa.
- Crecimiento del número de fragmentaciones de familias propietarias, que demandan vivienda de alquiler a corto plazo, después del divorcio o la separación.

### **Sector de alquiler privado**

- Hogares de personas mayores, con ingresos bajos, que viven en viviendas de baja calidad.
- Hogares de jóvenes (a menudo solteros) que han abandonado el domicilio familiar y viven en viviendas de baja calidad, con ocupación múltiple.
- Hogares pobres (a menudo con hijos) que no se pueden permitir llegar a ser propietarios-ocupantes, pero que no reúnen los requisitos para optar a una vivienda del sector social: inmigrantes recientes, minorías étnicas, solicitantes de asilo y personas que ocupan viviendas inadecuadas.

### **Sector de alquiler social**

- Mala gestión financiera y gasto público excesivo.
- Mala conservación de los edificios.
- En los países que más trabas ponen a la permanencia en el sistema y que, por tanto, potencian una mayor movilidad, se produce una concentración creciente (en los últimos diez años) de colectivos pobres: parados, familias monoparentales, minorías étnicas, inmigrantes, con la creación de segmentos de segregación.

• En los países que facilitan la permanencia en el sistema (con subvenciones elevadas), se produce un freno a la movilidad, en casos de hogares con rentas medias que podrían optar por viviendas mejores, y la creación de «trampas de pobreza», con el mantenimiento de personas que prefieren estar en paro para poder seguir teniendo derecho a la vivienda o a la subvención.

Fuente: Elaboración propia a partir de «La politique du logement dans les états membres de l'Union européenne». Parlamento Europeo, 1997.

El Parlamento Europeo se ha hecho eco de estas ineficiencias y ha elaborado un documento de trabajo para una reflexión sobre futuras orientaciones de la política de vivienda en el ámbito de la Unión Europea.<sup>(4)</sup> Reproducimos aquí la parte del análisis de las principales tendencias en el mundo de la vivienda en Europa que ha incluido este trabajo, por su especial claridad en el diagnóstico:

1. *Desde hace tiempo se admite que la vivienda de buena calidad es esencial para el desarrollo de la cohesión social en los países europeos; en este campo, los objetivos y las concepciones de la política de vivienda han evolucionado con el tiempo y difieren de un país a otro; la política de vivienda influye directamente sobre un 15% de los hogares de los países mediterráneos y sobre el 50%/60% de los nórdicos más acomodados.*

2. *La accesibilidad en el sector del alquiler privado quedaba asegurada hasta hace poco por los controles de los alquileres, que comportaron reducciones de la inversión y la calidad; la disminución de la inflación y la mejora en los mercados laborales han potenciado la demanda de hogares jóvenes, y los estímulos fiscales y las desregulaciones han propiciado una nueva expansión del sector; en cualquier caso, subsisten dificultades graves para los hogares de personas mayores, que viven en viviendas desvalorizadas, y para los hogares pobres, a menudo jóvenes, excluidos de otros regí-*

(4) MacLennan, Stephens y Kemp (1996), págs. 21 y 24.

*menes de ocupación; los problemas más importantes se presentan en los países mediterráneos.*

*3. En las últimas décadas, la propiedad ha sido el sistema de tenencia que ha experimentado el mayor crecimiento, gracias a las ayudas fiscales, la inflación y los aumentos de los alquileres en los otros sectores; si se hace abstracción de los hogares con más recursos, el sector de la propiedad también ha tenido que afrontar determinados problemas: por un lado, las consecuencias del aumento, durante los años ochenta, de la proporción de propietarios de edades avanzadas con rentas bajas y viviendas sin mantenimiento y, por otro, el incremento de insolvencias en el pago de los préstamos hipotecarios; muchos países han empezado a reducir las bonificaciones fiscales generales en favor de los propietarios y una minoría de países está recurriendo cada vez más a medidas especiales para ayudar los propietarios pobres o de más edad.*

*4. Las inversiones en el sector del alquiler social, que durante cuatro decenios habían sido el «motor» de las políticas de vivienda en favor de los hogares con rentas bajas en la Europa nórdica y occidental, están disminuyendo, aunque no lo hagan en absoluto las necesidades; desde los años ochenta, el sector ha dado cabida a los parados y a los «nuevos pobres» de la Europa del norte y se ha convertido en el punto crítico de fractura y exclusión social; algunos problemas internos de concepción y de gestión aparecidos en los años ochenta han sido objeto de intentos de solución a través de la participación de los inquilinos; las políticas y las prioridades en el sector de la vivienda social se han vuelto más sensibles a las necesidades específicas de las personas con discapacidades, las personas mayores, las minorías étnicas, los grupos de necesidades especiales y las personas sin techo.*

*5. El problema creciente de la pobreza de los inquilinos y el aumento de los alquileres en todo el sector del alquiler, por lo menos en la Europa del norte, se está resolviendo cada vez más con subvenciones a la vivienda y otras medidas que vinculan los alquileres y los ingresos; aun así, si bien estos sistemas ayudan a solucionar los problemas de acceso, la aplicación estricta de las normativas sobre subvenciones genera situaciones injustas: pequeños aumentos de los ingresos comportan la pérdida del derecho y pue-*

*den conducir a la exclusión y a una utilización ineficaz de las viviendas disponibles; por otra parte, el gasto en subvenciones crece continuamente y, hoy en día, la mayoría de los países estudian fórmulas para su contención.*

*6. Cada vez se reconoce más la necesidad de una «integración» de las políticas de vivienda; a medida que se van resolviendo necesidades específicas, la vivienda termina por no ser más que un elemento dentro de un conjunto que engloba, medidas de sanidad, seguridad, ayuda social a personas mayores y a personas con discapacidades; en la regeneración de los barrios viejos de las ciudades y en la rehabilitación de edificios antiguos, la vivienda constituye un medio político necesario, pero no suficiente, para la realización de los cambios y hay que actuar en sintonía con las medidas económicas, sociales y ambientales.*

*7. En la Europa nórdica y occidental, con la excepción de Alemania e Irlanda, disminuyen las ayudas fiscales a la vivienda; se retraen las subvenciones fiscales; caen las inversiones en el sector de la vivienda social y sólo crecen las subvenciones a la compra; en la Europa del sur, los esfuerzos fiscales se mantienen estables, pero son mucho menos importantes proporcionalmente; la eficacia de las políticas de vivienda podría mejorar, pero parece previsible que, con las anteriores premisas, fracasarán los esfuerzos en este sentido; persistirá el abandono de algunos conjuntos de viviendas en malas condiciones, probablemente se frenará la rehabilitación de los centros-ciudad y el sector del alquiler privado tendrá que hacer frente a nuevas presiones de demanda por parte de personas con recursos escasos, mientras aumentarán la «cohabitación» y el número de personas sin techo.*

### **9.3. Propuestas de futuro y papel de la Unión Europea**

Según el informe elaborado en 1998 por FEANTSA (Federación europea de organizaciones nacionales que trabajan con los sin techo), con financiación de la Comisión Europea (DG V),<sup>(5)</sup> un número creciente de ciudadanos y residentes en la Unión Europea ha de hacer frente a obstáculos para acceder a una vivienda digna a precios que sean asumibles. El Observa-

(5) FEANTSA (1998).

Cuadro 9.1

## PERSONAS SIN TECHO ESTIMADAS EN EUROPA A COMIENZOS DE LOS AÑOS NOVENTA

País	Año	Sin techo	Sin techo/1.000 habitantes
Alemania	1992	1.030.000	12,8
Bélgica	1993	26.379	2,6
Dinamarca	1992	2.947	0,6
Grecia	1993	10.000	1,0
<b>España</b>	<b>1990</b>	<b>29.659</b>	<b>0,7</b>
Francia	1992	627.000	10,9
Holanda	1990	30.000	2,0
Irlanda	1993	5.000	1,4
Italia	1992	152.000	2,7
Luxemburgo	1992	608	2,0
Portugal	1993	2.870	0,2
Reino Unido	1992	642.980	11,0

Fuente: Segundo y tercer informes del Observatorio europeo de los sin techo, reproducido por MacLennan, Stephens y Kemp (1996).

torio de los sin techo (*The European Observatory on Homelessness*, creado por FEANTSA en 1991), ha calculado que casi tres millones de personas carecen de un domicilio fijo propio y que otros quince millones viven en condiciones de infravivienda o en viviendas sobreocupadas (amontonados).

El documento *Europe against exclusion: Housing for all* constituye una guía de propuestas prácticas de política de vivienda para hacer frente a esta situación. Por su particular nivel de síntesis y por su trascendencia sobre el papel que en el futuro debería desempeñar la Unión Europea, como elemento integrador y orientador de las estrategias de los países miembros, hemos considerado interesante incluir aquí un cuadro resumen sinóptico que aparece con más detalle en el documento.

Cuadro sinóptico

Principio	Argumentación	Propuesta
El derecho a la vivienda	<p>Reconocido en la Declaración de Derechos Humanos (1948).</p> <p>Recogido en la Carta Social Europea (1961), art. 31, revisado en 1996: «<i>Con el objetivo de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las partes firmantes se comprometen a adoptar las medidas siguientes: 1. promover el acceso a una vivienda de estándares adecuados; 2. prevenir y reducir la situación de carecer de un techo, con la idea de su gradual eliminación; 3. hacer asequible el precio de la vivienda para todos aquellos que no disponen de los recursos adecuados</i>».</p> <p>La mayoría de países europeos todavía no han ratificado esta revisión.</p>	<p>Debería existir una garantía efectiva de los derechos civiles y sociales de cada ciudadano y residente de la Unión Europea que recoja los derechos establecidos en la Declaración de Derechos Humanos y en la Carta Social Europea, revisada en 1996, incluido el derecho a la vivienda.</p>
Vivienda y políticas públicas	<p>Desde el año 1980 la inversión en vivienda se ha reducido en la mayoría de los 15 países miembros de la UE y en algunos de ellos se han vendido partes enteras de los parques públicos de alquiler. Las necesidades de viviendas de buena calidad y bajo coste, tanto en el alquiler privado como en el social, son un síntoma de la pérdida de interés en hacer de la provisión de vivienda un aspecto central de la política social, en la mayoría de países miembros.</p> <p>Las intervenciones estatales respecto de los sin techo suelen ser medidas fragmentarias, lo cual limita su efectividad. De cara a desarrollar políticas de vivienda integradoras es necesario poner en marcha soluciones a largo plazo, integradas y a diversos niveles.</p>	<p>La provisión de vivienda adecuada tendría que considerarse un factor esencial para la cohesión social y económica, a tener en cuenta en todos los niveles de decisión política.</p>
Partenariado y participación	<p>Es necesaria la cooperación entre los organismos públicos y las organizaciones del sector voluntario para asegurar un uso eficiente de los recursos y el desarrollo de estrategias multidimensionales que sitúen la vivienda en relación con el empleo, la educación, la sanidad y otras formas de apoyo social.</p>	<p>Las organizaciones sin ánimo de lucro (NGO, <i>Not-for-profit organisations</i>) tendrían que ser reconocidas como socios indispensables del sector público para satisfacer las necesidades de la población afectada por la exclusión social y para aplicar acciones que promuevan la integración social a todos los niveles.</p>

## Cuadro sinóptico (cont.)

Principio	Argumentación	Propuesta
Partenariado y participación	FEANTSA es uno de los miembros fundadores del Forum Europeo para la Vivienda, compuesto por diversas organizaciones europeas representativas de intereses de los grupos más relevantes: proveedores de viviendas sociales, entidades de préstamos hipotecarios, investigadores sobre la vivienda, constructores, organizaciones familiares y responsables locales.	Es preciso establecer procedimientos para un diálogo regular entre las instituciones de la UE y los representantes de organizaciones de los actores más relevantes, con contactos directos y a través de canales como la Plataforma Europea de las organizaciones sociales sin ánimo de lucro o el Forum Europeo para la Vivienda.
Diálogo y consulta		
La dimensión europea	FEANTSA creó en 1991 el Observatorio europeo de los sin techo.	La investigación debería llevarse a cabo de manera sistemática y comprensible en todos los países miembros y basarse en criterios comunes, definidos a nivel europeo, de manera que se pueda disponer de datos comparables sobre el acceso, la calidad y los costes de la vivienda. EUROSTAT debería ser nombrado para la dirección de estas tareas.
Investigación y estadísticas	EUROSTAT ha creado un grupo de trabajo especial relativo a los sin techo.	
La dimensión europea	De acuerdo con los Tratados, la política de vivienda no es competencia de la Comunidad Europea. La Unión Europea respeta, en los temas de vivienda, el principio de subsidiariedad (Tratado CE, art. 5), pero, en cambio, hay un número importante de Políticas Comunitarias que tienen una relación clara con las cuestiones de acceso a la vivienda y de calidad de la vivienda: políticas sociales, políticas de salud y políticas de protección del consumidor.	Es necesario establecer una dirección y una coordinación sistemáticas de las políticas europeas por el impacto que tienen sobre la vivienda, con una red de «puntos focales de vivienda» en todas las direcciones generales de la Comisión Europea.
Dirección y coordinación		
La dimensión europea	El llamado Modelo Social Europeo se basa en los sistemas de protección social que se definen como <i>«todos aquellos mecanismos de transferencia colectiva diseñados para proteger a los habitantes de cualquier país contra riesgos sociales»</i> . Los países de la UE destinan, como media, el 28% de sus PIB a la protección social (las cifras oscilan entre el 16% y el 35%), pero los pagos destinados específicamente a cubrir gastos de vivienda no alcanzan el 5%.	Los sistemas de protección social deberían asegurar que cada familia o persona residente en la UE pueda disponer de una renta adecuada que sea suficiente para pagar el acceso permanente a un alojamiento digno.
Provisión de una «protección social adecuada»		

Cuadro sinóptico (cont.)

Principio	Argumentación	Propuesta
La dimensión europea  Combatir la exclusión social	En 1997, los Estados miembros decidieron que « <i>combatir la exclusión</i> » tenía que ser uno de los objetivos de la UE. El Tratado de Amsterdam, que entró en vigor en 1999, sienta las bases legales para que la UE pueda apoyar « <i>iniciativas dirigidas a mejorar el conocimiento, desarrollar intercambios de información y buenas prácticas, promover estrategias innovadoras y evaluar experiencias para combatir la exclusión social</i> » (art. 137).	Es necesario desarrollar y poner en marcha una Estrategia Europea de Inserción que pueda apoyar los esfuerzos de lucha contra la exclusión, facilitar el trabajo de los responsables públicos, de las organizaciones sin ánimo de lucro y de los demás actores sociales relevantes a todos los niveles.
La dimensión europea  El marco económico	Las políticas fiscales (directas e indirectas), las transacciones inmobiliarias y los tipos de interés tienen un impacto directo sobre el coste de la vivienda y sobre el dinamismo del sector. La UE está teniendo un impacto decisivo en el coste de los préstamos para invertir en el sector de la vivienda. Es necesario que la DG II (Economía y Finanzas) y la DG XV (Mercado Interior) desarrollen sistemas de coordinación en los «puntos focales de vivienda».	Las políticas económicas, monetarias y fiscales deberían proporcionar el marco para garantizar los niveles adecuados de inversión en la provisión de viviendas dignas y accesibles para los hogares con ingresos bajos, en todos los Estados miembros de la UE.
La dimensión europea  Vivienda y empleo	El sector de la vivienda tiene un potencial enorme como fuente de oportunidades para la creación de nuevos puestos de trabajo, tanto en construcción como en rehabilitación, mantenimiento, etc. La UE ha incluido la mejora de la vivienda entre las 17 áreas que ofrecen mejores perspectivas para el empleo a nivel local. Por otro lado, FEANTSA ha otorgado especial importancia a los proyectos que combinan la provisión de vivienda y los servicios relacionados con la formación y el empleo para personas con riesgo de exclusión social (por ejemplo, programa IGLOO, con fondos INTEGRA, del Fondo Social Europeo).	En todos los países miembros, los niveles crecientes de demanda de alojamiento decente a precios asequibles tendrían que ser valorados en términos positivos, como una oportunidad para la creación continua de puestos de trabajo.

Cuadro sinóptico (cont.)

Principio	Argumentación	Propuesta
La dimensión europea	En la Comunicación de la CE « <i>Towards an Urban Agenda in the European Union</i> », se reconoce que la UE, pese a no tener un mandato explícito para desarrollar políticas urbanas, « <i>tendría que desempeñar un papel complementario en la dirección de proyectos urbanos, en la medida en que tiene responsabilidad política en muchos sectores que tienen una relación directa con el desarrollo y la calidad de la vida en las áreas urbanas</i> ». La misma argumentación sería válida en todo lo relativo al sector de la vivienda en su globalidad.	Las regulaciones de los Fondos Estructurales tendrían que permitir la canalización de Fondos europeos hacia proyectos de vivienda nuevos e innovadores, capaces de generar al mismo tiempo nuevos empleos e integración social.
Cohesión social y Fondos Estructurales		

Fuente: Elaboración propia, a partir de «Europe against exclusion: Housing For All». FEANTSA (1998).

La evolución hacia una Europa más cohesionada plantea, desde la perspectiva de la vivienda, diversas cuestiones, sobre todo si se tiene en cuenta que la Unión Europea, como se ha dicho, no tiene competencias en este campo y ha de limitarse a un papel subsidiario de las decisiones de los países miembros.

Según L. Ghékière, ante el proceso de integración<sup>(6)</sup> se anuncian dos tipos de interacciones. Por un lado, las contradicciones o incoherencias que pueden ocasionar las políticas nacionales o regionales de vivienda en el marco de los objetivos de la Unión y, por otro, en sentido inverso, los condicionantes que las políticas europeas, no precisamente de vivienda, pueden introducir en las políticas de vivienda de los países.

En el primer sentido, el autor apunta los siguientes hechos:

1. Las fuertes disparidades nacionales y regionales existentes en materia de vivienda pueden poner en entredicho la cohesión económica y social que pretende la Unión.

2. La hipótesis de movilidad de los recursos humanos, sobre la que reposa la lógica de la integración europea, puede verse invalidada por el modelo de convergencia de las políticas de vivienda de los Estados miem-

(6) L. Ghékière (1991), pág. 24.

bros, que tiende a orientar la elección de los hogares, en términos de régimen de tenencia, hacia el acceso a la propiedad. De la misma manera, la tendencia estructural al descenso en el número de viviendas de alquiler parece incompatible con las crecientes perspectivas de movilidad.

3. Las profundas desigualdades en términos de niveles de ayudas a la vivienda según los países se convertirán en factores de distorsión y de deslocalización de recursos humanos en un espacio comunitario unificado, especialmente en las zonas transfronterizas.

4. El objetivo del mercado único no parece demasiado compatible con la ausencia actual de coherencia entre las políticas nacionales o regionales de vivienda. El principio de un espacio único unificado y la apertura de fronteras parece incompatible con la existencia de diferentes legislaciones de alquileres, con la no generalización de las ayudas personales al uso de las viviendas, así como con la diversidad de tratamientos fiscales del sector inmobiliario. En el capítulo VII hemos visto las grandes diferencias actuales en el coste de acceso a una vivienda de compra entre los distintos países.

En el sentido inverso, el margen de maniobra en vivienda, por parte de los Estados, puede quedar condicionado tanto en sentido positivo como negativo por los factores siguientes:

1. Las presiones para la contención de los gastos presupuestarios de cara a reducir la deuda pública.

2. La desestabilización de los circuitos financieros privilegiados sobre los que la mayoría de países han basado sus políticas de financiación de la vivienda social, a causa de la liberalización de los mercados financieros y la apertura y ampliación a todo tipo de operadores.

3. La armonización fiscal indirecta y la supresión progresiva de los regímenes específicos concedidos al apoyo coyuntural de la actividad de construcción o reservados a estructuras de oferta específicas.

4. La armonización de normas que afectan el mercado de la vivienda, en términos de seguro-construcción, protección de los usuarios, mercados, etc.

5. La apertura de los sistemas nacionales de la vivienda y, en ausencia de coordinación de las intervenciones nacionales, la armonización progresiva a través del mercado.

Estos factores muestran las implicaciones que puede tener la integración europea sobre las políticas de vivienda y deberían incitar a los poderes públicos nacionales a desarrollar procesos de coordinación progresiva, para optimizar las potencialidades del proceso y evitar al máximo sus disfunciones.

La Unión Europea, por su parte, debería dar muestras de apertura y desarrollar proyectos más integrados que los pocos que ha auspiciado hasta la fecha. Puede hacerlo sin modificar el estatuto de subsidiariedad y tendrá que hacerlo para que las actividades de los proveedores de viviendas sociales no sólo den respuesta a las necesidades en este campo, sino que constituyan un elemento clave en la adaptación económica y la cohesión social. Como plantea el informe de FEANTSA, la Unión Europea ha de reforzar los mecanismos que están en sus manos y dar cabida a objetivos de vivienda en proyectos que impliquen utilización de Fondos europeos, pero, al mismo tiempo, debería plantearse objetivos de coordinación de las políticas económicas y sociales que tengan una trascendencia clara sobre la vivienda y, como ya se ha dicho, asumir un papel de referencia, o de coordinador, de los esfuerzos de los países miembros.

## Conclusiones

- La evolución de la población y más concretamente de los hogares es la base determinante, aunque no la única, de las necesidades de vivienda y el principal factor de evolución de los parques de vivienda a largo plazo. Las variaciones que ha experimentado la población europea desde la Segunda Guerra Mundial han sido muy importantes en casi todos los países, a pesar de las notables diferencias de intensidad entre ellos. **Un aumento global del 31%, en 55 años, ha supuesto la incorporación de 90 millones de personas. Con 377 millones de habitantes, la Unión Europea constituye, a finales del año 2000, la tercera potencia demográfica del mundo.**

- Desde el punto de vista de la vivienda, resultan destacables tres etapas. La primera comprende desde el año 1945 hasta mediados de los años setenta y se caracteriza por crecimientos muy fuertes (0,7% anual) fundamentalmente derivados de los elevados índices de natalidad y de importantes oleadas migratorias; la segunda, de moderación demográfica, se inicia en el año 1975, con la crisis del petróleo, y se alarga hasta finales de los años ochenta, con caída de la natalidad, parada de la migración intraeuropea e incipiente aparición de movimientos inmigratorios extraeuropeos; y la última etapa, correspondiente a los últimos diez años, es aquella en la que se recuperan ligeramente las tasas de natalidad pero, sobre todo, en la que adquiere un protagonismo cada vez más evidente el crecimiento demográfico de origen inmigratorio externo generalizado. Estas dos últimas etapas suponen un crecimiento anual mucho más moderado, del orden del 0,3% anual.

- **El saldo vegetativo de la población europea ha ido disminuyendo de forma muy acusada desde el año 1975 y lleva a una situación en la que, de no existir el componente migratorio, la población europea tendería a estancarse:** de hecho, el crecimiento vegetativo del 2000 ha equivalido tan sólo al 0,1% de la población. La migración neta positiva ha sido la responsable de más del 50% del crecimiento de la población europea, desde el año 1995; concretamente supuso el 72% del crecimiento total en el año 1999 y el 64% en el 2000.

- Desde los años ochenta **se ha evidenciado cada vez más la intensidad del crecimiento de los hogares respecto del crecimiento del conjunto de la población, incluso cuando este último experimenta una tendencia a la estabilización en sus cifras globales:** se agudiza la bifurcación entre el comportamiento de ambas variables. La Unión Europea ha pasado de 82 a 152 millones de hogares en los 55 años últimos, con un aumento de 70 millones de hogares y un salto equivalente al 85% del nivel inicial; **el tamaño medio de los hogares se ha reducido desde 3,5 personas/hogar en 1945 a 2,8 en 1980 y a 2,5 en el año 2000.**

- Este hecho significa que, sin tener en cuenta el déficit previo de vivienda ni las continuas necesidades de reposición del parque obsoleto, solamente para poder hacer frente a las necesidades de los nuevos hogares, **el conjunto de países de la actual Unión Europea han tenido que incrementar sus parques de vivienda de primera residencia en 70 millones de unidades durante la segunda mitad de siglo.** También significa que **el número de hogares no depende sólo de la variable exógena del movimiento demográfico (vegetativo y migratorio), sino que sobre su variación influyen intensamente los cambios endógenos en la estructura familiar.**

- Los principales rasgos que definen las nuevas dinámicas poblacionales que determinan el fuerte crecimiento de los hogares, a pesar del estancamiento demográfico son: que los hogares unipersonales crecen más que cualquier otra modalidad; **que los jóvenes cambian sus pautas de emancipación; que la composición de los hogares varía más a menudo y más bruscamente en la medida en que aumentan las convivencias provisionales; y que aumenta la autonomía residencial de las personas mayores.**

- **El número de personas que viven solas ha crecido un 33% en los diez años comprendidos entre 1980 y 1990 en la Unión Europea, pasando de 26 a 35 millones, es decir, del 7,5% al 9,7% de la población. Este aumento de 9 millones de personas solas ha supuesto pasar del 22% al 27% de hogares unipersonales.** La mayoría de los hogares unipersonales no corresponde a jóvenes, sino que está constituida, entre un 80% y un 90%, por personas de más de 60 años y, muy especialmente por mujeres, viudas o solteras.

- Estas transformaciones familiares, contrariamente a una primera impresión que haría pensar en una pérdida de peso del concepto de familia, implican un fortalecimiento de los lazos familiares, en la medida en que suponen la ruptura de las fórmulas y de las políticas de protección concebidas tradicionalmente en Europa para un sistema de convivencia basado en el hogar convencional. En el caso concreto del acceso a la propiedad de la vivienda, que es la tendencia predominante en la Europa actual, la movilización familiar aparece como una condición necesaria, además de las políticas de estímulo que cada país establezca.

- La ayuda familiar, paradójicamente más necesaria cuanto más compleja y más libre resulta la movilidad familiar, lleva implícita, por tanto, **una mayor demanda de proximidad residencial** en todas las fases, tanto en la primera emancipación como en la fase de atención a los primeros hijos, en la de compartir responsabilidades de tutela de los hijos en caso de separación o en la de asistencia a las personas mayores.

- **Las transformaciones familiares recientes pueden entrar en contradicción con los planteamientos de las políticas de vivienda en diversos ámbitos:** ante la oferta de viviendas más reducidas, muchas formas de convivencia actuales exigen una mayor superficie; la reducción de oferta de alquiler se contrapone con convivencia joven, transformaciones familiares y movilidad laboral, que requieren vivienda económica y transitoria; la nueva promoción, accesible, en zonas de suburbios dificulta el acceso y el mantenimiento de la relación familiar.

- **En el año 2000, el parque de viviendas en la Unión Europea alcanzó una cifra total de 170 millones de unidades, con una diferencia positiva respecto de los hogares del orden de los 18 millones de unida-**

**des, es decir, con un superávit del 10,5% respecto de las necesidades básicas de vivienda de uso permanente para la población, si se considera como baremo de equilibrio el de una vivienda por hogar.**

- De una manera aproximada, podría afirmarse que, **en los últimos veinte años, la construcción residencial europea ha dedicado un 71% a las necesidades de formación de hogares, un 4% a segundas residencias (o a aumentar parques desocupados) y un 25% a la reposición de viviendas derribadas o que han cambiado de uso.**

- A pesar de que las diversas fases por las que ha atravesado la demanda de vivienda en Europa desde la Segunda Guerra Mundial han presentado características comunes entre los distintos países, las orientaciones políticas que cada uno de ellos ha adoptado durante esta mitad de siglo han sido divergentes hasta hace muy poco, y se han basado en instrumentos y combinaciones de instrumentos propios, lo cual ha determinado estructuras de vivienda, sistemas de funcionamiento de los mercados inmobiliarios (y financieros) e incluso dinámicas sociales muy diferentes entre sí.

- Además de presentar diferencias en cuanto a los instrumentos, las políticas de vivienda también difieren en cuanto a su intensidad. Con datos de finales de los años ochenta y primeros de los noventa, después de que ya se hubiesen registrado recortes generalizados en todos los países, el Reino Unido, Suecia y Holanda todavía destinaban recursos a la vivienda superiores al 3% de los PIB respectivos, mientras que España o Bélgica no llegaban al 1%. **Aunque no se puede afirmar categóricamente que la mayor dedicación de recursos sea una garantía suficiente de mayor eficiencia, sí se puede conjeturar que una menor dedicación de recursos condiciona tanto la eficacia como la equidad (así ocurre sin duda en el caso de España).**

- Los regímenes de tenencia de la vivienda constituyen un buen mirador desde el que contemplar las estrategias que han seguido los países en materia de política de vivienda. Ni los países que optaron radicalmente por políticas de alquiler (centro y norte de Europa) ni aquellos que lo hicieron por el acceso en propiedad (mediterráneos) consideran hoy que sus parques de vivienda ofrecen la estructura óptima para el alojamiento de hogares con necesidades, evoluciones y características muy diversas.

- La estructura de los parques entre propiedad y alquiler (social o privado) ha sido claramente influida por las orientaciones políticas de cada país y por el mayor o menor énfasis otorgado a la constitución de unos sistemas de bienestar: más alquiler social en los estados del bienestar socialdemócratas, más alquiler privado en los estados del bienestar corporativos y más propiedad en los estados del bienestar liberales o en los rudimentarios.

- Uno de los rasgos más importantes que conviene destacar en los regímenes de tenencia es **la tendencia a la baja de los parques de alquiler (en conjunto) en todos los países de Europa, desde niveles superiores al 50%, en el año 1960, hasta una media actual del 39%**. En este contexto, España, que hasta los años sesenta seguía contando con un parque de alquiler importante, del 43%, ha seguido la misma tendencia observada en la mayoría de los países de Europa, aunque con una pendiente mucho más pronunciada, hasta alcanzar el reducido 14% actual.

- **La vivienda de alquiler social** en el conjunto de los parques, hasta el año 1990, no sólo no ha seguido la pauta del conjunto sino que es parecida o incluso mucho más elevada que en el año 1960, a pesar de que, después de la fuerte subida del período 1960-1970, en muchos países se ha mantenido estacionaria o ha disminuido. **El porcentaje de alquiler social en Europa a finales de siglo es del 18%. Uno de los elementos de mayor discrepancia entre España y la mayoría de países europeos es justamente la práctica inexistencia de parque de vivienda social** (2% del parque global, el más bajo de Europa), no sólo en la actualidad sino en cualquier época de la segunda mitad de siglo xx. Las inversiones públicas en vivienda en España no han contemplado en ningún momento una oferta seria y efectiva de alquiler social.

- **Los parques privados de alquiler**, por su parte, eran los que tenían un mayor peso en todos los países antes de la Segunda Guerra Mundial: este segmento del parque es el que ha vivido las transformaciones más significativas durante la segunda mitad de siglo, con una caída prácticamente generalizada, con la excepción de Alemania. **La media actual es del 21% del total de viviendas de Europa**. A diferencia del alquiler social, en este campo se puede afirmar que la evolución seguida por España responde de mane-

ra mimética al descenso en la mayoría de los países: la disminución ha sido, no obstante, una de las más importantes, desde el 41% del año 1960 al 12% actual. Según esto, se podría afirmar que en los últimos años se ha reducido el papel de protector social, representado de alguna manera por el parque de alquiler privado en España, a falta, como hemos visto, de alquiler social público.

- La antítesis de estos procesos ha sido la tendencia seguida por todos los países, con diversas intensidades, hacia el aumento de **la modalidad de propiedad**. Este aumento no ha sido sólo el fruto de una conversión progresiva del alquiler privado, sino que en muchos países, entre los que destaca España, ha sido el resultado de una política de discriminación positiva neta hacia esta modalidad, en la nueva y más numerosa oferta, gracias a las ayudas fiscales, a la inflación y los aumentos de los alquileres en otros sectores. **La media actual de propietarios-ocupantes de las viviendas hoy en la Unión Europea es del 61%, mientras que en el año 1960 se situaba entre el 35% y el 45%.**

- **A finales de los años noventa se detectan problemas importantes en los parques de vivienda, de características diferentes según los diversos regímenes de tenencia:**

- En el **sector de propietarios-ocupantes**: viviendas mal adaptadas a causa del número creciente de personas mayores; normas de mantenimiento defectuosas, especialmente entre los propietarios con ingresos bajos; problemas de pago de los préstamos hipotecarios y aumento de la «recuperación de la posesión» en el noroeste de Europa.

- En el **sector de alquiler privado**: hogares de personas mayores, con ingresos bajos, que viven en viviendas de baja calidad; hogares de jóvenes (a menudo solteros) que han abandonado el domicilio familiar y viven en viviendas de baja calidad, con ocupación múltiple; hogares pobres (en ocasiones con hijos) que no pueden convertirse en propietarios-ocupantes, pero que tampoco están en situación o no reúnen los requisitos para optar a una vivienda del sector social: inmigrantes recientes, minorías étnicas, solicitantes de asilo y que ocupan viviendas sin ninguna correspondencia con sus necesidades.

– En el **sector del alquiler social**: mala gestión financiera y gasto público excesivo; mala conservación de los edificios; creación de sectores de segregación, con concentración de parados y de personas mayores; en los sistemas que plantean más trabas a la permanencia en el sistema, se produce una concentración creciente de colectivos pobres (parados, familias monoparentales, minorías étnicas, inmigrantes), con la creación de segmentos de segregación; en los sistemas que hacen más fácil la permanencia en el sistema (con subvenciones elevadas), se produce un freno a la movilidad en casos de hogares con rentas medias que podrían optar a viviendas mejores y la creación de «trampas de pobreza», con el mantenimiento de personas que prefieren permanecer en el paro para seguir teniendo el derecho a la vivienda o a la subvención.

• **Las dificultades de vivienda que han de afrontar actualmente determinados grupos en zonas determinadas, en lugar de ser residuales y atenuarse con el tiempo, se agravan cada vez más y se vuelven insolubles. Los efectos, de diversa intensidad, de la crisis económica de mediados de los noventa, la disminución de las inversiones en el sector inmobiliario, la redistribución de las prioridades fiscales de los gobiernos y el número creciente de personas sin empleo o que no lo han tenido nunca, han ampliado la separación entre una mayoría, con un nivel de vida mejorado en términos generales, y las minorías marginadas que dependen de manera creciente de los servicios sociales públicos disponibles.**

• Para hacer frente a estos problemas, muchos países están reconsiderando una mayor implicación del gasto público; una nueva potenciación de los parques de alquiler social; un fortalecimiento de las ayudas al acceso a la vivienda en propiedad de coste asequible para hogares con rentas bajas; nuevas fórmulas de alojamiento para personas sin techo; y una racionalización y mejora de la gestión del sistema de ayudas al «consumo» de la vivienda (alquiler o pago de hipotecas), lo que constituye una de las piedras angulares de todas las políticas de vivienda del centro y norte de Europa.

• **Los estudios comparativos ponen de relieve que, en una Europa que tiende hacia la homogeneización en otros terrenos, las diferencias entre gasto en vivienda /PIB y entre instrumentos de política de vivienda**

**–no necesariamente presupuestarios– es un impedimento para la igualdad de oportunidades entre todos los ciudadanos ante el acceso a una vivienda necesaria o al uso de la vivienda en mejores condiciones.**

• Al mismo tiempo, aparece cada vez con más insistencia **la necesidad de que la Unión Europea asuma un papel coordinador y homogeneizador de las políticas de vivienda nacionales y regionales**; potencie los programas en los que ya colabora actualmente a través de los Fondos Estructurales y Sociales y que de una manera indirecta influyen en la vivienda de colectivos o zonas especialmente necesitadas; se proponga focalizar las problemáticas de vivienda desde las diversas direcciones generales que tienen incidencia en este ámbito; e intente ampliar al máximo la utilización de los márgenes que la normativa actual le concede, para hacer más operativo su apoyo a las políticas nacionales o regionales.

# Apéndice. La vivienda en algunos países relevantes

## 7.1. Alemania

### Contexto general

Para comprender la situación actual de Alemania<sup>(1)</sup> hay que partir de la base de que el mercado alemán se compone de dos escenarios bien diferenciados. El de Alemania occidental, con una alta calidad de alojamiento, sin diferencias sustanciales entre niveles de renta o entre zonas geográficas, con índices muy bajos de desocupación o de viviendas degradadas y con los centros-ciudad altamente rehabilitados o al día.

La fuente principal de problemática de la vivienda hoy en Alemania occidental consiste en un déficit importante de viviendas de coste moderado,

Cuadro A.1

	Total (Alemania unificada)	Antigua RFA (1993)
Parque de viviendas	37.100.000	
Hogares	37.800.000	
Propietarios-ocupantes	38%	43%
Alquiler social	26%	10%
Alquiler privado	36%	47%

(1) Para la elaboración de este apartado se han tenido en cuenta los trabajos de Horst Tomann, en P. Balchin (1996); Laurent Ghékière, «Marchés et politiques du logement dans la CEE» (1991); Peter Kemp, «La politique du logement dans les états membres de l'Union européenne» (1996); L. Ghékière y C. Puyol, «L'habitat social dans l'Europe du 21ème siècle» (2000) y European Mortgage Federation. «Hypostat 1989-2000» (2001).

como consecuencia de varios procesos: la relajación en el control de alquileres, las políticas de rehabilitación y revalorización del parque, pero, sobre todo, la gran inmigración recibida durante la década de los noventa.

A esta realidad se contraponen la de Alemania oriental, con un parque abundante de edificios de vivienda en los centros-ciudad, altamente degradados (muchos de ellos imposibles de recuperar); áreas abandonadas; restricciones fiscales y financieras que dificultan la rehabilitación e índices de desocupación muy elevados en el parque anterior a la guerra, especialmente debidos a problemas de titularidad jurídica (en la antigua RDA los catastros habían sido cerrados o estaban en desuso: la restitución de los derechos de propiedad constituyó uno de los principios de base del Tratado de Unificación y, desde el año 1990, se han planteado más de un millón de demandas en este sentido, una de cada siete viviendas). Una tercera parte de la población de Alemania oriental vive en zonas suburbanas; todas ellas necesitan servicios de infraestructuras y rehabilitación, a causa de la baja calidad de la construcción y la ausencia de mantenimiento. Estas áreas todavía son las preferidas por los ciudadanos, pero empezarán a ser rechazadas a medida que aumente el nivel de renta y se mejoren las condiciones de los centros urbanos.

La reunificación ha supuesto cambios transcendentales para las dos partes. Para los *Länder* orientales, se ha iniciado un proceso de integración en el cuadro jurídico, económico y político occidental y, por tanto, un difícil camino hacia la apertura a las reglas del mercado (privatización y precios no controlados); para la Alemania occidental, además del coste económico y financiero del proceso, el fenómeno más acusado ha sido la recepción de los fuertes aludes migratorios en determinadas ciudades o zonas, con el consiguiente empeoramiento de las condiciones sociales en estos ámbitos. Así, durante los años noventa, el gobierno federal ha estado sometido a una contradicción importante: se le exigían aumentos importantes del gasto presupuestario en programas específicos de inversión en la antigua RDA y de refuerzo de los programas sociales en la antigua RFA, que justamente habían iniciado una tendencia a la reducción durante la década anterior, y todo ello cuando, desde una perspectiva europea se le exigía una reducción del gasto para cumplir los compromisos de Maastricht.

La política de vivienda en Alemania responde a un reparto competencial entre el gobierno federal (*Bund*), los gobiernos regionales (*Länder*) y los ayuntamientos.

El *Bund* tiene competencias marco: fiscalidad y normativa sobre los alquileres y traspasa anualmente una dotación presupuestaria a los *Länder*, en función de la población respectiva. Por su parte, los *Länder* son los ejecutores y corresponsables de la política de vivienda, en la medida en que hacen una aportación de fondos complementaria a la del gobierno federal, equivalente al 50% de la dotación recibida, y definen el sistema de distribución de ayudas entre finalidades y tipologías, según sus propios criterios. El resultado es que en Alemania se producen diferencias importantes de estructura de vivienda entre las diversas regiones.

Los ayuntamientos, además de contar con las competencias en el terreno urbanístico, son los que controlaban las «asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro» (mientras existieron, hasta el año 1989), de las que eran propietarios; son también los que suministran el suelo de los diversos programas de construcción, ejercen un derecho de reserva sobre la atribución de las viviendas sociales y gestionan el sistema de subvenciones a la vivienda.

### La estructura de regímenes de tenencia

Como ya se ha dicho, dos rasgos caracterizan Alemania en lo relativo al régimen de tenencia de las viviendas: por un lado, el escaso peso de la modalidad de los propietarios-ocupantes (38% en 1999) que es el más bajo de Europa, junto con Suiza (31%), y, por otro, la importancia del parque de alquiler privado, 47%, en Alemania occidental, sin duda el más elevado de Europa, también junto con Suiza (66%).

De hecho, esta división oculta el peso todavía más importante de los propietarios privados de vivienda de alquiler, ya que el parque social no se encuentra en su totalidad en manos de las «asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro», sino que hasta el año 1987, el 13% del parque era social y estaba en manos de asociaciones y otro 3% era social, pero estaba en manos privadas.

## DISTRIBUCIÓN DEL PARQUE SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA EN ALEMANIA

En porcentaje

Régimen tenencia	Ex RFA (1987)	Ex RFA (1993)	Ex RDA (1990)	Alemania integrada (1993)
Propietarios-ocupantes	43	43	31	38
Alquiler privado	42	47	11	36
Alquiler social	17	10	58	26

La baja proporción de propietarios-ocupantes en la antigua RFA se ha visto aún más reforzada, en términos globales, con la incorporación de Alemania oriental, donde la modalidad de alquiler social sigue siendo la predominante (58%) y coexiste además con cierto volumen de alquiler privado cooperativo (11%).

En el marco de un debate de futuro, interesa analizar especialmente las bases sobre las que se ha fundamentado la subsistencia de una estructura de alquiler tan potente e insólita, y el juego que se ha establecido entre alquiler privado y alquiler social, sin dejar de señalar los aspectos negativos que ha comportado el sistema.

Desde el final de la guerra, la política de vivienda en Alemania tomó una orientación de búsqueda de la implicación de todos los agentes en la provisión de vivienda a coste reducido, dentro de la filosofía general de una «economía social de mercado» (*soziale Marktwirtschaft*). Esta orientación no sólo supuso un tratamiento igualitario entre las modalidades de acceso a la propiedad y el alquiler, sino que vinculó el concepto de vivienda social a unas tipologías de vivienda y a unos destinatarios finales, independientemente del tipo de operador que lo promoviese (a diferencia de la mayoría de países europeos, en los que el concepto de vivienda social va estrechamente ligado a un tipo de promotores). Promotores privados, promotores sin ánimo de lucro y promotores públicos: todos ellos fueron convocados a una política de concertación.

Esta apertura a todo tipo de agentes, junto con los cambios operados en la regulación intrínseca de cada uno de los operadores, hace que en oca-

siones la frontera entre alquiler estrictamente privado y alquiler social no sea muy precisa. En efecto, en los últimos años se han producido muchos cambios en el ámbito de los operadores:

- En el momento actual una parte de los que detentan el parque de alquiler social siguen siendo propietarios privados (sometidos a las restricciones del marco social).

- En contrapartida, parte del antiguo parque de vivienda social se ha ido convirtiendo en privado, al haberse cumplido el período de vinculación social obligatoria que tenían originariamente.

- Por otra parte, las «asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro» (*Gemeinnützige Wohnungsunternehmen*, algunas de ellas en manos de los poderes locales y otras financiadas por la Iglesia o los sindicatos), proveedores tradicionales y esenciales de vivienda social, han perdido el estatuto de privilegio fiscal que habían tenido hasta el año 1989 y su parque ha pasado a regirse por las normas del alquiler privado y, por tanto, a incrementar este parque en detrimento del otro.

- Por último, en los últimos diez años, el gobierno ha estimulado la amortización anticipada de los préstamos de los promotores de vivienda social, con la ventaja para éstos de poder abandonar las restricciones que rigen este subsector, «liberalizando», de hecho, esta parte del parque.

Huelga decir que todas estas modificaciones no sólo desdibujan la frontera entre los dos tipos de alquiler sino que, hecho éste mucho más trascendente, modifican la estructura del parque, con una muy notable reducción del alquiler social, y plantean nuevos retos a los responsables públicos, cuando esta trayectoria coincide con unas presiones crecientes de demanda sobre este tipo de viviendas.

Así pues, a finales de los años noventa no se dispone de una información totalmente cierta en cuanto a la distribución actual entre parque social y parque privado de alquiler, aunque algunos autores ya hablaban de una caída del parque social en la antigua RFA desde el 17% en 1987 al 6,5% del año 1994.

## a) La vivienda social

La vivienda social, como se ha dicho, ha recurrido a la iniciativa privada, pero también a los operadores públicos y a las «asociaciones sin ánimo de lucro» (hasta el año 1989). En este campo, las ayudas financieras han sido mucho más importantes que en el del alquiler privado y han revestido tradicionalmente dos formas alternativas:

1. préstamos sin interés, concedidos por los bancos públicos regionales (de los *Länder*: *public Pfandbrief-institutes*), o

2. financiación libre en el mercado privado, complementada con subvenciones de explotación, también concedidas por los *Länder*, para compensar la diferencia que el operador encuentra entre los costes de construcción y de mantenimiento y los ingresos por alquiler limitados (y por debajo del mercado) que puede percibir (el inversor puede descontar incluso las previsibles tasas de desocupación de viviendas).

En el ámbito del alquiler social, las condiciones respecto del producto y del futuro inquilino son muy estrictas: se fijan de antemano el tamaño de las viviendas y sus equipamientos, de acuerdo con unos estándares más elevados que la media europea; los precios de alquiler vienen fijados por los *Länder* y los adjudicatarios de las viviendas han de provenir de unos grupos de renta determinados (definidos con mucha mayor amplitud que en la mayoría de los demás países europeos). La amplitud de población admitida, junto con la ya citada mejor calidad de construcción y mantenimiento, explican que el parque social alemán no tenga la mala reputación que se le atribuye en otros países, en especial el Reino Unido.

Además, los promotores han de mantener las viviendas dentro del régimen de protección social durante todo el tiempo que duran los préstamos: inicialmente los plazos eran de sesenta años, pero posteriormente se redujeron a una media de treinta años.

Los inversores privados que han operado tradicionalmente en este campo han sido sociedades de inversión dependientes de fondos de pensión o de jubilación, o compañías de seguros, atraídas para las buenas condiciones de financiación y por un sistema de convención que les aseguraba una

duración determinada en el régimen social, para pasar después a disponer de un parque privado en condiciones de mercado libre.

Les «asociaciones sin ánimo de lucro», principales conductores de la vivienda social después de la guerra, gozaron hasta el año 1989 de un régimen de exención fiscal total, a cambio de aceptar las condiciones más duras, como por ejemplo soportar alquileres inferiores al coste, pagados por familias que no recibían ayudas compensatorias. A partir de 1990, como se ha dicho, debido a los nuevos enfoques políticos, pero también a causa de problemas internos de gestión de las propias asociaciones, han cambiado de situación y han pasado a regirse por las normas de las sociedades con ánimo de lucro.

El parque de alquiler social en Alemania no ha conseguido evitar algunos de los problemas que sufren otros países, concretamente los relacionados con el anclaje de las familias en el parque, a pesar de que sus ingresos, con el paso del tiempo, superen los límites con los que se les adjudicó la vivienda (*Fehlbelegungsabgabe*). No siempre se confirma el supuesto de que, con el aumento de la renta, las familias han de aspirar a una vivienda mejor, ya que en muchos casos los bajos alquileres sociales quedan compensados por una peor calidad. Se estima que más de la tercera parte del parque social está ocupada en la actualidad por familias de estas características. Desde comienzos de los años ochenta, se ha intentado corregir este problema a través del cobro a estos hogares de una tasa específica.

Ésta, entre otras, ha sido también la razón del cambio introducido, a partir de 1994, en los programas de vivienda social, que han empezado a basarse en la combinación de dos instrumentos, adaptando su esquema social al de la promoción privada de alquiler :

1. financiación básica privilegiada para los promotores, y
2. subvenciones vinculadas a los ingresos de los grupos con rentas bajas (similares a las «subvenciones vivienda», *Wohngeld*).

De acuerdo con esta nueva fórmula, el «alquiler social» pasa a depender de los ingresos de las familias y la subvención se puede modular en función de los cambios que experimentan estos ingresos.

Desde comienzos de los años ochenta, el parque social de alquiler ha ido perdiendo peso en el conjunto, por las razones ya comentadas, pero también por la fuerte caída de la nueva promoción en el período 1983-1987, como resultado de la voluntad de reducir el gasto de los *Länder* y del *Bund*, que son los dos estamentos que financian estos tipos de viviendas.

La implicación de los gobiernos locales es muy elevada en el campo de la vivienda social y son muchos los incentivos que se ofrecen actualmente para estimular a los propietarios privados de fincas a que acojan a grupos sociales con rentas bajas: subvenciones, garantías del alquiler, garantías sobre costes extraordinarios, contratos de corta duración, alquiler con opción de compra y, cuando se considera necesario, tratamiento «terapéutico» de los inquilinos. Los propietarios solicitan el derecho a ser ellos mismos quienes alquilen la vivienda y a escoger entre los diversos inquilinos propuestos por el municipio, en lugar de que lo haga directamente el municipio.

Los ayuntamientos, además de su dedicación complementaria, presionan a las administraciones de los *Länder* y del *Bund* para que reactiven los programas de nueva construcción de vivienda social casi desaparecidos desde mediados de los años ochenta, pero que actualmente parecen imprescindibles, ya que las nuevas demandas no pueden ser cubiertas adecuadamente sólo con los acuerdos que ellos pueden establecer con los propietarios privados del parque existente.

Existen unos riesgos muy serios en el ámbito de la vivienda en Alemania, especialmente debidos a insuficiencias en la producción de viviendas sociales, en un momento de muy fuerte demanda, y que pueden desestabilizar la cohesión social.

La nueva reglamentación del año 2000 plantea diversos objetivos prioritarios en este sentido:

- simplificación del marco jurídico de la vivienda social;
- sustitución del concepto de «construcción de vivienda social» por el de «creación de hábitat social», con la idea de volver a dar entrada en el campo social a todos los subsegmentos de la oferta: por ejemplo, en el caso de la vivienda privada, se propone la fórmula de compra del derecho de ocupación (una variante de traspaso);

- fomento de la inversión en rehabilitación;
- mejora de la cohesión en los barrios de los años sesenta/setenta (menos degradados que en otros países, pero con señales evidentes de riesgo en este sentido), gracias al programa «ciudad social»; y
- vinculación de la promoción social con la utilización de nuevas tecnologías, ahorro energético, utilización óptima de los suelos, reducción de los costes de construcción y búsqueda de unos tipos de vivienda adaptados a las personas mayores y a los discapacitados.

### **b) Razones explicativas del alquiler privado**

El éxito del alquiler privado en Alemania, después de la Segunda Guerra Mundial se debe a la conjunción de cuatro elementos básicos que han estimulado intensamente la inversión privada hacia este sector. De manera sintética, los cuatro factores son:

1. Los cambios constantes en el sistema de control de los alquileres, lo que muestra una voluntad política de adaptación de la legislación a las circunstancias cambiantes del mercado.
2. La compensación de la eventual insolvencia de los inquilinos mediante subvenciones al alquiler (*Wohngeld*).
3. La financiación en forma de préstamos subsidiados o sin interés, según las épocas y según los segmentos de población a los que van dirigidos.
4. Y, sobre todo, una política fiscal que trata la inversión inmobiliaria como cualquier otra inversión: subvenciones fiscales en forma de amortización acelerada de los costes de construcción y de mantenimiento, exenciones fiscales para los beneficios de capital de los inversores privados y posibilidad de compensar pérdidas en proyectos de vivienda social con beneficios en otros terrenos.

Sin embargo, con sólo estas cuatro bases no se podría entender que los inversores privados se hayan decantado tan intensamente hacia la modalidad de alquiler, si no se tiene también en cuenta la relativamente penalizada opción de los demandantes de vivienda de propiedad. En efecto, a pesar de que el acceso a la propiedad siempre se ha beneficiado de una financiación

privilegiada equivalente a la de la inversión en alquiler, y unas ayudas a la persona que tampoco distinguen entre propiedad y alquiler (lo cual da lugar a la afirmación de que, sobre el papel, la política de vivienda alemana es «neutra» respecto del régimen de tenencia), en la práctica, el acceso a la propiedad ha sido muy caro, a causa de dos mecanismos estructurales que le diferencian de otros países:

- Las estrictas restricciones urbanísticas sobre el uso del suelo para la promoción privada, que se han traducido en un encarecimiento notable de los precios de las viviendas para la venta, sobre todo en relación con los precios del alquiler.

- La elevada proporción de financiación de la compra de una vivienda, con fondos propios, que el sistema financiero ha exigido tradicionalmente (alrededor del 25%).

Justamente cuando los cambios de orientación de la política de vivienda llevados a cabo durante los años ochenta han ido en el sentido de incrementar la participación de la vivienda de propiedad en el conjunto del parque, las medidas adoptadas se han basado en la mejora y ampliación de los márgenes de financiación, así como en la suavización de las restricciones

Cuadro A.3

### AYUDAS PÚBLICAS AL SECTOR DE LA VIVIENDA EN ALEMANIA

Millones de marcos alemanes

	1980 (RFA)	1985 (RFA)	1989 (RFA)	1994 (integrada)
Vivienda social <sup>(1)</sup>	5,3	5,1	5,4	5,3
Incentivos fiscales a la promoción	5,5	7,2	6,1	10,1
Rehabilitación (y ahorro energético)	1,1	0,8	0,6	1,1
Programas especiales en Alemania del Este	–	–	–	5,1
<b>Total ayudas inversión</b>	<b>12,1</b>	<b>13,5</b>	<b>12,5</b>	<b>21,7</b>
Subvenciones vivienda	1,8	2,5	3,7	6,5
Subsidios en cuentas ahorro vivienda	2,9	2,0	1,3	0,8
Gestión urbanística	2,3	1,5	2,5	2,7
<b>Total</b>	<b>19,1</b>	<b>19,4</b>	<b>19,9</b>	<b>31,7</b>

(1) Gastos estatales y federales para el mantenimiento del parque de vivienda social existente.

Fuente: H. Tomann. Comisión de Expertos en Política de Vivienda.

urbanísticas, especialmente en las ciudades o zonas que reciben más presión de demanda.

### **b.1) Control de los alquileres**

Como en la mayoría de países europeos, desde comienzos de siglo los alquileres privados han estado sometidos a estrictas leyes de control. Durante los años sesenta, en Alemania, estas leyes fueron abolidas, pero en 1971 se volvieron a introducir mecanismos de control para hacer frente a la fuerte inflación que presentaba el sector. La ley se limitaba a fijar el sistema de incremento anual de los alquileres, en función de los índices medios del mercado municipal correspondiente, y dejaba totalmente libre la fijación del alquiler inicial de los nuevos contratos.

Desde mediados de los años ochenta, estas normas se han ido relajando y, en el momento actual, los controles de alquileres son mínimos en el campo privado; sin embargo, no está clara la orientación política actual, ya que frente a la necesidad de estimular la inversión privada en alquiler, con supresión de controles, se mantiene un consenso generalizado sobre la conveniencia del mantenimiento de unos controles flexibles (con techos móviles) y de la garantía de permanencia de los inquilinos en sus viviendas.

### **b.2) Subvenciones a la vivienda (*Wohngeld*)**

Para evitar las consecuencias sociales de las reducciones de los controles en los alquileres, en Alemania se introdujo en 1965 el sistema de ayudas a la vivienda. El uso de este instrumento no ha hecho más que crecer desde entonces, y muy especialmente en los años noventa, como puede verse en el cuadro A.3 (6,5 millones de marcos alemanes en el año 1994), ya que ha coincidido con la nueva filosofía de fortalecimiento de las ayudas a las personas, en detrimento de las ayudas a la promoción, como vía para canalizar más recursos hacia los colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado.

Las subvenciones a la vivienda (*Wohngeld*), de hecho, no son restrictivas de la modalidad del alquiler (público y privado), sino que se destinan, desde el primer momento, a cualquier hogar, independientemente de su vivienda. El importe de la ayuda se calcula en función de los ingresos fami-

liares y el tamaño de la familia, por un lado, y del gasto de la vivienda (alquiler o mensualidad), por otro. De hecho, justamente debido a la vinculación de la ayuda a unos baremos, los beneficiarios más numerosos de estas subvenciones resultan ser los inquilinos, ya que el hogar que dispone de ingresos para poder comprar, acostumbra a quedar excluido de los baremos. A mediados de los años noventa, en Alemania había 1,5 millones de hogares que se beneficiaban de las subvenciones a la vivienda: un 6% del total de hogares (el 10% de los inquilinos y sólo el 1% de los propietarios-ocupantes).

La gestión de esta modalidad de ayuda recae sobre los ayuntamientos, pero su financiación procede, de forma compartida, de los presupuestos del Estado y de los *Länder*. Según los informes realizados por diversos expertos, a pesar de las fuertes presiones para la contracción del gasto público, las subvenciones a la vivienda se mantendrán o crecerán por el simple hecho de que está creciendo la demanda.

Después de la reunificación, el programa de subvenciones a la vivienda se hizo extensivo a Alemania oriental, en este caso para compensar el desajuste que se ha estado produciendo entre unos ingresos de los hogares marcadamente más bajos que los occidentales y un inevitable incremento de los alquileres de las viviendas en el proceso de apertura al mercado.

### **b.3) Financiación**

Al margen de la financiación general a la que se acogen los promotores de viviendas privadas, desde el año 1989 se ha diseñado una nueva línea de concertación, más blanda que la de la vivienda social, pero sometida también a determinados requisitos, cuya finalidad es atraer inversión privada hacia la vivienda para población con rentas medias.

Según esta línea, los promotores reciben préstamos con subvención de tipo de interés, además de las ventajas fiscales de amortización acelerada de los gastos de construcción y mantenimiento de las viviendas en alquiler y, posteriormente, de los gastos de rehabilitación eventuales.

El sistema se basa en convenios, caso a caso, entre los *Länder* y los constructores, en función de las condiciones del mercado y de la programación, y dispone de la máxima flexibilidad en la fijación exacta de la subven-

ción municipal; la fijación del alquiler máximo, las condiciones de atribución de las viviendas y el establecimiento del plazo de sujeción de las viviendas al régimen (suele oscilar entre siete y diez años).

Las entidades financieras que se relacionan más directamente con la promoción de alquiler privado son los bancos hipotecarios (*private Pfandbrief-institutes*), que conceden préstamos a tipo fijo a veinticinco o treinta años, con un período inicial que puede variar de cinco a quince años.

### **c) La modalidad ascendente de la propiedad**

Como se ha dicho, la modalidad de propietario-ocupante ha recibido, desde el final de la guerra, un tratamiento financiero y fiscal homólogo al de la inversión en alquiler. Sin embargo, esta modalidad ha sido mucho menos solicitada hasta fechas muy recientes, debido a su mayor coste relativo. En este marco hay que distinguir, no obstante, entre la parte de acceso a la propiedad privada más general, que goza de ventajas fiscales, como la inversión en alquiler, y la parte de acceso a la propiedad con ayudas públicas, dirigida a una población con rentas medias, que dispone de préstamos bonificados o sin interés, en función de los ingresos familiares. Tradicionalmente, los promotores de estas viviendas eran agentes privados o las «asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro».

Desde finales de los años ochenta, y muy especialmente desde la reunificación, se ha reforzado la política de fomento del acceso a la propiedad.

La ventaja fiscal básica del acceso a la propiedad es la deducción de una parte de la amortización de la vivienda de la base imponible del impuesto sobre la renta. Para evitar la discriminación de la población con rentas bajas, en 1995 el gobierno sustituyó las bonificaciones fiscales vinculadas al precio de la vivienda (regresivas) por un sistema lineal (*flat-rate scheme*): los compradores de una primera vivienda tienen derecho a una bonificación plana (con un techo) durante los primeros ocho años. Como contrapartida, los límites de ingresos son muy amplios. Las familias con hijos pueden obtener bonificaciones complementarias. Por otra parte, los propietarios-ocupantes también cuentan con ventajas fiscales en la amortización de los costes de rehabilitación y mantenimiento.

## 7.2. Francia

### Contexto general

Francia<sup>(2)</sup> se alinea hoy en día entre los países europeos con una mayor presencia de la modalidad de tenencia de propietarios-ocupantes de vivienda, con un 54% del parque en esta fórmula, pero también con una fuerte presencia de la modalidad de vivienda de alquiler social (17%).

Cuadro A.4

Parque de viviendas	29.000.000
Viviendas principales	26.000.000
Hogares	24.000.000
Propietarios-ocupantes	54%
Alquiler social	17%
Alquiler privado	21%
Otros	8%

Esta realidad representa un cambio radical con respecto a la estructura de vivienda que tenía Francia al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando predominaba el sistema del alquiler privado, con más del 40%. El cambio operado no ha sido casual, sino el resultado de unas políticas deliberadas que se han mantenido a lo largo de toda la segunda mitad de siglo, concentradas en dos grandes líneas: el fomento del acceso a la propiedad y la promoción, cuantitativamente muy numerosa, de viviendas de alquiler social para hacer frente a los déficit masivos de la posguerra.

La gran destrucción del parque durante la guerra (400.000 viviendas destruidas y 1,4 millones con desperfectos muy serios) vino a añadirse a un estado carencial previo y de falta de mantenimiento del parque francés, provocado por políticas de congelación de alquileres sin compensación a los

(2) En la elaboración de este apartado se han tenido en cuenta: M. Blanc y L. Bertrand en «Housing Policy in Europe» (en P. Balchin, ed.) 1996; M. Lachambre, «Note de synthèse sur l'évolution des systèmes d'aide au logement locatif social dans les pays de l'UE» («Jornada de debat sobre la política d'habitatge a Catalunya», 1995); M. Stephens en «La politique du logement dans les états membres de l'UE». Parlamento Europeo, documento de trabajo de la DG Estudios, 1997; L. Ghékière, «Marchés et politiques du logement dans la CEE» (Documentation Française, 1991); L. Ghékière y C. Puyol, «L'habitat social dans l'Europe du 21ème siècle» (L'Observatoire européen du logement. CECODHAS, 2000); e «Hypostat 1989-2000», European Mortgage Federation, 2001.

propietarios, que no estimulaban la implicación de éstos en la mejora o la nueva inversión.

A pesar de este punto de partida altamente exigente, las políticas de intervención pública no empezaron a desarrollarse de una manera consistente hasta bien entrados los años cincuenta y los sesenta, cuando, además de las necesidades históricas ya mencionadas, aparecieron nuevas necesidades de vivienda en áreas metropolitanas, vinculadas a los rápidos procesos de industrialización.

La fórmula básica de intervención fue la de unos amplios programas de viviendas de alquiler social, subvencionados por el Estado. Las grandes construcciones en suburbios para hogares con rentas medias y bajas son la herencia de aquella época, que además apostó por la experimentación, introduciendo en la construcción procesos industrializados exitosos que supusieron una obsolescencia prematura de los edificios y la necesidad de políticas de rehabilitación antes de veinte años de la finalización de éstos.

A partir de los años setenta, además de la finalización de los programas de construcción de grandes patrimonios de alquiler social y del inicio de obras de rehabilitación en los parques anteriores, la intervención del Estado empezó a tener una incidencia especial en el sector de la propiedad, a través de ayudas públicas para la construcción de casas individuales, en propiedad, para las clases medias en las zonas suburbanas más alejadas de los centros.

El resultado de estas dos orientaciones políticas, junto con una pérdida progresiva de parque de alquiler privado, produjo una inversión de la estructura de tenencia, con una distribución del parque que, en el año 1980, ya contaba con más de un 50% de propietarios-ocupantes y un incremento del parque de alquiler social hasta el 16%.

Desde entonces hasta ahora, se ha ido confirmando la misma tendencia, pero a unos ritmos mucho más moderados. El hecho de que, en la actualidad, el parque se reparta casi en partes iguales entre propietarios-ocupantes e inquilinos no es ninguna garantía de que se mantenga este «equilibrio» en el futuro, ya que, como se verá, el esfuerzo público más importante en los últimos veinte años se ha centrado en el acceso a la propiedad –que incluye una parte (decreciente) de «acceso social»– y, sólo muy recientemente se ha

empezado a plantear la conveniencia de revitalizar la oferta de vivienda social, muy atenuada en los años ochenta.

A pesar de todo, resulta evidente la importancia del parque social en Francia, si se tiene en cuenta que en la actualidad se aproxima mucho a los 4 millones de viviendas, gestionadas, en un 89% de los casos, por sociedades HLM<sup>(3)</sup> y, en otro 11%, por sociedades de economía mixta e inversores privados. Los dos problemas básicos de este parque son la gran necesidad de rehabilitación (a finales de los años ochenta, se consideraba que el 30% tenía problemas graves) y la lenta pero progresiva tendencia a la «pauperización» de sus ocupantes; la concentración de los segmentos de población cada vez con rentas más bajas se convierte en el proceso más preocupante, tanto desde el punto de vista social como de la gestión.

En cuanto al alquiler privado, si bien hoy sigue teniendo un peso superior al alquiler social, conviene no olvidar que es el que ha perdido más peso relativo, desde el 40%, después de la guerra, al 21% actual (se estima que las pérdidas de este parque durante los años ochenta fueron de 50.000 unidades anuales). La tendencia que se puede pronosticar para este parque es la intensificación de su caída, especialmente en los segmentos que de alguna manera equivaldrían a una oferta de tipo social.

Francia se ajusta bien a la definición de un sistema de alquiler «unitario» (según Kemeny), en la medida en que el fuerte componente del alquiler social ha condicionado el desarrollo de todo el sector del alquiler.

La política de rehabilitación es el tercer gran eje en que se basa la política de vivienda francesa (junto al acceso a la propiedad y el alquiler social), en parte porque, como hemos dicho, los parques sociales construidos en los años sesenta y setenta han sufrido graves deterioros de forma acelerada (1,2 millones de viviendas del parque social requieren intervención), pero también porque Francia cuenta con uno de los parques de vivienda más viejos de Europa: más del 40% es anterior a 1945.

Los debates más recientes sobre la política de vivienda francesa giran en torno a la difícil determinación del grado necesario de intervención públi-

(3) «Habitations à Loyer Modéré» (Viviendas de alquiler moderado).

ca y del margen que ha de tener el mercado a la hora de hacer frente a demandas crecientes de la población con rentas bajas, y cuando se intensifica el fenómeno de población mal alojada o sin techo.

## Los actores sociales

En Francia, la red de actores sociales es muy amplia y consta de cinco grandes categorías, cuatro de ellas incluidas en el llamado sistema «Vivienda de Alquiler Moderado» (HLM *Habitation à Loyer Modéré*), que en 1988 gestionaba un parque de 3,3 millones de viviendas (el 89% del parque social total).

1. Oficinas Públicas HLM, con fuerte participación municipal (de carácter administrativo), que cubren el 60% del parque social.

2. Oficinas Públicas de Urbanización y Construcción (OPAC), más independientes (de carácter industrial y comercial).

3. Sociedades Anónimas HLM (sin ánimo de lucro), sujetas al derecho privado, pero con una regulación como la de las Oficinas Públicas. No tienen limitación geográfica (43% del parque HLM).

4. Cooperativas HLM, para viviendas en acceso a la propiedad.

5. La sociedad *Crédit Immobilier*, uno de los más grandes propietarios de Europa, con 180.000 viviendas sociales sólo en la región de París. Es el brazo inmobiliario de la *Caisse de Dépôts et Consignations* (CDC).

En un nivel intermedio entre el social y el libre se sitúan las sociedades de economía mixta inmobiliaria (SEM), controladas por los ayuntamientos, que proporcionan viviendas de más calidad a personas por encima de los límites exigidos para acceder a una HLM.

## El sistema de ayudas públicas

La política de vivienda en Francia es una de las más centralizadas de Europa: la competencia en la definición de objetivos y de diseño de los instrumentos de intervención corresponde al Estado y sólo su aplicación y ges-

ción están descentralizadas a escala departamental. El reparto de fondos públicos se hace por regiones y departamentos. Las regiones no disponen de competencias en materia de vivienda, aunque pueden, al igual que los departamentos, completar las ayudas directas del Estado con dotaciones presupuestarias propias, especialmente en el campo de la rehabilitación de los parques de vivienda social. Por su parte, los ayuntamientos tampoco disponen de competencias directas, pero desempeñan un papel muy importante en el sector social, a través de los organismos gestores que tienen bajo su control: Oficinas Públicas de Vivienda y Oficinas Públicas de Rehabilitación y Construcción, y sociedades de economía mixta, o mediante la provisión de suelo para la construcción de viviendas sociales.

Los debates más recientes y algunas de las normativas ya introducidas en el sistema francés intentan dar coherencia a la actividad de los organismos locales y promover una mayor implicación de todos ellos a través de acuerdos directos con el Estado.

El esquema de ayudas a la vivienda ha sido y es todavía, a pesar de ciertas simplificaciones, muy amplio, detallado y complejo, y pretende contemplar todas las modalidades susceptibles de ser impulsadas, estimuladas o necesitadas de apoyo público y operar con una amplia gama de organismos concertados o privados, con el fin de reducir al máximo la implicación directa del Estado.

En los cuadros A.5, A.6 y A.7 se ha reflejado esta compleja estructura según los grandes bloques de tipo de tenencia: alquiler social, propietarios-ocupantes y alquiler privado, distinguiendo las ayudas a la promoción-construcción y a la rehabilitación («a la piedra») de las ayudas al acceso y uso de la vivienda («a la persona»). Si bien desde el año 1996 se introdujeron cambios que suponen cierta simplificación, los cuadros que se ofrecen a continuación pretenden cubrir todas las modalidades existentes desde la reforma del año 1977, ya que tanto la nomenclatura como muchas de las figuras siguen aun en vigor.

Cuadro A.5

**ALQUILER SOCIAL<sup>(1)</sup>**

Ayudas	Año	Condiciones	Receptores	Objetivos	Financiación
<b>A la producción (a la piedra)</b>					
PLS ( <i>Prêt locatif à usage social</i> ) Préstamo para la promoción de alquiler social. Sustituirá a los antiguos PLA <sup>(2)</sup>	99	Préstamo a tipo reducido.	HLM y otros inversores.	Mayor adaptación a las condiciones de la demanda (p.e. ocupación mixta de las viviendas).	<i>Caisse de Dépôts et Consignations.</i> Estatad (libreta «A» de ahorro familiar). <i>Livret bleu du Crédit Mutuel.</i>
PLI ( <i>Prêts locatifs intermédiaires</i> ) Préstamos para alquileres intermedios	96		HLM.	Viviendas de alquiler intermedio entre el social y el de mercado.	
PALULOS ( <i>Prime à l'amélioration des logements à usage locatif</i> ) Subvención para la mejora de viviendas de alquiler	77	Subvención 20/25% coste de las obras.	HLM.	Rehabilitación de viviendas de más de 15 años.	<i>Caisse de Dépôts et Consignations.</i> Estatad (libreta «A» de ahorro familiar). <i>Livret bleu du Crédit Mutuel.</i>
Préstamos complementarios			Trabajadores de las empresas que los conceden.		Comité Interprofesional de la Vivienda. Fondos de las empresas.

Cuadro A.5 (cont.)

Ayudas	Año	Condiciones	Receptores	Objetivos	Financiación
<b>Al consumo (a la persona)</b>					
APL ( <i>Aide Personnalisée Logement</i> )	77	Ayuda al pago del alquiler de viviendas privadas «convenidas» o no y financiadas con préstamos por alquiler social (antes PLA). En función de los ingresos, el tamaño del hogar y el coste del alquiler.	Propietarios de las viviendas, que han de deducir la APL del alquiler	Consumo alquiler.	Presupuesto del Estado. Gestionado por ayuntamientos.

(1) Según la reforma de 1977, el 60% de la población reunía los requisitos para acceder a una vivienda de alquiler social, siempre que el precio del alquiler alcanzase el 40% de los alquileres del mercado libre.

(2) PLA: *Prêts locatifs aidés*, Préstamos por alquiler, subvencionados para la construcción y la rehabilitación, que recibían las HLM y otros organismos públicos, tanto para nueva construcción como para rehabilitación (instituidos por la reforma de 1977).

Cuadro A.6

## PROPIETARIOS-OCUPANTES

Ayudas	Año	Condiciones	Receptores	Objetivos	Financiación
<b>A la producción (a la piedra)</b>					
PAS ( <i>Prêts accession sociale</i> )	93		Hogares con ingresos bajos que deseen autorrehabilitar una vivienda antigua.		Bancos e instituciones que firman convenio.
Préstamos para el acceso social a la propiedad					
PC ( <i>Prêts conventionés</i> )	70				Bancos e instituciones que firman convenio. Los préstamos están vinculados a la tesorería de las cuentas ahorro-vivienda.
Préstamos convenidos					

Cuadro A.6 (cont.)

Ayudas	Año	Condiciones	Receptores	Objetivos	Financiación
PEL ( <i>Plan Épargne-Logement</i> ) Préstamos «ahorro-vivienda»	70	Préstamos a tipo inferior al mercado, vinculados a una cuenta o un plan ahorro-vivienda.	Hogares que han constituido un plan o una cuenta ahorro-vivienda (durante 5 años).	Acceso propiedad o rehabilitación y ahorro.	Bancos e instituciones que firman convenio. Los préstamos están vinculados a la tesorería de las cuentas ahorro-vivienda. Subsidiación a cargo del Estado.
Préstamos sin interés <i>Prêts à taux zero</i> Han sustituido a los antiguos PAP <sup>(1)</sup>	96	Préstamo complementario del principal PAS o PC (20% del valor vivienda).		Acceso propiedad hogares con rentas inferiores a un mínimo.	Cualquier entidad financiera que firme convenio.
PAH ( <i>Prime amélioration habitat</i> ) Subvención para la mejora del hábitat	77	Subvención del 20% del coste, con limitación del gasto máximo.	Propietarios-ocupantes de viviendas de más de 20 años, con ingresos bajos.	Reparación de elementos básicos.	Presupuesto del Estado.
ANAH ( <i>Prime à l'amélioration des logements à usage locatif</i> ) Subvención para la mejora de la vivienda de propiedad	77	Subvención de la ANAH ( <i>Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat</i> ), 25/35% coste de las obras.	Propietarios.	Reparaciones de coste elevado.	Presupuesto del Estado (agencia estatal).
<b>Al consumo (a la persona)</b>					
AL <sup>(2)</sup> ( <i>Allocation Logement</i> ) ALF (familiar) ALS (personas mayores y jóvenes trabajadores)	40	Ayuda al pago del gasto (mensualidad), en función de los ingresos, el tamaño del hogar y el coste del alquiler.	Familias en acceso a la propiedad.	Consumo vivienda.	Presupuesto del Estado. Gestionado por ayuntamientos.

Cuadro A.6 (cont.)

Ayudas	Año	Condiciones	Receptores	Objetivos	Financiación
APL ( <i>Aide Personnalisée Logement</i> )	77/ 95	Ayuda al pago de la amortización de los préstamos principales convenidos para la compra de vivienda.	Antiguos inquilinos, compradores de su vivienda individual.	Consumo coste vivienda.	Presupuesto del Estado. Gestionado por ayuntamientos.

(1) PAP, *Prêt accession propriété*, Préstamo para el acceso a la propiedad, a un tipo de interés limitado, concedido a constructores de obra nueva o a rehabilitadores profesionales por el *Crédit Foncier de France* y compañías de crédito inmobiliario, para facilitar el acceso a la propiedad de familias con rentas bajas (instituidos por la reforma de 1977).

(2) Desde el año 1993 se ha ampliado el derecho a la AL a los estudiantes.

Cuadro A.7

## ALQUILER PRIVADO

Ayudas	Año	Condiciones	Receptores	Objetivos	Financiación
<b>A la producción (a la piedra)</b>					
PC locatifs à usage social ( <i>Prêts conventionés</i> )	99		Propietarios que aceptan el mantenimiento, el nivel de ocupación y la regulación de los alquileres.	Rehabilitación.	<i>Caisse de Dépôts et Consignations</i> . Estatal (libreta «A» de ahorro familiar).
Préstamos convenidos para el alquiler social. Sustituirán a los antiguos PLS <sup>(1)</sup>					
PLI ( <i>Prêts locatifs intermédiaires</i> )	96		Sociedades de economía mixta y otros inversores privados.	Viviendas con un alquiler intermedio entre el social y el de mercado. (Posibilidad de ocupación mixta de las viviendas.)	<i>Crédit Foncier de France</i> .
ANAH ( <i>Prime à l'amélioration des logements à usage locatif</i> )	77	Subvención de la ANAH ( <i>Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat</i> ) 20/25% coste de las obras <sup>(2)</sup>	Propietarios que acepten mantener las viviendas en alquiler durante un período y a un precio limitado.	Inversión en alquiler. También en viviendas de segunda mano.	Presupuesto del Estado.
Subvención para la mejora de la vivienda de alquiler					

Cuadro A.7 (cont.)

Ayudas	Año	Condiciones	Receptores	Objetivos	Financiación
<b>Estímulos fiscales</b>					
Bonificación Impuesto Sociedades		Reducción del 8% del IS, durante 5 años.	Propietarios que aceptan mantener las viviendas en alquiler durante un período y a un precio limitado.	Inversión en alquiler. También en viviendas de segunda mano.	Presupuesto del Estado.
<b>Al consumo (a la persona)<sup>(3)</sup></b>					
AL (Allocation Logement) ALF (familiar) ALS (personas mayores y jóvenes trabajadores)	40	Ayuda al pago del gasto (alquiler). Sin condiciones.	Familias en parque de alquiler privado.	Consumo alquiler.	Presupuesto del Estado. Gestionado por ayuntamientos.
APL (Aide Personnalisée Logement)	77	Ayuda al pago del alquiler de viviendas privadas convenidas y financiadas con préstamos de alquiler social (antes PLS).	Propietarios de las viviendas que han de deducir la APL del alquiler.	Consumo alquiler.	Presupuesto del Estado. Gestionado por ayuntamientos.

(1) PLS, *Prêts locatifs sociaux*, Préstamos por alquiler social, que recibían los inversores privados (instituidos por la reforma de 1977).

(2) Las subvenciones de la ANAH aumentan en barrios o núcleos llamados de desarrollo social (*développement social des quartiers*) o en áreas de rehabilitación (*opérations programmées d'amélioration de l'habitat*).

(3) Siguen existiendo viviendas con contratos anteriores a 1948, con alquiler controlado.

## Los circuitos de financiación

Este complejo entramado de sistemas de ayuda a la vivienda tiene sus fuentes de financiación en la banca estatal, así como en otras vías tradicionales en Francia, al margen de las leyes del mercado libre:

1. La red HLM recibe préstamos a tipos reducidos de la *Caisse de Dépôts et Consignations*, CDC (propiedad del Estado), que se financia con los ahorros familiares depositados en el llamado «*Livret A*», menos remunerado que otras formas de ahorro y más vulnerable a la caída de los tipos de interés. Durante los años noventa se tuvieron que reforzar estos fondos con

los de otra línea de ahorro, el «*Livret bleu*» del *Crédit Mutuel*, debido a la retirada de fondos que habían ido haciendo los particulares ante la caída de la ya escasa rentabilidad. Esta fuente de financiación también se había utilizado para los préstamos por alquiler intermedio, pero desde el año 1990 sólo se aplican a la promoción social estricta.

2. Los *Prêts conventionés*, préstamos convenidos, se vinculan a la tesorería de las cuentas y planes de ahorro-vivienda, instituidos en 1970 para fomentar el ahorro.

3. La obligación de las empresas de más de 10 trabajadores (*Prélèvements sur les entreprises*) a contribuir, con el 0,65% de la masa salarial, a la financiación complementaria de la inversión en alquiler social (PLA) e intermedio (PLI).

4. La obligación de las empresas de conceder préstamos preferenciales a sus trabajadores.

La fuerte presencia de mecanismos de ayuda a la vivienda, canalizados a través de circuitos de financiación privilegiados, que ha tenido tradicionalmente el sistema francés y que había cubierto la práctica totalidad de las viviendas, empezó a perder peso a partir de mediados de los años ochenta. La ampliación del número de agentes que operan en el mercado financiero y la necesidad de adaptarse a las exigencias comunitarias han proporcionado cierto protagonismo a la financiación libre. Así, el mercado hipotecario francés cuenta hoy con una presencia importante de la banca privada, 33% de los saldos vivos de los préstamos y casi el 60% de los préstamos nuevos, mientras disminuye la presencia del sector cooperativo y mutualista (*Crédit Agricole et Crédit Mutuel*, 34% de los préstamos existentes), las cajas de ahorros (13%), el *Crédit Foncier* y el grupo *Comptoir des Entrepreneurs-La Henin* (12%), así como de otras entidades especializadas (8%).

## Programas posteriores a 1977

El origen de la estructura de ayudas que ha prevalecido en Francia hasta el año 1995 se sitúa en la Ley de «Vivienda y vida social» (HVS), del año 1977. Esta ley supuso una reforma radical del sistema de ayudas mante-

nido desde comienzos de los años cincuenta, como consecuencia del «Informe Barre» del año 1976, muy crítico con la orientación social de la política de vivienda francesa. El nuevo sistema reducía la inversión estatal, incrementaba el papel del mercado y ponía un énfasis especial en la rehabilitación, haciendo intervenir tanto la vivienda nueva como la vieja. Sobre el papel, introducía un sistema «neutro» desde el punto de vista de los sistemas de tenencia, con apoyo equivalente para las diversas modalidades: préstamos para la construcción de alquiler social (PLA), para la construcción de alquiler privado (PLS), para el acceso a la propiedad (PAP), subvenciones para la rehabilitación del parque público (PALULOS) o del parque privado (PAH, ANAH) e introducción de la figura de Ayuda personalizada a la vivienda (APL) para los ocupantes de viviendas rehabilitadas o para compradores de la vivienda individual que la ocupen en régimen de alquiler (véase cada una de estas figuras en los cuadros A.5, A.6 y A.7).

Uno de los instrumentos que creó la ley de 1977, y que iría adquiriendo cada vez más fuerza, fue la Ayuda personalizada a la vivienda (*Aide Personnalisée au Logement*, APL), que perseguía dos grandes objetivos: rehabilitar las viviendas (públicas o privadas) en malas condiciones, sin que supusiera la expulsión de los inquilinos con ingresos bajos que no pudiesen hacer frente al aumento del alquiler, y ayudar a los inquilinos con ingresos bajos a convertirse en propietarios de sus viviendas unifamiliares. En el primer caso, la APL suponía una subvención al propietario, que la descontaba del cobro del alquiler, y en el segundo servía para reducir el préstamo de compra de la vivienda.

El sistema APL para el alquiler exigía la firma previa de un convenio entre el propietario, público o privado, y el Estado para cada una de las viviendas (*conventionés*), que a su vez, a cambio de ayudas para la rehabilitación, establecía dos tipos de obligaciones para el propietario: aceptación de los controles estatales sobre los alquileres en viviendas rehabilitadas y mantenimiento de los inquilinos no dispuestos a cambiar de vivienda. La APL constituía un instrumento de regulación urbanística en la medida en que sólo se otorgaba en áreas muy seleccionadas; sin embargo, los propietarios de viviendas tenían la posibilidad de aceptar o no el convenio con el Estado. Aun cuando se adhirieron todos los propietarios sociales, en el sector privado la prefe-

rencia que manifestaron los propietarios de rehabilitar con total libertad, sin compromisos con el Estado, hizo que muchos inquilinos con ingresos bajos no se pudiesen acoger al sistema APL y no tuviesen más alternativa que abandonar las viviendas, al no poder hacer frente al aumento del coste del alquiler.

Por otra parte, según Blanc y Bertrand, en 1993, después de quince años de vigencia de la APL, quedaba claro uno de los problemas más graves de este sistema: a corto plazo las familias con rentas muy bajas vivían en viviendas modernizadas y pagaban (gracias a la APL) un alquiler muy bajo, pero a largo plazo, al disminuir el número de hijos, que acostumbra a determinar la cuantía inicial de la APL, el hogar perdía el derecho a la ayuda y pasaba a una situación de dificultad de pago del alquiler. En contradicción con sus objetivos, la APL habría producido así una nueva segregación, al concentrar a los pobres en los polígonos HLM, modernizados, pero socialmente deprimidos.

La APL aplicada a la compra tampoco estuvo exenta de problemas, ya que provocó una infravaloración del coste real de la propiedad, para los que accedían a ella con ingresos bajos, y un aumento del riesgo de insolvencia. Las leyes «Scrivener», de 1979, y «Neiertz», de 1989, habían establecido un sistema de seguro de las entidades financieras frente a los riesgos de endeudamiento excesivo de algunos hogares. Concretamente, la última ley «contra las exclusiones» (1998) ha reforzado las provisiones de protección en casos de hogares con ingresos bajos.

La reforma de 1977 confiaba en que los costes públicos de las nuevas líneas tendiesen a disminuir a medida que mejorasen las condiciones del parque y se produjese una recuperación económica general. Sin embargo, los años ochenta fueron en el sentido contrario de lo que había previsto la reforma de 1977: incremento del paro, estagnación de los ingresos familiares, incremento de los divorcios, reducción de la inflación con subidas del tipo de interés, incremento de la cuota de participación de los bancos en la financiación de la vivienda, encareciéndola y haciéndola más restrictiva. Los resultados de la reforma no fueron, por tanto, los esperados, y la reducción del gasto público sólo se cumplió en lo relativo a las ayudas a la inversión en construcción, pero no en lo relativo a las ayudas a las personas, que, por el contrario, crecieron extraordinariamente, como puede verse en el cuadro A.8.

**GASTO ESTATAL EN VIVIENDA EN FRANCIA**

En porcentaje

	1980	1986	1993
<b>Subvenciones construcción<sup>(*)</sup></b>	<b>79,5</b>	<b>65,6</b>	<b>47</b>
PAP (privados)	6,9	17,2	8,2
Alquiler social PLA + PALULOS	12,1	21,2	11,2
Rehabilitación alquiler privado PALULOS	–	4,1	
Rehabilitación propietarios ANAH-PAH		4,3	5,4
<b>Subvenciones consumo (persona)</b>	<b>20,5</b>	<b>34,4</b>	<b>53</b>
APL	1,8	20,9	25,4
AL	18,8	13,5	27,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

PAP: préstamos de acceso a la propiedad; PLA: préstamos sociales al alquiler; PALULOS: subvenciones para la mejora de viviendas de alquiler; ANAH-PAH: subvenciones para la mejora de viviendas en propiedad.

Fuente: Blanc y Bertrand, a partir de la «Cour des Comptes», en P. Balchin (ed).

A lo largo de los años ochenta y noventa se fue poniendo de manifiesto la gran dificultad de armonizar los objetivos sociales de vivienda con la ampliación del papel del mercado libre. La dificultad venía agravada por la caída sistemática de la construcción desde 1986 hasta 1993. El gobierno ha intentado transferir parte de la solución de los problemas a los ayuntamientos, especialmente en lo relativo a los parques sociales, los centros-ciudades y el equilibrio entre los barrios.

Por otra parte, según el modelo de estimación de necesidades de vivienda elaborado en 1992 por el INSEE (Instituto de Estadística de Francia) y basado en las proyecciones demográficas y de hogares, en la necesidad de reposición del parque y la necesidad de vivienda de ocio, en el período 1995-2025, las previsiones de necesidades de vivienda eran crecientes y se situaban en torno a las 316.000 viviendas anuales. Sólo se preveía una reducción de necesidades hacia finales de este período, como consecuencia de la reducción de la tasa de fertilidad y el crecimiento de la población de más edad. El modelo pronosticaba una disminución sostenida de la dimensión media de los hogares desde las 2,57 personas/hogar del año 1990 hasta las 2,3 en el año 2020.<sup>(4)</sup> Según el mismo estudio, la demanda será más exi-

(4) Las razones de esta tendencia se han explicado en el capítulo II de este trabajo y son comunes a la mayoría de los países de Europa: alargamiento de la estancia de los jóvenes en el hogar familiar, alargamiento de la esperanza de vida de las parejas mayores y aumento de los hogares unipersonales y los monoparentales.

gente en cuanto a calidad y superficie. Crecerá el interés por los centros-ciudad, al disponer de equipamientos y servicios.

Para hacer frente a estos retos y a los problemas generados en los parques sociales y los centros-ciudad, en los años ochenta y noventa se llevaron a cabo distintos **cambios legislativos**, cuyas preocupaciones básicas eran las siguientes.

#### 1. Remodelación y mejora de la convivencia en barrios y polígonos:

- Ley de desarrollo social de los barrios, *Développement social des quartiers* (DGS), de 1982, con programas de autogestión de la rehabilitación de los barrios por parte de los jóvenes o personas en paro. Tuvo consecuencias contradictorias, ya que consolidó el aislamiento y la estigmatización de determinadas zonas.

- Ley de desarrollo social urbano, *Développement social urbain* (DSU) de 1988. Intento de pasar de la escala de barrio a la de municipio.

#### 2. Estímulo del alquiler privado:

- Exenciones fiscales para la inversión privada en vivienda de alquiler (inicio de los años ochenta), que dio lugar a cierta revitalización del segmento de vivienda de más calidad en buenos emplazamientos y con alquileres elevados, pero no del segmento de oferta más social.

- Liberalización de las rentas de los contratos nuevos y actualización anual de los antiguos en función del coste de la vida (Ley «Méhaignerie», 1986).

- Permiso para congelar las rentas durante un año, en condiciones anómalas del mercado: especial aplicación a los alquileres de París (Ley «Mermaz-Malandrin», 1989).

- Permiso a los propietarios para deducir el 8% de los ingresos por alquileres durante cinco años, a condición de limitar los alquileres y las rentas familiares (Convención «Besson», 1999).

#### 3. Provisión de vivienda social para las nuevas necesidades:

- Promoción de viviendas para los más desfavorecidos (sin techo), con un objetivo de 30.000 viviendas/año, pero con un escaso cumplimiento

(10.000 viviendas en total entre 1990 y 1994) (Ley «Besson» de derecho a la vivienda, 1990).

- Programa de relanzamiento de la industria de la construcción, con unos objetivos de 100.000 nuevas viviendas de alquiler social anuales, 55.000 viviendas nuevas para acceso a la propiedad y 200.000 rehabilitaciones (1993).

#### 4. Cohesión urbana y supaurbana en el tratamiento de la vivienda:

- Obligación para las ciudades de más de 200.000 habitantes de elaborar planes de cobertura de necesidades sociales y de financiar la construcción del parque necesario. Programa escasamente seguido, y muy desigualmente, a partir de 1992 (Ley de orientación de la ciudad, 1991).

- Descentralización de la gestión de la vivienda social (Ley de descentralización, 1996).

- Concesión de competencias a los entes intermunicipales para asegurar una mejor distribución de la vivienda social en aglomeraciones urbanas compuestas por más de un municipio. Introducción de un nuevo préstamo, más flexible, para la promoción de vivienda social e introducción de un nuevo préstamo, sin interés, para el acceso a la propiedad (*Actions en faveur des personnes défavorisées*, 1999).

- Obligación para todos los municipios de disponer de un parque mínimo de alquiler social (Ley de solidaridad y renovación urbana, 2001).

## Perspectivas de futuro

En el ámbito de **la vivienda social** las tendencias de los últimos dos años son:

La intensificación de la construcción de viviendas sociales y la mejora de las condiciones de vida en los barrios en crisis, mediante estímulos a operaciones de remodelación urbana.

La red HLM, sometida a un proceso contradictorio entre ofrecer un servicio público y tener que responder a las exigencias del mercado, encuentra dificultades crecientes a la hora de cumplir su cometido y está utilizando nuevas vías y fórmulas operativas para garantizar una conexión mejor entre su actividad y las necesidades urbanas y sociales:

- diversificar la oferta con alquiler y venta, con solicitud para poder intervenir en la financiación complementaria del nuevo «préstamo a tipo cero», junto con la propuesta de actuar como garantes para familias que pueden tener problemas de insolvencia (con recompra de la vivienda y realojamiento de las familias en el parque social);

- acelerar el ritmo de derribos necesario para la reestructuración urbana;

- reforzar la cooperación con los organismos locales;

- colaborar con otros socios en el acompañamiento social de los hogares en riesgo;

- congelar los alquileres durante los años 2000 y 2001.

La nueva ley de solidaridad y renovación urbana a parte de la vertiente de coordinación urbanística entre municipios y entre aglomeraciones, adapta las exigencias urbanísticas a las nuevas necesidades de remodelación urbana y abre un nuevo campo de obligaciones para los ayuntamientos en el terreno de la vivienda social, obligándoles a disponer de un 20% del parque de vivienda social en veinte años, como forma de evitar las resistencias o dificultades que la mayoría de ayuntamientos presentan al abordar este tema.

El ámbito **del acceso a la propiedad** es el que más se ha beneficiado y el que más novedades ha presentado en cuanto a su potenciación.<sup>(5)</sup> Como se ha visto, la modalidad de propietario-ocupante es la predominante en Francia, con un 54% del parque (en 1995). Sin embargo, desde mediados de los años noventa, el Gobierno francés ha considerado prioritario aumentar todavía más esta proporción, en parte como vía para dar más dinamismo al sector de la construcción, pero también para restar ocupantes del sector del alquiler social y dejar así viviendas libres para la nueva demanda creciente de hogares con rentas más bajas.

A finales de 1995 se aprobó la nueva regulación del acceso a la propiedad, consistente en la apertura del marco operativo y en la introducción de dos grandes novedades:

(5) A partir de apuntes sobre la conferencia de prensa de A. Juppé, primer ministro, 1995.

- el préstamo a coste cero, y
- la «securización» de los que acceden a una vivienda en propiedad.

El préstamo a coste cero es como un anticipo complementario al préstamo principal (tanto si es protegido, PAS, como libre, PC) que los compradores con ingresos inferiores a un umbral fijo (ponderado según el número de hijos y la localización de la vivienda) pueden obtener de cualquier tipo de bancos que hayan suscrito convenio con el Estado. Hasta ahora, los préstamos PAP se reservaban a los circuitos financieros especializados (CFF/HLM), lo cual significa que este nuevo instrumento supone, de hecho, una ampliación de los circuitos financieros para la vivienda, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial.

El nuevo préstamo tiene un techo máximo por familia (en 1996 el techo medio era de 120.000 francos) y se modula en función del número de hijos y la localización de la vivienda (en el caso de una familia con cuatro hijos, en Île-de-France, puede ascender a 180.000 francos). Por otra parte, este préstamo no puede superar la tercera parte del endeudamiento, ni el 20% del valor de la vivienda nueva o al 54% del valor de la vivienda de segunda mano que necesite obras.

El número total de anticipos que se pueden conceder anualmente no tiene un límite cuantitativo: todo aquél que quiera acceder a la propiedad y que reúna los requisitos tiene derecho (se estima que en esta situación se encuentra el 75% de los que quieren acceder a viviendas de propiedad).

La contrapartida al recurso al anticipo es la pérdida del derecho al antiguo PAP y a una serie de ventajas fiscales de los antiguos perceptores del APL: deducción de los intereses, IVA preferencial y bonificación del IBI durante 10 años. Las condiciones de devolución del anticipo dependen de los ingresos familiares, con una gradación temporal más lenta para las familias con ingresos más bajos (los cuatro años posteriores a la amortización del préstamo principal, en caso de ingresos inferiores a 10.000 francos mensuales) y más rápida para las familias con ingresos más altos (por ejemplo en los siete primeros años, para ingresos de 23.000 francos mensuales).

La «securización» de los que quieren acceder a la propiedad tiene como objetivo hacer que pierdan el miedo aquellos compradores que te-

men una eventual situación de paro o dificultades de pago. El dispositivo consiste en:

a) Reducir la mensualidad que ha de pagar una familia con ingresos bajos a unos niveles parecidos a los que le supondría el alquiler que tenía hasta el momento de la compra. Sólo pueden beneficiarse de este sistema las familias que compran una vivienda con un préstamo PAS.

b) Adaptarse al caso de paro. A partir del décimo mes de paro, se reduce durante 15 meses una tercera parte de la mensualidad y esta bonificación se devuelve cuando se acaba de amortizar el préstamo principal.

c) Prever el caso de insolvencia larga, con prioridad en la adjudicación de una vivienda HLM, nuevamente de alquiler, si la insolvencia se alarga más de dos años.

Una preocupación que expresa el movimiento HLM respecto de este nuevo instrumento es el tratamiento que supondrá para las familias con ingresos más bajos, en la medida en que éstas pierden los derechos a ayudas directas e indirectas asociadas al antiguo préstamo principal subvencionado.

## 7.3. Reino Unido

### Contexto general

El sistema de vivienda en el Reino Unido se inscribe en el concepto que hemos descrito como Estado del bienestar liberal, no sólo por su trayectoria de los últimos veinte años, que ha confirmado efectivamente este enfoque, sino por la orientación que tomó la política de vivienda desde comienzos de los años sesenta, tanto si el partido en el gobierno era laborista como conservador.<sup>(6)</sup>

(6) Para la realización de este apartado se han tenido en cuenta los trabajos de L. Lundqvist, «Dislodging the welfare state? Housing and privatisation in four European nations», en Delft University Press, 1992, págs. 17 a 40; M. Blanc y L. Bertrand, en «Housing Policy in Europe» (en P. Balchin, ed.), 1996; H. van der Heijden y P. Boelhouwer, «The private rental sector in Western Europe», *Housing Studies*, vol. 11, nº 1, 1996; A. D. H. Crook y P. A. Kemp, «The revival of private rental housing», *Housing Studies*, vol. 11, nº 1, 1996; D. MacLennan, en «La politique du logement dans les états membres de l'UE». Parlamento Europeo, documento de trabajo de la D. G. Estudios, 1997; L. Ghékière, «Marchés et politiques du logement dans la CEE» (Documentation Française, 1991); y L. Ghékière y C. Puyol, «L'habitat social dans l'Europe du 21ème siècle» (L'Observatoire européen du logement. CECODHAS, 2000) e «Hypostat 1989-2000», European Mortgage Federation, 2001.

Cuadro A.9

Parque de viviendas	24.600.000
Hogares	25.100.000
Propietarios-ocupantes	67%
Alquiler social	24%
Alquiler social público (ayuntamientos y <i>New Towns</i> )	17%
Alquiler social privado ( <i>Housing Associations</i> )	7%
Alquiler privado	9%

Según una opinión extrema de P. Balchin, el sistema de «estado del bienestar» habría sido el principio rector del sector público inglés durante el siglo XX en todos los campos sociales: sanidad, enseñanza, paro, urbanismo, sistema de pensiones, etc., excepto en el campo de la vivienda. Las regulaciones sociales en otros campos se han mantenido férreamente, al margen del signo político de los gobiernos, mientras que la vivienda ha seguido un camino errático, tendente a la no intervención.

A pesar de esta menor dedicación, el gasto público en vivienda ha sido uno de los más elevados de Europa, por encima del 5% del PIB en los años setenta, y actualmente se sitúa por encima del 3%. Los graves problemas a los que se enfrenta hoy el sector residencial en este país, en lo relativo a la suficiente provisión de viviendas y a la adecuación de la producción a la evolución de las capacidades y necesidades de la población, ponen de manifiesto un desajuste histórico entre los recursos empleados y el éxito alcanzado; según ello, la política de vivienda inglesa, medida en términos de coste-beneficio, sería una de las más ineficaces de Europa.

### Estructura del regímenes de tenencia

A raíz de la gran pérdida de vivienda provocada por la Segunda Guerra Mundial (218.000 viviendas derribadas y 250.000 gravemente afectadas) y de la escasa construcción de nuevas viviendas en el período 1939-1945, el Reino Unido se encontró al final de la guerra con un déficit de vivienda que se evaluaba en casi dos millones de unidades. El primer gobierno laborista consideró prioritario el objetivo de reconstrucción (el eslógan era «una vi-

vienda individual para cada hogar que desee una») y compartía una visión no restrictiva para ningún tipo de hogar. El planteamiento seguido en un primer momento consistió en hacer participar a las autoridades locales (*local councils*) como promotores directos de vivienda con financiación concedida por el Comité de Préstamos para la Obra Pública (*Public Works Loan Board*) y con amplias atribuciones urbanísticas para poder comprar suelo destinado a la vivienda. La construcción de nuevas viviendas en el período 1945-1950 fue muy elevada y promovida en un 80% por las autoridades locales y las *New Towns* (creadas en los años sesenta).

El primer cambio de gobierno con victoria conservadora, en 1951, culminó los objetivos de construcción masiva y, muy rápidamente, ya el año 1953, se empezó a reorientar la producción de viviendas de los ayuntamientos, haciéndola más restrictiva y más enfocada hacia segmentos de población con problemas de acceso al mercado. Plenamente de acuerdo con su sustrato ideológico, el gobierno conservador sentó desde entonces las dos bases de la orientación futura del sector de la vivienda en el Reino Unido y se erigió en el precursor de lo que cuarenta años más tarde se convertiría en una de las líneas de trabajo de mayor convergencia para la mayoría de países: 1) el mercado tiene que suministrar la vivienda para las necesidades «normales», mientras que el sector público se tiene que concentrar en las capas de población con problemas específicos, y 2) la nueva promoción privada tiene que orientarse básicamente al acceso a la propiedad.

La financiación de los ayuntamientos dejó de ser exclusivamente pública, con el consiguiente encarecimiento de los costes y la consiguiente reducción de la promoción pública y, también de forma premonitoria, el parque público inició un proceso de desafectación, con la venta de las viviendas a precios moderados a sus ocupantes.

La promoción para acceso a la propiedad, en cambio, inició un período de máximo apoyo, con exenciones fiscales importantes (desgravación de intereses, abolición de la tributación de rentas presuntas, exención de los beneficios de capital) y subsidios de intereses. Incluso se articuló un sistema de subvenciones públicas directas o de préstamos preferenciales en el caso de las «sociedades inmobiliarias» (*building societies*), los principales orga-

nismos financieros del sector de la propiedad. La modalidad de propietarios-ocupantes dio un salto del 29% al 45% en sólo quince años (de 1951 a 1965).

El gran perdedor de la nueva estrategia fue el sector del alquiler privado, que había sido la forma mayoritaria de tenencia hasta la guerra. De acuerdo con la nueva filosofía, se procedió a la desregulación del control de alquileres, que el primer gobierno laborista había hecho extensivo a todo el país. La desregulación, sólo parcial (para viviendas con contribución urbana superior a cierto umbral y para los contratos nuevos), dio lugar a un proceso de abuso por parte de los propietarios para poder renovar contratos: en el año 1964, el 50% del parque privado de alquiler carecía de control de rentas. Este parque, el más antiguo y atomizado entre propietarios individuales, sin presencia de grandes compañías ni grandes inversores, ha tenido, hasta finales de los años ochenta, continuas pérdidas de volumen, degradación creciente de su estado y proliferación de la contratación ilegal (o no controlada).

En la trayectoria avanzada que el Reino Unido ha representado dentro de los parques europeos, la combinación de los tres procesos anteriores (incremento vertiginoso del acceso a la propiedad, reducción de los controles en el alquiler privado y disminución del parque público) provocó la aparición, a partir del año 1964, de graves problemas de población segregada del mercado y alojada en infraviviendas, especialmente en las áreas metropolitanas (se calcula que tres millones de personas se encontraban en esta situación en 1964).

Desde el año 1964 hasta la fecha, la alternancia de gobiernos de izquierda o de derecha se ha traducido, en el campo de la vivienda, en modificaciones sobre aspectos de regulación o de financiación y en la tendencia a reintroducir controles de alquileres cuando la orientación es socialdemócrata, o a liberalizar y reducir más la implicación pública cuando el gobierno es conservador; a pesar de esta situación, el sustrato básico ha sido el que se fue configurando en los años sesenta, y los cambios introducidos por los distintos gobiernos han sido siempre respetuosos globalmente con los pasos dados previamente.

Del período 1964-1979 conviene resaltar cuatro aspectos básicos:

- las oscilaciones, como ya se ha dicho, en las políticas de control de alquileres (públicos y privados);

- la preocupación creciente por la acumulación de déficit en las cuentas de explotación de los parques de vivienda de las autoridades locales;
- la insuficiencia en la producción de viviendas en términos absolutos, respecto a la evolución de las necesidades de la población; y
- la conciencia de la necesidad de reparación, rehabilitación y remodelación urbana.

En lo relativo al control de alquileres, el partido laborista introdujo en 1965 un nuevo sistema de regulación de alquileres «*fair rent*» («alquiler justo», fijado por un funcionario y un comité asesor en alquileres, a requerimiento del propietario o del inquilino y por un período de tres años, *Rent Act 65*). El sistema «*fair rent*» fue aplicado o abolido, sucesivamente, del sector privado en función del énfasis atribuido a la seguridad de los inquilinos o la rentabilidad del sector.

También el sector público ha pasado por fases de autonomía plena por parte de los ayuntamientos para fijar los alquileres (*rent-setting*), con subsidios de intereses para abaratar los costes de promoción, y por etapas de aplicación de sistemas tipo «*fair rent*», que permitían aumentar los alquileres para compensar los costes, cuando se deseaba equilibrar las cuentas de explotación públicas (*Housing Revenue Account*); en estas etapas los ayuntamientos recibían subvenciones directas para compensar la gestión de alquileres en caso de déficit. Se suponía que hacia el año 1980, las actualizaciones de los alquileres llegarían a anular el déficit y se podrían eliminar las subvenciones estatales.

El otro mecanismo básico arbitrado para reducir el déficit financiero de los ayuntamientos consistió en estimular las ventas de viviendas públicas a sus ocupantes.

En el ámbito de la renovación urbana, una de las principales novedades aparecidas a finales de los años setenta fue la introducción de líneas para incentivar la rehabilitación privada, con financiación pública gestionada por los ayuntamientos y la declaración de las Áreas de mejora general (GIA, *General Improvement Areas*), cuyos propietarios privados podían recibir subvenciones (*Housing Act 69*).

Las oscilaciones en algunos de estos instrumentos no esconden la tendencia de fondo de los gobiernos laboristas consistentes en mantener muchos de los principios de los gobiernos *tories*, especialmente evidente en el énfasis dado a la política de renovación urbana y, como respuesta a la fuerte crisis de los años 1973-1975, a los recortes presupuestarios en inversión en vivienda pública, pero no en las exenciones fiscales para la modalidad de acceso a la propiedad. En efecto, el *Green Paper on Housing* de 1977 confirmaba de manera clara la voluntad de incrementar la proporción de propietarios-ocupantes (que se situaba por entonces en el 55% de los hogares), con nuevas ayudas a las *building societies*, con la condición de que aceptasen casos marginales. Por tanto, la promoción pública se convirtió en el elemento «flexible» de la política anticrisis (P. Balchin).

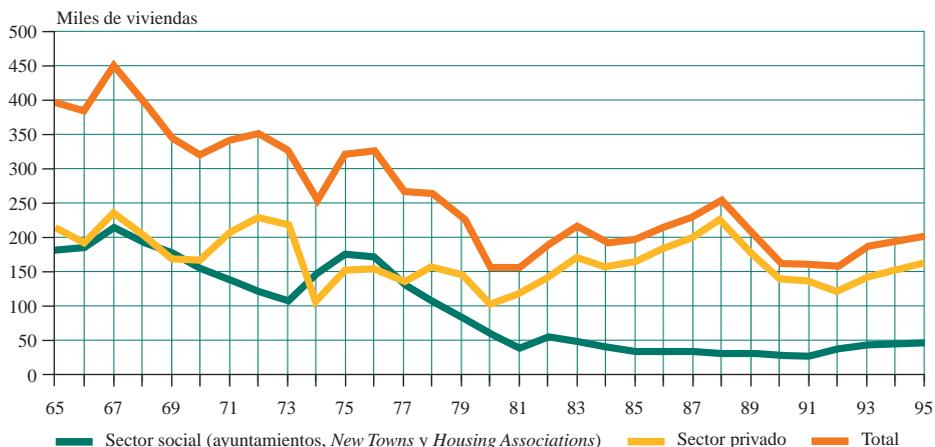
### Financiación y ayudas públicas hasta el año 1980

A pesar de las oscilaciones estratégicas anteriores, lo cierto es que la producción de viviendas desde el final de la guerra había respondido a un doble esquema desde el punto de vista de la financiación. Hasta el año 1980, el 51% de la edificación había correspondido a viviendas de alquiler de las autoridades locales (de los municipios y de las *New Towns*) financiadas, en un 95% de los casos, con préstamos directos (al comienzo) o con subsidios del Estado. Por otra parte, el 45% de la nueva construcción correspondía a inversores privados, con financiación básicamente facilitada por las *building societies*, y se había destinado a la venta (en 1979 las *building societies* tenían una cuota de mercado del 80% de todos los préstamos hipotecarios). Una modalidad complementaria de «*option mortgages*», préstamos subsidiados para familias con rentas bajas, introducida en el año 1967, había llegado a representar el 20% de los préstamos del año 1972, pero fue perdiendo importancia hacia finales de la década.

En 1979, las autoridades locales eran propietarias y gestionaban todavía una tercera parte del parque total y, en la medida en que el acceso a una vivienda de alquiler social estaba sometido a condiciones sobre los ingresos (*means-tested*), el sector público controlaba, de hecho, una tercera parte de

Gráfico A.1

## EVOLUCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN EL REINO UNIDO, SEGÚN EL TIPO DE PROMOTORES



Fuente: Ministry of Housing and Local Government; Scottish Development Department; Department of Environment, Housing and Construction Statistics. En P. Balchin, op. cit. pág. 213.

todas las adjudicaciones de vivienda del país. El 95% de toda la producción posterior a la guerra había recibido subvenciones de uno u otro tipo.

Para la consecución de estos resultados, las ayudas a la persona habían sido mucho más importantes que la financiación a la nueva promoción. Las ayudas a la persona pueden desglosarse en estímulos para el acceso a la propiedad:

- deducción de intereses, independientemente del nivel de renta, a cargo del gobierno central (tres de cada cinco hogares recibían estas ayudas en 1979); y

- subsidios para los «*option mortgages*».

Y ayudas a los inquilinos tanto del sector público como del privado:

- subvenciones del alquiler («*rent allowances*») según las condiciones sobre los ingresos y el tipo de hogar (*means-tested*), de las que se beneficiaban un millón de inquilinos públicos y el 12% de los inquilinos totales del país.

La tendencia seguida por los últimos gobiernos laboristas, que convergían, como se ha visto, con los postulados de los conservadores en la visión favorable del régimen de propiedad, sentó las bases para la reforma que emprendió el gobierno Thatcher en 1980. Los ayuntamientos habían pasado del principio de vivienda para todos («*housing for all*») de después de la guerra al de vivienda para los necesitados («*housing for the needy*»). Las ayudas a las familias sólo se concedían según criterios relativos a los ingresos y al tipo de hogar (*mean-tested*) y las subvenciones de los alquileres, bajo criterios de necesidad. En cambio, en el campo privado, las subvenciones fiscales para el acceso a la compra se aplicaban a todos, sin restricciones de niveles de renta.

### La radicalización de los años ochenta

La situación de la vivienda en el Reino Unido a comienzos de los años ochenta era claramente ineficaz, no igualitaria y no daba la posibilidad de elección. En respuesta a este panorama, las reformas Thatcher consolidaron el proceso de privatización de un mercado de la vivienda ya muy fuertemente polarizado. Los principios inspiradores de la reforma fueron:

- ayudas para acceder a la propiedad para todos aquellos «capaces de prosperar»; e
- inserción de los inquilinos públicos en un gigantesco «*Welfare Estate*» (juego de palabras, que sustituye «*state*» por «*estate*» y que P. Balchin utiliza para designar un «parque inmobiliario del bienestar», es decir altamente protegido y preservado del mercado), en manos de las decisiones del gobierno.

Las principales medidas adoptadas, a través de la *Housing Act* de 1980, para desarrollar estos dos principios fueron:

- la desafectación del parque de viviendas públicas, con aplicación generalizada del «derecho a comprar» («*Right to Buy*»), sustrayendo el proceso de privatización de la libre elección de los ayuntamientos y dejando la decisión a los ocupantes, con apoyo directo del Estado. Entre 1980 y 1994 las autoridades locales construyeron 285.000 nuevas viviendas y vendieron

1,6 millones, con rebajas de precio muy importantes y con ayudas a la compra; otras 200.000 viviendas pasaron del alquiler público al privado;

- anulación prácticamente total de los subsidios a la construcción de promoción pública;

- potenciación, en cambio, de la financiación pública de la compra de viviendas;

- reducción de la capacidad de gestión y control municipales a su nivel más bajo;

- desregulación de los alquileres en el campo privado e introducción de algunas medidas complementarias de revitalización del sector;

- concentración de las ayudas en subvenciones a las familias más necesitadas; y

- regulación de los alquileres públicos, con obligación de incrementarlos, y establecimiento de un sistema de ajuste progresivo de las cuentas de explotación (*Housing Revenue Accounts*) de las autoridades locales, con subsidios de los diferenciales entre ingresos y gastos.

Los fuertes recortes presupuestarios «thatcherianos» coincidieron con el momento de mayor déficit de la construcción, aumento del paro, empeoramiento de las condiciones del parque de viviendas, aumento de los alquileres de las autoridades locales y de las *housing associations* por encima de la inflación. Todos estos elementos contribuyeron a un agravamiento de la situación inicial y a una polarización todavía más marcada de la sociedad.

### **Evolución de los años noventa y medidas suavizadoras recientes**

A comienzos de los años noventa, las necesidades de vivienda para el período 1990-2001 se estimaban en 240.000 viviendas/año, de las que un 40% correspondería al sector social. De hecho, los cálculos partían de un parque total de 24,6 millones de viviendas y un total de hogares de 25,1 millones, pero se consideraba que un millón correspondía a viviendas que

estaban en males condiciones o vacías y otro millón y medio a viviendas compartidas, lo cual suponía un déficit real de casi 2,5 millones.

Una de las graves manifestaciones de este déficit era el enorme aumento de las personas sin techo: de 26.000 en 1976 a 643.000 en 1992. Este incremento de *homeless* y de las listas de espera municipales coincidió con el momento de mayor caída de la construcción desde el año 1914.

Las líneas de trabajo de los años noventa han ido en el sentido de suavizar las situaciones de polarización y segregación exacerbadas por la política ultraliberal anterior. La *Housing Act* de 1988 intentó revitalizar el parque de alquiler privado y ampliar el sector asociativo (*housing associations*) como forma de compensar la caída del sector local:

- nuevas desregulaciones totales de los nuevos contratos de alquiler;
- participación de las *housing associations* en la financiación, con criterios de mercado, e intento de equiparar los dos subsectores del alquiler; y
- aplicación, a los negocios inmobiliarios, del BES (*Business Expansion Scheme*), creado en 1983 para las empresas industriales y basado en:

– Exenciones fiscales a los particulares para la compra de acciones (duración de cinco años) de compañías propietarias de parques de viviendas de alquiler y exenciones fiscales a los futuros beneficios del capital de estas inversiones.

– Estímulo a la creación de sociedades inmobiliarias de alquiler privado, creadas por instituciones financieras.

En cuanto al alquiler social, la misma *Housing Act* preveía la necesidad de dar alojamiento a familias sin techo por parte de los privados, mediante ayudas de las corporaciones locales (propuesta de inquilinos y garantía de cobro de los alquileres) y las *housing associations* (gestión a cuenta de los propietarios).

Como consecuencia de estas medidas, se produjo un aumento efectivo del parque privado de alquiler en el período 1988-1993 (40.000 nuevas viviendas), pero no se llegó a aclarar si la recuperación se debía a cambios de

tipo estructural o si los futuros aumentos de los precios de compra de las viviendas por encima de los alquileres podrían producir una nueva reducción de la dimensión de este parque.

Según Crook y Kemp, se observaron dos hechos positivos para el mantenimiento o crecimiento de la demanda de alquiler privado: la desregulación de los propios alquileres, por un lado, y la baja inflación, que hacía disminuir las expectativas de beneficios inmobiliarios a largo plazo, por otro. El sector financiero también estaba interesado en la consolidación de una estructura básica de empresas inmobiliarias dedicadas a la producción de alquiler, para participar en ellas a través de préstamos o aportando parte del capital.

A pesar de la política de venta de viviendas de alquiler sociales y la voluntad de transferir estos parques al sector privado o a las *housing associations*, los ayuntamientos siguen siendo, aun hoy, los propietarios más importantes del país. Además de la responsabilidad de los parques propios, han de definir las necesidades de vivienda de la colectividad y la planificación de las intervenciones. Sobre los ayuntamientos recae también la responsabilidad de garantizar el derecho a la vivienda y, por tanto, están obligados a alojar a los grupos de población con mayores necesidades, definidos estrictamente por ley (*Housing Act* de 1996).

La financiación actual de la vivienda social es mixta, una combinación de subvenciones públicas y financiación privada: cada organismo sin ánimo de lucro negocia con los bancos y las *building societies* las condiciones de los préstamos para programas concretos. Esta generalización de la financiación de la vivienda social se ha llevado a cabo con una intervención muy consistente del Estado en la «securización» del sistema, especialmente con una parte muy considerable de ayudas a la persona (*housing allowances*), que pueden llegar a cubrir la totalidad del alquiler.

La situación de la vivienda a comienzos del siglo XXI ha cambiado sustancialmente con respecto a los años ochenta: se han reducido considerablemente las ayudas fiscales a la compra de vivienda y se han moderado las ventas del parque público. El gasto municipal en vivienda se encuentra en su nivel histórico más bajo, se ha abandonado la política de control de los

alquileres, como medida para combatir la inflación, pero, en la medida en que la ausencia de control de alquileres se compensa con subvenciones (*rent allowances*) empeora la llamada «trampa de pobreza» (es decir, el mantenimiento en los parques públicos de una población desmotivada por la movilidad y que incluso prefiere seguir en paro antes que buscar trabajo y perder el derecho a la subvención del alquiler). Las *housing associations* están recibiendo menos subvenciones, se decantan hacia la producción de viviendas cada vez de menor coste y se especializan en grupos de población con mayores necesidades (jóvenes, personas mayores, etc.).

Es un hecho ya plenamente aceptado en la actualidad que toda política de vivienda basada en las subvenciones al uso de la vivienda (*rent allowances*) en una época de subidas de los alquileres, de crisis económica y de cambio social no favorece la utilización eficaz del parque de viviendas en alquiler y corre el riesgo de agravar la exclusión social de la quinta parte más pobre de la población.

El documento más reciente sobre la política de vivienda inglesa, el libro verde «*Quality and Choice: a Decent Home for All*», del mes de abril del 2000,<sup>(7)</sup> ha tomado en consideración todos estos elementos y define unos objetivos de la política de vivienda para los próximos diez años, que pueden resumirse en los puntos siguientes:

- Intensificación de las ayudas para el acceso a la propiedad, tanto de los hogares con mayor capacidad (favoreciendo nuevos tipos de préstamos hipotecarios flexibles) como para los hogares con ingresos bajos. En este caso, además de la intensificación de las ayudas para la compra de vivienda pública (dentro del *Right to Buy Scheme*), se prevén nuevas e interesantes fórmulas de acceso a la propiedad a bajo coste, como el *Conventional Shared Ownership*, un sistema mixto de compra y alquiler a los *Registered Social Landlords* (RSL, organismos sin ánimo de lucro entre los que se incluyen las antiguas *housing associations*), o el *Do-it-yourself Shared Ownership*, un sistema también mixto, pero con compra en el mercado privado, compartida entre el hogar que quiere acceder a la propiedad y un RSL, o el sistema *Homebuy*, que per-

(7) Department of Environment, Transport and Regions (2000).

mite comprar con un préstamo sin interés, concedido por un RSL, equivalente al 25% del precio y a devolver sólo en caso de venta, o también el *Cash Incentive Scheme*, según el cual las autoridades locales ofrecen subvenciones directas a sus inquilinos para que puedan comprar viviendas en el mercado libre.

- Intensificación de la desintervención del Estado en el campo de la vivienda social, con transferencia de 200.000 viviendas anuales de los parques públicos a los RSL, que acabarán siendo los únicos gestores de este parque; al mismo tiempo, exigencia de limitar los alquileres por parte de los RSL (este hecho puede poner en peligro su equilibrio financiero).

- Aumento de la participación del alquiler privado; mayor control de calidad de este sector y sobre todo del segmento de vivienda de ocupación múltiple, *Houses in Multiple Occupation* (HMO).

- Aumento y racionalización de la gestión de las ayudas a la persona (*housing benefit*), las más importantes de toda la Unión Europea, aun cuando uno de los objetivos sea su reducción a largo plazo.

- Constitución de formas colectivas de acceso al mercado financiero por parte de las *housing associations*, con préstamos sindicados y aumento del papel de las agencias de intermediación financiera, como la *Housing Finance Corporation* (brazo financiero de la *National Housing Federation*).

- Aumento del protagonismo de los ciudadanos en la toma de decisiones en el campo de la vivienda: participación en los procesos de privatización y de remodelación urbana.

# Bibliografía

- Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (1993): *Estudio del sector público del Comité Europeo de Coordinación del Hábitat Social* (CECODHAS). Valencia.
- BALCHIN, PAUL (ed.) (1996): *Housing Policy in Europe*. Routledge. Londres y Nueva York.
- BBVA (2000, 2001): *Situación Inmobiliaria*. Bilbao.
- BARLOW, J. y DUNCAN, S. (1994): *Success and Failure in Housing Provision: European Systems Compared*. Pergamon. Oxford.
- BOELHOUWER, PETER y VAN DER HEIJDEN, HARRY (1992): *Housing systems in Europe: Part I. A comparative study of housing policy*. Delft University Press. Delft.
- (1993): «Methodological trends in international comparative housing research», *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 8, n.º 4, págs. 371 a 382.
- (1993): «Housing policy in seven European countries: The role of politics in housing». *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 8, n.º 4, págs. 383 a 404.
- (1996): «The Private Rental Sector in Western Europe: Developments since the Second World War and Prospects for the Future». *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 11, n.º 1, págs. 13 a 34.
- BOELHOUWER, PETER (1993): «Housing systems in Europe». *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 8, n.º 4, págs. 365 a 370.

- (1993): «Housing finance in seven European countries: Financial instruments and government expenditure». *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 8, n.º 4, págs. 405 a 420.
- BONVALET, CATHERINE y MERLIN, PIERRE (ed.) (1986): *Transformation de la famille et l'habitat*. Travaux et documents, n.º 120. INED, DREIF, IDEF y PUF. París.
- CECODHAS (1998): *Housing as a force for social cohesion in European construction*. The European Housing Conference. París.
- Commission Européenne (1998): *Statistiques sur le logement dans l'Union européenne 1998*. Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales. Bruselas.
- CROOK, A. D. H. y KEMP, P. A. (1996): «The revival of Private Rented Housing in Britain», *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 11, n.º 1, págs. 51 a 68.
- Department of Environment, Transport and Regions (2000): *Quality and Choice: A Decent Home for All. The Housing Green Paper*. Londres.
- DONNER, CHRISTIAN (2000): *Housing Policies in the European Union. Theory and Practice*. Viena.
- DURIFF, PIERRE (1992): «Las políticas de vivienda en los países occidentales». *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, n.º 21, págs. 77 a 80. Banco Hipotecario, Argentaria. Madrid.
- ESPING-ANDERSEN, GOSTA (1993): *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Ediciones Alfons el Magnànim. Valencia.
- Euroconstruct (2001): *The prospects for construction in Europe. Country Reports*. Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya, ITEC. Barcelona.
- European Mortgage Federation (1997): *Le logement à usage propre dans l'Union Européenne: aides fiscales, subsides et coûts. Étude comparative*. Bruselas.
- (2000): *Mortgage and property markets in the European Union and Norway. Comparison and Trends*. HYPOSTAT 1989-1999. Bruselas.
- FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless) (1998): *Europe against exclusion: Housing for all*. Bruselas.
- Fédération de l'Industrie Européenne de la Construction (1989): *L'activité de construction dans la communauté européenne et en Autriche, Suède et Suisse*. Roma.
- FLAQUER, LLUÍS (2000): *Les polítiques familiars en una perpsectiva comparada*. Colección Estudios Sociales, n.º 3. Fundació "la Caixa". Barcelona.

- GHÉKIERE, LAURENT (1991): *Marchés et politiques du logement dans la CEE*. La Documentation Française. París.
- (1992): *Les politiques du logement dans l'Europe de demain*. Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM y La Documentation Française. París.
- GHÉKIERE, LAURENT y PUYOL, CARINE (2000): «L'habitat social dans l'Europe du 21ème siècle. Monographies nationales. Rapport intermédiaire». L'Observatoire Européen du Logement Social. París.
- GONZÁLEZ TEMPRANO, ANTONIO y TORRES VILLANUEVA, EUGENIO (1992): *El estado del bienestar en los países de la OCDE*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Publicaciones). Madrid.
- GOUTARD, DOMINIQUE y DUCHESNE, ISABELLE (1980): *Prêts et aides au logement*. Propriété immobilière, hors série. Ed. du Moniteur. París.
- GÜTLER, HEKMUT y DIETERICH, HARTMUT (1993): «La regulación del uso del suelo en Alemania y su impacto en la vivienda». *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, n.º 22, págs. 57 a 80. Banco Hipotecario. Argentaria. Madrid.
- HARSMAN, BJÖRN y QUIGLEY, JOHN M. (ed.) (1991): *Housing markets and housing institutions: an international comparison*. Kluwer Academic Publishers. Boston, Dordrecht y Londres.
- HALLETT, GRAHAM (1993): «La política de suelo y vivienda en Gran Bretaña». *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, n.º 22, págs. 41 a 56. Banco Hipotecario. Argentaria. Madrid.
- Institut DEP y TRILLA, CARME (2001): *Estudi de l'habitatge a Catalunya*. Generalitat de Catalunya, Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. Barcelona.
- JOVER, AGUSTÍN (1987): *La vivienda en la CEE*. Generalitat Valenciana, Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports. Valencia.
- JOVER, AGUSTÍN; SALA, JOSEPA y TRILLA, CARME (1988): *El control de lloguers a Espanya y a la CEE*. Generalitat de Catalunya, Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. Direcció General d'Arquitectura i Habitatge. Barcelona.
- LA MORVONNAIS, PATRICK DE (ed.) (1989): *Évaluation des politiques d'aide au logement. Un essai de comparaison internationale*. BIPE. París.
- LACHAMBRE, MICHEL (1995): *Note de synthèse sur l'évolution des systèmes d'aide au logement locatif et social dans les pays de l'UE*. Ponencia en la Jornada de debate sobre la política de vivienda en Catalunya, 19-9-1995. Barcelona.
- LEVENFELD, GUSTAVO (1990): «Política de vivienda en Alemania, Reino Unido y Francia». *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, n.º 12, págs. 25 a 36. Banco Hipotecario. Madrid.

- LUNDQVIST, LENNART J. (1992): *Dislodging the welfare state? Housing and privatization in four European nations*. Delft University Press. Delft.
- MACLENNAN, DUNCAN; STEPHENS, MARK y KEMP, PETER (1997): *La politique du logement dans les États membres de l'Union Européenne*. Parlement Européen, Direction Générale des Études. Luxemburgo.
- MAE, FANNIE; DIAMOND, DOUGLAS Y LEA, MICHAEL, J. (1993): «Análisis comparativo de los mecanismos de financiación de la vivienda en diversos países». *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, n.º 23, págs. 115 a 132. Madrid.
- MÁLAGA, JESÚS Y CARRERAS, BORJA (ed.) (1996): *Informe sobre el suelo y urbanismo en España. Análisis comparativo de otros modelos urbanísticos europeos y americanos*, págs. 31 a 50. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura. Serie Monografías. (Centro de Publicaciones). Madrid.
- MCCRONE, G. y STEPHENS, M. (1995): *Housing Policy in Britain and Europe*. UCL Press. Londres.
- Ministerio de Fomento (1988): *La financiación de la vivienda en la CEE*. Dirección General para la Vivienda y Arquitectura. Col. Vivienda, n.º 5 (Centro de Publicaciones). Madrid.
- (1988): *La vivienda en los países de la CEPE en 1980*. Dirección General para la Vivienda y Arquitectura. Col. Vivienda, n.º 4 (Centro de Publicaciones). Madrid.
- (1997): *El acceso a la propiedad de la vivienda principal en la Unión Europea*. Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo. Serie Monografías (Centro de Publicaciones). Madrid.
- NARBONA, CRISTINA (1987): «El mercado hipotecario en los países de la CEE». *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, n.º 3, págs. 61 a 70. Banco Hipotecario. Madrid.
- NEEDHAM, BARRIE (1993): «Influencia del precio del suelo y de la legislación sobre la vivienda: el caso de Holanda». *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, n.º 22, págs. 29-40. Banco Hipotecario. Argentaria. Madrid.
- OCDE (1990): *La financiación de la vivienda urbana*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Dirección General para la Vivienda y Arquitectura. Col. Vivienda, n.º 6 (Centro de Publicaciones). Madrid.
- (1992) *Les marchés fonciers urbains: quelles politiques pour les années 90?* París.
- PAPA, OSCAR (1992): *Housing systems in Europe: Part II. A comparative study of housing policy*, Delft University Press. Delft.

- RÀFOLS, JOAN (1979): «El control social de alquileres como medida de la política de vivienda». *Información Comercial Española*, n.º 548, págs. 129 a 148. Madrid.
- Revista Española de Financiación de la Vivienda*. Banco Hipotecario, n.º 9 (1989): «El alquiler de la vivienda en Europa: diversas soluciones para el mismo problema». Madrid.
- ROCA CLADERA, JUANA (1995): *Rehabilitación urbana. Análisis comparado de algunos países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Portugal)*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura. Serie Monografías. (Centro de Publicaciones). Madrid.
- STEWART, MURRAY y CAREY-WOOD, JENNY (1991): *Mobilité et besoins en logement dans l'Europe urbaine*. SAUS Publications. Bristol.
- TAFFIN, CLAUDE (1992): «La financiación de la vivienda en Francia». *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, n.º 21, págs. 81 a 98. Banco Hipotecario. Argentería. Madrid.
- TAMAMES, RAMÓN (1985): *Estructura Económica de España*. Alianza Editorial. Alianza Universidad Textos. Madrid.
- TRILLA, CARMÉ (1984): *La financiación del acceso a la vivienda en España, 1976-1981*. Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Generalitat de Cataluña y Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de Barcelona. Barcelona.
- (2001): *Estudi de la propietat vertical i el lloguer al districte de Ciutat Vella*. PROCIVESA. Barcelona.
- WHITEHEAD, CHRISTINE (1996): «Private renting in the 1990s». *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 11, n.º 1, págs. 7 a 12.
- YATES, JUDITH (1996): «Towards a Reassessment of the Private Rental Market». *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 11, n.º 1, págs. 35 a 50.