



Fernando **RELINQUE-MEDINA\***

\*: Universidad de Huelva. Departamento de Sociología, Trabajo Social y Salud Pública.  
email: fernando.relinque@dstso.uhu.es

Octavio **VÁZQUEZ-AGUADO\***

\*: Universidad de Huelva. Departamento de Sociología, Trabajo Social y Salud Pública.  
email: oct.sancen@gmail.com

Manuela A. **FERNÁNDEZ-BORRERO\***

\*: Universidad de Huelva. Departamento de Sociología, Trabajo Social y Salud Pública.

---

PRESENTADO: 10.05.19

ACEPTADO: 05.06.19

63

# ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE VIVIENDA EN EUROPA

## Resumen

El artículo propone un recorrido por la evolución de las políticas de vivienda que configuraron el urbanismo de las modernas ciudades europeas y establecieron modelos políticos de entender y hacer uso del suelo público dedicado a viviendas con algún tipo de protección. Para ello, se realiza una aproximación al origen de la vivienda como elemento de protección social, y desarrolla la evolución de las políticas según diferentes momentos históricos, que supusieron puntos de inflexión en la adopción de estrategias para favorecer el acceso a la vivienda a colectivos vulnerables y/o con escasos recursos económicos.

**Palabras Clave:** Políticas de Vivienda, protección social, ciudades europeas.

### Summary

*The article proposes a journey through the evolution of housing policies that shaped the urban planning of modern European cities, and established political models of understanding and making use of public land dedicated to housing with some kind of protection. To do this, an approach is made about the origin of housing as an element of social protection and develops the evolution of the policies according to different historical moments, which leads to turning points in the adoption of strategies to favor access to housing for vulnerable groups and/or with scarce economic resources.*

**Key words:** Housing policies, Social protection, European cities.

### INTRODUCCIÓN

El presente manuscrito pretende hacer un recorrido por la evolución de las políticas de vivienda que configuraron el urbanismo de las modernas ciudades europeas y establecieron modelos políticos de entender y hacer uso del suelo público dedicado a viviendas sujetas con algún tipo de protección. Para ello, realizaremos una aproximación al origen de la vivienda como elemento de protección social, y desarrollaremos argumentalmente la evolución de estas políticas diferenciando tres etapas evolutivas, que coinciden con hechos históricos clave, que supusieron puntos de inflexión en la adopción de estrategias para favorecer el acceso a la vivienda a colectivos vulnerables y/o con escasos recursos económicos.

Para realizar este recorrido consideramos necesario la introducción del concepto de vivienda como un derecho fundamental, reconocido en todos los marcos constitucionales europeos y que reviste una especial importancia dado que la no satisfacción de este derecho compromete severamente la satisfacción de otros derechos sociales fundamentales reconocidos a nivel internacional.

El derecho a la vivienda es un derecho que se desarrolla a partir de la Segunda Guerra Mundial, fruto de las enormes dificultades en muchos países europeos con un parque de viviendas obsoleto y seriamente afectado por la contienda bélica. Esto ha hecho que no sea un derecho tan desarrollado como aquellos derechos de primera generación y que son comunes en la mayoría de las cartas constitucionales de los países democráticos.

El derecho a la vivienda no suele ser un derecho explícito en el marco constitucional de los países europeos, sin embargo, ha sido regulado a través de legislación específica y, en todo caso, cabría deducir este derecho del respeto a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales (Álvarez-Borja, 2014, p. 4).

En esta línea, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, ratificada por España en el artículo 10.2 de la Constitución Española, en el primer párrafo de su artículo 25 reconoce expresamente el Derecho de la vivienda argumentando que *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido y la vivienda”*. En estos mismos términos se refieren otros pactos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales y Culturales de 1966 en su artículo 11.

En esta definición se incluye el término “adecuación” como un elemento relevante para la configuración y definición del derecho a la vivienda, puesto que no queda definido qué requisitos son precisos para categorizar la adecuación de una vivienda. Si nos atenemos a lo defendido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la adecuación de una vivienda pasa por poseer *“calidad suficiente para asegurar la protección frente a los elementos, reflejar las necesidades culturales de sus ocupantes (por lo que incluye vehículos, caravanas, campamentos y otras estructuras no permanentes), estar conectada a suministros y saneamiento públicos y a servicios públicos y oportunidades de trabajo a través de una infraestructu-*

*ra adecuada, así como incluir protección adecuada frente al desahucio forzado o sumario y ser asequible*". (Gómez-Jiménez, 2017, p. 362) Una definición de la adecuación de la vivienda compartida por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2010, p. 78).

Siguiendo a Gómez-Jiménez (2017, p. 362), también el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos establece como criterios mínimos sobre la adecuación de la vivienda: la seguridad en la tenencia, la disponibilidad de los servicios materiales, la asequibilidad, habitabilidad y accesibilidad.

Además de la adecuación, apelando a los Principios Fundamentales recogidos en el Código Deontológico de la profesión de Trabajo Social, la dignidad humana es otro término constituyente de una garantía para la satisfacción del derecho a la vivienda (Juan-Toset, 2016, p. 14; Paniagua, 2015). El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos establece que *"el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de toda mujer, hombre, joven y niño a tener y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y con dignidad"*, entendiendo la vivienda como un derecho vinculado intrínsecamente a la satisfacción de otros derechos humanos fundamentales y como un espacio adecuado, con unos servicios básicos a un precio razonable.

Por tanto, la consecución del derecho a la vivienda no se puede limitar a las características de adecuación física y urbana de la misma, sino que también se transfiere a la satisfacción de los derechos humanos de quienes la habitan, como lo es la dignidad, la seguridad, el desarrollo libre de la propia personalidad y la participación efectiva en la sociedad (Leckie, 1992, p. 18)

El derecho de la vivienda, en definitiva, es un derecho clave para el acceso a otros derechos básicos, por lo que la falta de acceso al mismo origina una vulnerabilidad social que se traduce en el menoscabo de la integridad de la persona, su salud, su vida familiar y social, la educación, el empleo y el medio ambiente (Arredondo, 2017, p. 27; Pisarello, 2009, p. 2).

La vivienda, sin embargo, sujeta a las tensiones especulativas y del mercado ha entrado de manera frecuente en conflicto con la garantía del derecho que comporta y la función social intrínseca que conlleva.

## ORIGEN DE LAS VIVIENDAS SOCIALES

La búsqueda del origen de las viviendas sociales nos traslada al siglo XVIII (1750-1780), a los albores de la revolución industrial en Europa, más concretamente en Inglaterra. El éxodo rural provocado por el trasvase de la mano de obra agraria al sector industrial centralizado en las grandes urbes, aumentó la población de las ciudades que se mostraron incapaces de absorber tal flujo migratorio. A comienzos del siglo XIX, las tensiones sociales se fueron recrudeciendo en la medida en la que se agravaban problemas sociales como el hacinamiento, vivienda precaria, pobreza, lucha de clases, etc. (Chaves-Palacios, 2004, p. 98). Esta situación supuso un reto para la vivienda y alojamiento de la clase obrera, no por el respeto a un derecho de acceso de la vivienda, entonces inexistente, sino por dar respuesta a las deficientes condiciones de salubridad y riesgos asociados (enfermedades, epidemias, etc.) y los desórdenes públicos derivados de la falta de alojamiento (Rule, 1990).

La vivienda obrera, además de escasa y deficiente, estaba en manos del libre mercado al servicio de los intereses de la clase burguesa, a través del cual ejercía un acérrimo control de la clase obrera (García-Marquina, 2013, p. 172). La degradación del hábitat que encarnó el modelo privado de gestión de la vivienda obrera durante la revolución industrial fue denunciado públicamente por Edwin Chadwick en 1842 en su informe *The Sanitary Condition of the Labouring Population*, más conocido como Informe Chadwick, evidenciando la necesidad de generar políticas que permitieran el acceso a la vivienda a la población con recursos económicos más limitados (Díaz López, 2003, p. 184)

Tal fue la repercusión de este informe, junto con otros documentos de denuncia pública y la escalada de tensión social ante la precarización de la vivienda, que en Inglaterra, en el año 1844, se creó una Comisión Real de estudio de la cuestión que culminó en 1848 con la *Public Health Act*. Esta

ley gozó de una enorme relevancia puesto que, además de identificar los principales problemas de salud pública de la época y definir una estructura para combatirlos, posibilitó que la responsabilidad de la salud pública pasara a manos del Estado incluyendo la responsabilidad derivada de las condiciones de la infravivienda (Calman, 1998, p. 587; Díaz López, 2003, p. 184).

Así, en Europa, el control de la vivienda social pasó, en un breve espacio de tiempo, de estar en manos privadas a depender del Estado, iniciándose a mediados del siglo XIX un periodo de desarrollo de normativas y legislaciones de carácter nacional dirigidos a la regulación, funcionamiento y ordenamiento de estas viviendas, que se erigieron como elementos catalizadores para la paz social y el desarrollo económico y urbano en los países europeos (García-Almirall & Arends-Morales, 2012, p. 5)

Este desarrollo urbano vivió su cénit a finales de siglo XIX con el Congreso Internacional de la Vivienda de París de 1889, que supuso un hito de referencia internacional sobre las nuevas líneas de intervención en urbanismo y vivienda que se estaban dando en la mayoría de los países europeos en los que ya habían comenzado trabajos de saneamiento y demolición de viviendas con problemas de salubridad, urbanización y equipamientos urbanos. Sin embargo, fue necesario esperar hasta la entrada del siglo XX para dar el pistoletazo de salida a la génesis y desarrollo de políticas de acceso a las poblaciones con rentas limitadas (Rodríguez-Alonso, 2009, pp. 126-127) fundamentalmente dirigidas, en un primer momento, a la construcción de viviendas para trabajadores en el Reino Unido, Alemania, Holanda y Escandinavia (Louvot-Runavot, 2001, pp. 44-45).

Sin menoscabar el interés de estas primeras construcciones destinadas a la población con vulnerabilidad socioeconómica, es preciso destacar que estas viviendas fueron muy reducidas en número si se tienen en cuenta las enormes dificultades de acceso a la vivienda de la época. Hubo que esperar a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, ante los déficits de vivienda en una Europa arrasada por las dos contiendas internacionales, cuando se comienza una etapa de intensificación en la construcción de vivienda pública, principal-

mente de alquiler (Pareja Eastaway & Sánchez Martínez, 2012, p. 2) dirigidas a población con escasos recursos. A partir de este momento, fueron evolucionando los sistemas legales y políticos de viviendas sociales de los distintos países, siguiendo diferentes modelos de gestión pública de las viviendas sociales que veremos más adelante.

Para el caso español, el origen de las políticas sociales en materia de vivienda se inicia a mediados del siglo XIX, partiendo de iniciativas de gobiernos locales de ciudades como Madrid, Barcelona o Burgos relacionadas con la cesión de espacios o ayudas puntuales destinadas a la construcción de viviendas colectivas para la población obrera.

La vivienda se erigió como un recurso útil para paliar las problemáticas de salud pública, pues permitía a la población mantener unas condiciones higiénicas mínimas. Sin embargo, la escasez de vivienda a precios económicos imposibilitaba el acceso a la población con menores recursos económicos. Esta situación promovió la aprobación de la Ley de las Casas Baratas de 1911 (Jerez-Mir, 2012, p. 168), esta ley supuso un hito de gran relevancia en la sociedad de principios del siglo XX, pues hasta entonces la vivienda y su gestión había estado en manos privadas, poco proclives a facilitar el acceso a colectivos vulnerables. (Castrillo Romón, 2003, p. 6).

A pesar del avance social que emprendió La Ley de Casas Baratas de 1911, ésta no contó con el éxito que se esperaba debido, lo que requirió diez años más tarde, en 1921, de la publicación de una nueva ley de Casas Baratas y sus posteriores modificaciones en 1924 y 1925 (Arias-González, 2011, p. 39) que con medidas como la facilitación del crédito y las primas a la construcción (Van-Halen, 2016, p. 160) consiguieron despegar la construcción de casas baratas y económicas con unos resultados de construcción elevados fomentando la propiedad de la vivienda frente al alquiler, hasta que acaeció la crisis internacional derivada del crack de 1929 que derivó en una recesión económica en España, que afectó, principalmente, al sector de la vivienda y el posterior advenimiento de la Guerra Civil española en 1936.

Para que el Estado español asumiera como función propia la construcción de viviendas hubo que

esperar, como sucedió en el caso europeo, al período de posguerra. El fin de la contienda supuso el despegue de las políticas dirigidas a la reforma del urbanismo y el modelo de viviendas. Así, la Ley de 19 de abril de 1939, por la que se establece un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y la creación del Instituto Nacional Vivienda (INV) encargado de fomentar la construcción de vivienda protegida, es la primera norma relativa a la protección de la vivienda.

## EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE VIVIENDA EN EUROPA

La evolución de las políticas de protección social sobre vivienda en el continente responde a tres etapas diferenciadas por hitos históricos que supusieron puntos de inflexión en la manera de concebir estas políticas. Así, la primera etapa comienza en los años 50, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, que deja una Europa con un parque de viviendas muy deteriorado por la contienda y con una población europea con grandes dificultades para acceder a una vivienda con unas condiciones mínimas a un precio asequible. Esta etapa finaliza en las postrimerías de los años 70 tras los efectos de la crisis petrolera en Europa y la instauración de la democracia en España.

La segunda etapa, se extiende desde los años 80 hasta la crisis económica de 2008. Este período se caracterizó por la intensificación de la construcción en la Unión Europea y en España por el desarrollo económico. Se vio truncada por el estallido de la burbuja inmobiliaria que desencadenó una crisis económica mundial donde el derecho a la vivienda se vio profundamente resentido.

La última etapa, que abarca los últimos 10 años hasta la actualidad, viene definida por las consecuencias de la grave crisis y las profundas reformas en las políticas y legislación dirigidas a restituir y reformular los derechos y garantías sociales que se vieron seriamente comprometidos.

### **Etapas I: desde 1955 hasta finales de los 70**

La gran crisis económica de los años 30, las dos guerras mundiales y las guerras civiles en España

y Grecia habían arrasado una buena parte del parque de viviendas del que gozaba Europa en los inicios del siglo XX, así como de las viviendas sociales fruto de las pioneras políticas de vivienda que se originaron a mediados del siglo XIX, y que hemos referido con anterioridad.

Como indica Rodríguez Alonso (2009, p. 127), la escasez de vivienda que se sufre en Europa a finales de los años 40 y la explosión demográfica tras la Segunda Guerra Mundial, fueron causantes de un período con una elevada construcción de viviendas alcanzando, a finales de los años 70 en el Reino Unido, Alemania y Norte de Europa, un volumen de viviendas adecuado a las necesidades de la población.

En este boom constructivo de aproximadamente 30 años de duración, los poderes públicos de Europa (fundamentalmente países de las zonas Centro y Norte de Europa, ya que en los países del sur de Europa el boom de la construcción fue posterior, en torno a los años 60) invirtieron masivamente en vivienda, de manera directa a través de la inversión pública como lo hacían los países del bloque socialista, o indirecta, incentivando la iniciativa privada. También el modelo mixto cuajó en muchos países de la zona euro (Fourcaut & Voldman, 2013, pp. 6-7).

Así, con el objetivo de garantizar un número de viviendas suficiente y favorecer el acceso de toda la población a una vivienda adecuada, los países europeos, en los años 50, ponen en marcha ayudas que se pueden organizar en las siguientes categorías en función de la cronología con la que se han ido instaurando en este período de alta intensidad constructiva hasta finales de los 70 (Rodríguez-Alonso, 2009, pp. 127-128):

- Ayudas a la producción. Destinadas a reducir los costes de construcción de las viviendas.
- Ayudas a las personas. Destinadas directamente a inquilinos que no pueden soportar el coste de la vivienda.
- Ayudas fiscales. Dirigidas a reducciones o exenciones tributarias por la compra o alquiler de vivienda.

Sin embargo, estas ayudas se centraron en generar suficiente stock de viviendas y, aunque estas

ayudas sirvieron para ampliar notablemente el parque residencial de estos países, la calidad de las viviendas y los servicios urbanos no fueron de la mano del aumento residencial.

Por su parte, a nivel nacional, la política de vivienda seguida en este periodo en España responde a dos líneas fundamentales: por una parte, facilitar el acceso a la vivienda en un periodo de posguerra donde la falta de disponibilidad y la precariedad de la vivienda era uno de los problemas más acuciantes, a través del desarrollo de políticas que favorezcan la promoción y construcción de nuevas viviendas. Por otra parte, derivada de la orientación en la que se fabricaron estas políticas de incentivos a la construcción, se favoreció la propiedad frente al alquiler (Naredo, 2010, p. 17).

Como se menciona en el apartado anterior, la etapa de construcción masiva en España llega a finales de los años 60, esto es, casi dos décadas de retraso con respecto al boom constructivo en Europa. Sin embargo, esta etapa en España apenas duró una década, de 1964 a 1976, un tiempo récord en comparación con los 30 años invertidos en Europa para reconstruir el parque de viviendas que quedó arrasado tras la Segunda Guerra Mundial (Leal, 2005, p. 67).

Como en el caso europeo, el objetivo de este desarrollismo constructivo era atender a la demanda de vivienda debido a que el parque de viviendas había quedado obsoleto e insuficiente, incapaz de atender las nuevas realidades sociales que surgieron como la migración de la población rural española a las ciudades. Asimismo, los Planes de Desarrollo Económico y Social de los gobiernos franquistas pusieron el foco en el acceso a la vivienda de las personas con menos recursos económicos a través de la construcción de viviendas protegidas.

Sin embargo, a diferencia de otros países europeos, la legislación española fomentó un parque de vivienda de propietarios, frente a otras fórmulas como el alquiler. Como afirma Maldonado (2005, p. 68), España es un país de propietarios a pesar de que en el año 1950 más de la mitad de los hogares españoles estaba en régimen de alquiler, tendencia que se fue revertiendo por diferentes motivos que estudiamos a continuación.

En primer lugar, por la puesta en marcha de leyes que favorecerían la compra-venta de la vivienda frente al alquiler, es el caso de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946. Esta ley estableció la congelación del valor del alquiler, además de una prórroga indefinida de los contratos de alquiler con el objetivo de facilitar el acceso de la población con escasos recursos. Sin embargo, esta ley tuvo un efecto perverso, no sabemos si deseado o no, ya que las promociones de vivienda pertenecían a manos privadas y los promotores encontraron más beneficio en la venta de las viviendas que en el alquiler. Esto hizo que se fomentara la propiedad del parque de vivienda en detrimento del alquiler, manteniéndose este pulso hasta la publicación de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 (Leal, 2005, p. 138).

En segundo término, no es posible hablar del fomento de la vivienda en propiedad sin tener en cuenta el Primer Plan de Viviendas Nacional de 1955 aprobado por el Decreto de 1 de julio de 1955, a través del cual se otorga la autorización al recién creado Instituto Nacional de Vivienda para la construcción de 550.000 viviendas de “renta limitada” entre 1956 y 1960, que facilitaron la recalificación de suelos para aumentar la edificabilidad dando origen a los años del desarrollismo desde los sesenta hasta la crisis petrolífera de los años setenta que dilapidaron este modelo (Naredo, 2010, p. 17).

Otra fórmula con impacto en el aumento de la vivienda en propiedad en España fue la desgravación impositiva por inversión en la compra de viviendas, a partir de la cual, el comprador de vivienda se beneficiaría de exenciones fiscales derivadas de la inversión realizada en vivienda, motivo que ha facilitado la compra-venta frente al alquiler. También las viviendas de protección oficial, o lo que es lo mismo, viviendas sociales destinadas a la venta, que a precios bajos comparados con las viviendas que ofrece el mercado libre (Leal, 2005).

Otro elemento es el impulso a la construcción de viviendas en España. La construcción de las viviendas no sólo cumple con el objetivo de ampliar el parque de viviendas para atender las demandas de vivienda de la población, sino también cumple un objetivo de fomento de la actividad económica

y, sobre todo, la creación de empleo en una época en la que España vivía aislada por la comunidad internacional y donde la capacidad adquisitiva y de ahorro era muy reducida (Van-Halen, 2016, p. 146).

A nivel urbanístico, la legislación española vigente en esta primera etapa también contribuyó indirectamente en la configuración de tenencia de la vivienda. Es el caso de la primera ley de Suelo de 12 de mayo de 1956. Ésta fue una ley avanzada que reguló el sistema urbanístico en el que la administración pública adquiere las competencias integrales de su gestión, no siendo posible la actuación urbanística sin la planificación y autorización previa de la Administración. Introdujo, también, otros elementos innovadores como la valoración del suelo en función de la introducción de la clasificación tipológica de suelos, diferenciando entre suelo urbano, de reserva urbano y rústico. Sin embargo, fue una ley que vio la luz sin un consenso político y con una fuerte reticencia por parte de los ayuntamientos que desvirtuó el sentido originario de la norma y, debido a un insuficiente seguimiento por parte de las administraciones locales competentes y unas medidas que no dieron respuesta a los cambios socioeconómicos que se dieron cita en la España de los años 50, derivó en el desarrollo de un proceso de densificación de vivienda en las grandes ciudades y una contribución al desorden urbanístico en la periferia, favoreciendo una escalada importante del precio de la vivienda (Agudo et al., 2007, p. 32). Por supuesto este aumento de precio benefició los intereses económicos de los promotores que favorecían la venta de vivienda a través de la cual obtenían notables plusvalías.

Todo esto contribuyó a que España pasara de ser un país donde predominaba el alquiler en los años posteriores a la Guerra Civil a un país donde las tres cuartas partes de la vivienda son en régimen de propiedad y ha calado en la sociedad la cultura de la propiedad y la inversión en ladrillo para obtener rendimientos especulativos (Mateo, 2013, p. 50).

## **Etapas II: de 1978 hasta 2008**

Las dos últimas décadas del siglo XX vienen definidas, en materia de vivienda social en Europa,

por la crisis del petróleo, el freno en el crecimiento económico de los países europeos y la desaparición del pleno empleo, lastrando a los Estados con bolsas elevadas de desempleo. Estos hechos tuvieron un impacto muy importante en la redefinición de las políticas de vivienda en Europa.

Esta reorientación de las políticas llevó a constreñir el sustento público a las viviendas sociales por medio de recortes presupuestarios y privatización de viviendas sociales (García-Almirall & Arends-Morales, 2012)

En la actualidad, siguiendo a García-Almirall y Arends-Morales (2012), la política de vivienda europea ha virado de la atención a la clase trabajadora a colectivos vulnerables y en riesgo de exclusión social en la sociedad actual, donde la cohesión social supone un reto a abordar en el siglo XXI junto con la eficiencia energética y la sostenibilidad de la construcción. Otro de los cambios notables a lo largo de la evolución de estas políticas en Europa es la competencia cada vez más autónoma de gobiernos locales y regionales en la confección de planes, regulaciones y normativas relativas a la promoción y gestión de las viviendas sociales con el objetivo de acercar la estructura administrativa a la realidad social de las personas demandantes de vivienda social.

Centrándonos en la vivienda social, el estudio de los modelos de gestión en la Unión Europea reviste una enorme complejidad que parte de la conjugación de tres elementos fundamentales para la estandarización de modelos: el concepto de vivienda social, los diferentes modelos de gestión de las viviendas sociales y el desarrollo legislativo de cada país de acuerdo a su contexto específico.

Una de las principales dificultades para clasificar o agrupar los diferentes modelos de gestión seguidos por los países europeos radica en la definición del concepto de vivienda social. De acuerdo con Pittini & Laino (2012), la Unión Europea se caracteriza por la enorme diversidad de situaciones, concepciones y de políticas de los estados miembros, siendo varios los conceptos que se dan cita para la definición del significado de vivienda social, entre ellos encontramos, el tipo de ocupación (venta o alquiler), la titularidad pública

o privada de los proveedores, las características socioeconómicas de las personas beneficiarias y el modo de financiación de las viviendas. En torno a estos conceptos existe un amplio espectro de situaciones y regulaciones para la consideración de vivienda social entre los distintos estados miembros. Por tanto, la construcción de una definición común de vivienda social resulta complicada.

Atendiendo a esto, la Unión Europea, con el objetivo de estandarizar la información relativa a viviendas sociales procedentes de los distintos países de la Unión, toma como referencia lo expuesto en el II Informe Bienal sobre Servicios Sociales de Interés General donde se establece que la provisión de vivienda social incluye;

*“el desarrollo, alquiler o venta y mantenimiento de viviendas asequibles y su atribución y gestión, que puede igualmente comprender la gestión de las propiedades inmobiliarias y el su entorno. Asimismo, la gestión de la vivienda social puede incluir aspectos sociales, sirva de ejemplo, los servicios sociales que incluyen programas de vivienda o realojamiento para grupos específicos, o servicios de gestión de deudas para hogares de bajos ingresos.”* (Comisión Europea, 2010).

En segundo lugar, parece claro que en los distintos países europeos se han seguido modelos diferentes de gestión de viviendas sociales, en función de la historia, los recursos y la evolución legislativa y de prestación de servicios que impera en cada país, esto ha contribuido a dificultar un consenso generalizado en torno a la clasificación y regulación de estos modelos de gestión. Así nos encontramos en la literatura científica diversas clasificaciones según diferentes criterios que esbozan comunalidades entre los modelos de gestión de los distintos países europeos.

Es el caso de Lachambre, citado por Juan-Toset (2012, p. 454), que clasifica los modelos de gestión de las políticas de viviendas en dos grandes sistemas en función de su trayectoria histórica. Por una parte, encontramos el “sistema político” donde se sitúan países como Reino Unido (hasta 1988), Portugal, Irlanda, Luxemburgo y España, cuya característica común es que el parque de viviendas sociales es configurado de acuerdo a

intereses o criterios políticos, sin tomar en cuenta las condiciones económico-financieras del país y estableciendo precios muy por debajo de las viviendas sometidas al libre mercado fijados de manera arbitraria, sin tener en cuenta la capacidad de renta de las personas inquilinas. La gestión de las viviendas corre a cargo de sociedades concesionarias o instituciones públicas.

Un segundo sistema lo componen aquellos países como Alemania, Austria, Holanda, Dinamarca y Reino Unido (desde 1988), que buscaron un equilibrio entre el precio del alquiler de la vivienda y los ingresos de la población residente, es el llamado “sistema económico” que descarga su gestión en instituciones sin ánimo de lucro independientes de la administración pública.

Por su parte, el Parlamento Europeo (2006) realizó una clasificación de los modelos de gestión de acuerdo al criterio de volumen de aportación económica de cada país dedicado a la política de viviendas. Como resultado se obtienen cuatro bloques conformados de la siguiente manera:

- Países con una aportación superior al 3% del PIB a la política de vivienda. Entre los que se encuentran Países Bajos, Suecia y Reino Unido, donde los parques de viviendas sociales de alquiler son muy extensos.
- Países con una aportación entre el 1 y el 2% del PIB. Es el caso de países como Austria, Dinamarca, Francia y Alemania.
- Países con una aportación aproximada al 1% del PIB. Irlanda, Italia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo son sus máximos exponentes y se caracterizan por tener una elevada vivienda en propiedad frente a un parque de viviendas sociales en alquiler reducido.
- Por último, países con una aportación inferior al 1% del PIB, como son España, Portugal y Grecia, donde la propiedad de la vivienda es el sector ampliamente mayoritario, con un parque vivienda social de alquiler exiguo.

Otra clasificación viene dado por el Observatorio Europeo de la Vivienda Social, cuyo criterio se establece por el tamaño de población atendido. Así, distingue países con un modelo “universalista”, esto es, que su política de viviendas propone objetivos de vivienda de calidad a pre-

cios asequibles para el conjunto de la población, entre ellos destacan Países Bajos, Dinamarca o Suecia. Y, en segundo lugar, el resto de países europeos que constituyen el modelo “focalizado” donde la vivienda social está dirigido a colectivos concretos o grupos vulnerables (García-Almirall & Arends-Morales, 2012, p. 8)

Por tanto, la definición de modelos políticos en el ámbito de la vivienda en Europa va a depender de los criterios que se tomen en cuenta para la clasificación de las políticas de viviendas de cada país, no obstante, sí parece que en países del Norte de Europa se ha apostado por modelos más garantistas que en los países del Sur, realizando importantes inversiones en materia de vivienda, ajustándose a la realidad socioeconómica de las personas demandantes de viviendas e incluyendo un mayor rango de población susceptible de beneficiarse de estas políticas.

Para el caso español, esta segunda etapa de finales del siglo XX y comienzo del XXI en España, viene definida, además de por las anteriormente descritas características económicas y políticas que afectaron a Europa, por la finalización del régimen franquista y el alumbramiento y desarrollo de la Constitución Española de 1978.

De acuerdo con Agudo-Zamora (2008, p. 7) la corriente europea de finales del siglo XX de incluir en sus marcos constitucionales un listado de derechos sociales que constituyera un marco jurídico de garantías sociales sobre el que basar un Estado Social de Derecho, influyó en la redacción de la Constitución Española que dedicó su Capítulo III a la enumeración de los “Principios rectores de la política social y económica” y en su artículo 47 recoger el acceso y disfrute a una vivienda digna y adecuada como uno de los derechos sociales fundamentales.

Esta visión social y de derecho de la vivienda supone un revulsivo conceptual que incorpora a la vivienda en el ara de los derechos que deben ser protegidos por los poderes públicos, especialmente ante aquellos colectivos vulnerables con dificultades en su acceso y sostenimiento, para los que es necesario introducir políticas activas que favorezcan la satisfacción de este derecho. Aunque, como veremos, la puesta en práctica de

este derecho no alcanzó los objetivos previstos en la Norma (Vinuesa & Porras, 2017, p. 104) “page”:”101-126”, “volume”:”35”, “issue”:”1”, “source”:”revistas.ucm.es”, “abstract”:”Tras el último boom inmobiliario y la consiguiente crisis, con efectos económicos sobradamente conocidos, hay que volver a insistir sobre la necesidad de abandonar un modelo de desarrollo urbano gobernado por el negocio inmobiliario y ajeno a criterios de racionalidad, equidad y sostenibilidad en el uso del territorio y en la construcción de espacio residencial. La vivienda, antes que un alojamiento, es un activo económico. Su mercado es la pieza fundamental de ese modelo que ignora su papel estructurante del territorio y su condición de espacio necesario para satisfacer un derecho básico. Se propone una reflexión sobre las raíces del actual modelo y se subrayan sus consecuencias en forma de despilfarro territorial y en el agravamiento de las dificultades para acceder al uso de una vivienda digna y adecuada. Finalmente, se hacen valoraciones a nivel local de los efectos del actual modelo, de las necesidades de vivienda y de las oportunidades de utilización del parque residencial existente.

Así, la asunción del derecho a la vivienda por parte de los políticos se une a los frenéticos cambios que se viven en la España de finales de los años 70 y la década de los 80, en la que vivió una época de ruptura con el régimen anterior y abrazó a las nuevas libertades y garantías que ofrecía el marco constitucional y que favoreció cambios profundos en todos los órdenes, social, artístico, económico y político, que, por supuesto, tuvo implicaciones en las viviendas sociales y su gestión.

Unido a ello, la incorporación de España a la Unión Europea en los años 80, trajo consigo unas condiciones favorables a la recalificación y revalorización urbana que propició el aumento desproporcionado de negocios especulativos ligados al ladrillo (Naredo, 2010, p. 22). Esto desembocó en una intensificación de la construcción de vivienda promovida por una bajada de los tipos de interés en la zona Euro que hizo que los inversores vieran en la vivienda una opción segura por la que apostar. También, atraídos por esta bajada de tipos de interés, se provocó una enorme demanda de hipotecas por parte de las

familias españolas para la adquisición de una vivienda en propiedad (en el año 2000 el 82% de españoles vivía en una casa en propiedad) (Lube, 2013, p. 68). Fruto de esta intensificación España, pasó de tener déficits de viviendas a un peligroso excedente del 48%. Este ritmo frenético de construcción, inversión y solicitud de crédito hipotecario terminó por generar un concepto de vivienda dominado por un interés mercantil, olvidando el interés social de la misma coincidiendo con el debilitamiento del Estado del Bienestar. Asimismo, la participación del Estado en la vivienda de protección oficial se redujo de una manera drástica pasando de un 60% de vivienda protegida promovida por el Estado en los albores de los años 80, a menos del 10% en los primeros años del siglo XXI (Pereda, Actis, & de Prada, 2004, p. 15)

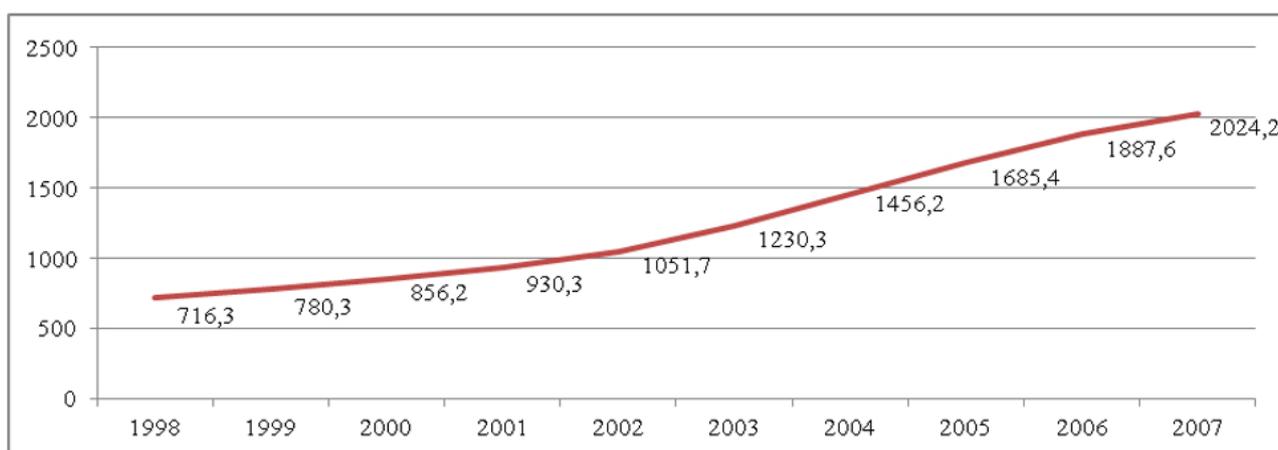
Como cabía esperar, este aumento de vivienda generó consecuencias positivas cuya cita sería ineludible en este artículo. La población en general se benefició de una sustancial mejora de las condiciones de la vivienda y la posibilidad de acceso a una casa en propiedad se hizo extensible a gran parte de la población, algo impensable para generaciones anteriores. Sin embargo, el carácter mercantil y de inversión que adquirió la vivienda en España supuso que se disparara la especulación sobre la vivienda. El desequilibrio entre la oferta y la demanda de vivienda unido a la permisividad en la inversión especulativa contribuyeron a la escalada exponencial de precio de la vivienda que desató la burbuja inmobiliaria entre

los años 1998 y 2005, ver Figura 1, que aumentó de una manera desproporcionada llegando a duplicarse el valor en menos de una década (Lube, 2013, p. 70; Méndez -Valle & Plaza-Tabasco, 2016, p. 103)

El *laissez-faire* de la Administración estatal amparada en el crecimiento del PIB, el crecimiento de la construcción y el aumento del nivel de renta, en lugar de acotar una demanda que reajustara el equilibrio con la oferta de vivienda y contuviera la escalada de precio, y limitar el acceso al crédito jugó un papel fundamental en la recesión acaecida a finales del año 2007 (Navarro, Torres & Garzón, 2011) fruto del estallido de la burbuja inmobiliaria que afectó directamente a las familias y a los colectivos con mayor vulnerabilidad social que se vieron incapaces de afrontar los gastos hipotecarios ante las consecuencias directas de la crisis financiera, como fueron el aumento del desempleo y la bajada de salarios en un contexto de un elevado endeudamiento familiar.

Esto, unido a la falta de vivienda de alquiler, que no era deseada porque no dejaba los beneficios que se conseguían con el libre mercado de la vivienda en propiedad, condujo a una situación de desigualdad social donde los colectivos con menos recursos económicos tenían dificultades para acceder a viviendas, teniendo que ocupar espacios urbanos con viviendas devaluadas por la degradación de los edificios y con escasos recursos urbanos, generando un proceso de segregación residencial en pleno siglo XXI.

Figura 1. Precio de la vivienda libre en España desde 1998 a 2007. (euros/m<sup>2</sup>)



### Etapa III: de 2008 a la actualidad

Esta etapa se dirime entre las consecuencias de la profunda crisis que sucedió al estallido de la burbuja inmobiliaria y los esfuerzos de la administración pública por corregir, a través de la modificación y generación de un nuevo marco normativo, los desajustes que esta crisis provocó en el Estado y, por supuesto, en las Comunidades Autónomas.

#### Consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria

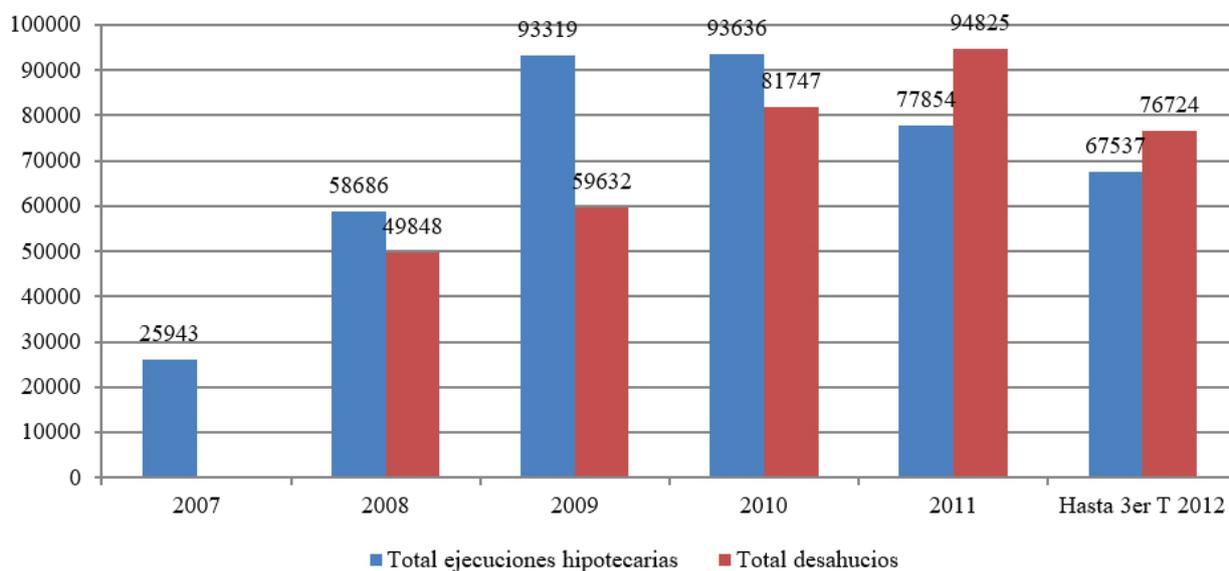
En cuanto a las consecuencias urbanas y territoriales derivadas de la lógica económica de la construcción de viviendas y la trayectoria de adquisición de viviendas en propiedad se ha generado, en primer lugar, un parque de viviendas sociales de alquiler escaso, ya que el mercado libre domina notoriamente la promoción de viviendas. En segundo lugar, el modelo urbanístico resultante de la injerencia de esta lógica especulativa ha seguido un derrotero incontrolado, masificando de viviendas las zonas de interés privado y dejando en España zonas prácticamente deshabitadas, ocupando la primera posición en el ranking de países con más localidades abandonadas y destrucción del patrimonio inmobiliario (Naredo, 2010, p. 23). Asimismo, la intensificación constructiva y la necesidad de generar rendimiento

económico ha derivado en un parque inmobiliario de escasa calidad tanto en la vivienda como en los espacios urbanos, ya que se construyó sin atender a los estándares urbanísticos que fijaban las normativas en este ámbito.

Las consecuencias en la esfera de lo económico han sido las más evidentes. Cuando la falta de liquidez se consolidó debido al estallido de la burbuja inmobiliaria, dejó al descubierto una alta tasa de endeudamiento público y privado así como desequilibrios financieros que llevaron a la economía en España a una profunda crisis, dando al traste con las inversiones en promoción inmobiliaria de empresas y bancos que vieron cómo la morosidad se convertía en un problema estructural que ha puesto a la economía española en una situación crítica (Naredo, 2010, p. 24).

Por último, las consecuencias sociales no tardaron en ponerse de manifiesto: el aumento del paro, el incremento del empobrecimiento de la población y las dificultades de afrontar los gastos de la vivienda, por un lado, y el acceso a la misma, por otro, fueron los primeros testigos de una precarización del Estado de Bienestar como no se había conocido en España en las últimas décadas (Naredo, 2010, p. 25). La facilidad de acceso al crédito, promovida por las entidades bancarias, provocó un sobreendeudamiento en la población que, con la falta de liquidez y el aumento del paro, imposi-

Figura 2. Lanzamientos y ejecuciones hipotecarias en España



Fuente: (Colau & Alemany, 2013)

bilitaron el afrontamiento de las hipotecas y créditos, conllevando una ola de ejecuciones hipotecarias y desahucios antes desconocidos (Pareja Eastaway & Sánchez Martínez, 2012, p. 154), que trajo consigo enormes consecuencias sociales especialmente a la población más vulnerable y con menores recursos para la supervivencia socioeconómica.

### *Reestructuración de las políticas de vivienda ante la crisis habitacional*

Fruto de estas graves consecuencias, se llevó a cabo en toda Europa una reestructuración de las políticas de vivienda, especialmente en España e Irlanda donde la burbuja inmobiliaria afectó con más virulencia (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 154) al igual que en otros campos como la educación o la sanidad, es responsabilidad del estado garantizar que todo ciudadano tenga acceso a la vivienda. Durante décadas, la política de vivienda en España no ha servido únicamente a este objetivo sino que ha considerado el sector inmobiliario como un elemento dinámico en el crecimiento del Pib español y ha reforzado la expansión y crecimiento del mismo, en particular en lo que concierne a la vivienda en propiedad. A partir del año 2008, la crisis económica y el colapso financiero han tenido unas consecuencias dramáticas en el sistema de vivienda español: la vulnerabilidad financiera de las familias ante la responsabilidad de asumir sus gastos en vivienda, el riesgo al desahucio, las ejecuciones hipotecarias, el número elevado de viviendas vacías y un sector \ninmobiliario estancado son, entre otras, las más destacadas. \nLa política de vivienda, hoy más que nunca, debe dar respuesta a muchos de los problemas \nque presenta la vivienda en España: a los ya tradicionales de asegurar el acceso a una vivienda digna (no necesariamente de propiedad. Era frecuente en los años de la crisis encontrar nuevos adjudicatarios de VPO en propiedad que no podían acceder a la vivienda demandada por falta de crédito hipotecario teniendo que renunciar, por tanto, a la vivienda.

En primer lugar, España frenó la implementación de las políticas tradicionales ante las dificultades de acceso de la vivienda como son la provisión de Viviendas de Protección Oficial (VPO) y el desarrollo de Planes de Vivienda plurianuales dirigidos a revertir la situación. La escasez crediticia y la falta de liquidez abocaron estas políticas al fracaso. La compra venta de VPO en España se redujo de cerca de 70.000 viviendas en 2013 a 15.264

en 2015, quedando por debajo del 5% del total de compra-ventas de vivienda en este año (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 162) al igual que en otros campos como la educación o la sanidad, es responsabilidad del estado garantizar que todo ciudadano tenga acceso a la vivienda. Durante décadas, la política de vivienda en España no ha servido únicamente a este objetivo sino que ha considerado el sector inmobiliario como un elemento dinámico en el crecimiento del Pib español y ha reforzado la expansión y crecimiento del mismo, en particular en lo que concierne a la vivienda en propiedad. A partir del año 2008, la crisis económica y el colapso financiero han tenido unas consecuencias dramáticas en el sistema de vivienda español: la vulnerabilidad financiera de las familias ante la responsabilidad de asumir sus gastos en vivienda, el riesgo al desahucio, las ejecuciones hipotecarias, el número elevado de viviendas vacías y un sector \n inmobiliario estancado son, entre otras, las más destacadas. \nLa política de vivienda, hoy más que nunca, debe dar respuesta a muchos de los problemas \nque presenta la vivienda en España: a los ya tradicionales de asegurar el acceso a una vivienda digna (no necesariamente de propiedad. Era frecuente en los años de la crisis encontrar nuevos adjudicatarios de VPO en propiedad que no podían acceder a la vivienda demandada por falta de crédito hipotecario teniendo que renunciar, por tanto, a la vivienda.

Ante esta situación los Planes de Vivienda estatales y, como veremos más adelante, también los autonómicos, trataron de poner en valor el alquiler y la rehabilitación en detrimento de la venta de vivienda. De hecho, el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 es el primer plan que no incluye la promoción de viviendas protegidas destinadas a la venta. Esta reorientación de la política de vivienda busca, por una parte, facilitar el acceso a la vivienda a través de la reducción del importante stock de viviendas sin vender y, por otra parte, la promoción pública de viviendas de alquiler en un periodo de emergencia habitacional (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 164) al igual que en otros campos como la educación o la sanidad, es responsabilidad del estado garantizar que todo ciudadano tenga acceso a la vivienda. Durante décadas, la política de vivienda en España no ha servido únicamente a este objetivo sino

que ha considerado el sector inmobiliario como un elemento dinámico en el crecimiento del Pib español y ha reforzado la expansión y crecimiento del mismo, en particular en lo que concierne a la vivienda en propiedad. A partir del año 2008, la crisis económica y el colapso financiero han tenido unas consecuencias dramáticas en el sistema de vivienda español: la vulnerabilidad financiera de las familias ante la responsabilidad de asumir sus gastos en vivienda, el riesgo al desahucio, las ejecuciones hipotecarias, el número elevado de viviendas vacías y un sector \ninmobiliario estancado son, entre otras, las más destacadas. \nLa política de vivienda, hoy más que nunca, debe dar respuesta a muchos de los problemas \nque presenta la vivienda en España: a los ya tradicionales de asegurar el acceso a una vivienda digna (no necesariamente de propiedad. Pero como indican estos autores, la creación de un parque público de viviendas de alquiler supone una enorme dificultad por la falta de experiencia en la gestión, la falta de promotores y profesionales y el elevado coste de la gestión de estas promociones, amén de la intervención necesaria para evitar la estigmatización de estas viviendas sociales que han sufrido en toda Europa (Wasseberg, 2004, p. 223). Otra de las estrategias en la política de vivienda en España fue la promover el alquiler privado, incentivando la oferta y la demanda a través de ayudas y exenciones fiscales.

Ante la situación de escasez de vivienda se publicó, a nivel estatal, la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de vivienda, siendo una ley que se implementó con mucho retraso habida cuenta que las dificultades de acceso a la vivienda en España comenzaron a dispararse en 2008. Se desarrolló con el objetivo de liberalizar el mercado de la vivienda de alquiler, favoreciendo las condiciones del propietario frente a los del arrendatario con el fin de hacer el alquiler más atractivo para los propietarios y aumentar la oferta de este tipo de viviendas (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 165) Unido a esto se desarrollaron otras políticas públicas de incentivos al alquiler como muestra la Tabla 1.

Otro de los dramas a solventar tras la crisis es el aumento indiscriminado de los desahucios y ejecuciones hipotecarias a raíz de la crisis inmo-

biliaria. En España, el artículo 1911 del Código Civil alude a la *responsabilidad patrimonial universal* a través de la cual “del cumplimiento de las obligaciones responde el deudor con todos sus bienes presentes y futuros” de manera que, ante una situación de insolvencia o deuda contraída, la única solución posible en la regulación normativa española es la ejecución hipotecaria que, debido a las moratorias y recargos, ha sido frecuente la ejecución de un desahucio y la continuación de la obligación de pagar la hipoteca de la vivienda de la que se ha sido desahuciado (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 167)al igual que en otros campos como la educación o la sanidad, es responsabilidad del estado garantizar que todo ciudadano tenga acceso a la vivienda. Durante décadas, la política de vivienda en España no ha servido únicamente a este objetivo sino que ha considerado el sector inmobiliario como un elemento dinámico en el crecimiento del Pib español y ha reforzado la expansión y crecimiento del mismo, en particular en lo que concierne a la vivienda en propiedad. A partir del año 2008, la crisis económica y el colapso financiero han tenido unas consecuencias dramáticas en el sistema de vivienda español: la vulnerabilidad financiera de las familias ante la responsabilidad de asumir sus gastos en vivienda, el riesgo al desahucio, las ejecuciones hipotecarias, el número elevado de viviendas vacías y un sector \ninmobiliario estancado son, entre otras, las más destacadas. \nLa política de vivienda, hoy más que nunca, debe dar respuesta a muchos de los problemas \nque presenta la vivienda en España: a los ya tradicionales de asegurar el acceso a una vivienda digna (no necesariamente de propiedad.

Ante la desprotección de las familias y la debilidad de las políticas emprendidas para contener el aumento indiscriminado de ejecuciones hipotecarias y desahucios en España (ver Figura 2 más arriba) surgió una fuerte movilización social para reivindicar el establecimiento de la donación en pago con carácter retroactivo, la paralización de los desahucios y la ampliación del parque de viviendas sociales.

Destacó la intervención de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) que con una implementación nacional pero organizada a nivel local luchó por la defensa de las personas afectadas

Tabla 1. Políticas Públicas de incentivos al alquiler

Incentivos a la oferta	
	Programa
Préstamos blandos a arrendadores privados para rehabilitar	Plan Estatal de Vivienda 2013-2016
<i>Incentivos fiscales para los propietarios de alquiler privados individuales.</i> El arrendador puede aplicarse una reducción del 100 por 100 de estos rendimientos en el IRPF si los arrendatarios tienen entre 18-30 años y un determinado nivel de ingresos.	IRPF
Creación de un fondo de vivienda social para alquilar	Real Decreto-ley 27/2012 Ley 1/2013, de 14 de mayo
Programa de fomento del parque público de vivienda de alquiler	Plan Estatal de Vivienda 2013-2016
Subsidios de Vivienda 2013-2016	
	Programa
Ayudas para facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos, de hasta el 40 por 100 del alquiler anual con ciertos requisitos de límite de renta	Plan Estatal de Vivienda 2013-2016
Incentivos fiscales	Desgravación fiscal en IRPF
Subsidios para la emancipación	Ministerio de Fomento

Fuente: (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 166)

por la hipoteca y consiguió visibilizar socialmente la problemática y generó una conciencia de rechazo colectivo a las ejecuciones hipotecarias ordenadas por las entidades bancarias amparadas por una legislación que desprotegía al colectivo afectado (Missé, 2016)

Como respuesta a la alarma social creada por la injusta política de desahucios y ejecuciones hipotecarias, en el año 2012, el Gobierno puso en marcha una serie de medidas dirigidas a proteger

a los deudores hipotecarios que se concretan fundamentalmente en el desarrollo de un Código de Buenas Prácticas al que debían acogerse las entidades financieras, a través del cual se podría reestructurar la deuda, facilitar la quita de la misma o la dación en pago y, en segundo lugar, la puesta en vigor de un marco normativo de medidas urgentes dirigidas a la protección de los deudores hipotecarios, en especial, a los que se encuentran en situación de vulnerabilidad social que contemplan, entre otras, la suspensión temporal del des-

ahucio. Este marco normativo viene regulado por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que viene a modificar dos Reales Decretos-Ley de urgencia que fueron el RDL 6/2012, de 9 de marzo y el RDL 27/2012, de 15 de noviembre.

Asimismo, entre las medidas de este último RDL, se contempla la creación de un Fondo Social de Viviendas con un total 5.892 unidades, creado por las entidades crediticias, dirigido a ofrecer una cobertura a las familias en situación de vulnerabilidad social que han perdido su vivienda habitual (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 168) al igual que en otros campos como la educación o la sanidad, es responsabilidad del estado garantizar que todo ciudadano tenga acceso a la vivienda. Durante décadas, la política de vivienda en España no ha servido únicamente a este objetivo sino que ha considerado el sector inmobiliario como un elemento dinámico en el crecimiento del Pib español y ha reforzado la expansión y crecimiento del mismo, en particular en lo que concierne a la vivienda en propiedad. A partir del año 2008, la crisis económica y el colapso financiero han tenido unas consecuencias dramáticas en el sistema de vivienda español: la vulnerabilidad financiera de las familias ante la responsabilidad de asumir sus gastos en vivienda, el riesgo al desahucio, las ejecuciones hipotecarias, el número elevado de viviendas vacías y un sector inmobiliario estancado son, entre otras, las más destacadas. La política de vivienda, hoy más que nunca, debe dar respuesta a muchos de los problemas que presenta la vivienda en España: a los ya tradicionales de asegurar el acceso a una vivienda digna (no necesariamente de propiedad

Por último, no podemos olvidar que las políticas de vivienda en España han seguido una línea muy definida desde la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946, no explorando otras alternativas de propiedad y alquiler que sí han tenido cierto recorrido en otros países europeos. La crisis de vivienda desatada en 2007 ha abierto la posibilidad de apertura a otras alternativas que, aunque no suponen un porcentaje representativo, sí son la vía para la diversificación del modelo español de vivienda y evitar la dependencia de las fluctuacio-

nes del mercado de la vivienda. Estas alternativas como la movilización de la vivienda vacía, las cooperativas de vivienda o las tenencias intermedias impulsadas principalmente por las Comunidades Autónomas, sobretodo Cataluña y Andalucía, están basadas en modelos sociales de viviendas de otros países como Suecia y Holanda.

## CONCLUSIONES

El derecho de acceso a una vivienda es un derecho constitucional recogido en los principales tratados internacionales. Este derecho, además, supone el acceso a otros derechos sociales que no podrían materializarse si no se alcanzan unas condiciones dignas y adecuadas de la vivienda. Sin embargo, tradicionalmente las políticas de vivienda en Europa, y más concretamente en España, han subyugado esta función social al interés económico y especulativo de la misma, en un continente, como el europeo que tras las dos Guerras Mundiales, las contiendas civiles en varios países y el posterior desarrollo social y económico habido a partir de la segunda mitad del siglo XX han contribuido a que la construcción sea uno de los motores económicos y de empleo más sólidos.

La vivienda, por tanto, ha estado sometida a la lógica de mercado relegando su función social a precios asequibles por medio de la priorización de la venta frente al alquiler y de la especulación urbanística. Esta visión económica y especulativa de la vivienda unida a la crisis económica mundial sufrida desde finales del 2007 contribuyeron al estallido de la burbuja inmobiliaria y la posterior crisis de vivienda, que evidenció la supresión de facto del derecho efectivo de acceso a la vivienda, especialmente en los países europeos del arco mediterráneo por medio del aumento indiscriminado de ejecuciones hipotecarias y desahucios, que se realizaron en los años posteriores a la crisis y el incremento de la demanda de viviendas sociales de un parque público incapaz de absorber las necesidades de vivienda de la sociedad, afectando, principalmente, a los colectivos con mayor vulnerabilidad social.

Por ello, dadas las consecuencias resultantes de diferentes modelos de gestión de viviendas en todo el continente europeo y la evolución de las

políticas urbanísticas y de viviendas en el último siglo, se hace necesaria la revisión y evaluación de los modelos seguidos en cada país europeos que nos permita aprender del bagaje político y resultados de las políticas implementadas, para alertar y evitar potenciales vicios o perversiones de los sistemas urbanísticos implementados y desarrollar modelos que potencien la vivienda como derecho social fundamental.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agudo-Zamora, M. (2008). Contexto constitucional, histórico y político de la regulación de las viviendas de protección oficial. Actualidad. *El carácter social de la política de vivienda en Andalucía*. Aspectos jurídicos, 34, 6-13.
- Álvarez-Borja, N. (2014). *El derecho a la vivienda en Andalucía*. CEMCi, 24.
- Arias-González, L. (2011). Las Casas Baratas en España: luces y sombras de un proyecto. En *Casas Baratas, 1911*. Centenario de la Primera Ley (pp. 37-59). Madrid: Ministerio de Fomento.
- Arredondo, R. (2017). *Vivienda y desahucio*. Binomio inclusión-exclusión social. Málaga: Universidad de Málaga.
- Calman, K. (1998). *The 1848 Public Health Act and its relevance to improving public health in England now*. BMJ : British Medical Journal, 317(7158), 596-598.
- Castrillo Romón, M. A. (2003). Influencias europeas sobre la «Ley de Casas Baratas» de 1911: El referente de la «Loi des Habitations à Bon Marché» de 1894. Cuadernos de Investigación Urbanística, 36, 1-52.
- Chaves-Palacios, J. (2004). *Desarrollo tecnológico en la Primera Revolución Industrial* - Dialnet. Norba, Revista de historia, 17, 93-109.
- Comisión Europea. (2010). *Second Biennial Report on social services of general interest*. Commission Staff Working Document. Bruselas: Comisión Europea.
- Díaz López, J. (2003). *La relevancia de la vivienda social en el origen de la arquitectura contemporánea*. Espacio, Tiempo y Forma, Serie VII, Historia del Arte, 16. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5944/etfvii.16.2003.2405>
- Fourcaut, A., & Voldman, D. (2013). *Penser les crises du logement en Europe au XXe siècle*. Le Mouvement Social, 245, 3-15.
- García-Almirall, P., & Arends-Morales, L. N. A. (2012). *Vivienda Social en la Unión Europea. Centre de Política de Sòl i Valoracions*. Universitat Politècnica de Catalunya. Recuperado a partir de [http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/18210/report1\\_LENIMAR\\_VIVIENDA%20SOCIAL%20EN%20LA%20UNI%20C3%93N%20EUROPEA.pdf?sequence=1](http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/18210/report1_LENIMAR_VIVIENDA%20SOCIAL%20EN%20LA%20UNI%20C3%93N%20EUROPEA.pdf?sequence=1)
- García-Marquina, E. (2013). Estudio-diagnóstico sobre las posibilidades del desarrollo de una edificación residencial industrializada dirigida a satisfacer las necesidades de vivienda pública y muy especialmente en alquiler en la Comunidad Autónoma del País Vasco (pp. 1-243). Bilbao: Eraikal.
- Gómez-Jiménez, M. L. (2017). *Repensando el derecho a la vivienda: ¿derecho humano o principio rector?* Revista Europea de Derechos Fundamentales/European Journal of Fundamental Rights, 25, 359-382.
- Jerez-Mir, C. (2012). Un interesante modelo de vivienda social en el franquismo: las viviendas para personal del Ejército de Tierra en la calle Severo Ochoa 9 y 11 de Granada. Cuadernos de arte de la Universidad de Granada, 43(0), 167-182.
- Juan-Toset, E. M. (2016). *Perspectiva europea en materia de vivienda social*. Consideraciones desde la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En *Vivienda e Intervención Social* (Vázquez-Aguado, O.; Relinque-Medina, F., pp. 13-28). Madrid: Dykinson.
- Leal, J. (2005). *La política de vivienda en España*. Documentación Social, 138, 63-80.
- Leckie, S. (1992). *From Housing Needs to Housing Rights: An analysis of the right to adequate housing under international human rights law*. Londres: International Institute for Environment and Development. Recuperado a partir de <http://pubs.iied.org/7014IIED/?a=S+Leckie>
- Louvot-Runavot, C. (2001). *Le logement dans l'Union européenne : la propriété prend le pas sur la location*. ÉCONOMIE ET STATISTIQUE, 343(3).
- Lube, M. (2013). *Inmigración, vivienda e integración social en España*. Dilemas, retos y perspectivas. Ecléctica, 2, 63-77.

- Méndez -Valle, R. G. del, & Plaza-Tabasco, J. (2016). Crisis inmobiliaria y desahucios hipotecarios en España: una perspectiva geográfica. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 0(71). Recuperado a partir de <http://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/2276>
- Missé, A. (2016). La gran guerra de la PAH. *Alternativas económicas*, 37, 6-9.
- Naredo, J. M. (2010). El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. *Boletín CF+S*, (44). Recuperado a partir de <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>
- Navarro, V., Torres, J., & Garzón, A. (2011). Hay alternativa. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España (ATTAC España). Madrid: Sequitur.
- Paniagua, J. L. (2015). Política de ciudad y política de vivienda. *Documentación social*, 176, 153-178.
- Pareja Eastaway, M., & Sánchez Martínez, M. T. (2012). La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro. *Revista Galega de Economía*, 21(2), 1-32.
- Parlamento Europeo. (2006). Política de vivienda en los Estados Miembros de la UE. Bruselas. Recuperado a partir de [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_es.htm)
- Pereda, C., Actis, W., & de Prada, M. Á. (2004). Inmigración y vivienda en España. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Pisarello, G. (2009). El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales. *Revista Catalana de Dret Públic*, 38, 43-66.
- Pittini, A., & Laino, E. (2012). Logement social européenne 2012: Les rouages d'un secteur. Bruselas. Recuperado a partir de <file:///C:/Users/Fernando/Downloads/HER%202012%20FR.pdf>
- Rodríguez-Alonso, R. (2009). La política de vivienda en España en el contexto europeo. *Deudas y Retos. Boletín CF+S*, 47/48, 125-172.
- Rule, J. (1990). Clase obrera e industrialización: historia social de la revolución industrial británica, 1750-1850. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=58368>
- Van-Halen, J. (2016). *La política de vivienda en España: una aproximación histórica*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Vinuesa, J., & Porras, D. (2017). *La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial*. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), 101-126. <https://doi.org/10.5209/CRLA.54985>
- Wasseberg, F. (2004). Editorial: *Large social housing estates: From stigma to demolition?* *Journal of Housing and the Built Environment*, 19(3), 223-232.

