

El Cambio de modelo y convergencia con Europa en la política de vivienda social española

Jesús LEAL MALDONADO

Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: Este artículo trata de establecer la evolución de la política de vivienda española a la luz de la política de vivienda en Europa, estableciendo que se está dando un cambio en el modelo de vivienda social desde la antigua situación en la que se trataba de impulsar la vivienda en propiedad y la construcción indiscriminada con una orientación populista dirigida a sectores muy amplios de la población hacia un nuevo modelo en el que las propias circunstancias del mercado exigen un cambio en las políticas basado en el impulso del acceso en alquiler y en la formación de un servicio de vivienda constituido por un parque de vivienda social que no es necesario que sea de titularidad pública, dirigido especialmente a los hogares con grandes dificultades para acceder al mercado libre de vivienda y a la propiedad de la misma.

DESCRIPTORES: Políticas de vivienda. Vivienda social. España. Europa.

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de más de medio siglo la política de vivienda en España ha tenido una serie de connotaciones que la han diferenciado de la mayor parte de los países europeos. Estas políticas se han caracterizado por una envergadura escasa y un diseño populista, iniciado durante el régimen franquista, con el impulso al acceso en propiedad y la extensión de las ayudas a la clase media, así como un fomento generalizado de la construcción como respuesta a las escaseces experimentadas en los años cincuenta y comienzos de los sesenta

y por la capacidad de generación de empleo que supone esta actividad. Pero de cualquier manera la política española de vivienda ha venido caracterizada por la existencia de objetivos múltiples que iban más allá de facilitar el acceso a los hogares de rentas bajas, incapaces de optar a una vivienda a precios de mercado libre.

La tesis de este artículo es que las propias condiciones del mercado están llevando a un ajuste y exigen un replanteamiento de esas constantes diferenciales que la habían caracterizado durante ese medio siglo, de forma que actualmente se encuentra en una encrucijada

e-mail: jleal@cps.ucm.es
Este artículo es un resultado parcial de una investigación

financiada por el Ministerio de Educación con referencia SEJ2007-65511

que esta suponiendo un cambio en los objetivos y en los instrumentos que pueden suponer una cierta convergencia con otros países europeos que modifican también sus políticas hacia una privatización de los patrimonios públicos, un fomento de la propiedad y un impulso a la construcción de viviendas.

Hay que tener en cuenta que el sistema de producción de viviendas en España ha experimentado un cambio profundo a lo largo de los últimos años, marcado sobre todo por el incremento de los precios de las viviendas y por una elevada producción de espacio residencial muy por encima de las necesidades de primeras viviendas, para experimentar posteriormente un cambio importante impulsado por la crisis financiera que supone una congelación de la demanda y la consiguiente caída de la producción. Este cambio en el sistema tiene hondas consecuencias en el acceso a la vivienda de los hogares.

Las políticas de vivienda social vienen en gran parte condicionadas por las coordenadas del mercado de vivienda y un cambio profundo como el que se ha experimentado influye de forma notable sobre los objetivos que se pretenden y sobre los instrumentos que se perfilan para llevar a cabo esas políticas. La consideración de los cambios que también se están dando en otros países y en especial en las grandes ciudades europeas nos puede servir para situar adecuadamente la política de vivienda social en España. Pero para ello conviene esclarecer una serie de conceptos.

2. LAS VIVIENDAS SOCIALES

El concepto de vivienda social suele usarse de forma diferencial en España respecto a la mayor parte de los países de nuestro entorno. Aunque en general existe una gran dispersión en el contenido del concepto, en gran parte de Europa hay un cierto consenso de que se trata de viviendas que acogen o pueden acoger los hogares que encuentran dificultades para alojarse de forma digna bajo las condiciones estrictas del mercado (DRIANT 2002, SCANLON & WHITEHEAD. 2007) y que en la casi totalidad de los casos se trata de viviendas en alquiler (FIG. 1). Pero las viviendas sociales no tienen

por qué ser viviendas públicas, de hecho en muchos países las viviendas públicas son una minoría dentro del parque de vivienda social, cumpliendo un papel muy importante las sociedades sin ánimo de lucro, aunque en algunas de ellas exista una fuerte participación pública. Es el caso de los "Office HLM" (Gestora de Viviendas de Alquiler Moderado) franceses o de las "Housing Associations" británicas. La forma de apropiación y sobre todo la gestión del patrimonio de esas viviendas sociales tienen un régimen particular con un estatuto de propiedad diferente del de los bienes públicos y del de los bienes mercantiles ordinarios. Las viviendas sociales serían los elementos de un servicio público de vivienda, con límites y concepciones diferenciadas según los países.

FIG. 1. Cambios en la proporción de propietarios de vivienda en 4 grandes ciudades europeas.

	1991	1992
Berlin	15,4	19,3
Londres (Greater London)	61,8	63,5
Paris (Petite Couronne)	28,1	44,1
Madrid (Comunidad)	81,5	82,02

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de cada ciudad..

Paradójicamente en España cuando se trata de vivienda social se suele entender por tal, una amalgama de situaciones, pero con una preponderancia de las viviendas promovidas por sociedades privadas y cuyo acceso se hace en propiedad (Viviendas de Protección Oficial) aunque se benefician de unos precios fijados de antemano por parte del Estado que por regla general se sitúan por debajo de los precios del mercado libre. Entre estas viviendas de protección oficial, sólo unos pocos casos que en la actualidad tienden a incrementarse, serían promovidos en alquiler ya sea por entidades públicas o por entidades sin ánimo de lucro (cooperativas y otras). Hay que reconocer que todo ese conjunto heterogéneo de viviendas con algún tipo de protección se distingue precisamente por su carácter desmercantilizado, en la medida en que tanto los precios de compra como los alquileres se sitúan por debajo de las condiciones normales del mercado, salvo en

situaciones especiales que no son generalizables.

En este sentido, se puede decir que en términos estrictos la mayor parte de las VPO no podrían ser denominadas viviendas sociales, ya que escapan a la normal acepción europea para este calificativo. Hay que tener en cuenta también que si se considera la distribución de la renta, dependiendo de los tipos de VPO, en general más del 80% de los hogares tendrían acceso a este tipo de viviendas, quedando excluidos únicamente los hogares de rentas muy altas. De todas maneras este ha sido el principal instrumento de intervención directa de la política de vivienda a lo largo de un periodo dilatado de tiempo que va desde finales de los años sesenta hasta la actualidad. La producción de estas viviendas ha oscilado a lo largo de los últimos años con un ligero incremento impulsado por el plan de viviendas de 1992 y un decrecimiento absoluto a lo largo del periodo 1996-2003. Pero en términos proporcionales supone un fuerte descenso en su producción en relación con el total de viviendas producidas, situándose los últimos años por debajo del 10%. (FIG 2)

3. LA POLITICA DE VIVIENDA SOCIAL

El concepto de política de vivienda puede tener también acepciones diferenciadas, por lo que conviene especificar su alcance. La intervención pública sobre un mercado de bienes consumibles como es el de la vivienda parte de la consideración de este bien como algo esencial y necesario, se trata de un reconocimiento que viene expresado en la Constitución española en el artículo 47. El derecho a una vivienda digna que se formula en ese artículo es un derecho no exigible, siendo su reconsideración como derecho exigible en las leyes autonómicas un elemento de debate social en la actualidad, lo cual supone un paso fundamental en la concepción de la política de vivienda que se basa en la necesidad de garantizar a toda la población el acceso a este bien necesario. La cuestión no es únicamente algo definitorio sino que en esa exigibilidad se tienen que manifestar los contornos de la misma, es decir, quién y cómo puede exigir una vivienda, de qué tipo de vivienda se trata y que recursos se juzgan necesarios por parte de las instituciones responsables, para proveer la respuesta a esta demanda. En el

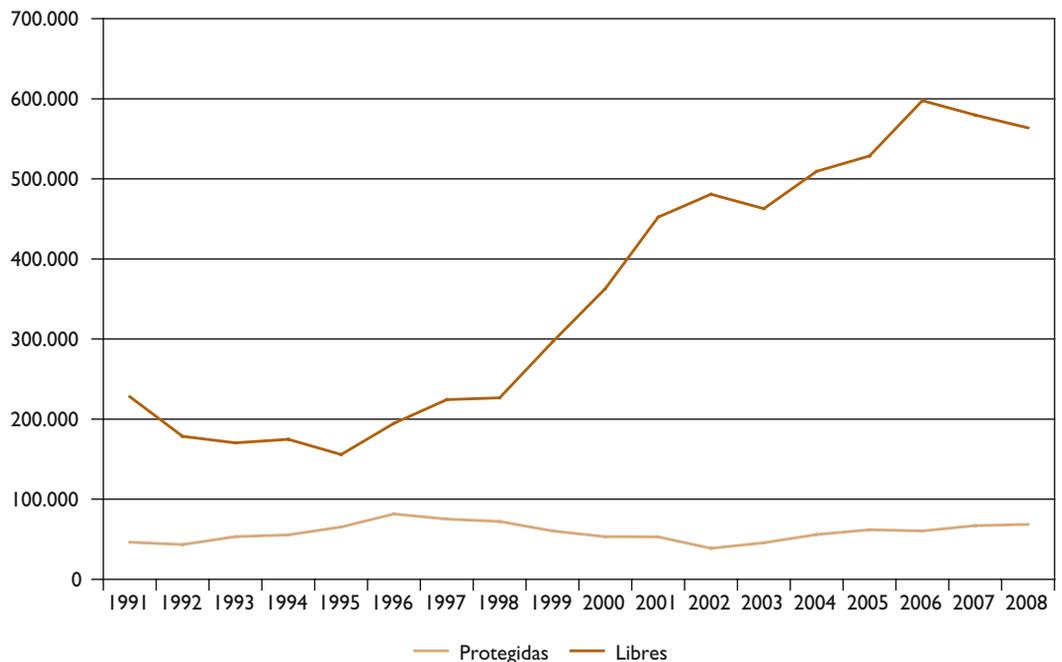


FIG. 2. Evolución de las viviendas terminadas según régimen de protección

Fuente: M° de Vivienda.

fondo sería algo similar a lo que sucede con la salud o con la educación, que son dos derechos exigibles, para los que existe un sistema de asistencia y de prestación de servicios universal en el que vienen marcados de forma clara los límites de los demandantes y las características básicas de la provisión de los servicios que se prestan. Este es el reto más importante de la política de vivienda en este momento, pero ese reto pertenece a las comunidades autónomas que son las que tienen la plena competencia de la política de vivienda, si bien es verdad que solo se puede alcanzar con una plena aceptación por parte de los municipios que son los responsables de la ordenación y de la provisión del suelo necesario para llevar a cabo esas políticas.

Pero ese reto se enfrenta al hecho real de la utilización instrumental de la política de vivienda para múltiples propósitos y la consiguiente trama de medidas que integra en su consideración para la consecución de esos propósitos. La política de vivienda ha jugado y juega papeles diversos que pueden ir desde su utilización como un instrumento de la política económica anticíclica hasta la utilización del acceso en propiedad a la vivienda como base para una desgravación fiscal que sirva para rebajar la presión impositiva a la que están sometidas las clases medias y altas, o simplemente como política urbana (DRIANT 2002). El hecho es que cuando se trata de la política de vivienda de forma genérica, se encuentra que es una política de objetivos múltiples que en ocasiones pueden llegar a tener elementos contradictorios entre sí. La fuerza de los diferentes objetivos ha llevado a que con frecuencia quede desdibujado el objetivo principal que la justifica que no sería otro que el expresado en el artículo 47 de la Constitución, garantizando el acceso a los hogares que tienen dificultad de hacerlo en condiciones normales de mercado libre.

Por otro lado hay que tener en cuenta que la política de vivienda, en la medida en que plantea compromisos públicos a largo plazo, se instala en una secuencia histórica, con una serie de condicionantes que tienen una permanencia temporal que hay que tener en consideración. Más allá de la comparación europea, y de su calificación como viviendas sociales, para los españoles las VPO son una figura reconocible cuya sustitución no es fácil debido a la propia imagen que ha generado. Por otra parte las variaciones

experimentadas en su contenido a lo largo de su historia muestran la flexibilidad de mantener la denominación con un cambio notable en su concepción, sus condiciones y los instrumentos que se aplican para su producción.

El análisis de esta política nos llevaría en primer lugar a determinar sus fines manifiestos y en segundo lugar a observar sus actuaciones concretas, lo que nos servirá para categorizar las formas de actuación y considerar la interdependencia con otros tipos de actuaciones. En ese sentido se hace conveniente partir de los objetivos históricos de la política de vivienda española y analizar los instrumentos que han servido para su realización para desembocar en la situación actual en la que se está dando un cambio profundo en esos objetivos aunque los instrumentos se resisten a cambiar lo que dificulta la transición hacia otro modelo.

El primero de los condicionantes de la política de vivienda social en España es sin duda la propia imagen que se tiene del Estado y de su intervención sobre los bienes de consumo. La compleja comprensión de la intervención pública sobre la vivienda se puede hacer a partir de la concepción del sistema de bienestar en cada país y en especial a la consideración del papel que la sociedad asigna al Estado en la satisfacción de los bienes considerados necesarios, tales como la salud, la educación, el cuidado de las personas dependientes, las pensiones o el subsidio de desempleo. La cuestión es que en la intervención sobre la vivienda suele ser considerada como una hermana menor del sistema de bienestar frente a estas otras intervenciones. Con frecuencia los analistas de las políticas públicas la excluyen de sus análisis o solamente hacen vagas referencias a ella. Sin embargo en la política de vivienda es donde frecuentemente aparece de forma más clara el modelo del sistema de bienestar que para el caso de España entraría dentro de lo que algunos autores denominan régimen de bienestar familialista (SARRACENO 1995), por comparación con los otros regímenes europeos y su caracterización de disponer de una solidaridad familiar algo más intensa que en los otros regímenes en lo que respecta al acceso de esos bienes básicos mencionados anteriormente, así como una correlativa intervención estatal más débil.

La concepción del régimen de bienestar como un sistema complejo integrado por cuatro elementos básicos: Estado, Mercado, Familia y Sociedad Civil (ALLEN & *al* 2004) nos lleva a que la solidaridad familiar está en relación directa con la intervención de los otros tres componentes y que en general, en los estados famililistas del sur de Europa nos encontramos con una intervención pública más escasa y una mayor intervención del mercado que como compensación suscita la solidaridad familiar de forma más intensa para la garantía de acceso a los bienes básicos.

4. POLITICA DE VIVIENDA COMPARADA

Cuando tratamos de política de vivienda comparada entre los diversos países europeos, cuestión que ha suscitado un gran interés en los investigadores europeos sobre vivienda (BALCHIN, 1996; DONNER, 2000; KLEINMAN & *al.*, 1998 y GHEKIERE 1991), estamos haciendo referencia a la intervención de uno de los elementos del régimen de bienestar que es el Estado, en el que se plantean unas pautas de actuación que tienen que ver con las formas de intervención de los otros elementos de ese régimen. Así la propia concepción del Estado de Bienestar en España y en general en los países famililistas del sur de Europa les lleva a políticas de intervención más reducida que la de los otros países de Europa, con una especial atención a los instrumentos y a los resultados de esas políticas que son los que van a expresar el énfasis en los objetivos que se pretenden. En general en los países del sur, tal como expresa ANDERSEN (1990), la solidaridad del estado en el acceso a la vivienda de los hogares se manifiesta más en las ayudas en términos de prestaciones monetarias que en términos de servicio de vivienda, lo que lleva a magnificar las ayudas fiscales, financieras y de aportación directa de dinero. Esta concepción no queda lejos de las posiciones de los países de regímenes de bienestar más liberales en los que se deja al mercado la prestación de los servicios necesarios, con una serie de ayudas puntuales y variables según las características de los hogares que la solicitan.

Pero el problema no es solo la dificultad de testificar y comparar el modelo español dentro del contexto europeo, sino el hecho de

que a partir del Estado de las Autonomías la política de vivienda se parte en 17 pedazos con orientaciones, objetivos y medidas que pueden llegar a variar sustancialmente a pesar de los planes gubernamentales de vivienda que vinculan las ayudas del Estado a una serie de actuaciones concretas (SÁNCHEZ 2002), a ello hay que añadir la componente local de esas políticas. No es lo mismo la situación de Zaragoza con elevado patrimonio público de suelo que la de Bilbao o Madrid, en la primera la dimensión de la producción de nuevas viviendas sociales se modula en relación con las viviendas libres que se construyen, mientras que en las otras dos ciudades sucede lo contrario. Pero incluso entre Madrid y Bilbao habría una fuerte diferencia motivada por una dinámica de crecimiento demográfico, y por lo tanto de una demanda de vivienda, muy diferente.

Ello es así porque las propias autonomías y grandes ayuntamientos tienen aportaciones propias a sus políticas y sobre todo porque uno de los factores clave de esas políticas es la aportación de suelo a precio desmercantilizado que, por regla general, queda fuera del alcance de los planes estatales, salvo el caso de algunas actuaciones llevadas a cabo recientemente por el SEPES y de convenios de transferencia de suelo de instituciones estatales a las autonomías o a los ayuntamientos para la construcción de viviendas sociales. Las autonomías trazan las leyes que van a concretar el desarrollo y la distribución del suelo y los ayuntamientos, por su parte, tienen su propia competencia en la elaboración de los planes y en su ejecución, con la disponibilidad de suelo que la ley estatal les otorga en las cesiones de los nuevos desarrollos y con la adquisición de suelo y viviendas para llevar a cabo su propia política.

Se trata de una maraña de la que se deducen una serie de actuaciones que pueden ser observadas a los tres niveles citados, pero que en su conjunto, desde la perspectiva de los hogares, tienen un resultado unitario expresado en la accesibilidad de los distintos grupos sociales a una vivienda digna, con las diferencias que les atribuyen las condiciones de renta, clase social y cultura.

En ese sentido el análisis de la política de vivienda en España, para ser completo tiene que llevarse a cabo a estos tres niveles, lo que supone una complejidad notable, especialmente cuando se trata de expresar la

existencia de un cambio en el que cada municipio estaría en un estado diferente en cuanto a su desarrollo demográfico y económico y en cuanto a las características de su patrimonio residencial, en términos tanto de calidad como de adecuación a las necesidades de los hogares. En consecuencia el reto sería establecer no solo los cambios reales que se están dando en las formas de accesibilidad a la vivienda en España, sino el contrastarlas con las características políticas de cada una de las autonomías y de cada uno de los ayuntamientos, al menos de los de mayor tamaño, para llegar a conclusiones sólidas sobre dicho cambio.

Esto llevaría a un análisis en el que la comparación se haría más en términos locales que en términos nacionales y autonómicos, lo que conduciría a prescindir de una parte de las cuestiones de vivienda, tales como la vivienda rural, o las entidades pequeñas o medianas, pero hay que tener en cuenta que los grandes problemas de acceso a la vivienda se producen sobre todo en las grandes ciudades y que la comprensión de los problemas que supone y de los elementos que los motivan nos puede llevar a un mejor entendimiento de unas políticas de vivienda que se reparten entre muchos agentes.

El punto de partida es la existencia de consideraciones diferenciadas de esa imagen del estado, compuesto por las diversas administraciones públicas, ya que también la Administración local es Estado. Por una parte tendríamos la consideración de que el mercado puede adaptarse a las circunstancias de los hogares y ofertar soluciones de acceso diferenciadas de acorde con las condiciones de cada uno de ellos, para lo cual necesita la intervención pública, especialmente en la aportación de suelo a precio asequible que sirviera de base para la producción de viviendas que respondieran a las necesidades de la población. Por otro lado nos enfrentamos a concepciones que parten de la propia incapacidad del mercado para responder a todas las necesidades de vivienda y la exigencia de una intervención estable y sostenida del Estado que garantice el acceso a este bien necesario a una fracción de la demanda que por sus condiciones económicas y sociales está excluida de forma permanente del acceso a una vivienda digna que pueda responder a sus exigencias elementales de residencia. Esta diferente

concepción estaría en la base de la propia diferenciación de las políticas y de los cambios históricos que se han dado en su definición.

Para el análisis de esas políticas se parte de un fraccionamiento de las mismas en relación con su instrumentación, ya que los propios instrumentos de intervención nos están dando la caracterización de los objetivos y de las formas con las que el Estado interviene en la provisión de viviendas para aquellos que quedan excluidos del mercado residencial.

5. LOS ELEMENTOS DIFERENCIALES DEL PARQUE RESIDENCIAL ESPAÑOL.

La instrumentalización de la política de vivienda en España ha estado marcada por una serie de características que han tenido una gran continuidad. Si dividimos los instrumentos de intervención en cinco: marco legal de la propiedad, intervención directa (empresas públicas de vivienda), suelo (incluyendo la valoración del mismo), financiación y fiscalidad, podemos observar los cambios que se producen en la política de vivienda a partir de su instrumentalización. El que España sea uno de los países con una mayor proporción de hogares propietarios de sus viviendas y el que exista una escasa proporción de vivienda social entendida como vivienda en alquiler desmercantilizada, hecho de honda repercusión social, es el resultado de un proceso combinado de intervenciones públicas que depende tanto de la forma de desarrollo económico de las ciudades como de una insistente política que veía en este país de propietarios una sociedad más integrada, con una identificación local mayor y en definitiva más gobernable por la situación de dependencia de los hogares que suponía esa adquisición durante el tiempo que se estaba pagando la vivienda. La continuidad de esa política de propiedad explicaría el hecho de esa proporción más elevada de hogares propietarios. A este hecho se le une el que el tardío crecimiento de las ciudades españolas, basado en gran parte en empleos del sector servicios, con una menor componente de solidaridad laboral y una menor capacidad de socialización urbana que los empleos industriales, llevaba a reforzar los elementos

de integración a partir de las relaciones de vecindad y los elementos de seguridad a partir de la disposición de un patrimonio, ante un débil sentido de seguridad basado en la solidaridad laboral y un estado de bienestar calificado por Esping Andersen (1990) como precario comparativamente con el resto de Europa.

Hay que tener en cuenta que en algunos países como Francia, además de la inversión pública en vivienda, una de las fuentes principales de financiación de la vivienda social proviene de las deducciones del salario que se hace de forma obligatoria a los trabajadores (LEVY-VROELANT & TUTIN 2007:70-89), estas deducciones han pasado recientemente del 1% al 0,65% del salario TRILLA (2001), lo que puede suponerse una herencia de esa solidaridad laboral aplicada al acceso a la vivienda, con consecuencias importantes en la continuidad de la política de vivienda social que resulta más estable por la dificultad del Estado de cambiar esas condiciones.

Pero existen otros elementos de gran interés en la singularidad española, por una parte la presencia de una elevada proporción de viviendas colectivas, lo que en otros países se denomina condominio. España es el país europeo con una proporción más baja de viviendas unifamiliares que representan alrededor de un tercio del parque

residencial, que en el caso de grandes ciudades como Madrid se reduce a un quinto (FIG 3). Esta diferencia en la forma de la vivienda proviene de las propias leyes que regulan la forma de hacer ciudad. Hay que tener en cuenta que el desarrollo de las viviendas unifamiliares en las grandes ciudades estaba reservado para los dos extremos de la escala social. Por una parte los hogares más privilegiados se asentaban en los barrios más representativos que crecieron después de la guerra civil como el de Puerta de Hierro en Madrid. Al mismo tiempo en la periferia se desarrollaron algunos casos de viviendas unifamiliares en los propios barrios de vivienda popular que con frecuencia simultaneaban con bloques de viviendas colectivas como en el caso de Orcasitas y el Pozo del Tío Raimundo en Madrid.

Pero en su conjunto, los desarrollos unifamiliares eran escasos debido al coste de la urbanización y especialmente a la carencia de equipamientos en los nuevos desarrollos que inducían a asentamientos densos, cercanos a los núcleos urbanos preexistentes de los que aprovechaban sus instalaciones tales como institutos de enseñanza secundaria, hospitales, cines, comercios especializados etc.. En realidad los nuevos desarrollos de viviendas tenían el equipamiento elemental, concentrado en un

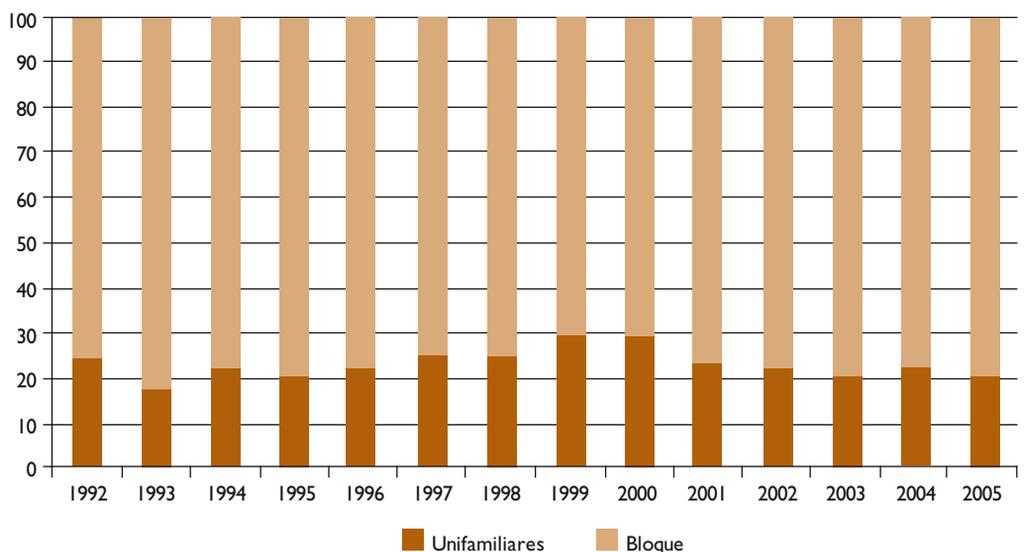


FIG. 3. Evolución de la construcción de viviendas unifamiliares en Madrid

Fuente: M° de Vivienda.

pequeño centro, de forma que los bloques de viviendas raramente disponían de comercios en los bajos. Esta dependencia de un equipamiento muy centralizado junto con una motorización escasa y un sistema de transporte urbano precario, se unía a las propias leyes del suelo que al pasar las actividades de urbanización a los propietarios y promotores del suelo llevaban a una concentración empresarial con mayor capacidad de influencia en los planes de urbanismo lo que suponía una mayor densificación. La falta primero y la escasez después de cesiones de suelo, supusieron un impacto grande sobre estos nuevos desarrollos frenando cualquier intento de dispersión urbana, lo que no se empieza a romper hasta que se ven las consecuencias de la ley del Suelo de 1976. En ese sentido el modelo concentrado de las ciudades españolas es más el fruto de una ley del suelo y de una escasez de recursos que de una singularidad cultural, pero una vez establecido se da una gran inercia, más allá de que en épocas recientes se le hayan atribuido valores de sostenibilidad que impulsan su mantenimiento.

La ruptura de esta forma de desarrollo urbano que se produce en los últimos años, tiene una gran envergadura en términos de ocupación de suelo, pero no tanto en términos

de parque de vivienda que ha mantenido de forma bastante constante a lo largo de los últimos años la proporción de las viviendas unifamiliares en el conjunto de España, aunque naturalmente su distribución ha cambiado fuertemente. Mientras en todo el Noroeste de la región de Madrid supera el 50% del total, en el municipio de Madrid y en los municipios del sur de la región esta proporción es mucho mas baja, no alcanzando el 10% en su conjunto.

La tercera peculiaridad de las políticas de vivienda en España es la concentración en la aportación de recursos para la adquisición de la vivienda. Primero con un especial énfasis en la financiación y posteriormente, cuando la financiación privilegiada perdía interés, por la propia evolución de los mercados financieros, esa aportación se concentra en una mayor incidencia en la fiscalidad con las deducciones por adquisición de vivienda en las declaraciones personales de la renta. Alquilar una vivienda ha sido poco rentable porque no había beneficios públicos, salvo en el alquiler de las escasas viviendas sociales de titularidad pública cuya rotación era muy escasa, representando una parte pequeña de la inversión y del mercado. En la comparación entre los dos tipos de tenencia, la vivienda en alquiler siempre resultaba perdedora en términos de beneficios públicos.

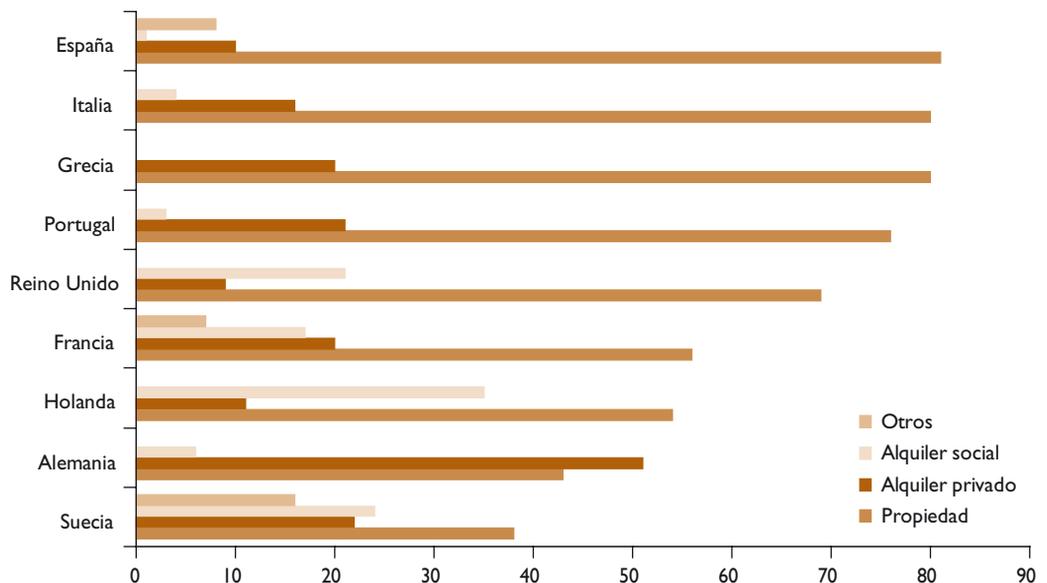


FIG. 4. Distribución de los regímenes de tenencia en varios países europeos

Fuente: NORRIS. & SHIELDS, (2004).

6. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

Puede que comparado con otros países del Norte y Centro de Europa las políticas de financiación no fueran tan singulares, pero si miramos lo que sucedía en los países del sur de Europa, nos encontramos con que España es una excepción, por el hecho de haber dispuesto de un sistema de préstamos hipotecarios más desarrollado de lo que suele darse en esos países. En esto influyó notablemente, la propia figura de las VPO para las que uno de los mayores beneficios era precisamente la garantía de financiación, para ello se pusieron en marcha dos medidas que resultaron bastante claves. La primera fue la exigencia de cuotas de inversión en préstamos hipotecarios a las cajas de ahorro, la segunda consistió en la creación del Banco Hipotecario de España que junto con el Instituto de Crédito a la Construcción constituía el instrumento para llevar a cabo esa financiación garantizada de VPO, algo similar a la *Caisse de Dépôt et Consignations* francesa. Hay que tener en cuenta que uno de los principales atractivos para la construcción de estos tipos de vivienda por parte de los promotores privados era precisamente la garantía de disposición de esos créditos que luego subrogaban a los adquirentes con lo que con un capital reducido se podía llevar a cabo una gran operación inmobiliaria, jugando con esa garantía crediticia, lo que suponía una rotación más rápida del capital y unas mayores ganancias. La limitación de beneficios que estas viviendas suponían se paliaba con una venta asegurada de las mismas, realizada con mucha frecuencia antes de que la vivienda estuviera terminada. En este sentido habría que considerar que la dimensión actual de la crisis de la producción de vivienda y la existencia de una gran parque de viviendas invendido, no tiene parangón con la experimentada a finales de los setenta, porque la proporción de viviendas protegidas es mucho menor y por lo tanto, su comercialización es más difícil, en ese sentido podría tener sentido la transformación de viviendas libres invendidas en VPO, pero esto implicaría pérdidas en los promotores que parece que no todos están dispuestos a asumir.

De todas maneras aunque la denominación de vivienda de Protección Oficial permanece a lo largo de más de cuarenta años, su contenido real cambia de tal manera que se puede decir que la figura actual tiene muy poco que ver con la primitiva. Si en el inicio el principal beneficio de promover estas viviendas era la posibilidad de conseguir un crédito y además a unos intereses por debajo del mercado (hay que considerar la elevada inflación de la época), en la actualidad la cuestión básica es la de poder contar con un suelo a precios por debajo de mercado, ya que la bajada de intereses y el gran desarrollo del mercado hipotecario deja sin valor tanto la garantía de la obtención del préstamo como la mejora que puede suponer una contratación masiva de los mismos. Aunque esta disposición garantizada de crédito vuelve a aparecer con mayor relevancia en el momento actual en el que la escasez de crédito, como efecto de la crisis bancaria, vuelve a aparecer.

Desde los primeros planes de los ayuntamientos democráticos se concibe la importancia de la obtención de suelo para llevar a cabo las políticas de viviendas baratas y para continuar con la figura de las VPO, en este sentido se plantea inicialmente en el Plan General de Madrid de 1985 la sobrecalificación de suelo atribuyéndoles una proporción obligatoria de VPO, esta medida, tras una historia compleja termina imponiéndose en la última ley del suelo y generalizándose con un mínimo del 30% para todo el país, aunque son muchas las autonomías que incrementan esa proporción en sus propias leyes.

En definitiva, el agotamiento de las políticas financieras lleva por una parte a reforzar las políticas de suelo, para conseguir viviendas a precio por debajo del mercado, asequibles a una mayor proporción de ciudadanos.

El otro instrumento importante de política de vivienda ha sido la desgravación fiscal por la adquisición de viviendas. Su importancia es tal que en 2004 llegó a constituir más del 85% del total de las ayudas, manteniendo todavía en la actualidad una proporción elevada, aunque las sucesivas revisiones han recortado algo su volumen en relación con otras ayudas. En principio esta medida se puede concebir como una ayuda generalizada a la

adquisición de viviendas, pero un examen más minucioso de sus consecuencias lleva a otro poderoso sentido adicional que es el del fomento de la construcción. En efecto, una de las consecuencias de esa generalización de las desgravaciones fiscales es precisamente la del fomento de la construcción tal como ha puesto en evidencia LÓPEZ GARCÍA (2001). Los hogares de renta media y alta invierten en vivienda para desgravar y esto fomenta su movilidad residencial. Los beneficios son menores para las rentas intermedias y casi nulos para las rentas bajas. El que alquila no se beneficia de las desgravaciones, salvo en época reciente.

Pero además ese desarrollo extraordinario de la fiscalidad ha sostenido el incremento del precio de la vivienda, de hecho, en muchos casos los promotores de vivienda establecían los precios a partir de la evaluación de los pagos mensuales hipotecarios contando con dicha desgravación, es decir, el dinero de la desgravación iba a parar en una gran proporción a los promotores en primer lugar, transmitiéndose posteriormente a los propietarios de suelo. Suponiendo en cualquier caso un incentivo a la producción.

El problema de las ayudas fiscales es que son relativamente sencillas de implantarse pero una vez que han calado en la sociedad su eliminación o simplemente su limitación se hace extremadamente difícil porque afecta directamente a la capacidad de acceso a la vivienda de la clase media que se convierte en el campo en disputa electoral de los principales partidos políticos españoles. El miedo a una reacción muy adversa por parte de esta clase media, supone un freno para la revisión de estas políticas. La utilización de la desgravación fiscal como instrumento de la política de vivienda es muy desigual en Europa, y en algunos países no existe en absoluto, en los que la han introducido, su impacto en el total de la intervención pública sobre la vivienda es más reducido que en España.

Desde la perspectiva económica las ayudas han pasado de ser financieras a ser fiscales, por otra parte ante la elevación de los precios de las viviendas que se ha dado a lo largo de los diez últimos años, la cuestión básica de la política de vivienda social está en la consecución de suelo a precios asequibles, lo que lleva a la reforma de la ley del suelo, en la que se generalizan para todo el país las

medidas que ya existían en gran parte de las comunidades autónomas, respecto a la obligación de calificar una proporción de los nuevos desarrollos de suelo urbanizable para la construcción de viviendas de protección oficial. Pero este viraje en cuanto a la instrumentalización de la política de suelo supone paralelamente un cambio en la institucionalización de las políticas de vivienda. Si el traspaso de competencias sobre la vivienda había supuesto un mayor protagonismo de las comunidades autónomas, la primacía del suelo en el desarrollo de las políticas de vivienda social lleva a la exigencia de intervención de los municipios lo que supone un cambio radical en dichas políticas.

El hecho es que hasta ahora gran parte de los municipios habían considerado que los nuevos desarrollos residenciales eran una fuente de recursos para poder afrontar las amplias competencias y la satisfacción de las necesidades directas de los ciudadanos que se presentan en el nivel municipal. Pero el problema es que una política de vivienda social puede suponer una merma en tales pretensiones, porque por una parte obligaría a dedicar a dicho propósito una de las cesiones que se hacen al poder local que suelen establecerse en un 10% del aprovechamiento y a vigilar el cumplimiento de la sobrecalificación que se establece para conseguir una proporción de este tipo de viviendas acorde con las leyes autonómicas. En este sentido la política de suelo para la vivienda ha experimentado también un cambio profundo.

Finalmente hay que considerar, que más allá de las facilidades crediticias para la adquisición de una vivienda que se han dado a lo largo de los últimos quince años, el incremento de precios de las viviendas que se produce a lo largo de los últimos diez años, va anulando estas mejoras hasta llegar a situaciones en las que el acceso a una vivienda en propiedad se hace extremadamente difícil para las hogares cuyos ingresos provienen del trabajo asalariado y que no disponen de patrimonios previos, es decir a la mayoría de los hogares jóvenes, tanto de españoles como de extranjeros. El incremento de producción y de precios experimentado contrasta con la consideración de la vivienda como uno de los grandes problemas sociales.

Esta situación lleva a mover la máquina de la política de vivienda española, que había tenido una gran continuidad hasta ahora, hacia nuevas orientaciones, lo que supone por una parte reforzar el control sobre las Viviendas de Protección Oficial, pero también a desarrollar nuevas alternativas de desarrollo de la vivienda en alquiler, tanto pública como privada: ayudas directas a los inquilinos jóvenes, desgravación fiscal a inquilinos y arrendatarios etc.. Lo importante de este cambio es que en realidad marca un verdadero hito histórico que supone el que las ayudas a la vivienda sean más progresivas y vayan en una mayor proporción a parar a manos de aquellos que no son propietarios porque no han tenido recursos para comprar.

Pero si el cambio en la política estatal es evidente, el cambio que se da en las políticas autonómicas también ratifica que se está dando un nuevo entendimiento de la forma de intervenir sobre el acceso a este bien necesario. La disminución progresiva del parque de vivienda pública que había experimentado un descenso continuado desde mediados de los sesenta, comienza a cambiar de signo, debido a una mayor inversión en este tipo de viviendas por parte de comunidades y ayuntamientos. A pesar de ello la comparación con otros países denota que este es uno de los puntos de mayor diferenciación del mercado de vivienda español, ya que el 1% que significan estas viviendas sobre el total de las viviendas principales coloca a España en uno de los países europeos con más bajo patrimonio residencial social en alquiler, solo por encima de países como Grecia, pero todavía distante de Portugal e Italia con los que comparte otras similitudes. Este desarrollo no es fácil ya que choca con las opciones de muchos hogares para los que disponer de una vivienda pasa por ser propietarios.

Esta actuación se hace necesaria por la percepción de situación extrema en el caso de muchos hogares de extranjeros y por la de los jóvenes españoles que han vuelto a la estrategia de retrasar la salida de la casa de los padres. Pero también por la existencia de una proporción elevada de hogares que viven en viviendas en mal estado o con grandes deficiencias a las que solo se les puede alojar en viviendas sociales de alquiler.

7. LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EUROPEAS

Las políticas de vivienda europeas pueden explicarse a partir de las características del Régimen de Bienestar de cada país. El modelo extremo sería el Socialdemócrata de los países nórdicos, para el cual la vivienda es un bien al que deben tener acceso todos los ciudadanos, para lo cual el Estado impulsa la construcción de viviendas sociales de forma masiva, de manera que no hay límites de renta para acceder a ella. Estas viviendas son prioritariamente en alquiler y este régimen lleva a que se trate de lo que KEMENEY (1995) denomina un **sistema integrado** en el que se puede pasar de una vivienda social a una vivienda libre en el transcurso del ciclo de vida del hogar, o simplemente en el cambio de necesidades y de recursos que puedan darse en el hogar. Esto supone que suele existir una diferencia pequeña entre las viviendas sociales y las libres y que en cualquier caso lo que marcaría la diferencia sería la forma de tenencia, ya que el acceso en propiedad se da prioritariamente en el mercado libre.

Frente a esta consideración, la intervención en los países de Sistema liberal conciben que la intervención sobre la vivienda y la producción de vivienda social en alquiler fuera de mercado, va dirigida únicamente a los hogares que no pueden acceder a una vivienda en condiciones de mercado libre, lo cual se regula a partir de una serie de condiciones que deben tener los demandantes de las ayudas públicas o de las viviendas sociales producidas con esas ayudas, basada en la renta y en la situación familiar. En estas condiciones la diferencia entre el mercado de vivienda social y el mercado de vivienda libre en alquiler, suele ser considerable, de manera que se da una situación que KEMENEY (1995) denomina **sistema dualista**, por la diferenciación neta del mercado de vivienda social y del mercado libre y por la dificultad que existe en el paso de un tipo de mercado al otro.

La privatización del mercado de vivienda social, procedente tanto de los patrimonios públicos como de los patrimonios de las organizaciones sin ánimo de lucro (*Housing Associations*) que se ha dado en los países liberales como el Reino Unido, puede paliar

momentáneamente esta dualidad a corto plazo, con efectos positivos sobre la mezcla social y étnica en los edificios y barrios de vivienda social, al convivir propietarios que han optado por adquirir la vivienda que tenían en alquiler, junto con los que siguen siendo inquilinos, dándose una cierta movilidad residencial en los primeros que lleva a que estos barrios se abran a una cierta pluralidad social. Pero a largo plazo, la tendencia a disminuir la producción de vivienda social y concentrarla en los más necesitados supone una “residualización” de las nuevas promociones de vivienda social a las que solo tendrían acceso los hogares de rentas más bajas. En este sentido el problema no es tanto que no se de una satisfacción de las necesidades de vivienda, aunque de hecho la producción en países como el Reino Unido está por debajo de las necesidades que plantea la sociedad británica. El problema consiste sobre todo en que las nuevas promociones se hacen a la larga más homogéneas socialmente y con una mayor proporción de hogares de rentas bajas, con lo que ello puede suponer de dificultar la convivencia y en definitiva la paz social.

Aunque el proceso de privatización de la vivienda es bastante generalizado en Europa tal como aporta CZISCHKE (2009), adquiere expresiones diferentes según los países, de manera que se puede decir que mientras en el Sur se da un efecto de saturación de la propiedad, con un rebote del alquiler, tal como sucede en España, en el Norte y en el Centro de Europa predomina la privatización del parque de vivienda social e incluso la privatización de la gestión de dicho parque como sucede en el Reino Unido, ya sea por la venta de las viviendas sociales o por una disminución proporcional de la nueva producción residencial a favor de la promoción privada y de la vivienda en propiedad. Hay que tener en cuenta que la vivienda experimentó un cambio notable durante los últimos años, en Londres (*Inner London*) la proporción de viviendas sociales pasó en el periodo 1981-2001 del 49,6% al 37%. De todas maneras el proceso es complejo y en cada uno de los países adquiere formas diferenciadas, ya que mientras que en Francia, el poder corporativo de los *Office HLM* frena el proceso de privatización, manteniendo sus recursos que

proviene en gran parte de los salarios de los trabajadores y de las rentas del patrimonio acumulado durante muchos años, en el caso de Alemania, no es rara la privatización del parque, vendiéndolo preferentemente a sociedades (como en el caso de Berlín) en lugar de venderlo a los inquilinos tal como se ha dado en el Reino Unido.

8. EL AGOTAMIENTO DE LA POLÍTICA DE IMPULSO A LA PROPIEDAD EN ESPAÑA

La cuestión es que en España el modelo residencial con los elementos diferenciales del resto de Europa, expresados anteriormente, entra en una crisis profunda a comienzos de la presente década del 2000, debido a la elevación de los precios, que solo queda compensada al inicio por la mejora de las condiciones financieras, a costa de duplicar el tiempo de reembolso de las hipotecas en relación con el comienzo de los años noventa. A este hecho se une la propia crisis de la VPO, cuyo volumen permanece constante a pesar de la demanda y sobre todo de la necesidad manifestada por un incremento notable de los hogares, de manera que en términos proporcionales tanto de las nuevas viviendas como de los nuevos demandantes, su proporción desciende a lo largo del nuevo siglo, hasta representar en los años recientes alrededor del 10% y esto a pesar de la extensión de las reservas obligatorias en las leyes del suelo de muchas Comunidades Autónomas.

La continuidad en la elevación de los precios llevó a que el esfuerzo necesario para acceder a una vivienda en propiedad sea muy elevado. En 2008 el Observatorio de vivienda de Madrid establecía oscilaciones que podrían ir desde un esfuerzo que supone el 46% de la renta en Zaragoza hasta algo más del 60 % en el caso de Barcelona (FIG 5). Naturalmente se trata de valores medios, lo que puede llevar a grandes variaciones si la establecemos en relación con la dimensión de la renta percibida. De cualquier manera estamos ante proporciones muy elevadas, difícilmente sostenibles en situaciones de inestabilidad laboral y de crisis económica con ingresos congelados.

Los precios elevados de alquiler y propiedad y la escasa producción de VPO,

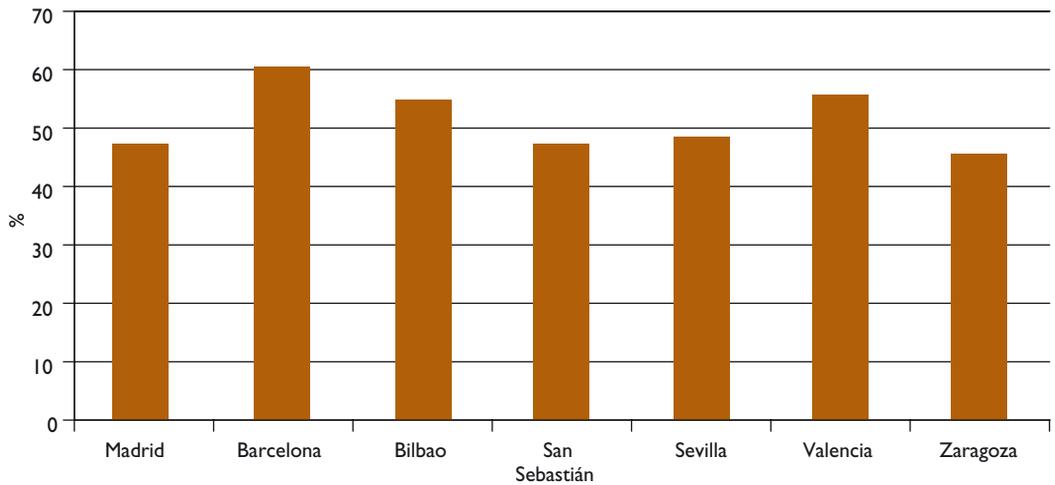


Fig. 5. Proporción de renta del hogar destinada al pago hipotecario

Fuente: Observatorio Vivienda Madrid.

junto con la casi inexistencia de un parque de vivienda social en alquiler, lleva a situar en condiciones difíciles a muchos hogares que diversifican sus estrategias residenciales según su propia condición. Los inmigrantes recurriendo de forma masiva al subarriendo y al hacinamiento, de forma que es muy frecuente que el pago de la hipoteca o del alquiler de las viviendas se haga posible a partir del arrendamiento de algunas de las habitaciones a otros hogares en situación de mayor necesidad. Por su parte, los jóvenes retrasan de nuevo la emancipación que había permanecido estancada en los primeros años de la década, como forma de acumulación de una ahorro que se les exige para poder efectuar los primeros pagos que la hipoteca no asume.

En situaciones de crisis, ante la disminución de los ingresos del hogar, la estrategia más generalizada es la de disminuir al mínimo los gastos corrientes, para poder afrontar el pago de la hipoteca de una vivienda que en la mayoría de los casos se constituye como el único patrimonio familiar disponible. En esa situación van cayendo uno tras otros los gastos que se consideran prescindibles: vacaciones, coche, diversiones, etc...

El resultado es que a pesar de un enorme desarrollo de la producción de viviendas el modelo español de provisión de viviendas ha sido fuertemente selectivo y ha traído consigo una gran diferenciación en el acceso

a la vivienda entre la población. Por otra parte a pesar de inducir un crecimiento económico elevado ha provocado una separación generacional en términos de bienestar y sobre todo en términos de patrimonio disponible, porque supone un incremento de riqueza para los hogares mayores y un endeudamiento a muy largo plazo de los jóvenes. Esto lleva a que las desigualdades en términos de disposición de un patrimonio se refuercen e incluso lleguen a superar las que se dan en relación con la renta. La cuestión para muchos hogares jóvenes no es tanto la dimensión de su salario como la posibilidad de disponer de una ayuda ya sea de la familia o del Estado para acceder a una vivienda en propiedad.

En este sentido se puede decir que en España se llega al límite de la expansión de la vivienda en propiedad, este límite está condicionado por muchos factores que no tienen por qué repetirse en otras circunstancias, entre ellos hay que mencionar el elevado precio unitario de las viviendas, la existencia de una elevada proporción de extranjeros, con escasos recursos patrimoniales previos, la llegada a la emancipación de cohortes numerosas de jóvenes, y las condiciones financieras y laborales derivadas de la crisis económica que suponen mayor inseguridad en la percepción de las rentas y menor proporción de préstamos hipotecarios sobre el total del precio de la vivienda, a lo que hay que

añadir una mayor reticencia de las entidades crediticias a conceder hipotecas.

La cuestión está en que por una parte se ha podido dar un cambio de tendencia en el mercado libre, con un engrosamiento del mercado de alquiler a consta de viviendas que habían sido construidas para ser vendidas o de poner en alquiler viviendas de segunda mano que no consiguen ser vendidas. A este hecho ha podido contribuir algo, aunque no mucho, debido a su escaso volumen, la producción de viviendas públicas o incluso las de Protección Oficial en alquiler con opción a compra. Los datos de la encuesta de formas de vida muestran una estabilización de la proporción de viviendas en alquiler, mientras que las estimaciones del Ministerio de Vivienda propugnan un fuerte crecimiento (FIG. 6).

9. EL CAMBIO EN EUROPA: LA PRIVATIZACIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL

Este cambio en la tendencia del sistema residencial español, exigido por su propia dinámica, se contrapone con el que se está dando en gran parte de los países europeos, en los que como se ha expresado antes, tiene una cierta relevancia, con variaciones entre países. Incluso en países como el Reino Unido, la tendencia a la privatización que viene dándose desde hace más de veinte años, se extiende a la gestión de la vivienda social, lo que lleva a que se genere un aumento de la proporción de propietarios a lo largo de los últimos años (FIG. 6). El resultado es que se invierten las tendencias, produciéndose un ligero proceso de

convergencia impuesta por las circunstancias en lo que respecta a la forma de acceso a la vivienda de los españoles con el resto de Europa, aunque las distancias son todavía notables en lo que corresponde a la vivienda social en alquiler a precios desmercantilizados. En este sentido se puede hablar de que por una parte se da un cambio en las políticas de vivienda europeas hacia una disminución de las inversiones públicas a la vez que un incremento de la intervención pública española, impulsada sobre todo desde el Estado, hacia un desarrollo de la vivienda social en alquiler, con diferencias según las distintas comunidades autónomas.

En las grandes ciudades españolas como en las ciudades europeas, con una dinámica expansiva (exceptuado el caso alemán y algún otro de tamaño más reducido), la elevación generalizada de los precios de la vivienda, induce un cambio notable en las políticas de vivienda social con la búsqueda de alternativas a la política tradicional, basada sobre todo en una elevada intervención pública, hacia otros derroteros en los que la intervención sobre el suelo juega un papel esencial. En este sentido el caso paradigmático es el caso británico en el que se introduce una exigencia a los promotores que lleven a cabo operaciones de construcción de más de 10 viviendas, de ceder un 10% de la superficie construida para su destino a viviendas sociales en alquiler. Esta medida reafirma curiosamente la convergencia de las políticas españolas con las europeas, justo en la intervención sobre el suelo, claro que esto puede darse en condiciones de un régimen de bienestar liberal en el que el mercado de suelo está en

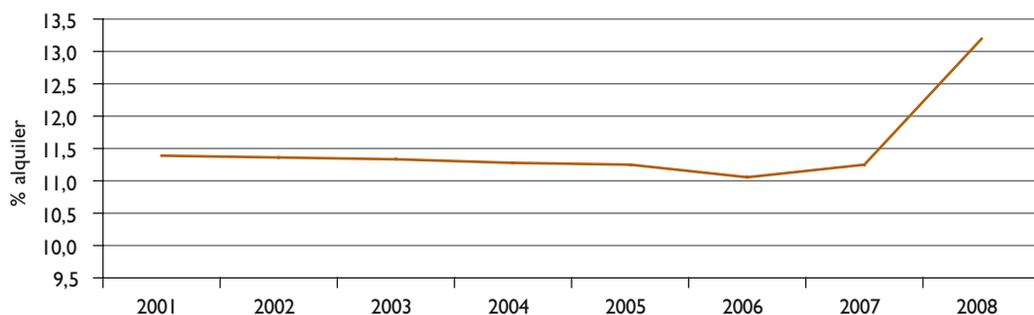


FIG. 6. Evolución de la evaluación de viviendas primarias en alquiler en España

Fuente: M^o Vivienda.

su gran mayoría en manos privadas y sometido a un régimen libre de precios. Desde esa perspectiva se puede decir que o bien los países de régimen liberal se asemejan más a los países familialistas o que estos últimos descubren su verdadero rostro liberal a pesar de los ligeros cambios realizados en época reciente.

10. CONCLUSIÓN

Los cambios en el sistema de producción de viviendas a lo largo de la primera década del siglo XXI con la elevación de los precios y de los alquileres de las viviendas y el incremento del esfuerzo de los adquirentes e inquilinos, ha supuesto un cambio importante que una rectificación como la que está generando la crisis económica actual no terminará de paliar por completo, ya que si los precios descienden (aunque bastante menos de lo que crecieron los años anteriores) las condiciones de las hipotecas en términos reales han empeorado lo que supone una dificultad para recoger los beneficios sociales de ese descenso de precios. Este cambio induce una transformación de las políticas de vivienda social, con una tendencia generalizada a fomentar el alquiler de vivienda y a desarrollar un parque público de alquiler que supone rectificar el proceso de reducción de los inquilinos que venía dándose desde hace varias décadas.

El aumento exigido de un parque de vivienda social en alquiler en España, especialmente en las grandes ciudades, para evitar las situaciones de exclusión residencial que supone el hacinamiento, la permanencia en viviendas en malas condiciones y el retraso aún mayor de la emancipación, pasa necesariamente por la disposición de un patrimonio público o social de suelo en el que poder llevar a cabo las operaciones que se exigen. En ese sentido la ley del suelo estatal llega hasta donde puede hacerse dentro del marco jurídico y de la trayectoria de las políticas de suelo en España, pero el desarrollo de la misma queda en manos de las autonomías y su aplicación supone un protagonismo notable de los ayuntamientos. Esto lleva a situaciones complejas en las que la interpretación de la normativa puede variar

notablemente de un ayuntamiento a otro, y aún más la consideración de esa exigencia de responder a las necesidades de vivienda social, especialmente cuando se ha concebido la producción de viviendas y la enajenación del suelo de las cesiones como una de las principales fuentes de recursos de las arcas municipales.

Cuestiones como las cesiones de aprovechamiento o las calificaciones para viviendas protegidas, cambian si se consideran en términos de superficie construida o de aprovechamiento económico, contando el valor resultante en el mercado de las viviendas que se construyan. Las diferencias entre aplicar uno u otro criterio son notables. A pesar de ello sorprende la gran diferencia entre la exigencia legal y la producción real de viviendas protegidas en su conjunto.

En consecuencia con lo anterior si no se da un cambio sustancial en la concepción económica de la expansión residencial por los ayuntamientos, habría que recurrir al imperativo de una reforma de la ley de Régimen Local, pero en cualquier caso supone que los servicios municipales que se beneficiaban de los recursos derivados de la expansión residencial, exigirían nuevas transferencias desde las instancias institucionales superiores, en especial de las comunidades autónomas. Curiosamente, la municipalización de la política de vivienda que exige este nuevo protagonismo de las políticas de suelo para su realización, supondría en cualquier caso una revisión de la financiación local.

La frontera de la política municipal de vivienda debería afrontarse desde los tres niveles administrativos. Es cierto que desde los ayuntamientos españoles se ha utilizado la producción de vivienda como una generación de recursos económicos, para la rectificación de esta situación, a favor del desarrollo de un patrimonio de vivienda pública en alquiler, se exigiría una mayor implicación de los gobiernos autónomos en la provisión de recursos para los servicios municipales esenciales que dejarían de aportarse por la falta de recursos que supone ese cambio en la concepción de la vivienda.

Por otra parte otro de los retos que atañe al desarrollo de un parque de vivienda social en alquiler en España, es el de la propiedad

legal y la gestión de ese patrimonio, hay que tener en cuenta que en buena parte de los países europeos ese patrimonio y esa gestión no son públicos, sino que suelen ser propiedad de sociedades sin ánimo de lucro y gestionados por ellas o por sociedades participadas. Durante el largo

desmantelamiento del patrimonio español de vivienda social, esta cuestión no fue relevante, pero en la actualidad, frente a una recuperación de este tipo de viviendas, la gestión y la propiedad de las mismas se convierten en una cuestión importante a la que habría que darle respuestas.