

B. Modelos comparados de provisión, de tenencia de vivienda en el mercado y de intervención en el mercado de la vivienda

Sorcha Edwards, Secretaria General Housing Europe

Alice Pittini, Directora de investigación Housing Europe

Johanne Pilippe, Asistente de políticas Housing Europe

Abderrahim Khairi, Coordinadora de miembros y eventos Housing Europe

Enrique Bueso Guirao, Asesor jurídico de la Asociación española de gestores públicos de vivienda y suelo (AVS), Abogado. Máster en urbanismo y ordenación del territorio y doctor en derecho por el departamento de derecho administrativo, urbanismo y ordenación del territorio de la universidad politécnica de Valencia

Ana Silvestre Navarro, Técnica jurídica de la Asociación española de gestores públicos de vivienda y suelo (AVS), Máster en planificación territorial, medioambiental y urbana por el departamento de derecho administrativo, urbanismo y ordenación del territorio de la universidad politécnica de Valencia

Enrique Bueso Gómez, Abogado especialista en derecho público, urbanismo y derecho de la edificación. Carrau corporación

Resumen: El contexto europeo en el esencial sector de la vivienda es fundamental para, a través de modelos comparados tratar de perfilar el tan ansiado derecho a la vivienda. El objeto de este estudio es analizar la



situación de los Gestores públicos de vivienda europeos analizando diferentes modelos comparados de provisión y tenencia de vivienda así como la intervención en el mercado de la misma.

Palabras clave: *Entes Instrumentales Pùblicos, Promotores Pùblicos, Gestores Pùblicos, sociedades urbanísticas, Gestión directa de servicios, Gestión de servicios por entes instrumentales, Encargos a medios propios, Vivienda Pùblica, Viviendas Protegidas, Viviendas Sociales, Gestión Pùblica de la Vivienda.*

Abstract: *The European context in the essential housing sector is fundamental to try to outline, through comparative models, the long-awaited right to housing. The purpose of this study is to analyze the situation of European public housing managers by analyzing different comparative models of housing provision and tenure as well as housing market intervention.*

Keywords: *Public Instrumental Entities, Public Promoters, Public Managers, urban societies, Direct management of services, Management of services by instrumental entities, Orders to own resources, Public Housing, Protected Housing, Social Housing, Public Management of Housing.*

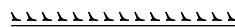
Sumario: 1. Modelos comparados de provisión de vivienda. 2. Modelos comparados de tenencia de vivienda. 3. Modelos comparados de intervención en el mercado de la vivienda. 3.1 Los diferentes sistemas de financiación. 3.2 Medidas fiscales (reducción/rebaja del impuesto sobre la renta, IVA, etc.). 3.3 Construcción/creación de stock inmobiliario público. Planificación/uso del suelo (autoridades locales). 3.4 Medidas de intervención en materia de precios.

1. MODELOS COMPARADOS DE PROVISIÓN DE VIVIENDA

La provisión de vivienda en Europa puede incluir básicamente tres tipos de modalidades, que son⁽¹⁾:

- a) Prestación directa por una autoridad pública u organismo de la administración pública (es decir, cuando la propia autoridad pública presta el servicio utilizando sus recursos internos);

(1) COMISIÓN EUROPEA (2011). Estudio sobre los servicios sociales de interés general – Informe final.



B. MODELOS COMPARADOS DE PROVISIÓN, DE TENENCIA DE VIVIENDA EN...

- b) Prestación «in house», es decir, a través de una empresa pública de vivienda (cuando la propia autoridad pública presta un servicio, aunque actuando a través de una entidad jurídicamente independiente); o
 - c) Prestación externalizada o subcontratada (cuando el servicio no es prestado por una autoridad pública, sino por proveedores externos).
- a) La prestación directa de servicios de vivienda social. Corresponde a las autoridades locales (es decir, municipios, consejos municipales o de condado) la propiedad y, en ocasiones, la gestión de un parque de viviendas de alquiler social que se asignan a grupos necesitados. Sin embargo, como veremos en los puntos siguientes, en algunos casos ciertos servicios, especialmente la gestión de la vivienda y la construcción de nuevas viviendas, son realizados total o parcialmente por otros organismos públicos o privados sobre una base contractual (es decir, a través de la prestación interna y/o externalizada).

Aunque la provisión pública directa de vivienda social alcanzó su punto álgido en el periodo de posguerra en Europa, en las últimas décadas ha disminuido significativamente como parte de una tendencia general de retirada del Estado de la provisión directa de servicios. Por un lado, en muchos países de la UE-15 esto se produjo en forma de privatización del parque o de transferencia de la gestión y, a veces, de la propiedad y la nueva construcción de viviendas sociales de las autoridades públicas a sus propias empresas (provisión interna) o a proveedores externos. No obstante, los países en los que la provisión pública directa sigue siendo relativamente importante son Austria y el Reino Unido. En este último, las autoridades locales de Inglaterra proporcionan el 45% del parque total de viviendas sociales del país. Sin embargo, cabe señalar que, la construcción de nuevas viviendas sociales por parte de las autoridades locales es limitada.

Por otro lado, sin embargo, la provisión directa por parte de los municipios es la forma de provisión de vivienda social más común en Europa Central y del Este.

Dentro de este grupo, la República Checa es un caso especial, con aproximadamente el 15% de las viviendas municipales, mientras que la proporción de viviendas sociales públicas en otros países de ECO suele ser muy pequeña.

Las diferencias se explican en gran medida por los diversos antecedentes históricos del parque público o municipal de viviendas sociales de alquiler en los antiguos y los nuevos Estados miembros de la UE. En los primeros, el parque se construyó como parte de la responsabilidad municipal en materia de infraestructuras, vivienda y servicios sociales. En los nuevos Estados miembros de la UE, el parque se transfirió del Estado a los municipios tras la abolición del sistema socialista, y no se designó necesariamente como «vivienda social».



b) La prestación interna, es decir, a través de una empresa pública de vivienda puede encontrarse en la mayoría de los Estados miembros de la UE. En términos de proporción del parque de viviendas sociales gestionadas, esta modalidad es especialmente significativa en Italia, España, Portugal, Finlandia y Suecia (oscilando entre el 60% y casi el 100% del parque total de viviendas sociales del país) y también existe en Hungría, Polonia y Eslovenia.

En la mayoría de los casos, los promotores internos son empresas propiedad de las autoridades locales, cuya forma jurídica es privada (por ejemplo, sociedades de responsabilidad limitada, sociedades anónimas) o pública.

En el caso de Finlandia, Portugal y el Reino Unido, la explotación y la gestión de las viviendas se han transferido a empresas de propiedad municipal sobre una base contractual. En Finlandia, el propietario de los edificios de apartamentos municipales es, en la mayoría de los casos, una sociedad anónima, mientras que el accionista es el municipio. No obstante, la relación entre estas sociedades y las empresas operadoras es una relación interna.

En Italia, las viviendas públicas de alquiler (EdiliziaResidenzialePública o ERP) representan aproximadamente el 3,5% del parque total de viviendas del país. Se trata de aproximadamente 1 millón de viviendas de propiedad pública, de las cuales el 75% (aproximadamente 800.000) todavía son propiedad y están administradas por empresas públicas de vivienda controladas regionalmente, mientras que el resto son propiedad de los municipios.

En Portugal, la vivienda social es proporcionada exclusivamente por entidades públicas, siendo las «empresas de vivienda» municipales el proveedor más común. En la ciudad de Lisboa, la mayor área metropolitana de Portugal, GEBALIS es el proveedor municipal de viviendas.

En Austria, la mayor parte de la vivienda social la proporcionan actualmente sociedades limitadas de viviendas, pero también hay viviendas municipales, sobre todo en la capital. Wiener Wohnen es la empresa municipal de Viena, el mayor servicio municipal de gestión inmobiliaria de Europa, que gestiona los pisos comunales de la ciudad y los espacios e instalaciones públicos vinculados a ellos. Debido a su escala e importancia en la ciudad, el papel de Wiener Wohnen va más allá de la vivienda: la empresa también se dedica a capacitar a sus residentes y darles voz en los procesos de toma de decisiones en torno a la vivienda, especialmente en lo relacionado con la rehabilitación. Poseen y gestionan unos 220.000 apartamentos, que acogen a algo menos de medio millón de personas, aproximadamente una cuarta parte de la población de la ciudad. Además de los pisos municipales, Viena tiene otro sector de viviendas sin ánimo



de lucro, formado por pisos de alquiler subvencionado y cooperativas, que es casi tan grande como Wiener Wohnen.

Suecia tiene una larga historia de viviendas «públicas» financiadas por el Estado y proporcionadas por los municipios. No debe confundirse con la vivienda «social» que existe en muchos otros países. La vivienda «pública» sueca sigue una agenda universalista (Löfgren, 2013), lo que significa que está abierta a todos los hogares, independientemente de sus características (aunque en la práctica se dé prioridad a los que se encuentran en situaciones de crisis grave). Por este motivo, los suecos se refieren a su sector público de la vivienda como «*allmännytta*», que se traduce aproximadamente como «en beneficio de todos» (Grander, 2017). En la actualidad, las empresas públicas de vivienda representan casi el 20% del parque de viviendas de Suecia, es decir, la mitad del sector del alquiler.

Existen más de 300 empresas municipales, en prácticamente todos los municipios, que se gestionan como sociedades anónimas y, según la legislación, deben combinar su responsabilidad social con un enfoque empresarial. Esto significa que las empresas de vivienda no deben recibir ninguna ventaja especial que las beneficie económicamente en relación con sus competidores privados, y que las empresas deben actuar siempre en el mejor interés a largo plazo. Las empresas públicas de vivienda tienen la misión de ofrecer una buena vivienda de alquiler a todo el mundo, independientemente de sus ingresos, origen, edad o tipo de hogar.

En Europa Central y Oriental, cabe señalar que esta opción parece estar favorecida en los municipios más grandes (por ejemplo, en Hungría, Rumanía y la ciudad de Riga en Letonia), mientras que en los municipios más pequeños la norma es la provisión directa por parte de estos últimos.

c) La externalización de la prestación de servicios de vivienda social en los países europeos está muy extendida, aunque adopta formas muy diferentes en cada caso. En general, esta modalidad se puede encontrar en la mayoría de los países de Europa occidental, mientras que en la Europa del Este es muy raramente utilizada y de forma marginal.

Entre los proveedores externos, podemos distinguir a grandes rasgos dos situaciones, a saber, si el proveedor está «homologado» por una autoridad pública o no. Nos referiremos a cada una de estas situaciones con más detalle en los apartados siguientes.

c.1) Promotores externos «autorizados» por una autoridad pública.

Estos promotores están oficialmente reconocidos u «homologados» por una autoridad pública como proveedores de servicios de vivienda social. En virtud de este estatus, estas organizaciones pueden solicitar



fondos públicos para la provisión de viviendas sociales y, a cambio, están sujetas a una serie de normas. Los proveedores «autorizados» son, en su mayoría, organizaciones sin ánimo de lucro, y todos tienen que seguir una normativa específica vinculada a la encomienda de una misión concreta y al uso de fondos públicos.

Cabe señalar que, salvo contadas excepciones, los promotores autorizados suelen tener como principal objetivo o «razón de ser» la provisión de viviendas sociales, que en la mayoría de los casos está vinculada a un modelo de negocio (social) a largo plazo. Por lo tanto, puede decirse que sus actividades de vivienda social tienen un carácter más permanente que los promotores «genéricos» que solicitan financiación pública para la provisión de viviendas sociales sobre la base de regímenes de financiación específicos.

Además, si bien entre las fuentes de financiación de la oferta de vivienda social por parte de los promotores homologados figuran los fondos públicos, los primeros suelen incluir también otras fuentes de financiación, como los ingresos procedentes de actividades no relacionadas con la vivienda social (por ejemplo, el sector inmobiliario comercial), los mercados de capitales (por ejemplo, mediante la emisión de bonos), los préstamos bancarios (aunque se beneficien indirectamente de garantías públicas), la venta de acciones, etc.

Los países donde se pueden encontrar promotores autorizados son: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Polonia, Países Bajos y Reino Unido.

A continuación se ofrecen algunos ejemplos:

AUSTRIA

Se procede a la aprobación de los promotores por las provincias federales sobre la base de la Ley de Viviendas de Interés Limitado (que regula la misión de interés general, los beneficios limitados, la reinversión de los beneficios en viviendas, el área de negocio restringida, los alquileres limitados). La iniciativa de los proyectos de vivienda corresponde a los promotores de viviendas, que solicitan a las provincias federales ayuda financiera para un proyecto concreto. Los planes de promoción de la vivienda (Actos Jurídicos) definen el marco de la ayuda financiera, el tipo de vivienda y de promotores, los límites de alquiler y los límites de ingresos para inquilinos y propietarios. El «convenio de promoción» individual especifica las obligaciones para el proyecto de vivienda en cuestión.

La vivienda asequible (vivienda para todos y vivienda social) en Austria la proporcionan dos tipos principales de agentes. En primer lugar,



está el sector de las denominadas «Asociaciones de Viviendas con Fines Limitados» (LPHA), o Gemeinnützige Bauvereinigung, que representan el 17% (40% de las viviendas de alquiler) del parque de viviendas. Las LPHA están clasificadas oficialmente en la legislación austriaca como empresas privadas, que tienen consejos de administración independientes y cuyo objetivo principal es la construcción y gestión de viviendas asequibles. Las actividades de las LPHA están directamente orientadas a la realización del bien común en el ámbito de la vivienda y los asuntos residenciales. En segundo lugar, está el sector más pequeño de la vivienda «municipal», o Gemeindewohnung, que representa el 7% del parque de viviendas. Las viviendas municipales se limitan principalmente a la ciudad de Viena. Aunque las viviendas municipales no operan dentro del mismo marco jurídico que el sector LPHA, su misión general, proporcionar viviendas asequibles, es la misma.⁽²⁾

DINAMARCA⁽³⁾

Alrededor de 700 asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro del país se encargan de desarrollar y gestionar viviendas asequibles. Supervisan el funcionamiento diario de estas viviendas, las asignan a los residentes e inician nuevas promociones, todo lo cual requiere la aprobación del gobierno local.

Los municipios desempeñan un papel importante en el apoyo a estas asociaciones de vivienda aportando capital, garantías y subvenciones. También aprueban los planes de alquiler, administran las ayudas al alquiler y supervisan la producción y el mantenimiento de los proyectos de vivienda. Además, los municipios son cruciales a la hora de supervisar y regular las asociaciones de vivienda, aplicar las directrices nacionales a través de planes municipales, determinar las características específicas de las nuevas promociones de viviendas sin ánimo de lucro y asignar una cuarta parte de las viviendas sin ánimo de lucro vacantes a los hogares con necesidades urgentes, asignando el resto a través de listas de espera.

Las asociaciones de vivienda social deben recibir la aprobación municipal y operar con arreglo a la Ley de Vivienda Social, que define su misión, beneficiarios, alquileres y estatus no lucrativo. Aunque las asociaciones proponen nuevos proyectos, necesitan el permiso municipal y apoyo financiero para seguir adelante. Los municipios ejercen un control sobre estas

(2) Información facilitada por GBV.

(3) Información facilitada por BL.



asociaciones aceptando o rechazando nuevos proyectos y estableciendo condiciones para los tipos de viviendas construidas.

Para garantizar la rendición de cuentas y una supervisión adecuada, las asociaciones de viviendas deben presentar un informe anual sobre sus operaciones al consejo municipal, que se revisa durante las reuniones- anuales de diálogo (Styringdialogmøder). Los municipios tienen autoridad para intervenir si una asociación de viviendas no funciona correctamente y deben supervisar el cumplimiento de las normas de construcción y mantenimiento durante la fase de desarrollo.

FINLANDIA⁽⁴⁾

En Finlandia, la vivienda social puede ser proporcionada por dos modalidades diferentes de entidades jurídicas. Sin embargo, el tipo de promotor más común con diferencia (75-80 % del parque de viviendas sociales) son las denominadas Empresas Municipales de Vivienda (EMV). Se trata de entidades públicas independientes encargadas de la provisión y gestión de viviendas sociales en un municipio determinado. Al estar situadas fuera de las autoridades municipales, las MHC no están sujetas en la misma medida a las prácticas del sector público en Finlandia –como las prácticas en materia de contratación– y, por lo tanto, pueden crear más fácilmente silos de conocimientos especializados en materia de vivienda, ser pioneras en nuevos métodos de suministro de viviendas y, en general, comportarse de una manera más «empresarial» que el sector público principal.

El otro tipo principal de promotor social son las sociedades limitadas de viviendas, que en la práctica se constituyen como fundaciones benéficas. El único objetivo de estas fundaciones de vivienda social es proporcionar viviendas a grupos específicos, como las personas sin hogar (Housing First), los estudiantes o los ancianos. Así pues, las fundaciones desempeñan un papel complementario al de las MHC, mucho más grandes y «generalistas».

En cuanto a la «supervisión» del sector de la vivienda social en Finlandia, es responsabilidad de Ara, la agencia estatal finlandesa de la vivienda. Ara también realiza comprobaciones periódicas sobre los niveles de alquiler, es decir, para asegurarse de que no violan el principio de recuperación de costes. Los proveedores de viviendas sociales también deben informar de sus finanzas, gobernanza y otras cuestiones a Ara al menos una vez al año. En caso de incumplimiento, Ara da primero una orden para rectificar

(4) Información facilitada por Kova.



B. MODELOS COMPARADOS DE PROVISIÓN, DE TENENCIA DE VIVIENDA EN...

el comportamiento. Como último recurso, Ara puede rescindir los préstamos que haya concedido a una empresa de vivienda social.

FRANCIA⁽⁵⁾

El parque de viviendas sociales de Francia, conocido como HLM (Habitations à loyer modéré), es el mayor de la Unión Europea, con 5,58 millones de viviendas. La autorización de los proveedores de viviendas sociales (HLM) se concede en virtud del Código de la Construcción y la Vivienda. Este marco define la designación del proveedor, su misión, los beneficiarios, las normas de acceso a la financiación, las relaciones con los inquilinos, los niveles de alquiler, los precios de venta, el control del cumplimiento y la competencia territorial.

Las viviendas HLM se desarrollan con ayudas estatales y se rigen por una normativa estricta en materia de construcción, gestión, adjudicación y control de alquileres. El acceso a estas viviendas está regulado por límites máximos de ingresos. Desde 1979, este sistema se basa en acuerdos entre los arrendadores sociales (entidades responsables de la construcción y gestión de las viviendas) y el Estado.

Las viviendas de alquiler social se definen en el artículo L. 302-5 del Código francés de la Construcción y la Vivienda e incluyen:

- Inmuebles de alquiler propiedad de organizaciones de vivienda para personas con bajos ingresos.
- Viviendas subvencionadas sujetas a la comprobación de recursos económicos.
- Viviendas de empresas semipúblicas específicas.
- Viviendas en instalaciones para poblaciones vulnerables, como ancianos, discapacitados, jóvenes trabajadores, trabajadores migrantes y residencias sociales.
- Alojamiento temporal y centros de reinserción social.
- Centros de acogida para solicitantes de asilo.
- Residencias y centros de atención para personas con discapacidad.
- Lugares de parada para «gens du voyage» (gitanos franceses/grupos seminómadas).

(5) MINISTERIO FRANCÉS DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y COHESIÓN TERRITORIAL (2020). Logement social (HLM): définition, catégories, financement, attribution, acteurs. [Logement social (HLM): définition, catégories, financement, attribution, acteurs.].

- Viviendas del sector privado en régimen de intermediación de alquiler para personas que reúnan los requisitos necesarios a precios de alquiler asequibles.

Los organismos de vivienda social (*organismes de logement social* -OLS) pueden dividirse en las siguientes categorías⁽⁶⁾:

- Los organismos de vivienda social (organismes d'habitations à loyer modéré - HLM) se rigen por las disposiciones del Libro IV del Código de la Construcción y la Vivienda (CCH);
 - 190 Oficinas Públicas de Vivienda; (Offices Publics de l'Habitat - OPH);
 - 165 Sociedades Limitadas de Viviendas Sociales; (Sociétés Anonymes d'HLM - SA HLM/ESH);
 - 41 Sociedades Anónimas Cooperativas de Vivienda Social (Sociétés Anonymes Coopératives d'HLM - COOP' HLM);
 - Sociedades de Coordinación (Sociétés de Coordination - SC);
 - Sociedades de Venta (Sociétés de Vente - SV).
- Sociedades de Economía Mixta (SEM) regidas por los artículos L. 481-1 y siguientes del CCH;
- Organismos autorizados que ejercen actividades de gestión de proyectos de vivienda social (OMOI) mencionados en el 1º del artículo L. 365-1 del CCH.

Los OLSs (a excepción de los OMOIs) deben presentar anualmente un conjunto de datos contables en la aplicación Harmonia⁽⁷⁾. Estos datos son verificados y validados por la Dirección de Vivienda, Urbanismo y Paisaje (DHUP) y luego analizados mediante un sistema de información específico.

El parque de viviendas sociales, incluidas las viviendas vacías, comprende unos 5,7 millones de viviendas ordinarias (de las cuales 5,4 millones están ocupadas). El 83% de estas viviendas son propiedad de asociaciones de viviendas (OPH, ESH o COOP'HLM). El 17% restante es propiedad de EPL (viviendas con o sin convenio), del Estado, de colectividades locales y organismos públicos, y de otros operadores autorizados (MOI). El parque de viviendas Hlm, compuesto por 4,8 millones de

(6) MINISTERIO FRANCÉS ENCARGADO DE LA VIVIENDA (2023). Les organismes de logement social – Chiffres clés 2021. [Les organismes de logement social – Chiffres clés 2021.] <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Les-organismes-de-logement-social-chiffres-cles-2021.pdf>.

(7) HARMONIA es una herramienta informática segura que permite la recogida desmaterializada tanto de las declaraciones reglamentarias de los organismos de vivienda social (OLS) por parte del Ministerio encargado de la Vivienda, como de los cuestionarios que permiten establecer los expedientes de situación individual de los OLS por parte de las federaciones profesionales de la vivienda social.



viviendas ordinarias (de las cuales 4,5 millones están ocupadas), proporciona alojamiento a unos 10,2 millones de personas (el 15 % de los hogares). A este parque de viviendas ordinarias hay que añadir unas 370.000 viviendas residenciales⁽⁸⁾.

PAÍSES BAJOS⁽⁹⁾

Las organizaciones holandesas de vivienda social operan como «Instituciones Registradas». Esto significa que están sujetas a las normas definidas en el Reglamento del Sector del Alquiler Social (BBSH). Sus actividades son controladas y supervisadas por el Ministerio de Vivienda, Barrios e Integración. Las organizaciones de vivienda social están obligadas a operar exclusivamente en interés de la vivienda social, pero tienen algunos poderes discrecionales en cuanto a la forma en que prestan los servicios.

Las asociaciones neerlandesas de la vivienda están obligadas a desarrollar «acuerdos de rendimiento» tripartitos a nivel local. Además, Aedes, como federación nacional que representa a las asociaciones de la vivienda, también ha acordado un acuerdo nacional de resultados con el Gobierno neerlandés, la federación nacional de municipios y el sindicato nacional de inquilinos. Este acuerdo establece objetivos claros en cuanto a niveles de alquiler, nuevas construcciones, renovaciones de edificios e inversiones en la habitabilidad de los barrios.

Los proveedores holandeses de viviendas sociales están sometidos a una fuerte supervisión, principalmente por parte de la Autoriteit woningcorporaties (Autoridad de Asociaciones de Viviendas), a la que comúnmente se denomina simplemente Aw⁽¹⁰⁾. La Aw es una agencia gubernamental independiente, que depende en última instancia del Ministerio de Infraestructuras. La Aw se encarga de velar por que las asociaciones de la vivienda se atengan a su misión principal, que Aedes define como «garantizar que las personas con bajos ingresos puedan vivir bien y de forma asequible». También supervisa el comportamiento y la gobernanza interna de las asociaciones de vivienda y su gestión financiera. La Aw puede imponer sanciones a las asociaciones de la vivienda, como multas o el nombramiento de un «supervisor». También informa sobre la situación financiera del sector en su conjunto, y ayuda a detectar posibles problemas con antelación.

(8) L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT (2023). *Les Hlm en chiffres – Edition 2023. [Social housing in figures – 2023 Edition]*, p. 1.

(9) Información facilitada por AEDES.

(10) Véase: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/themas/autoriteit-woningcorporaties>.



c.2) Todo promotor de viviendas que se acoja a regímenes específicos de financiación pública para la provisión de viviendas sociales.

Los proveedores de vivienda «genéricos» son cualquier empresa de vivienda (con o sin ánimo de lucro) que responda a una licitación pública o presente una propuesta de financiación por iniciativa propia para obtener financiación pública para la provisión de viviendas sociales. A diferencia de los proveedores «autorizados», en estos casos el régimen de financiación específico determina las condiciones y obligaciones que debe cumplir el proveedor. Además, dada la duración limitada de estos regímenes, el carácter «social» de la actividad también está limitado en el tiempo, lo que difiere del carácter más permanente/continuo de la misión y las actividades de los proveedores autorizados.

Esta modalidad es típica en Alemania y también puede encontrarse en Italia, Portugal, Eslovenia y España, pero con una presencia relativamente limitada.

EL CASO DE ALEMANIA

La intervención pública en la política de vivienda en Alemania no está vinculada a organizaciones reguladas específicas, sino que implica subvenciones públicas (principalmente en forma de préstamos en condiciones favorables) a todo tipo de promotores de vivienda a cambio del uso de una vivienda para fines sociales de forma temporal. Esto se conoce informalmente como periodo de «lock-in».

En consecuencia, entre los promotores de viviendas de protección oficial figuran empresas municipales de vivienda y cooperativas, pero también propietarios privados, promotores comerciales e inversores con diversos accionistas. Desde un punto de vista jurídico, todos los proveedores de vivienda se consideran agentes del mercado.

Además, a diferencia de la mayoría de los demás países europeos, la vivienda social en Alemania se basa en obligaciones temporales en cuanto a niveles de alquiler y beneficiarios, que expiran al final del periodo de amortización del préstamo público (normalmente de 20 a 40 años para las viviendas nuevas construidas con subvenciones públicas, y de 12 a 20 años para las viviendas renovadas). Después, la vivienda puede alquilarse o venderse a precios de mercado; en la práctica, sin embargo, las empresas de propiedad municipal suelen seguir explotando las unidades con alquileres asequibles.

El volumen total del parque de viviendas que se considera oficialmente como vivienda social (es decir, las viviendas que aún se encuentran en el



periodo de «bloqueo» cuando se aplican las obligaciones) ha ido disminuyendo en las dos últimas décadas, pasando de 2.570.000 en 2002 a aproximadamente 1.180.000 en 2018.

Además, hay que señalar que existe un tercer grupo de proveedores externos de viviendas sociales, a saber, los que realizan esta actividad por iniciativa propia y recurriendo a sus propios fondos (privados). Se trata, en algunos casos, de ONGs, fundaciones o cooperativas.

En general, podemos afirmar que la relación entre las autoridades públicas y los promotores externos de servicios de vivienda social está fuertemente determinada por el hecho de que el proveedor esté «homologado» (es decir, registrado o reconocido oficialmente como tal por la autoridad pública) o sea «genérico» (es decir, cualquier proveedor de vivienda que solicite programas de financiación pública).

En el caso de los promotores «autorizados», éstos están sujetos a normativas específicas vinculadas a su reconocimiento oficial como proveedores de vivienda social por parte de una autoridad pública, que también establece lo siguiente: condiciones para la forma en que los proveedores llevan a cabo su actividad (en la mayoría de los casos, algún tipo de sistema sin ánimo de lucro o con ánimo de lucro limitado, además de algún tipo de apropiación de activos y la obligación de reinvertir los ingresos en actividades relacionadas con la vivienda); limitaciones a sus actividades empresariales (por ejemplo, restricciones relativas a la provisión de bienes inmuebles comerciales); y normas que rigen la fijación de alquileres. Algunas normativas también se refieren a los modos de financiación (por ejemplo, en Francia). Los marcos reglamentarios también establecen procedimientos específicos de auditoría y supervisión. Como se ha señalado en el punto anterior, este sistema de «promotores autorizados» también puede interpretarse como un «modelo de negocio social» en el que la lógica de las entidades empresariales está orientada a las necesidades y no puramente al beneficio.

En el caso de los proveedores de vivienda «genéricos» que solicitan regímenes de financiación pública para la prestación de servicios de vivienda social, se concede una compensación financiera por la prestación de servicios a organismos definidos. La relación entre la autoridad pública y el proveedor se establece a través de un acuerdo de financiación, en el que los proveedores solicitan ayuda pública a la autoridad pública y, si tienen éxito, reciben un acto de encomienda junto con la financiación. En la mayoría de los casos, este acto de atribución está relacionado con un proyecto de vivienda específico que debe ser desarrollado y alquilado/vendido por el solicitante en condiciones específicas, como el alquiler basado en el coste durante un periodo limitado o



la asignación a grupos específicos. Estos sistemas de financiación tienen un carácter menos «permanente» que el modelo de empresa social, ya que requieren fondos públicos que no están disponibles de forma permanente al depender relativamente más de limitaciones financieras o decisiones políticas. Otra diferencia con los proveedores autorizados es el hecho de que el carácter social (alquileres no de mercado, asignación no de mercado) de las viviendas «solo financiadas» solo dura un periodo limitado.

2. MODELOS COMPARADOS DE TENENCIA DE VIVIENDA

La organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE⁽¹¹⁾ pone de relieve las diferencias en la distribución de la renta en función de la tenencia de la vivienda (básicamente, en la mayoría de los casos, los hogares con rentas bajas tienden a alquilar, pero en los países con una abrumadora mayoría de viviendas en propiedad, como los de Europa Central y Oriental, hay muchos propietarios con rentas bajas).

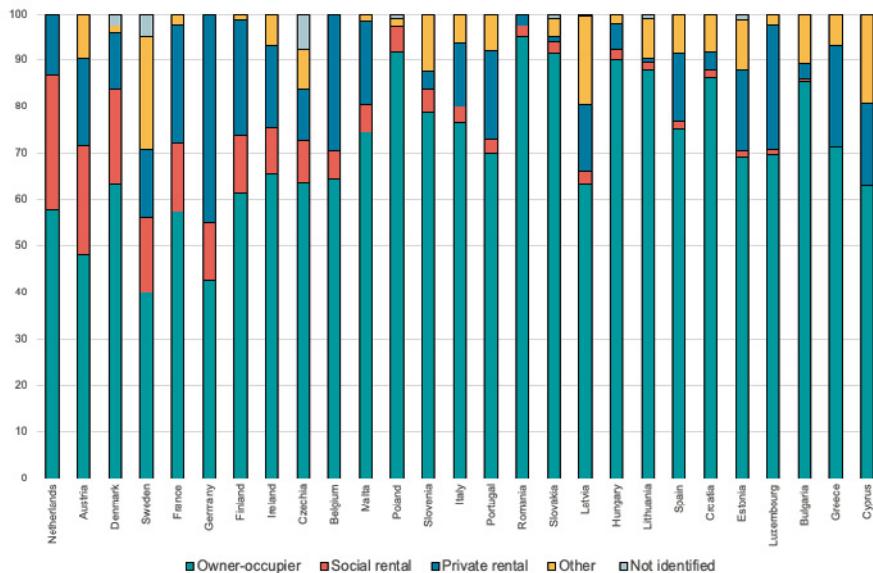
Una característica ampliamente compartida de los mercados de la vivienda en la Unión Europea es la elevada proporción de viviendas en propiedad en la mayoría de los Estados miembros (gráfico 1). Según los datos disponibles más recientes, hoy en día la propiedad de la vivienda oscila entre más del 90 % en algunos países de Europa Central y Oriental, como Polonia, Rumanía, Hungría y Eslovaquia, y alrededor del 40 % en Alemania, el único país de la Unión Europea donde el sector del alquiler es mayor que el de la vivienda en propiedad. Los niveles de propiedad de la vivienda también son especialmente altos en países del sur de Europa como España, Malta, Chipre, Italia y Grecia, así como en Irlanda⁽¹²⁾.

(11) OECD Base de datos sobre vivienda asequible - <http://oe.cd/ahd> OCDE – División de Política Social – Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales. Tenencia de la vivienda. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/affordable-housing-database/hm1-3-housing-tenures.pdf>.

(12) Adaptado de CECODHAS Housing Europe (2012). Housing Europe Review: The nuts and bolts of European social housing systems. p. 10. <https://www.housingeurope.eu/resource-105/the-housing-europe-review-2012>.



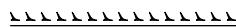
Gráfico 1. Composición de la tenencia de la vivienda en los Estados miembros de la UE en 2021/22 (en %)



Fuente: Estimaciones de Housing Europe, basadas en los organismos nacionales de estadística y las oficinas de censos, y en la base de datos de vivienda asequible de la OCDE.

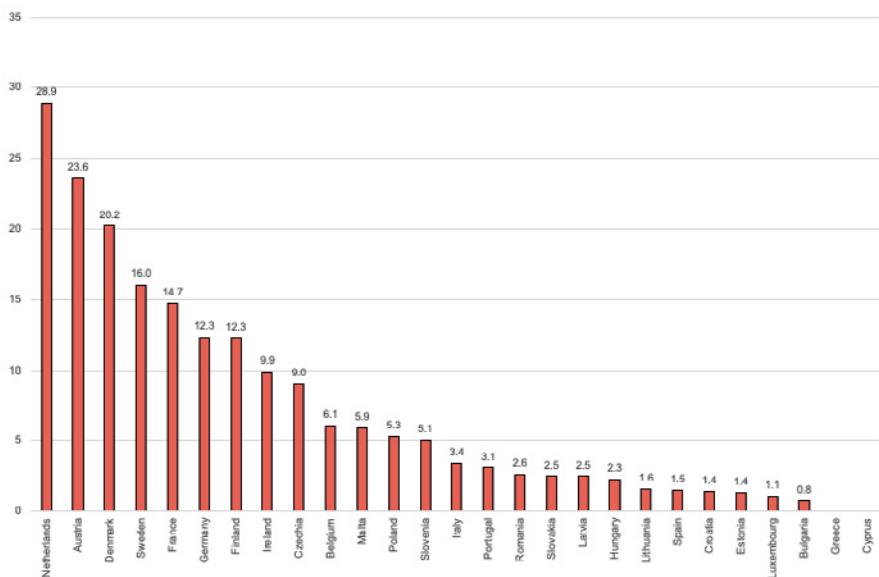
El sector del alquiler en general varía significativamente en tamaño y es particularmente pequeño en Polonia, Europa del Este, así como en algunos países del sur de Europa, como España, Grecia e Italia. Dentro del sector del alquiler, la importancia relativa del alquiler privado frente al social varía sustancialmente. En unos pocos países, las viviendas de alquiler social representan más del 50% del mercado del alquiler (Países Bajos, Austria, Dinamarca, así como en los países de Europa del Este que no tienen un sector del alquiler bien desarrollado), mientras que en otros representan un sector más bien marginal dentro del mercado de la vivienda.

Además, en algunos países, las cooperativas desempeñan un papel destacado en el suministro de viviendas asequibles. En cuanto a la compilación de estadísticas, existe una gran variación entre países en cuanto a la definición de las cooperativas. Mientras que en algunos países las cifras sobre cooperativas se incluyen como parte del sector de la vivienda en propiedad, en otros se consideran parte del sector de la vivienda social, y en un tercer grupo de países existe incluso una categoría separada de «cooperativa». Por lo tanto, como el gráfico 1 anterior se basa en clasificaciones oficiales de diferentes tenencias, en algunos países la vivienda



cooperativa no se presenta como una tenencia distinta, aunque las cooperativas de vivienda estén activas en el país (por ejemplo, en Austria, Alemania, Hungría, Italia, España, Irlanda y Portugal)⁽¹³⁾.

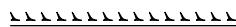
Gráfico 2. Proporción de viviendas de alquiler social en los Estados miembros de la UE en 2021/22 (en %)



Fuente: Estimaciones de Housing Europe, basadas en los organismos nacionales de estadística y las oficinas de censos, y en la base de datos de vivienda asequible de la OCDE.

A pesar de las diferencias significativas en la proporción de viviendas de alquiler social entre los países de la UE, una tendencia general es la concentración de altas proporciones de viviendas de alquiler social en unos pocos países, mientras que la mayoría tienen proporciones relativamente bajas. Este patrón refleja una evolución socioeconómica y política más amplia. Países como los Países Bajos, Austria y Dinamarca lideran con los porcentajes más altos de viviendas de alquiler social, beneficiándose de políticas de larga duración que apoyan la provisión de viviendas sociales. En cambio, muchos otros Estados miembros de la UE tienen porcentajes mucho más bajos, lo que

(13) *Idem.* OBSERVATORIO DE VIVIENDA Y SUELO. Boletín anual 2023. Ministerio de vivienda y agenda urbana. p. 56. <https://publicaciones.transportes.gob.es/observatorio-de-vivienda-y-suelo-boletin-anual-2023>.



indica distintos niveles de apoyo político y estructuras del mercado de la vivienda. Esta disparidad se debe en parte a políticas de vivienda históricas y contemporáneas, como la venta de viviendas sociales y los incentivos a la propiedad de la vivienda, que reducen el parque de viviendas de alquiler social disponibles. Además, factores demográficos como el envejecimiento de la población y las condiciones económicas, incluidos los distintos niveles de inversión pública en vivienda, desempeñan un papel crucial. Los países con mayor proporción de viviendas de alquiler social, como los Países Bajos y Dinamarca, también suelen tener mayores niveles de deuda de los hogares en relación con el PIB, lo que refleja la interacción entre las políticas de vivienda y los mercados financieros.

3. MODELOS COMPARADOS DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA

3.1 **Los diferentes sistemas de financiación⁽¹⁴⁾**

En todos los países que cuentan con un parque de viviendas sociales, al menos una parte de los costes derivados de la construcción de nuevas viviendas sociales se sufraga con fondos públicos. Sin embargo, la escala y los tipos de ayuda pública varían de un país a otro –a menudo con una combinación, por ejemplo, de subvenciones y préstamos–, lo que hace muy difícil el ejercicio de comparar las ayudas públicas de un país a otro.

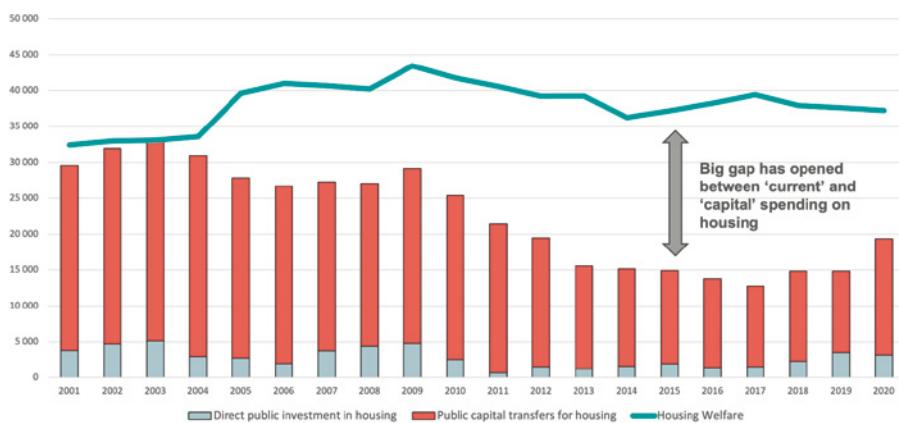
La legislación sobre la vivienda distingue a grandes rasgos entre las intervenciones por el lado de la oferta y por el lado de la demanda o, lo que a veces también se denomina, subvenciones de objeto y de sujeto. Históricamente, la escasez de vivienda a la que se enfrentaron muchos países europeos tras la Primera y la Segunda Guerra Mundial se ha abordado mediante grandes programas de inversión gubernamental en la construcción de nuevas viviendas. Los subsidios a la construcción se consideraron la forma más eficaz para resolver este problema. En muchos casos, esto se consiguió mediante la construcción de viviendas públicas o sociales. Como resultado, se alivió la escasez de vivienda más grave y se mejoró el nivel de la misma. A pesar de la diversidad de los sistemas de vivienda europeos y de varias excepciones a este respecto,

(14) Para más información, véase UNECE & Housing Europe (2021). Vivienda 2030 - Políticas eficaces para una vivienda asequible en la región de la UNECE. Capítulo 2 https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf.



en las últimas décadas se ha producido en muchos países europeos un cambio notable de las subvenciones a la oferta a las subvenciones a la demanda, y muchos de ellos gastan ahora más en ayudas a la vivienda que en subvenciones a la oferta o en la construcción de nuevas viviendas. Una de las principales razones de este cambio es, por supuesto, la disminución de la inversión pública en la construcción de nuevas viviendas.

Gráfico 3. Gasto público en vivienda en la UE-27 (en precios de 2015)



Fuente: Estimaciones de Housing Europe, basadas en Eurostat (COFOG).

Las subvenciones a fondo perdido se utilizan cada vez menos como forma de financiar la vivienda social, especialmente tras las medidas de austeridad y el ajuste de los presupuestos públicos después de la crisis financiera y económica mundial. Garantizar la disponibilidad de préstamos a tipos de interés bajos mediante préstamos concedidos directamente por las autoridades públicas (por ejemplo, en Austria) o mediante la bonificación del tipo de interés (por ejemplo, en Francia, Finlandia y Alemania) es la forma más habitual que tienen las autoridades públicas de apoyar la provisión de vivienda social. El nivel de descuento así como la duración del periodo de subvención pueden variar significativamente dentro de un mismo país, debido al proceso de descentralización de las políticas de vivienda con un papel destacado de las provincias federales y lander respectivamente.

Austria, por ejemplo, tiene un sistema descentralizado en el que las provincias federales tienen la mayor responsabilidad y libertad a la hora de elegir cuánto apoyar la provisión de vivienda social, pero no



obstante se puede ver un patrón en todo el país y establecer una comparación significativa. Por el contrario, Finlandia, a través del Fondo Nacional de Vivienda ARA, así como Francia, a través del sistema Livret A, tienen un enfoque más centralizado de la financiación de la vivienda social, aunque las autoridades locales siguen desempeñando un papel importante. Curiosamente, el Banco Europeo de Inversiones está desempeñando un papel cada vez más importante como inversor en proyectos de vivienda social, a menudo facilitado por los gestores nacionales.

Otra forma de apoyo público cada vez más utilizada es la provisión de garantías por parte del Estado o las autoridades locales sobre los préstamos contraídos en el mercado privado: este es el caso de los Países Bajos (aunque la intervención pública es básicamente solo una «red de seguridad» de reserva en un sistema que implica otros mecanismos de garantía financiados por los propios proveedores de vivienda social), en Finlandia a través del Fondo de Vivienda ARA, y también en algunos Länder alemanes. Dado que los proveedores de vivienda social tienen que recurrir cada vez más al endeudamiento privado para financiar sus actividades, se puede prever que las garantías públicas se utilizarán cada vez más como forma de asegurar que los proveedores puedan acceder a mejores condiciones en el mercado.

También es importante mencionar que muchos proveedores de viviendas utilizan sus propios recursos y excedentes, como palanca para obtener financiación adicional en los mercados de capitales, pero también como fuente de financiación directa. Algunos proveedores de vivienda social desarrollan al mismo tiempo actividades comerciales, por lo que utilizan los fondos generados por las ventas privadas para subvencionar de forma cruzada la construcción de viviendas sociales y asequibles.

Otra fuente de financiación que desempeña un papel en algunos países es la aportación de capital propio de los inquilinos, que suele pagarse al principio del arrendamiento (por ejemplo, en Dinamarca y Austria).

Igual de importante que la financiación de capital para la construcción de nuevas viviendas es la financiación de ingresos, que procede principalmente del pago de alquileres por parte de los inquilinos. Por ello, el apoyo financiero a los inquilinos, como las ayudas a la vivienda, no solo es una ayuda importante para los hogares que se enfrentan a dificultades, sino también para que los promotores de viviendas garanticen el mantenimiento de sus flujos de ingresos.



Tabla 1. Herramientas de inversión y financiación para promover una vivienda asequible e inclusiva

Tool	Definition
Regulating financial institutions	Governments can shape more effective investment in housing to promote affordability, and access and channel investment towards sustainable and productive activities. This can also reduce credit bubbles in house prices, economic instability and inequality.
Non-profit provision of social and affordable Housing	In non-profit affordable housing models, when surpluses are made after finance and operating costs, they are re-invested in additional housing provision, rather than extracted by shareholders. This growth model can also be efficient and productive, especially when public equity and long-term cost finance reduces cost rents and revolving funds are safeguarded and purposefully reinvested.
Rent subsidies	These are government assistance for households to meet their housing costs. They are designed to target needs or location and can be indexed or rationed.
Rent setting, indexing and regulation	They pertain to regulation of determination of housing rents for new tenancies, and how they are increased over time. These arrangements may differ for private and social housing tenants, or for low income and higher income tenants, or be applied equally to all tenants.
Microfinance for self-building and modernising housing	Small, non-mortgage-backed microfinance loans offered in succession can enable very low-income households build, renovate, or improve their homes.
Circuits of household savings schemes	In many countries, household savings are used to generate a dedicated flow of low-cost finance for affordable housing programmes. They may be used to fund mortgages for home buyers for instance, or the construction and refurbishment of social housing.
Public loans, grants, and purposeful public investment in housing	Government investment such as grants, equity shares and loans, and operating subsidies for housing providers, are important supports for affordable housing provision. Grants reduce the need for debt finance, and low-cost long-term government loans reduce and spread costs over time. Used strategically, public investment can efficiently fulfil many economic, environmental and social policies.

Fuente: UNECE & Housing Europe, (2021). Housing 2030 –Políticas eficaces de vivienda asequible en la región de la UNECE p. 72.. https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf.

3.2 Medidas fiscales (reducción/rebaja del impuesto sobre la renta, IVA, etc.)⁽¹⁵⁾

Se trata de un tema muy amplio, ya que la fiscalidad de la vivienda se utiliza para apoyar indirectamente diferentes tipos de tenencias y

(15) Para una muy buena revisión de las medidas fiscales, véase UNECE & Housing Europe, (2021). Housing 2030 – Effective policies for affordable housing in the UNECE region. p. 91-95. https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf.

proveedores. La modalidad de medida fiscal más extendida es probablemente la de las deducciones fiscales para los titulares de hipotecas, que suele dirigirse a los propietarios individuales.

Sin embargo, también existen incentivos fiscales que se aplican específicamente a los proveedores de viviendas sociales en la mayoría de los países. Pueden incluir diversos privilegios fiscales, como un tipo reducido del IVA, la reducción o exención del impuesto sobre bienes inmuebles y del impuesto sobre la renta o de sociedades.

3.3 Construcción/creación de stock inmobiliario público. Planificación/uso del suelo (autoridades locales)

Otra forma importante de apoyar la vivienda social es que las autoridades públicas (locales) proporcionen terrenos a precios rebajados. La disponibilidad de suelo barato puede suponer una enorme diferencia en el coste total de una operación.

Un ejemplo interesante es el Fondo de Adquisición de Suelo y Renovación Urbana de Viena, conocido como *WohnfondsWien*. *WohnfondsWien* compra y libera terrenos en el mercado abierto para su desarrollo de acuerdo con los objetivos del plan estratégico metropolitano de Viena. Este plan, que se actualiza periódicamente, tiene por objeto garantizar la satisfacción de las necesidades cambiantes de la ciudad en materia de vivienda e infraestructuras, como la construcción de viviendas dignas y asequibles para los trabajadores clave. El acceso al banco de suelo de *WohnfondsWien* está abierto a todo tipo de empresas constructoras, tanto con ánimo de lucro como sin él, que participen en concursos abiertos únicos.

WohnfondsWien gestiona ahora un banco de suelo de interés público activo y de gran éxito. En 2018, había acumulado 3.256.059 m² de suelo, promoviendo estratégicamente la construcción y renovación asequibles en toda la ciudad. *WohnfondsWien* dirige los resultados del desarrollo a través de dos instrumentos clave: subsidios condicionales para el desarrollo de viviendas y un proceso de diseño competitivo que involucra a jurados ciudadanos. También organiza concursos de promotores para grandes promociones de suelo (de más de 500 viviendas), independientemente de que hayan recibido subvenciones públicas, con el fin de garantizar que cumplen los objetivos estratégicos de planificación.

En la mayoría de los casos, las viviendas asequibles se subvencionan en parte mediante préstamos públicos a bajo interés. Estos préstamos favorables se conceden a condición de que las viviendas producidas se alquilen por debajo de un determinado límite máximo de alquiler. Para garantizar que la reducción de los costes de financiación se traduzca en



una reducción de los alquileres, los beneficiarios deben actuar de acuerdo con los principios de la vivienda de alquiler a precio de coste. Estos principios están claramente definidos en la Ley de Viviendas de Protección Oficial de Austria.

Además de la provisión directa de suelo al proveedor de vivienda social, en algunos países las autoridades locales pueden hacer uso del sistema de planificación para implicar a promotores privados. Básicamente, esto significa que, para obtener el permiso de construcción, los promotores privados se comprometen a vender parte de las viviendas a los proveedores de vivienda social a un precio reducido una vez finalizado el proyecto.

Un ejemplo de este tipo de práctica es la regulación de la «Parte V» en Irlanda, que hace referencia a la Parte V de la Ley de Planificación y Desarrollo de 2000, que establece directrices específicas relativas a la vivienda asequible. Exigía que todos los nuevos desarrollos privados de cuatro casas o más reservaran el 20% de las viviendas para viviendas sociales y asequibles. Se esperaba que esta estrategia resolviera los problemas de asequibilidad y segregación espacial.

A los constructores y promotores les preocupaba que la Parte V hiciera el proceso de planificación más «burocrático y engorroso», y sus consiguientes esfuerzos de presión tuvieron éxito. Se hicieron enmiendas que introdujeron nuevas disposiciones que permitían proporcionar viviendas o emplazamientos en lugares alternativos o compensaciones en metálico directamente a las autoridades locales.

El resultado fue tal que, entre 2002 y 2011, de las 559.097 viviendas terminadas (incluidas las «puntuales»), solo se construyeron 15.114 viviendas sociales o asequibles, es decir, el 2,7% de la producción total, y muchas de ellas en zonas inadecuadas.

En 2015, la Ley de Regeneración Urbana y Vivienda de 2015 introdujo modificaciones en la Parte V. En la actualidad, las obligaciones de la Parte V surgen cuando se presenta una solicitud de licencia urbanística para una promoción de nueve o más viviendas o cuando la promoción ocupa más de 0,1 hectáreas de terreno. La autoridad local tiene la facultad discrecional de decidir qué porcentaje de una promoción debe reservarse para viviendas sociales, pero esto está sujeto a un límite del 10% de la promoción. Ahora es obligatorio firmar un acuerdo de la Parte V antes de presentar una notificación de inicio.

La Ley de 2015 reduce el número de opciones alternativas que pueden estar disponibles con el fin de cumplir con la Parte V. Los desarrolladores ya no están autorizados a cumplir con sus obligaciones de la Parte V a través de un pago financiero, poniendo a disposición sitios con servicios en el desarrollo o mediante la transferencia de suelo no urbanizable fuera de la zona de aplicación.



3.4 **Medidas de intervención en materia de precios**

La mayoría de los países de la región de la UNECE aplican algún tipo de control legislativo o reglamentario sobre el sector del alquiler. Sin embargo, el alcance puede variar drásticamente de un país a otro, o a lo largo del tiempo en el mismo país. Una oleada de desregulación del mercado del alquiler en las décadas de 1990 y 2000 ha cedido o incluso ha cambiado de rumbo recientemente, a medida que los gobiernos intentan controlar los precios inasequibles o los efectos sociales indeseables, como la falta de vivienda. La pandemia del COVID-19 ha reforzado la intervención gubernamental en el sector del alquiler.

La intervención gubernamental es un tema que divide a las partes interesadas en la política de vivienda. Algunos señalan que limitar, indexar o regular de otro modo los precios por debajo de los valores del mercado libre puede reducir la construcción de nuevas viviendas, ya que los inversores se desaniman por los menores rendimientos potenciales.

Sin embargo, esto también es muy discutido. Por ejemplo, un reciente análisis a largo plazo de varios países concluyó que los controles moderados de los alquileres no parecen afectar de forma significativa a la oferta, por lo que las regulaciones pueden no ser tan problemáticas como se argumenta. Irónicamente, también es cierto que las demandas de los ciudadanos o de las organizaciones de inquilinos para que los gobiernos aumenten los controles de los alquileres tienden a ser más fuertes cuando la oferta no es capaz de satisfacer la demanda. En mercados restringidos, los alquileres pueden subir muy por encima de los costes de provisión a largo plazo. «En estas circunstancias, los propietarios obtienen beneficios excesivos y existe presión política para igualar las condiciones de modo que los inquilinos no se vean tan perjudicados». En general, aunque los controles de los alquileres pueden afectar a la oferta, esto es cierto para la mayoría de las regulaciones del mercado de la vivienda, incluidas las normas macroprudenciales, los impuestos sobre la propiedad y la planificación del uso del suelo. Por lo tanto, la regulación de los alquileres debe equilibrar los controles con la garantía de que todo el mundo pueda acceder a una vivienda digna a un precio asequible. El acceso a datos oportunos y a análisis sólidos es clave a este respecto.

Probablemente el sistema más conocido de regulación del alquiler sea el *Mietspiegel* alemán.

Alemania es conocida por su amplio sector del alquiler, que suele ofrecer contratos seguros y protección contra el desahucio, lo que hace del alquiler una alternativa atractiva a la compra de vivienda. Desde la década de 1970, un sistema ha vinculado los aumentos de los alquileres a un alquiler de referencia para viviendas locales de calidad similar, establecido



a intervalos regulares (normalmente cada cuatro años). El alquiler no puede subir más de un 20 % por encima de este alquiler de referencia en un periodo de tres años. Solo las viviendas no subvencionadas, de alquiler de mercado, pueden informar los alquileres de referencia. Una base de datos de estos alquileres (Mietspiegel) proporciona una referencia en todo el país para que inquilinos y propietarios indexen los alquileres. Hay algunas excepciones: por ejemplo, los pisos de viviendas sociales pueden seguir normas diferentes en algunas zonas.

Aunque el Mietspiegel modera el aumento de los alquileres, estos siguen subiendo en los mercados tensionados. Además, no impide que los alquileres suban por encima de la inflación y los cambios en los ingresos hasta niveles inasequibles. Por eso, en 2015, en condiciones de tensión en el mercado de la vivienda, se aprobó una ley que permitía a los Estados federados alemanes moderar los alquileres de los nuevos arrendamientos en ciudades o municipios. Esta medida de «freno» garantizaba que los alquileres solo podían subir un máximo del 10 % por encima de los alquileres locales de comparación. Desde entonces, muchas ciudades de Alemania han aplicado esta medida, pero las asociaciones de inquilinos consideran que el impacto no siempre ha sido suficiente para frenar los aumentos excesivos de los alquileres. Estos sistemas están sometidos a la presión constante de intereses contrapuestos y requieren una gestión política bien informada y un refuerzo jurídico.

SISTEMA DE PUNTOS PARA FIJAR LOS ALQUILERES MÁXIMOS - PAÍSES BAJOS

El Gobierno neerlandés aplica un sistema basado en puntos para evaluar la calidad de la vivienda y determinar el precio máximo para alquilarla. Este sistema se limita al extremo inferior del mercado (menos de 752 EUR en 2021); por encima de estos alquileres están sujetos a las condiciones del mercado. El número de puntos determina el precio máximo de alquiler de la vivienda, habitación o vivienda móvil. Cada parte de la casa recibe puntos por el tamaño de las habitaciones, la cocina, el cuarto de baño, el rendimiento energético, etc., así como por el valor de la propiedad. Cada punto se corresponde con un importe de alquiler en euros (+/- 5 EUR por punto).

El segmento inferior del mercado de alquiler de viviendas lo proporcionan en gran medida las empresas de vivienda social (alrededor del 30 % del parque nacional de viviendas), sujetas a un límite máximo de asignación de ingresos familiares de 40.024 euros al año (2021), así como a un nivel de alquiler indexado regulado anualmente. Para el segmento medio y alto del mercado privado de alquiler, dominado por propietarios privados con ánimo



de lucro, existe un régimen liberalizado. No existen normas generales para fijar los aumentos de los alquileres ni para notificarlos a los inquilinos.

Este bajo umbral de regulación ha sido problemático para los inquilinos en condiciones de mercado ajustadas, y se han producido rápidos aumentos de precios en las ciudades holandesas en los últimos años. Las enmiendas a la legislación de vivienda en 2019 facultan a los municipios neerlandeses para elaborar nuevas regulaciones de alquiler. La ciudad de La Haya lo ha hecho, y ahora regula la asignación de segmentos medios de vivienda de alquiler (por debajo de 185 puntos y por encima de 753 euros), garantizando que los hogares con ingresos modestos que solicitan una vivienda de alquiler modesta tengan prioridad.

El Banco de España en su informe anual 2023⁽¹⁶⁾ apunta que el diseño de las políticas públicas debiera evitar que algunas actuaciones, cuya efectividad pudiera ser relativamente limitada en el corto plazo, acaben generando efectos indeseados significativos que dificulten el funcionamiento de este mercado. En relación a esos efectos indeseados señalan que y la literatura económica que ha analizado los efectos de distintas políticas de vivienda a lo largo del tiempo y en distintas geografías sugiere que: en un contexto de rigidez de la oferta, las políticas de demanda pueden acabar convirtiéndose, en buena medida, en una transferencia de recursos del sector público a los propietarios de vivienda, y tener una capacidad limitada para reducir los problemas de accesibilidad a la vivienda. Algunas medidas de protección a los inquilinos pueden generar efectos no deseados en el nivel y en la composición de la oferta de vivienda en alquiler—p.ej., vía reducción de la oferta y/o desplazamiento hacia modalidades de alquiler menos reguladas—, así como en los precios de los nuevos contratos; efectos que podrían ser más acusados para los colectivos más vulnerables. Los controles de precios podrían tener efectos adversos similares.

(16) Banco de España Informe Anual 2023. Capítulo 4. El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad. ÁNGEL GAVILÁN. Director General de Economía y Estadística. Banco de España Madrid, 23 de abril de 2024. Página 16. https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023_Cap4.pdf.

