



ETXEZITZAKO
BEHATOKIA

OBSERVATORIO
VASCO DE LA
VIVIENDA

Informe sobre políticas de vivienda en la Unión Europea

The background features an abstract graphic design. A large white circle is on the left, with a dotted line of red dots curving upwards from its top edge. A horizontal line with a dotted line of grey dots below it crosses the page. A large black arrow points upwards from the bottom towards the center. A dotted line of red dots curves downwards from the center towards the bottom right. A white diamond with a red square inside is positioned near the bottom right. A solid black circle is also present near the bottom right. The overall design is minimalist and uses a color palette of red, black, white, and grey.

Índice

Introducción	3
1. Las políticas de vivienda en el marco de la política de la UE	4
1.1. Los Fondos Estructurales en el período 2014-2020: marco general y posibilidades de financiación	4
1.2. El proceso de construcción de una nueva Agenda Urbana en la UE	7
1.3. Buenas prácticas en el desarrollo de proyectos de desarrollo urbano en 2007-2013: una mirada desde las políticas de vivienda	9
2. Novedades en la financiación del desarrollo urbano y las políticas de vivienda	13
2.1. La apuesta por un nuevo enfoque en la financiación de los proyectos en 2014-2020 y los instrumentos financieros innovadores	13
2.2. Los Fondos de Desarrollo Urbano en 2014-2020	14
2.3. La financiación de las políticas de vivienda en los Programas Operativos diseñados para 2014-2020	18
3. Tendencias en la financiación de vivienda protegida en una selección de Estados miembro de la UE	20
3.1. Francia	23
3.1.1. Principales indicadores del contexto y modelo de vivienda social	23
3.1.2. Principales líneas de financiación e incentivos a la vivienda social en Francia	25
3.1.3. Una mirada al futuro: nuevas medidas de financiación de la vivienda y la previsible aportación de los Fondos Estructurales en el período 2014-2020	27
3.2. Países Bajos	30
3.2.1. Principales indicadores del contexto y modelo de vivienda social	30
3.2.2. Principales orientaciones y líneas de financiación de la vivienda social en los Países Bajos	32
3.2.3. La aportación de los Fondos Estructurales en el período 2014-2020	35
3.3. Alemania	36
3.3.1. Principales indicadores del contexto y modelo de vivienda social	36
3.3.2. Tendencias en las políticas de vivienda y modelos de financiación	39
3.3.3. La aportación de los Fondos Estructurales en el período 2014-2020	40
3.4. Reino Unido	41
3.4.1. Principales indicadores del contexto y modelo de vivienda social	41
3.4.2. Tendencias en las políticas de vivienda y financiación	43
4. Principales conclusiones y tendencias	47



Introducción

El presente informe trata de ofrecer un análisis actualizado de algunas de las principales tendencias en la política de vivienda en la Unión Europea y, en especial, en lo que respecta a los instrumentos y mecanismos de financiación de estas políticas.

Dado el amplio alcance de este objetivo, el informe se ha centrado en dos grandes vertientes de análisis.

En un primer término (capítulo 1) se procede a presentar de forma sintética, el marco de financiación de la política de vivienda en la UE a través de los Fondos Estructurales, recogiendo las novedades en la formación de la denominada Agenda Urbana, así como un primer balance de diversos casos y buenas prácticas del período 2007-2013 en esta materia destacados por la propia Comisión Europea.

En este proceso de análisis, se incluye en el Capítulo 2 un análisis de las principales novedades de financiación provenientes de los Fondos Estructurales para el fortalecimiento de las políticas de vivienda para el período de programación 2014-2020. Este Capítulo 2 también aborda el estudio de las novedades normativas asociadas a la financiación de las estrategias de desarrollo urbano sostenible a través de los denominados como instrumentos innovadores de financiación.

En el Capítulo 3 se analizan las tendencias y novedades en política de vivienda en una selección de Estados miembros para lo que, tras un primer análisis transversal, se ha escogido a Francia, Alemania, Países Bajos y Reino Unido.

Finalmente, en el capítulo 4 se procede a presentar las principales conclusiones y tendencias derivadas del estudio de los capítulos precedentes.

1. Las políticas de vivienda en el marco de la política de la UE

1.1. Los Fondos Estructurales en el período 2014-2020: marco general y posibilidades de financiación

El análisis y seguimiento del papel que la política de la UE en materia de vivienda es uno de los ámbitos de estudio tradicionales del Observatorio Vasco de la Vivienda. Esta preocupación se fundamenta en el notable potencial financiero que los Fondos Estructurales suponen para fortalecer la financiación de las políticas públicas en el difícil contexto económico, social y presupuestario que han tenido que afrontar en los últimos años la mayor parte de los Estados miembro de la Unión Europea.

Aunque la Unión Europea no posee competencias específicas en materia de vivienda y son los Gobiernos nacionales(en el caso de Euskadi, el gobierno autónomo), los que desarrollan sus propias políticas de vivienda, los Estados miembro tienen que hacer frente a problemáticas semejantes en ámbitos como la rehabilitación del parque de viviendas, el fomento del desarrollo sostenible de las ciudades o la lucha contra la exclusión residencial, lo que supone una llamada a la coordinación de las políticas estatales.

Asimismo, la UE ha sido clave en el proceso de institucionalización de una definición de vivienda social a escala comunitaria a través de un desarrollo de la normativa de armonización fiscal y de la legislación de la competencia.

Definición de la vivienda social a escala comunitaria: Principales hitos

1. **Carta de Derechos Fundamentales de la UE. 1999 (y ratificación formal en 2009)**
Reconoce el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todas aquellas personas que no dispongan de recursos suficientes con el fin combatir la exclusión social y la pobreza.
2. **Dirección General de la Competencia de la UE. 2005.**
Reconoce la vivienda social como un servicio económico de interés general.
3. **Tratado de Lisboa. 2009**
Establece los principios por los que se deben regir los servicios económicos de interés general, entre los que se incluyen los vinculados a la vivienda, con una mención específica a las personas y colectivos desfavorecidos o grupos menos aventajados socialmente que tienen dificultades para acceder a la vivienda en el mercado libre.

En este contexto, el papel de la UE en los últimos años resulta cada vez más activo de forma que se advierte una tendencia a la inclusión de prioridades y objetivos vinculados al apoyo a la financiación de políticas de vivienda en torno a dos grandes campos:

- El apoyo a las políticas de fomento de la eficiencia energética en el parque de vivienda. La UE ha sido clave a la hora de impulsar estándares de eficiencia energética ambiciosos en la lucha contra el cambio climático (Estrategia Europa 2020) para la regulación los requisitos de eficiencia energética a escala comunitaria.
- La financiación de estrategias de desarrollo urbano sostenible. La Comisión lleva años impulsando estrategias y proyectos de desarrollo urbano sostenible en ciudades y barrios especialmente desfavorecidos. Este tipo de estrategias integran una diversidad de líneas de actuación (entre ellas las vinculadas a políticas de vivienda) generando sinergias entre las mismas. Los modelos de financiación de este tipo de proyectos se asocian al tradicional enfoque Urban, consistente en la integración en un proyecto integral de diversas líneas de actuación de una diversidad de objetivos en el ámbito urbano, social, económico y medio ambiental en una escala local.

En el período de programación 2014-2020, estas dos grandes vertientes de financiación y apoyo a proyectos y actuaciones vinculados van a adquirir un mayor peso en el presupuesto de la Unión en comparación con el período precedente 2007-2013. De este modo, el FEDER va a ser el instrumento financiero de mayor relevancia, tal y como ha sido en el pasado reciente¹. Así, el nuevo Reglamento del FEDER para 2014-2020² establece, explícitamente como una de sus Prioridades de Inversión *el apoyo de la eficiencia energética, de la gestión inteligente de la energía y del uso de energías renovables en las infraestructuras públicas, incluidos los edificios públicos, y en las viviendas.*

Para su seguimiento y evaluación, cada uno de los Programas Operativos FEDER 2014-2020 deben establecer una serie de metas asociadas a una batería de indicadores vinculados directamente con las políticas de vivienda y el desarrollo urbano.

Indicadores de seguimiento FEDER 2014-2020 en materia de desarrollo urbano

- Indicador 1:** Población residente en zonas con estrategias de desarrollo urbano integrado
- Indicador 2:** Espacios abiertos creados o rehabilitados en zonas urbanas (metros cuadrados)
- Indicador 3:** Edificios públicos o comerciales construidos o renovados en zonas urbanas (metros cuadrados)
- Indicador 4:** Viviendas rehabilitadas en zonas urbanas (metros cuadrados)

¹ El hito más relevante en el creciente rol del FEDER en la financiación de las políticas de rehabilitación y regeneración urbana lo constituyen las modificaciones introducidas en 2009 que permitieron financiar proyectos y programas de mejora de la eficiencia energética en el parque de viviendas existente en todos los Estados miembro de la UE. Hasta entonces, este tipo de actuaciones no eran "elegibles" en términos del lenguaje comunitario.

² Reglamento (UE) n.º 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre el fondo europeo de desarrollo regional.

Desde una perspectiva más general, la Comisión Europea ha establecido que, en el periodo 2014-2020, la dimensión urbana y las políticas de vivienda se situarán en el centro de la política de cohesión. Como mínimo, un 50 % de los recursos del FEDER para dicho periodo se invertirán en zonas urbanas, una cuantía que incluso podría aumentar según avance el periodo. Cerca de 10.000 millones de euros del FEDER se asignarán directamente a estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible.

Las estrategias de Desarrollo Urbano y la financiación de medidas innovadoras en 2014-2020

FEDER va a resultar especialmente relevante a la hora de financiar las referidas estrategias y proyectos de desarrollo urbano sostenible en 2014-2020. En este campo se deben resaltar la posibilidad de financiar medidas innovadoras, incluyendo estudios y proyectos piloto para testar proyectos y herramientas que den respuesta a cuestiones que están relacionadas con el desarrollo urbano sostenible y que sean de interés general para la Unión.

Se prevé destinar un presupuesto total de 372 millones de euros a financiar este tipo de medidas innovadoras, orientándolas a proyectos que pueden recibir hasta 5 millones de euros con una tasa de cofinanciación que puede alcanzar el 80% del coste total.

En Noviembre de 2016 se ha publicado la segunda solicitud de propuestas de proyectos para que puedan ser financiados mediante esta iniciativa. Las características a las que deben responder para ser financiados son las siguientes:

- Innovadores y proponer un proyecto que no haya sido implementado en la UE, de forma que sirva como proyecto faro o piloto.
- Participativos: de forma que implique a todos los actores clave que puedan aportar su saber hacer y conocimiento.
- De alta calidad y que definan un ámbito de trabajo realista y coherente, a través de un Plan de Trabajo, un modelo de gestión solvente y un presupuesto económico asumible.
- Medibles: de forma que permita cuantificar y evaluar los resultados obtenidos.
- Transferibles: de modo que aborden un reto u objetivo que pueda ser de interés para otras entidades y autoridades urbanas de Europa y, por tanto, se puedan obtener aprendizajes y compartir la experiencia generada.

A esta contribución del FEDER a la financiación de las políticas estatales y regionales vinculadas con los programas de viviendas, se debe añadir el rol cada vez más importante que se pretende que vaya adquiriendo el Fondo Social Europeo en la lucha contra la exclusión residencial, así como en aspectos de creciente importancia en la agenda pública como la pobreza energética. En todo caso, como se desprende de los resultados del análisis del capítulo 3, el papel del FSE parece todavía de un rango menor, en relación a la importancia de FEDER.

1.2. El proceso de construcción de una Nueva Agenda Urbana en la UE

A pesar del difícil contexto económico y presupuestario, se advierte un especial interés de la Comisión Europea y de los Estados Miembro en que los Fondos Estructurales contribuyan a la mejora de la situación de los ciudadanos y ciudadanas de la UE a través de las políticas de vivienda.

Esta voluntad se sustancia en un proceso de construcción de una Agenda Urbana que se ha ido vertebrando en torno a diversos hitos a lo largo de los últimos años.

Principales hitos en la construcción de la Agenda Urbana

- La Carta de Leipzig (2007) sobre Ciudades Europeas Sostenibles
- La Declaración de Marsella (2008) y el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible
- Reunión Informal de Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano. (Toledo, 20-22 junio 2010)
- La Declaración de Toledo (2010) y el Impulso a la Regeneración Urbana Integrada

Este proceso se ha acelerado en 2015 y 2016, de forma que la construcción de lo que se denomina como la Nueva Agenda Urbana Europea se ha erigido como una de las grandes prioridades para el nuevo período de programación 2014-2020.

¿Qué es la nueva Agenda Urbana de la UE?.

Es un nuevo método de trabajo que trata de lograr la mayor optimización del potencial que ofrece el trabajo conjunto entre la Comisión Europea, los Estados miembro y distintas Redes de ciudades europeas para reforzar la dimensión urbana de las políticas europeas con el fin de mejorar la implementación de las políticas de la UE relacionadas con las cuestiones urbanas e involucrar a otros actores urbanos interesados (*Stakeholders*) en el diseño de estas políticas.

Una parte especialmente relevante de esta nueva agenda es en nuevo enfoque de trabajo que plantea, fundamentado en el trabajo conjunto y de partenariatado con un triple objetivo:

1. Promover la participación e involucración de las ciudades en la definición e implementación de las políticas urbanas, así como en su posterior evaluación.
2. Facilitar una mayor optimización del acceso y uso de los Fondos Estructurales.
3. Mejorar el conocimiento sobre los aspectos y problemáticas urbanas y favorecer el intercambio de experiencias y la cooperación entre las ciudades.

El hito más reciente y destacable en la configuración de la Agenda Urbana es el Pacto de Amsterdam. Este Pacto firmado por los Ministros de Vivienda de los Estados miembro en Mayo de 2016 ha permitido definir un mecanismo de funcionamiento para coordinar los diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional y europeo) con las distintas políticas sectoriales y diversos fondos de financiación para fortalecer y fomentar el reconocimiento y desarrollo de la dimensión urbana de las políticas europeas y nacionales.



Con el objeto de desarrollar este Pacto, se han configurado varios ejes de trabajo: calidad del aire, pobreza urbana, integración de refugiados y políticas de migración, así como uno destinado de forma monográfica a la política de vivienda. En el marco de este eje asociado a vivienda, se ha celebrado un primer grupo de trabajo organizado por la ciudad de Viena, extrayéndose una serie de conclusiones sobre los principales retos para la política de vivienda.

Los retos de la política de vivienda en el marco de la Nueva Agenda Urbana de la UE : primera reunión del Grupo de Trabajo (Viena)

El grupo de trabajo de vivienda está compuesto por 35 expertos provenientes de la propia Comisión, el BEI, gobiernos regionales y locales, entidades municipales. También forman parte del grupo, representantes de asociaciones y entidades del tercer sector, así como cooperativas de vivienda y empresas del sector de la construcción.

El objeto de debate en esta primera reunión se asoció a los modelos e instrumentos de financiación de las actuaciones y medidas que se requieren para lograr un mayor y mejor nivel de acceso a la vivienda en los Estados miembro. Se identificaron diversos retos a abordar en este nuevo período de programación, destacando los siguientes:

- Garantizar el acceso a la vivienda a un coste asequible a los y las ciudadanos.
- Abordar los problemas que generan los elevados ratios de sobre-endeudamiento.
- Fomentar la promoción de vivienda social en alquiler, frente al sistema de subsidios y ayudas al alquiler que suele generar la inflación del precio del alquiler.
- Avanzar en el diseño de nuevos instrumentos de financiación y colaboración público-privada.



Las prioridades de financiación en esta nueva agenda urbana se centran en dos grandes dimensiones:

- La financiación de infraestructuras y equipamientos que permitan la mejora de los niveles de eficiencia energética, a través fundamentalmente de FEDER.
- El apoyo económico a proyectos y actuaciones que incidan sobre los colectivos con mayores dificultades de inserción y de acceso o mantenimiento de sus viviendas³, mediante proyectos financiados a través de FEDER, así como del FSE.

Así, se espera que el FSE juegue un rol complementario al FEDER en el apoyo a programas sociales destinados a colectivos en riesgo de exclusión. De este modo, se ha diseñado un *Paquete de Inversión Social para 2014-2020 (Social Investment Package)* financiado por el FSE que incluye entre sus prioridades para los próximos años, la necesidad de dar un salto en el nivel de inversión social para dar una respuesta a:

- Los colectivos que han sufrido un mayor impacto por la crisis hipotecaria.
- Las personas que habitan viviendas que no alcanzan los estándares necesarios para garantizar un nivel de vida digno por problemas como el hacinamiento o la pobreza energética.
- Las personas en riesgo de exclusión residencial y/o las personas sin hogar.

1.3. Buenas prácticas en el desarrollo de proyectos de desarrollo urbano en 2007-2013: una mirada desde las políticas de vivienda

Con el fin de favorecer la transferencia de experiencias y el intercambio de buenas prácticas en el marco de esta Nueva Agenda Urbana, la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea ha publicado en Octubre de 2016 una guía de buenas prácticas en el desarrollo urbano sostenible en la UE. Se trata de un análisis sintético de un centenar de proyectos de desarrollo urbano sostenible financiados por los Fondos Estructurales en los últimos años y que la Comisión ha seleccionado a modo de proyectos faro para su potencial aplicación en el nuevo período de programación 2014-2020.

El análisis transversal de los mismos pone en evidencia la todavía escasa presencia de líneas de actuación directamente vinculadas como las políticas de vivienda en sentido estricto en 2007-2013.

En todo caso, se han podido identificar algunos proyectos de desarrollo urbano en los que se cita expresamente la integración de medidas de fomento de la vivienda, con un especial énfasis en dar respuesta a las necesidades de los colectivos con mayores dificultades de acceso a la vivienda, así como en mejorar las condiciones de habitabilidad y la calidad del parque de viviendas existente.

³ Con el objeto de luchar contra la exclusión residencial que ha ido en aumento por el impacto de la crisis entre los colectivos más expuestos a la misma, en Diciembre de 2013 los Ministros de Vivienda de los Estados miembro pidieron a la Comisión Europea que en la misma se incluyera el compromiso de garantizar que "la lucha contra la falta de vivienda y la exclusión de la vivienda figura en la agenda europea".

Buenas Prácticas de Desarrollo Urbano 2007-2013: proyectos que incluyen medidas vinculadas a la vivienda

ALEMANIA, BERLÍN, GANADOR REGIOSTARS 2013: Programa de gestión de barrios que ofrece a los habitantes de Berlín la posibilidad de dejar oír su voz en busca de unas mejores condiciones de vida

El proyecto trata de ofrecer a los vecinos la oportunidad de tomar decisiones acerca de sus propios barrios contribuye a transformar las zonas desfavorecidas de la ciudad en sitios más agradables para vivir.

Este proyecto ha demostrado que esta estrategia funciona, al compartir la responsabilidad del desarrollo local con las juntas de vecinos ya que motiva a implicarse en mejorar sus condiciones de vida y su futuro. Desde que se implementó, ha ayudado a fomentar la armonía en zonas étnica y socialmente diversas, así como a reunificar una ciudad hasta hace poco dividida por motivos históricos.

HUNGRÍA, BUDAPEST: La renovación del barrio de Magdolna refuerza el espíritu de la comunidad y mejora las condiciones de vida

El objetivo del proyecto es la rehabilitación de las viviendas sociales, la renovación de espacios públicos, como una plaza o paseos peatonales, con el propósito de combatir los problemas sociales del barrio, y la organización de un amplio abanico de actividades. En este marco de actuación se han creado foros de empleo y cursos para desempleados, educación para combatir la segregación y la delincuencia en los colegios, etc.

ITALIA, FLORENCIA: Complejo Le Murate: la reurbanización de una antigua cárcel revitaliza el barrio de la Santa Croce

El antiguo complejo penitenciario de Le Murate, ubicado en el centro histórico de Florencia, era un enorme punto negro del barrio. Este edificio histórico se abrió a la comunidad local y se reconvirtió en un complejo de viviendas sociales de alto standing, muy bien comunicado, con tiendas, restaurantes, zonas verdes y un centro artístico. Le Murate se ha convertido en un centro cultural y recreativo. Hoy en día es un símbolo de la ciudad, ejemplo de renovación urbana modélica, que ha pasado de ser un edificio céntrico abandonado a un lugar que cumple con una función residencial, social, comercial y cultural.

Q-AGEING: programa transnacional en busca de una mejor calidad de vida para la población envejecida en un entorno urbano -

En los próximos 30 años, en muchas ciudades europeas las personas de más de 80 años de edad representarán hasta el 10 % de la población. Existen diversos proyectos en muchas ciudades y poblaciones europeas que pretenden crear condiciones favorables para la integración de las personas mayores y el intercambio intergeneracional.

Este proyecto transnacional, promovido en 5 países europeos, adapta el entorno urbano a las necesidades de la población envejecida: vivienda, acceso al transporte urbano, movilidad, salud y prevención, independencia, formación continua y el voluntariado.

Fuente: Desarrollo Urbano Sostenible en la UE. Regional and Urban Policy. Comisión Europea.
October 2016.

Adicionalmente, la Comisión Europea está realizando un primer balance de una serie de proyectos financiados por FEDER en 2007-2013. En el caso del análisis de los proyectos vinculados al desarrollo urbano de las ciudades, se han extraído una serie de buenas prácticas en diversos campos de actuación⁴.

Entre los casos estudiados, destacan los de Brno en Chequia y Magdolna en Budapest, tanto por la mayor contribución del FEDER en relación al resto de proyectos estudiados, como por el enfoque participativo e integral aplicado en su diseño e implementación.

Budapest-Magdolna		
Proyecto	Presupuesto FEDER	Principales objetivos
Regeneración de un área degradada de Budapest apostado por la vivienda como principal inversión	5.800.000 euros	<p>El proyecto se ha destinado a la mejora de las condiciones de vivienda en el parque de vivienda del barrio.</p> <p>Se integran inversiones en la renovación de equipamientos e infraestructuras con otros proyectos sociales destinados a los colectivos marginados en el barrio.</p>

En el caso del proyecto del barrio de Magdolna en Budapest, la Comisión destaca el enfoque participativo que ha tratado de involucrar, desde su diseño, a la diversidad de entidades y agentes que iban a ser actores clave (instituciones públicas, ONGs, propietarios y vecinos del barrio) en el eficaz desarrollo del proyecto. De este modo, este proyecto incluyó la creación de grupos de trabajo participativos con el conjunto de actores referido, así como la puesta en marcha de equipamientos y dinámicas que fomentaran la cultura de participación e implicación en el proyecto.

A este fin también contribuyó la apuesta del proyecto por emplear a la población desempleada del barrio en la realización de las obras de regeneración urbana y rehabilitación de las viviendas. Para ello, se creó una agencia de selección y formación de las personas desempleadas del barrio para favorecer su participación como trabajadores en la renovación de los edificios del barrio.

⁴ Se pueden estudiar de forma más detenida en la siguiente dirección. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/50_projects/urban_dev_erdf50.pdf, así como un balance de la contribución del FEDER a la financiación de las inversiones vinculadas a las políticas de vivienda en http://urbanagendaforthe.eu/wp-content/uploads/2016/01/2013_housing_study.pdf

Ciudad de Brno- Chequia		
Proyecto	Presupuesto FEDER	Principales objetivos
Renovación y regeneración de un barrio con problemas socio-económicos	5.280.000 euros	<p>El proyecto está dirigido a luchar contra la decadencia física y la exclusión social en uno de las áreas más desfavorecidas de Brno situada en una zona residencial céntrica.</p> <p>Se incluye la financiación de actuaciones de regeneración y rehabilitación del parque de edificios (públicos y privados), así como de su entorno urbano.</p>

El conjunto de actuaciones integradas en el proyecto de regeneración del área urbana de Brno se dirige a una zona de intervención delimitada en el centro de la ciudad, que ocupa 19,5 hectáreas y cuenta en la actualidad con 4 300 habitantes. La zona objetivo del proyecto hace frontera con un área céntrica de la ciudad de edificios del siglo XIX.

Este barrio destaca por el mal estado de sus viviendas y edificios (muchas de ellas son viviendas sociales) así como por la situación de exclusión social de buena parte de su población con una tasa de desempleo muy elevada.

Del conjunto de actuaciones que se integran en el proyecto destacan las actuaciones dirigidas a rehabilitar y ampliar el parque de viviendas sociales existente, junto con la creación de espacios verdes en la zona y que se complementa con una serie de proyectos de inserción social y económica destinados a las comunidades romaníes que viven en la zona.

Desde una mirada transversal, la Comisión ha puesto de relieve en el balance de los proyectos de financiación de programas vinculados a la vivienda en 2007-2013, la especial trascendencia que van a tener en el nuevo período los modelos que apuesten por sistemas que superen las tradicionales subvenciones a particulares y entidades, especialmente en el campo de los programas de rehabilitación y mejora de la eficiencia energética del parque de edificios.

Las dificultades de financiación causadas por la crisis, especialmente para los colectivos con menores ingresos, sitúa a las Administraciones Públicas como los agentes clave a la hora de diseñar e implementar modelos de financiación que fomenten la colaboración público-privada y la coordinación interinstitucional, tratando de implicar a los actores locales (sociales y económicos) en el buen fin de estos programas.

2. Novedades en la financiación del desarrollo urbano y las políticas de vivienda

2.1. La apuesta por un nuevo enfoque en la financiación de los proyectos en 2014-2020 y los instrumentos financieros innovadores

La nueva normativa que regula los denominados en el nuevo período 2014-2020 como Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) permite una mayor flexibilidad en la financiación de proyectos innovadores que integren diversos ámbitos sectoriales de aplicación, así como la financiación de diversas tipologías de proyectos y actuaciones.

La Comisión Europea pretende que se avance en un nuevo enfoque en la gestión de los proyectos cofinanciados por estos Fondos de forma que se prioricen los que respondan a objetivos estratégicos e implementen modelos de gestión compartida con una orientación al logro de resultados e impactos medibles en el transcurso del proyecto.

En el ámbito de la priorización de objetivos estratégicos, la asignación de los recursos económicos para 2014-2020 ha respondido a una clara apuesta por el logro de objetivos a largo plazo. Entre dichos objetivos destacan, en el ámbito de las políticas de vivienda y desarrollo urbano, el apoyo a la economía baja en carbono.

En 2014-2020 el 20% de los recursos habilitados por los Fondos EIE se va a destinar a apoyar la economía baja en carbono en toda la UE. Para ello, las medidas destinadas a lograr la eficiencia energética, entre ellas las vinculadas a la renovación del parque de viviendas y edificios, son las que van a recibir buena parte de estos recursos tal y como se desprende de un primer balance de los Programas Operativos 2014-2020 presentado más adelante.

Además, para el período 2014-2020 la Comisión plantea que los Programas Operativos respondan de forma más eficiente y eficaz a las necesidades detectadas en un ámbito territorial específico, así como a los requerimientos de colectivos que necesitan de un tratamiento integral a través de un dispositivo de actuación que aborden, de forma más pertinente, la respuesta a la complejidad social y económica.

Es por ello, por lo que la Comisión Europea ha incentivado que en 2014-2020 los Programas Operativos puedan:

- Combinar los diversos instrumentos financieros (FEDER, FSE, FEADER), y la propia cofinanciación nacional para financiar un mismo proyecto. A modo de ejemplo, se plantea combinar el FEDER y el FSE dentro de estrategias de mejora de los sistemas de educación y formación, así como el fomento del empleo en sectores vinculados al medio ambiente y las energías renovables, junto con las propias actuaciones de rehabilitación y mejora de la eficiencia energética en el parque de viviendas de una región, barrio o municipio.
- Incorporar a los mecanismos de financiación habituales (subvenciones a fondo perdido) la posibilidad de implementar instrumentos innovadores (préstamos, aportaciones de capital, sistemas de garantías e instrumentos de capital-riesgo) facilitando la generación de un *efecto palanca* a través de la participación del sector privado.



El impulso de este tipo de instrumentos por parte de la Comisión para 2014-2020 trata de compensar, al menos parcialmente, la reducción presupuestaria proveniente de los mecanismos de financiación tradicionales, generando un sistema de incentivos positivos que favorezcan aquellos proyectos más eficaces y de mayor impacto y retorno económico para los colectivos y áreas donde se implementan.

El propio Reglamento Financiero del nuevo presupuesto general de la Unión Europea recoge la regulación de estos instrumentos en la que se detallaban, entre otros aspectos, las condiciones y criterios principales con los que deberían implementarse:

- a) Adicionalidad: los instrumentos financieros no deberán destinarse a sustituir los del Estado Miembro, ni la financiación privada, ni otra intervención financiera de la UE.
- b) Deberán afrontar fallos de mercado o situaciones de inversión insuficiente que han demostrado su viabilidad financiera, pero no han dado lugar a una financiación suficiente procedente de fuentes de mercado.
- c) No podrán distorsionar la competencia en el mercado interno y deberán ser coherentes con las normas existentes en materia de ayudas a nivel estatal.
- a) Efecto palanca: la contribución de la Unión a un instrumento financiero se destinará a movilizar una inversión global que supere el montante de la contribución de la UE en forma de ayuda.

2.2. Los Fondos de Desarrollo Urbano en 2014-2020

Un tipo de instrumento clave para la financiación de actuaciones y proyectos vinculados a las políticas de vivienda lo constituyen los Fondos de Desarrollo Urbano. Estos instrumentos de financiación de proyectos deben ser financieramente viables y estar incluidos en una estrategia integrada de desarrollo urbano sostenible.

El alcance presupuestario de los mismos puede llegar a 20 millones de euros por proyecto, mediante la combinación de la financiación pública y privada (efecto palanca) y deben estar gestionados por una entidad financiera que actúa como intermediario.

En Julio de 2016 la Comisión ha establecido el marco definitivo de regulación de estos instrumentos⁵ para su potencial implementación en el conjunto de Programas y proyectos en toda la UE.

Según este Reglamento, los Fondos de Desarrollo Urbano (FDU) deberán adoptar la forma de un fondo de préstamo para que puedan ser administrados por un intermediario financiero y poder recibir aportaciones financieras y de capital de inversores públicos y privados para su posterior canalización a las personas y entidades beneficiarias de dicho Fondo.

⁵ Reglamento de ejecución (UE) 2016/1157 del 11 de julio de 2016 que modifica el Reglamento de ejecución (UE) nº 964/2014 respecto a términos y condiciones de instrumentos financieros para una instalación de coinversión y de un fondo de desarrollo urbano

En este orden de cosas, se establecen las prioridades y criterios que deben cumplir los proyectos de desarrollo urbano para poder formar parte de este nuevo sistema de financiación.

Prioridades de los FDUs

Se prevé que estos instrumentos se destinen, fundamentalmente, a financiar proyectos que tienen que ver con la eficiencia energética y la rehabilitación de zonas urbanas todo ello dentro de una estrategia integrada.

Para ello, se plantea como un criterio fundamental para su selección que respondan a una estrategia integrada (*strategic alignment*) definida en los siguientes términos:

- Formar parte de una estrategia integrada de desarrollo urbano sostenible y tener el potencial para atraer fondos adicionales de otros inversores públicos y privados,
- Cumplir con los objetivos y las intervenciones previstas en dicha estrategia.,
- Localizarse en la región y jurisdicción pertinente y contribuir a la consecución de objetivos (incluyendo resultados cuantitativos) según lo estipulado en el programa operativo en el que se integren.

De forma más específica, este Reglamento viene a detallar las prioridades de inversión que pueden ser financiadas a través de los FDUs. Entre las mismas, se pueden destacar las vinculadas a las políticas de vivienda como son, básicamente , las dos siguientes:

- La inversión en estrategias de bajas emisiones de carbono para las zonas urbanas,
- La inversión en la regeneración física y económica de comunidades urbanas y rurales desfavorecidas,

Criterios económicos de los FDUs

Por lo que respecta a la dimensión económica, se establece como condición necesaria que los proyectos sean sostenibles y evaluables económicamente⁶ y cumplir los siguientes criterios:

- a. Deben basarse en un modelo de negocio viable, de forma que se puede estimar el Cash-Flow potencial que generará, identificando previamente los posibles inversores privados que van a contribuir al Fondo.
- b. Deben estructurarse de forma que los proyectos generen ingresos y minimicen los gastos de forma que sean económicamente sostenibles y puedan asumir la devolución del préstamo.
- c. Deben establecer una tasa de rentabilidad o retorno que no sea lo suficientemente elevada como para que el proyecto financiero pudiera haber atraído por sí solo financiación privada desde criterios meramente comerciales⁷.

⁶ De hecho, uno de los aspectos fundamentales del proceso de gestión y seguimiento de los FDUS se asocia a la transparencia y evaluación continua de los resultados del mismo. De este modo, el gestor o intermediario financiero que sea adjudicatario del Fondo se comprometerá a realizar informes trimestrales bajo un modelo estandarizado, que será a su vez integrados en los informes de evaluación de las autoridades de gestión analizando indicadores como el número de préstamos concedidos, el importe de los mismos, las tasas de devolución y amortización, y los beneficios económicos generados trimestralmente.

⁷ Este es un elemento de especial interés para la posterior evaluación del impacto de las políticas y financiación de la UE. Mediante este criterio que deben cumplir los proyectos a financiar a través de los FDUs se trata de evitar el efecto desplazamiento, por el cual la inversión pública o semi-pública desplaza posibles inversiones privadas que se hubieran producido en el caso de que no hubieran existido las ayudas o financiación pública.

Adicionalmente, uno de los elementos propios de estos instrumentos que los distinguen del modelo tradicional de subvenciones se asocia a que los proyectos seleccionados deben permitir *la reutilización de recursos* de forma que vuelva a formar parte del Fondo para ser sucesivamente implementados en la financiación de nuevos proyectos en la zona.

Modelo de gestión del FDU

El modelo de gestión del FDU se estructura en torno al denominado *Intermediario Financiero*. Este puede ser un organismo público o privado, siempre que se encuentre legalmente autorizado para conceder préstamos a proyectos de desarrollo urbano ubicados en la jurisdicción del programa que contribuye al instrumento financiero.

El proceso de selección del intermediario financiero deberá evaluar la estrategia de inversión del FDU, la toma de decisiones y el enfoque de gobernanza que proponga, así como su capacidad de gestión. Este intermediario financiero tiene también que demostrar una capacidad suficiente para seleccionar proyectos que cumplan con los criterios de elegibilidad, así como para captar inversores privados que contribuyan a la financiación de los mismos.

De este modo, el intermediario financiero será la entidad financiera que asuma la gestión cotidiana del Fondo, recibiendo para ello una remuneración por sus servicios profesionales, pudiendo ser seleccionado a través de un concurso o licitación abierta.

A partir de su selección, esta entidad deberá gestionar el Fondo bajo criterios comerciales, de forma que las decisiones se tomen desde un enfoque que tenga en cuenta el fin de lucro, como principio de sostenibilidad y viabilidad del Fondo a largo plazo.

La suma de los recursos públicos y privados en cada Fondo podrá llegar a alcanzar un total de 20 millones de euros. El Reglamento establece que al menos el 30% del importe total del Fondo provenga de un capital privado.

Una vez que comience la actividad del FDU, la labor del Intermediario Financiero se debe centrar en constituir una cartera de proyectos de desarrollo urbano basada en una estrategia de inversión *ex ante*. Para cada posible proyecto a financiar el intermediario financiero deberá realizar un análisis que incluya al menos los siguientes elementos:

- a) La descripción general del proyecto y del cronograma, incluyendo una descripción de los - cofinanciadores, socios y accionistas y del plan financiero detallado del proyecto.
- b) La evaluación inicial de la viabilidad del proyecto y de las necesidades de inversiones que supone.
- c) Un análisis y evaluación de los riesgos que supone el proyecto financiable.
- d) El análisis del grado de coherencia y contribución del proyecto a los objetivos del Programa Operativo en el que se integra este FDU y el cumplimiento de los objetivos del proyecto descrito en el programa pertinente.

El FDU deberá entregar a los beneficiarios finales los préstamos que contribuyan al objetivo del programa, y que serán cofinanciados por el programa. El importe y tipo del FDU deberán estar alineados con los resultados de la evaluación ex-ante. Los préstamos podrán utilizarse únicamente para los siguientes fines autorizados.

- a) Inversiones en activos tangibles e intangibles.
- b) Fondo de maniobra relacionado con actividades de desarrollo o expansión complementarias (y vinculadas).

El período de madurez o amortización de estos préstamos estará comprendido entre un mínimo de 1 año y un máximo de 3 años.

Un caso de buena práctica: el FDU en Pomorskie (Polonia)

Con el fin de lustrar el modelo de aplicación de los FDUs para 2014-2020 se considera de interés presentar los principales rasgos de este proyecto que ha sido seleccionado por la Comisión Europea como una de las mejores prácticas del período 2007-2013 que se integra dentro del Programa Operativo FEDER para la región de Pomorskie.

Contenido y actuaciones financiadas

El proyecto se ha distinguido por incluir la financiación de proyectos de desarrollo urbano sostenible, que fueran económicamente sostenibles (generando un retorno económico al Fondo) y que tuvieran un componente social significativo generando un impacto positivo en los ciudadanos de las zonas urbanas que integraron el área de aplicación. En concreto, los proyectos finalmente elegidos se asociaron a la mejora de la eficiencia energética, la regeneración urbana, los sistemas de transporte, así como el desarrollo empresarial en la zona.

Instrumentos financieros

El Fondo ha incluido como instrumento financiero principal la concesión de préstamos a medio y largo plazo a un reducido tipo de interés, estimado en un 80% por debajo del tipo de referencia del Banco Nacional de Polonia.

Presupuesto

60 millones de euros que se distribuyen de la siguiente forma:

- FEDER: 33,9 millones de euros.
- Gobierno Regional: 6 millones de euros
- Aportaciones del sector privado: 20,1 millones de euros, proveniente de la entidad financiera que ha gestionado el fondo (BGK).

Principales logros

El proyecto es destacado como buena práctica al haber podido generar un elevado nivel de inversión final por parte del sector privado y haber modificado en gran medida la mentalidad y actitudes de los agentes y entidades que han participado en el mismo.

De este modo, se ha avanzado en superar la tradicional búsqueda de subvenciones a fondo perdido y apostando por este nuevo instrumento que permite la reinversión de las aportaciones en la zona a través de la devolución de los préstamos.

Para más información

https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/case-study_urban_development_fund_in_pomorskie_poland.pdf

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/552306/IPOL_STU\(2016\)552306_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/552306/IPOL_STU(2016)552306_EN.pdf)

2.3. La financiación de las políticas de vivienda en los Programas Operativos 2014-2020

La Comisión Europea ha tratado de que el nuevo período de programación 2014-2020 ofreciera un mayor número de posibilidades de financiación de programas y proyectos vinculados a la vivienda que el precedente. El análisis realizado por *Housing Europe*⁸ de los 22 Programas Operativos estatales financiados por este fondo, confirma el salto cuantitativo que ha supuesto este nuevo período para la financiación de las políticas de vivienda.

En el período 2007-2013 se estima en 2.000 millones de euros el presupuesto total financiado por FEDER en actuaciones vinculadas a la vivienda en el conjunto de los Programas Operativos de los Estados miembro. Pues bien, este primer análisis del conjunto de Programas Operativos estatales FEDER para 2014-2020 permite concluir que se han asignado 7.000 millones de euros a la vivienda.

La dificultad del seguimiento y evaluación ex ante de los Programas Operativos

La totalidad de los presupuestos analizados se vinculan como es lógico, a una previsión de forma que los Estados miembro disponen de flexibilidad en su posterior implementación y ejecución.

Más allá de este primer balance, el análisis realizado por *Housing Europe* pone de relieve la todavía insuficiente concreción y detalle del alcance presupuestario y de las materias objeto de financiación, de forma que:

- Sólo algunos Estados miembro detallan en sus informes el importe presupuestario que se proponen invertir en proyectos vinculados a la vivienda, en las dos prioridades principales en materia de vivienda como son la eficiencia energética y la inclusión social.
- Algunos Programas Operativos no alcanzan a mencionar si priorizan la vivienda o no sin aclarar la cantidad prevista.

Desde una perspectiva cualitativa, es de destacar que este aumento del volumen presupuestario global se asienta en una amplia proporción de Programas Operativos (tres de cada cuatro) que integran algún tipo de actuación o medida en materia de vivienda. Los dos grandes ámbitos de financiación vinculados a la vivienda son los siguientes:

- La financiación de proyectos vinculados a la mejora de la eficiencia energética en los edificios y viviendas. Se estima en 6.100 millones de euros el monto total previsto para 2014-2020 incluyendo en esta suma también las inversiones del Fondo de Cohesión en el caso de los países del Centro y Este de Europa.
- La financiación de inversiones asociadas a infraestructuras sociales en el marco de proyectos de regeneración urbana y proyectos que favorezcan la inclusión social. Para estos objetivos se contabilizan un total de 626 millones de euros para el conjunto del período 2014-2020.

⁸ A través del Informe *Structural Funds and Housing 2014-2020* que ha supuesto la realización de un detallado balance del grado de integración de medidas y políticas de vivienda en los Programas Operativos FEDER del conjunto de Estados miembro de la UE para 2014-2020.

Entre todos los Programas Operativos, destacan los Programas Operativos correspondientes a Italia, Polonia y Hungría por la importante magnitud presupuestaria destinada a la financiación de actuaciones vinculadas a las políticas de vivienda.

De forma más específica, el análisis comparado de los diversos Programas por Estado miembro permite realizar una primera aproximación en relación al tipo de proyectos que serán objeto de financiación⁹.

En un primer grupo se pueden integrar una serie de Estados Miembros (entre los que destacan Francia, Italia, Dinamarca y Bélgica) que han incluido partidas presupuestarias importantes para lo que se denomina en términos de contabilidad presupuestaria “infraestructura de vivienda”. Esta partida supone a menudo la inversión en medidas relacionadas con las viviendas sociales, aunque dependen de cada Estado la concreción de dicho objetivo.

En un segundo grupo de Estados miembro¹⁰ se identifican una serie de Programas que recogen una notable asignación presupuestaria a la financiación proyectos y actuaciones dirigidas al fomento de eficiencia energética mediante la rehabilitación y renovación del parque de viviendas existente.

En un tercer grupo, por último, se integran algunos Estados miembro que han previsto dedicar partidas presupuestarias al apartado “Integración de las comunidades marginadas e inclusión activa”, así como al “envejecimiento activo y saludable” como son Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Luxemburgo e Italia.

En el análisis de las políticas de vivienda en la selección de Estados miembro que se presenta más adelante, se profundiza con mayor detalle en los objetivos y contenidos en materia de vivienda de los Programas Operativos 2014-2020.

⁹ Housing Europe ha optado por agrupar los tipos actuaciones en tres grandes grupos de forma no excluyente, de modo que hay Estados miembro que aparecen en varios de ellos al contemplar sus Programas Operativos la financiación de una diversidad de tipos de actuación.

¹⁰ Austria, Bélgica, Países Bajos, Suecia, Estonia, Letonia, Rumania y Reino Unido

3. Tendencias en la financiación de vivienda protegida en una selección de Estados miembro de la UE

En el presente capítulo se presenta el análisis de las tendencias en financiación de vivienda protegida en una selección de Estados miembro de la UE, incluyendo la vertiente de financiación asociada a los Fondos Estructurales para el nuevo período 2014-2020.

Para ello, se ha realizado una selección de Estados a partir de dos criterios complementarios: uno asociado a la importancia y peso relativo de estos Estados en el conjunto de la economía de la UE, así como otro cualitativo vinculado a la relevancia de las novedades en materia de vivienda que han venido implementado en los últimos años. Los Estados seleccionados han sido Francia, Alemania, Países Bajos y Reino Unido.

Aunque en cada uno de los análisis se presenta una síntesis de las tendencias más destacadas del contexto en el que se han diseñado y aplicado las políticas de vivienda, se considera de interés situar previamente una aproximación a algunos indicadores que proporciona Eurostat¹¹ de forma transversal para estos Estados miembro.

De este modo, el análisis de la evolución del precio de la vivienda en los años previos y posteriores a la recesión, pone de manifiesto el menor impacto de la crisis inmobiliaria en los Estados analizados en comparación con los Estados del sur de Europa como el Estado español.

Así, en los Países Bajos y Francia se produjo un ajuste relativamente moderado del precio de la vivienda hasta 2013. Desde entonces se advierte un repunte de los precios (Países Bajos) y un comportamiento más errático del precio de la vivienda (Francia).

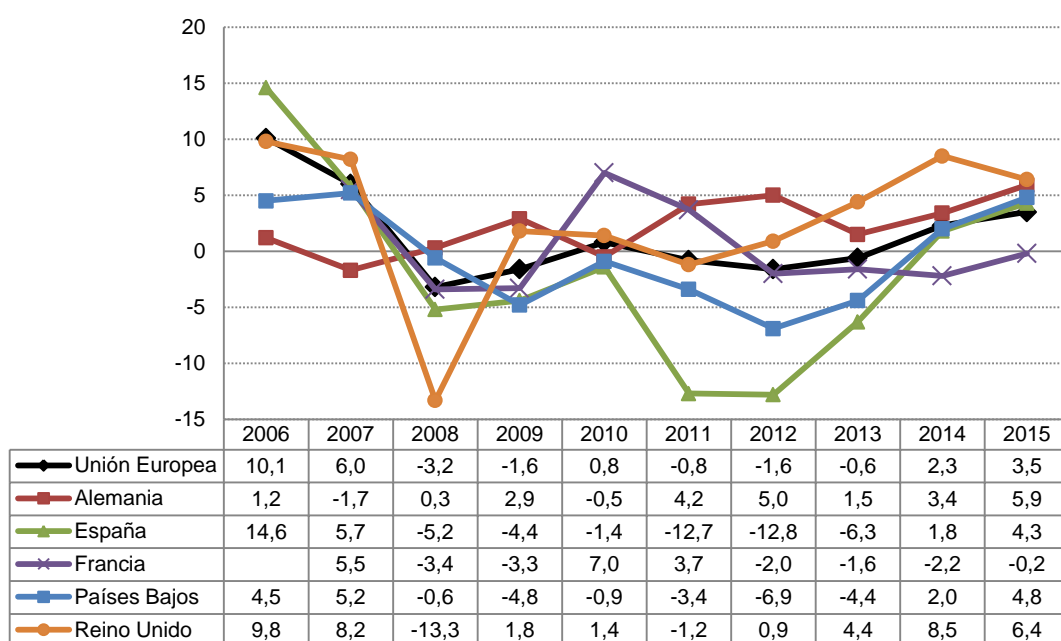
En el Reino Unido el ajuste del precio de la vivienda se concentró en un único ejercicio (-13,3% en 2008), a partir de entonces la tendencia fue de moderados incrementos para acelerarse el ritmo de incremento de la vivienda en 2014 y 2015¹².

En cambio en Alemania no se ha producido un proceso de ajuste semejante en el precio de la vivienda en los últimos años, de forma que los precios han mostrado una tendencia de crecimiento moderada hasta 2009. Tras una leve reducción en 2010, dio comienzo una tendencia alcista a un ritmo considerable.

¹¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/es

¹² Recientemente el Banco Central Europeo ha advertido del riesgo de una espiral inflacionista en el precio de la vivienda en una serie de países europeos entre los que cita a Reino Unido.

Evolución del precio de la vivienda en diversos Estados de la UE 2006-2015



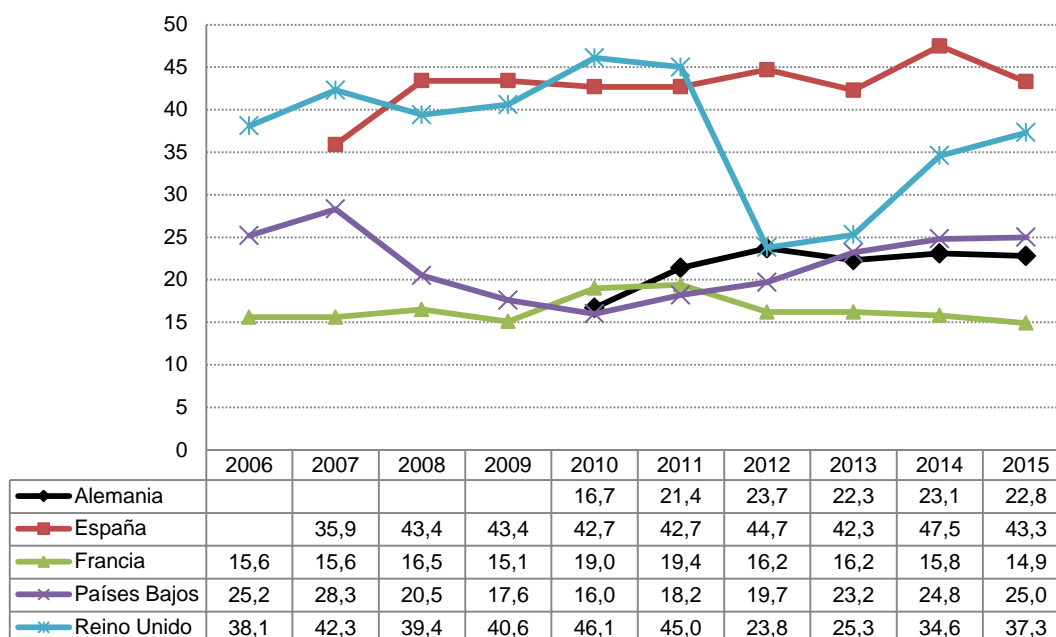
Fuente: Eurostat

La información de Eurostat permite además analizar el diverso impacto de la crisis en los Estados miembro a partir del indicador de asequibilidad en el pago de la vivienda. Este indicador proporciona el porcentaje de hogares que deben destinar más del 40% de su renta al pago periódico de la vivienda según régimen de tenencia.

En el caso del alquiler libre, se advierte cómo se ha incrementado el colectivo con dificultades para asumir el pago de las rentas a lo largo de la recesión en la práctica totalidad de Estados analizados, destacando el caso del Estado español.

En todo caso, se puede apreciar cómo en el caso del Reino Unido se constata una mayor importancia relativa de los hogares con dificultades para pagar la renta de alquiler en el mercado libre (37,3%) en un nivel cercano al español, mientras que en los otros países analizados el peso relativo de este colectivo resulta considerablemente menor.

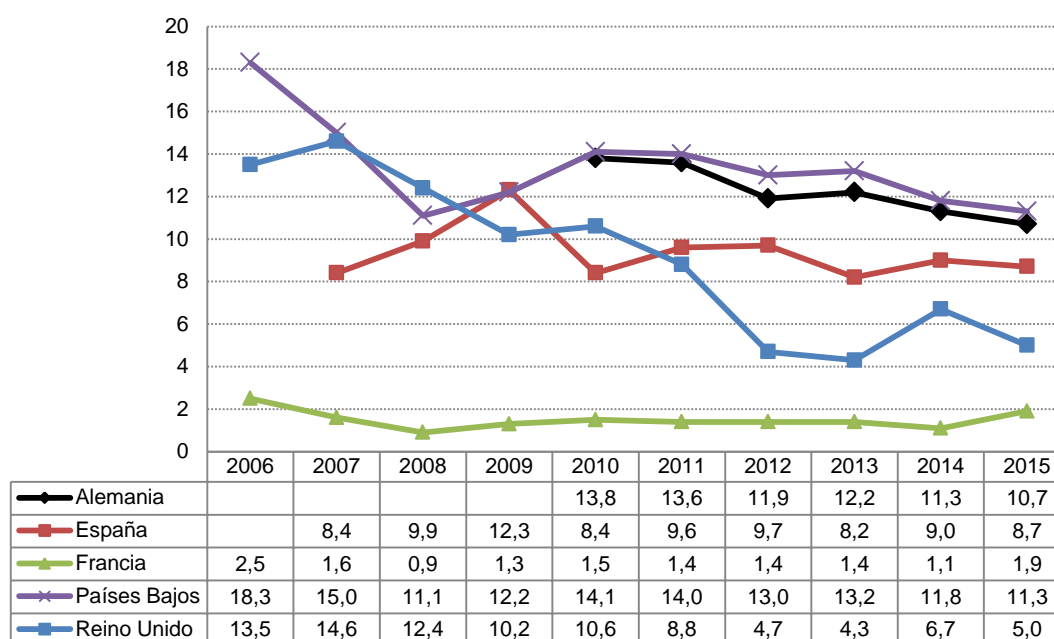
Población en régimen de alquiler libre cuyo coste pago a la vivienda supera el 40% de su renta



Fuente: Eurostat

En el caso de los hogares en régimen de compra y en los que la vivienda se encuentra hipotecada, el peso relativo de los hogares con dificultades para abordar el pago de sus viviendas resulta comparativamente inferior al advertido en el caso del alquiler en todos los Estados, siendo especialmente reducido en Francia y Reino Unido.

Población con préstamos hipotecarios cuyo pago hipotecario supera el 40% de su renta



Fuente: Eurostat

3.1. Francia

3.1.1. Principales indicadores del contexto y modelo de vivienda social

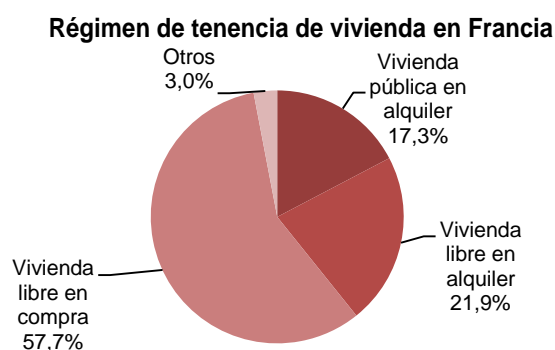
El Estado francés dispone de una larga tradición en el desarrollo avanzado de políticas sociales, de forma que la apuesta por un enfoque social de la política de vivienda y, especialmente, por la promoción de vivienda social es una parte principal de la agenda de política del gobierno central a lo largo de las últimas décadas.

De este modo, el peso relativo de la vivienda protegida o social en alquiler (a través de la labor de las denominadas HLM) supone que el 17% del total de los hogares franceses en Francia residan en este tipo de viviendas¹³.

Habitation à Loyer Modéré HLM

Son organizaciones que actúan como actores específicos en los que el Estado confía el cumplimiento de una misión de interés general (HLM) que significa en francés *Habitation à Loyer Modéré* (cuya traducción literal sería *Organizaciones que ofrecen alquileres de viviendas a un precio moderado*). En ellas participan empresas públicas y privadas, que actúan sin ánimo de lucro y están sometidas al control del Ministerio de Vivienda y Finanzas.

A diferencia de otros casos (como el holandés que se analizará más adelante), esta apuesta por el mercado social ha dejado un margen significativo al mercado libre que supone el 21,9% del total de los hogares. De esta forma, el peso relativo del alquiler en su conjunto adquiere, en Francia, un nivel no muy lejano al peso de la compra: el régimen de compra supone el 57%, mientras que el alquiler alcanza el 40%.



Fuente: Housig Europe

¹³ Sin embargo, más allá de los logros en términos cuantitativos de construcción de vivienda social, el modelo francés ha sido objeto de críticas en lo que respecta al modelo de implantación del mismo, especialmente en su intensa concentración especial en los suburbios de las grandes metrópolis con los consiguientes efectos negativos para lograr una mayor inclusión social.

Asimismo, es de destacar la fuerte orientación social de estas viviendas de forma que tres de cada cuatro viviendas de promoción social se destinan a las familias con menores ingresos. Esta apuesta por la promoción de vivienda social en Francia se asienta en un consenso político y social que apuesta por este tipo de vivienda incluso en el difícil contexto de la crisis económica.

De este modo, Francia ha sido uno de los pocos Estados de la UE que mantuvieron un cierto ritmo de producción de vivienda social, de forma que a pesar de la crisis se llegaron a producir 116.000 nuevas viviendas públicas (denominadas HLM) en 2012.

Esa cifra supone superar los niveles alcanzados en los primeros años de la crisis financiera (en 2009 se edificaron 98.000 HLM) aunque se sitúa muy lejos de los niveles previos a la misma y del objetivo anual que se planteaba el gobierno francés (500.000 viviendas sociales por año) generando un impacto negativo en dos vertientes de la política de vivienda:

- En la vertiente de atención a las necesidades sociales, se detecta un notable impacto de la crisis en la insuficiente cobertura de las necesidades de acceso a la vivienda, especialmente entre los colectivos con mayores dificultades de inserción.
- En la vertiente económica, el efecto negativo en el sector ha supuesto la pérdida de 710.000 empleos desde 2007 y una magnitud notable de ingresos fiscales para las arcas públicas.

Principales indicadores de vivienda en Francia

Parque de viviendas (miles): **28.077**

Número de viviendas por 1.000 habitantes: **423**

Viviendas terminadas en 2014: **266.500**

Uno de los aprendizajes de mayor relevancia en la aplicación de este modelo que apuesta claramente por la promoción de vivienda social, se asocia a las dificultades económicas que los hogares en riesgo de exclusión tienen incluso para asumir el abono mensual del importe que supone la renta limitada de estas viviendas sociales, generando un problema significativo de sostenimiento económico y social del modelo.

En este orden de cosas, el modelo de promoción social tradicional no parece resultar suficientemente pertinente para responder a la magnitud del impacto de la crisis en la población que era inquilina de las viviendas sociales. Ante esta situación, el gobierno de Francia estaba tratando de implementar diversos proyectos piloto destinados a crear un parque de vivienda protegida especialmente diseñado para estos colectivos.

Ejemplo de nuevos proyectos de promoción de vivienda social destinados a los colectivos en riesgo de exclusión

El acuerdo firmado el 8 de julio de 2013 entre la Unión Social para la Vivienda (USH) y el Estado establece el objetivo de crear 10.000 viviendas sociales en tres años destinadas a familias con dificultades especiales. Con ese fin, el 30 de marzo de 2014, se publicó una convocatoria de propuestas en el sector público de vivienda.

Para ello, se planteaba establecer un precio de alquiler reducido (que se situará un 20% por debajo de la renta de las viviendas sociales) por un monto presupuestario de 100 millones de euros anuales durante estos tres años.

A corto plazo estaba previsto crear 1.000 viviendas destinadas a personas con recursos limitados, personas que viven solas, personas con elevado grado de exclusión o personas cuyo estado psicológico o psiquiátrico hace imposible, al menos en un futuro cercano, que puedan tener acceso a viviendas ordinarias.

3.1.2. Principales líneas de financiación e incentivos a la vivienda social en Francia

En coherencia con lo indicado, tradicionalmente, las políticas de vivienda en Francia se han caracterizado por una notable apuesta presupuestaria de los diversos gobiernos, de forma que se viene destinado al menos el 2% del PIB a la financiación directa de programas de vivienda.

La mayoría de los fondos para la promoción y construcción de vivienda social han procedido de préstamos financieros, en los que el prestamista principal es la denominada *Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)*¹⁴, que proporciona fondos a partir de las financiación proveniente de las cuentas «*Livret A*».

Livret A

Se trata de una cuenta de ahorro con una tasa de interés regulada, que no está sujeto al impuesto sobre la renta. Todas las familias francesas tienen derecho a abrir en su banco una cuenta de ahorro *Livret A*. Desde el 1 de agosto de 2015 la tasa de interés con la que se remunera la *Livret A* se ha reducido en un 0,25% (de 1% a 0,75%). Tiene un tope máximo por cuenta de 15.000 euros.

Este producto financiero tiene más de 200 años de tradición y es el principal producto financiero francés en cuanto al número de cuentas existente (de forma que la gran mayoría de franceses dispone de una de ellas), generando una capacidad de financiación superlativa (más de 200.000 millones de euros acumulados en 2012)

¹⁴ Se trata de una entidad financiera de carácter público. <http://www.actionlogement.fr/media/upload/pdf/Chiffres%20cle/2014.pdf>

Las organizaciones HLM tienen a su disposición para la financiación de promociones de vivienda social una diversidad de tipos de planes de financiación y cada uno de ellos se caracteriza por determinadas condiciones, en función del nivel de ingresos de los arrendatarios y de los niveles de alquiler que se vayan a aplicar. Los programas más importantes que existen actualmente son los siguientes.

- PLUS (préstamo para alojamiento en alquiler);
- PLAI (préstamo para alojamiento en alquiler subvencionado).
- PLS (para familias con ingresos superiores a los establecidos en PLUS).

Los dos primeros programas presentan un enfoque eminentemente social, ya que los niveles máximos de ingresos de los futuros inquilinos requeridos para el acceso al mismo son muy bajos y, por tanto, también el del importe de las renta de alquiler que se cobrará a los inquilinos de las viviendas sociales que se promuevan con estos instrumentos financieros.

Adicionalmente, la promoción de vivienda social también se beneficia de otros tipos de ayudas públicas, siendo las tipologías más relevantes las siguientes:

1. Ayudas para la compra de suelo: destinadas a operaciones de vivienda social; por lo general, las ofrecen las autoridades locales, pero no son sistemáticas
2. Garantías de préstamos para la promoción de vivienda: en ellas los préstamos pueden estar garantizados por las autoridades locales. Además, las entidades y organizaciones que promueven este tipo de vivienda social pueden buscar una garantía adicional a través de la *Caisse de Garantie du Logement Locatif Social* (CGLLS – Banco de garantías para viviendas sociales de alquiler). El coste asciende a un 2 % del total del capital garantizado.
3. Diversos incentivos fiscales, entre los que destacan:
 - a. La exoneración del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria durante un plazo de 25 años (en lugar de dos años, para las viviendas no subvencionadas). El ahorro total puede llegar a cerca de 10.300 euros por vivienda si tenemos en cuenta que este impuesto supone, como promedio 550 euros por vivienda y año.
 - b. La exoneración del impuesto sobre los beneficios para las organizaciones de vivienda social por su función de servicio social.
 - c. Una tasa reducida de IVA: las corporaciones de promoción de viviendas en alquiler social se benefician de un IVA reducido del 7 %.

Finalmente, más allá del modelo de financiación que favorece la promoción de vivienda social, es de destacar el apoyo al acceso y el pago de las familias y colectivos con ingresos limitados a través de un sistema de prestaciones consolidado.

Los arrendatarios, tanto de vivienda pública como protegida, pueden acceder a una serie de prestaciones de ayuda al pago del alquiler. Los últimos datos a los que se ha tenido acceso muestran cómo se destinaron 16.000 millones de euros a través de este tipo de ayudas, lo que supuso una amplia cobertura social (por encima de 6 millones de familias beneficiarias, que representan la mitad de los arrendatarios de viviendas sociales en Francia)¹⁵.

¹⁵ . El promedio del importe mensual de estas ayuda sea de 215 euros (respecto a un coste de alquiler protegido de 500 €, incluyendo tanto la renta, como los gastos generales y suministros.

3.1.3. Una mirada al futuro: nuevas medidas de financiación de la vivienda y la previsible aportación de los Fondos Estructurales en el período 2014-2020

Según una reciente evaluación de la política de vivienda del Gobierno central francés, uno de los retos clave para los próximos años debe ser la necesidad de abordar la regeneración y rehabilitación del gran parque de edificios y viviendas sociales construido en la línea de las políticas de eficiencia energética y el desarrollo de lo que se denomina como eco-barrios.

En este campo de actuación, en los dos últimos años ya se han puesto en marcha diversos mecanismos de financiación innovadores para mejorar la eficiencia energética y la lucha contra la pobreza energética.

Entre las diversas medidas, destacan las dirigidas específicamente a la rehabilitación para la mejora energética de buena parte del parque de vivienda social que presenta unas necesidades de mejora considerables, debido a su antigüedad y al deficiente estado los edificios.

Medidas financieras para acelerar la rehabilitación energética del parque de vivienda social promovidas por el Ministerio de Vivienda

1. En mayo 2016, el Estado, la *Caisse des dépôts* y *Action Logement* han puesto en marcha un nuevo mecanismo financiero, el préstamo de equidad para apoyar la financiación de la renovación y rehabilitación de la vivienda social. Este producto financiero consiste en un préstamo “blando” a muy largo plazo (30 a 40 años), con una tasa de interés cero durante 20 años destinada a las organizaciones propietarias de las viviendas sociales que deseen acelerar las inversiones para la renovación de su parque de viviendas.
2. Creación de un nuevo préstamo destinado a financiar obras relacionadas con el tratamiento del amianto mediante una importante dotación presupuestaria de 1.500 millones de euros para el período 2015-2017.
3. Creación de un fondo de 750 millones de euros para los próximos 3 años para financiar un amplio plan de renovación del parque de vivienda social. El objetivo básico de este plan de distribución masiva e innovadora será satisfacer las necesidades de rehabilitación y mejora de los estándares de eficiencia energética, y si es necesario su demolición y reconstrucción.

Fuente: *Ministere du Logement et de L'habitat durable*
<http://www.logement.gouv.fr/politiques-du-logement>

De forma coordinada con el Ministerio de la Vivienda, el Ministerio de Medio Ambiente, ha promulgado recientemente la Ley de transición energética para el crecimiento verde (*Loi relative a la transition énergétique pour la croissance verte*) que también incluye medidas de carácter normativo para impulsar la mejora de la eficiencia energética del parque de viviendas como son:

- La obligación de que las obras de rehabilitación mayores incluyan necesariamente la mejora de la eficiencia energética de los edificios y viviendas según unos estándares de eficiencia establecidos.
- La obligación de que los edificios públicos a construir en los próximos años se ajusten a los más elevados estándares de eficiencia energética,

- La posibilidad de que las autoridades competentes en materia urbana puedan aplicar un bonus de edificabilidad del 30% para las obras que logren un elevado estándar de eficiencia¹⁶.

Adicionalmente, el modelo francés de financiación de vivienda ha sido pionero en implantar impuestos y tasas finalistas orientadas al sostenimiento de las actuaciones y proyectos de construcción de vivienda social. En un informe de 2015 del Observatorio Vasco de la Vivienda denominado *Action logement: una experiencia de participación del empresariado en el esfuerzo de construcción en Francia* se ha realizado un estudio exhaustivo de este modelo y del impacto económico que tendría en su potencial aplicación en la CAE.

Action Logement

La Unión de Empresas y Asalariados por la vivienda en Francia (UESL en sus siglas en francés) es una sociedad anónima que tiene como objetivo principal representar los intereses de sus asociados y gestionar los fondos de *Action Logement*. Es una entidad que desde hace 60 años implica la participación de los empleadores en el esfuerzo de financiación de la promoción de vivienda y la renovación del parque de edificios y viviendas.

Para ello todas las empresas del sector privado no agrícola con al menos 20 empleados deben cotizar por una tasa del 0,45% (hasta 1992 fue del 1%, de ahí que se conociera esta entidad como 1% Logement) que grava la masa salarial de las empresas para destinar su recaudación a la inversión en proyectos de vivienda.

Esta organización asume también la financiación de las políticas de vivienda de carácter más social de forma que en 2014 las denominadas *Entreprises Sociales pour l'Habitat* (ESH) gestionaban un patrimonio de 800.000 viviendas sociales. Asimismo, se habían concedido más de 540.00 ayudas y préstamos para financiar la rehabilitación de vivienda y favorecer al acceso y el mantenimiento de la vivienda a colectivos en especiales dificultades.

Finalmente, por lo que respecta a la financiación proveniente de los Fondos Estructurales para 2014-2020, un primer análisis de los 34 Programas Operativos FEDER y FSE aprobados en Francia para este nuevo período pone de relieve el significativo peso relativo de las medidas y actuaciones vinculadas a la financiación directa o indirecta de las políticas de vivienda.

Así, en 24 de estos 34 Programas Operativos se identifican prioridades de financiación que tienen que ver con la vivienda. En el caso del FEDER que es el instrumento de financiación de mayor relevancia presupuestaria para 2014-2020, la financiación de medidas y actuaciones de mejora de la eficiencia energética en edificios resulta la gran prioridad del período.

En términos presupuestarios, un total de 470 millones de euros provenientes del FEDER van a ser destinados a este objetivo en 2014-2020 lo que incluye tanto la financiación de este tipo de programas. Esta magnitud supondría un aumento muy considerable respecto a los 204 millones de euros disponibles en el período 2007-2013.

¹⁶ Se identifica concretamente a aquellas que supongan alcanzar el nivel de "energía positiva" de acuerdo con un label de eficiencia energética y bajo consumo que se prevé poner en marcha en los próximos meses.



Financiación de proyectos de mejora energética a través de los PROGRAMAS Operativos FEDER 2014-2020 en Francia

Número de Programas Operativos que contemplan estas medidas

24 Programas de 34 Programas en total (%)

Presupuesto total

470 millones de euros de 8.400 millones previstos para todas las actuaciones (%)

Parque de viviendas objeto de mejora

- Parque de Vivienda social.
- Parque de vivienda libre
- Parque de edificios públicos.

Tipo de actuaciones y objetivos

- Renovación del parque
- Implantación de soluciones y proyectos de eficiencia energética
- Lucha contra la pobreza energética
- Fomento del empleo local
- Reducción del consumo de CO2

Resultados esperados

Se espera crear un total de 42.000 empleos netos, así como reducir el gasto de consumo de energía en más de 150.000 hogares (principalmente con escasos ingresos).

En el caso del FSE no se dispone de información suficiente para cuantificar el importe final destinado a los programas de lucha contra la exclusión residencial o en el marco de actuaciones de contenido social dentro de las mencionadas estrategias de desarrollo urbano sostenible.

En todo caso, se advierte una reducida presencia de este tipo de actuaciones en los Programas Operativos analizados para 2014-2020, de forma que solamente en cuatro de ellos se incluyen medidas de inclusión social en materia de vivienda a pesar de que la demanda de vivienda social protegida proveniente de los colectivos que han sufrido un mayor impacto por la crisis se ha incrementado en los últimos años en Francia.

3.2. Países Bajos

3.2.1. Principales indicadores del contexto y modelo de vivienda social

El mercado de la vivienda en los Países Bajos se caracteriza por la fuerte presencia de un gran parque de vivienda social en régimen de alquiler que es gestionado por empresas y asociaciones dedicadas a este fin.

De este modo, un tercio del parque de viviendas pertenece a corporaciones sociales de vivienda (*Woningcorporatie*) reguladas por una normativa propia que garantiza que sus objetivos y resultados deban ser gestionados de forma coordinada con las autoridades locales y los gobiernos regionales.

Woningcorporatie

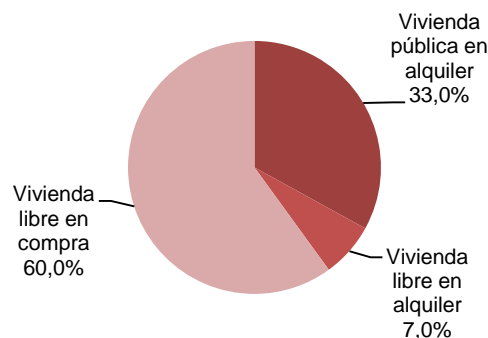
Son organizaciones que se centran en la promoción, construcción y gestión de viviendas sociales con alquiler asequible para personas y colectivos con mayores dificultades de acceso a la vivienda.

Estas organizaciones se orientan a ofrecer vivienda social en alquiler (evitando interferir en lo que sería el mercado libre de alquiler) de forma que las rentas e ingresos que proporcionen las viviendas sociales no resulten un potencial negocio de interés para el mercado de vivienda en el que compiten las empresas privadas.

En total se contabilizan 389 corporaciones en los Países Bajos. El capital de estas corporaciones no puede ser empleado en ningún tipo de actividad que no tenga que ver con la promoción de la vivienda social o su mantenimiento, y los beneficios obtenidos deben ser reinvertidos para financiar este tipo de actividad.

En el mercado de vivienda holandés, algo más de 2,5 millones de viviendas formaban en 2012 el parque de vivienda social en alquiler, mientras que el peso relativo del parque de vivienda libre en alquiler apenas se situaba en el 7%. Es de reseñar, que este parque de viviendas en alquiler libre se ha duplicado desde 1998.

Régimen de tenencia de vivienda



Fuente: Housig Europe

La gran mayoría de estas viviendas en alquiler social pertenecen a las referidas organizaciones que cobran una renta tasada reducida por el arrendamiento de las mismas: el alquiler medio de estas viviendas sociales se sitúa en 495 euros al mes¹⁷.

Buena parte de sus inquilinos son jóvenes recién emancipados, aunque resulta especialmente significativo el peso relativo de las personas mayores de 65 años que ya suponen un tercio del total de arrendatarios y que buscan en estas viviendas, pisos adaptados a sus necesidades de accesibilidad¹⁸.

Principales indicadores de vivienda en los Países Bajos

Parque de viviendas (miles): 7.200

**Número de viviendas por 1.000
habitantes: 429**

Viviendas terminadas en 2012: 57.703

Vivienda social:

- Parque de viviendas (miles): **2.555**
- Viviendas terminadas en 2012: **31.100**

A pesar de esta privilegiada situación de partida el impacto de la crisis ha resultado muy considerable tanto en el sector de la construcción holandés, como en las propias familias y colectivos más vulnerables.

Entre los hogares en alquiler ha aumentado el esfuerzo económico necesario para abordar el pago de las rentas, situándose como media en el 26% para el conjunto de arrendatarios. De este modo, los procesos de desahucio han aumentado, alcanzando también a las viviendas sociales, de forma que, las corporaciones de vivienda social procedieron al desalojo de 6.980 hogares en 2013 (8% más que en 2012) debido principalmente a atrasos en el pago de la renta social.

Asimismo, la ralentización en la promoción de vivienda social en alquiler en los últimos años ha llevado al aumento de los colectivos de personas que no han podido emanciparse. Se estima que la demanda de alquiler protegido ha aumentado en un total de 50.000 personas en los tres últimos años.

¹⁷ Esta renta media es especialmente reducida si se tiene en cuenta que, según datos de Eurostat, el PIB per cápita en los Países Bajos supera en 40 puntos al español. De este modo, el PIB per cápita medio en los Países Bajos se sitúa en 2014 en un nivel de 130 puntos, respecto a la media de la UE (100), siendo 93 puntos el PIB medio de España.

¹⁸ Los requisitos de acceso a estas viviendas priorizan, de forma transversal, a los grupos de menores ingresos independientemente de su edad u otras variables, de forma que el grueso de la oferta de vivienda social debe destinarse a hogares con ingresos brutos inferiores a 34.229 euros anuales

Por lo que respecta a la evolución del sector y del mercado de la vivienda, desde el comienzo de la crisis, los precios de las viviendas cayeron en un 20% y las transacciones de viviendas en más del 45% entre 2006 y 2011. En todo caso, las empresas y corporaciones de vivienda social han mantenido un notable ritmo de inversión hasta 2012 (en este año se invirtieron 5.600 millones en nuevas construcciones) aunque las viviendas terminadas han disminuido en un 25% entre 2009 y 2012.

En 2014 parece detectarse el cambio de ciclo en el mercado de la vivienda, según muestran indicadores del precio de la vivienda, el número de transacciones y los permisos de construcción. Así, como se ha descrito en un anterior apartado, el precio de la vivienda libre y de las rentas de alquiler muestra una tendencia alcista desde el nivel mínimo alcanzado en 2013, con especial intensidad en las capitales como es, especialmente, el caso de Amsterdam¹⁹.

3.2.2. Principales orientaciones y líneas de financiación de la vivienda social en los Países Bajos

Resulta especialmente interesante el modelo de financiación de la actividad de promoción de vivienda social de las corporaciones sociales de vivienda (*Woningcorporatie*). Este modelo no depende del acceso exclusivo a fondos públicos, de forma que los nuevos proyectos se financian a través de un mix de financiación con fondos propios de las corporaciones (en un 20-30%) y financiación proveniente de préstamos bancarios (70-80%) mediante un esquema de triple garantía que permite acceder a financiación a un coste competitivo:

Mecanismo de garantía de la financiación de los proyectos de las *Woningcorporati* tres niveles de cobertura

Nivel 1. Fondo principal para la financiación de la vivienda social (Central Fund for Social Housing -CFV):

Es un organismo público independiente que garantiza la supervisión financiera de las corporaciones, en particular a través de dos informes anuales que clasifica las organizaciones dependiendo de su solvencia y liquidez. Se financia a través de la contribución anual de todas las corporaciones de vivienda social. En caso de dificultades financieras en una organización, el CFV puede rescatar y dar apoyo a proyectos específicos con el fin de que puedan concluir la promoción de viviendas.

Nivel 2. Garantía para la Vivienda Social (WSW en sus siglas en holandés).

Es una institución privada creada por las propias corporaciones que actúa como "reserva de seguridad" mediante los recursos económicos provenientes de los honorarios que las organizaciones tienen que pagar al contratar un préstamo con garantía. En 2012 disponía de unos fondos propios de 481 millones de euros.

Nivel 3 o de último recurso

Un último nivel de garantía para el pago de los préstamos que es proporcionado al 50% por el gobierno central holandés y las autoridades locales, que actúa como último recurso para garantizar estos préstamos en los casos más extremos en los que los dos mecanismos anteriores no puedan asumir el pago. Es una última cobertura que ofrece la garantía pública de último recurso al conjunto del sistema.

¹⁹ <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2016/16/house-prices-amsterdam-exceed-pre-recession-era>

El modelo holandés de vivienda continúa destacando en el conjunto de la UE por ser el que dispone del mayor parque de vivienda social en alquiler y mostrar una clara orientación hacia la promoción de este tipo de vivienda. Sin embargo, la tendencia en las políticas de vivienda en este país parece que está mostrando cambios relevantes tras el impacto de la crisis, tal y como se resume a continuación.

Ampliación del mercado de vivienda libre en alquiler

Los cambios más relevantes en el modelo de vivienda se han producido en la vertiente normativa, ocasionados, en gran medida, por la Decisión de la Comisión en el denominado “caso holandés” sobre la ayuda estatal a la vivienda social (Decisión de la Comisión de 15 de diciembre de 2009 y tribunal conexo C-133/12 y C-132/12).

Esta decisión supone modificar el sistema existente de vivienda social para que se ajuste a las normas de la UE en materia de ayudas estatales y de garantía de la competencia en el mercado de la vivienda. En particular, esta decisión ha llevado a que las autoridades neerlandesas deban modificar el modelo de vivienda social de forma que se garantice que la financiación estatal no distorsione el mercado de vivienda libre en alquiler y que las viviendas sociales se adjudiquen de forma más transparente y de acuerdo con criterios objetivos.

Decisión de la Comisión Europea de 15 de Diciembre de 2009: “el caso holandés”

En 2005 la Comisión había recibido denuncias de empresas de construcción de viviendas holandesas, alegando que las empresas de vivienda social, con ayudas estatales, ampliaban cada vez más sus actividades comerciales en lugar de utilizar la financiación estatal para proporcionar viviendas sociales que estuvieran dirigidas a los colectivos que no podían acceder al mercado de alquiler libre.

El apoyo estatal a las corporaciones de vivienda social se producía principalmente en forma de garantías de préstamos y donaciones. Tras la investigación de la Comisión, las autoridades neerlandesas tuvieron que modificar el modelo de financiación de la vivienda social para que fuera más transparente y se centrara en un grupo claramente definido de personas socialmente menos favorecidas.

A partir de esta decisión de la Comisión Europea, los cambios introducidos en el modelo han sido relevantes, de forma que las corporaciones de vivienda social tendrán que competir en las mismas condiciones que el resto de empresas y beneficiarse de las ayudas estatales solamente cuando dirijan la oferta de vivienda a los colectivos con especiales necesidades sociales.

Así, el 90% de las viviendas promovidas por estas corporaciones de vivienda social deberán destinarse a los colectivos de personas socialmente menos favorecidas. El 10% restante de las viviendas puede asignarse a otros grupos, pero sobre la base de criterios objetivos con un elemento de priorización social.

Asimismo, el gobierno estatal ha introducido un sistema que permite el incremento de las rentas de alquiler social en función de la evolución de los ingresos de los inquilinos. Se trata de acercar en mayor medida que hasta la fecha, el importe de la renta a los niveles de ingresos de los inquilinos. Estas medidas están encaminadas a ampliar el campo de actuación para las empresas del sector privado y a ayudar a impulsar el mercado de alquiler no regulado.

Incentivos a la compra

A pesar de que el ritmo de inversión en vivienda social en alquiler continúa siendo muy relevante, se advierte una tendencia a incentivar fiscalmente con mayor intensidad el acceso a la vivienda en propiedad.

De este modo, aunque continúan vigentes los beneficios fiscales para los y las arrendatarios (tanto de vivienda social como libre), cuya cuantía depende del nivel de ingresos de los mismos²⁰ se ha ido fomentando el sistema de bonificaciones a la adquisición de vivienda. Así, en la actualidad el importe del gasto anual destinado a estas bonificaciones del alquiler (2. 200 millones de euros) se sitúa claramente por debajo del gasto asociado a las bonificaciones a la compra y el pago de las hipotecas (11.000 millones de euros)

Apoyo a los colectivos de población afectados por la crisis inmobiliaria

El número de créditos hipotecarios calificados como morosos en los Países Bajos ha aumentado de 62.000 créditos en 2013 a 77.000 créditos en 2014. Sin embargo, el esfuerzo financiero medio para los hogares hipotecados todavía se sitúa en unos niveles sostenibles, en torno al 17%, de la renta de las familias, muy por debajo de lo observado en otros Estados del sur de Europa como España.

En todo caso, el gobierno holandés ha promovido recientemente medidas que han tratado de paliar el impacto de la crisis en las familias que habían accedido a la vivienda en propiedad a través de créditos hipotecarios y que mostraban mayores dificultades para asumir el pago de su deuda. Así, se ha elaborado un código de buenas prácticas destinado a las entidades financieras con el objeto de que asuman la gestión de los casos de los hogares con mayores dificultades financieras.

²⁰ En 2013, el límite de ingresos para acceder a estos beneficios fiscales se situaba en 28.000 euros anuales.

3.2.3. La aportación de los Fondos Estructurales en el período 2014-2020

En los Países Bajos se han elaborado cuatro Programas Operativos para el nuevo período de programación. Los cuatro programas son de carácter regional, de forma que se dirigen en cada caso a una región diferente como área de programación que abarca diferentes objetivos temáticos.

En dos de estos programas se incluyen medidas y actuaciones directamente vinculadas a la vivienda y más en concreto, con proyectos que tienen que ver con el fomento de la eficiencia energética a través de FEDER. En cambio, no se identifica la financiación de proyectos que directamente se orienten al fomento de la vivienda social o la inclusión de colectivos con mayores dificultades

Se trata en general de proyectos destinados al apoyo a la eficiencia energética, la gestión inteligente de la energía y el uso de energías renovables en las infraestructuras públicas, en el sector de la vivienda y en los edificios públicos no residenciales (incluyendo también los que son propiedad de organizaciones sin ánimo de lucro). La primera estimación presupuestaria de la financiación proveniente de FEDER prevista para 2014-2020 para este fin es de 121 millones de euros.

En uno de estos dos Programas Operativos se avanza en objetivos especialmente ambiciosos como el de situar entre los objetivos prioritarios la mejora de la eficiencia energética del parque de vivienda con el fin de que la proporción de hogares con etiquetas de energía A ++, A + o A aumente del 3% al 13%.

También se incluye entre los objetivos más ambiciosos de estos Programas Operativos FEDER la implementación de tecnologías especialmente innovadoras de bajas emisiones de carbono para su implementación, a gran escala, en el importante parque de viviendas sociales gestionado por las corporaciones de vivienda social

Finalmente, se prevé que en 2014-2020 el 10% de los Fondos FEDER y el 5% del FSE se inviertan en acciones de desarrollo urbano sostenible a través de modelos como los explicados en el capítulo anteriores y las denominadas "inversiones territoriales integradas" en las más importantes ciudades como son Ámsterdam, Rotterdam, Utrecht y La Haya.

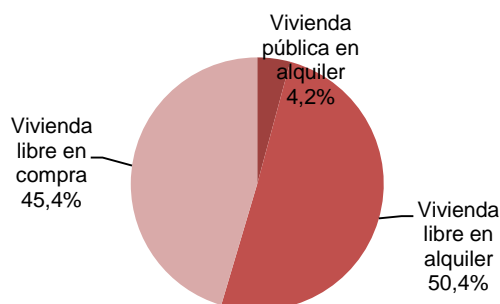
3.3. Alemania

3.3.1. Principales indicadores del contexto y modelo de vivienda social

Alemania es el único Estado miembro de la UE en que el peso de la vivienda en alquiler supera al peso relativo de la propiedad. Esta notable importancia de las viviendas en alquiler se asocia a las políticas de vivienda emprendidas en el proceso de reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, a diferencia del modelo francés y holandés, la importancia relativa de la vivienda social en el conjunto del parque de vivienda en Alemania es reducida (4,2%) habiendo, incluso, descendido en los últimos años, con especial intensidad desde el proceso de privatización del parque de vivienda pública que comenzó en 1996, y que ha llevado a un número no desdeñable de ayuntamientos (el 6% del total) a vender gran parte (más del 50%) del parque de vivienda social propio.

Régimen de tenencia de vivienda en Alemania



Fuente: Housig Europe

En el modelo alemán la vivienda social responde a una tipología muy específica: las autoridades locales la ofrecen por un período limitado de tiempo a colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda como son familias con hijos y que disponen de un reducido nivel de ingresos.

En los últimos años el modelo de vivienda social está focalizándose en estos grupos de población con menores recursos, ofreciendo un abanico de ayudas y préstamos a tipos de interés reducidos, y subsidios para el pago de alquiler en condiciones tasadas, como, por ejemplo, el acceso a viviendas sociales municipales mediante el derecho de uso por 15 ó 20 años.

Desde 2009, están definidos legalmente los colectivos y grupos que pueden tener acceso a las viviendas sociales en Alemania y se definen como *aquellas personas y familias que no pueden acceder a una vivienda adecuada en el mercado libre y necesitan de una ayuda para ello*, y en particular, se identifican en esta definición a hogares de bajos ingresos, familias y otros hogares con hijos, familias monoparentales, personas mayores, desamparados, etc. Formalmente, para el acceso a la vivienda social se requiere un certificado de elegibilidad (*Wohnungsberechtigungsschein* o *WBS*), expedido por las autoridades municipales.

Desde una perspectiva más general, no es menos cierto que este modelo de vivienda se asienta en un mercado como el alemán que presenta una tradicional estabilidad y moderación en la evolución de los precios, tanto en los ciclos alcistas como en los bajistas. De hecho, el precio de la vivienda apenas se incrementó en el período del boom inmobiliario que fue especialmente intenso en los Estados del sur de Europa.

Así, uno de los rasgos más destacados del mercado de la vivienda en Alemania en los últimos años ha sido el reducido impacto de la crisis inmobiliaria y financiera. Desde 2008 los precios de la vivienda no experimentaron caídas semejantes a las observadas en el resto de Estados de la UE. Incluso, desde 2011 comenzó una tendencia al aumento del precio de la vivienda (+7,2% en 2013 y +5,2% en 2014) que ha resultado especialmente considerable en alguna de las grandes ciudades alemanas donde se estiman tasas de incremento acumulado de hasta el 40% desde 2008.

El sector de edificación residencial ha mostrado una considerable actividad en los últimos años en comparación con lo advertido en otros Estados miembros, de forma que en 2013 se terminaron 215.000 viviendas, un 26% más que la producción de 2010.

Principales indicadores de vivienda en Alemania

Parque de viviendas (miles): 40.545

Número de viviendas por 1.000 habitantes: 506

Viviendas terminadas en 2013: 215.000

Vivienda social:

- Parque de viviendas en alquiler en 2012 (miles): **1.539**
- Viviendas terminadas en alquiler en 2012: **22.634**

En lo que respecta al mercado de alquiler, en las grandes ciudades y áreas metropolitanas se ha producido un significativo aumento de la población y del número de hogares, debido a los procesos de migración internos y externos que han presionado claramente al alza el precio del alquiler especialmente en grandes ciudades como Berlín, Hamburgo, Munich o Frankfurt, dificultando los procesos de emancipación de la población más joven.

3.3.2. Tendencias en las políticas de vivienda y modelos de financiación

Desde 2006 las principales competencias en materia de vivienda han sido transferidas a los Estados federales (*Länder*), mientras que el gobierno federal mantiene solamente las competencias básicas normativas, de forma que los recursos destinados a la financiación de la vivienda social han pasado a formar parte del presupuesto de los *Länder*.

Los mecanismos de financiación de vivienda social varían significativamente entre los diferentes *Länder*. Algunos de ellos han tratado de mantener la apuesta por la promoción de vivienda social, otros han optado por modelos más innovadores como la compra de vivienda privada para aumentar el parque de vivienda social.

Más allá de esta diversidad en las políticas regionales, se advierte una tendencia común a la institucionalización de sistemas de incentivos y beneficios sociales para facilitar el acceso a la vivienda a los colectivos con mayores dificultades, frente al modelo de promoción tradicional de edificación de nuevas viviendas sociales. El sistema de beneficios e incentivos destinado a los hogares con mayores dificultades dispone de diversos tipos de ayudas:

- El denominado (KdU "Kosten der Unterkunft" en alemán) que trata de garantizar el acceso y mantenimiento en las viviendas de los colectivos que no pueden afrontar el pago de la misma (según el código de Derecho Social)
- Las prestaciones para el pago de alquiler ("Wohngeld" en alemán),
- Otro tipo de ayudas y sistemas de prestaciones de los municipios.

El nivel de cobertura del conjunto de estas prestaciones era significativo, de forma que el 12% de los hogares alemanes (4,7 millones de hogares) recibía algún tipo de prestación, lo que suponía un coste considerable para las arcas públicas: 34.000 millones de euros en 2010.

Mirando al futuro, la mejor situación económica y presupuestaria de Alemania en términos comparados con el resto de la UE, le permite aplicar una mirada a largo plazo en el diseño de las políticas de vivienda. De este modo, las autoridades estatales y regionales están diseñando sus programas teniendo en cuenta los grandes retos para la política social y de vivienda a futuro como son:

a. El envejecimiento de la población y las políticas de accesibilidad.

En Alemania se estima que una parte considerable del parque de viviendas habitado por personas mayores no se adapta a sus necesidades de accesibilidad con el objeto de que puedan residir en las mismas en los próximos años. En este ámbito, se prevé necesario abordar la financiación de las obras necesarias en cerca de 3 millones de viviendas antes de 2020, lo que supone un gran reto para las políticas de rehabilitación, así como para las políticas sociales de acompañamiento y asistencia en el hogar.

b. La mejora de la eficiencia energética y la rehabilitación del parque de viviendas

El gobierno federal ha emprendido la implementación de importantes medidas de rehabilitación energética tanto del parque de viviendas y edificios existente, como en lo que respecta a la aplicación de altos estándares de energía en el parque de edificios de nueva construcción. La aplicación de estos nuevos estándares está suponiendo el aumento del coste de construcción, debido principalmente a los más altos estándares y desarrollos técnicos en los campos alemanes de la eficiencia energética, seguridad contra incendios y aislamiento acústico²¹.

c. La inserción social y la lucha contra la exclusión residencial

A nivel estatal, el gobierno asume la financiación de programas de rentas y subsidios a los colectivos más vulnerables como ayudas al pago del alquiler, y de los costes del suministro energético (fundamental en garantizar el bienestar de los hogares más vulnerables, dada la climatología alemana) en el marco de la lucha contra la pobreza energética, de forma que en 2013 daba cobertura a través de estas prestaciones a 5 millones de hogares, cerca de 12% del total de hogares de Alemania²².

Adicionalmente, el Estado interviene en el mercado de alquiler libre, con el fin de regular el precio del alquiler y evitar fuertes incrementos en el mismo. Este tipo de políticas de regulación de precios resultan especialmente relevantes en el mercado del alquiler de las grandes ciudades y áreas metropolitanas, en las que, como se ha indicado, existe una mayor presión de la demanda.

- Desde 2013 los Estados federales tienen la posibilidad de especificar los municipios y regiones de alta demanda con el fin de regular los incrementos máximos del precio del alquiler. En 2014 eran ya 16 los Estados federales que habían establecido este tipo de regulaciones.
- Desde 2015, se ha promulgado una ley estatal denominada “techo a los alquileres” que consiste en un sistema de control de los precios del alquiler, solo para las viviendas usadas que debería haber impedido fuertes subidas del precio del alquiler para nuevos contratos²³.

²¹ En concreto, los empresarios del sector (GdW) estiman que el coste promedio de construcción para viviendas nuevas ha aumentado en un 47% entre 2005 y 2013

²² Los parados de larga duración pueden reclamar que el Estado les pague la calefacción y los gastos de alquiler, pudiendo llegar a suponer una importante proporción del gasto efectivo siempre que este no resulte desproporcionado (lo comprueba la Agencia Federal de Empleo en el caso de estas personas desempleadas).

²³ De forma que no pueda incrementarse la renta más del 10% en comparación con la media de viviendas similares (según tamaño y ubicación). Son los Estados federales (Länder) los que deben establecer cuáles son las ciudades y distritos más afectados por la especulación inmobiliaria.

3.3.3. La aportación de los Fondos Estructurales en el período 2014-2020

Para el nuevo período de programación se han adoptado un total de 16 Programas Operativos en Alemania, todos ellos de carácter regional. En un primer análisis de los mismos, 13 Programas Operativos de los 16 programas contempla la financiación de medidas y actuaciones vinculadas a las políticas de vivienda, aunque, a diferencia de lo observado en el resto de Estados, estas actuaciones tienen que ver en gran medida con los proyectos y programas destinados a lograr una mayor inclusión social en el ámbito de la vivienda.

En estos programas para 2014-2020 se pueden identificar algunas prioridades de inversión que tienen una relación más indirecta con la financiación de las políticas de vivienda social como son:

- La financiación de acciones y proyectos para mejorar el entorno urbano, revitalizar las ciudades, rehabilitar viejas zonas industriales (incluidas las áreas de reconversión).
- El apoyo a la regeneración física, económica y social de las comunidades desfavorecidas en zonas urbanas o rurales.

En cambio, en la mayor parte de estos Programas no se ha incluido la financiación de proyectos de mejora de la eficiencia energética del parque de edificios y viviendas propiedad de particulares²⁴, con la excepción de dos programas FEDER 2014-2020 como son el Programa Operativo de Mecklenburg-Vorpommern y el Programa Operativo de Saarland.

No obstante se debe indicar que en Alemania existe ya un amplio abanico de programas destinados a este objetivo financiados por el banco público (KfW), que permiten un acceso generalizado a particulares para financiar la rehabilitación y mejora de la eficiencia energética en sus viviendas.

²⁴ Solamente incluyen la mejora de la eficiencia energética de edificios públicos y aquellos que sean propiedad de empresas y compañías.

3.4. Reino Unido

3.4.1. Principales indicadores del contexto y modelo de vivienda social

En el Reino Unido las competencias principales en la promoción de vivienda social recaen en las Asociaciones de Vivienda (*Housing Associations* en sus siglas en inglés) y en las autoridades locales (*Local Authorities* en sus siglas en inglés).

Mientras que el Gobierno central crea el marco normativo y financiero que proporciona las herramientas y el sistema de incentivos y ayudas para el acceso y el mantenimiento de las viviendas, son las autoridades locales (councils) las que se encargan de implementar sus propios diagnósticos y estrategias de vivienda a nivel local.

Si nos atenemos de las grandes magnitudes vinculadas a la promoción de vivienda social se aprecia cómo el rol más activo en las iniciativas y el esfuerzo en la promoción de vivienda social tradicionalmente ha sido llevado a cabo por las Asociaciones de Vivienda que, en gran medida, han mantenido la actividad de promoción en los años de la recesión. Se estima que entre 2012/2013 las Asociaciones de Vivienda han promovido un número de viviendas sociales diez veces superior al conjunto de las autoridades locales.

En cualquier caso, este nivel de actividad es insuficiente para la gran demanda de vivienda existente, que ha ido creciendo en los últimos años por el impacto de la crisis en los colectivos y grupos poblacionales más desfavorecidos.

Principales indicadores de vivienda en el Reino Unido

Parque de viviendas (miles): **27.767**

Número de viviendas por 1.000 habitantes: **437**

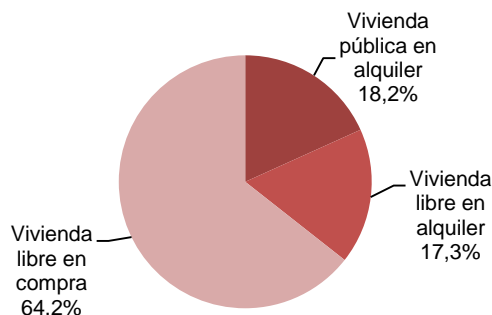
Viviendas terminadas en 2012: **135.510**

Vivienda social:

- Parque de viviendas social (en miles): **4.936**
- Viviendas terminadas en 2012: **29.490**

Un tercio de los hogares reside en régimen de alquiler, la mitad de ellos en régimen de alquiler social o protegido. Por tanto, se advierte la considerable importancia que a lo largo de los años, ha adquirido en el modelo británico la labor de las Asociaciones de Vivienda en la promoción de un importante parque de alquiler protegido.

Régimen de tenencia de vivienda en Reino Unido



Fuente: Housig Europe

En los últimos años, en las grandes áreas metropolitanas se viene registrando una elevada presión de la demanda que afecta notablemente a los precios de la vivienda y el alquiler, especialmente en Londres y su área de influencia. En la capital de Inglaterra se alcanzan los precios más elevados de la vivienda en el conjunto de Europa y el Banco Central Europeo acaba de advertir de un riesgo significativo de que se esté produciendo una nueva burbuja inmobiliaria en las grandes ciudades del Reino Unido.

El índice general de precio medio de la vivienda en el Reino Unido se ha incrementado desde 185.5 en enero de 2008 a 197.4 en abril de 2014 (donde 2002 = 100). siendo este aumento más intenso en Londres (+31.6% desde su pico antes de la crisis financiera (2008) y en el sureste del país.

El precio del alquiler también se ha incrementado considerablemente, de forma que un elevado número de hogares en alquiler deben destinar como media el 40% de sus ingresos para el pago de la renta de alquiler (en comparación con un 30% para los inquilinos sociales), tal y como se ha destacado en un apartado precedente.

Esta situación del mercado de la vivienda caracterizada por una elevada carestía de los precios de venta y alquiler en las grandes áreas metropolitanas supone, para amplias capas de la población, la imposibilidad de acceder al mercado de vivienda libre. Así, ha aumentado considerablemente el esfuerzo financiero necesario para acceder a una vivienda en Reino Unido, estimándose que alcanza un ratio siete veces superior al salario medio (por encima de los niveles deseables para que el acceso a la vivienda sea sostenible).

Actualmente 1.368.000 hogares en Reino Unido se encuentran inscritas en los listas de solicitantes de vivienda social de las administraciones locales. Adicionalmente se contabilizan 53.000 hogares como solicitantes de alojamientos en situación de extrema al tratarse de personas sin hogar.

3.4.2. Tendencias en las políticas de vivienda y financiación

La política de promoción de vivienda social ha experimentado una considerable ralentización, de forma que la reforma presupuestaria de 2010 (*The 2010 Government Spending Review*) generó una caída en el presupuesto de gasto en vivienda del 63%, lo que representa la mayor reducción entre todas las partidas presupuestarias del gobierno central.

Ante esta contracción presupuestaria, los programas que trataban de fomentar el acceso a la vivienda en general, y en alquiler, en particular, han experimentado un gran recorte en los últimos años y especialmente, a partir de la Ley de Reforma del Estado de Bienestar de 2012.

El modelo tradicional de financiación de la promoción de la vivienda social, a través de la HA, se ha sustentando en tres grandes vertientes: las subvenciones del gobierno estatal a través de los programas de financiación plurianuales, los fondos propios y reservas de estas entidades y el acceso a financiación externa proveniente de la banca.

Sin embargo, las dificultades para acceder a la financiación bancaria en el contexto de la crisis financiera han supuesto que desde 2008 el peso relativo de la autofinanciación que han tenido que asumir las HA se incremente considerablemente, siendo también necesario acceder al mercado de capitales para disponer de financiación a largo plazo a través de bonos a 20-25 años.

En este contexto, el programa de financiación 2011-2015 estatal -Programa Viviendas Asequibles- que otorga las subvenciones a las Asociaciones de Vivienda les ha incentivado a tratar de incrementar sus niveles de autofinanciación a partir de la renta de sus inquilinos, para lo que ha autorizado que el porcentaje que supone la renta social en los nuevos arrendamientos pueda alcanzar hasta el 80% del precio del alquiler en el mercado local.

Paralelamente, las prestaciones de vivienda (disponibles para los arrendatarios tanto en el sector privado como en el de alquiler social) también están en proceso de reforma, como parte de la Ley de Reforma del Estado del Bienestar 2012. La Ley introduce un nuevo Crédito Universal que reemplazará la mayoría de las prestaciones existentes (incluyendo las prestaciones de vivienda) y limita el importe total de las prestaciones que una persona puede solicitar.

Esta reforma afecta también al modo en el que los arrendatarios reciben las prestaciones, eliminando en muchos casos la opción de que la prestación se pague directamente a los propietarios.

La Ley también introduce un nuevo criterio en el sector del alquiler social en función del tamaño de la vivienda: las prestaciones de vivienda se reducen para los arrendatarios de las asociaciones de vivienda o asociaciones municipales en edad de trabajar y que dispongan de habitaciones libres. Esta reducción en las prestaciones de vivienda se denomina recargo de infra-ocupación, comúnmente es más conocida como el "impuesto del dormitorio".



En el ámbito de la financiación de programas de mejora de la eficiencia energética el Reino Unido dejó sin efecto en 2015 un programa especialmente ambicioso puesto en marcha dos años atrás denominado *Green Deal*. El esquema de financiación de este programa resultaba, en principio, especialmente innovador al fomentar la implementación de obras de mejora de la eficiencia energética en hogares con dificultades para asumir el pago en un solo abono de estas obras, mediante un sistema de pago conforme se produce el ahorro en la factura mensual del consumo de electricidad (*Pay-As-You-Save*). Para ello, se puso en marcha una entidad pública sin ánimo de lucro (<http://www.thegreendealfinancecompany.com/>) que continúa gestionando los más de 13.000 planes de ahorro de los hogares que se mantienen en el programa hasta finalizar el reembolso de sus préstamos.

Por último, en los últimos años, la tendencia más evidente de la política estatal ha consistido en el estímulo de la demanda de compra de vivienda (tanto nueva como usada) frente al fomento del alquiler (excepto en el caso de los planes de movilización de vivienda vacía que continúan vigentes a nivel local)²⁵. En este enfoque favorable a la compra, destaca la iniciativa denominada *Help to Buy*²⁶. que se resume a continuación. Esta línea de actuación trata de fomentar la compra de la vivienda por parte las familias y personas que o bien se encuentran residiendo en alquiler (incluyendo a los actuales inquilinos del parque de viviendas sociales) o bien quieren emanciparse y acceder a la compra de su primera vivienda.

Esta iniciativa contempla diversos tipos de instrumentos financieros que tratan de incentivar la compra de vivienda entre los que se pueden destacar tres instrumentos: *Help to Buy ISA*, *Help to Buy Shared Ownershi* y *Help to Buy/Equity Loan*.

Help to Buy ISA

El instrumento denominado *Help to Buy ISA* consiste en un bonus económico que se concibe como una cuenta vivienda, mediante la que el gobierno aporta un máximo de 3.000 libras, para fomentar el ahorro privado para la compra de vivienda hasta un importe de 12.000 libras²⁷. Este bonus que es incluido en la cuenta de ahorro cada mes, debe ser utilizado para la compra de vivienda en el momento de que se produzca la misma.

Las personas o familias que quieran ser beneficiarias de este bonus deben abrir una cuenta de ahorro en una de las entidades financieras o instituciones que actúan como intermediarias en la que, al menos, ingresen 200 libras cada mes, de forma que reciben un bonus mensual del 25% (50 libras todos los meses).

²⁵ En un reciente informe del Observatorio Vasco de la Vivienda se trata en profundidad al modelo británico de movilización de vivienda vacía.

²⁶ (<https://www.helptobuy.gov.uk/>).

²⁷ En el caso de que se acceda a la vivienda en pareja, el bonus se podría multiplicar por dos, de forma que entre los dos miembros de la unidad convivencial se ingresarían 6.000 euros

Esta cuenta no tiene un enfoque social en el perfil de los beneficiarios, si nos atenemos a los requisitos de acceso a este tipo de bonus de vivienda, de forma que no se incluyen topes por nivel de ingreso ni complementos según el perfil de los colectivos, basta con que:

- Se disponga de 16 años o más.
- La residencia fiscal de la persona que abra la cuenta de vivienda se localice en el Reino Unido
- Se adquiera una primera vivienda a un precio situado entre las 250.000 libras y las 450.000 libras, a través de un crédito hipotecario.

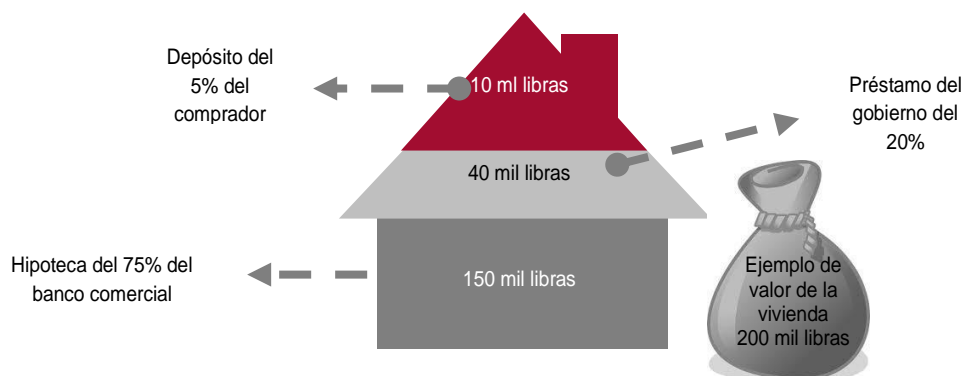
Help to Buy Shared Ownership

Se trata de un programa que trata de facilitar el acceso a la primera vivienda a personas y colectivos para los que resulta muy complicado asumir el pago de la vivienda en los precios actuales. Puede tratarse de vivienda nueva libre, o también de viviendas que forman parte del parque de viviendas de las Asociaciones de Vivienda del Reino Unido.

Este instrumento financiero permite a sus beneficiarios adquirir, en un principio, entre el 25% y el 75% del precio de compra de una vivienda e ir abonando, posteriormente, la renta de alquiler del porcentaje de propiedad que no se adquiere en este primer pago. Con ello, se facilita el acceso a la vivienda a estas personas que, posteriormente, podrán ir adquiriendo, si les conviene, la parte de la propiedad que no han comprado inicialmente.

Help to Buy/Equity Loan

Mediante este instrumento de financiación, el gobierno asume el pago de una parte del crédito hipotecario necesario para la compra de la primera vivienda. En el conjunto del Reino Unido el porcentaje máximo de financiación que asume el Estado es del 20% del precio de la vivienda, siendo necesario que las personas que compran la misma abonen al menos el 5% de este precio, de forma que el 75% se financia a través del crédito hipotecario tradicional



En el caso de Londres, el porcentaje que asume el presupuesto público se eleva hasta el 40%, dado el precio más elevado de las viviendas en el área metropolitana de la capital, en comparación al resto del Estado.



Este préstamo concedido por el gobierno tiene 4 años de carencia en lo que respecta a los intereses, de forma que se establece que será a partir del quinto año cuando se proceda a abonar un tipo de interés del 1,75%. En el caso de el propietario decida vender la vivienda, el gobierno tiene derecho a ser reembolsado por la cantidad prestada.

En este instrumento financiero tampoco se aplican requisitos o criterios sociales que favorezcan el acceso a de determinados colectivos, de forma que solamente se requiere que las personas que reciben este préstamo no sean propietarias de una vivienda, y que el precio de la misma no supere las 600.000 libras.

El Brexit y los Fondos Estructurales

Aunque está por definir el proceso de salida del Reino Unido de la UE (Brexit), se entiende que en el próximo año dejarían de tener vigencia los Programas Operativos vigentes para el período 2014-2020, al menos por lo que respecta al impulso económico que supone la contribución proveniente de la UE.

En principio, los Programas Operativos FEDER y FSE del Reino Unido para 2014-2020 solamente contemplaban la financiación de medidas y actuaciones vinculadas la mejora de la eficiencia energética del parque de viviendas en el caso del Programa Operativo del Este de Gales. En el mismo también se planteaban medidas para la lucha contra la pobreza energética.

4. Principales conclusiones y tendencias

Aunque las competencias en materia de vivienda continúan siendo materia exclusiva de las autoridades estatales, regionales y locales de los Estados miembro, en los últimos años la UE ha adquirido un rol relevante en el impulso de determinadas líneas de actuación vinculadas a la política de vivienda:

- La financiación de la mejora de la eficiencia energética del parque de edificios y viviendas de los Estados miembro de la UE. La importancia de la política de la UE en este campo ha tenido un mayor efecto intangible (en marcar un horizonte común de mejora de los estándares de eficiencia) que económico (la propia Comisión sitúa la contribución total del FEDER en 2007-2013 a este tipo de políticas estatales en niveles moderados –en torno al 5% de la inversión total-).
- La financiación de estrategias de desarrollo urbano sostenible, entre las que se integran proyectos y actuaciones para la mejora de los edificios y viviendas en entornos urbanos especialmente degradados. El presente informe recoge una selección de este tipo de experiencias en el período 2007-2013.

Para el nuevo período de programación 2014-2020, la inversión presupuestaria de FEDER en el apoyo a Programas Operativos que integran medidas vinculadas a la financiación de políticas de vivienda ha aumentado considerablemente, hasta alcanzar un importe total de 7.000 millones de euros, frente a 2.000 millones de euros del período 2007-2013.

Adicionalmente a este incremento presupuestario, la configuración de la Nueva Agenda Urbana va a permitir impulsar la financiación de los proyectos vinculados a la vivienda dentro de estrategias de desarrollo urbano integrales en el horizonte 2020.

Recientemente, los gobiernos de los Estados miembro han dado un nuevo impulso a esta agenda a través de la Conferencia de Viena y el Pacto de Amsterdam de Mayo de 2016, incluyendo el fomento de las políticas de vivienda como una de las prioridades temáticas a desarrollar mediante un grupo de trabajo específico destinado a este fin. Las primeras conclusiones de este grupo resultan de especial interés para atisbar las orientaciones en política de vivienda europea para los próximos años, subrayando:

- La importancia de mantener un enfoque social asociada a las políticas de vivienda, tratando de dar respuesta a los colectivos que han sufrido un mayor impacto de la recesión económica, garantizando la asequibilidad de la vivienda y respondiendo a los problemas ocasionados en los hogares sobre-endeudados tras la crisis.
- La necesidad de reforzar los sistemas de colaboración público-privada y apostar por nuevos instrumentos de financiación.
- La apuesta por la promoción de vivienda social en alquiler, que trate de ir más allá del sistema de ayudas al pago del alquiler que genera un efecto inflacionista no deseado sobre las rentas del mercado libre.

De forma coherente con estas recomendaciones, la Comisión Europea viene incentivando desde el período de programación 2007-2013 la inclusión en los Programas Operativos FEDER de instrumentos financieros innovadores, como son los Fondos de Desarrollo Urbano que fomentan la colaboración público-privada en la financiación de las políticas de desarrollo urbano sostenible mediante un sistema de préstamos blandos y productos similares que superen las tradicionales subvenciones.

Estos Fondos requieren de la selección de proyectos que generan un retorno económico tasado para su reinversión en el área objeto de intervención en una perspectiva de medio plazo y que resultan especialmente atractivos en un contexto de reducidos tipos de interés y remuneración del capital. El Observatorio Vasco de la Vivienda dedicó un informe específico a analizar este tipo de instrumentos hace tres años²⁸.

Asimismo, la Comisión Europea, en un reciente informe de evaluación ha analizado la financiación de proyectos de rehabilitación del parque de edificios a través de FEDER en 2007-2013, poniendo en evidencia una serie de factores críticos para aplicar con éxito este tipo de instrumentos, entre los que se destaca la mayor aversión de las entidades financieras a asumir el riesgo de financiar préstamos a los hogares con menor solvencia económica, así como la insuficiente educación y cultura de los hogares a la hora de financiar las obras de mejora de sus viviendas a través de préstamos a largo plazo. En ambos campos, la labor de las Administraciones Públicas resulta clave, pudiendo asumir una función financiera eficaz de intermediación en la gestión de estos préstamos para su posterior concesión a los hogares.

El informe detalla también las principales características y requisitos que deben presentar estos instrumentos en 2014-2020 según el reciente Reglamento promulgado, destacándose un caso práctico seleccionado por la Comisión que pone de relieve el efecto positivo de este tipo de instrumentos sobre los actores públicos y privados habituados al modelo tradicional de subvenciones.

El informe presenta también una panorámica de las tendencias en la financiación de las políticas de vivienda estatales en la UE en el contexto de la crisis. En este orden de cosas, se advierte la decisiva incidencia de la recesión económica y de la contracción presupuestaria en los Estados miembro, especialmente en lo que respecta a:

- La considerable ralentización en el ritmo de producción de vivienda libre y protegida, con el consiguiente impacto negativo en la falta de respuesta suficiente a las necesidades de las personas con necesidad de acceso a la vivienda, especialmente los más jóvenes.
- El aumento de los problemas de exclusión residencial entre determinados colectivos como son los hogares con dificultades para asumir el pago de sus viviendas, tanto en el caso de compra a través de hipotecas (sobre-endeudamiento), como entre los arrendatarios afectados por el desempleo o la precarización de sus condiciones laborales, incluso entre los inquilinos del parque protegido.

²⁸ http://www.garraioak.ejgv.euskadi.eus/r41-ovad02/es/contenidos/informacion/ovv_a_pc_eu_003/es_ovv_admi/ovv_a_pc_eu.html

En este contexto, los modelos analizados se caracterizan por disponer de un sistema de financiación público-privada estable y atractivo a la promoción de vivienda social, vertebrado a través de un mapa de agentes promotores y corporaciones semi-públicas y privadas. Estos sistemas parecen haber soportado mejor el impacto de la crisis económica y presupuestaria, de forma que se ha mantenido un cierto ritmo de promoción de vivienda social en este período complejo.

En este orden de cosas, los modelos estudiados están tendiendo a incentivar la mayor autofinanciación de las corporaciones, y disminuir la dependencia de las subvenciones públicas, permitiendo incluso financiarse a través de una mayor renta cobrada a los inquilinos de su parque de vivienda social. En esta misma línea, se está tratando de limitar el rol de este tipo de entidades, circunscribiéndolo al fin de dar respuesta, exclusivamente, a las necesidades de los colectivos que no puedan acceder al mercado privado de alquiler. Especialmente relevante por su trascendencia ha sido la decisión de la Comisión Europea que marca y clarifica el campo de actuación de este tipo de corporaciones para el futuro, optando por un modelo en el que tenga una mayor cabida la libre competencia. Sin duda, estas tendencias suponen un gran reto para la política de vivienda que tiene que lograr un equilibrio entre su función social y la sostenibilidad de sus políticas a medio y largo plazo.

Adicionalmente, el análisis de los Programas Operativos para 2014-2020 permite situar la especial importancia de la financiación de medidas de fomento de la rehabilitación vinculadas a la mejora de los estándares de eficiencia energética en el horizonte de 2020, a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Entre los casos analizados se puede destacar Francia y los Países Bajos por su mayor apuesta por la financiación de proyectos destinados a la rehabilitación de su parque de edificios y viviendas.

Asimismo, las fuertes restricciones presupuestarias y el parón en la promoción de vivienda, han supuesto en algunos Estados, como el del Reino Unido, una tendencia a impulsar incentivos fiscales a la compra para los grupos de población con mayor nivel de solvencia económica.

Finalmente, en los últimos años (2015-2016), parece apreciarse una cierta reactivación de la demanda de vivienda que está generando ciertos desequilibrios, especialmente en el mercado de alquiler, debido a la falta de oferta de vivienda tras el parón de la crisis, de forma que está aumentando el precio de las rentas de alquiler, con especial incidencia en las grandes áreas metropolitanas (Londres, París, Amnsterdam, Berlín, etc.), lo que supone un factor de exclusión residencial adicional para los colectivos con mayores dificultades económicas.

Incluso en algunos Estados como el Reino Unido, el Banco Central Europeo está señalando el riesgo de una nueva burbuja inmobiliaria con los ya consabidos y sufridos efectos negativos sobre los grupos de población más sensibles (jóvenes, familias con ingresos precarios, mayores, etc.).