



Gestión híbrida de la vivienda social en España. Hacia modelos colaborativos de provisión pública al margen del lucro

Juan Francisco Fernández Rodríguez

Juan Francisco Fernández Rodríguez

Es Arquitecto (2006) y Master en Ciudad y Arquitectura Sostenibles (2014) por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sevilla. Desde 2006 desarrolla su actividad profesional combinando el ejercicio de la arquitectura con tareas de docencia e investigación. Así, ha sido profesor interino del departamento de Expresión Gráfica e Ingeniería de Edificación de la Universidad de Sevilla (2011-2014) y desde 2014 desarrolla su tesis doctoral dentro del Programa Internacional de Doctorado de la Universidad de Sevilla, en el marco de la línea de investigación “Vivienda y Hábitat Contemporánea”.

El interés por el campo del urbanismo y la vivienda de nuestro entorno y en contexto europeo le ha llevado a realizar una estancia de investigación en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Técnica de Delft (TU Delft), dentro del grupo de investigación “Housing Management and Organizational Strategies” del departamento “Management in the Built Environment” (2016), bajo la supervisión de la Dr. Darinka Czischke. Ha completado su formación con diferentes cursos de especialización, entre los que destacan el de “Introducción a la Producción y Gestión Social del Hábitat” impartido por el Centro de Formación Permanente de la Universidad de Sevilla (2016).

Dentro de su actividad profesional e investigadora, destaca la colaboración con la cooperativa de servicios públicos “el Taller Ecosocial de Hábitat 4” (2018) en la redacción de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo de Bormujos y Bollullos de la Mitación (Sevilla), bajo el desarrollo de un proceso de Investigación-Acción-Participativa que ha implicado a políticos, técnicos y vecinos de ambas localidades. Cuenta además con diferentes publicaciones en revistas científicas y comunicaciones en congresos de ámbito nacional e internacional.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas
© Juan Francisco Fernández Rodríguez

Maquetación: Paula Carretero Oya
ISBN: 978-84-120248-7-6

Índice

Resumen	5
1. Presentación	7
2. Contexto general de la vivienda en España y Europa	13
2.1. El modelo residencial español. Estructura y características	13
2.2. Evolución de la política de vivienda en Europa	22
2.3. Perfil de la vivienda en entorno europeo. Indicadores de parque y demanda	25
3. La vivienda social en España y Holanda. Estudio comparado de casos	38
3.1. La Vivienda de Protección Oficial (VPO). Características y marco regulador	38
3.2. Modelo de provisión de vivienda social en Holanda. La figura de las Housing Associations (HAs)	41
4. Actores, roles y relaciones en la provisión de vivienda social	47
4.1. Promoción de vivienda protegida en España. Esquema de actores	47
4.2. Agentes vinculados al modelo de vivienda social en Holanda	52
5. Un acercamiento a casos concretos. Lecciones aprendidas a través de experiencias previas	56
5.1. Iniciativas de fomento del alquiler asequible en España:	56
5.1.1. Programas de ayuda al alquiler para la emancipación juvenil (Plan Estatal de Vivienda 2005-2008)	56
5.1.2. Programas de intermediación en el mercado del alquiler	59
5.1.3. Gestión social de la vivienda. Movimientos sociales y entidades del tercer sector	62

5.2. Experiencias de éxito en la gestión de vivienda social en alquiler en Holanda:	71
5.2.1. Heesterveld Creative Community (Amsterdam)	71
5.2.2. El caso de ZOHO (Rotterdam)	74
5.2.3. Otros casos de interés: Duwo y WBVG.	77
6. Conclusiones generales del estudio	83
7. Gestión híbrida de vivienda social. Propuesta para el fomento de un modelo residencial colaborativo al margen del lucro en España	89
8. Referencias bibliográficas	94

Resumen

En España la actividad urbanizadora y la promoción residencial se han concentrado tradicionalmente en manos de operadores privados, algo que el marco legislativo nacional ha favorecido históricamente (Trilla y Bosch, 2018). El sector inmobiliario ha estado íntimamente relacionado con la economía y la inversión. Se ha fomentado, a través de innumerables ayudas y beneficios fiscales, un modelo de acceso a la vivienda en propiedad, generalmente libre, en detrimento de la conformación de un parque público adecuado. A su vez, la mayor parte de la vivienda protegida se oferta bajo la modalidad de compra, por lo que finalmente pasa a manos privadas mientras se reduce al mínimo el stock de vivienda protegida ofertado en alquiler (un 2% del total).

La crisis económica y financiera iniciada en 2008 ha incrementado las situaciones de vulnerabilidad de las familias, y en consecuencia la inseguridad de permanencia en sus viviendas, los desalojos y desahucios. Ante la falta de un stock de vivienda pública en alquiler que pueda absorber las necesidades de esa población, y con el único recurso de la vivienda protegida ofertada en venta, a la que los adjudicatarios no pueden acceder sin contar con acceso al crédito, amplios sectores de la población quedan en situación de *emergencia habitacional*, lo que pone de manifiesto la debilidad del modelo de provisión de vivienda social español.

En el entorno europeo, sin embargo, encontramos países que cuentan con un sector de vivienda social mucho más fuerte. Es el caso de los Países Bajos, donde el 32% de su stock residencial es vivienda de alquiler social. Allí operan las denominadas *Housing Associations*, entidades privadas sin ánimo de lucro destinadas a promover y gestionar vivienda social, además de mantener un nivel óptimo de calidad de las viviendas e involucrar a los inquilinos en su gestión.

El objetivo del presente estudio será el de explorar vías alternativas de provisión de vivienda social en España, garantes del acceso asequible a la vivienda de la ciudadanía demandante.

Para ello se analizará el papel de los agentes ligados a la provisión de vivienda social en Holanda, poniéndolos en relación con los actores tradicionalmente vinculados al modelo español. Nos centraremos en la figura de las *Housing Associations* y su rol como operador público desde el sector privado al margen del lucro.

Del análisis de estas entidades extraeremos claves acerca de cómo integrar, en el modelo español, a agentes sin fines lucrativos que colaboren con el resto de actores (públicos y privados) en la provisión y gestión de vivienda social. Así, las conclusiones del estudio contribuirán a generar una base de conocimiento para el desarrollo de políticas públicas efectivas, inspiradas en este tipo de estructuras, que permitan fortalecer el sector de la vivienda pública y facilitar el acceso asequible a la vivienda al margen del lucro de una manera estable en el tiempo.

Palabras clave: Gestión Social, Alquiler Asequible, *Housing Associations*, Tercer Sector, Políticas de vivienda, Participación.

1. Presentación

La vinculación que desde mitad del siglo XX se establece en España entre el sector de la construcción y las dinámicas de desarrollo económico del país constituye las bases del actual modelo residencial español (Vinuesa, 2008). Este vive su momento más álgido en la segunda mitad de los años 90 y primera de los 2000, el conocido como *boom inmobiliario*, un periodo caracterizado por el fuerte crecimiento y expansión ligado a la producción de vivienda, el desarrollo residencial y el consumo ilimitado de nuevo suelo con fines lucrativos, que a su vez ha contribuido a la degradación urbana de las ciudades, así como a la segregación social y espacial (Fariña y Naredo, 2010).

Bajo este modelo residencial, la vivienda, mayoritariamente libre y en propiedad, se ha visto sometida a constantes aumentos de precio hasta alcanzar niveles sobredimensionados e inaccesibles para un importante sector de la población, debido a las constantes expectativas de revalorización por parte de promotores privados (Alguacil et al, 2012).

El estallido de la conocida como *burbuja inmobiliaria*, con la llegada de la crisis económica y financiera de 2008, pone de manifiesto el agotamiento de este modelo de acceso a la vivienda, cuando amplios sectores de la población quedan excluidos del mercado inmobiliario ante la dificultad de acceso a fuentes de financiación.

Este problema no solo afecta a quienes quieren acceder por primera vez a la vivienda, dada la falta de acceso al crédito. También se han puesto de manifiesto, especialmente durante los años de crisis, problemas de inseguridad de permanencia para un gran número de familias que, ante la reducción de ingresos por el aumento del desempleo¹, no pueden hacer frente al pago de sus hipotecas y son desahuciadas o desalojadas de su vivienda habitual. Así, entre 2008 y 2012 se inician en España 415.117 procedimientos de ejecución hipotecaria, mientras que el volumen de desalojos alcanza la cifra de 244.278 (Observatori Desc et al, 2013).

¹ En España se pasa de un nivel de desempleo del 8% en 2007 al 26,6% durante el segundo trimestre de 2013, según los datos del Observatori Desc y la plataforma de afectados por la hipoteca de Barcelona (2013).

En paralelo a este proceso de precarización residencial, la paralización de las compraventas conduce durante estos años a la insolvencia de un gran número de promotores, públicos y privados. Estos, al no poder hacer frente al pago de sus créditos, han visto como las entidades financieras se convierten en nuevos propietarios de esos inmuebles² que paradójicamente permanecen vacantes³, en las señaladas condiciones de mercado, mientras la población queda excluida del acceso a una vivienda digna y adecuada.

En cuanto a la vivienda de promoción pública, y dadas las condiciones favorables del mercado para la venta de vivienda libre durante el periodo antes señalado, se experimenta un descenso en la producción que reduce la disponibilidad de vivienda asequible. Por otro lado, la dificultad que para los diferentes entes públicos supone la gestión de un parque social en alquiler, ha hecho que se prioricen la promoción de VPO (Vivienda de Protección Oficial) en venta, lo que ha tenido como consecuencia que no exista un stock de vivienda social relevante de la que se pueda disponer para atender a las necesidades de la población más vulnerable. Al mismo tiempo, serán solo las familias con capacidad de acceso al crédito las que puedan afrontar la compra de una vivienda protegida ofertada en régimen de propiedad.

De esta forma, aparecen nuevas formas de exclusión residencial que cada vez afectan a sectores más amplios de la población, proliferando no solo las situaciones de falta de vivienda, sino las de vivienda insegura o inadecuada: de acogida de familiares y amigos; de vuelta al hogar familiar, en el que conviven padres, hijos y nietos; de subarriendo de habitaciones; de ocupación de viviendas vacías; además de viviendas en situación de desahucio, ejecución hipotecaria o desalojo, lo que conlleva el aumento de situaciones de hacinamiento, precariedad y exclusión.

Ante la falta de un stock de vivienda social que pueda absorber esa creciente demanda, amplios sectores de la población quedan en situación de *emergencia habitacional*. En ese

² Solo un 14% de la obra nueva vacía se encuentra en manos del promotor tradicional, siendo el 86% restante propiedad de entidades financieras (TINSA, 2015, p.18).

³ En torno al 14% según datos del Censo de Población y Vivienda 2011 publicados por el INE 2013.

sentido Feantsa⁴ (Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con las personas sin hogar) señala en 2008, según datos del observatorio de la vivienda del Consejo General del Notariado de 2005 que:

“El gasto social del Estado español destinado a las familias en materia de vivienda y exclusión social, se sitúa en el 1,7%, dos puntos por debajo de la media europea. El 20% de la población de España está excluida del mercado inmobiliario, según los datos del observatorio de la vivienda del Consejo General del Notariado de 2005. Los precios de la vivienda son desorbitados con incrementos del 107% en siete años, en cambio los salarios en ese mismo período sólo lo hicieron en un 34%, además, la tasa de paro en el tramo de edad de 18 a 35 años es del 13,2% y la tasa de pobreza se sitúa en el 18,5%, la constante bajada del gasto público en protección social ha supuesto la reducción del 24% del PIB en 1993, al 20% en el 2002”. (FEANTSA, 2008)

En este contexto, y ante la incapacidad del modelo de vivienda social español para dar respuesta a las demandas ciudadanas de los últimos años, parece necesario abogar por un cambio en los objetivos de la política de vivienda, apostando por soluciones innovadoras basadas en experiencias de éxito de países de nuestro entorno. Como señalan Molina Roig y García Terual (en Bordenés, 2015), estas soluciones deberán vincularse a la concertación entre actores públicos, privados y organizaciones sin ánimo de lucro, fomentando la flexibilidad, las fórmulas de gestión compartida, la corresponsabilidad entre agentes, así como el riesgo asumido por estos, y favorecer el consenso para responder a las necesidades de la población y orientarse hacia lo comunitario.

Así, como caso exitoso en la provisión de vivienda social en contexto europeo encontramos a los Países Bajos. Allí cuentan con uno de los parques de vivienda social más numerosos de nuestro entorno, y bajo un perfil de gestión ligado a entidades al margen del lucro, las denominadas *Housing Associations*.

⁴ Red europea sin ánimo de lucro creada en 1989 para luchar contra el sinhogarismo en Europa, promoviendo el derecho a una vivienda digna y adecuada, así como contribuyendo a conseguir la inclusión residencial de las personas más vulnerables socialmente.

Se trata de entidades híbridas que de manera tradicional han operado tanto en ámbito público como privado, lo que les ha permitido combinar financiación de ambos sectores y garantizar su viabilidad económica (Lambea, 2014). Su condición de proveedor de vivienda social, bajo el marco de la legislación nacional que las regula, les permite beneficiarse de ayudas públicas indirectas, tales como condiciones ventajosas para adquirir suelo o acceso a vías de financiación pública. Su condición de entidades al margen del lucro hace que los beneficios de sus operaciones comerciales reviertan en la construcción, mantenimiento y gestión de vivienda social.

Tomando este modelo como referente, y bajo el contexto español antes descrito, el objetivo del presente estudio será el de analizar cómo la puesta en marcha de mecanismos de gestión al margen del lucro de la vivienda social en España podría contribuir a satisfacer las demandas existentes de la población alejando la vivienda de fines especulativos o mercantilistas. Para ello, el método de investigación utilizado será el del estudio comparado de casos: el de la vivienda protegida española y el de la vivienda social holandesa, de forma que de esa comparación podamos extraer claves útiles que contribuyan a la redefinición del modelo de provisión de vivienda social español.

En ese sentido, el estudio no se enfoca desde la perspectiva de la transferencia de soluciones de un modelo a otro, sino más bien desde el acercamiento a un modelo exitoso del que extraer conclusiones que puedan contribuir a generar una base de conocimiento para el desarrollo de políticas públicas efectivas en nuestro país (James y Lodge, 2003), inspiradas en el modelo holandés, y en la estructura de provisión de vivienda social al margen del lucro en torno a la que se organiza.

Por ello, es necesario que la comparación entre ambos casos venga precedida por un breve análisis del contexto general de ambos países, de forma que las soluciones que podamos tomar en consideración para realizar una propuesta en nuestro entorno, resulten adecuadas al marco en el que pretenden plantearse. Seguiremos para ello los principios de la técnica PESTEL (Yüksel, 2012), ligada a la descripción de un entorno, actual o futuro, en base a

indicadores políticos, económicos, socioculturales, tecnológicos, ecológicos o legales, muy distintos en uno y otro caso pese a pertenecer ambos países al entorno europeo.

Así, bajo la identificación de los distintos factores que componen la realidad a analizar, trataremos de comprender mejor las dinámicas llevadas a cabo hasta el momento en ambos países, así como en qué medida claves aportadas por uno de ellos podrán tener cabida en el otro.

De esta forma, analizaremos en primer lugar, y a grandes rasgos, cuál es el contexto político, económico y legislativo que ha dado lugar al actual modelo de provisión de vivienda en nuestro país, y en entorno europeo, así como el contexto socio-económico y socio-cultural asociado, para profundizar en las dinámicas llevadas a cabo en España en relación a países de nuestro entorno más cercano en cuestiones como estructura del parque residencial o perfil de la demanda de vivienda.

Bajo este contexto general, nos centraremos después en el estudio del modelo de provisión de vivienda social en España y Holanda, analizando el marco normativo que los rige, en lo relacionado con el concepto de vivienda social. A partir de este análisis, pasaremos después a determinar cuáles son los actores que tradicionalmente han intervenido en el modelo de provisión de vivienda social en ambos países, de forma que podamos entender qué papel han jugado. De esta forma, podremos definir qué roles aparecen en un modelo respecto al otro, y vincular las diferencias entre ambos al papel y posición de los agentes involucrados en uno y otro caso.

Por último, realizaremos un acercamiento a casos concretos que nos permitan entender el funcionamiento, a nivel práctico, de estos modelos de provisión definidos a nivel teórico. Para ello, realizaremos una breve descripción de algunas experiencias, en contexto español y sobre todo holandés, de puesta en marcha de iniciativas de gestión de vivienda social, bajo el marco de la crisis económica y financiera vivida en los últimos años.

A partir del estudio comparado de ambos casos, en los términos descritos, se sintetizan los resultados alcanzados para extraer claves del modelo residencial holandés que puedan

contribuir a la definición de conclusiones acerca del papel que podrían jugar, en contexto español, los operadores híbridos al margen del lucro objeto de estudio.

En base a esas conclusiones, se realiza una propuesta de esquema de actores, roles y relaciones que, integrando a operadores híbridos al margen del lucro en la provisión y gestión de vivienda social en España, contribuiría al desarrollo de programas y acciones ligados a la colaboración entre agentes, la gestión compartida y las fórmulas flexibles para fortalecer el sector de la vivienda pública en España y facilitar el acceso asequible a la vivienda al margen del lucro.

2. Contexto general de la vivienda en España y Europa

2.1. El modelo residencial español. Estructura y características

El parque residencial español actual es reflejo de la evolución de las políticas de vivienda llevadas a cabo durante los últimos 60 años, que a su vez han estado vinculadas a procesos de expansión y crisis del sector de la construcción que han derivado en la configuración de un modelo concreto de provisión, acceso y tenencia.

Podemos situar en la década de los 60 el primer periodo expansivo en lo que respecta a producción residencial en España. Con el objetivo de afrontar el déficit de viviendas de los años 40 y 50 por el éxodo masivo de la población del campo a la ciudad, y dado el mal estado de la economía tras la guerra civil Española, en 1959 se pone en marcha el conocido como *Plan de Estabilización*, que desarrolla una serie de medidas para reactivar la economía nacional mediante la congelación de sueldos, contención del crédito y gasto público, la no emisión de deuda pública y la atracción de inversiones extranjeras (Rodríguez, 2004). Una vez alcanzados los objetivos del plan, se inicia un periodo de crecimiento económico en un momento de fuerte precarización, conocido como el *desarrollismo español*.

Imagen 1: Publicidad promoción residencial. Barrio de Simancas. Madrid. Años 60



Fuente: <http://historias-matritenses.blogspot.com>. Barrio de San Blas (2015)

Imagen 2: Desarrollo urbano de las periferias. Barrio del Pilar. Madrid. Años 70



Fuente: <http://www.madrimasd.org>. Desigualdades sociales en salud en la Comunidad de Madrid. Javier Segura del Pozo (2010)

Imagen 3: Desarrollo urbano de las periferias. Nou Barris. Barcelona. Años 60



Fuente: <http://eltranvia48.blogspot.com>, *Breve historia de Nou Barris VI: El desarrollismo*. Ricard Fernández Valenti (2010)

Imagen 4: Desarrollo urbano de las periferias. Barrio de la Concepción. Madrid. Años 70



Fuente: <http://historias-matritenses.blogspot.com>, *Barrio de la Concepción. Madrid* (2012)

Imagen 5: Desarrollo urbano de las periferias. El Pozo del Tío Raimundo. Madrid. Años 60



Fuente: <https://rastrosdearquitectura.wordpress.com>.
Construyendo la identidad: El Pozo del Tío Raimundo (2012)

En el ámbito de la vivienda, se pone en marcha el Plan Nacional de Vivienda 1961-1975, destinado a aumentar la tasa de construcción para disminuir el déficit existente, dinamizar el sector de la construcción y crear empleo, otorgando un peso importante a la provisión de vivienda protegida, privada, generalmente, aunque también pública. Así, en esos años se consolidan numerosos barrios surgidos en las periferias de las principales ciudades españolas, los denominados polígonos. Dada la buena marcha de la economía, el dinamismo del sector, el aumento de las rentas familiares y la flexibilización del acceso al crédito por las mejoras de las condiciones de financiación, la demanda de vivienda libre y en propiedad aumenta, frente a la vivienda en alquiler. Así, se produce un cambio de tendencia en el régimen mayoritario de tenencia del parque residencial español (en el año 50 la propiedad no llegaba a la mitad del parque de viviendas), pasando de un modelo más ligado al alquiler a otro centrado en la propiedad (Rodríguez, 2004).

Este periodo de crecimiento encuentra un punto de inflexión con el inicio de la transición hacia la democracia (1975), dada la inestabilidad política vivida en esos años. Así, comienza un tiempo de recesión económica en el que se produce un aumento del desempleo y una disminución de las rentas, lo que ligado al aumento del precio de la vivienda por el buen momento económico vivido en años anteriores hace que el problema al que ha de hacerse frente en ese momento no sea tanto de déficit de vivienda sino de capacidad de acceso para los sectores más vulnerables.

Se pone entonces en marcha el *Plan Trienal de Vivienda 1981-1983* con el objetivo de fomentar la construcción de vivienda de protección oficial y facilitar el acceso a la vivienda a la población más desfavorecida. Sin embargo, la mala situación económica hizo que fundamentalmente fueran las clases medias las que tuvieron capacidad de acceso a ese parque residencial.

Con la entrada en la Comunidad Económica Europea (1985), se inicia un nuevo periodo expansivo, con la aprobación de medidas liberalizadoras dirigidas a la atracción de inversores extranjeros que reactiven la economía. Así, el conocido como *Decreto Boyer* de liberalización del mercado del alquiler (1985), busca impulsar el sector de la construcción levantando la congelación de alquileres, lo que por otra parte hace subir los precios y alienta nuevamente a la compra, apostándose por la vivienda en propiedad.

A partir de la segunda mitad de la década de los 90, se inicia en España un periodo ligado a la desregularización de medidas para favorecer la dinamización del mercado inmobiliario, como ayudas a la compra de vivienda, bajada de tipos de interés, desgravación fiscal y facilitación de las condiciones de financiación. Estas medidas, junto a una fundamental para entender las dinámicas inmobiliarias de esos años como es la liberalización del precio del suelo (Ley del Suelo de 1998), tendrán como consecuencia un espectacular aumento de las tasas de construcción de vivienda. Arranca así un ciclo de *burbuja inmobiliaria* (1997-2007), caracterizado por el crecimiento residencial ilimitado, el consumo de suelo y la búsqueda de rentabilidad, lo que se pone de manifiesto en el aumento de la producción de vivienda libre y

en propiedad, revalorizada como bien de inversión, sin que exista un contrapeso público capaz de regular los precios o las condiciones de acceso (Alguacil et al, 2012).

De esta forma podemos caracterizar el modelo residencial español surgido de este periodo como:

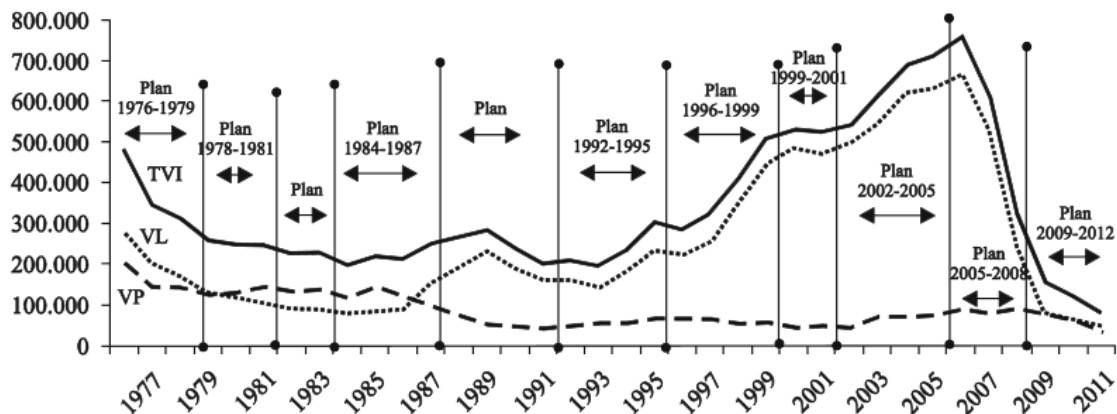
- Un modelo que prima el acceso a **vivienda libre en propiedad**, bajo iniciativas de facilitación fiscal a la compra sin un mercado de alquiler alternativo, estable y con garantía de permanencia para los inquilinos. Así, según datos del Censo INE 2011, el alquiler representa un 13.5% del total del parque residencial español, frente al 78.9% del total destinado a la propiedad.
- Un modelo de **producción de vivienda**, vinculado al **crecimiento económico** y a la creación de empleo. El modelo de producción de vivienda no ha buscado satisfacer las demandas existentes, sino dar respuesta a fines especulativos. Así, se ha promovido más que nunca, pasando de una producción anual de 250.000 viviendas en los 80 a más de 750.000 entre 2004-2007 (ver gráfica 1).
- De fomento de la **vivienda como objeto de inversión**, lo que hace que los precios de suelo y vivienda sean inaccesibles, dada la expectativa de revalorización constante y mejora de las condiciones de financiación que posibilitan una mayor generación de beneficios. Se pasa de un precio medio de 650-700 €/m² en 1997 a 2.000 €/m² en 2008, según datos del ministerio de fomento.
- Un modelo en el que el parque de **vivienda pública es testimonial**, ya que no se promueve en época de crecimiento económico por el fuerte impulso de la vivienda libre, y al que solo pueden acceder las rentas medias en época de crisis. La brecha entre producción de vivienda pública y privada comienza a abrirse a final de la década de los 80, siendo hasta ese momento la cuota de construcción en ambas modalidades similar (en torno a las 100.000 o 150.000 viviendas) y llega a su punto máximo en los años 2005-2007 con un pico en la producción de vivienda libre de

650.000 viviendas en contraposición a las menos de 100.000 de vivienda social (ver gráfico 1).

Por su parte, el alquiler social en España tan sólo representa el 2 % del total del parque (Scanlon et al, 2014), siendo la tendencia general la producción de vivienda social para ofrecerla en venta, lo que elimina a la administración pública, proveedora mayoritaria de este tipo de vivienda, problemas derivados de la gestión de su alquiler.

A su vez, mientras el gasto directo en vivienda pública en nuestro país se ha reducido drásticamente, se han incrementado los beneficios fiscales a la compra de vivienda libre, lo que supone que en la actualidad el 75% del gasto en vivienda en nuestro país se centre en inversión indirecta en el sector privado en detrimento del público (Alguacil et al, 2012).

Gráfico 1: Evolución de la producción de vivienda pública y privada en España



Nota: VL: Vivienda libre, VP: Vivienda Protegida, TVI: Total vivienda iniciada

Fuente: Ministerio de Fomento (Pareja y Sánchez, 2012, p.16)

Con la llegada de la crisis económica y financiera de 2008 se pone fin a ese periodo expansivo, dada la incapacidad de acceso al crédito de amplios sectores de la población que se ven afectados por problemas de exclusión residencial, morosidad y desahucios. En paralelo, ese parque edificado en años de bonanza queda vacante, proliferando el número de viviendas

vacías (Alguacil et al, 2012). Así, y según datos del Censo de Población y Vivienda 2011 publicados por el INE, España cuenta con más de 7 millones de viviendas no principales, de las que 3.5 millones permanecen vacías. Si en 1950 el 94,2% de las viviendas que existían en España eran utilizadas como residencia principal, hoy tan solo representan el 71.7%, siendo el 14.6% viviendas secundarias y el 13.70% viviendas vacías, cuando según estándares europeos el stock técnico razonable estaría en torno al 3-5%.

Imagen 6: Crecimiento en tercera periferia durante los años de Boom Inmobiliario. Mairena del Aljarafe (2012) y Bollullos de la Mitación (2018). Aljarafe (Sevilla)



Fuente: Propia

Imagen 7: Efectos del boom inmobiliario.
Crecimiento urbano en 15 años. Cullera (Valencia)



Fuente: <http://www.nacionrotonda.com>. Nación Rotonda

Si comparamos estos datos con los del anterior censo (2001), observamos que en esos 10 años se ha producido un aumento del 27.5% en las viviendas principales, del 0.80% en las secundarias, y del 10.8% en las vacías. El incremento de población en este mismo periodo, sin embargo, ha sido del 14.60%, menor no solo que el incremento total del número de viviendas, sino que el de las principales, lo que evidencia un sobredimensionamiento del parque en relación a la formación de nuevos, que habría que matizar por la reducción del número medio de miembros por hogar que pasa de 2.86 en 2001 a 2.58 en 2011.

Respecto al régimen de tenencia, si bien la propiedad sigue siendo la modalidad más extendida, se observa un ligero descenso en esa tendencia en la última década (pasa del 82.2% al 78.9%). El número de viviendas principales con pagos pendientes, hipotecas generalmente, casi se ha duplicado en este tiempo (de tres a seis millones), y el de viviendas totalmente pagadas ha disminuido un 2.4%. Por su parte las viviendas en alquiler han aumentado respecto al censo anterior, del 11.4% al 13.5% del total del parque, quedando aún muy por debajo de estándares europeos, al igual que el parque público de alquiler que solo representa un 2% del total como ya se ha señalado.

2.2. Evolución de las políticas de vivienda en Europa

El origen del problema de la vivienda en Europa se vincula de manera directa con el éxodo masivo de población del campo a la ciudad experimentado con la llegada de la Revolución Industrial. Si bien a finales del siglo XIX los gobiernos de Europa occidental ya habían iniciado un proceso de saneamiento de las ciudades para mejorar las condiciones de vida de esa población sobrevenida, no es hasta principios del siglo XX cuando comienza a darse solución a los problemas de alojamiento de los obreros que no disponían de recursos para acceder a la vivienda, con la puesta en marcha de políticas de vivienda social en los países industrializados del norte de Europa (Rodríguez, 2009).

Será a partir de los años 30, en un momento de fuerte carestía de vivienda en Europa, cuando se inicie un periodo de enorme auge de la construcción que se prolongará hasta los años 70,

cuando la mayor parte de países, sobre todo del norte, ya han alcanzado un volumen residencial adecuado a la población a la que tenía que abastecer. Esa gran cantidad de vivienda construida será libre, aunque también social, aumentando el parque europeo de vivienda pública en alquiler en esos años de manera considerable.

Ese parque social en alquiler era, salvo casos concretos, gestionado por las autoridades locales. Sin embargo, Holanda es el primer país que comienza a realizar un traspaso de competencias en la gestión de la vivienda social a entidades sin ánimo de lucro (1963), al considerar que las administraciones públicas no cuentan con capacidad de gestión suficiente y que estas entidades tienen mayor facilidad al operar de manera descentralizada y no dependiente de la maquinaria burocrática del estado (Rodríguez, 2009). Además, se entiende a estos agentes, por su carácter social, con capacidad para implicar a todos los actores participantes del proceso habitacional, incluidos los demandantes (Boelhouwer y Priemus, 2014). Posteriormente aparecerán este tipo de entidades en otros países de entorno europeo, a las que poco a poco se irán transfiriendo competencia en materia de gestión de la vivienda social.

A partir de los años 80 se reduce la tasa de crecimiento de la población europea, por lo que también se reduce a fuerte demanda vivida en décadas anteriores. Este hecho, unido a que en esos años se inicia un periodo de crisis económica, conduce a que se reduzca el nivel de construcción de vivienda social y que desde las administraciones se aliente a acceder a la vivienda en propiedad como régimen de tenencia mayoritario, lo que supone para los poderes públicos una vía de ahorro en la inversión en materia de vivienda y en la gestión del parque de vivienda social existente.

Ejemplo de ello son iniciativas como la llevada a cabo en Reino Unido, donde se pone en marcha el *Right to Buy* (derecho a compra), por el que se ofrece la compra de la vivienda del parque de alquiler social gestionada por las autoridades locales a sus inquilinos, a precio asequible. También aparecen otros mecanismos de propiedad compartida. Es el caso del Shared Ownership en Irlanda, por el que los inquilinos adquieren un porcentaje de la vivienda (al menos el 40%) y continúa pagando un alquiler por la parte restante (Rodríguez, 2009).

De esta forma, durante los años 80 y 90 se experimenta en muchos países europeos un período de privatización del parque de viviendas sociales, de forma que la tendencia pasa a ser la de la des-responsabilización del Estado e individualización de los riesgos; la diversificación del tipo de demanda, apareciendo nuevos grupos vulnerables; y la descentralización de la gestión del parque, con la aparición de nuevos operadores y mediadores vinculados al Tercer Sector en Europa.

Estos operadores de vivienda social pueden ser tanto públicos como privados, con o sin ánimo de lucro según su definición. Así, podremos encontrar como gestores de vivienda social a entes públicos o privados trabajando junto a entidades del Tercer Sector: caso de las denominadas *Housing Associations* en Holanda, *Charities* en Reino Unido, o las *Limited Profit Companies* austriacas.

A principios de los 90, todos los países de Europa se ven influidos por la crisis inmobiliaria, pero en algunos países, como Irlanda, Grecia y sobre todo España, se vuelven a alcanzar niveles de construcción importantes. En esos años la vivienda social en Europa está gestionada casi completamente por entidades sin ánimo de lucro dependientes de las autoridades locales.

Generalmente estas entidades cuentan financiación privada, aunque beneficios y ayudas públicas, lo que les permite mantener un precio de la vivienda estable en el tiempo. Por otro lado, Dado el peso del alquiler social en estos países, también así se consigue estabilidad de precios en el mercado privado, por lo que tradicionalmente ha sido un modelo de acceso, el del alquiler social o libre, con un peso importante en países norte y centro europeo, frente al predominio de la propiedad en los países del sur.

2.3. Perfil de la vivienda en entorno europeo. Indicadores de parque y demanda

Bajo este marco general, y que en cada país encuentra sus especificidades, podemos señalar algunas características que definen al parque residencial europeo. En primer lugar, y en cuanto al régimen de tenencia, apuntaremos a que normalmente los hogares con mayores rentas acceden a la vivienda en propiedad, mientras que los de menores rentas acceden en régimen de alquiler, si bien los porcentajes más altos de propiedad se encuentran en los países mediterráneos, e incluyen a un importante sector de la población que paradójicamente presenta dificultades económicas para acceder en este régimen (personas mayores con escasos recursos económicos que son propietarios de viviendas que requieren de rehabilitación o reforma; personas que han perdido su empleo y encuentran dificultad para hacer frente a los pagos hipotecarios; personas separadas o divorciadas que han de hacer frente al pago de la vivienda en propiedad y un alquiler adicional).

La financiación de la vivienda en propiedad se basa en el ahorro de los hogares y en el acceso a créditos, normalmente hipotecarios y concedidos por las entidades bancarias. Las formas de ayuda a la compra más habituales son la reducción fiscal sobre los intereses de los préstamos hipotecarios, la exoneración del impuesto sobre los bienes inmuebles y, en la mayoría de los países, la ausencia de tasas en la venta de viviendas.

Si nos referimos al parque de alquiler privado, será por lo general una vía de acceso a la vivienda para hogares con rentas menores que los propietarios, pero mayores que los habitantes del parque de vivienda social. En este grupo encontramos a jóvenes que acceden a la vivienda por primera vez, que en muchos casos comparten piso; familias monoparentales; personas separadas o divorciadas, así como minorías étnicas o inmigrantes que no cuentan con ingresos para acceder a la vivienda en propiedad ni cuentan con los requisitos para acceder a la vivienda social.

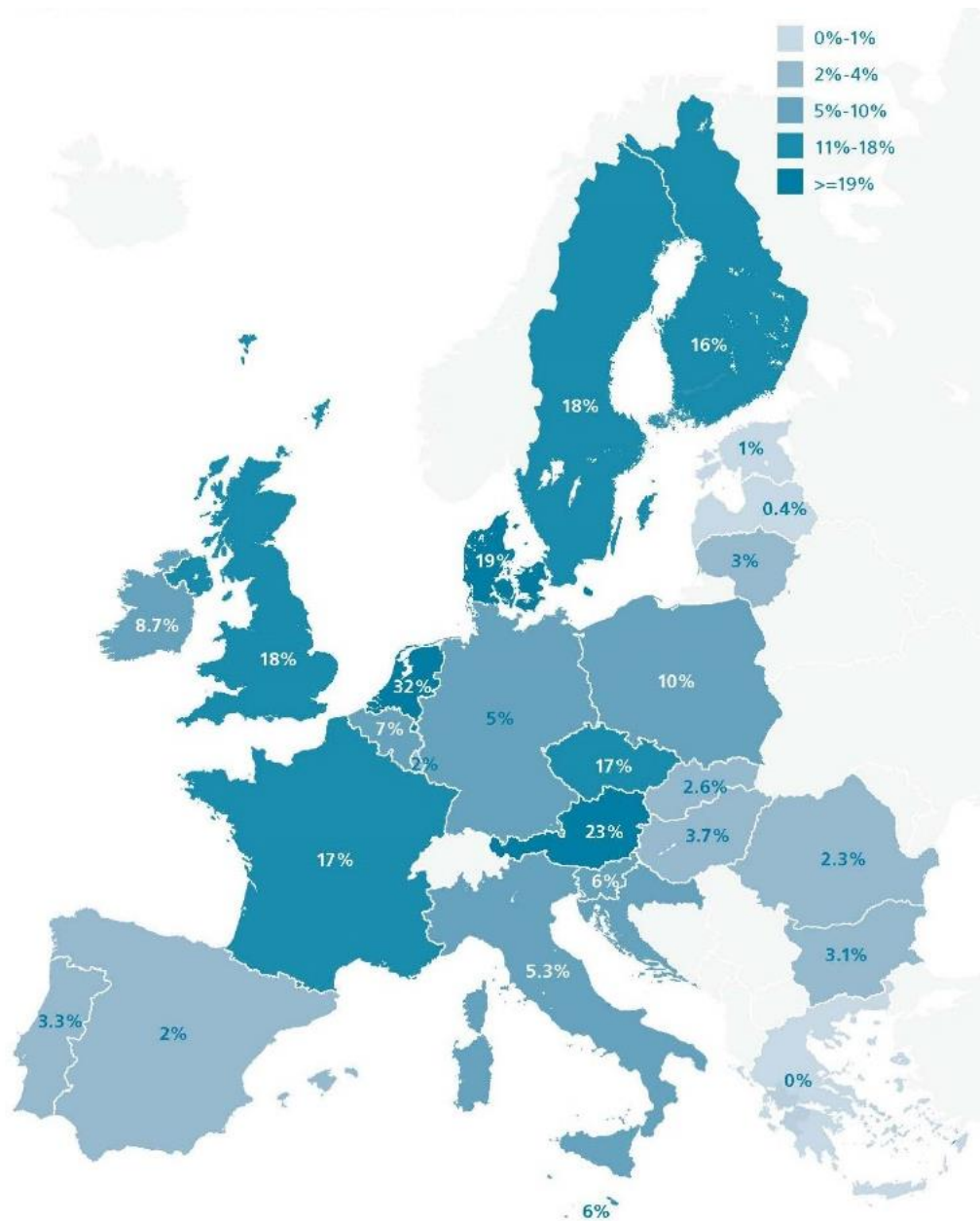
El porcentaje de viviendas en régimen de alquiler privado suele ser alto en los países de entorno europeo, sobre todo en zonas urbanas. Sin embargo, este parque suele presentar peor calidad que el ofertado en venta. Entre los países con mayor stock de vivienda en

alquiler privado destaca Alemania. A ello contribuye la existencia de ayudas fiscales para inquilinos, similares a las de la compra, así como el hecho de que también se ofrezcan beneficios fiscales a los propietarios de ese parque de vivienda en alquiler, lo que favorece que se mantenga en buen estado de conservación.

Una tendencia en los últimos años, en relación al parque de vivienda de alquiler privado en mal estado de conservación, ha sido la compra del mismo por parte de entidades sin ánimo de lucro para rehabilitarlo y engrosar así su parque de alquiler social. Existen experiencias de este tipo en países como Dinamarca, Holanda o Reino Unido.

Sin embargo, el parque de vivienda social en Europa suele ser, salvo excepciones, el de peor calidad. La población alojada en estas viviendas suele ser población vulnerable o estar afectada por problemáticas que les dificulta el acceso a través de otro régimen de tenencia (parados, familias monoparentales, minorías étnicas e inmigrantes) lo que favorece la segregación social y espacial. Por eso, muchos países europeos han redireccionado su política de vivienda para unir el acceso a la vivienda con objetivos que favorezcan la integración social de la población de estos barrios, desarrollando programas que requieren de la colaboración del sector público, privado y los propios inquilinos.

Figura 1: Distribución del porcentaje de vivienda social de alquiler en Europa



Fuente: CECODHAS (Federación europea de vivienda pública, cooperativa y social).
Housing European Review (2012)

Así, se vincula el acceso a la vivienda con conceptos como la capacidad de elección, el derecho a la vivienda y a un entorno saludable y seguro, o la vivienda asequible y a precio razonable, y la política de vivienda tendrá que orientarse hacia la mezcla de clases para evite la segregación y exclusión social, hacia la participación ciudadana en la gestión de las

viviendas como método de integración, o hacia modelos de rehabilitación integrada de barrios. Sin embargo, y dado que estos procesos de acompañamiento suelen resultar complejos para la administración y que se presupone un contexto en el que el acceso masivo a la vivienda parece resuelto en Europa, son muchos los países que tienen a fomentar la propiedad como forma de acceso, de forma que la vivienda no suponga una carga económica para el estado, y este pueda liberarse a medio y largo plazo de los gastos y problemas que genera el mantenimiento de un parque de vivienda social en alquiler.

Bajo este contexto, y analizando la estructura del parque de vivienda de diferentes países europeos, en contraposición con el español, observamos las siguientes características⁵:

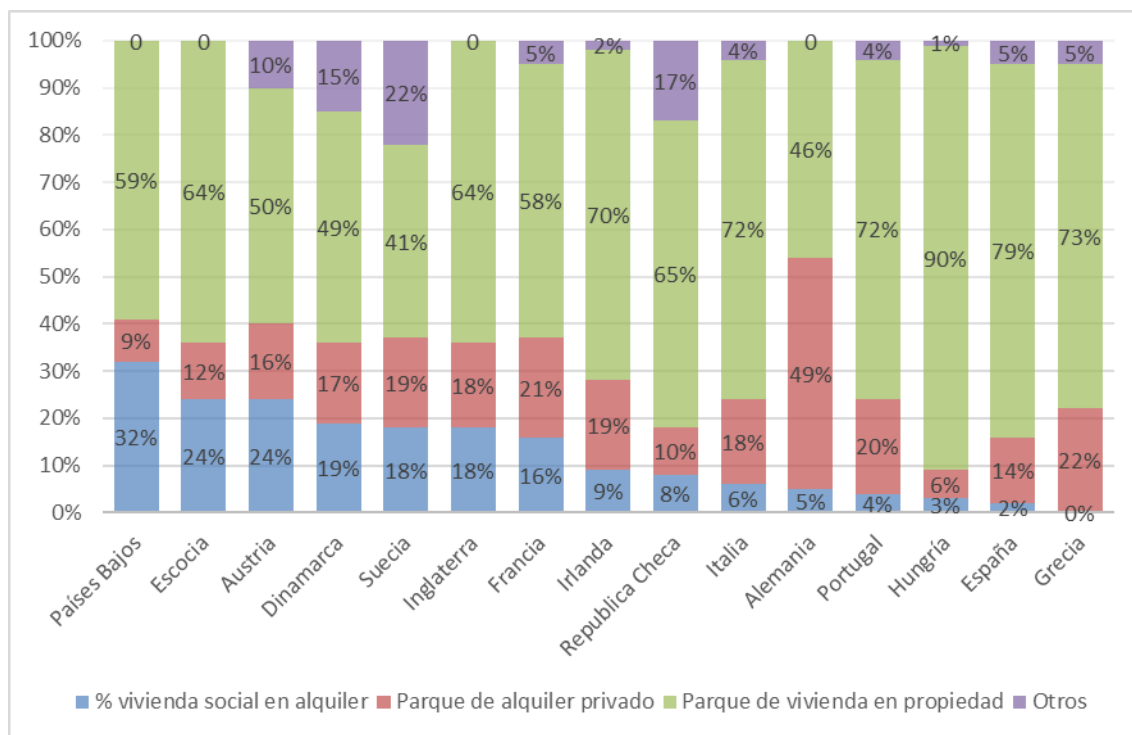
En primer lugar, podemos señalar que España cuenta con uno de los menores parques de vivienda social en alquiler de toda Europa (tan solo un 2%) mientras la mayor parte de su stock residencial se ofrece en propiedad. En contraposición, encontramos casos como el de Países Bajos (con un 32% de vivienda social), Austria (con un 24%) o Dinamarca (con un 19%), que a su vez presentan valores mucho más reducidos de parque en propiedad (59%, 50% o 49% respectivamente) pese a que la renta per cápita de esos países, o el salario medio de sus ciudadanos, es manifiestamente más elevado que el de España, o países como Hungría o Grecia, con stocks de estructura similar al caso español (gráfico 2)

Este dato nos lleva a pensar que la idea de acceso a la vivienda en propiedad, como se ha señalado, no se vincula necesariamente con una mayor capacidad económica o poder adquisitivo. Caso especialmente llamativo en ese sentido es el de Alemania, que a pesar de tener un reducido stock de vivienda social en alquiler (5%) tiene también un reducido parque de vivienda en propiedad (46%) siendo el restante 49% parque de vivienda en alquiler privado, lo que lo convierte en el país europeo con mayor proporción de vivienda en alquiler pese a contar con una de las rentas medias más altas.

⁵ Los datos analizados provienen de la publicación de Kathleen Scanlon, Cristine Whitehead y Melissa Fernandez Arrigoitia, "Social Housing in Europe" (eds) (2014) London: John Wiley & Sons y "Social Housing in Europe" (2015) European Policy Analysis (17). pp. 1-12, basadas en fuentes estadísticas de los distintos países analizados.

También son significativos los casos de Suecia y Dinamarca, con stocks en propiedad inferiores al 50% (22% y 15% respectivamente) en los que además del parque de vivienda social en alquiler y el parque de viviendas de alquiler privado encontramos una cuarta vía de acceso a la vivienda, el de las cooperativas. Se trata de un modelo tradicionalmente ubicado entre la propiedad y el alquiler en el que la vivienda no se compra de manera individual, sino que queda en manos de la cooperativa, mientras los socios de la misma adquieren el derecho al uso ilimitado de la misma.

Gráfico 2: Estructura del parque de vivienda en Europa.
Clasificación en función de régimen de acceso



Fuente: Elaboración propia a partir de Scanlon et al, (2014, 2015)

Tabla 1: Estructura del parque de vivienda en Europa. Clasificación en función de régimen de acceso

País	% vivienda social en alquiler	Parque de alquiler privado	Parque de vivienda en propiedad	Otros	Salario medio bruto
Países Bajos	32%	9%	59%	-	51567
Escocia	24%	12%	64%	-	43583
Austria	24%	16%	50%	10%	47120
Dinamarca	19%	17%	49%	15%	55589
Suecia	18%	19%	41%	22%	45133
Inglaterra	18%	18%	64%	-	43583
Francia	16%	21%	58%	5%	39436
Irlanda	9%	19%	70%	2%	46774
Republica Checa	8%	10%	65%	17%	13490
Italia	6%	18%	72%	4%	31292
Alemania	5%	49%	46%	-	50546
Portugal	4%	20%	72%	4%	18343
Hungría	3%	6%	90%	1%	11574
España	2%	14%	79%	5%	26923
Grecia	0%	22%	73%	5%	21214

Fuente: *Elaboración propia a partir de Scanlon et al, (2014, 2015)*

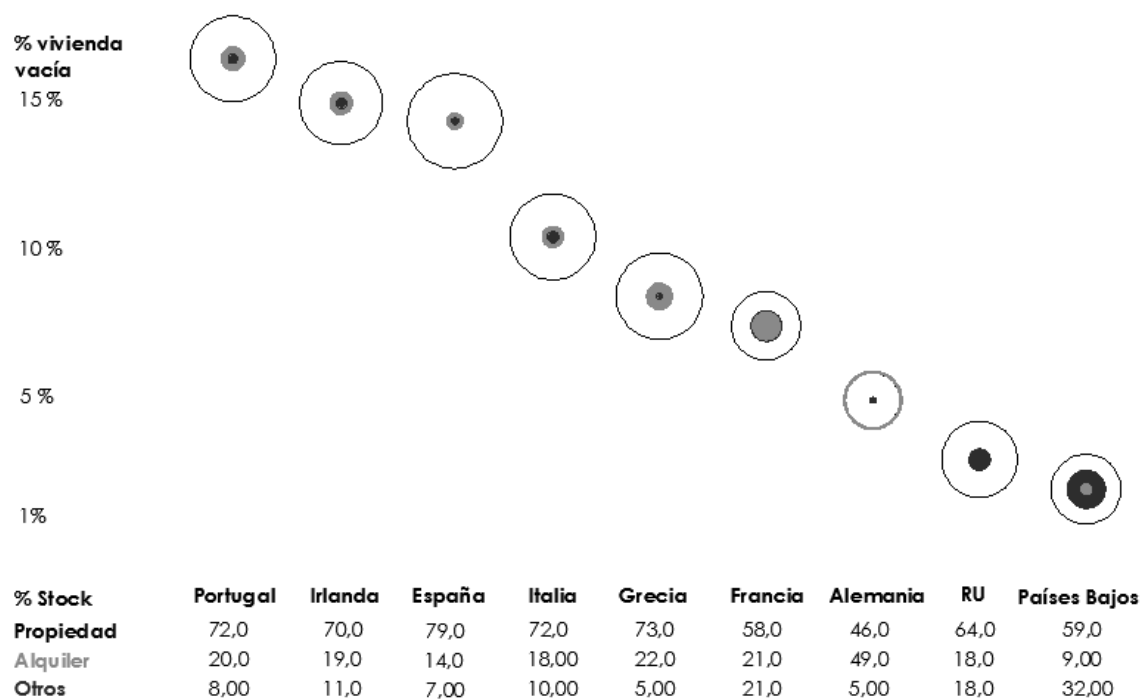
Ante este perfil del parque residencial europeo, es llamativo que fenómenos como el de la vivienda vacía, que durante los años de crisis económica y financiera tanto ha afectado a nuestro país, se haya manifestado de forma muy desigual en estos países.

Tabla 2: Porcentaje de vivienda vacía en relación a la estructura del parque residencial europeo

País	Parque de vivienda en propiedad	Parque de alquiler privado	% vivienda social en alquiler	Otros	Vivienda vacía
Portugal	72%	20%	4%	4%	18
Irlanda	70%	19%	9%	2%	15
España	79%	14%	2%	5%	14
Italia	72%	18%	6%	4%	10
Grecia	73%	22%	0%	5%	8
Francia	58%	21%	16%	5%	7
Alemania	46%	49%	5%	-	4,5
Inglaterra	64%	18%	18%	-	2,5
Países Bajos	59%	9%	32%	-	1,5

Fuente: *Elaboración propia a partir de Scanlon et al, (2014, 2015)*

Gráfico 3: Porcentaje de vivienda vacía en relación a la estructura del parque residencial europeo



Fuente: Elaboración propia a partir de Scanlon et al, (2014, 2015)

De hecho, si comparamos el porcentaje de vivienda vacía detectada en diferentes países europeos podemos observar que el mayor porcentaje se concentra en países con estructura residencial similar a la de España, es decir, alta concentración de vivienda en propiedad y parques reducidos de alquiler y alquiler social. Así encontramos a la cabeza en cuanto a presencia de vivienda vacante a países como Portugal, Irlanda (muy afectado por este fenómeno durante los años de crisis), España, Italia o Grecia, mientras que en el resto de países encontramos tasas muy reducidas, con un mínimo en países como Holanda, con una tasa del 1.5%, lo que se considera un valor adecuado para absorber posibles necesidades de movilidad de la población (gráfico 3).

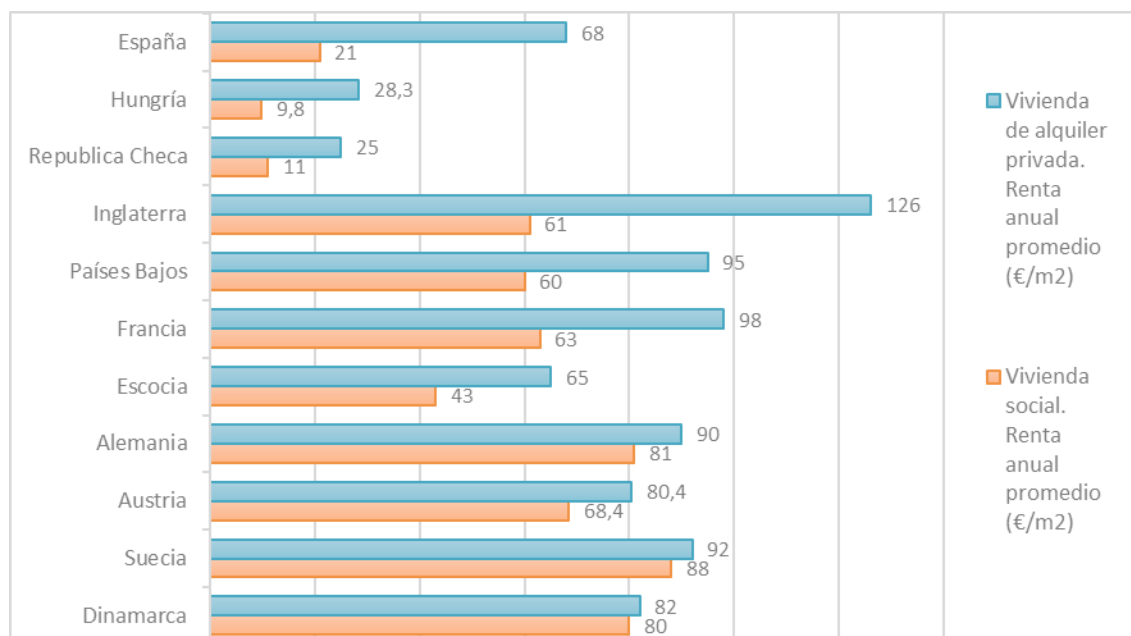
Analizando el precio de la vivienda en alquiler y alquiler social en los diferentes países europeos podemos observar cómo en países con un mayor peso de vivienda social en alquiler las rentas de la misma y las de la vivienda en alquiler privado no presentan excesivas oscilaciones. En el caso de España, sin embargo, vemos como el precio de la vivienda en alquiler privado es un 324% más alto que la vivienda en alquiler social (tabla 3, gráfico 4)

Tabla 3: Relación entre precio medio de alquiler de vivienda social y privada

País	Vivienda social. Renta anual promedio (€/m ²)	Vivienda de alquiler privada. Renta anual promedio (€/m ²)	Alquiler privado como porcentaje de alquiler social %
España	21	68	324
Hungría	9,8	28,3	289
Republica Checa	11	25	227
Inglaterra	61	126	206
Países Bajos	60	95	158
Francia	63	98	155
Escocia	43	65	150
Alemania	81	90	111
Austria	68,4	80,4	111
Suecia	88	92	105
Dinamarca	80	82	103

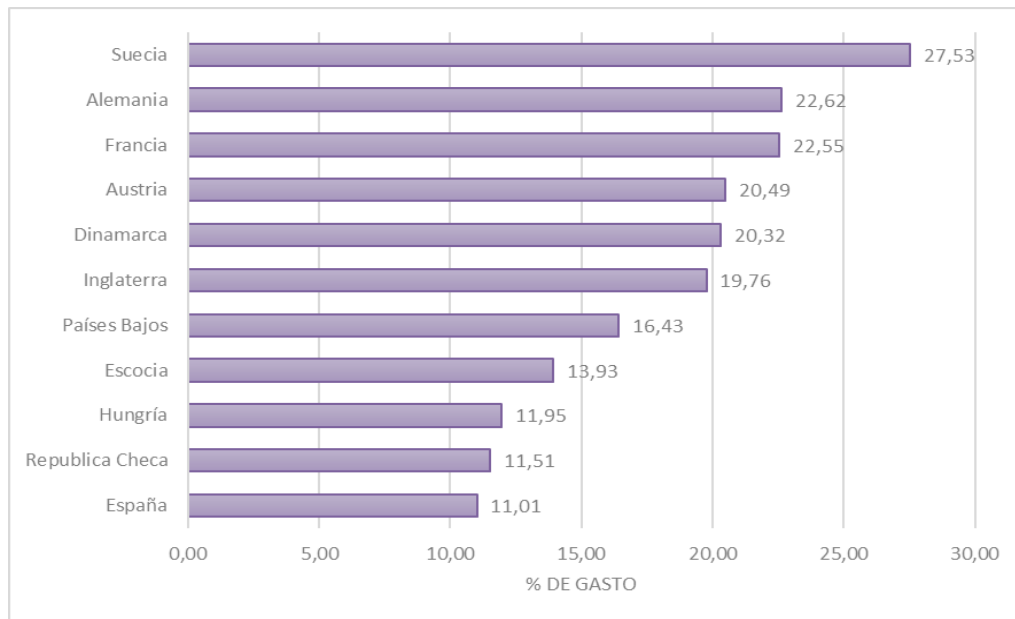
Fuente: *Elaboración propia a partir de Scanlon et al, (2014, 2015)*

Gráfico 4: Relación entre precio medio de alquiler de vivienda social y privada



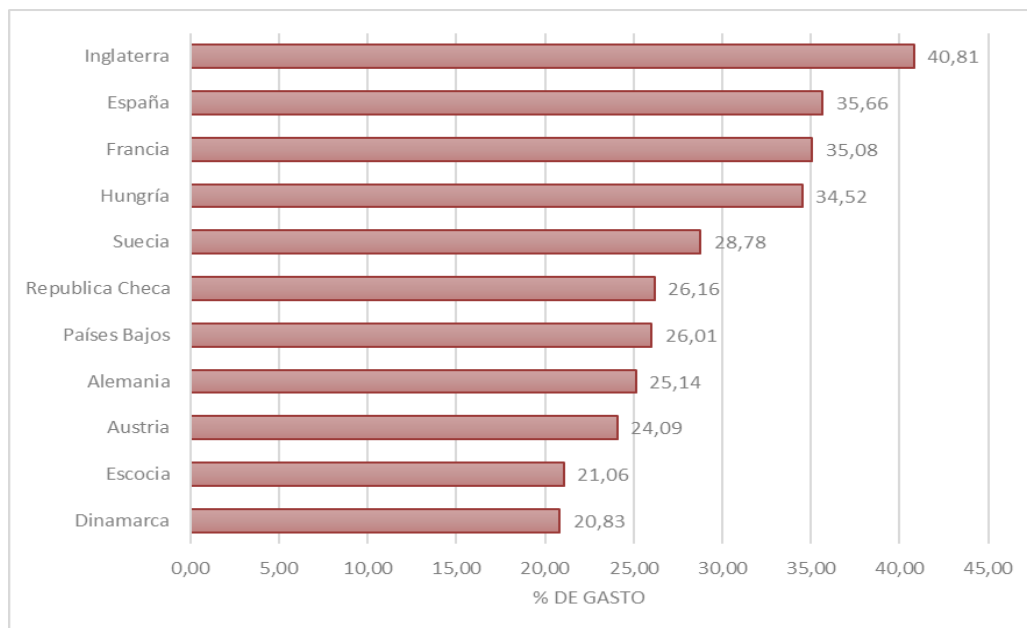
Fuente: *Elaboración propia a partir de Scanlon et al, (2014, 2015)*

Gráfico 5: Gasto en alquiler social en relación al salario medio



Fuente: Elaboración propia a partir de Scanlon et al, (2014, 2015)

Gráfico 6: Gasto en alquiler privado en relación al salario medio



Fuente: Elaboración propia a partir de Scanlon et al, (2014, 2015)

Sobre el porcentaje de gasto que supone la vivienda en alquiler social o privado en relación con el salario medio de cada uno de los países analizados podemos señalar, por una parte, que el parque de vivienda social en alquiler en España es muy asequible, y presenta rentas muy bajas para facilitar el acceso a la población más vulnerable (gráfico 5). Precisamente, dado el reducido stock de vivienda social en alquiler de nuestro país, ese parque se dirige únicamente a las familias con mayor necesidad de acceso a la vivienda, lo que a su vez hace que en estas viviendas se concentre población con perfil económico bajo o muy bajo. En el resto de países europeos analizados, pese a que el precio del alquiler social es más alto, también es mayor el peso de viviendas sociales en alquiler dentro del mercado de la vivienda, lo que hace que los perfiles de la demanda que acceden a esa vivienda sean más variados, y no necesariamente concentren a la población más vulnerable. A su vez, el mayor peso de la vivienda social en alquiler y la posibilidad de acceso a rentas medias hace que el precio del alquiler privado se autorregule y no oscile en exceso del fijado para la vivienda social, si bien es cierto que nos encontramos en un momento de subida generalizada del precio de los alquileres privados en toda Europa, que afecta fundamentalmente a las grandes ciudades.

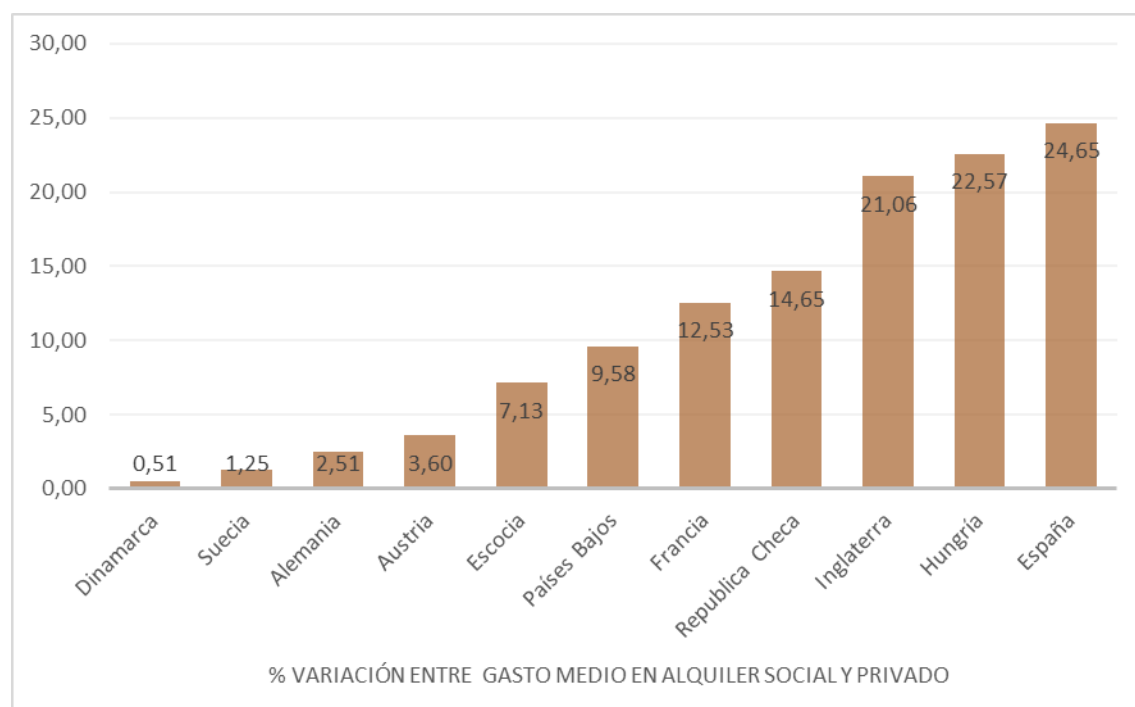
Así, vemos como en países como Dinamarca la diferencia entre el gasto en alquiler social y privado es muy reducido, en contraposición con países como España, en el que pese a que la vivienda social es muy asequible, al presentar un stock tan reducido no ofrece solución a la mayor parte de la población, que en muchos casos, y con perfiles económicos no muy superiores a los que acceden a la vivienda social en alquiler, se ven obligados a afrontar el acceso a la vivienda, bien a través de la compra de vivienda (privada o protegida) o bien a través del sector del alquiler privado, 24.65 puntos más caro que el social (tabla 4, gráfico 7).

Tabla 4: Gasto en alquiler social, privado y diferencia entre ambos en relación al salario medio

País	Relación precio alquiler social y salario medio	Relación precio alquiler privado y salario medio	Diferencia de relación alquiler social-alquiler privado
Dinamarca	20,32	20,83	0,51
Suecia	27,53	28,78	1,25
Alemania	22,62	25,14	2,51
Austria	20,49	24,09	3,6
Escocia	13,93	21,06	7,13
Países Bajos	16,43	26,01	9,58
Francia	22,55	35,08	12,53
Republica Checa	11,51	26,16	14,65
Inglaterra	19,76	40,81	21,06
Hungría	11,95	34,52	22,57
España	11,01	35,66	24,65

Fuente: Elaboración propia a partir de Scanlon et al, (2014, 2015)

Gráfico 7: Diferencia entre gasto en alquiler social y privado en relación al salario medio



Fuente: Elaboración propia a partir de Scanlon et al, (2014, 2015)

Si hacemos referencia al perfil de los demandantes de vivienda social en los distintos países europeos encontramos que, de manera general, pertenecerán a sectores de la población con renta más baja que la media, generalmente jóvenes que acceden por primera vez a la vivienda, solteros, parejas con o sin hijos o familias monoparentales, así como personas mayores con bajos ingresos.

La asignación de la vivienda social, en la mayor parte de los casos, se realizará bajo los criterios establecidos por el gobierno municipal, o bajo el acuerdo con entidades sociales que gestionen vivienda social en los países que cuenten con este tipo de agentes. Para ello generalmente se establecen unos umbrales de ingresos en función de los que se llevará a cabo una baremación. Habitualmente existe una reserva para alojamiento temporal dirigida a los casos de extrema vulnerabilidad, bien dentro del propio parque de vivienda social cuando existan plazas vacantes, bien mediante acuerdo con propietarios sociales independientes, cuando existan, o con propietarios de vivienda en alquiler privado cuando sea necesario. Además, se ofrecen ayudas al alquiler a inquilinos de vivienda social, en forma de ayuda directa o de beneficios fiscales, para facilitar el acceso al parque social a los perfiles de renta más vulnerables.

Respecto al establecimiento del precio del alquiler social en Europa, se definen diferentes criterios: Así, en países como Escocia, Austria, Dinamarca, Francia, Hungría o España se define a partir de un porcentaje del coste de construcción de la vivienda, gastos bancarios y localización (suelo); en Países Bajos o Inglaterra se define como un porcentaje del valor de mercado; en Suecia se establece a partir de una negociación colectiva anual entre propietarios e inquilinos, representados por la unión de inquilinos.

Un aspecto relevante en relación a la vivienda en alquiler (privado o social) es la garantía de permanencia. En líneas generales en nuestro país, la propiedad ha sido considerada la vía de acceso a la vivienda más estable en cuanto a seguridad de tenencia, mientras que el alquiler solo se tiene en cuenta cuando no se cuenta con capacidad de acceso a la vivienda en venta. Tanto es así que, no solo se ha fomentado la vivienda privada en venta, sino la vivienda protegida en venta, lo que ha relegado a un papel residual a la vivienda social en alquiler. En

la mayor parte de países europeos, sin embargo, el alquiler social cuenta con unas garantías de permanencia que, pese a que se produzcan aumentos en el nivel de renta familiar de los inquilinos, no supone riesgo de tener que abandonar la vivienda social. Algunos países plantean, eso sí, el pago de un alquiler suplementario, o el aumento de las rentas (caso de Francia o Irlanda). También existe como posibilidad en Alemania, aunque rara vez se lleva a cabo, dado que de esta forma se expulsa a las familias que van adquiriendo rentas más altas y se evita la mezcla social, propiciado la concentración de población vulnerable en la vivienda social y la estigmatización de este modelo de acceso.

3. La vivienda social en España y Holanda. Estudio comparado de casos

3.1. La Vivienda de Protección Oficial (VPO). Características y marco regulador

Para comenzar a hablar de vivienda social, debemos señalar que no es un concepto que se entienda de la misma forma en los distintos países europeos. Generalmente la vivienda social se ha vinculado con la idea de alquiler social, pero si buscamos una definición operativa para establecer a qué nos referimos con este término podemos apuntar al aportado por la Comisión Europea, que entiende la vivienda social como un modelo de *“provisión de vivienda a precio por debajo de mercado para personas en situación de relativa desventaja”* (Czischke, 2014).

En España el término *vivienda social* se vincula al de viviendas de protección oficial (VPO). Estas se definen como viviendas que teniendo una superficie máxima (90m² de forma general, 108m² si es adaptada y 120 m² si se dirige a familias numerosas) deberá destinarse a vivienda habitual permanente, cumplir con unos estándares mínimos de calidad y respetar un precio fijado por los diferentes planes de vivienda nacionales y fundamentalmente autonómicos (Alberdi et al, 2014).

Dichos planes, a su vez, establecen las condiciones particulares relativas a la calificación de esas viviendas como protegidas y definen distintas tipologías, en venta o alquiler, así como los requisitos de acceso a las mismas en relación a los ingresos máximos de los demandantes. Dichos planes autonómicos establecerán también el periodo de calificación de las viviendas protegidas ofertadas en venta, es decir, el periodo durante el que las posibles transmisiones de esas viviendas deberán realizarse bajo un precio limitado, y a partir del cual podrán ofertarse en el mercado como viviendas libres. Ese plazo se fija en 30 años en comunidades como Andalucía, Castilla la Mancha, Galicia o la Comunidad Valenciana, y 20 en otras como Extremadura o La Rioja, existiendo en función de la comunidad y la tipología de vivienda protegida posibilidad de que se produzcan descalificaciones antes del periodo obligatorio, normalmente a los 10 años, y siempre que se devuelvan las ayudas recibidas.

Si tomamos como ejemplo el último Plan Andaluz de Vivienda (2016-2020), el ingreso de los hogares no debe exceder de 2,5, 3,5 o 5,5 veces el Indicador Público de Ingresos de Efecto Múltiple (IPREM) (537,84 €/mes en 2019), dependiendo de la modalidad de VPO (régimen especial, general o precio limitado). Eso significa aproximadamente 18,000 €, 26,000 € o 41,000 € por año como límite. Por lo general, la modalidad *especial* (18.000 € por año) se dirige al alquiler, siendo la modalidad de *precio limitado* ofertada de manera generalizada en venta (41.000 € por año). Además, suele incluirse una categoría ligada a un índice de 1,2 veces el IPREM de vivienda protegida en alquiler, para la que se reservará el 50% de la vivienda ofertada en esta modalidad, lo que favorece el acceso de la población más vulnerable.

El precio máximo de la vivienda protegida ofertada en venta, según el plan andaluz, se fijará en 100.000 €, 110.000 € o 120.000 € para cada una de las categorías mencionadas anteriormente (1,5, 1,6 y 1,8 veces el precio de referencia fijado en 758€/m², considerando viviendas de 90m²). Para hacer frente a ese gasto, los demandantes deberán contar con el acceso a fuentes de financiación. Para el caso de los precios máximos de la vivienda en alquiler se limitarán al 4% del precio de referencia señalado, es decir, unos 225 euros mensuales.

La vivienda protegida en España es promovida fundamentalmente por entidades públicas, de ámbito local o regional, además de por promotores privado. Cuando la VPO es de promoción pública, el promotor siempre es un organismo público, y la financiación de la misma se realizará a cargo de los presupuestos públicos. Por su parte, la VPO de promoción privada será aquella ejecutada tanto por entidades públicas como por promotores privados. En este caso la financiación pública se limitará a las ayudas establecidas en el plan de vivienda concreto al que se acoja la vivienda (subvenciones, condiciones ventajosas de financiación etc.) (Trilla y Bosch, 2018), además de poder hacer uso del suelo reservado por el planeamiento para vivienda protegida (30%).

La vivienda protegida, según su régimen de acceso, podrá ser en alquiler o propiedad, existiendo también las modalidades de alquiler con opción a compra o de derecho de

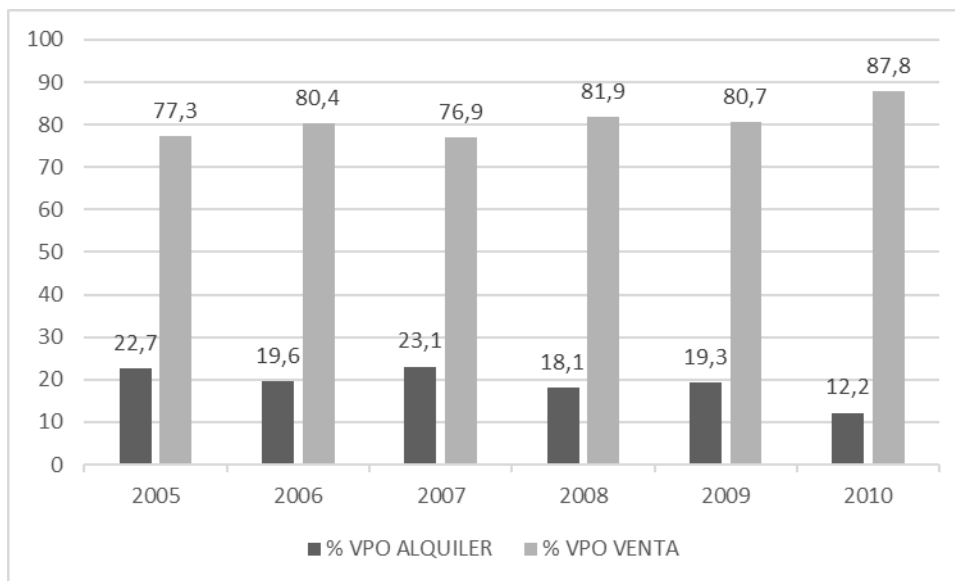
superficie. En nuestro país, por lo general, se vincula el concepto de vivienda social con el de vivienda de promoción pública en alquiler, siendo pocos los casos de vivienda de promoción privada ofertada en alquiler.

Para la administración pública, la gestión de un stock de vivienda social en alquiler plantea numerosas dificultades, ligadas a la gestión de conflictos de los inquilinos, cobro de las rentas, mantenimiento de las viviendas y comunidades etc. Por ello, y ante la libertad de las administraciones autonómicas para fomentar diferentes modalidades de VPO en los planes autonómicos de vivienda, en cuanto al régimen de acceso al que antes hemos hecho referencia, se ha primado la oferta de VPO en venta. Así, en España no se cuenta con un stock de vivienda pública en alquiler social relevante del que se pueda disponer para atender a la población vulnerable. De hecho, una dinámica habitual llevada a cabo por diferentes administraciones autonómicas ha sido la de, una vez promovida vivienda protegida en alquiler, ofrecerla a sus inquilinos en venta para liberar de esos problemas de mantenimiento y gestión a la administración.

En términos cuantitativos, y para tener una idea más aproximada de la diferencia entre la oferta de vivienda protegida en venta y alquiler en nuestro país, podemos señalar que entre los años 2005 y 2010, del total de vivienda protegida promovida, la media de vivienda en alquiler apenas alcanza el 19%, mientras que más del 80% era vivienda en venta (gráfico 8).

En paralelo, al ofertarse la VPO en modalidades de venta de manera generalizada, serán las familias con capacidad de acceso al crédito las que puedan adquirir esas viviendas protegidas, quedando las rentas más bajas y población más vulnerable fuera de la posibilidad de acceso a las mismas.

Gráfico 8: Producción de vivienda social en España. VPO ofertada en venta y alquiler



Fuente: Núria Lambea Llop. "Gestión de vivienda social: comparativa entre España y el Reino Unido" (en Bordenés i Brescó, C. (Dir.) (2015): *La vivienda en la crisis*)

Por ello, y tras el estallido de la *burbuja inmobiliaria* y bajo una importante crisis económica y financiera (2008), gran parte de la población demandante de vivienda protegida colapsaba las listas de espera para acceder al minúsculo parque de vivienda en alquiler social, mientras en muchos casos la VPO ofertada en venta permanecía vacía por la incapacidad de acceso al crédito de los demandantes.

3.2. Modelo de provisión de vivienda social en Holanda. La figura de las Housing Associations (HAs)

En los Países Bajos, y hasta la definición aportada por la Comisión Europea antes mencionada, el concepto de vivienda social no ha estado tradicionalmente acotado, aunque siempre se ha asociado al alquiler. Generalmente, la tendencia en la provisión de vivienda social ha sido la de ofrecer vivienda asequible, sin establecer una limitación expresa en cuanto al perfil económico de los demandantes, lo que ha permitido que exista una mayor mezcla social en los barrios y una menor segregación social de este modelo residencial.

A diferencia del modelo español, en el que la vivienda social es promovida por entidades públicas, o sociedades municipales vinculadas a éstas, en Holanda el principal proveedor de vivienda social son las *Housing Associations*⁶. Se trata de entidades privadas sin ánimo de lucro destinadas a promover vivienda social y ofrecer apoyo social a la población demandante de vivienda.

Estas asociaciones trabajan como empresas sociales, independientes del estado y con capacidad para operar tanto en el sector público como privado, lo que posibilita la mezcla social en sus vecindarios y evita problemas de estigmatización. A su vez, su orientación al margen de lucro les obliga a reinvertir los beneficios procedentes de operaciones del sector privado en el sector social. En la actualidad, y bajo este modelo de provisión, Holanda cuenta con el mayor parque de vivienda social en alquiler de toda Europa⁷.

El objetivo de las *housing associations* es proveer de vivienda a aquellos sectores de la población que no pueden acceder por sí mismos, conservar y mantener el parque y adoptar una política financiera que garantice la sostenibilidad del sistema (Lambea, 2014, p.38). Además, se definen como el único modelo de provisión de vivienda en el que los propietarios involucran a los inquilinos en sus políticas (Boelhouwer y Priemus, 2014, p.231), fomentando su participación en la gestión de la vivienda y los barrios⁸.

Estas organizaciones surgen a finales del siglo XIX, para proveer de vivienda a grupos desfavorecidos de la sociedad, generalmente clase obrera. En 1901, con la aprobación de la Ley de la Vivienda, se regula el marco de trabajo de estas entidades, estableciéndose una serie de requisitos para su reconocimiento como proveedoras de vivienda social, pudiendo entonces acceder a financiación pública. Desde ese momento han sido varias las formas legales que estas entidades han podido adoptar, siendo únicamente reconocidas en la actualidad las figuras jurídicas de la asociación y la fundación, dado que no permiten el reparto de beneficios.

⁶ Tan solo una pequeña parte es gestionada por empresas municipales (Lambea, 2014, p. 25).

⁷ El 32% del total de su stock (Elsinga y Wassenberg, 2014, p.25).

⁸ Las *Housing Associations* cuentan con un consejo supervisor en el que al menos dos puestos son reservados a inquilinos, además de diferentes comisiones de barrio.

Como en el resto de Europa, las principales proveedoras de vivienda social en los Países Bajos, al finalizar la segunda guerra mundial, son las sociedades municipales. Estas, dada la escasez de vivienda que se atraviesa durante esos años, se centran en la construcción de vivienda social, de forma que el stock nacional crece rápidamente, pasando de apenas un 12% en 1945 al 44% del total del parque a final de los ochenta (Boelhouwer, 2014).

En ese momento, el gobierno advierte que la inversión pública realizada en materia de vivienda social era insostenible, lo que da lugar al inicio de un periodo de privatización⁹ durante la década de los 90, ligado a políticas de desregularización, descentralización y autosuficiencia (Boelhouwer y Priemus, 2014, p.224). De esta forma, en unos casos el stock de vivienda social se transfiere a las *Housing Associations*, mientras que en otros las sociedades municipales se transforman en asociaciones de vivienda (Lambea, 2014). Así, las *Housing Associations* asumen la responsabilidad financiera de la provisión de vivienda social, lo que permite reducir el gasto público en vivienda y que estas puedan contar con financiación privada, además de ayudas públicas.

En la línea de otorgar mayor independencia económica a las *Housing Associations*, en 1995 se lleva a cabo una operación denominada *Grossing and Balancing Operation* por la que se compensan todas las subvenciones pendientes de pagar por el gobierno a las *Housing Associations* con los préstamos pendientes de ser devueltos por parte de estas (Lambea, 2014, p. 33). Así, las asociaciones ganan mayor independencia a la hora de determinar sus políticas de financiación y pasan a un modelo híbrido orientado además de al sector social, al privado (Boelhouwer y Priemus, 2014). De esta forma, las *Housing Associations* han contado tradicionalmente con financiación pública y privada, lo que ha contribuido a su viabilidad económica al revertir los beneficios de operaciones comerciales en construcción de vivienda social.

Debido a esta doble capacidad de operar en sector público y privado, la *Asociación de Inversores Institucionales de los Países Bajos* apunta en 2007 a una situación de competencia

⁹ Bajo las directrices del documento publicado por el ministerio de vivienda en 1989 titulado "Housing in the 1990s: from building to living" (Lambea, 2014, p. 32).

desleal de este tipo de entidades respecto a los productores de vivienda del sector privado de alquiler. Por ello, y como se ha señalado previamente, la Comisión Europea (2009) se ve obligada a establecer una definición que acote el término de vivienda social y las operaciones ligadas a esta, como aquellas vinculadas a la provisión de vivienda “*para grupos de población calificados como vulnerables o socialmente más desfavorecidos*” (Lambea, 2014).

Se establece entonces que el acceso a vivienda social se limitará a familias con ingresos máximos de 33.000 euros anuales (2 veces el salario mínimo interprofesional de 1480 euros), imponiéndose una renta máxima de 650 euros mensuales. De esta forma aproximadamente el 40% de la población seguiría teniendo acceso a la vivienda social. Esta condición se exigirá al 90% de los residentes, pudiendo el 10% restante tener ingresos superiores para mantener la idea de mezcla social que acompañaba a la vivienda social holandesa, limitándose también la renta media a un rango de entre los 33.000 y 43.000 euros anuales (Czischke, 2014).

Con la nueva legislación y la imposibilidad de operar en el sector privado, la financiación de las *Housing Associations* se limita a los ingresos obtenidos por las rentas de las viviendas que gestionan, y a ayudas indirectas ligadas a ventajas en el acceso a financiación para la construcción de vivienda social (Elsinga y Wassenberg, 2014). En esa línea, el modelo prevé un doble sistema de garantías: el Fondo Central de Vivienda (*Central Housing Fund*) (CFV), que además de supervisar económicamente a las entidades se encarga de ofrecer préstamos libres de interés a las entidades con dificultades, financiado con un canon solidario que todas las entidades suscriben; el Fondo de Garantía para la Vivienda Social (*Guarantee Fund for Social Housing Construction*) (WSW), procedente de una contribución de capital inicial del estado y las tasas que pagan las *Housing Associations* para garantizar un apoyo económico a las *entidades* con dificultad para devolver un préstamo o pagar los intereses.

Otra vía para financiar proyectos por parte de las *Housing Associations* es la venta de vivienda social. Estas operaciones, que han de realizarse bajo acuerdo con las autoridades locales, responden normalmente a decisiones económicas (pasan a otra entidad más fuerte en esa zona, se produce la fusión entre diferentes entidades) o al deseo de diversificar o heterogeneizar la población del vecindario. Generalmente la vivienda se ofrece en venta,

inicialmente al inquilino, que puede o no comprar, en función de si consigue financiación. Si no la compra, se le asigna otra vivienda en alquiler y esta se pone en venta, produciéndose situaciones que mezclan propietarios con inquilinos. También pueden darse situaciones de tenencia intermedia, según las cuales una parte de la vivienda se vende al inquilino y el resto se mantiene en alquiler (Lambea, 2014). En cualquier caso, estas operaciones son limitadas, para que no se reduzca el parque de vivienda social, y están sujetas a que los beneficios adquiridos por la venta, se reinviertan en nuevas operaciones de construcción de vivienda social en alquiler.

Respecto a la asignación de vivienda social a los demandantes, normalmente está sujeta a criterios de priorización marcados por las *Housing Associations*, que tienen que ver con cuestiones como el tiempo de espera inscrito en el registro de la entidad, o parámetros de afinidad entre la vivienda y el núcleo familiar demandante (adecuación del tamaño de la vivienda etc.).

Una vez adjudica es muy difícil perder una vivienda social en Holanda. De hecho, tradicionalmente se podría vivir en ellas para siempre. Con los cambios llevados a cabo en 2009, en la actualidad se realiza un control más exhaustivo de las posibles mejoras de las condiciones económicas de los residentes, ya que podrían hacer que estos dejen de pertenecer al grupo destinatario de vivienda social. En esos casos, lo que suele hacerse es subir el precio del alquiler por encima del precio establecido, para que resulte menos atractivo para esas familias permanecer en las viviendas y puedan quedar vacantes para gente que tenga una mayor necesidad de vivienda social.

Tabla 5. Comparativa de indicadores de definición del modelo de vivienda social de Países Bajos y España

Indicadores	Países Bajos	España
Régimen de tenencia	Alquiler	Propiedad o Alquiler
Parque de vivienda social en alquiler	32%	2%
Parque privado de alquiler	9%	13.5%
Vivienda en propiedad	59%	79.8%
Renta media anual en vivienda social (€/m²)	60	21
Renta media anual en vivienda alquiler privado (€/m²)	95	68
Ingreso límite para acceso a vivienda social	32.000 €	18.000€ /26.000€ / 41.000€ Depende de la modalidad de vivienda protegida
Porcentaje de población con capacidad de acceso a vivienda social	40%	80% Depende de la modalidad de vivienda protegida

Fuente: Scanlon et al, 2014

4. Actores, roles y relaciones en la provisión de vivienda social

Una vez definidas las principales características del modelo de producción de vivienda en España y Holanda pasaremos a analizar cuáles son los diferentes actores que intervienen en uno y otro caso y qué rol desempeñan.

4.1. Promoción de vivienda protegida en España. Esquema de actores

En contexto español, distinguiremos en primer lugar a los agentes políticos, tanto a nivel local como autonómico o nacional, como responsables de velar por el interés público. Así, en el ámbito de la vivienda, el rol del **Gobierno Nacional** se vincula a la redacción de planes de vivienda o leyes de vivienda y suelo marco que definan directrices para el diseño de programas y líneas de financiación pública. Estas directrices serán posteriormente desarrolladas por las **Administraciones Autonómicas**, a través de una legislación específica aprobada en virtud de la delegación de competencias realizada por el gobierno central a las autonomías en materia de vivienda (1988).

Así, se definirán a través de planes autonómicos de vivienda los programas financiables, en acuerdo con el gobierno nacional, que posteriormente los **Ayuntamientos** desarrollarán a escala local a través de actuaciones concretas, si bien también cuentan con potestad para hacerlo los gobiernos autonómicos.

Centrándonos en la producción de vivienda social (VPO), el gobierno nacional desarrollará una legislación marco que luego las administraciones autonómicas concretarán, definiendo distintas tipologías de vivienda protegida, regímenes de acceso y tenencia o periodo de clasificación, para que finalmente la administración local (y en algunos casos la autonómica), actuando como promotor público se convierta en proveedor de esas viviendas sociales (en venta o alquiler). También podrán realizar estas actuaciones entidades dependientes de las

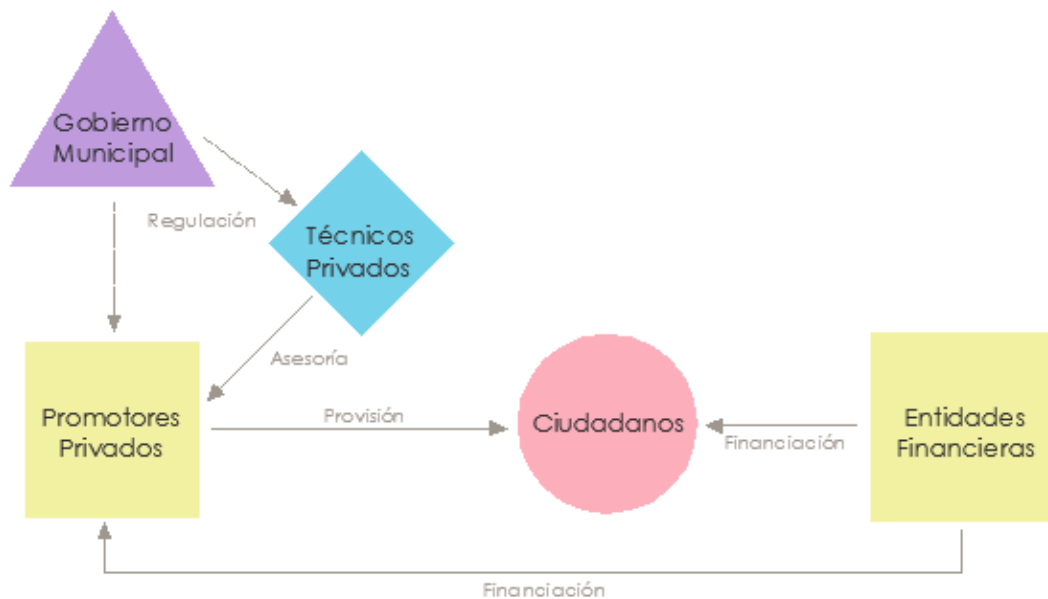
autoridades locales (**empresas públicas de vivienda y suelo**) creadas para llevar a cabo esa labor, o **promotores inmobiliarios privados**, con ánimo de lucro, que bajo la cesión de suelo destinado a vivienda protegida por parte de los entes públicos promueven vivienda social para ofrecerla, generalmente, en venta.

Por otro lado, encontraremos a la población **demandante de vivienda**, que puede optar a la vivienda protegida en sus distintas modalidades si cumple con las condiciones económicas antes mencionadas (límite de ingreso ligado al IPREM). Además, será requisito para acceder a una VPO, estar inscrito en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida (RMDVP), un listado a partir del que, según el orden de prioridad definido por la administración local, se asigna la vivienda pública una vez construida.

Las relaciones entre los distintos agentes son frecuentemente conflictivas, dado que defienden intereses o perspectivas enfrentadas. En este contexto, los modelos de acceso a la vivienda, según el rol adquirido por cada uno de estos actores, podrán moverse entre la promoción pública o privada, y será la posición que adopte el sector público, de facilitación de los intereses del sector privado o del sector social, lo que conducirá a soluciones que otorguen protagonismo al mercado o a la ciudadanía (Pelli, 2010).

Si nos centramos en el caso de la promoción privada, como modelo dominante de provisión de vivienda en España, observamos como la línea principal de relación entre agentes se establece entre promotores privados y ciudadanos. Así, los promotores establecerán relación con los técnicos que redactan el proyecto, supervisado por la administración local, y la empresa constructora que ejecutará las viviendas, para finalmente venderlas a los ciudadanos como producto final de consumo (De Manuel, 2010).

Figura 2: Modelo de promoción privada en España. Relación entre actores

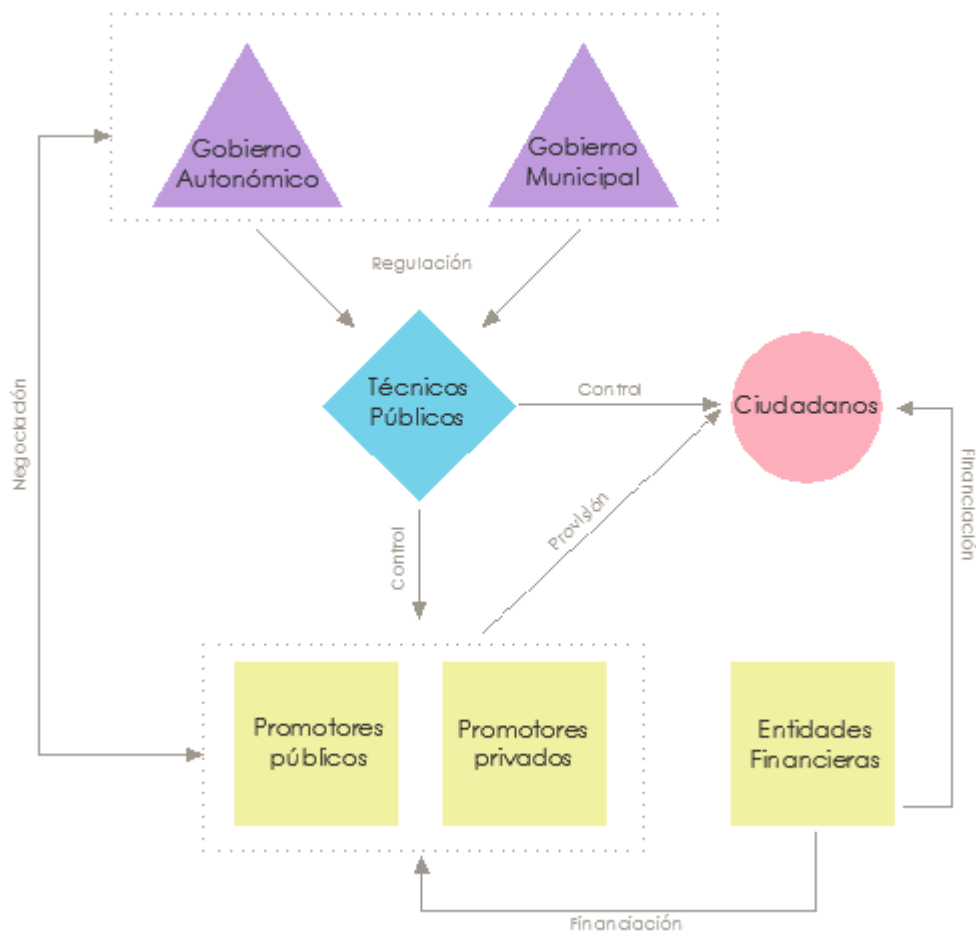


Fuente: Elaboración propia

En este modelo el estado se limita a regular el mercado y conceder ayudas, en su caso, a promotores o compradores. Por su parte, los demandantes de vivienda deberán obtener la financiación necesaria para comprar esas viviendas, generalmente a través de préstamos, por lo que las **entidades financieras** aparecen como agente necesario para, por una parte, facilitar respaldo económico para la promoción, y por otra, conceder el crédito necesario a los demandantes para acceder a esa vivienda en compra, generalmente mediante la suscripción de hipotecas. Por ello, este modelo de acceso no garantiza el acceso a la vivienda a un importante porcentaje de la población, especialmente en periodos de crisis económica y falta de acceso a ese crédito.

La alternativa al modelo de promoción privada, para desarrollar viviendas destinadas a aquellos sectores de la sociedad que por sus ingresos no pueden acceder a una vivienda de mercado, será que la administración pública lleve a cabo un control sobre el proceso de provisión de vivienda, para dar cumplimiento al derecho establecido por la Constitución española (1978) a una vivienda digna. Así, podemos distinguir tres modalidades:

Figura 3: Modelo de promoción de vivienda protegida en España. Relación entre actores



Fuente: Elaboración propia

Vivienda protegida de promoción pública. En este caso será la administración, como promotor público, quien se relacione con técnicos y empresas constructoras para proveer de vivienda a la población demandante. Para ello, se establece un sistema de adjudicación en base a diferentes criterios, entre otros el nivel de ingresos de los inscritos. Los demandantes de vivienda podrán acceder a la misma en propiedad o alquiler cuando así se determine. Por su parte, podrán actuar como promotores públicos los ayuntamientos, los gobiernos autonómicos en determinados casos, y a nivel local, las empresas públicas creadas para tal fin (de suelo y vivienda, desarrollo local etc.)

Vivienda protegida de promoción privada. En este caso serán promotores privados quienes, accediendo a suelo público en condiciones ventajosas, promuevan y vendan viviendas a un precio fijado.

Estas viviendas (tanto de promoción pública como privada, cuando sean ofertadas en venta), estarán calificadas como protegidas (VPO), y tendrán un plazo hasta su descalificación como tal en el que solo podrán venderse a precio limitado, impidiendo la especulación con las mismas en futuras transmisiones. Ese plazo se definirá en los diferentes planes autonómicos de vivienda, como ya se ha señalado. Transcurrido ese periodo, las viviendas pasan de tener protección pública a ser propiedad privada, pudiéndose vender como vivienda libre bajo las condiciones de mercado.

Autopromoción o autoconstrucción. Esta modalidad es aquella en la que se favorece el rol activo del demandante, que se convierte en autopromotor de su vivienda bajo el acceso a suelo de titularidad pública, la concesión de ayudas financieras o subvenciones, generalmente a fondo perdido, así como apoyo técnico o materiales para la ejecución de su vivienda (De Manuel, 2010). Es el caso menos utilizado, pese a que existen experiencias exitosas.

En cualquiera de los casos, aparecen nuevamente como agentes necesarios para la provisión de vivienda las **entidades financieras**, como actores garantes de recursos económicos a promotores, privados o públicos, así como a los ciudadanos para el acceso generalizado a la vivienda en propiedad ya mencionada (no así en alquiler que, sin embargo, como se ha señalado, es una alternativa residual en nuestro país).

4.2. Agentes vinculados al modelo de vivienda social en Holanda

En la línea de la provisión de vivienda social desde un fin no lucrativo se encuentran las *Housing Associations* holandesas. Estas tendrán como objetivos prioritarios, según recoge el Decreto de Vivienda Social de 1993 (BBSH): facilitar el acceso a la vivienda a grupos de población vulnerables; mantener un nivel adecuado de calidad de las viviendas; involucrar a los inquilinos en la gestión de los conjuntos residenciales para garantizar la viabilidad económica del modelo, así como la seguridad y salubridad de estos barrios (Lambea, 2014, p.42).

Bajo este contexto, pasaremos a analizar cuál es la labor que realizan estas entidades y el modo en el que operan, definiendo cuáles son sus vínculos y grados de relación con el resto de actores implicados en el proceso de provisión de vivienda social en los Países Bajos. Uno de estos agentes es el **Gobierno Nacional**, máximo responsable de garantizar el acceso a una vivienda asequible a los ciudadanos y encargado de llevar a cabo una labor de control sobre el trabajo realizado por las *Housing Associations*.

Para ejercer esa labor de control, las *Housing Associations* deberán estar inscritas en el registro oficial de proveedores de vivienda social, controlado por el Ministerio de Vivienda (VROM). Así, se podrá realizar un seguimiento de las entidades existentes, su ámbito de actuación y las actividades realizadas por las mismas (Boelhouwer y Priemus, 2014). Para poder operar como *Housing Associations*, y a modo de instrumento de auto-control, las entidades han de contar con un órgano de supervisión en el que, al menos, se reserven dos plazas para los arrendatarios (Elsinga y Wassenberg, 2014). Además, contarán con un código de autogobernanza desarrollado por *AEDES*, una entidad soporte a nivel estatal de las *Housing Associations*.

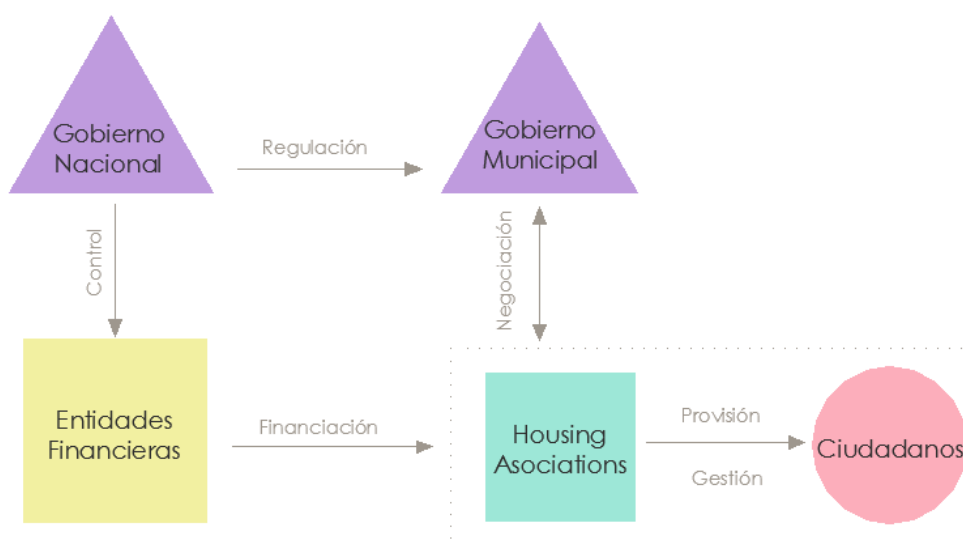
La supervisión económica de las *Housing Associations* se vincula al *Fondo Central de Vivienda* (CFV), ligado al Ministerio de Vivienda *VROM*. Esta entidad evalúa la situación financiera anual de las *Housing Associations* y en caso de detectar problema en alguna de ellas colabora en la

definición de un plan de actuación y controla su cumplimiento, pudiendo incluso ofrecer respaldo económico, como ya se ha señalado.

Como segundo actor importante encontramos a nivel municipal a las **Autoridades Locales**, que no realizan una labor de control sobre las *Housing Associations*, sino de negociación, dado que trabajarán conjuntamente con estas en la definición de actuaciones en materia de vivienda social, bajo la firma de acuerdos dentro del marco de actuación que tengan definidas y en función de las realidades de cada municipio.

El último actor al que haremos mención son los **residentes**. Las *Housing Associations* se señalan como las únicas entidades propietarias de vivienda con una política de implicación de sus inquilinos en la gestión de las mismas (Boelhouwer y Priemus, 2014). Como se ha indicado, los residentes forman parte del órgano de supervisión, de la entidad, y además suelen organizarse en comisiones por áreas, barrios o edificios, para trasladar sus ideas, sugerencias o quejas de manera directa a la dirección de la entidad. Sin embargo, y pese a que estos mecanismos existen, en la práctica el papel de los residentes, salvo casos específicos, suele limitarse a la mera consulta (Lambea, 2014).

Figura 4: Modelo de provisión de vivienda social en Países Bajos



Fuente: Elaboración propia

El objetivo de las *Housing Associations*, por tanto, no es solo la provisión de vivienda social, sino su gestión para garantizar un buen ambiente vecinal y buena calidad de vida en los barrios donde tienen su parque de viviendas. Por eso adicionalmente suelen ofrecer, en colaboración con distintas entidades sociales, servicios de asistencia y apoyo, cursos de formación, ayuda con las deudas caso de que se produzcan etc. Algunas entidades, en esta línea, se especializan en el trabajo con grupos de población determinados (gente mayor, jóvenes, personas drogodependientes, sin techos etc.) De igual forma trabajan para conseguir una mezcla social en sus barrios, haciendo que familias de clase media-alta adquieran viviendas de mercado, en propiedad o alquiler, en áreas donde también hay vivienda social, a lo que contribuye la ya mencionada capacidad híbrida de estas entidades de operar en el sector público y privado, que hace que, dentro de un mismo barrio, parte de los edificios sean de vivienda social y parte de vivienda privada, aun perteneciendo a la misma entidad.

En cualquier caso, es cierto que el trabajo de las *Housing Associations* se vuelve asistencialista, y son ellas, como grandes corporaciones a veces alejadas de la gente del barrio, las que se preocupan por solucionar los problemas, mantener condiciones de seguridad, calidad y asegurar el acceso a una vivienda asequible, pero reduciendo el grado de participación de la ciudadanía que espera a que los conflictos sean resueltos y no se involucran (Lambea, 2014).

Tabla 6: Actores y acciones en la provisión de vivienda social.
Comparación entre España y Países Bajos

Acciones	Holanda	España
Provisión	<i>Housing Associations</i> (sin ánimo de lucro)	Entidades públicas mayoritariamente (empresas públicas)
Legislación	Legislación para el funcionamiento del sistema promovida por el Gobierno	Promotores privados con ánimo de lucro Regulación base promovida por el Gobierno Regulación y tipificación de VPOs por parte de gobiernos autonómicos
Control/Regulación	Control público por parte del Gobierno (VROM) Mecanismos de autocontrol de las propias <i>Housing Associations (Aedes)</i>	No existe control público sobre los proveedores privados No existe control sobre el parque en venta, que pasado el periodo de calificación pasa al mercado privado
Negociación	Firma de acuerdos entre <i>Housing Associations</i> y <i>Local Authorities</i>	Negociación entre Ayuntamientos y Promotores privados para obtención de suelo barato, calificación de suelo...
Financiación	Financiación pública indirecta mediante sistema de garantías del Gobierno para obtener préstamos con tipo de interés bajo Financiación privada procedente de alquileres, operaciones comerciales y venta de vivienda social	Gasto público en el caso de las de promoción pública Financiación privada por parte de Entidades financieras
Participación	Presencia de residentes en el órgano de supervisión de las <i>Housing Associations</i> Comisiones de residentes por barrios, áreas etc...	No hay participación de los residentes en la promoción y gestión de vivienda social
Gestión	Las <i>Housing Associations</i> cuentan con un amplio stock de vivienda asequible en alquiler Los residentes tienen garantía de permanencia en esas viviendas	La mayor parte del parque se ofrece en venta, por lo que la inversión pública pasa a manos privadas y no existe un stock que pueda satisfacer posibles demandas Los residentes, que requieren financiación por parte de las entidades financieras, pueden perder su vivienda ya que no hay control por parte del gobierno

Fuente: Elaboración propia

5. Un acercamiento a casos concretos. Lecciones aprendidas a través de experiencias previas

5.1. Iniciativas de fomento del alquiler asequible en España:

5.1.1. Programas de ayuda al alquiler para la emancipación juvenil (Plan Estatal de Vivienda 2005-2008)

Como ya se ha señalado, entre 1998 y 2008 se vive en España un periodo expansivo del sector inmobiliario y de la construcción, en gran medida ligado a la aprobación de la ya mencionada Ley 6/1998, de [13 de abril](#), sobre régimen del suelo y valoraciones. Así, bajo el argumento de que el elevado precio del suelo impedía garantizar el acceso a la vivienda asequible de la población, dicha ley propone medidas dirigidas a incrementar la oferta de suelo disponible para urbanizar, clasificando como urbanizable todo el que no se definiera como urbano (suelo ya transformado) o no urbanizable (por algún régimen de protección especial).

Y efectivamente de esta forma se dispuso de mucho más suelo para edificar, pero sin embargo este no disminuyó su precio, sino todo lo contrario, por lo que también el precio de la vivienda producida en esos años aumentó exponencialmente.

Bajo este marco legislativo se aprueba el *Plan de Vivienda 1998-2001*, que finalmente presenta un bajo grado de cumplimiento dado el buen periodo que la promoción de vivienda privada estaba atravesando en esos años. Así lo señaló el Tribunal de Cuentas en 2001, al indicar que *“la baja ejecución del Plan en la construcción de vivienda protegida, se puede deber a la pérdida de rentabilidad para los promotores privados, en comparación con la promoción de vivienda libre en momentos de fuerte crecimiento de los precios de ésta, y el encarecimiento y escasez de suelo, que ha tenido una progresiva repercusión sobre los costes de construcción.”*

En este contexto, el gobierno aprueba un paquete de medidas urgentes en 2004, previo a la entrada en vigor del *Plan de Vivienda 2005-2008*, dirigido a favorecer el acceso a la vivienda ampliando el peso de la vivienda protegida para satisfacer las necesidades de los ciudadanos que no pueden afrontar el creciente coste de la vivienda libre bajo las condiciones de mercado de esos últimos años de boom inmobiliario.

Además, el plan pretende contribuir a un mayor equilibrio entre los regímenes de tenencia existentes. Para ello establece una ayuda al alquiler de hasta 2.880 euros al año, así como medidas de fomento de la rehabilitación de vivienda existente y la movilización del parque de vivienda desocupada, que ya comienza a existir en esos años, hacia el alquiler.

Destacan en este plan el programa de vivienda joven en alquiler, que propone la construcción de pisos de superficie limitada (con un mínimo entre 30 y 45 metros cuadrados útiles) y con una renta mensual reducida (a partir de 195 euros) y variable en función de la ubicación de la vivienda y su superficie. Se concederían además ayudas a los promotores que construyan vivienda protegida en alquiler.

Bajo esa iniciativa, y dado el buen estado de la economía, se realizan importantes promociones de vivienda social en alquiler durante estos años. En Madrid, por ejemplo, encontramos promociones como la de Tres Cantos (1.000 viviendas distribuidas en 14 bloques), surgida del convenio del ayuntamiento de Tres Cantos y la Comunidad de Madrid, o las casi 3.000 viviendas promovidas por Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) al amparo del Plan Joven de la citada entidad, distribuidas entre Madrid (1.380), Móstoles (259), Torrejón de Ardoz (224), Tielmes (21), Parla (240), Collado Villalba (44), Majadahonda (332), Navacarnero (192), Leganés (36), Valdemoro (80) y Arroyomolinos (127).

En el caso de las primeras (Tres Cantos), se ofertaron viviendas de entre 50-70 m² bajo la fórmula de alquiler con opción a compra a menores de 35 años, con ingresos que no excedieran en 5,5 veces el IPREM. Esto supone un nivel de renta medio-alto, dentro del perfil del demandante de vivienda protegida, de forma que si bien los precios de los alquileres eran inferiores al precio de mercado (en torno a los 600 euros) no facilitaban el acceso a sectores

de la población más vulnerable. Seguramente el buen momento del sector obligaba a que la vivienda social en alquiler, para que resultara rentable, tuviera que dirigirse a rentas medias. Se trataría además de un perfil que, previsiblemente ocasionaría menos problemas de gestión, mantenimiento o impagos.

Adicionalmente en 2008 se aprueba el *Plan Estratégico de Acceso a la Vivienda, de apoyo a la emancipación e impulso del alquiler*, que incorpora desgravaciones fiscales al alquiler idénticas a las de la compra, así como una ayuda directa a jóvenes de entre 22 y 30 años, con una fuente de ingresos regular que no superase los 22.000 euros al año, de 210 euros mensuales durante un máximo de 4 años, así como préstamos de 600 euros para el pago de la fianza. Más de 73.221 jóvenes solicitaron la *renta básica de emancipación*, como se denominó, durante los primeros seis meses de vida del programa, bajo la gestión compartida del ministerio de vivienda y las comunidades autónomas.

La llegada de la crisis económica y financiera de 2008 y el estallido de la *burbuja inmobiliaria* hacen que el programa tenga que interrumpirse, ante la falta de recursos económicos para financiar estas ayudas, quedando esos demandantes obligados a acceder a la vivienda sin ayudas públicas que permitieran afrontar el precio del alquiler privado, en aumento.

Además, como consecuencia de la crisis, muchas de las promociones de vivienda protegida en alquiler son transferidas, generalmente a sus inquilinos, para evitar gastos de gestión y mantenimiento, así como para obtener liquidez. Especialmente llamativas fueron las operaciones llevadas a cabo en torno a los casos madrileños antes mencionados, dado que la venta de las mismas se realiza, no a los inquilinos sino a fondos de inversión (Fidere en el caso de Tres Cantos y Azora Gestión en el de las viviendas del IVIMA). Precisamente en ese momento (2013), la falta de liquidez y vías de financiación pública para el mantenimiento de estas empresas y de sus parques de vivienda en alquiler, y la voluntad política, conducen a los entes públicos promotores a la privatización de un parque que con una asequibilidad media, cumplía una función de facilitación de acceso a precio moderado a la vivienda en diferentes puntos de la comunidad. Mientras en el primer caso la entidad ha aumentado el precio del alquiler de las viviendas a sus inquilinos, en el segundo la venta ha sido anulada judicialmente.

5.1.2. Programas de intermediación en el mercado del alquiler

En este contexto, diferentes comunidades autónomas españolas tratan de paliar la situación de demanda insatisfecha de la población, poniendo en marcha programas de movilización de esa vivienda vacía hacia el alquiler asequible, a modo de actuaciones protegidas que de alguna manera busquen en ese sobredimensionado parque de vivienda libre el recurso con el que no cuentan: el de un parque de vivienda social en alquiler.

Programa BIZIGUNE¹⁰. País Vasco

Bizigune es el programa puesto en marcha en 2002 en Euskadi para captar vivienda vacía para su incorporación a la oferta de alquiler protegido. Este establece que podrán formar parte del mismo las viviendas que hayan permanecido vacías más de 9 meses y que se encuentren en una zona de fuerte demanda. Las viviendas incorporadas al programa conforman una bolsa, gestionada por *Alokabide* (Sociedad Pública del Gobierno Vasco) de forma que sus propietarios reciben el 65% de la renta a precio de mercado, mientras que para los arrendatarios supone un coste máximo del 30% de sus ingresos brutos anuales (limitados a 21.000 euros). A los propietarios se les ofrece también seguridad económica y jurídica, garantizando el pago de la renta y la devolución de la vivienda en las mismas condiciones en las que se entregó, junto con un seguro multirriesgo suscrito por *Alokabide*.

En 2012, y tras el éxito de *Bizigune*, se pone en marcha un nuevo programa de intermediación (*ASAP*). Se trata de un programa que, como el primero, trata de incorporar al mercado del arrendamiento vivienda a precio asequible, estableciendo un sistema de garantías para sus propietarios. Sin embargo, este programa incorpora la figura del agente colaborador, un agente que actuará como gestor del proceso de alquiler de las viviendas captadas, y que puede ser asumido por los propios entes públicos locales o agentes particulares que, cumpliendo unas condiciones, se acrediten como tales.

¹⁰ <http://www.alokabide.euskadi.eus/bizigune/es/>

Estos instrumentos se ven apoyados por la aprobación del *Plan Director de Vivienda de Euskadi 2013-2016*, en el que se define una política fiscal vinculada a la movilización de vivienda vacía (a través de condiciones ventajosas en el pago del IRPF o el IBI para los propietarios que pongan en uso su vivienda vacía) así como penalizaciones, para las que permanezcan vacantes, a través de esa misma vía.

Programa AVALLOGUER¹¹. Cataluña

En Cataluña, en el marco del *Pacto Nacional por la Vivienda (2007-2016)*, se aprueba en 2007 *Ley de Derecho a la Vivienda en Cataluña* (modificada en 2011). Dicha ley, bajo la consideración de la función social de la vivienda, servirá como base jurídica para el desarrollo de instrumentos de detección e inspección de la vivienda que permanezca vacía durante más de dos años en zonas de fuerte demanda.

A partir de ese proceso de detección, las administraciones pondrán en marcha medidas específicas para evitar su desocupación, entre otras el *Programa de Mediación para el Alquiler Social (Avalloguer)*. Su objetivo es crear una bolsa de vivienda vacía gestionada a través de programas sociales dependientes de los ayuntamientos, para facilitar el acceso a la vivienda en alquiler a personas con ingresos limitados. Como en el caso de Bizigune, el programa se ve apoyado por la suscripción de garantías con los propietarios, así como medidas de penalización a nivel fiscal, contemplándose incluso el alquiler forzoso.

En esa línea también se aprobó la *Ley de Medidas Urgentes para afrontar la Emergencia Habitacional y la Pobreza Energética* (2015), posteriormente suspendida por el tribunal constitucional, y que contemplaba medidas como el alquiler social obligatorio a grandes propietarios o la cesión obligatoria de pisos vacíos a la administración.

¹¹ http://incasol.gencat.cat/ca/2-serveis-i-tramits/Fiances/decret_avalloguer/

Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler (PIMA)¹². Andalucía

En Andalucía, y bajo el contexto de la *Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda (2010)*, dirigida al fomento de la promoción de vivienda protegida mediante la cesión de suelo en condiciones ventajosas a promotores privados, se aprueba en 2013 el *Decreto-Ley de la Función Social de la Vivienda*, dirigido a frenar desahucios y movilizar vivienda vacía hacia el alquiler.

Entre las acciones contenidas en este decreto¹³, destaca el *Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler (PIMA)* que, siguiendo el esquema de los programas antes mencionados, proponía generar una bolsa de viviendas que hubieran permanecido vacías durante más de 6 meses para su puesta en uso en alquiler asequible. Por ello, los propietarios recibirían garantías por impagos, a través de la suscripción de seguros. Por su parte, la gestión se llevaría a cabo a través de agentes colaboradores, públicos o privados.

También se han puesto en marcha, en esa misma línea, el *Programa de Cesión de Vivienda a Entes Públicos para el Alquiler (2013)*, gestionado por entes públicos y dirigido a captar vivienda deshabitada para incrementar el parque público de vivienda en alquiler social para destinarlo a familias en situación de exclusión social. Por su parte, en 2014 se aprueba el programa de *Concesión de Subvenciones a Personas en Situación de Especial Vulnerabilidad (2014)*, destinado a movilizar el stock de VPO vacía en Andalucía (unas 5.600 viviendas), de forma que las entidades propietarias (promotores privados principalmente) puedan adjudicarlas a familias que no pueden asumir el pago de la renta requerida.

De los tres programas mencionados, BIZIGUNE ha resultado el más exitoso hasta la fecha. Por su parte, en Cataluña se han llegado a establecer convenios entre ayuntamientos y grandes propietarios de vivienda vacía para ofrecerlas en alquiler asequible. Sin embargo, por lo general, estos programas no han conseguido el objetivo de suplir la falta de un stock de

¹²<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasyordenaciondelterritorio/areas/vivienda-rehabilitacion/fomento-alquiler/paginas/pima.html>

¹³Algunas de las medidas contenidas en este decreto-ley fueron impugnadas por el tribunal constitucional, entre otras la expropiación de vivienda vacía propiedad de personas jurídicas o la penalización a entidades financieras que no pusieran en uso sus viviendas vacías.

vivienda social en alquiler con el parque privado sobredimensionado durante los años de *boom inmobiliario*, dado que generalmente los propietarios prefieren, pese a las garantías ofrecidas por la administración, alquilar sus viviendas a precio de mercado, y no inferior, más aún cuando los plazos de la administración para realizar pagos de ayudas etc. suelen ser largos y requerir procedimientos burocráticos tediosos que en muchas ocasiones desaniman a los propietarios.

5.1.3. Gestión social de la vivienda. Movimientos sociales y entidades del tercer sector

Durante los años de crisis el papel de movimientos sociales y entidades del tercer sector ha sido crucial para paliar las situaciones de emergencia vividas por numerosos ciudadanos que, bajo un contexto de desempleo generalizado y falta de ingresos, se han visto imposibilitados para hacer frente al pago de su vivienda. Ejemplo de ello es el trabajo llevado a cabo por la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH)*¹⁴, surgida en 2009 en Barcelona con el objetivo de modificar la legislación hipotecaria, impulsar una campaña por la dación en pago retroactiva y conseguir la autoorganización de las personas afectadas por situaciones de desalojo y desahucio.

Entendiendo que la transformación del sistema financiero entrañaría numerosas dificultades, el colectivo incorpora a sus reivindicaciones otros objetivos a corto y medio plazo, como impedir desalojos, conseguir alternativas de realojo para las personas que finalmente tengan que abandonar sus viviendas, e impulsar la creación de un parque suficiente de alquiler social.

Dentro de la plataforma surge un colectivo directamente dirigido contra la ejecución de desahucios (*StopDesahucios*¹⁵) y que sirve como asesoría para aquellas personas inmersas en uno de estos procesos. A su vez, se trata de un mecanismo de protesta y concienciación social del drama de esta situación para las familias afectadas. Así, se trata de impedir que se produzcan ejecuciones hipotecarias, mediante concentraciones ciudadanas y, caso de

¹⁴ <https://afectadosporlahipoteca.com/>

¹⁵ <https://afectadosporlahipoteca.com/stop-desalojos/>

fracasar, se realiza una tarea de apoyo y cobertura a las familias para que encuentren una alternativa habitacional.

Imagen 8: Acción Protesta contra los desahucios y por el derecho a la vivienda



Fuente: Serie Financial Crisis. Olmo Calvo

En Andalucía, en este contexto, surge el denominado *Movimiento Andaluz por el Derecho a la Vivienda*, que aglutina numerosos colectivos surgidos en las diferentes ciudades de la comunidad y que centra sus exigencias a la administración regional en la supresión de los desahucios de la vivienda habitual, en la puesta en uso de la vivienda vacía y en el desarrollo de políticas de creación de un parque de vivienda social que permita satisfacer las demandas ciudadanas.

En Extremadura, por su parte, y en el marco de la aprobación de un protocolo de actuación en caso de desahucios y lanzamientos en materia de vivienda (2016), el gobierno de la comunidad pone en marcha una mesa de seguimiento y control para debatir sobre la política de desahucios llevada a cabo en la comunidad, con representantes de los diferentes colectivos y entidades sociales surgidas durante esos años (ADICAE, PAH, Campamento

Dignidad, ONG Mujeres Sembrando, Acción para la recuperación de Colorines y suerte de Saavedra). De esta forma, se inicia una vía de colaboración de la administración autonómica con las distintas entidades sociales, para mejorar la situación de acceso a la vivienda de diferentes colectivos ciudadanos con dificultades, promover acuerdos con las entidades bancarias e implantar un sistema de intermediación pública entre estas y la ciudadanía en situación de riesgo de pérdida de la vivienda habitual.

Junto a colectivos y movimientos sociales autoorganizados, el apoyo de entidades sociales y de tercer sector en la gestión de las situaciones de demanda de vivienda vividas en España en los últimos años ha sido esencial. Si tuviéramos que dar una definición clara sobre qué entendemos por entidades del *Tercer Sector*, seguramente nos resultaría más sencillo señalar que son aquellas que no se ajustan a los parámetros de las entidades propias del Sector Público o del Sector Privado. De esta forma, entendiendo como entidad del Sector Público toda aquella ligada a una regulación por parte de las administraciones, y como entidad del Sector Privado aquella que tienen como fin la búsqueda de beneficio, el Tercer Sector englobará lo que no es ni Estado ni Mercado, y por tanto no tendrá carácter lucrativo ni gubernamental.

En esa línea, y como entidades sociales que desarrollan iniciativas de apoyo a la ciudadanía vulnerable para facilitar su acceso a la vivienda, podemos destacar el trabajo llevado a cabo por Cáritas¹⁶ durante estos últimos años. En concreto, en Cataluña, se han realizado diferentes acciones de ayuda directa a familias afectadas, como la generación de un parque de vivienda de alquiler social propio para alojamientos temporales; la puesta en marcha de un servicio de mediación en vivienda para evitar desahucios; la prevención de la pérdida de la vivienda ofreciendo alternativas para la recuperación personal; o actuando como entidad de acompañamiento en la gestión del problema de la vivienda en colaboración con las administraciones públicas.

¹⁶ <https://www.caritas.es/>

Un proyecto interesante es el llevado a cabo por la *obra social de la Caixa*¹⁷ a través de programas como el de vivienda asequible, dirigido a facilitar la emancipación de jóvenes, o el de alquiler solidario, orientado a ofrecer apoyo a personas mayores y familias para acceder a una vivienda digna. También haremos mención al trabajo llevado a cabo por la fundación *Hábitat 3*¹⁸, una entidad puesta en marcha en 2014 en Cataluña con el propósito de captar pisos existentes al precio más bajo posible, para crear una bolsa de vivienda vacía que se ceda a entidades sociales para que su gestión. La fundación actuaría como mediadora entre la captación de pisos y esas entidades sociales, llevando a cabo una labor de acompañamiento social como función transversal y de intermediación desde una posición de diálogo con entidades y administración.

Los destinatarios de estas viviendas serían familias en riesgo de exclusión social, por lo que la vivienda captada tendría que adaptarse a sus necesidades y tener el precio más bajo posible para que éstas pudieran hacer frente a su pago, asumiendo la diferencia las administraciones y los fondos solidarios de la fundación o las entidades sociales.

El caso de *Provivienda*¹⁹

Haremos mención especial a una entidad social con larga trayectoria en tareas de facilitación del acceso a la vivienda a población vulnerable. Se trata de *Provivienda*²⁰, una organización sin ánimo de lucro que lleva a cabo su actividad en torno al desarrollo de programas de mediación residencial que garanticen la integración social y la emancipación, y faciliten procesos de inclusión residencial de personas en situación de mayor vulnerabilidad, ofreciendo para ello garantías a los propietarios de vivienda para su puesta en uso. Su objetivo es llevar a cabo una gestión eficaz los recursos, por lo que en sus programas las viviendas incluidas en bolsa son por lo general de segunda ocupación.

¹⁷ <https://obrasociallacaixa.org/es/>

¹⁸ <https://www.habitat3.cat/>

¹⁹ Los datos relativos a esta experiencia proceden, además de consulta bibliográfica, de la entrevista realizada a Gema Gallardo y Eduardo Gutiérrez Sanz en sus oficinas de Madrid en noviembre de 2014.

²⁰ <https://provivienda.org/>

Bajo un trabajo muy vinculado a la relación y coordinación entre administraciones públicas, entidades sociales y sector privado, ha perseguido entre sus objetivos dinamizar el mercado del alquiler y ofrecer garantías desde esta forma de tenencia para contrarrestar la predominancia de la propiedad, si bien es cierto que las fluctuaciones del mercado del alquiler, por las políticas públicas de apuesta por la compra, han dificultado en ciertos periodos esta tarea.

Tiene su origen en *Proempleo* (1989), una cooperativa de trabajo de jóvenes ligada al asociacionismo vecinal del barrio de Vallecas, desde la que surge un proyecto de autoconstrucción de viviendas para jóvenes en Aranjuez, vinculado a un programa de formación para su incorporación al mercado laboral, con el que comienza a tratarse en paralelo el tema de la emancipación juvenil.

Se diseña entonces, y ya como *Provivienda*, un primer programa de mediación residencial para jóvenes puesto en marcha bajo la firma de un convenio con *INJUVE* (Instituto de la Juventud), en el ámbito de la comunidad de Madrid. Los ayuntamientos, acogiendo a este programa, ponen en marcha bolsas de vivienda para jóvenes que en unos casos gestionan ellos mismos, como entidad colaboradora con la asesoría técnica de *Provivienda*, y en otros externalizan directamente a *Provivienda*. Este primer programa ofrecía garantía del cobro de las rentas a los propietarios, a través del respaldo de un seguro por impago, suscrito con jóvenes que contaban con unos ingresos mínimos para hacer frente al pago del alquiler y el aval, generalmente de sus padres.

En 1993, y junto al programa de mediación de bolsa para jóvenes, surge en *Provivienda* el programa de intermediación que posteriormente utilizarán en la mayor parte de sus experiencias. Se trata del programa para personas inmigrantes. En un momento de fuerte visibilización de las condiciones de vulnerabilidad de la población inmigrante, en cuanto al acceso a la vivienda, la asociación se plantea trabajar con ellos de una forma similar a la que se había empleado con los jóvenes, aunque en este caso surge el problema de que los seguros con los que se garantizaba el pago a los propietarios no son suscritos por las compañías aseguradoras, ya que la población inmigrante no puede garantizar ingresos

mínimos ni aval. *Provivienda* asume entonces el rol de avalista de esos fondos de impago, de forma que si los inquilinos dejaban de pagar quienes hacían frente al pago sería *Provivienda*.

Eso supone evaluar el riesgo caso a caso, para tener controlado de la manera más eficaz posible los posibles impagos y no asumir más de los que la asociación podía afrontar. Entre las medidas adoptadas están: asegurar que el alquiler no supere el 35% de los ingresos de las personas destinatarias de la vivienda; intermediar en el pago entre la familia y el propietario; hacer un seguimiento a la familia de manera continuada durante el primer año, trabajando aspectos sociales, de apoyo lingüístico, de inserción en el barrio, escolarización etc. que permita, no solo que accedan a la vivienda inicialmente con su apoyo, sino que adquieran herramientas para que puedan mantenerla, organizarse, tomar sus decisiones, empoderarse.

Inicialmente *Provivienda* firmaba un contrato de alquiler con el propietario y otro de cesión con los inquilinos por un año, el de seguimiento. Tras ese primer año, y con una mayor confianza por parte del propietario, este firmaba un nuevo contrato directamente con el inquilino. Posteriormente, y por una cuestión de fiscalidad, el contrato es firmado desde el principio entre propietario e inquilino, suscribiendo *Provivienda* un compromiso de intermediación y asistencia durante el primer año, haciendo que en términos prácticos el modelo organizativo siga siendo el mismo.

Figura 5: Evolución del trabajo de Provivienda



Fuente: Provivienda

El programa se ha ido ampliando y ahora existen bolsas bajo este mismo modelo para toda la población en situación de vulnerabilidad, conviviendo situaciones en los que el inquilino obtiene su propio aval (modelo inicial) y los casos en los que *Provivienda* actúa como avalista. Además de en Madrid, *Provivienda* desarrolla su trabajo otras comunidades como Cataluña, Canarias o Andalucía.

Sobre el proceso de captación de viviendas para su puesta en alquiler, lo que mejor suele funcionar es la difusión que realizan las personas que han puesto su vivienda en alquiler con *Provivienda*, ya que la buena experiencia genera confianza a otros propietarios. No obstante, suelen realizar campañas a través de su web, redes sociales, medios de comunicación, buzoneo, y también captación proactiva, contactando por ejemplo con portales inmobiliarios con vivienda en alquiler. Generalmente por ello les resulta más sencillo trabajar en municipios

de tamaño medio, y en el caso de grandes ciudades como Madrid hacerlo por barrios, de forma que por la escala en la que se desarrolla el trabajo de mediación y seguimiento, este sea conocido por los propietarios y por tanto valorado.

Con base en este modelo de gestión, *Provivienda* ha desarrollado diferentes programas destinados a grupos vulnerables, entendiendo que su labor de mediación y acompañamiento podría desarrollarse no solo en el ámbito del acceso individual a la vivienda, sino en colectivo. De esta forma se pone en marcha el trabajo con grupos de convivencia de personas que de manera individual no pueden acceder a la vivienda (en convenio con la asociación *Realidades* y el Ministerio de Asuntos Sociales), grupos de convivencia de mujeres, el programa de vivienda social compartida en Barcelona (con el apoyo de la *obra social la Caixa*), o programas de vivienda tutelada, mediante la cesión de vivienda pública para el alojamiento de personas que no entraban en los parámetros de los anteriores programas de mediación.

Otras líneas puestas en marcha por la asociación son el programa *No Discrimina*, de sensibilización e intervención comunitaria, y el *Programa de intervención en el Barrio de San Diego en Vallecas*, no tan orientados al alojamiento sino más vinculados con la atención a casos de desahucio, mediación con entidades bancarias en casos de ocupación de vivienda vacía, mediación en situaciones de alquileres abusivos, trabajo de sensibilización de los propietarios de vivienda, y en general todo lo relacionado con el trabajo integral a nivel de barrio.

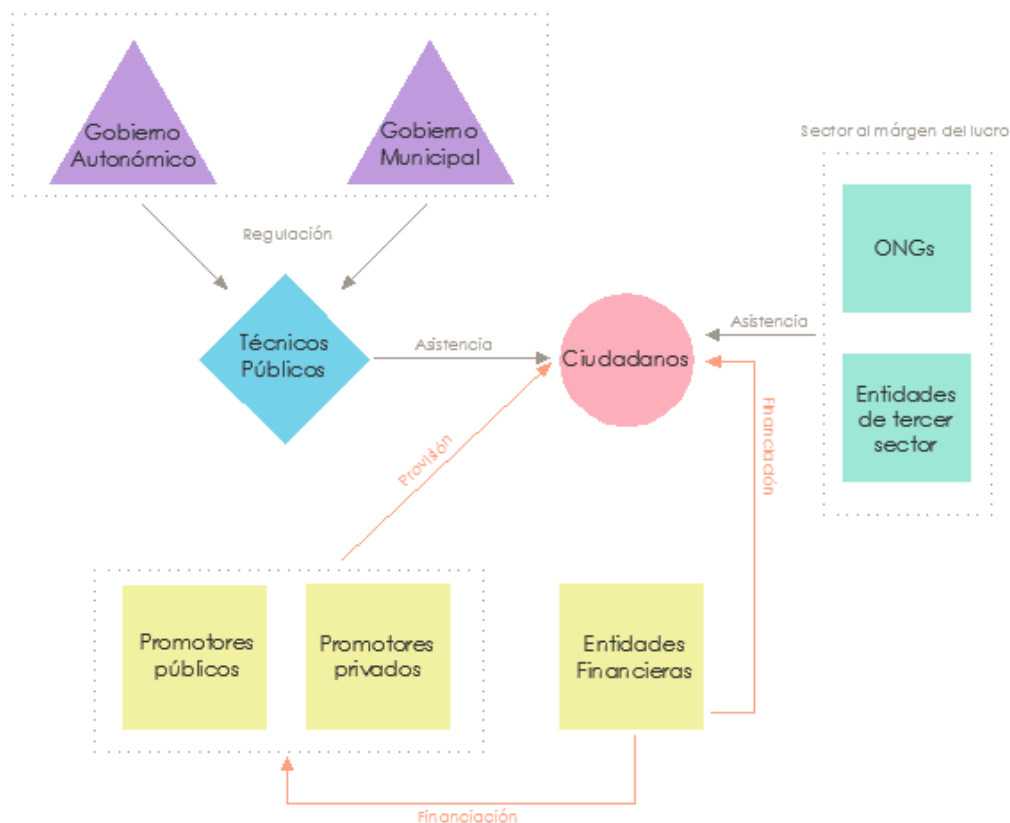
La financiación de la asociación se basa en la firma de convenios con la administración para el desarrollo de los programas y proyectos puestos en marcha, así como por la firma de convenios con administraciones locales y otras entidades sociales para llevar a cabo tareas de asesoría técnica y formación en la puesta en marcha de bolsas de vivienda, no realizándose cobro ni a los propietarios ni a los inquilinos para los que el servicio es gratuito.

Dada la disminución de recurso públicos durante los últimos años, la asociación busca diversificar su labor con un nuevo programa, *Provivienda Alquila*, destinado a perfiles de propietarios e inquilinos más solventes que sin entrar en los rangos de las bolsas anteriores

encuentran dificultades de acceso a la vivienda en las condiciones de mercado. De esta forma, mediante el cobro a propietarios de una cantidad inferior a una mensualidad la asociación pueda autofinanciar las bolsas destinadas a personas vulnerables.

En cualquiera de los ejemplos analizados en este apartado, vemos como el *Tercer Sector* y *Sector Social*, aparece como un actor clave en la gestión del problema de la vivienda, atendiendo situaciones, en muchos casos en colaboración con la administración pública, pero que ésta no puede asumir. Así, teniendo en cuenta el contexto de crisis económica y financiera vivido en España, y la presencia de estos agentes de apoyo a la ciudadanía demandante de vivienda, plantearemos un nuevo esquema de actores de provisión de vivienda en nuestro país, que refleje la falta de acceso a la financiación y la aparición de actores sociales.

Figura 6: Modelo de promoción de vivienda social en España ante la falta de financiación y aparición de nuevos actores sociales



Fuente: Elaboración propia

5.2. Experiencias de éxito en la gestión de vivienda social en alquiler en Holanda:

De igual forma que la crisis económica y financiera de 2008 ha afectado al modelo de provisión de viviendas en España, lo ha hecho en Holanda. Este hecho, junto con las nuevas medidas implementadas en 2011 por el gobierno holandés ya mencionadas (Czischke, 2014), han afectado al modo de funcionamiento de las asociaciones de vivienda, que ante las crecientes dificultades para financiar sus operaciones tienen que hacer frente al problema del acceso a la vivienda de un sector creciente de la población.

En este contexto, analizaremos experiencias concretas desarrolladas en los Países Bajos en el marco de las reglas del sistema holandés de antes descrito. Destacamos los casos que a continuación se describen dado que, en todos ellos, la puesta en marcha de soluciones colaborativas y con capacidad de implicación de los diferentes agentes involucrados, al margen del lucro, ha permitido garantizar la provisión de vivienda social a población vulnerable bajo un contexto económico y financiero poco favorable.

5.2.1. Heesterveld Creative Community (Amsterdam) ²¹

*Heesterveld Creative Community*²² es un complejo formado por unas 300 viviendas sociales en la zona sureste de Amsterdam, propiedad de la *Housing Association Ymere*²³. Se caracteriza por ser un barrio conflictivo y que no cumple con los estándares mínimos de mantenimiento, conservación y seguridad perseguidos por la corporación y las autoridades locales para este tipo de vecindarios sociales.

Por ello, *Ymere* decide desalojarlo, reubicando a las familias residentes en otros edificios propiedad de la corporación, para demoler y construir vivienda nueva. Con la llegada de la

²¹ Los datos relativos a esta experiencia proceden, además de consulta bibliográfica, de la entrevista realizada a Jeroen Baker y Ben Minema, gerente de Ymere involucrado en Heesterveld, y artista residente en la comunidad respectivamente, en mayo de 2016.

²² <http://heesterveldcc.nl/>

²³ <https://www.ymere.nl/>

crisis económica y financiera de 2008, la corporación se ve obligada a paralizar este plan, al no poder asumir el coste de la demolición y la reconstrucción del barrio, y deciden poner en marcha estrategias alternativas para reactivar la zona, bajo un acuerdo con las autoridades locales.

De esta forma, plantean poner en uso los edificios que ya estaban vacíos, para evitar que se deterioren, sean ocupados y la zona se degrade y aumenten los conflictos y la peligrosidad. Para ello, proponen ofrecer las viviendas a dos colectivos diferentes: artistas y estudiantes. Así, plantean atraer nuevas actividades y dinámicas a la zona.

La corporación ofrece un contrato de cesión de uso gratuito durante el primer año, y se inicia un trabajo colaborativo de reactivación de la zona, haciendo a los inquilinos partícipes de este proceso, lo que ayuda a que sientan el barrio como suyo y adquieran una responsabilidad con el mismo.

Para trabajar de forma directa con los inquilinos, e implicarlos en el proyecto, en cada portal se asigna un coordinador que se encarga de trasladar las propuestas de los vecinos a la comisión directiva de Ymere, formada por representantes de la corporación y los propios habitantes. Estos toman decisiones acerca de la gestión del complejo, el mantenimiento o las actividades a realizar. La comunidad de artistas creada además es una buena oportunidad para establecer una red colaborativa entre residentes a nivel laboral, organizar eventos culturales en el complejo, o fuera de él etc.

La selección de nuevos inquilinos es realizada por dicha comisión directiva, y tanto Ymere como los habitantes pueden decidir sobre quien resultaría más adecuado para integrarse en la comunidad, teniendo alguna sesión previa con ellos sobre mantenimiento del complejo, participación en la comunidad etc. También se han integrado en el barrio algunas empresas donde trabajan los propios residentes. Es el caso del café *Oma Letje*, en el que la propia entidad invirtió para generar un espacio de encuentro que revitalizara la zona.

Imagen 9: Vista de Heesterveld Creative Community, Ámsterdam. Patio interior



Fuente: Propia

Imagen 10: Heesterveld Creative Community.
Participación de los residentes en la realización de un mural



Fuente: Eva de Klerk

La corporación ha pasado de ser propietaria de un barrio conflictivo a gestionar un barrio atractivo, y eso está repercutiendo también en los vecindarios colindantes. En un momento en el que no contaba capacidad de invertir en la zona ha conseguido que, con la colaboración de los distintos agentes, el espacio se reactive y ahora reciba los beneficios del pago de la renta por parte de todos los inquilinos, además de evitar la degradación de las viviendas. Por su parte los inquilinos han accedido a una vivienda asequible en un entorno del que se han apropiado y que contribuye a su realización personal y profesional, por las sinergias que surgen de la implicación en el barrio y con sus vecinos.

Cabe la duda para ellos de saber cuáles serán las garantías de permanencia en el barrio si la situación económica mejora y la corporación puede reactivar su plan inicial, aunque para esta resultará más complicado llevarla a cabo con un barrio que funciona de manera eficiente.

5.2.2. El caso de ZOHO (Rotterdam)²⁴

Similar a este caso es el que encontramos en ZOHO²⁵, Rotterdam, un conjunto de edificios de uso comercial y oficinas propiedad de la corporación de viviendas *Havensteder*. La corporación adquirió los edificios en un momento en el que la zona se estaba degradando y al ser suya la propiedad de mucha de la vivienda del entorno pretendía demolerlos para recualificar la zona, reactivarla y evitar problemas de inseguridad. La llegada de la crisis hace que no sea posible demoler y volver a construir, aunque el proyecto de la nueva zona comercial ya estaba desarrollado, y se decide iniciar acciones para reactivar los edificios vacíos.

En este caso no todos los edificios estaban vacíos, y algunos de ellos mantuvieron a los inquilinos que los tenían alquilados, pero en la mayoría de los casos se pretendía atraer a gente nueva que generara nuevas dinámicas. La entidad recurre a *Stipo*²⁶, un equipo de

²⁴ Los datos relativos a esta experiencia proceden, además de consulta bibliográfica, de la entrevista realizada a Paul Elleswijk, responsable de Havensteder Housing Corporation y Alexandru Matei de Stipo en mayo de 2016.

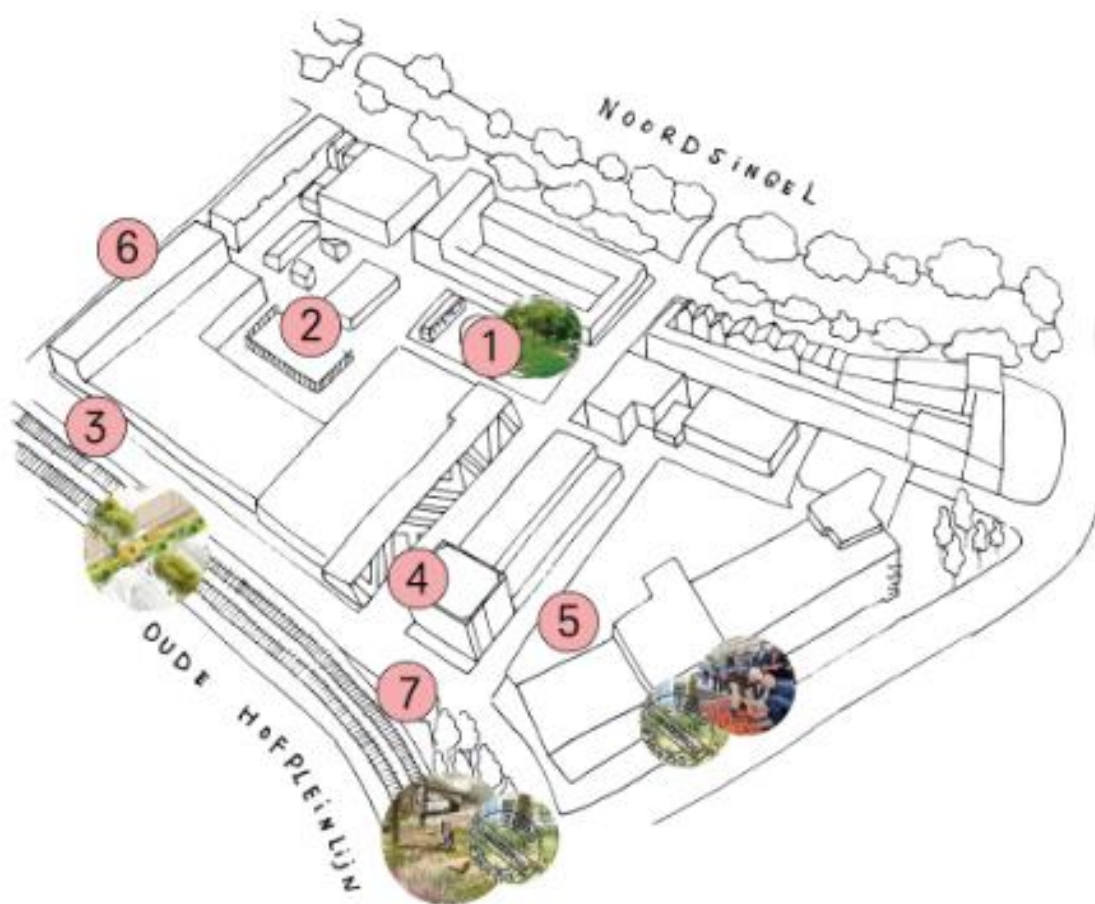
²⁵ <https://zohorotterdam.nl/>

²⁶ <https://stipo.nl/>

dinamizadores urbanos y sociales para llevar a cabo esta tarea. La idea es ofrecer los espacios a un precio de alquiler muy bajo para que resulten atractivos, y hacer que la gente que alquile se involucre en el proceso, hagan suyo el proyecto, sean responsables de su entorno e inviertan en los espacios, permitiéndoles contar para ello con mucha flexibilidad.

También ha resultado importante en este caso la colaboración con las autoridades locales, muy implicadas en la zona para mejorar la calidad del barrio. Así, se ha llegado a acuerdos que han permitido, por ejemplo, agilizar trámites en la concesión de licencias entre otros.

Figura 7: ZOHO. Plan inicial para reactivación de la zona



Fuente: ZOHO Rotterdam. <https://zohorotterdam.nl/>

Imagen 11: ZOHO. Edificio central del barrio en la actualidad



Fuente: ZOHO Rotterdam. <https://zohorotterdam.nl/>

Es evidente que el objetivo de las autoridades locales, la corporación y los inquilinos es distinto en este tipo de procesos, ya que los primeros quieren mantener unas adecuadas condiciones de seguridad y salubridad en los barrios del municipio, los segundos mantener el valor de sus edificios y su entorno y evitar problemas de vandalismo, ocupación o degradación, y los terceros acceder, ya sea a la vivienda o espacios de trabajo, de cierta calidad, a precio asequible y en el que puedan sentirse participes. Sin embargo, y dadas las actuales condiciones de estas experiencias, resulta interesante ver como la colaboración entre las distintas partes puede conducir a soluciones que beneficien a todos al trabajar juntos, si no por un mismo objetivo, si por un fin común.

5.2.3. Otros casos de interés: DUWO y WBVG

Nos centraremos ahora en otros casos de interés ligados a la gestión por parte de *Housing Associations* de vivienda social en alquiler en Holanda en los que, de manera particular, se profundiza en la implicación y apropiación de los usuarios bajo un modelo de alquiler que les ofrece garantías de permanencia y capacidad de decisión aun cuando la propiedad permanece en manos de las citadas entidades.

Central Wonen Delft²⁷

*Centraal Wonen*²⁸ es un edificio de vivienda colectiva en Delft (Holanda), propiedad de la corporación de viviendas *DUWO*²⁹, pero gestionada por sus habitantes. El interés de esta experiencia reside en que fue pionera en la búsqueda de soluciones de acceso a la vivienda en alquiler asequible desde la autogestión y participación de los inquilinos.

El grupo de habitantes inicial buscaba acceder a vivienda asequible en alquiler, pero al mismo tiempo tener capacidad para participar y autogestionar su hábitat en colectivo. Tras los problemas iniciales para encontrar una *Housing Association* dispuesta a asumir este tipo de promoción, y gracias al apoyo de las autoridades locales partidarias de experimentar con este tipo de iniciativas, los habitantes iniciaron un proceso participativo de diseño³⁰, entre los años 1975-1979, que posteriormente el arquitecto Philip Krabbendam, residente en el edificio desde ese momento hasta la actualidad, transformaría en proyecto, ejecutándose entre los años 1980-81. La corporación propietaria y promotora del complejo supervisó todo el proceso de diseño y planificación, viéndose obligada a ceder en muchos de los aspectos propuestos por los futuros habitantes.

²⁷ Los datos relativos a esta experiencia proceden, además de consulta bibliográfica, de la entrevista realizada a Philip Krabbendam, arquitecto del complejo y residente del mismo, en mayo de 2016.

²⁸ <https://www.cwdelft.nl/>

²⁹ <https://www.duwo.nl/>

³⁰ A partir de lo que denominaban *planning week-end*, reuniones durante los fines de semana en las que debatían acerca del diseño que mejor se adaptaría a sus necesidades y trabajaban con modelos de gomaespuma (Krabbendam, 2015, p.2)

El complejo, con una superficie total de 4.700 m² de los que 1.300 m² son espacios comunes, y una capacidad para unos 100 inquilinos, con un total de 90 unidades de vivienda, se divide en cuatro edificios (*clusters*) y dos, tres o cuatro núcleos en cada uno de ellos ligados a la presencia de una cocina compartida en torno a la que se genera un grupo de convivencia.

Cada uno de los edificios se identifican por un color, de tal forma que durante el proceso de planificación los 75 habitantes iniciales, divididos en cuatro grupos, diseñaron su clúster con pequeñas modificaciones según las preferencias de cada grupo. Por este motivo en unos casos presentan ático, las cocinas varían de posición, o crecen o decrecen hacia el jardín según las necesidades de cada grupo, (Krabbendam, 2015, p.3).

Imagen 12: Proceso participativo de diseño del conjunto residencial



Fuente: Philip Krabbendam. <http://www.flipkrabbendam.nl/>

Imagen 13: Vista de Centraal Wonen Delft tras su construcción



Fuente: Philip Krabbendam. <http://www.flipkrabbendam.nl/>

En la actualidad los habitantes siguen encargándose de la gestión colectiva del complejo, y junto a estudiantes que se fueron incorporan al mismo conviven veteranos habitantes, como el propio Krabbendam. Ellos se encargan de la elección de nuevos habitantes, de la gestión y organización del espacio y alquileres, del amueblamiento de zonas comunes, de su mantenimiento y conservación. El grado de participación e implicación hace que las personas se sientan propietarias de un edificio del que sin embargo son inquilinos, lo que para la corporación simplifica las tareas de gestión. No hay casas separadas, sino que los espacios pueden alquilarse según distintas combinaciones adaptadas a cada necesidad, pudiendo disfrutarse, además, por un alquiler asequible³¹, de tu propio espacio, pero además de muchos otros espacios comunes.

Woningbouwvereniging Gelderland (WBVG)³²

A raíz de esa primera experiencia de cogestión en alquiler, algunas de las *Housing Associations* holandesas se han especializado en la promoción de vivienda social dirigida a la participación directa de sus inquilinos. Es el caso de *WBVGwonen*, que promueve la puesta en uso de edificios de los que son propietarios para alquilarlos a comunidades autoorganizadas que, aun siendo inquilinos, actúan como propietarios en cuestiones como la gestión, reparación, conservación o toma de decisión.

Bajo el lema "*si queremos que se lleven a cabo nuestras ideas, vamos a hacerlo nosotros mismos*" *Gelderland* (WBVGwonen) se ha convertido, con más de 30 años de experiencia, en especialista en vivienda colectiva autogestionada en alquiler. Nace en 1983 en respuesta a la mala situación de la vivienda para jóvenes en Arnhem³³. El planteamiento del grupo inicial fue que ellos mismos podrían poner en uso edificios vacíos para hacerlos habitables, y con este

³¹ El precio de los espacios privados de 17 m² son unos 150 euros, y el de espacios de 30 m² unos 250, además de unos gastos de 120 euros por persona para agua y electricidad, (Krabbendam, 2015, p.1)

³² <http://www.wbvg.nl/>

³³ Capital de la provincia de Güeldres, se localiza en la zona oriental de los Países Bajos. Forma parte del área metropolitana Stadsregio Arnhem-Nijmegen

enfoque contactaron sin éxito con varias asociaciones de vivienda, por lo que decidieron constituirse como corporación como única opción para llevar a cabo sus planes.

En 1985 *WBVG* es admitida como *Housing Association* y puede hacer uso de financiación pública para el desarrollo de proyectos de vivienda social, lo que da impulso a la experiencia. De esta forma se pusieron en marcha proyectos en Arnhem, Nijmegen, Deventer, Zutphen y Wageningen, con base en la participación activa de los grupos de residentes y su compromiso de trabajo en el proyecto, motivados por conseguir acceder a la vivienda a precio asequible.

Los cambios en el modelo de financiación de las *Housing Associations*³⁴ ocasionaron problemas a la entidad en los 90, que había asumido un enorme reto para una organización pequeña. Entonces la asociación plantea su fusión con otra corporación y surgen los primeros desacuerdos. Algunos inquilinos crean el Grupo de Desarrollo para buscar alternativas que perpetúen el modelo de *WBVG*, y en 1995 la asamblea general de vecinos decide poner fin a las negociaciones de fusión. Como alternativa, y para garantizar la supervivencia de la asociación, los vecinos aprueban una subida del 23% en los alquileres.

Cuando la situación financiera comienza a recuperarse se ponen en marcha nuevos proyectos bajo la cooperación de otras empresas para la promoción. De esta forma en la actualidad *WBVG* funciona de manera independiente y en colaboración con otras asociaciones para promover y gestionar edificios ligados a la autogestión y participación de sus inquilinos. En ningún caso se trata de viviendas individuales, sino de un modo de vida conjunto y colectivo.

De esta forma destacan en Arnhem, *Casa de Pauw*, un edificio de 43 apartamentos que, bajo un importante estado de degradación, pasa de manos municipales a *WBVG* en 1990 para ser puesto en uso. También encontramos *De Lawick*, un edificio de 6 unidades propiedad de la entidad desde 1987, así como *Bosch Hotel*, un edificio con importantes problemas estructurales y varias amenazas de desalojo convertido en 2002 en centro cultural en la planta baja y 11 unidades residenciales en las plantas superiores.

³⁴ El ya mencionado *Grossing and Balancing* (1995) dirigido a suprimir la financiación pública a las *Housing Associations* (Lambea, 2014)

En Nijmegen encontramos *Extrapool*, un edificio que relaciona espacios viveros con espacios de trabajo ligados al arte, extendiendo sus actividades al resto del vecindario, así como la *Fundación Pontanus*, comprada y restaurada en 1987 y que hoy cuenta con 13 unidades residenciales, además de sala de actividades ocupada por organizaciones sociales.

Imagen 14: Extrapool en Nijmegen y Beekhuizen en Velp



Fuente: WBVGwonen. <http://www.wbvg.nl/>

Oude Wand es un edificio en Zutphen transferido a WBVG en 1986 y cuyo primer grupo de residentes lo abandona en 1996 para ser posteriormente reformado por un nuevo grupo de inquilinos. De igual forma en Velp encontramos el criadero *Beekhuizen*, un antiguo complejo de piscina al aire libre que actualmente cuenta con 6 unidades residenciales muy ligadas a la actividad ecológica y de conservación de la reserva natural de su entorno.

Por último, mencionaremos una de las pocas operaciones de obra nueva llevadas a cabo por la entidad, de interés por el rol participativo que han jugado los usuarios. Se trata de *IEWAN*³⁵, en Lent, un conjunto de vivienda social en el que futuros inquilinos, voluntarios y profesionales trabajaron conjuntamente para construir un complejo de paja, barro y madera co-promovido junto a la corporación Talis³⁶.

³⁵ <https://www.iewan.nl/>

³⁶ <https://www.talismgmt.com/>

Imagen 15: Lewan en Lent



Fuente: <https://www.iewan.nl/>

6. Conclusiones generales del estudio

Una vez llevado a cabo el análisis comparado del modelo de provisión de vivienda social de España y Holanda, contextualizado en la diferente situación política, legislativa, económica y social de cada país, y en relación a las dinámicas del resto de países europeos, pasaremos a concretar cuáles son los aspectos más relevantes observados en el estudio y que sirvan como base para el desarrollo de una propuesta que, en contexto español, permita mejorar el modelo de provisión de vivienda social en nuestro país, desde una perspectiva al margen del lucro.

En primer lugar, podemos señalar que la crisis económica y financiera de los últimos años ha puesto de manifiesto el agotamiento del modelo predominante de acceso a la vivienda de nuestro país. Este, basado en la idea de producir vivienda libre en propiedad con objetivo de alcanzar la máxima rentabilidad, no ha permitido, de manera general, satisfacer las necesidades de la población más vulnerable, y ante situaciones de falta de acceso a crédito, tampoco la de sectores de clase media. Esta misma dinámica, de ofertar vivienda en venta, ha sido la generalizada en el caso de la vivienda protegida, lo que ha hecho que en nuestro país no se cuente con un parque de vivienda social en alquiler, de titularidad pública, capaz de absorber las demandas surgidas en la citada situación de emergencia.

Esta vinculación a la idea de propiedad, que en muchos casos se entiende como de fuerte arraigo cultural en nuestro país, responde más a un modelo alentado por las políticas de vivienda llevadas a cabo en los últimos 50 años. Así, las medidas de facilitación fiscal a la venta frente al alquiler han convertido a esta segunda vía de acceso a la vivienda en la única alternativa para quienes no cuentan con capacidad de adquisición de una vivienda en propiedad, entendida como una vía más estable de acceso a la vivienda.

En concreto, el parque de vivienda protegida en alquiler se ha convertido en una alternativa residual y poco promovida, principalmente por dos motivos: requiere de financiación pública para la promoción, de la que solo se dispone en tiempos de bonanza económica; la vivienda social en alquiler genera problemas de gestión y gastos de mantenimiento a la administración

promotora, en barrios generalmente conflictivos, que dificultan la sostenibilidad de este modelo de acceso. De hecho, la tendencia general en este tipo de promociones es la de terminar ofreciéndola en venta a sus inquilinos, para evitar que posibles problemas de impago o conflictos vecinales recaigan sobre la administración.

Por todo ello, ese parque pasa de ser de titularidad pública, en el caso generalizado de que lo promuevan entres municipales o autonómicos, a titularidad privada, normalmente sus anteriores inquilinos. Estos, pasado el periodo de calificación, podrán venderla como vivienda libre, por lo que pasa de ser una vivienda pública a una vivienda de mercado.

A su vez, para realizar esa primera compra, los inquilinos suelen requerir de acceso al crédito, entrando en juego en ese proceso las entidades financieras como agente del que depende el acceso a ese parque de vivienda. Así, bajo circunstancias normales, el inquilino pasa a convertirse en propietario de esa vivienda protegida, haciendo frente al pago de su hipoteca. Sin embargo, caso de producirse algún tipo de situación que imposibilite realizar dichos pagos, teniendo en cuenta que se trata de población vulnerable y que contamos con la experiencia de numerosos casos de impago vividos durante los años de crisis, esas familias perderían su vivienda, dado que su deuda no sería con la administración sino con las entidades financieras. De esta forma, una solución como la propiedad, que se considera más estable y que ofrece mayores garantías de permanencia, ocasionaría problemas de desalojo a familias que, bajo la modalidad previa de alquiler social, sería más difícil que vivieran mientras la vivienda continuara siendo de titularidad pública.

Por otro lado, y en relación al gasto que supone la promoción de vivienda pública para la administración, es relevante señalar que un importante peso dentro de la inversión pública realizada en materia de vivienda se dirige al parque privado (el 75% como se ha señalado), dados los beneficios fiscales a la compra existentes en nuestro país, así como las ayudas directas a inquilinos para el alquiler, generalmente orientadas al mercado privado. Por ello, parecería necesario plantear una redistribución de ese gasto a través de políticas de vivienda que permitan otorgar un mayor peso a la promoción de vivienda pública de alquiler social, que la aleje del carácter residual que actualmente presenta.

En ese sentido, señalaremos que la ayuda directa al alquiler, aunque es una medida necesaria dada la escasez de parque social, no deja de ser un mecanismo a fondo perdido. Así, en época de crisis, y cuando no existen vías de financiación para estos programas, la falta de acceso a esas ayudas deja a la población vulnerable en una posición de incapacidad de acceso al mercado privado de alquiler.

Un mayor peso de la vivienda social, a su vez, contribuiría a regular los precios del mercado de alquiler privado, a tenor de lo observado en países de entorno europeo. En el caso de España, al no existir un contrapeso público al parque de alquiler privado, los precios de este se disparan, siendo el país en el que las rentas de alquiler privado son más altos en relación a las de alquiler social, como se ha señalado previamente. De hecho, aun contando con uno de los parques de alquiler social más asequible, al ser tan reducido, resulta poco eficaz ya que resuelve la situación de un segmento mínimo de la población, viéndose el resto obligado a recurrir al mercado que, en consecuencia, aumenta los precios sin temor a competencia.

Si comparamos esta situación con el caso holandés podemos observar cómo los precios de alquiler social son algo más altos, aunque también el rango de población que accede a la misma, que por tanto presenta niveles de rentas más variados. Al poseer un nutrido parque de vivienda de alquiler social, esta vía se convierte en una alternativa asequible para un importante porcentaje de población. Por ello, también el alquiler privado se ve obligado a moderar sus subidas, siendo el precio medio, en relación al salario medio del país, inferior al de España. No obstante, y como se ha señalado, en la actualidad se está produciendo una situación de encarecimiento del precio de los alquileres, generalizada en toda Europa y que afecta especialmente a las grandes ciudades, vinculada a un crecimiento de la demanda por cuestiones como el turismo o la necesidad de una mayor movilidad por parte de la población europea.

Volviendo al caso holandés, y como se ha señalado, este presenta una estructura residencial muy diferente a la que encontramos en España. Allí cuentan, como otros países de entorno europeo, con un parque de alquiler social notable desde hace varias décadas. Precisamente en los años 90, y con la idea de liberar a la administración de los problemas de gestión de

esos parques de alquiler social, se inicia en Europa, y particularmente en Holanda, una tendencia a la descentralización de la tarea de provisión de vivienda social en favor de entidades sociales sin ánimo de lucro.

Con el tiempo, esos agentes sociales también realizan operaciones de mercado, lo que nos lleva a hablar de una labor híbrida entre la vivienda social y privada que garantiza la sostenibilidad del modelo, ya que el beneficio de operaciones comerciales se reinvierte en el parque de vivienda social. A su vez, esa doble vertiente permite que en los barrios gestionados por estas entidades exista mezcla social, al convivir habitantes del parque de vivienda social en alquiler con otros inquilinos de alquiler privado o propietarios de vivienda, lo que supone que bajo supervisión pública coexista gestión social y privada.

Estas entidades, a su vez, buscan en la implicación de sus vecinos una vía para mejorar la eficacia de su sistema de gestión y mantenimiento, de forma que, garantizando a sus inquilinos estabilidad que les haga apropiarse de las viviendas como suyas, consiguen liberarse de estas tareas. Ejemplo claro de ello son los casos concretos analizados en el presente estudio, en los que observamos como la asunción de responsabilidad por parte de los habitantes en tareas de gestión y reactivación de viviendas y barrios hace que sientan suyo el espacio, inviertan en él y en su mantenimiento, y faciliten una labor a la entidad que a cambio colabora ofreciéndoles acceso asequible, flexibilidad y otorgándoles un rol protagonista en el proceso habitacional.

En contexto español, y en tiempo de crisis, han sido numerosas las iniciativas que han tratado de ampliar el parque de vivienda asequible disponible para suplir la falta de un stock de vivienda social en alquiler, por ejemplo, con programas como los de intermediación antes señalados. Sin embargo, han resultado programas no del todo exitosos en líneas generales, dado que en la mayor parte de los casos los propietarios de vivienda prefieren alquilarlas en el mercado privado, ya que les reporta mayor beneficio económico y no requiere de trámites con la administración, generalmente lentos y tediosos.

Sí que han surgido en estos años entidades del *Tercer Sector* ligadas a la mejora de las condiciones de acceso a la vivienda de la ciudadanía más vulnerable, y cuya integración en el modelo de provisión de vivienda social como agentes facilitadores, en el desarrollo de tareas de gestión, mantenimiento, asesoramiento y acompañamiento de la demanda existente, permitiría liberar a las administraciones públicas, así como a posibles promotores privados de vivienda social en alquiler, de esa labor. Por otro lado, el mayor protagonismo de estas entidades en la gestión de vivienda social en nuestro país ayudaría a reorientar el modelo de acceso a la vivienda hacia lo social, poniendo a los demandantes en el centro del problema y desvinculándolo de fines lucrativos.

Así, podemos señalar que la colaboración entre sector público, privado y tercer sector en la provisión y gestión de vivienda social en España podría ayudar a satisfacer las demandas existentes de la población mediante la introducción de nuevas dinámicas que se alejen del mercado y otorguen una posición más sólida al sector social. Para ello, es necesario desarrollar nuevos modelos, con orientación al margen del lucro, que permitan satisfacer esas demandas, a través de mecanismos de colaboración entre todos los actores involucrados.

Los grandes actores, Sector Público, Sector Privado y Sector Social, pueden ser más efectivos si trabajan de manera conjunta. Solo la colaboración entre todos los actores permitirá definir un marco alternativo que garantice el acceso a la vivienda asequible para la población más desfavorecida. La negociación y la búsqueda de soluciones innovadoras que satisfagan los objetivos de los distintos agentes resultarán clave. Para ello, el papel de las entidades sin ánimo de lucro en estos procesos adquirirá una enorme importancia, dado que cuenta con mayor autonomía financiera y administrativa y con capacidad para catalizar procesos de participación ciudadana, suponiendo su incursión el germen del desarrollo de actuaciones protegidas alejadas del lucro en España.

En consecuencia, se deben definir nuevos roles y relaciones entre todos los actores involucrados en el proceso de promoción y gestión de la vivienda social en España. Con los gobiernos nacional y regionales actuando como reguladores de ese trabajo colaborativo, todos los actores tradicionales comenzarían un proceso de negociación con los

ayuntamientos y las entidades sin fines de lucro para, en el actual contexto, garantizar la creación de un parque público de viviendas que, a largo plazo, pudiera asumir las necesidades sociales existentes, y que, dada la actual coyuntura, podría vincularse a la compra de vivienda vacía a entidades privadas o particulares, a la firma de acuerdos de cesión para su gestión, además de a la promoción de nueva vivienda protegida en alquiler.

Estos agentes sociales asistirían, por su experiencia, a las demandas de los ciudadanos y defenderían su posición. Además, su trabajo ayudaría a liberar a las autoridades locales y promotoras de tareas de acompañamiento y gestión, lo que permitiría hacer frente a uno de los principales problemas para la administración en relación a la gestión del parque público.

Es necesario abordar el problema de la vivienda en términos de derecho y no de beneficio económico, primando el interés general y la satisfacción de las demandas de los ciudadanos frente a intereses de mercado, y hacerlo mediante la conformación de un parque público de alquiler que, bajo la co-gestión de la administración, los ciudadanos y entidades sin ánimo de lucro, logren reforzar las carencias del actual parque residencial nacional y permitan fortalecer un sector público de vivienda, garantizando vivienda asequible bajo un modelo no especulativo estable en el tiempo.

En esa línea, el esquema propuesto a continuación por este estudio quiere servir como marco relacional inicial en torno al que trabajar de manera colaborativa para llegar a definir un esquema realmente efectivo para afrontar el problema de la vivienda en España desde una perspectiva social.

7. Gestión híbrida de vivienda social. Propuesta para el fomento de un modelo residencial colaborativo al margen del lucro en España

Tras analizar el modelo de acceso a la vivienda en España, haciendo especial hincapié en la provisión de vivienda social y en el rol de los agentes que tradicionalmente han participado en él, así como en el de los que han surgido tras la crisis, y comparándolo con el modelo Holandés, ligado a la gestión de vivienda social por parte de las *Housing Associations*, pasaremos a definir qué claves podemos extraer de este que puedan resultar de interés, en contexto español, para definir un nuevo mapa de actores y relaciones que facilite el acceso a la vivienda asequible a través de la gestión de vivienda social al margen del lucro.

Un aspecto interesante del modelo holandés es que ha conseguido, con el paso de los años, afianzar al sector de la vivienda social como uno de los más fuertes de toda Europa, siendo para ello fundamental la figura de las *Housing Associations*. Este actor, clave en la provisión de vivienda social en Países Bajos, garantiza, por su carácter no lucrativo, sus objetivos sociales para el acceso asequible a la vivienda de la población con dificultad, valiéndose para ello del trabajo paralelo en operaciones de mercado. Para ello, estas entidades cuentan con la colaboración de los distintos actores analizados, dado que:

1. El **gobierno nacional** ofrece garantías en cuanto a una financiación asequible para la realización de operaciones sociales, ligada a una serie de controles y mecanismos financieros.
2. Las **autoridades locales** contribuyen a esa labor trabajando de manera directa para definir estrategias de provisión de vivienda social en entornos saludables y seguros.

3. Los **inquilinos** encuentran en el alquiler un modelo de acceso a la vivienda segura, dado que se le ofrece garantías de permanencia (quizá más en el pasado) y protección frente a posibles desalojos.

Acudiendo al caso español, queda claro que la brecha existente entre ciudadanos, gobierno, promotores inmobiliarios y entidades financieras ha ido creciendo en los últimos años. Esta se ha puesto de manifiesto a través del importante sector de la población que durante los años de crisis económica y financiera no ha podido satisfacer sus demandas de vivienda, al no tener capacidad de acceso a la misma en las condiciones impuestas por el mercado. En ese contexto, se ha propiciado la aparición de actores sociales y de *Tercer Sector* que han reclamado soluciones de vivienda asequible, al margen del lucro, para la población demandante, más aún cuando se ha dado en paralelo un fenómeno como el de la proliferación de la vivienda vacía, que con el paso de los años se ha ido deteriorando y dando lugar a situaciones de vandalismo, inseguridad, ocupación y en general tendencias que hacen poco atractivos esos conjuntos residenciales para quienes, en un momento dado, pudieran comprarla o para su venta en el futuro.

Los objetivos de estos grupos de actores en cuanto al problema de la vivienda son distintos, pero la colaboración entre todas estas partes parece fundamental para llegar a soluciones que desbloqueen el problema y comiencen a dar respuesta a las demandas ciudadanas de acceso asequible a la vivienda. Para ello, sería necesario un cambio en los roles adoptados por los diferentes actores, de forma que:

Gobierno Nacional: Su papel en este nuevo esquema debe estar vinculado a convertirse en agente regulador de todo el proceso. Esa posición de control del estado deberá centrarse en el modelo de financiación de la vivienda, así como en la facilitación de legislaciones para el desarrollo de soluciones colaborativas, que fomenten el acceso asequible a la vivienda, la provisión de vivienda social, y la consolidación de un sector social fuerte en el ámbito de la vivienda a largo plazo. Será importante para ello dotar de mayor peso al acceso a la vivienda en alquiler, equiparando sus beneficios fiscales a los de la compra, y mejorar las condiciones que garantice la permanencia de los inquilinos en sus viviendas.

Gobiernos autonómicos: El trabajo desarrollado por el gobierno central tendrá que verse apoyado por los gobiernos autonómicos que, en la definición de planes de vivienda, tendrán que colaborar en la priorización de actuaciones que garanticen la consolidación de un parque de vivienda social que permita el acceso asequible a la vivienda. Para ello, será interesante proponer cuestiones como la calificación indefinida de VPO, así como la definición de actuaciones protegidas ligadas a algún tipo de control público cuando se realicen bajo financiación pública (caso de las ayudas a la rehabilitación, por ejemplo).

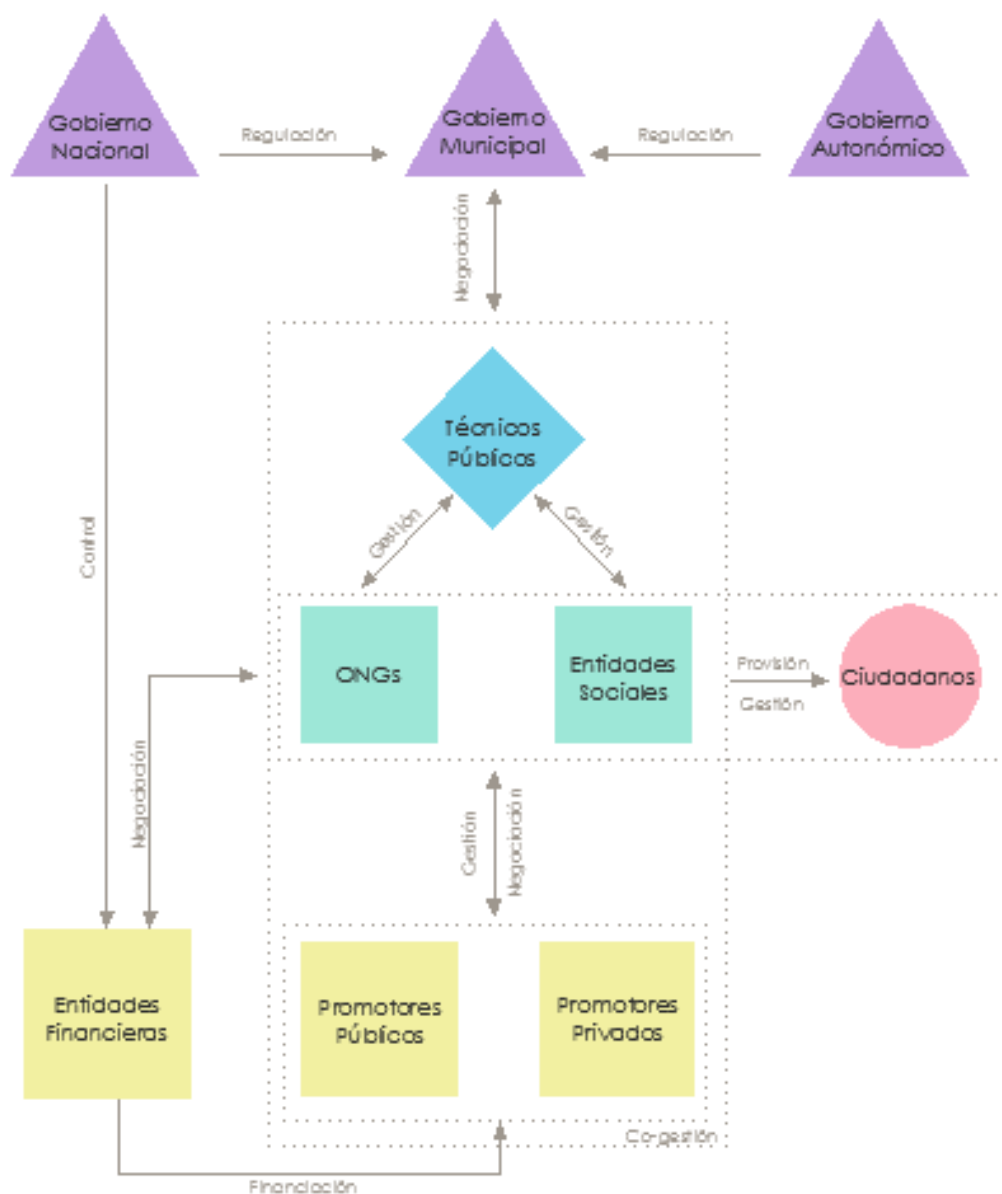
Ayuntamientos: Serán una pieza clave para gestionar las demandas ciudadanas, trabajar en operaciones concretas bajo la negociación directa con el resto de actores implicados, y facilitar la integración de entidades sociales y de tercer sector en el proceso de gestión de la vivienda social municipal. Se plantea que este trabajo se realice bajo el respaldo de la ciudadanía, de forma que en ente municipal pueda contar con su participación e implicación en procesos de gestión habitacional.

Entidades sociales: Los movimientos sociales y entidades de tercer sector, ONGs, organizaciones sin ánimo de lucro etc. tendrán que reconvertirse a entidades colaboradoras, e integrarse de manera estructural (como un agente más) en el proceso de gestión de la vivienda asequible. Efectivamente no pueden ser consideradas *Housing Associations*, salvo por su perfil social y alejado del lucro, pero su papel activo en el proceso de gestión de la demanda social como agente intermediador resultará necesaria dado que:

- Se trata de un agente independiente a las autoridades locales y agentes públicos, lo que hace que su función no dependa de cambios políticos.
- Tiene un objetivo social, con lo que garantizarán la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos, catalizando su participación en procesos de negociación.
- Su labor, facilitada por ayuntamientos, pero en trabajo continuo con estos, libera a los entes públicos de esa tarea de gestión, acompañamiento y solución de

conflictos que tradicionalmente ha animado en España a la venta de vivienda protegida en lugar de a su gestión en alquiler, lo que ayudaría a conformar un parque de viviendas de alquiler social. Dicha labor, se relaciona de manera directa con su capacidad para el desarrollo de tareas de mediación y acompañamiento social que faciliten la autoorganización de los inquilinos y su implicación en el mantenimiento de la buena calidad de sus barrios.

Figura 8: Nuevos modelos de provisión de vivienda social en España. Colaboración y Cogestión desde el sector sin ánimo de lucro



Fuente: Elaboración propia

Entidades financieras: En el caso de la provisión de vivienda social en alquiler, el papel de las entidades bancarias deberá centrarse en la financiación de actuaciones promovidas tanto por promotores públicos como privados, bajo el control de las operaciones realizadas por parte de la administración. Se podrá recurrir para ello, además de a la banca tradicional cuando se alcancen acuerdos de financiación adecuados, a entidades de banca ética cuyos productos no están condicionados exclusivamente al criterio del máximo beneficio, sino al desarrollo de actividades con impacto social.

Promotores privados: Serán una pieza clave en el proceso de colaboración a iniciar. Bajo el marco descrito, resultará de interés contar con la intervención de promotores privados en la provisión de vivienda en alquiler social en nuestro país. Por una parte, estos agentes poseen parte del parque de vivienda vacía que, bajo gestión pública o social, podría cederse para contar con un parque de alquiler asequible de manera directa. Por otro, sería interesante explorar fórmulas innovadoras que hagan atractivo para estos agentes la promoción de vivienda en alquiler que, bajo su titularidad y la regulación establecida por el Sector Público, pudiera ser gestionada por entidades del Tercer Sector en alquiler social.

Por todo ello, es necesario apostar por un cambio en los objetivos de la política de vivienda, que tendrán que orientarse hacia la búsqueda de soluciones alternativas vinculadas a la concertación entre actores públicos, privados y organizaciones sin ánimo de lucro. Así, y bajo el aumento de la implicación de los ciudadanos en la gestión residencial, se fomentará el desarrollo de soluciones flexibles, la aparición de nuevas fórmulas de gestión compartida, de corresponsabilidad entre actores y de búsqueda de respuestas colaborativas que permitan fortalecer el sector de la vivienda pública y facilitar el acceso asequible a la vivienda bajo fórmulas de provisión con orientación no lucrativa y social, de una manera estable en el tiempo.

8. Referencias bibliográficas

- Alberdi, Baralides., Wassenberg, F. (2014) "Social housing in Spain" in Scanlon, K., Whitehead, C., Fernandez Arrigoitia, M. (eds) Social housing in Europe. London: John Wiley & Sons, pp 222-237
- Alguacil Denche, A. Alguacil Gómez, J. Arasanz Díaz, J. Fernández Evangelista, G. Paniagua Caparrós, J.L. Olea Ferreras, S. Renes Ayala, V. (2012) "La vivienda en España en el siglo XXI: Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otras políticas de vivienda". Madrid: Fundación FOESSA
- Boelhouwer, P. (2014) "Maturation of the Dutch social housing model and perspectives for the future". Delft: OTB Research Institute for the Built Environment
- Boelhouwer, P., Priemus, H. (2014) "Demise of the Dutch social housing tradition: impact of Budget cuts and political changes". Journal of Housing and the Built Environment, v. 29, nº 2, pp. 221-235.
- Bordenés i Brescó, C. (Dir.) (2015) "La vivienda en la crisis: La promoción del alquiler y el alquiler social desde una perspectiva comparada". Ed. Publicaciones URV, Tarragona
- Czischke, D. (2014) "Social housing and European Community competition law" in Scanlon, K., Whitehead, C., Fernandez Arrigoitia, M. (eds) Social housing in Europe. London: John Wiley & Sons, pp 332-346
- Czischke, D., Gruis, V., Mullins, D. (2012) "Conceptualising social enterprise in housing organisations". Housing studies special issue
- De Manuel Jerez, E. (2010) "Construyendo triángulos para la gestión social del hábitat". Hábitat y Sociedad, nº 1, pp 13-37
- Elsinga, M., Wassenberg, F. (2014) "Social housing in The Netherlands" in Scanlon, K., Whitehead, C., Fernandez Arrigoitia, M. (eds) Social housing in Europe. London: John Wiley & Sons, pp 24-40
- Fariña Tojo, J., Naredo, J.M. (2010) "Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español". Madrid: Ministerio de Vivienda, Gobierno de España
- FEANTSA (2008) "El papel de la vivienda en la exclusión residencial". Bruselas: Thorpe European Services
- Fernández Rodríguez, J.F., López Marcos, M., Crespo García, F. (2014) "Vivienda y tercer sector. La intermediación como modelo de gestión". Blog La Ciudad Viva. Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía.

- Gruis, V., Elsinga, M., Wolters, A., Priemus, H. (2005) "Tenant Empowerment through innovative tenures: an analysis of Woonbron–Maasoevers' Client's Choice Programme". *Housing Studies*
- Gutiérrez Sanz E. (2013) "¿Nuevas políticas de vivienda o nuevas burbujas inmobiliarias? La importancia de un posicionamiento desde el Tercer Sector". *Revista Española del Tercer Sector*, Nº 25 pp. 223-230
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2013), "Censo de población y viviendas 2011". Madrid: Boletín informativo del Instituto Nacional de Estadística.
- James, O. Lodge, M. (2003) "The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research". *Political studies review*, Vol. 1, pp. 179-193
- Krabbendam, P. (2015) "Collective housing in the Netherlands: Centraal Wonen Delft". Delft.
- Lambea Llop, N. (2015) "Gestión de vivienda social: Comparativa entre España y el Reino Unido" en Bordenés i Brescó, C. (Dir.) "La vivienda en la crisis: La promoción del alquiler y el alquiler social desde una perspectiva comparada". Ed. Publicaciones URV, Tarragona
- Lambea Llop, N. (2014) "Modelo de gestión privada de la vivienda social: Las housing associations inglesas y neerlandesas". Tarragona. Màster de Dret de l'Empresa i de la Contractació. Universitat Rovira i Virgili.
- Molina Roig, E. García Teruel, R.M. (2015) "El abandono de la vivienda por el inquilino: ¿cómo afecta a su acceso al mercado del alquiler?" en Bordenés i Brescó, C. (Dir.) "La vivienda en la crisis: La promoción del alquiler y el alquiler social desde una perspectiva comparada". Ed. Publicaciones URV, Tarragona
- Mullins, D., Czischke, D., Van Bortel, G. (2012) "Exploring the meaning of social enterprise and hybridity in housing organisations". *Housing studies special issue*
- Observatorio Vasco de la Vivienda. (2014) "Informe sobre la vivienda vacía en la Comunidad Autónoma de Euskadi". Gobierno Vasco
- Pareja, M., Sánchez, M.T. (2012) "La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro". *Revista Galega de Economía*, vol. 21, núm. 2
- Pelli, V.S. (2010) "La gestión de la producción social del hábitat". *Hábitat y Sociedad*, nº 1, p. 39-54.
- Povivienda (2013) "Intermediación en el mercado del alquiler". Memoria anual provivienda 2013

- Observatori Desc, Plataforma de afectados por la hipoteca. (2013) "Emergencia habitacional en el estado español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derecho". Barcelona: Observatori Desc
- Pérez Barrasa, T. Rodríguez Coma, M. Blanco Moreno, A. (2010) "Política de gasto en vivienda". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales
- Priemus, H. (2010) "Dutch Housing Associations: Current Developments and Debates". OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology: Delft, the Netherlands.
- Rodríguez Alonso, R. (2009) "La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos". Boletín CF+S > 47/48: Sobre la (in)sostenibilidad del urbanismo.
- Rodríguez Alonso, R. (2004) "Infrautilización del parque de vivienda en España: Aparición de viviendas vacías y secundarias". Boletín CF+S 29/30: Notas para entender el Mercado Inmobiliario.
- Scanlon, K., Fernandez Arrigoitia, M., Whitehead, C. (2015) "Social housing in Europe" European Policy Analysis, nº 17 pp. 1-12
- Scanlon, K., Whitehead, C., Fernandez Arrigoitia, M. (eds) (2014) "Social housing in Europe" London: John Wiley & Sons
- TINSA (2015) "Radiografía del Stock de la Vivienda 2015". Madrid: Informe TINSA
- Trilla Bellart, C. y Bosch Meda, J. (2018) "El parque público y protegido de viviendas en España: Un análisis desde el contexto europeo". Fundación Alternativas
- Trilla, C. (2001) "La política de vivienda en una perspectiva europea comparada". Colección de Estudios Sociales: Fundación La Caixa
- Vinuesa Angulo, J. De la Riva, J.M. Palacios, A.J. (2012) "El fenómeno de las viviendas desocupadas". Madrid: Ministry of housing and Regional University of Madrid
- Vinuesa Angulo, J. (2008) "La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible". Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. X Internacional Conference of Geography. University of Barcelona, <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/74.htm>
- Yüksel, I. (2012) "Developing a Multi-Criteria Decision Making Model for PESTEL Analysis". International Journal of Business and Management; Vol. 7, No. 24.