



ETXEBIZITZAKO
BEHATOKIA
OBSERVATORIO
VASCO DE LA
VIVIENDA

actualidad
2021
tendencias



La promoción de vivienda protegida de alquiler en el marco de las políticas de acceso a una vivienda accesible en la UE

Febrero 2021



Índice

1.- La asequibilidad de la vivienda: algunos conceptos previos para un análisis comparado en la UE	4
2.- Principales magnitudes para el análisis comparado del acceso a la vivienda a un precio asequible en la UE	5
2.1.- El diferente régimen de acceso a la vivienda en la UE	5
2.2.- El esfuerzo económico para el pago de la vivienda en la UE: hogares que superan el 40% de su ingreso según régimen de tenencia	7
2.3.- Riesgo de pobreza y alquiler libre: una combinación especialmente frecuente en Estados del sur de la UE	12
3.- Tendencias en las políticas de vivienda que afectan a la accesibilidad a la vivienda	14
3.1.- Políticas de oferta vs de demanda	14
3.2.- El stock de vivienda social: una inversión de notable impacto económico y social	15
3.3.- Nuevos modelos de intervención para la promoción de vivienda social	18
3.4.- El impacto de las decisiones de los agentes privados: la concepción de vivienda como inversión y su efecto sobre la asequibilidad de la vivienda	18
4.- Nuevas tendencias en una selección de estados de la UE	21
4.1.- Austria: la apuesta histórica por la oferta de un amplio parque de vivienda en alquiler asequible	21
4.2.- Alemania: la compleja situación de un modelo basado en el alquiler libre ante el impacto de la nueva recesión	24
4.3.- Italia: en búsqueda de nuevos modelos de financiación público-privados	26
4.4.- Francia: La apuesta por la inversión en vivienda social como política	29
5. Conclusiones	33



Índice de Gráficos y Tablas

Gráfico 1.	Porcentaje de personas que residen en régimen de propiedad sobre el total en cada Estado. 2018	5
Gráfico 2.	Porcentaje de personas en alquiler libre y protegido sobre el total	6
Gráfico 3.	Porcentaje de hogares en régimen de propiedad y que tienen pendiente el pago de sus hipotecas que destinan más del 40% de su renta al pago de la hipoteca sobre el total de hogares en esta situación. 2018	8
Gráfico 4.	Porcentaje de hogares en régimen de propiedad con la hipoteca sin amortizar que dedican más del 40% de su renta neta a la vivienda sobre el total de hogares en esta situación	9
Gráfico 5.	Porcentaje de hogares en régimen de alquiler libre que destinan más del 40% de su renta al pago de la hipoteca sobre el total de hogares en alquiler libre. 2018	10
Gráfico 6.	Porcentaje de hogares en régimen de alquiler que dedican más del 40% de su renta neta al pago de la vivienda	11
Gráfico 7.	Porcentaje de hogares en régimen de alquiler a precio reducido o gratuito que dedican más del 40% de su renta neta a la vivienda sobre el total de hogares que residen en este régimen	12
Gráfico 8.	Porcentaje de hogares en riesgo de pobreza sobre el total de hogares que residen en régimen de alquiler y en propiedad en la UE	13
Gráfico 9.	Evolución del gasto público en vivienda por tipo de programa (oferta vs demanda) en la UE	14
Gráfico 10.	Evolución del gasto en los programas de vivienda orientados a la oferta y la demanda en la UE	15
Gráfico 11.	Stock de viviendas de alquiler social (%). 2018	16
Gráfico 12.	Peso relativo de la segunda vivienda sobre el parque de vivienda en algunos Estados de la UE	19



1. La asequibilidad de la vivienda: algunos conceptos previos para un análisis comparado en la UE

El reciente informe de la Comisión Europea sobre las *Políticas para asegurar el acceso a una vivienda asequible*, del que nos hemos hecho eco aquí mismo en el Observatorio Vasco de la Vivienda, ofrece un retrato actualizado del diverso grado de asequibilidad a la vivienda en los diversos Estados miembro de la UE.

Como marco de partida, dicho informe sitúa algunos conceptos que permiten entender mejor este análisis comparado y contextualizarlo en la diferente realidad socioeconómica de cada Estado. En este orden de cosas, desde una perspectiva operativa (que trata de facilitar el análisis cuantitativo) existe un consenso en **definir la asequibilidad de la vivienda, en base a una suposición de que los hogares no deberían emplear más del 30-40% de sus ingresos en gastos de la vivienda.**

En todo caso del propio análisis más profundo de este informe, se deduce que más allá de este indicador comparado **se requeriría tener en cuenta otra serie de factores para entender un fenómeno que resulta más complejo y que depende del contexto socio-económico de cada Estado y región, y de la propia realidad específica de cada hogar y su entorno social, familiar y laboral.**

De este modo, dicho informe considera que de forma complementaria a esta ratio del 30-40% se deberían tomar en consideración factores y otras perspectivas de análisis como las siguientes:

- **La creciente desigualdad en los niveles de renta dentro de cada Estado:** la recesión de 2008 supuso un incremento de la desigualdad que pone en cuestión la representatividad de las medidas de asequibilidad obtenidas a partir del porcentaje medio de hogares que destina más del 40% de sus ingresos a la vivienda. El impacto de la crisis del Covid en 2020 supondrá, nuevamente, el aumento de los niveles de desigualdad y la consiguiente dificultad de aplicar estos indicadores de asequibilidad como medidas precisas y/o únicas para analizar este fenómeno.
- La pertinencia de aplicar **medidas y definiciones alternativas a este indicador del promedio del esfuerzo financiero con conceptos como los siguientes:**
 - o El Banco Europeo de Inversión (BEI) define la asequibilidad de la vivienda como la 'brecha' entre la vivienda social (el sector para personas con rentas bajas, que normalmente cumplen los requisitos para recibir ayudas para la vivienda) y la vivienda a precio de mercado.
 - o La caracterización de la vivienda como asequible cuando permite un ingreso mínimo para otros gastos (como alimentación, salud y educación). Dicho de otra manera, no es lo mismo dedicar un 40% al pago de la vivienda e ingresar 1.000 euros mensuales o 2.000 euros mensuales, dado que en el segundo caso permite disponer de un importe superior para poder abordar los gastos imprescindibles para el sostenimiento del hogar frente a una situación muy precaria en el primero de los casos.
 - o El esfuerzo de los hogares para el pago de la vivienda depende del diferente coste de la vida en los diversos Estados y dentro de los mismos, en las regiones o ciudades europeas y es muy difícil de medir de forma precisa y comparada entre estos territorios. Incluso, dentro de los propios Estados la presión sobre los hogares es desigual, ya que la recesión de 2008 y la actual del Covid han supuesto un mayor impacto en los distritos periféricos de las grandes áreas metropolitanas que en los municipios rurales, por ejemplo.

2.- Principales magnitudes para el análisis comparado del acceso a la vivienda a un precio asequible en la UE

2.1.- El diferente régimen de acceso a la vivienda en la UE

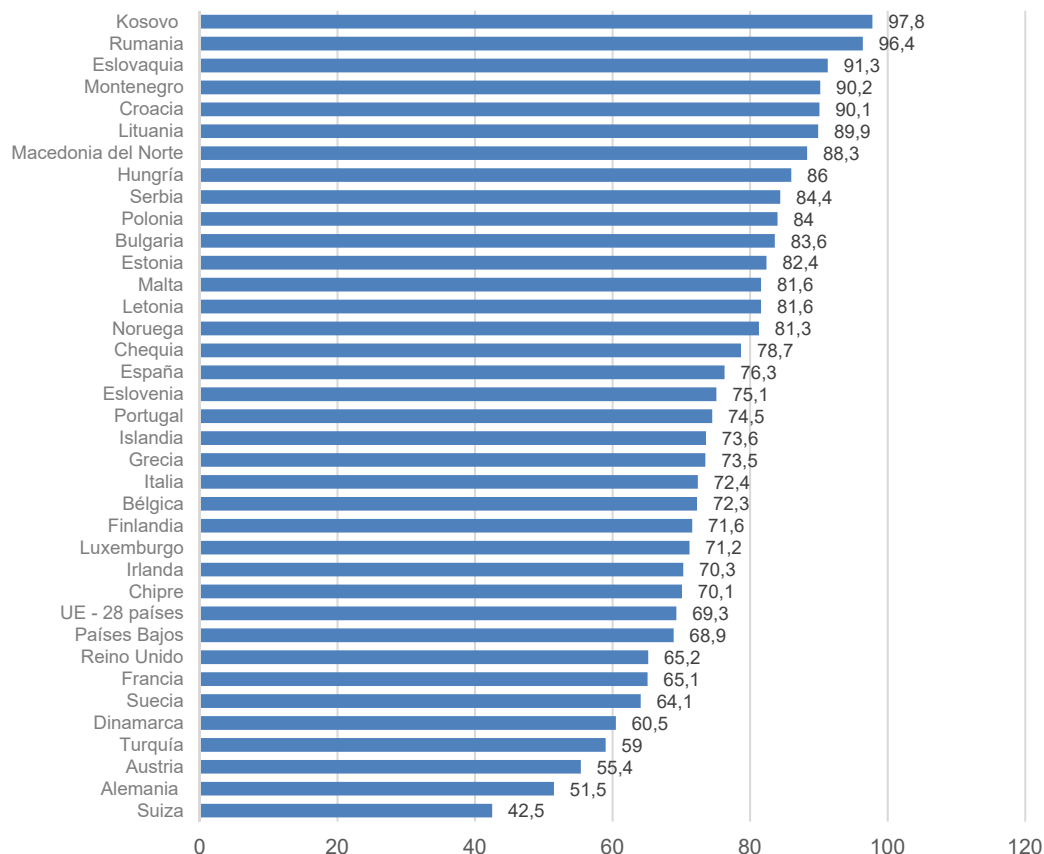
El régimen de tenencia de la vivienda es un factor diferencial a la hora de estudiar el diferente nivel de esfuerzo económico que realizan los hogares para el pago de la vivienda en la UE. **Los hogares que residen en el régimen de alquiler libre muestran de forma generalizada una mayor dificultad y esfuerzo económico para el acceso y pago de la vivienda**, respecto a los que los habitan en régimen de propiedad o han sido adjudicatarios de una vivienda protegida.

Esta situación, por tanto, está condicionada por el mayor o menor peso del régimen de alquiler en los Estados de la UE. Siete de cada diez europeos/as reside en una vivienda en régimen de propiedad. Esta proporción resulta más elevada en los Estados del sur de Europa, mientras que se reduce considerablemente en Estados especialmente desarrollados económicamente del centro de Europa como Suiza o Alemania, o del norte, como es el caso de Suecia.

España se sitúa cerca de siete puntos porcentuales por encima de la media de la UE (76% frente a 69%) en la importancia relativa de la vivienda en propiedad. Es el Estado con más peso de este tipo de régimen entre los Estados miembro de mayor dimensión económica y poblacional. En Alemania apenas supone el 51%, en Francia el 65% y en Italia el 72%.

Gráfico 1. Porcentaje de personas que residen en régimen de propiedad sobre el total en cada Estado.

2018

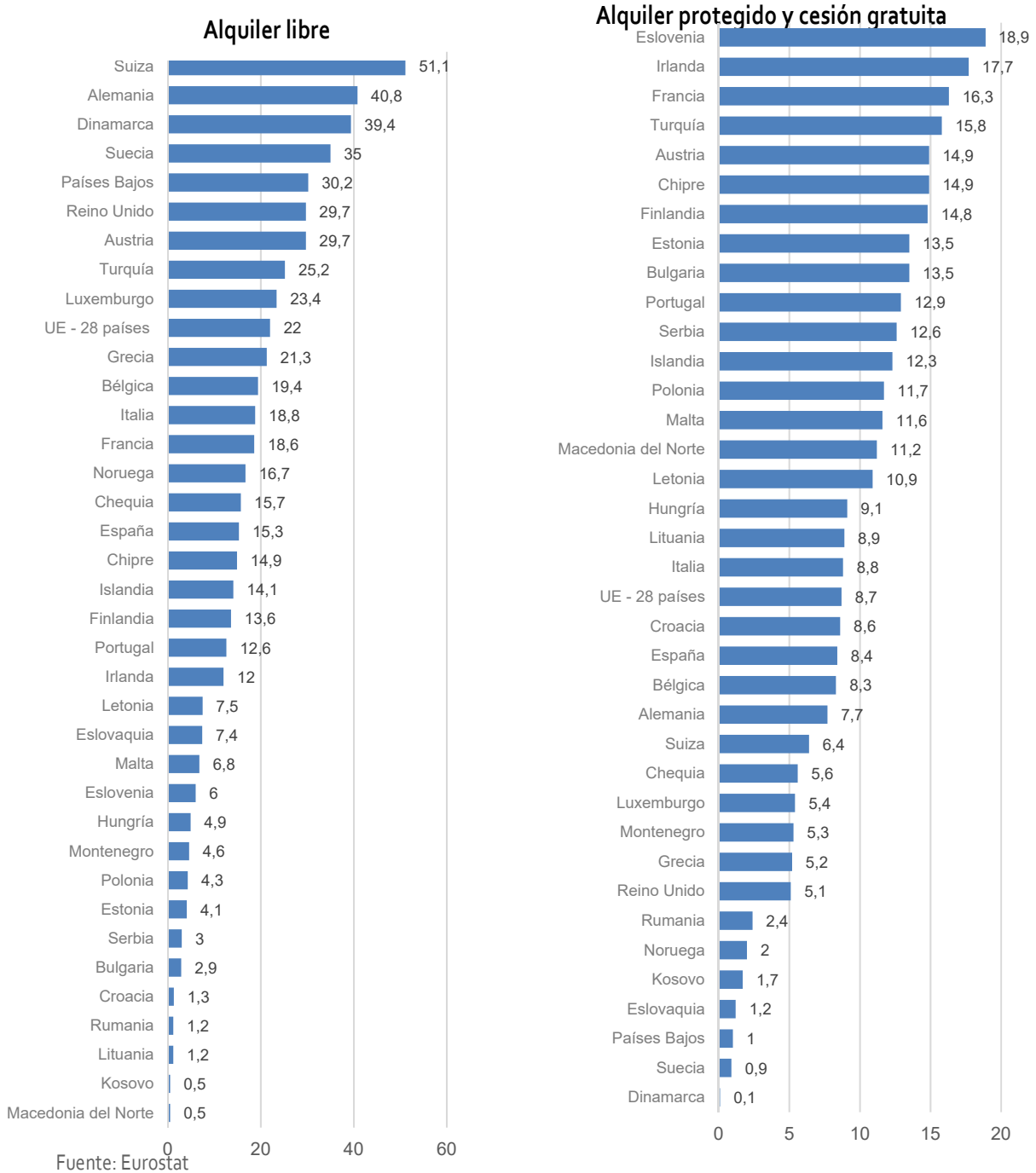


Fuente: Eurostat



El peso del alquiler es menor al de la propiedad en la práctica totalidad de Estados de la UE. El 22% de la población de la UE reside en una vivienda en régimen de alquiler. Este porcentaje resulta especialmente elevado en países como Alemania, Dinamarca donde se sitúa en la cota del 40% o incluso supera la del 50% (Suiza). En España el 15% de la población reside en viviendas en régimen de alquiler, siete puntos porcentuales por debajo de la media europea.

Gráfico 2. Porcentaje de personas en alquiler libre y protegido sobre el total en cada Estado. 2018



2.2.- El esfuerzo económico para el pago de la vivienda en la UE: hogares que superan el 40% de su ingreso según régimen de tenencia

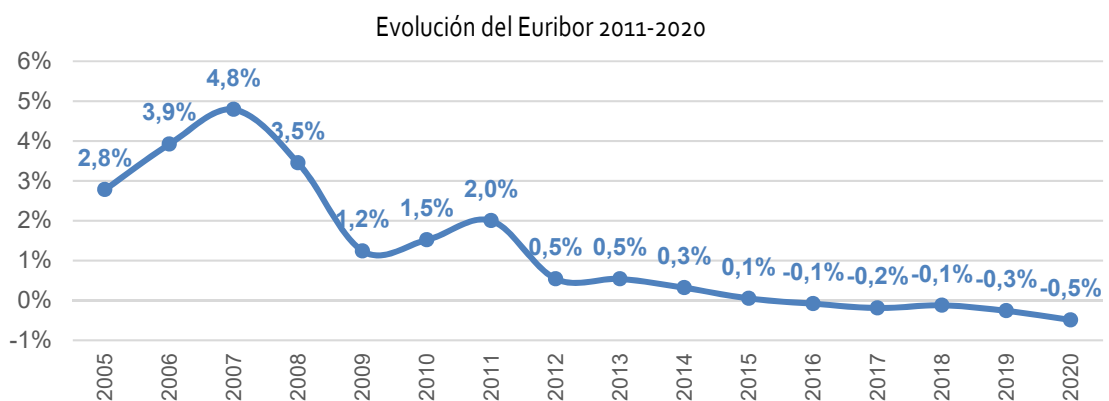
Tras el gran número de ejecuciones hipotecarias del comienzo de la década pasada, una pequeña proporción de los hogares que actualmente tiene pendiente el pago de su hipoteca destina más del 40% al pago de la vivienda.

El peso relativo de los hogares en régimen de propiedad que tienen pendiente el pago de sus hipotecas y que destinan más del 40% de su renta al pago de la hipoteca resulta relativamente reducido en la mayor parte de Estados de la UE, la media de la UE alcanza un 4,2%.

España se sitúa incluso por debajo de la misma 3,5%. En este orden de cosas, hay que subrayar que en los años más duros de la recesión de 2008, en España y en otros Estados del sur, la crisis hipotecaria golpeó con fuerza a los hogares hipotecados que habían adquirido sus viviendas en el ciclo expansivo o boom inmobiliario de la primera década de este siglo XXI. De este modo, desde 2007 se han producido más de 770.000 ejecuciones hipotecarias en España, el 83% se produjeron entre 2009 y 2015. Como consecuencia, este elevado número de ejecuciones hipotecarias explica que España pueda situarse entre los Estados con una menor proporción de hogares hipotecados que tienen dificultades para el pago de sus hipotecas.

La política monetaria expansiva y la reducción del esfuerzo financiero de los hogares hipotecados

Un factor clave en la reducción del esfuerzo financiero de los hogares en propiedad ha sido la política monetaria expansiva que impulsó Draghi desde el BCE y que ha permitido mitigar y reducir el esfuerzo financiero de los hogares hipotecados, estableciendo tipos de interés muy reducidos durante un período sin precedentes en la historia económica europea, y que todavía parece que se va a prolongar a medio plazo.

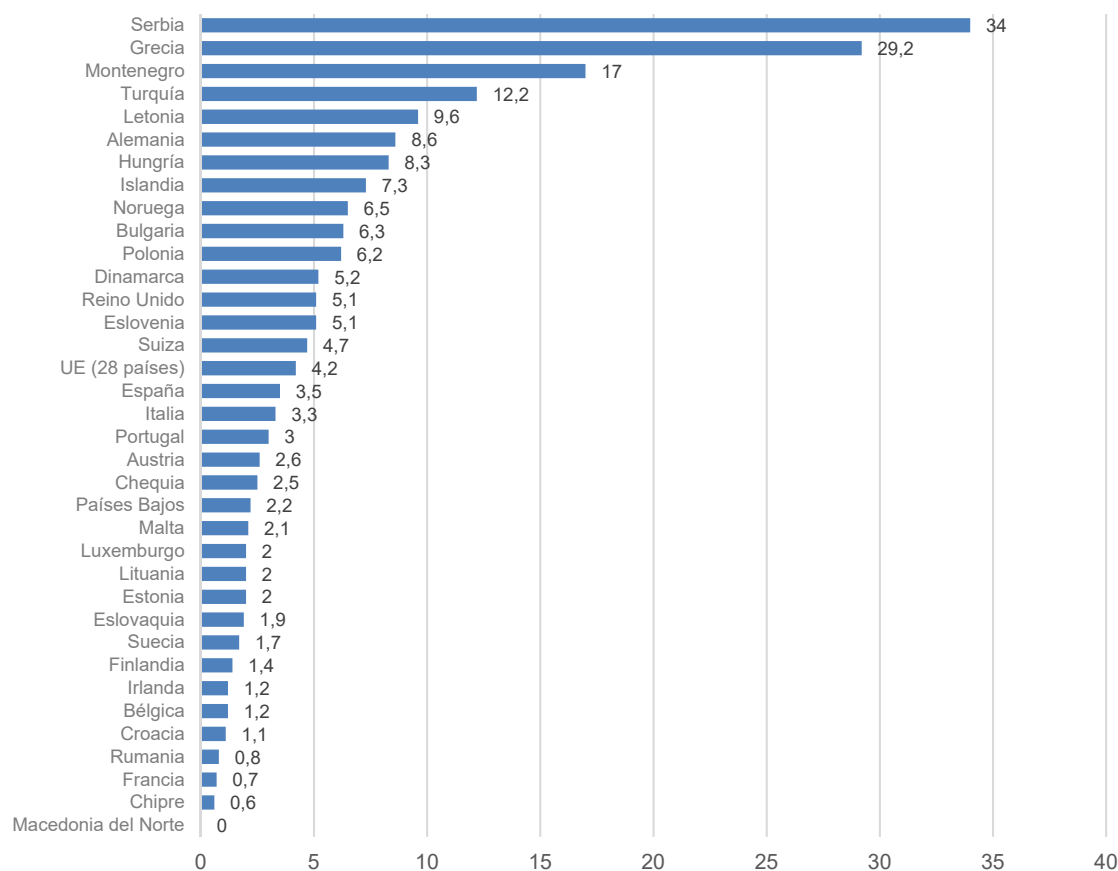


En los últimos años el Euribor se ha situado en CIFRAS NEGATIVAS. De hecho, las hipotecas a tipo de interés variable, la mayoría en España, apenas pagan intereses desde hace años e incluso se han beneficiado de importantes deducciones sobre el principal en la práctica totalidad de CCAA hasta las reformas fiscales de 2015. Solo en Euskadi se mantienen en la actualidad.

Todo ello supone un incentivo a la compra de vivienda, incluso como inversión, en un contexto en el que las rentabilidades de depósitos y cuentas corrientes son incluso negativas si se tienen en cuenta las comisiones bancarias. Esta política ha favorecido en mayor medida a Estados como el español en los que la vivienda en propiedad es predominante y la elección tradicional de las familias que pueden acceder a la misma (normalmente de ingresos medios o medios-elevados).

El resto de la población ha tenido que optar por el alquiler libre, especialmente en las grandes ciudades que disponen de una escasa oferta ante el parón de la edificación de vivienda libre y protegida de esta pasada década. Todo ello ha presionado al alza el precio del alquiler y el esfuerzo financiero que deben hacer frente los hogares con mayores dificultades.

Gráfico 3. Porcentaje de hogares en régimen de propiedad y que tienen pendiente el pago de sus hipotecas que destinan más del 40% de su renta al pago de la hipoteca sobre el total de hogares en esta situación. 2018



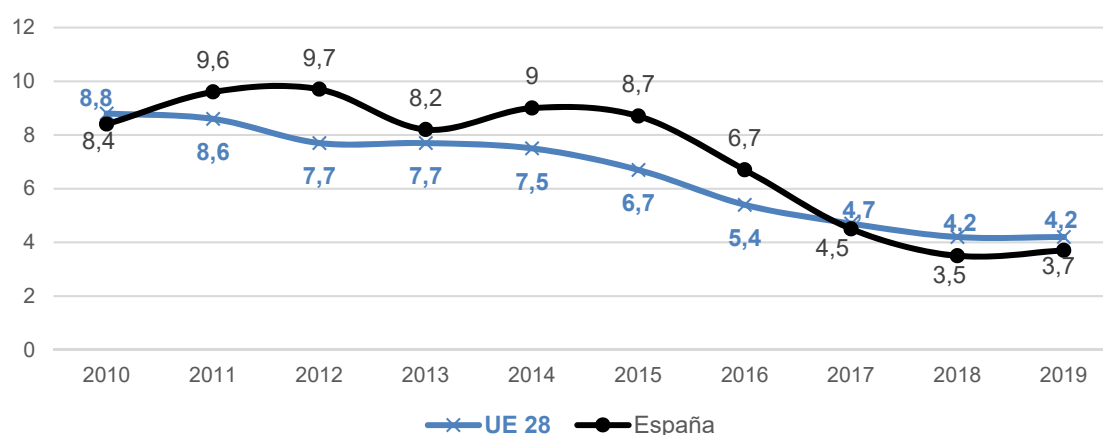
Fuente: Eurostat



El porcentaje de hogares que ha superado la cota del 40% de su ingreso para el pago de la vivienda es muy inferior a lo observado entre los hogares que residen en alquiler libre y se ha reducido a lo largo de la década pasada en paralelo al abaratamiento de las hipotecas, así como al proceso de amortización del principal de la deuda hipotecaria.

La información que proporciona el Banco de España sobre el endeudamiento de los hogares españoles, confirma que se ha producido un desapalancamiento de los hogares que adquirieron sus viviendas en los peores años del boom inmobiliario, habiéndose reducido considerablemente la deuda privada de los hogares.

Gráfico 4. Porcentaje de hogares en régimen de propiedad con la hipoteca sin amortizar que dedican más del 40% de su renta neta a la vivienda sobre el total de hogares en esta situación



Fuente: Eurostat

Considerable mayor esfuerzo económico para el pago de la vivienda en los hogares que residen en régimen de alquiler en la mayor parte de Estados de la UE.

La importancia relativa de los hogares en régimen de alquiler libre que destinan más del 40% de su renta al pago de la vivienda es sustancialmente más elevada en la totalidad de Estados miembro respecto a los hogares en régimen de compra.

Se debe recordar que el ingreso medio de los hogares en alquiler es habitualmente inferior a los que disponen de la propiedad de las viviendas, lo que amplifica el impacto social de esta situación en el caso de los inquilinos frente a las personas que disponen de la propiedad de las viviendas. Un menor ingreso supone que ese 40% destinado al alquiler sea especialmente problemático para asumir el pago mensual del resto de gastos familiares.

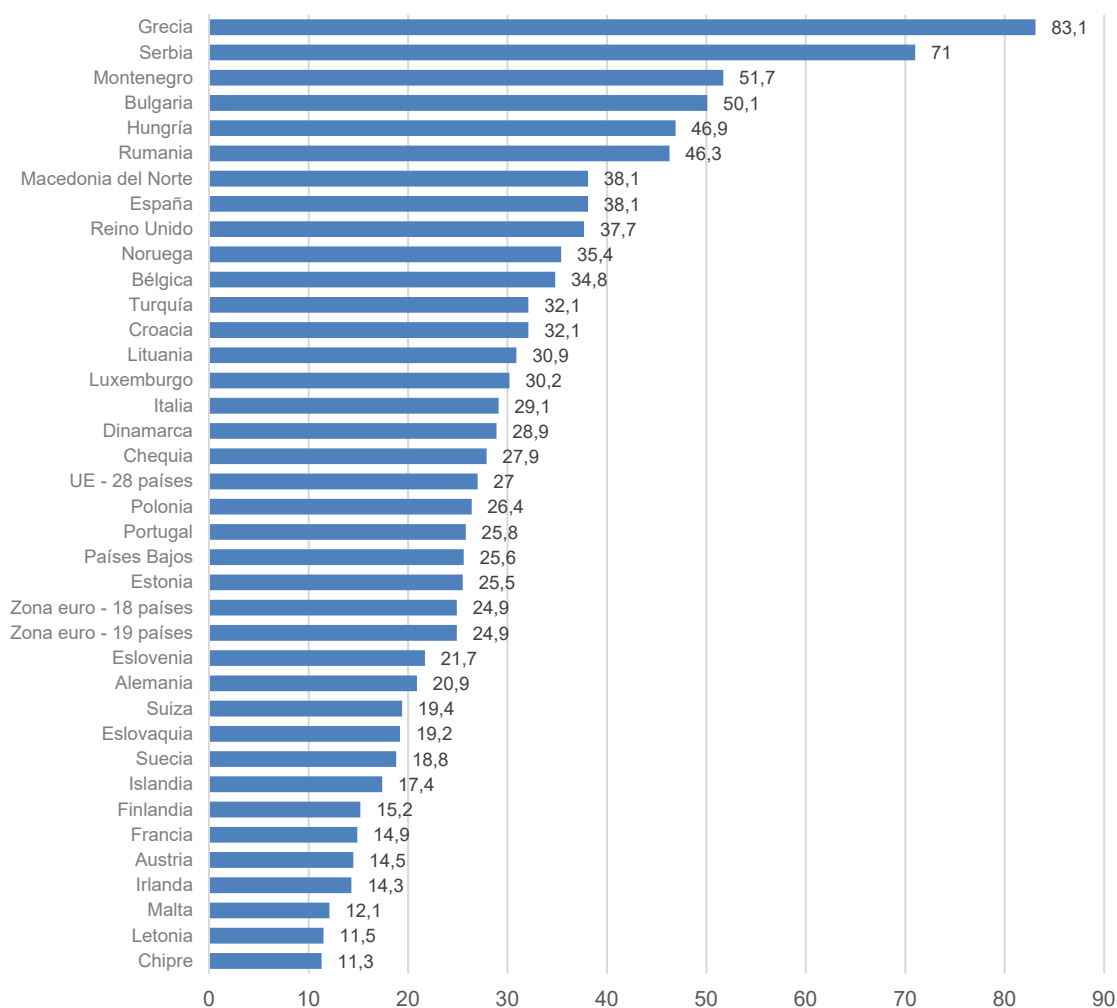
En la media de la UE los hogares que destinan más del 40% de su ingreso al pago del alquiler alcanzan al 27% de las familias que residen en alquiler libre, siete veces más que el porcentaje lo observado en el caso de los hogares con hipoteca. Esta situación se produce en la mayor parte de los Estados de la UE, un porcentaje elevado del colectivo de los hogares que reside en régimen de alquiler debe asumir un elevado esfuerzo económico para el pago de la vivienda en alquiler libre. Solamente en Francia, Finlandia e Irlanda menos del 20% de los hogares que residen en alquiler libre tiene esta notable dificultad para el pago del alquiler.

En España este grupo de inquilinos que debe asumir un sobre coste para el pago del alquiler supone el 38% de los hogares en alquiler libre, 11 puntos por encima de la media de la UE. Por tanto, **algo más de uno de cada tres hogares en España en régimen de alquiler se encontraba antes del impacto del Covid en una situación muy delicada para asumir el pago de sus rentas.**

En Estados como Alemania o Dinamarca con un fuerte peso del alquiler, el colectivo que debe asumir este mayor esfuerzo para el pago de la vivienda es también considerable, aunque menor que en España, alcanzando el 20% y el 28% de los hogares en alquiler, respectivamente. Es de destacar que este porcentaje supone, en términos absolutos, que un muy elevado número de hogares en estos países se encuentra en situaciones cercanas a la exclusión residencial, dado el mayor peso del alquiler libre en los mismos.

Por tanto, en la mayor parte de los Estados de la UE, el impacto de una crisis como la del coronavirus supone potencialmente, una situación compleja a la que tendrán que hacer frente gobiernos de los Estados de la UE.

Gráfico 5. Porcentaje de hogares en régimen de alquiler libre que destinan más del 40% de su renta al pago de la hipoteca sobre el total de hogares en alquiler libre. 2018



Fuente: Eurostat

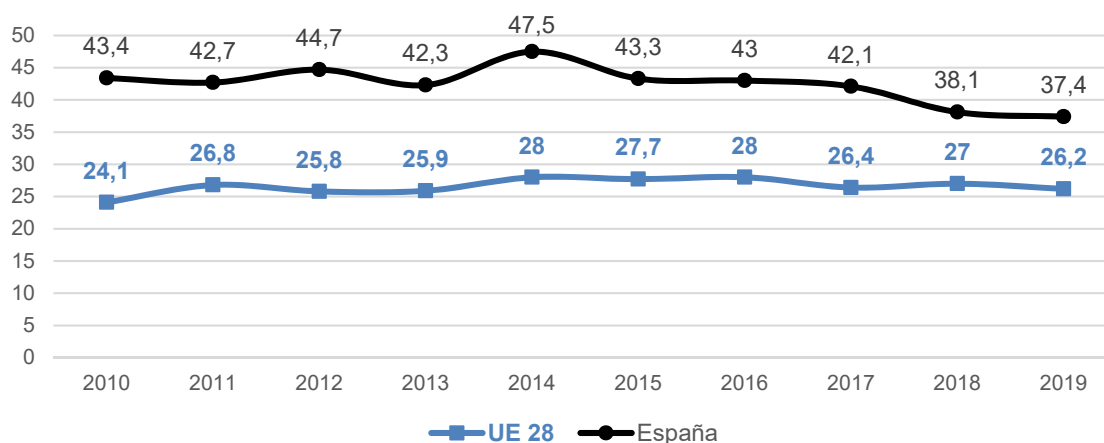


Hasta el impacto de la crisis de la Covid se estaba produciendo una ligera mejoría en la situación de los hogares en régimen de alquiler libre con mayores dificultades para el pago de la vivienda. De este modo, se estaba reduciendo la proporción de hogares que superaban el 40% de su renta para el pago del alquiler, tanto en España como en la media de la UE.

En todo caso, el impacto de la recesión de 2008 fue muy intenso en España hasta 2014, donde cerca de la mitad de los hogares en régimen de alquiler libre destinaban el 40% de su ingreso al pago del alquiler frente al 28% en el conjunto de la UE. En 2019, el 37% de los hogares en España dedicaba más del 40% del ingreso al pago del alquiler.

La crisis de la Covid ha truncado esta tendencia favorable. Así, las perspectivas ante la crisis originada por la pandemia son especialmente negativas para estos hogares tal y como lo han entendido muchos de los gobiernos, como el vasco y el español, que han diseñado desde principios de marzo de 2020 instrumentos de ayudas específicas para el pago del alquiler en estos hogares.

Gráfico 6. Porcentaje de hogares en régimen de alquiler que dedican más del 40% de su renta neta al pago de la vivienda



Fuente: Eurostat

La vivienda social y la cesión de vivienda gratuita permiten una situación considerablemente más sostenible para el pago de la vivienda.

Eurostat no facilita información estadística oficial en la que diferencie el análisis de los hogares en régimen protegido y los que residen en cesión gratuita. En todo caso, recurriendo a información de Housing Europe sobre una selección de Estados de la UE, se advierte claramente las notables diferencias en el peso relativo del parque de vivienda protegida en la UE.

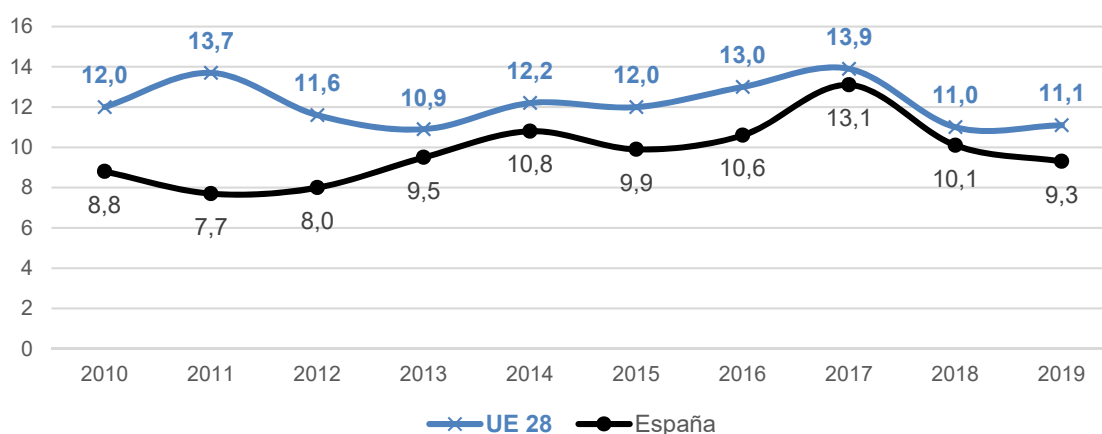
De este modo en Holanda, Austria o Dinamarca más de una de cada cuatro viviendas forman parte del stock de vivienda social o protegida. En cambio, en España apenas suponen el 4% del parque de viviendas.



Si nos atenemos a las estadísticas oficiales de Eurostat que integran la vivienda social con la cesión de vivienda, se advierte que este tipo de hogares se sitúa en una posición económica o de esfuerzo financiero más desahogada que los hogares en régimen de alquiler libre.

En España, por ejemplo, el impacto de la recesión de 2008 fue mucho más limitado sobre la situación económica de estos hogares. De hecho, apenas superó el 10% la proporción de los hogares que destinaron más del 40% de su renta a abonar el alquiler (en algunos casos gratuito) a lo largo de esta década. En la UE este porcentaje de hogares que han tenido más dificultades para el pago del alquiler se ha situado entre dos y tres puntos porcentuales por encima de esta ratio en España.

Gráfico 7. Porcentaje de hogares en régimen de alquiler a precio reducido o gratuito que dedican más del 40% de su renta neta a la vivienda sobre el total de hogares que residen en este régimen 2010-2019

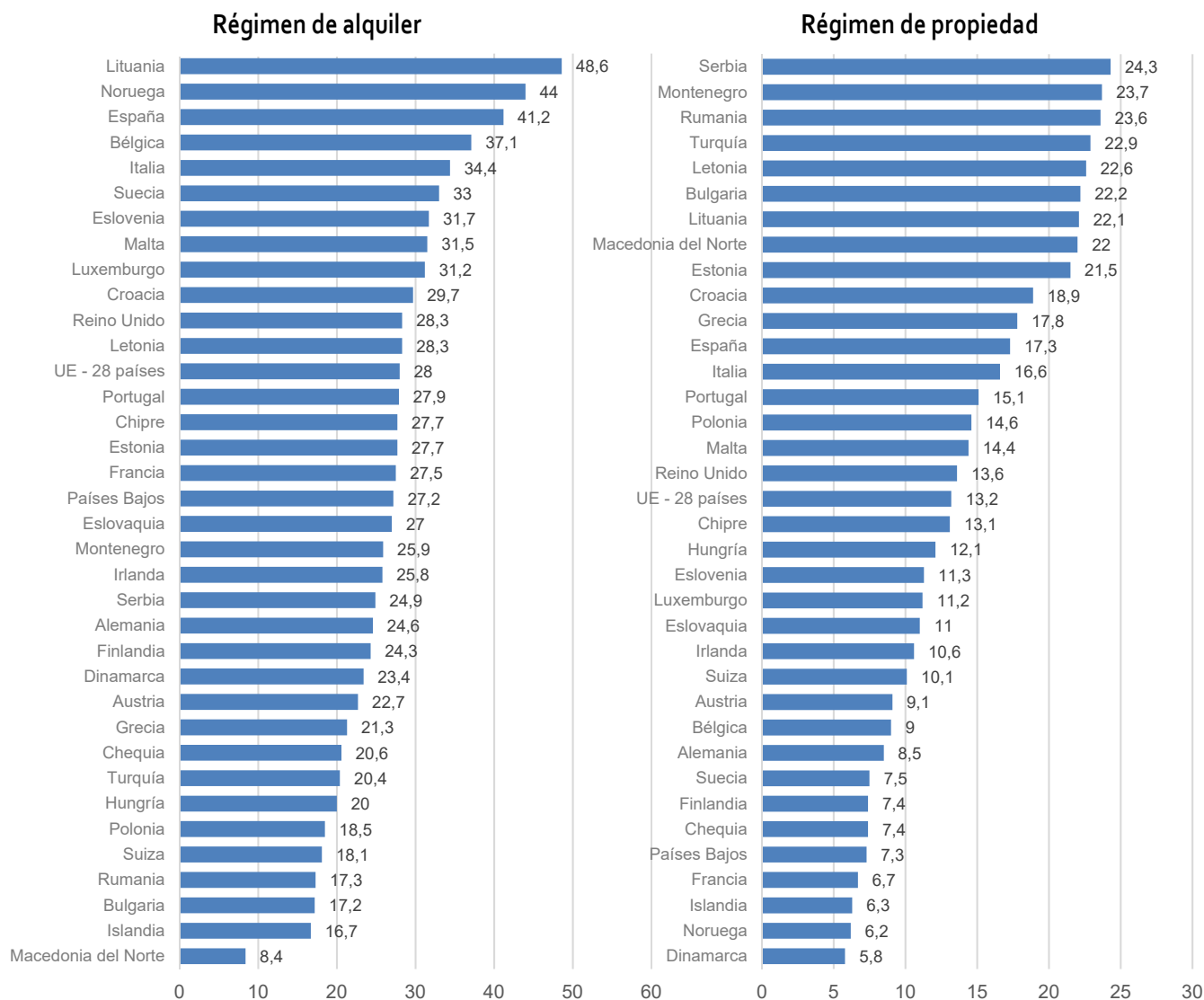


Fuente: Eurostat

2.3.- Riesgo de pobreza y alquiler libre: una combinación especialmente frecuente en Estados del sur de la UE

Una perspectiva de análisis complementaria que facilita Eurostat se asocia al análisis del porcentaje de hogares en riesgo de pobreza que reside en régimen de alquiler o en propiedad. En 2018, el 28% de los hogares que reside en alquiler en la UE se encontraba en riesgo de pobreza. Este porcentaje aumenta considerablemente en España, donde supone el 41%, una de las ratios más elevadas de todos los Estados analizados. De este modo, la vinculación entre pobreza y alquiler es una tendencia general en la UE, aunque resulta especialmente intensa en el caso de España.

Gráfico 8. Porcentaje de hogares en riesgo de pobreza sobre el total de hogares que residen en régimen de alquiler y en propiedad en la UE. 2018



Fuente: Eurostat

En el caso de la propiedad, el porcentaje de hogares en riesgo de pobreza se sitúa en el 13% en la media de la UE, menos de la mitad que en los hogares en régimen de alquiler. En ningún Estado de la UE este porcentaje supera el 25% de los hogares que residen en este régimen de propiedad.

En el caso de España se sitúa en el 17%, 25 puntos menos que la ratio correspondiente a los hogares en alquiler españoles. Por tanto, el grado de vinculación de pobreza y alquiler resulta claramente más elevado en España, frente a una situación menos adversa en el caso de los hogares que residen en régimen de propiedad.

3.- Tendencias en las políticas de vivienda que afectan a la accesibilidad a la vivienda

3.1.- Políticas de oferta versus políticas de demanda

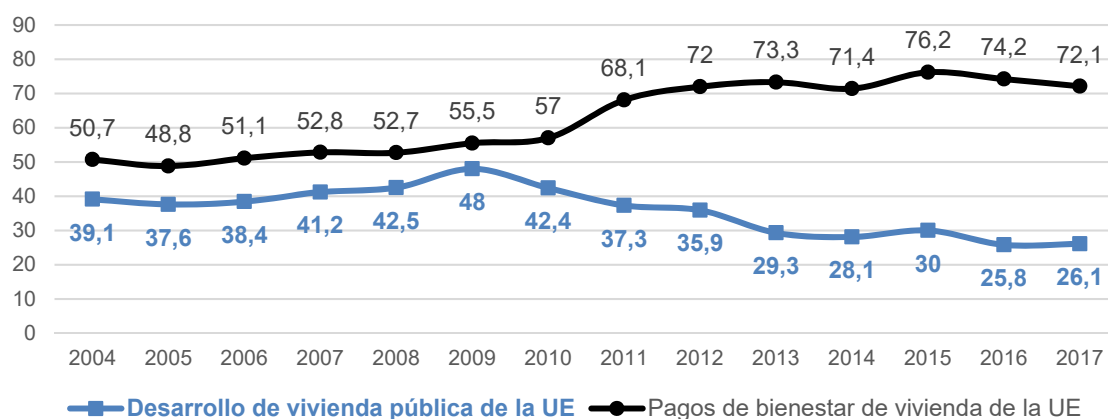
La disposición de un amplio parque de vivienda protegida es una garantía para limitar las situaciones de sobreesfuerzo en el pago de la vivienda. Esta es una de las principales conclusiones del reciente informe *Políticas para asegurar el acceso a una vivienda asequible* publicado por la Comisión Europea donde se realiza un detallado análisis de las principales tendencias de las políticas de vivienda más recientes en la UE.

En este orden de cosas, este informe clasifica los programas de vivienda destinados a lograr el acceso de los colectivos con mayores dificultades para el pago de la vivienda en dos grandes modelos:

- Los programas que desde la **vertiente de la oferta** invierten directamente en la edificación de un parque de vivienda protegida.
- Los programas que tratan de facilitar desde la **vertiente de la demanda**, ayudas y prestaciones a las personas y familias para poder abordar el pago de las viviendas, tanto en régimen de compra como en alquiler.

El impacto de la crisis de 2008 y las fuertes restricciones presupuestarias que se aplicaron a partir de entonces y que todavía se hacían sentir en 2019 antes de la crisis del Covid, supuso **un giro considerable en las políticas de la vivienda en muchos de los Estados de la UE**, reduciéndose muy considerablemente la inversión en el stock de vivienda protegida (oferta) y centrando el gasto público en la concesión de ayudas para tratar de sostener la demanda a corto plazo.

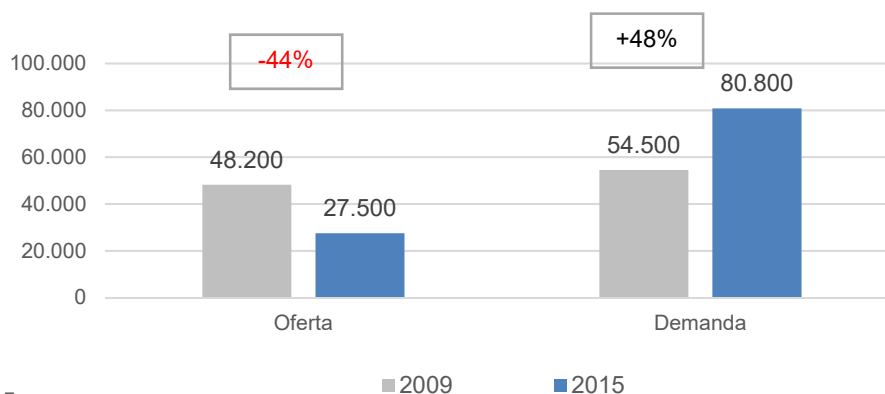
Gráfico 9. Evolución del gasto público en vivienda por tipo de programa (oferta vs demanda) en la UE



Fuente: Comisión Europea

La caída en la inversión entre 2009 y 2015 ocasionada por la recesión de 2008 en los programas de oferta de vivienda social ha sido del 44% en el conjunto de la UE. En cambio, el gasto destinado a los programas de demanda se incrementó en un 48% en el mismo período.

Gráfico 10. Evolución del gasto en los programas de vivienda orientados a la oferta y la demanda en la UE 2009-2015 millones de €



Fuente: Comisión Europea

Esta apuesta por las políticas de apoyo a la demanda tiene un carácter cortoplacista y podría verse afectada por la aparición de nuevas crisis o recesiones tal y como ha sucedido en 2020. Ante este tipo de recesiones, esta política de demanda debe optar habitualmente por centrar su apoyo en los colectivos con mayores dificultades para el pago de la vivienda y cercanos a la exclusión residencial.

Así lo confirman los primeros datos de la respuesta de los Estados ante la crisis Covid, las ayudas al alquiler se han centrado en los grupos de población y colectivos con mayores dificultades para mantener su empleo que residen en alquiler y han tenido grandes dificultades para el pago de la misma.

En todo caso, la apuesta de la UE por aumentar el potencial de gasto de los Estados a través de los nuevos Fondos UE movilizados debería permitir en 2021 mantener y sustentar estas políticas de demanda evitando el gran número de desahucios y ejecuciones hipotecarias que se produjeron en países como España en la recesión de 2008.

En todo caso, esta política de apoyo a la demanda tendrá dificultades para mantenerse a medio plazo ante el fuerte incremento del déficit presupuestario y de la deuda pública a causa de los poderosos planes de recuperación y resistencia ante la Covid Next Generation UE y el retorno a la ortodoxia de la austeridad en las cuentas públicas en 2022 o 2023, lo que pondrá todavía más en valor la importancia estructural de las políticas de oferta como recurso básico que amortigua el impacto de las recesiones y de los ciclos económicos.

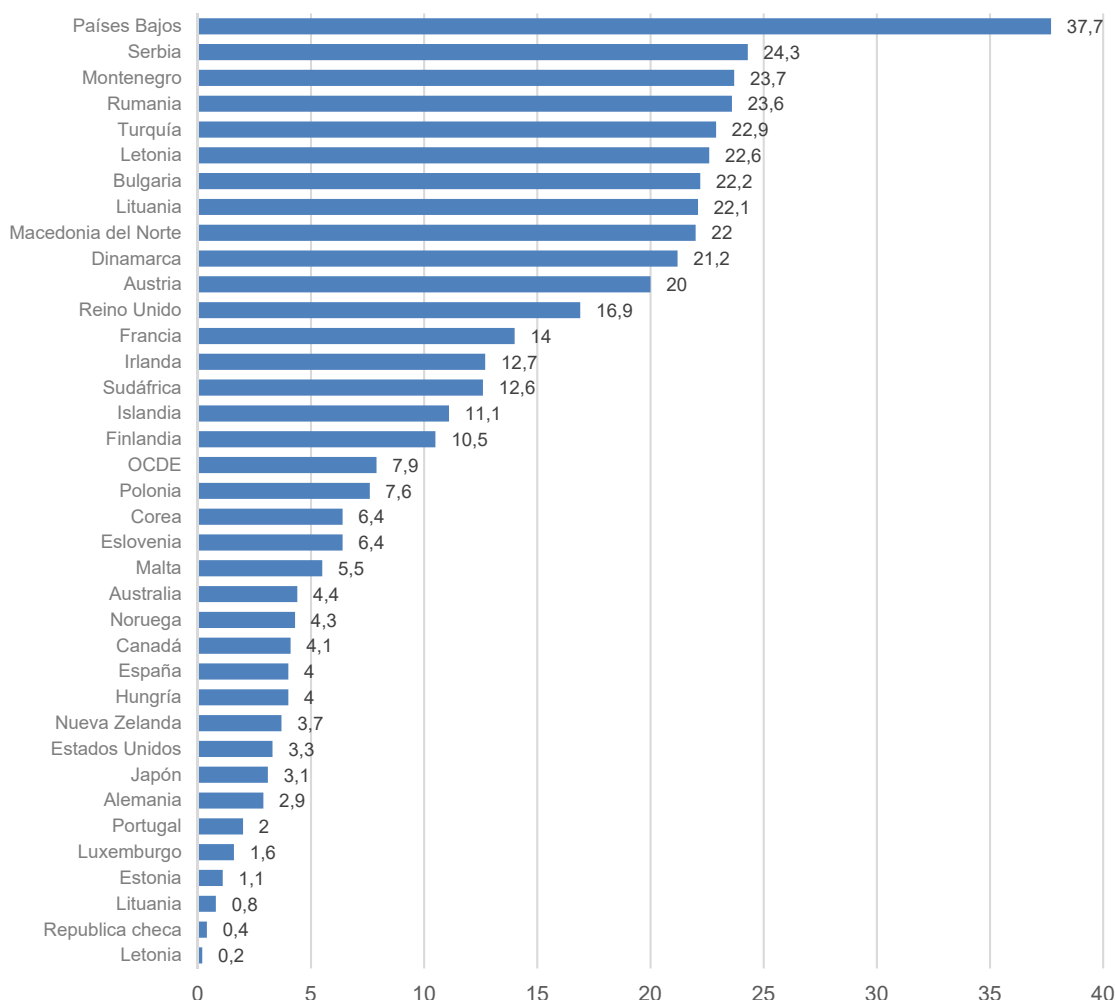
3.2.- El stock de vivienda social: una inversión de notable impacto económico y social

Como resultado de este diverso nivel de inversión en la edificación de un parque de vivienda social, el stock del que disponen los Estados difiere notablemente en la actualidad. Asimismo, el propio marco institucional y la normativa que regula el carácter permanente o no de este tipo de vivienda, resulta crucial a la hora de entender esta diferente situación a la que deben hacer frente las políticas de vivienda en cada Estado, incluso en cada región.

Ante nuevas crisis económicas con un fuerte impacto en el nivel de ingresos de los grupos de población más vulnerables, la disposición de un amplio parque de vivienda social aminora los efectos de la misma sobre el esfuerzo para el pago de las rentas de alquiler y, por tanto, sobre el presupuesto familiar. De este modo, en algunos de los principales Estados de la UE, como Holanda, Dinamarca y Austria, más del 20% del parque de viviendas está configurado por viviendas sociales, mientras que en España la OCDE indica que el parque de vivienda protegida se sitúa en el 4% del parque de viviendas total, es decir apenas una de cada 25 viviendas.

Desde la crisis de 2008 buena parte de los Estados miembro limitaron considerablemente la inversión en la edificación del parque de vivienda protegida o social, mientras que en otros Estados incluso el parque ya construido pasó a manos del sector privado, como sucedió en Alemania o en el Reino Unido.

Gráfico 11. Stock de viviendas de alquiler social (%). 2018



Fuente: OCDE

En el caso de España, algunas CCAA (el ejemplo más paradigmático fue Madrid) también optaron por privatizar parte del parque de vivienda protegida en alquiler, lo que suponía además de la pérdida de este capital público, una amenaza para la sostenibilidad de las personas y familias que residían en las mismas de cara a poder garantizarles el pago de una renta asequible por debajo del precio medio del mercado.

El modelo vasco de calificación permanente

En este sentido, cobra especial relevancia el caso de Euskadi, que desde 2003 aplica la calificación de vivienda protegida permanente. El Observatorio Vasco de la Vivienda dedicó un informe a estimar el impacto económico positivo de esta calificación pionera en el Estado, suponiendo más de 10.000 millones de euros a precios de mercado¹

Parque de viviendas protegidas en régimen de alquiler, compra y derecho de superficie con calificación permanente en Euskadi

46.092 viviendas (dos de cada tres viviendas del parque de vivienda protegida (67,5%))

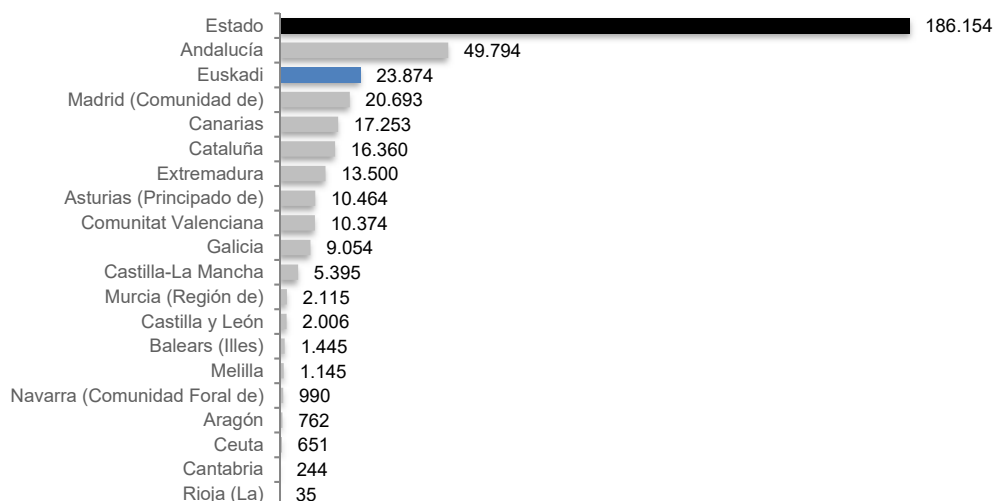
Valor económico del parque de vivienda protegida con calificación permanente:

6.555 millones de euros (10.160 millones de euros a precios actualizados de la vivienda usada libre)

La decisión de aplicar la calificación de vivienda protegida a todo el parque público de vivienda de Euskadi desde 2003 ha supuesto evitar que los recursos públicos supongan una ganancia privada (en caso de venta de la vivienda tras la descalificación) o el incremento del patrimonio privado (en caso de mantener la vivienda sin venderla) por un importe de 3.600 millones de euros

Fruto de esta apuesta por la vivienda protegida, Euskadi se encuentra a la cabeza detrás de Andalucía (que les cuadriplica en población) del stock de vivienda protegida en alquiler en España, aquella que está dirigida en mayor medida a los colectivos con mayores dificultades de acceso

Parque público de vivienda (titularidad de las comunidades y sus entes dependientes) en régimen de alquiler o alquiler con opción de compra.



Fuente: Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Boletín especial Vivienda Social 2020

¹ https://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv_desc/es_ovv_admi/adjuntos/impacto.pdf

3.3.- Nuevos modelos de intervención para la promoción de vivienda social

Se configuran dos grandes modelos de provisión de la oferta de vivienda en alquiler en la UE desde hace ya décadas:

- El **sistema dualista de alquiler** que se apoya principalmente en políticas orientadas al mercado. Se caracteriza por:
 - un mercado libre impulsado por la maximización de beneficios,
 - el sector del alquiler / la vivienda controlado por el Estado, que no compiten uno con otro y que actúan como una red de seguridad para los hogares con ingresos reducidos.
- El **mercado unitario del alquiler o el modelo del 'mercado social'** (propuesto en los países germánicos y nórdicos) se caracteriza por un sector más grande de organizaciones y asociaciones de vivienda con beneficios limitados / sin ánimo de lucro, que centra su enfoque en la tenencia de alquiler. En este modelo, los proveedores de la vivienda sin ánimo de lucro o sociales, compiten con los proveedores de vivienda privada.

A consecuencia del parón en la edificación de vivienda social producido en la década pasada, la Comisión Europea estima que **la brecha de la inversión pública respecto a las necesidades existentes en la UE asciende a 57.000 millones de euros anuales**. Resulta poco probable que esta necesaria inversión a corto y medio plazo pueda asumirse directa y exclusivamente por los Estados y los gobiernos regionales de la UE.

En este orden de cosas, el modelo tradicional en el que el sector público asume en exclusiva el peso de reducir esta brecha de asequibilidad con el mercado libre resulta a todas luces poco viable en los próximos años. Es aquí donde los modelos dualistas del centro y norte de Europa, que combinan la inversión directa de las Administraciones, con la labor crucial de las asociaciones de vivienda y las cooperativas puede abrir una vía mixta para abordar este gran reto en los Estados y regiones con menor tradición de estas figuras. En los casos que se analizan en el capítulo cuarto de este informe, se presenta una aproximación a estos modelos mixtos que cuentan con una notable tradición en buena parte de los Estados más desarrollados de la UE.

3.4.- El impacto de las decisiones de los agentes privados: la concepción de vivienda como inversión y su efecto sobre la asequibilidad de la vivienda

El informe de la Comisión Europea analizado, aborda también el impacto de los diversos niveles de propiedad de segundas viviendas en los Estados miembros sobre la asequibilidad la vivienda. Los agentes privados, en este caso, particulares que compran o mantienen en propiedad una segunda o tercera vivienda, influyen decisivamente en la configuración del mercado de la vivienda.

De este modo, debido a aspectos culturales y educativos vinculados a la vivienda propia de cada Estado, la inversión en vivienda se ha considerado en algunos Estados como España, como una inversión especialmente segura y refugio para el ahorro a medio y largo plazo. En un informe del Observatorio Vasco de la Vivienda se presentará en breve un ejercicio de análisis financiero comparado entre la inversión en vivienda frente a la inversión en otro tipo de activos financieros.

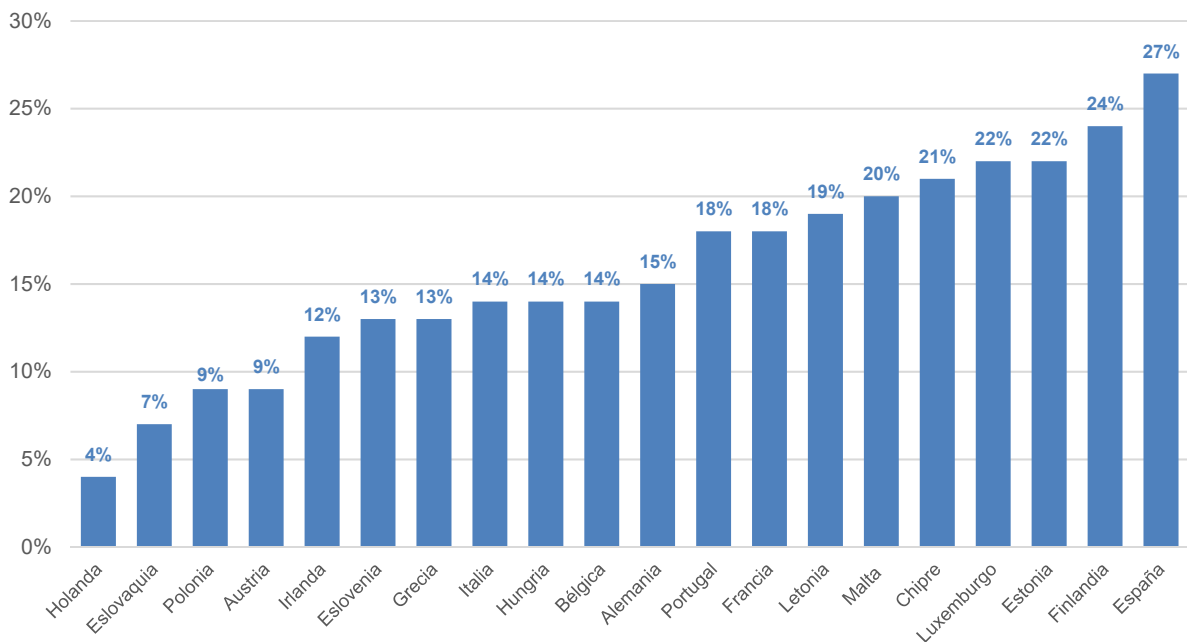
La mayor importancia relativa de este tipo de viviendas secundarias sobre el parque de viviendas de cada Estado se puede deber a diversos factores, entre los que destacan dos de índole muy diferente:

- En algunos Estados miembros, este tipo de propiedades se asocia a los procesos de transferencia en vida (cesión gratuita) y/o herencias vinculada a la solidaridad intergeneracional, especialmente en Estados en los que la propiedad ha sido tradicionalmente la fórmula de tenencia predominante.
- En otros Estados, se asiste a una elevada “financiación de la vivienda” que responde a una inversión destinada al alquiler como complemento a planes de pensiones u otro tipo de ahorro.

Los datos disponibles muestran unas diferencias muy considerables entre Estados al analizar el porcentaje de hogares que dispone de una segunda vivienda, situándose España a la cabeza de la UE, mientras que en Holanda, Polonia o Austria el peso de este tipo de inversión es considerablemente menor, siendo, a su vez, todos ellos, Estados con una elevada proporción de vivienda social.

Por tanto, parece que se contraponen un modelo como el español, en el que prima la propiedad de una o varias viviendas en un porcentaje de hogares mejor situados económicamente y que optan por la inversión de vivienda o por el mantenimiento de la misma tras una herencia (a veces deshabitadas o de uso muy poco intenso), modelo en el que la relevancia del mercado de alquiler y del stock de vivienda social es reducida, frente a otros modelos de vivienda más avanzados en el que el stock de vivienda social es considerable y que, por definición, su parque de vivienda presenta un uso más intenso como vivienda habitual.

Gráfico 12. Peso relativo de la segunda vivienda sobre el parque de vivienda en algunos Estados de la UE



Fuente: Comisión Europea

Centrando la mirada en las viviendas secundarias que se destinan efectivamente al alquiler, en vez de mantenerlas vacías o con un uso poco intenso (segunda residencia vacacional), se advierte que **son los Estados de mayor renta y riqueza, como Bélgica, Alemania, Francia y Luxemburgo, los que disponen de una mayor tasa de viviendas secundarias que se alquilan como inversión, lo que facilita un uso más intenso de las mismas.**

En otros países, aun disponiendo de mayores niveles de segunda vivienda estas se destinan a su uso vacacional o están utilizadas con escasa intensidad y con reducidos niveles de arrendamiento, de forma que las segundas viviendas se encuentran predominantemente vacías o son utilizadas por la familia como vivienda vacacional (fundamentalmente países escandinavos y del sur de Europa).

En este mismo orden de cosas, la creciente relevancia del alquiler vacacional gestionado a través de plataformas on line, en los últimos años en determinadas zonas y regiones turísticas de Europa hasta la crisis del Covid 19, ha supuesto un impacto negativo sobre el alquiler tradicional generando un aumento de los precios del alquiler para la población de estos municipios y barrios, especialmente la que dispone de un menor nivel de ingresos, y los denominados procesos de gentrificación (expulsión de su entorno habitual y sustitución simultánea por otra población de mayor capacidad económica) de la población local de barrios céntricos de estas ciudades turísticas y grandes urbes.

4.- Nuevas tendencias en una selección de estados de la UE

4.1.- Austria: la apuesta histórica por la oferta de un amplio parque de vivienda en alquiler asequible

Uno de los principales obstáculos que se alega a la hora de rebatir la pertinencia de una política de oferta que apueste claramente por la construcción y mantenimiento de un importante parque de vivienda social en alquiler se asocia al elevado coste de su financiación a largo plazo y de los gastos asociados a su gestión y mantenimiento.

La importancia de la vertiente institucional y cultural como condición necesaria para una política estable de oferta.

El modelo austriaco se vertebra sobre un sistema de financiación de largo plazo que ofrece un notable grado de certidumbre para el conjunto de los agentes y la propia ciudadanía. Para todos ellos, queda claro que **la vivienda social es la principal opción de la política de vivienda para garantizar el acceso a la vivienda de forma asequible y permanente.**

Este aspecto de carácter institucional y cultural resulta clave, facilita una visión común de país, en la que los distintos gobiernos tienen escasa incidencia, demostrando que la eficacia de las políticas de vivienda no solo dependen de apuestas presupuestarias, sino de una cultura compartida y consensuada entre los principales actores privados y públicos.

Las asociaciones de vivienda en Austria se rigen por la Ley de Vivienda de Beneficio Limitado (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz). Esta ley data de hace casi 100 años y ha visto numerosas alteraciones en su historia. Están exentas del pago de tasas e impuestos, a cambio de que destinen de forma continua sus beneficios al sostenimiento del parque de viviendas sociales y a la promoción de nuevas viviendas. **Estas Asociaciones proporcionan las viviendas a precio asequible a casi una cuarta parte de todos los hogares austriacos y siguen construyendo entre un cuarto y un tercio de todas las nuevas viviendas en Austria.**

Esta ley especifica el tipo de actividades que las asociaciones de vivienda pueden llevar a cabo, las condiciones en las que pueden alquilar y vender las viviendas que gestionan, y las reglas de control y auditoría mediante las que deben regirse. En abril de 2019, el Gobierno de coalición propuso una nueva reforma de esta ley, que entró en vigor en agosto 2019.

El objetivo principal de la reforma es salvaguardar el carácter público del parque de viviendas gestionado por estas asociaciones frente a los intereses especulativos, mediante la extensión de las posibilidades de la propia Administración de intervenir cuando lo considere necesario.

Esta ley viene a proteger el carácter público de este parque frente a las tendencias privatizadoras que se estaban detectando en otros países limítrofes, así como dentro de la propia Austria. Recientemente, alguna asociación de vivienda estaba tratando de modificar su situación legal para vender parte de su parque de vivienda a inversores privados a precios cercanos a los del mercado libre. Es decir, generando ganancias privadas con viviendas que había sido construidas con subvenciones públicas.

Con el fin de prevenir tales prácticas, la reforma de esta ley estipula una prórroga del período por el que estas viviendas tienen un carácter público (de 10 a 15 años). Si un propietario vende su vivienda protegida dentro de este período, la plusvalía que obtenga deberá devolverla a la Administración. En cambio, el periodo mínimo que un inquilino debe esperar para ejercer su derecho de comprar se ha reducido de diez años a cinco años.

A pesar del complejo contexto de la recesión se ha mantenido un significativo ritmo de construcción de nuevas viviendas de precio limitado...

Las asociaciones de vivienda han mantenido un notable ritmo de inversión en los años posteriores a la Gran Recesión de 2008. Como promedio anual se han invertido **2.700 millones de euros en la edificación de vivienda nueva asequible, así como 60 millones de euros adicionales por año en obras de renovación** entre 2013 y 2017.

La relevancia de esta labor de promoción de vivienda pública es tal que ha supuesto **la edificación de 15.000 viviendas sociales por año** en este período tan complejo, lo que supone un tercio del parque total de viviendas construido en los últimos años.

En el ámbito de la rehabilitación del parque de vivienda social, la labor realizada ha sido también notable. En todo caso, la antigüedad media de este parque de vivienda social no resulta excesiva, solamente un tercio de las viviendas incluidas en este parque de vivienda social se construyeron antes de 1970. Pues bien, se estima que **al menos el 80% de los edificios construidos antes de 1980 ya han sido renovados, lo que pone de relieve el importante esfuerzo inversor realizado.**

La Federación Austriaca de Beneficios Limitados Asociaciones de Vivienda) estima que en los próximos seis años (2019-2025) las asociaciones de vivienda tendrán que mantener este esfuerzo y renovar 13.000 viviendas por año.

Viena como referencia

El gasto público en vivienda en Viena resulta significativamente más elevado al de las grandes ciudades alemanas (una aportación que duplicaría la ratio per cápita efectuada en 2018 – 2019 en Berlín). La entidad "Wiener Wohnen", con un total de 209.000 viviendas, constituye la mayor empresa municipal de vivienda de Europa, con un peso sobre el mercado del 25% y hasta de un 30% sobre el parque de vivienda en alquiler. Casi el 60% de estas viviendas se corresponden con construcciones efectuadas entre 1950 y 1970.

El segmento de vivienda "subvencionada" "geförderten Wohnungen" (que difiere al concepto de vivienda social en Alemania "Sozialwohnungen") comprende alrededor del 26% del parque de viviendas de alquiler. Un segmento que ha crecido a través de la construcción de nueva vivienda; en cifras en el periodo 2010 – 2017 se construía una media de 5.900 viviendas anualmente, lo que representa en torno al 60-80% de la nueva edificación en régimen de alquiler, siendo además viviendas de calidad urbana y arquitectónica alta.

Casi todos los inquilinos han tenido un derecho legal desde 2000 para la adquisición de su piso subsidiado entre cinco y 30 años después de su plazo de amortización. El precio de compra se basa en el coste de construcción y del terreno en el momento de la construcción; la financiación este modelo de alquiler con opción a compra es muy atractiva para los inquilinos, especialmente en épocas de crecimiento de los precios inmobiliarios. Se estima que dos tercios de los hogares con derecho a compra habría o estarían ejerciendo este derecho.

Con todo ello, Viena se ha convertido en un referente para las ciudades afectadas por el alza del precio de la vivienda. De los 1,8 millones de habitantes que tiene la urbe, el 62% vive en casas de renta social, según datos del Ayuntamiento.

La receta de Viena para mitigar los precios del alquiler se basa en una fuerte intervención de los poderes públicos en las viviendas. Con 220.000 pisos municipales repartidos en todos los barrios de la ciudad y administrados por la compañía pública Wiener Wohnen, la ciudad es la principal casera de sus habitantes. De aquí a 2020, construirá 4.000 pisos municipales adicionales. Cerca de 500.000 personas viven en este tipo de apartamentos que actualmente tienen un precio neto de 5,58 euros por metro cuadrado y se alquilan de manera permanente. Además, también existen 200.000 pisos que cuentan con ayudas públicas y pertenecen a la federación de asociaciones de vivienda de renta limitada.

...aunque incluso este modelo tan consistente también debe afrontar importantes retos ante la crisis del Covid.

El incremento del coste de compra del suelo para la edificación de nuevas viviendas sociales y de los propios costes de construcción, estaba dificultando la labor de las Asociaciones en relación al mantenimiento de este parque de vivienda en los últimos años.

En este orden de cosas, el modelo austriaco afronta una serie de puntos críticos que se deben tener presente a la hora de analizar su transferibilidad a otros Estados miembros, dada la diversa situación socioeconómica de los grupos de población potencialmente residentes en las mismas, en unos y otros Estados:

- En Austria los inquilinos/as deben pagar un depósito al entrar en viviendas sociales para cofinanciar una parte de los costos de construcción y de suelo (la suma se devuelve a los inquilinos cuando se mudan, menos una depreciación anual del 1%), lo que puede ser una barrera significativa para la entrada de hogares de muy bajos ingresos.
- Los nuevos inquilinos se enfrentan a alquileres más altos y contratos menos seguros en relación con los inquilinos del parque de viviendas más antiguas, lo que dificulta la extensión de este modelo en la propia Austria, y en mayor medida, en otros Estados en los que la recesión de 2008 impactó con especial virulencia.

Por tanto, la crisis del Covid en 2021 planteará, sin duda, un nuevo reto a la hora de hacer frente a estos puntos críticos condicionados al nivel de impacto en las condiciones socioeconómicas de la población inquilina actual y futura de este parque de viviendas. En este orden de cosas, incluso un alquiler reducido puede suponer un gran esfuerzo económico en un contexto como el actual. En el caso de que no pueda mantenerse el ritmo de promoción de vivienda social, el paso de las mismas a manos de los inquilinos puede hacer menguar el stock como ha sucedido en Alemania.

4.2.- Alemania: la compleja situación de un modelo basado en el alquiler libre ante el impacto de la nueva recesión

GdW, la Asociación Federal de Empresas Inmobiliarias y Viviendas Alemanas es la organización general que integra a los diversos agentes y sectores que promueven vivienda social en Alemania, en un mercado de vivienda en el que casi la mitad de los hogares residen mediante este régimen de tenencia. El parque de vivienda social en alquiler que gestiona supera el millón de viviendas.

En el sistema alemán, la calificación de la vivienda social en alquiler a precios por debajo del mercado permanece así calificada hasta que se amortizan las subvenciones públicas que las han financiado. Por tanto, las viviendas sociales acaban revertiendo al mercado libre, siendo un sistema que necesita de una inversión constante en nueva vivienda en alquiler social.

Este período de calificación es muy variable, se sitúa entre un período muy reducido de tiempo (10 años), hasta en algunos casos los 40 años. En teoría, este sistema permite adaptar la provisión y oferta de vivienda en alquiler según la coyuntura del mercado de la vivienda. Sin embargo, a diferencia del caso austriaco, lo limitado del stock de vivienda social supone una mayor exposición al riesgo de impacto de crisis como la actual, que afectan al potencial de financiación de las Administraciones Públicas.

El modelo alemán: un parque de vivienda social que va revirtiendo hacia el mercado libre con un nivel de reposición muy limitado.

En los últimos años, en un contexto en el que el ritmo de producción de vivienda social nueva es más débil el parque o stock de vivienda social en alquiler se ha reducido considerablemente. A principios de este siglo XXI este parque de vivienda social en alquiler estaba formado por 2,5 millones de unidades, y se ha reducido a cerca de la mitad en 2018.

Tal y como afirman el informe anual sobre la situación de los mercados de vivienda en los Estados de la UE elaborado por Housing Europe, **el modelo alemán ha mostrado una debilidad significativa en los últimos años, a no poder mantener el ritmo de edificación de nuevas viviendas en alquiler social en los últimos años y dar así respuesta a las necesidades de la población, especialmente en las grandes áreas metropolitanas.**

Según un estudio de la GdW, **el déficit acumulado por el menor ritmo de edificación de viviendas se sitúa al menos en 140.000 nuevas viviendas sociales que serían necesarias a corto plazo para dar respuesta a la gran demanda en estas zonas más tensionadas por el elevado incremento de los precios del alquiler libre.**

La contraparte de este modelo, en cambio, es que resulta menos costoso para las Administraciones, dado que traslada a las personas propietarias la responsabilidad y el coste de mantener la calidad de las viviendas sociales para que, una vez descalificadas, puedan competir con la vivienda libre.

Medidas paliativas ante la presión de la demanda de alquiler en las áreas metropolitanas.

Como medidas paliativas ante esta paralización en las políticas de oferta, se han venido aplicando otro tipo de instrumentos como los sistemas de control de precios, que no abordan la principal causa de la tensión en estos mercados metropolitanos que es la escasez de oferta asequible, pero tratan de reducir a corto plazo el impacto de la presión de demanda de alquiler sobre los precios.

La eficacia de estas medidas es objeto de controversia entre los expertos, aunque existe un amplio consenso en que deberían ir acompañadas para un mayor impacto estructural con políticas de oferta que permitan el relanzamiento de la edificación de vivienda sociales a medio plazo y largo plazo, revirtiendo la tendencia a la disminución del stock de vivienda social alemán.

El control de precio de alquiler libre: una medida controvertida en mercados urbanos tensionados por la escasez de oferta

Un reciente informe del Banco de España centra su mirada en el estudio en diversas políticas y medidas para el fomento del alquiler asequible. Entre las medidas estudiadas se encuentra el sistema de control de precios, de notable actualidad en el debate político estatal.

La selección como análisis de caso de Alemania por parte del informe del Banco de España se debe a la *notable importancia de su mercado del alquiler de vivienda —en el entorno del 50 % de los hogares [Eurostat (2019)]— así como al amplio alcance de la experiencia regulatoria en este país para intentar contener el precio de los alquileres.*

El estudio parte de constatar el gran aumento de los precios de alquiler que se ha producido desde 2010. Ante ella, en 2015 se puso en marcha a nivel federal el denominado *Mietpreisbremse*, que capacita a los Estados Federados (*länder*) a permitir que sus municipios establezcan controles de los precios en aquellos mercados de alquiler de vivienda que se encuentren tensionados, durante un plazo máximo de cinco años cuando se produzca uno (como mínimo) de los siguientes eventos:

1. Las rentas medias de alquiler a escala local crezcan más que la media nacional.
2. La ratio media de la renta del alquiler dividida por los ingresos a escala local sea significativamente mayor que la media de esta ratio a escala nacional.
3. La población local crezca a un ritmo superior a la capacidad de construir vivienda nueva que absorba el crecimiento de la demanda de vivienda.
4. En ese municipio concreto exista una reducida tasa de viviendas en oferta o vacías y una elevada demanda de vivienda.

Desde su introducción en junio de 2015, 11 *länder* han adoptado este sistema, que afecta a unos 300 municipios alemanes, cubriendo a más de 20 millones de habitantes y un 25 % del parque de vivienda libre. A pesar de ello, en algunas grandes ciudades como Berlín el precio del alquiler ha continuado creciendo a un notable ritmo ante los fuertes flujos migratorios y la escasez de oferta.

Esta situación ha llevado a las autoridades locales de Berlín a aplicar una nueva regulación que supone directamente que desde 2020 se puede fijar un precio máximo del alquiler de las viviendas y se puede también congelar las rentas del alquiler durante un período de cinco años cuando la renta se sitúe un 20% por encima del precio de referencia, salvo que se lleven a cabo reformas importantes en la vivienda o la vivienda se localiza en áreas específicas de la ciudad. Esta nueva normativa prevé fuertes sanciones para los propietarios que las incumplan.

El impacto de la crisis Covid en un mercado en el que predomina el alquiler libre.

La pandemia de 2020 y su gran impacto sobre la economía europea, ha puesto de manifiesto la especial vulnerabilidad de los hogares que residen en régimen de alquiler libre. **Incluso en un Estado como el alemán en el que los niveles de desarrollo económico son los más elevados de la UE, la fragilidad de un mercado de vivienda en el que el alquiler libre supone el grueso de la oferta del mercado ha llevado a muchas familias a situaciones cercanas a la exclusión residencial.** Como es sabido, las reformas del mercado laboral de comienzos de la década pasada supusieron la generalización de los denominados mini Jobs en personas incluso de mediana edad, muchas de las cuales residen en vivienda en alquiler libre. Estos colectivos resultan especialmente vulnerables ante una crisis como la actual.

Las medidas aplicadas por el Gobierno alemán para paliar los efectos de la crisis del Covid en los hogares en régimen de alquiler han consistido en la prohibición de los desahucios y a plantear un periodo de carencia para el pago de las rentas, pero que no supone una condonación de las mismas²

Confrontado a esta realidad, el Gobierno de Merkel aprobó en el mes de septiembre de 2020 un nuevo proyecto de ley destinado a proteger a los inquilinos de los abusos potenciales de los caseros y también a impedir que el precio de los alquileres siga aumentado en las grandes ciudades del país. La ley, en vigor desde el pasado 1 de enero, obliga a los propietarios a informar a los inquilinos de las subidas del alquiler antes de que concluya el contrato, además de limitar el incremento de los arrendamientos hasta el 10% del precio promedio en la zona. Si los propietarios deciden cobrar más, deben justificar el motivo. Y el incumplimiento de las normas puede acarrearles una multa de hasta 100.000 euros.

4.3.- Italia: en búsqueda de nuevos modelos de financiación público-privados

Desde 1990 las competencias y la financiación de la política de vivienda corresponden a las Regiones italianas. En la vertiente más social de la política de vivienda intervienen también los municipios, que cofinancian junto con las Regiones el sistema de ayudas a los hogares con mayores dificultades para el pago de las viviendas y proporcionan suelo para la edificación de las viviendas sociales.

En todo caso, desde el gobierno central se siguen estableciendo las líneas centrales de la política de vivienda estatal. Es el responsable de la planificación de los grandes macro-programas y la cofinanciación de programas de renovación urbana y programas de apoyo a la vivienda de alquiler social.

La ralentización de la promoción de vivienda social provocada por la recesión de 2008.

El impacto de la crisis supuso una ralentización en la promoción de vivienda protegida, generando una considerable presión y tensionamiento del mercado de alquiler libre. Desde la perspectiva de la demanda de vivienda social, el registro de personas demandantes de vivienda social alcanza 650.000 personas inscritas en 2019.

² [Minijobs alemanes en la crisis de la Covid \(lavanguardia.com\)](https://www.lavanguardia.com) [Minijobs alemanes en la crisis de la Covid \(lavanguardia.com\)](https://www.lavanguardia.com)
[Proyecto de ley en Alemania para la exención del pago de alquileres por la crisis del coronavirus - La Guía \(guia-frankfurt.net\)](https://www.guia-frankfurt.net)

El Plan Nacional de Vivienda de 2008 trató de activar la promoción de vivienda social mediante la incorporación de los agentes privados a la financiación de la misma. Para ello se facilitó la entrada de la banca privada y de fundaciones para financiar este tipo de promociones de vivienda asequible, principalmente de carácter privado o libre.

De forma más específica, se creó un nuevo mecanismo de financiación a escala nacional denominado SIF (Sistema Integrato dei Fondi), que integra tanto a la banca de carácter público dependiente del Ministerio de Infraestructura y Transporte, a Fundaciones (Fondazione Housing Sociale), cooperativas (especialmente las cooperativas afiliadas a Legacoop Abitanti), entidades privadas de financiación y también a inversores privados.

Así, en Italia las cooperativas han tenido una tradición arraigada en la promoción de vivienda asequible, y cuenta con 3000 cooperativas y 329.680 socios.

Se debe destacar la larga tradición del cooperativismo italiano en el ámbito de la vivienda a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos territoriales como el vasco, en que el cooperativismo también tiene una notable presencia, pero centrada hasta ahora en los sectores industrial y terciario.

En este mismo orden de cosas, recientemente, el Plan Nacional de Vivienda ha establecido las bases para la puesta en marcha de nuevas formas de asociaciones público-privadas, a través de la creación de un fondo inmobiliario integrado que consiste en un fondo nacional y una red de fondos rotatorios locales, dedicados principalmente a la financiación de la vivienda social. Hasta el momento, este tipo de proyectos cofinanciados se han implementado de forma poco frecuente, y su desarrollo y extensión es una de las apuestas y retos para la política de vivienda italiana.

En todo caso, el sector público es el principal actor en materia de la promoción y gestión de la vivienda social aunque el peso del stock de vivienda protegida social en alquiler resulta relativamente reducido, equiparable al español, y supone entre el 3% y el 4% del parque de viviendas en Italia. En este parque de vivienda residen 700.000 hogares que responde a un perfil muy vulnerable y de bajos ingresos.

Adicionalmente, en el mercado de vivienda libre los niveles de esfuerzo financiero que deben realizar un porcentaje considerable estos hogares resulta muy elevado. Cerca de un tercio de la población que reside en alquiler libre en Italia abona más del 40% de sus ingresos para el pago de la renta mensual.

La propia Comisión Europea considera que el sistema de vivienda social italiano dispone en la actualidad de una cobertura y financiación limitada, planteando la necesidad de realizar un mayor esfuerzo de inversión para aumentar el stock de vivienda social y mejorar la calidad y la eficiencia energética del parque ya construido. En este orden de cosas, se considera especialmente necesario la mejora en los niveles de coordinación de las diferentes Administraciones Públicas implicados en las políticas de vivienda.

En esta línea argumental, el informe de Housing Europe destaca el diverso nivel de implantación de la vivienda social según las distintas regiones y municipios. Así, por ejemplo, Milán ha sido pionera en acoger el primer fondo inmobiliario creado por Fondazione Housing Sociale en 2004 y la ciudad hoy en día tiene la mayor parte de las viviendas asequibles construidas con financiación del SIF, hasta el punto que el peso relativo de su vivienda social alcanza el 10% del parque de viviendas, el triple de la media en Italia.

Las políticas de rehabilitación orientadas a los barrios de la periferia de las ciudades y los colectivos más necesitados también inciden positivamente en la asequibilidad.

Las políticas de vivienda de oferta y demanda orientadas a favorecer a los colectivos y grupos de población con mayores dificultades, también pueden complementarse con otras medidas asociadas a la rehabilitación y la regeneración urbana.

En este orden de cosas, en 2015 se produjo un salto cualitativo en el impulso a las políticas de vivienda en Italia, mediante la convocatoria abierta a las capitales de provincia para la presentación de proyectos de rehabilitación y regeneración urbana, orientado a los barrios periféricos y con mayores dificultades de estas ciudades. Esta convocatoria fue financiada por la Administración con 2.100 millones de euros. Una vez incluida la participación privada la magnitud final ascendió a 3.800 millones de euros.

Tras el impacto de la crisis de la Covid y dando continuidad a esta línea de fomento de proyectos municipales de regeneración urbana, en septiembre de 2020 se puso en marcha otra convocatoria de 800 millones que se tratará de ampliar con fondos de la Next Generation de la UE, en la que se articulan diversas líneas de actuación cofinanciadas por la misma:

- a) Rehabilitación del patrimonio destinado a las viviendas sociales
- b) Mejora de la accesibilidad y la seguridad de los lugares urbanos y de la dotación de servicios e infraestructuras urbanas
- c) Regeneración de las zonas y espacios ya construidos, especialmente los de alta densidad de viviendas, aumentando la calidad del medio ambiente y mejorar la resistencia al cambio climático, también mediante el uso de operaciones de densificación.
- d) Modelos e instrumentos innovadores para la gestión, la inclusión social y el bienestar urbano

El impacto de la política fiscal en el fomento de la rehabilitación de vivienda

Uno de los ámbitos en los que más destaca la política de vivienda en Italia es la apuesta de fomentar la rehabilitación y regeneración urbana a través de la optimización de la política fiscal. Italia ha sido pionera en implantar incentivos fiscales de la rehabilitación muy potentes que cuentan ya con más de dos décadas de vigencia.

A finales de 2019 se llevó a cabo un completo informe de evaluación del alcance e impacto de este tipo de incentivos fiscales que se mantienen con diferente intensidad desde hace años como un rasgo distintivo de la política italiana³.

De este modo, los porcentajes de la deducción fiscal que pueden alcanzar las familias para rehabilitar sus viviendas se han situado desde comienzos de este siglo desde un 50% del importe de las obras realizadas, hasta alcanzar el 90% en 2019, alcanzando 96.000 euros de crédito fiscal por vivienda. En todo caso son niveles muy superiores a los aplicados en la legislación foral vasca y estatal.

El impacto de estas deducciones ha sido muy notable. De este modo, los incentivos fiscales para la recuperación de edificios y la mejora de la eficiencia energética de 1998 a 2019, han contribuido a la rehabilitación de 19,5 millones de viviendas (dos de cada tres hogares de Italia) y han activado inversiones por 322.000 millones de euros.

³ Microsoft Word - amoo36a.docx (camera.it)

4.4.- Francia: La apuesta por la inversión en vivienda social como política

Durante la segunda década del siglo XX Francia tuvo que hacer frente a procesos de inmigración muy intensos con especial incidencia en las grandes áreas metropolitanas. Este crecimiento demográfico junto al propio boom demográfico de los 60 y 70 llevó a situar a la política de vivienda en el centro de la agenda pública de los diversos gobiernos centrales.

Así, desde mediados del siglo pasado Francia se ha caracterizado por la promoción de un gran parque de vivienda social a través de la edificación de viviendas de alquiler a precio moderado (HLM en el acrónimo en francés). En la actualidad, **10 millones de personas residen en este tipo de viviendas sociales, que supone el 16% del parque total de vivienda de Francia. En las grandes ciudades metropolitanas como París, este parque de vivienda social alcanza cerca del 20% del total de las viviendas.**

Durante el comienzo del Siglo XXI, los diversos gobiernos que se han ido sucediendo al frente del gobierno central han tratado de mantener este esfuerzo por la promoción y oferta de vivienda social. La Comisión Europea sitúa a **Francia como uno de los tres Estados de la UE en los que, a pesar de la recesión de 2008, se destinó un mayor gasto público a las políticas de vivienda y, en especial, a la edificación de vivienda nueva social, como política económica contra cíclica.**

En este orden de cosas, como ya se ha tratado de forma monográfica en anteriores informes del Observatorio Vasco de la Vivienda, la política de vivienda en Francia se beneficia de **un sistema de financiación propio desde hace décadas, basado en la contribución obligatoria de las empresas a modo de cotizaciones que permite mantener incluso en los períodos más complejos de un nivel de gasto muy considerable** (en 2016 alcanzaba el 1,9% del PIB), más de 40.000 millones de euros. En todo caso, como es lógico, debe hacer frente a puntos críticos asociados fundamentalmente a los modelos de financiación y sostenimiento del mismo.

Dificultades financieras para los HLM en la promoción de nuevas viviendas sociales.

En 2017 se promulgó el denominado *Reduction du Loyer Solidarité* destinado a reducir el gasto público en subsidios de vivienda (que ascendieron a 40.000 millones en 2017). Aunque es una reducción moderada del 2% (800 millones de euros) esta norma supone también que los proveedores de HLM tengan que reducir el alquiler en los hogares con ingresos por debajo de un nivel de ingreso determinado. Ambas medidas suponen una mayor dificultad económica para cuadrar las cuentas anuales de estas asociaciones de vivienda.

Las HLM también deberán afrontar una subida del IVA sobre las inversiones en vivienda social, y un aumento en la contribución al fondo de garantía. En total, se estima en unos 2.000 millones de euros por año el coste de estas medidas adicionales.

Para paliar parcialmente esta mayor presión económica sobre los gastos de explotación las HLM, el Estado les ha facilitado el acceso a un mayor nivel de financiación a través del banco público Caisse Depots. También, la nueva Ley de vivienda, urbanismo y digitalización de 2018 incluye medidas destinadas a simplificar los procedimientos administrativos en la construcción de vivienda y aplicar normas menos estrictas para su construcción, especialmente en el ámbito de la accesibilidad.

Desde la vertiente organizativa, el Estado está fomentando la fusión de estas asociaciones de vivienda, con el fin de que su labor resulte más eficaz y eficiente. De este modo, se están implantando nuevas normas para el sector de vivienda social y las asociaciones de vivienda, fomentando estas fusiones cuando la dimensión de las asociaciones no supere la cota de 12.000 viviendas gestionadas.

Medidas para paliar los procesos de guetización en el parque de vivienda social.

La edificación de este gran parque de vivienda social y su concentración en los barrios periféricos (*banlieue*) de las grandes áreas metropolitanas ha sido uno de los elementos más criticados de la política de promoción de vivienda social francesa.

En estos barrios se produjo históricamente una elevada concentración de la vivienda social promovida por las HLM, generando graves problemas de inclusión social para la población que han generado periódicamente episodios de graves disturbios sociales, problemas de seguridad y salubridad, etc. Periódicamente se han producido este tipo de situaciones conflictivas especialmente en períodos de recesión económica, que son muy complicados de abordar.

Aprendiendo de estas dificultades, una de las principales virtudes de la política vasca de vivienda desde hace décadas ha sido la búsqueda de un mayor equilibrio social, mediante la mezcla en un mismo proyecto, de promociones de vivienda en la que se integra un elevado porcentaje de edificios de vivienda protegida con edificios de vivienda libre, lo que reduce el riesgo de la aparición de este tipo de situaciones.

En este orden de cosas, **una nueva ley del gobierno central francés está tratando de responder mejor a las necesidades de los inquilinos y favorecer la mezcla social en los barrios y edificios estableciendo criterios para la asignación de viviendas sociales más sistemática y transparente.** También permite rebajar los estándares y las obligaciones sobre los porcentajes obligatorios de vivienda social en cada municipio.

Del mismo modo, se está tratando de impulsar medidas para la revitalización de los centros urbanos y la renovación energética del parque de vivienda social edificado. Según Housing Europe, el acceso a la financiación europea puede complementar a los recursos públicos, especialmente en el área de renovación energética – como lo demuestra la experiencia del sector francés de la vivienda social en la utilización de la financiación del FEDER en el período de programación anterior y actual.

Adicionalmente, **el gobierno central va a llevar a cabo un plan específico para edificar 40.000 viviendas sociales por año que irán destinadas a los colectivos y grupos de población más desfavorecidos, siendo ésta una de las estrategias de vivienda más relevantes en la política francesa en los últimos años,** que trata de aplicar un sistema de financiación con menor dependencia de la financiación pública.

París: un referente en la promoción de la vivienda social y las medidas de contención del precio del alquiler.

Al igual que sucede en otros Estados de la UE, algunas grandes capitales están teniendo que abordar los problemas de acceso a la vivienda de forma casi individual ante la menor financiación para la inversión en la construcción de viviendas sociales de los gobiernos centrales.

Estos gobiernos municipales han situado entre sus prioridades medidas contundentes para paliar los graves efectos de la escalada de los precios de alquiler y el creciente impacto del turismo de masas en estas ciudades y la consiguiente escasez de vivienda asequible para la población autóctona.

París está apostando por la producción de vivienda social en alquiler como una de las prioridades estratégicas de su agenda política. De hecho, **la partida presupuestaria destinada a la promoción de vivienda social es una de las más elevadas del presupuesto municipal aplicado entre 2014 y 2020. En total se han edificado cerca de 10.000 viviendas por año, el 70% han sido viviendas protegidas.** En la actualidad, el 19% del parque de viviendas de París está compuesto por vivienda protegida, y el gobierno local se plantea alcanzar el 25% en 2025.

Como complemento a la política de mayor oferta de vivienda social, al igual que en otras capitales como Berlín, se ha tratado de regular el precio del alquiler libre a través de sistemas de control de precios. Aunque una de las primeras normativas municipales aplicadas para controlar los precios de alquiler libre fue considerada ilegal por los tribunales, el prefecto ha promulgado una nueva norma estableciendo límites a los aumentos de alquiler para los nuevos contratos y para los contratos de arrendamiento renovados en áreas consideradas mercado de la vivienda tensionadas («zonas tendues»). Este decreto de la prefectura consiste en tener niveles de renta de referencia definidos en este decreto para los nuevos contratos de arrendamiento.

Los retos de la política de vivienda francesa para los próximos años

En un informe elaborado por la Dirección de Información dependiente directamente del gabinete del primer ministro francés, se realiza un recorrido detallado de los retos en política de vivienda a los que debe hacer frente en los próximos años⁴. A continuación se citan algunos de los más relevantes.

- **Los grupos de población más desfavorecidos son los que conforman actualmente las listas de demandantes de vivienda social**

La vivienda social que promueven las asociaciones de vivienda plantea unos requisitos de ingresos que los grupos de población más desfavorecidos apenas pueden alcanzar. En la actualidad 1,8 millones de hogares permanece registrado en las listas de demandantes de vivienda social, con un perfil de ingresos reducido y que se localiza en las grandes ciudades (un tercio se encuentra en la región Ile-de-France de la capital francesa). Por tanto, mantener la viabilidad del sistema en cuanto a los niveles de la renta de alquiler solicitada y el acceso de estos colectivos a estas viviendas es uno de los principales retos de la política de vivienda en un contexto desfavorable como el de la crisis del Covid.

⁴ [Les politiques du logement et de l'habitat | Vie publique.fr \(vie-publique.fr\)](https://www.vie-publique.fr/les-politiques-du-logement-et-de-lhabitat)

- **Cuatro millones de personas sin domicilio fijo o que residen en viviendas sin condiciones mínimas de habitabilidad**

A pesar del ritmo sostenido de construcción del parque de vivienda social en Francia, queda mucho por hacer, especialmente con los colectivos cercanos al riesgo de exclusión residencial. Según la Fundación del Abbe Pierre que históricamente viene realizando un gran trabajo con las personas sin domicilio fijo, existían cerca de 4 millones de personas en 2018 clasificadas bajo el concepto francés "mal logees". Se trata de un millón de personas que no cuentan con un domicilio o vivienda propia y otros tres millones de personas que residen en viviendas cuyas condiciones de habitabilidad no son las adecuadas

- **Disminuir la concentración de los colectivos más desfavorecidos en barrios periféricos**

Desde el año 2000 una nueva norma (Ley SRU) requiere a las comunas y gobiernos municipales a obligar alcanzar una cuota del 20% de vivienda social en barrios céntricos y ensanches en los que apenas se ha construido vivienda social. Se trata con ello de favorecer la convivencia social, la mezcla de grupos de población y clases sociales y reducir los problemas referidos que se producen por la concentración de la vivienda social en los barrios periféricos de las grandes ciudades.

- **Apostar por una mayor descentralización de las políticas de vivienda**

El Estado francés, siguiendo su tradición jacobina, continúa configurado sobre una estructura muy centralizada que apenas ha variado con el paso de los años. En el ámbito de las políticas de vivienda, en cambio, se ha constatado la necesidad de avanzar en una mayor descentralización en las regiones y comunas, así como en los Ayuntamientos, con el fin de acercar la respuesta de estas políticas a las necesidades específicas de la población. A partir del año 2000 se han constituido grupos de coordinación entre las diversas instituciones centrales, regionales y locales, que son los que establecen los denominados PLH (programas locales de vivienda en su acrónimo francés)

5. Conclusiones

- Los institutos de estadística sitúan entre el 30% y el 40% el porcentaje de los ingresos familiares que, como máximo, debería destinarse al pago de la vivienda. Como todo indicador global, esta medida es una referencia general que debe contextualizarse en cada Estado y región, en función de variables como el nivel de ingresos medio de los hogares, los niveles de desigualdad y el presupuesto familiar necesario para poder abordar el pago del resto de gastos necesarios del presupuesto familiar.
- El impacto de la recesión de 2008 supuso en la década pasada un empeoramiento de la situación de los grupos de población más vulnerables incrementándose el número de hogares que debería realizar un excesivo esfuerzo económico para el pago de la vivienda. Según Eurostat, la población que dedica más del 40% al pago de la vivienda aumentó considerablemente en todos los Estados de la UE hasta mediados de la década pasada, especialmente entre la población que residía en régimen de alquiler libre.
- **En el conjunto de la UE la situación de estos hogares en alquiler libre es preocupante, uno de cada cuatro debe destinar más del 40% de sus ingresos al pago de la vivienda en 2019.** Esta situación es especialmente delicada en Estados como el alemán donde el número de hogares en régimen de alquiler resulta muy elevado (supone cerca de la mitad del parque de viviendas alemán) y se ha reducido considerablemente el stock de vivienda social al no disponer de un modelo de calificación permanente como el que existe en Euskadi.
- **En el caso de España** cerca de la mitad de los hogares que residía en una vivienda en alquiler libre destinaba más del 40% de sus ingresos mensuales al pago del alquiler, porcentaje que se redujo hasta el 37% en el 2019 siendo, en todo caso, uno de los porcentajes más elevados entre los grandes Estados de la UE. Las grandes áreas metropolitanas donde el precio del alquiler es especialmente elevado concentran buena parte del parque de alquiler libre estatal y, por tanto, de la presión de la demanda para acceder a una vivienda en alquiler a un precio asequible.
- La recesión de 2008 también supuso un cambio cuantitativo y cualitativo en la capacidad presupuestaria y la orientación de las políticas de vivienda en la UE. **Las restricciones presupuestarias de la década pasada, supusieron de forma generalizada en la práctica totalidad de los Estados una gran caída en el ritmo de edificación de vivienda social.** Este parón generó una mayor presión por parte de la creciente demanda de vivienda sobre el parque edificado por parte de grupos de población que, en el contexto de la recesión, difícilmente podían acceder al crédito hipotecario, creciendo el precio de las viviendas en alquiler, especialmente en las áreas metropolitanas de las grandes ciudades europeas más tensionadas por la demanda.
- En este contexto, **en la mayor parte de Estados de la UE los gobiernos optaron por el apoyo a la demanda de alquiler mediante ayudas y prestaciones para el pago de la vivienda con el fin de paliar las necesidades de los grupos de población más vulnerables.** Las ayudas al pago de la vivienda, generalmente en régimen de alquiler aumentaron desde 54.500 millones de euros en 2009 a 80.800 millones de euros en 2015.

- En cambio, **las políticas de oferta se debilitaron advirtiéndose una fuerte reducción de la inversión en la edificación de vivienda social** desde 48.200 millones de euros en 2009, a 27.500 millones de euros en 2015.
- Los Estados que contaban con un amplio stock de vivienda social (como Austria) o un sistema de financiación que no depende exclusivamente de los presupuestos públicos (como el francés), son los que mejor han resistido esta crisis pasada y, por tanto, mejor preparados están para afrontar la actual crisis del Covid 19. Estos sistemas han permitido proteger de forma más eficaz a los colectivos más golpeados por la recesión de 2008 y por la del Covid 19, al residir una buena parte de la población en viviendas de alquiler a precio limitado, lo que ha mitigado el impacto de la caída en sus ingresos sobre su capacidad adquisitiva.
- Desde una perspectiva institucional, durante estos años se advierten algunas tendencias fundamentales ante el paso atrás de los gobiernos centrales:
 - **Un papel cada vez más protagonista de los gobiernos regionales y locales.** Los gobiernos de las grandes ciudades donde el mercado de alquiler libre está muy tensionado, han tratado de buscar fórmulas parciales para paliar esta situación como el control de los precios mediante indicadores de referencia.
 - **Las organizaciones del tercer sector y asociaciones de vivienda han tenido un papel crucial en los Estados en que los sistemas mixtos de financiación de vivienda están más arraigados.** Estos sistemas han permitido mantener el ritmo de producción de vivienda social, su sostenimiento y rehabilitación.
 - **La búsqueda de modelos de financiación más sofisticados,** que no dependen exclusivamente de la financiación pública, mediante el acceso al mercado de capitales y a otros instrumentos financieros, así como a través de la optimización de incentivos fiscales.
- **Otra de las tendencias más notorias se asocia a la búsqueda de una mayor mezcla en los colectivos que residen en el parque de vivienda social en alquiler.** El gran impacto de la recesión de 2008 supuso el agravamiento de la situación social de exclusión de estos colectivos y su excesiva concentración en el parque de vivienda social. Así, por ejemplo, en Alemania se ha limitado la proporción de residentes extranjeros en vivienda pública en algunas zonas, hasta por debajo del 30%, para evitar la segregación social.
- En este orden de cosas, el informe de la Comisión estudiado plantea una serie de propuestas que pueden resultar especialmente relevantes ante la actual crisis de la Covid:
 - **Aumentar el ritmo de edificación de vivienda social.** Así los sistemas que se vertebran sobre un importante stock de vivienda social limitan el impacto de las recesiones entre los colectivos más castigados por las mismas.
 - **Limitar la creciente relevancia de las políticas de demanda** (como las prestaciones de ayuda a la vivienda, las ventajas fiscales de las hipotecas, etc.). **Este tipo de políticas producen efectos negativos en términos de la asequibilidad a la vivienda de los colectivos con mayores dificultades,** ya que en lugar de mejorar la asequibilidad de la vivienda para los hogares con rentas bajas y medias, suelen provocar un aumento de los precios de la vivienda y beneficiar a los arrendadores y a los promotores privados.

- **Poner en valor la política fiscal**, especialmente cuando se reduce el presupuesto público destinado a financiar las políticas de vivienda:
 - Los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles son muy relevantes para financiar las políticas públicas de vivienda.
 - Tener en cuenta que las deducciones fiscales a la compra suelen provocar que estos incentivos beneficien en mayor medida a las personas propietarias con mayor nivel de ingresos y en menor medida a los que disponen de rentas medias y bajas. El Observatorio Vasco de la Vivienda viene realizando periódicamente informes que demuestran esta situación en el caso de Euskadi.

- Finalmente, **la esperanza en torno a la habilitación de los instrumentos financieros disponibles en la UE en el contexto de la crisis Covid 19 deberá ser materializada en la financiación de proyectos y herramientas que contribuyan a proteger a los grupos de población más vulnerables**. Podrían ser especialmente interesantes ante la crisis de la Covid 19, **centrando esta financiación en las políticas de oferta que permitan incrementar el stock de vivienda social** (extremo que parece no va a suceder vistas las orientaciones Next Generation UE), **así como su rehabilitación, la accesibilidad y la búsqueda de una mayor eficiencia energética del parque construido** (esta apuesta si se contempla en dichos fondos europeos).