

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/160707>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-14 and may be subject to change.

DE LA POLÍTICA DE VS EN LOS PAÍSES BAJOS

DEMETRIO MUÑOZ, JORIS HOEKSTRA

Los Países Bajos se caracterizan por ser un país pequeño, con 33.929 km² de superficie (equivalente a un poco más de la superficie de Cataluña, y menos de la mitad de Andalucía), densamente poblado, con una población total de 16.377.200 habitantes en Julio del 2007,¹ 7 millones de viviendas, muy urbanizado, y ser uno de los países más industrializados del mundo.

Los condicionantes geográficos han influido de manera decisiva en el desarrollo de las características peculiares del sistema de planificación urbanística de los Países Bajos. Se trata del país con la mayor densidad de población de Europa (472 hab./km²), y la mayor parte del territorio nacional se encuentra a una cota inferior al nivel del mar, obtenido en su mayoría mediante la desecación de pólderes. El grado de intervención humana en el territorio es altísimo, uno de los más altos del mundo, sino el más alto. La urbanización de suelo es costosa y requiere importantes inversiones en drenaje y protección.

Además de estos condicionantes físicos, o tal vez, en parte, debido a ellos, la sociedad neerlandesa ha dado históricamente mucha importancia a los aspectos sociales, culturales y económicos en el urbanismo. No sólo a la calidad del paisaje y del medio ambiente, sino también a aspectos sociales como la accesibilidad a la vivienda. Históricamente la superación de estos condicionantes se ha basado en un estricto control de los desarrollos urbanos mediante una intervención directa de la Administración Pública sobre el urbanismo a nivel local.

En los Países Bajos la planificación territorial va más allá del concepto instrumental de regulación y coordinación de las necesidades de suelo de los diferentes sectores nacionales (vivienda, transporte, industria, agricultura, recreo, etc.). Además, la Administración Pública ha afrontado históricamente esta regulación de usos del suelo mediante elementos de ordenación de carácter "activo". Sobre todo desde la Segunda Guerra Mundial hasta comienzos de los años noventa, los Ayuntamientos holandeses, apoyados en subven-

ciones estatales, ejecutaban casi siempre, directamente, la urbanización.² A continuación vendían los solares resultantes a promotoras comerciales y, sobre todo, a Corporaciones de Vivienda, que, también con el apoyo de subvenciones estatales, edificaban grandes contingentes de vivienda social. A finales de los años ochenta y comienzos de los noventa del siglo pasado se produjeron cambios que modificaron sustancialmente la intervención pública en el Urbanismo. El Estado central recortó sustancialmente las ayudas públicas, lo que llevó a un proceso de progresiva privatización de la ejecución del Planeamiento. Estas ayudas habían financiado durante décadas la edificación masiva de viviendas sociales y la ejecución, por parte de los Ayuntamientos, de la urbanización. Como consecuencia, desde comienzos de los años noventa se está produciendo una retirada paulatina de la Administración Pública municipal de las tareas directas de ejecución del planeamiento, pasando a fórmulas menos "activas" de intervención, basadas fundamentalmente en convenios urbanísticos con las promotoras propietarias del suelo. Buena parte del protagonismo reside ahora en los agentes del mercado libre.

HISTORIA RECIENTE DE LAS POLÍTICAS DE SUELO Y VIVIENDA

Situación tradicional

(años '60, '70 y comienzos de los '80)

Los Ayuntamientos holandeses ejecutaban masivamente una política activa de suelo, que consistía en adquirir los terrenos, urbanizarlos y vender los solares resultantes a las promotoras de la edificación. Esto ocurría tanto para los suelos destinados a industria y oficinas, como para viviendas. Durante decenios, los Ayuntamientos holandeses dominaron el mercado de suelo urbanizado, gracias a que ofertaban casi todo el suelo edificable. La siguiente tabla, que se refiere a suelo urbanizado residencial, presenta datos que muestran el dominio casi absoluto, desde los 60 hasta los 80, de los Ayuntamientos en el mercado de suelo urbanizado.

¹ Véase en bibliografía específica CBS, 2007.

² Véase en bibliografía específica WITSEN, BOSSCHER, 1992.

Tabla 1 Solares (suelo urbanizado) vendido para uso residencial.

	Solares residenciales vendidos por Ayuntamientos (m ²)	%	Solares residenciales vendidos por otros (m ²)	%	Total
1965	8.645.000	67	4.214.000	33	12.859.000
1979	12.563.000	80	3.177.000	20	15.740.000
1980	12.011.000	81	2.808.000	19	14.819.000
1981	11.164.000	81	2.567.000	19	13.731.000
1982	11.086.000	80	2.769.000	20	13.855.000
1983	11.593.000	74	4.140.000	26	15.733.000

Fuente: Elaboración propia, basada en CBS, Maandstatistiek Bouwnijverheid (en NEEDHAM, 1993, pág. 92)

Sobre buena parte de estos solares, las Corporaciones de Viviendas (promotoras de VS sin ánimo de lucro)³ y las empresas municipales de vivienda edificaban VS. En torno a un 70% o más de las viviendas proyectadas eran VS, con un precio de venta o alquiler tasados, destinadas a compradores o arrendatarios con ingresos medios-bajos. El Estado central financiaba estas VS a través de subsidios a las Corporaciones y empresas municipales. En el período de 1971 a 1984, el 81% de todas las viviendas construidas recibieron algún tipo de ayuda pública.⁴

El resultado de estas políticas es la existencia de un importante parque de VS de alquiler en los Países Bajos. A comienzos de los 90 casi 40% de todas las viviendas eran de alquiler social.⁵ Holanda sigue siendo, al menos hasta el año 2002, el país de la Unión Europea con mayor proporción de VS de alquiler (Tabla 2).⁶

La VS de alquiler quedaba en propiedad de las Corporaciones de Vivienda y Empresas Municipales de Vivienda, que gestionaban su alquiler. En general, la forma de gestión no ha cambiado sustancialmente desde entonces, y consiste *grosso modo* en lo siguiente: cada corporación o grupo de corporaciones gestiona un registro, en el que se pueden inscribir aquellos que busquen una vivienda. Los criterios que las corporaciones utilizan para seleccionar a los beneficiarios son normalmente una combinación de los siguientes factores: ingresos, tamaño del hogar, antigüedad de alquiler (para aquellos que ya ocupen una VS), antigüedad de inscripción en la lista de espera y edad (para aquellos que quieren incorporarse al parque de viviendas sociales y no disponen de vivienda independiente).

Los Ayuntamientos pueden ejercer influencia en el reparto de viviendas a través del permiso local de residencia (*woonvergunning*), que tiene en cuenta la vinculación del candidato a la ciudad (trabaja o reside en ella). En los últimos años, se constata una tendencia de las corporaciones de vivienda (las empresas municipales ya no existen en la actualidad) a coordinar las ofertas y asignación de VS en ciudades, áreas metropolitanas o comarcas. Por ejemplo, en el área metropolitana de Ámsterdam, donde las 15 corporaciones de VS activas en la ciudad y su entorno gestionan juntas la adjudicación de unas 204.000 viviendas sociales.

Volviendo a los resultados de las políticas de suelo y vivienda en los 60-80, los aspectos positivos eran evidentes y han dado fama internacional a Holanda: vivienda asequible para todos los segmentos sociales de la población, aceleración del proceso de emancipación (acceso a vivienda independiente para los jóvenes, familias monoparentales, etc), bajos costes de vivienda, y una producción de viviendas estable y poco dependiente de la coyuntura económica. Hasta 1990, los gastos medios netos en vivienda de alquiler (porcentaje de los ingresos netos anuales destinados al pago del alquiler) no superaban el 20%.⁷ Se puede decir pues que las políticas públicas coordinadas de vivienda y suelo habían logrado su objetivo de resolver el problema de accesibilidad a la vivienda.

Los aspectos negativos eran, en primer lugar, un enorme gasto de recursos públicos. A comienzos de los años 90, un 60% de todas las inversiones realizadas por el Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Medioambiente, consistían en subvenciones a corporaciones de vivienda. Estos subsidios consistían en ayudas a la promoción y

³ El sector sin ánimo de lucro es muy importante en Holanda. Entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX el país vivió un proceso de segregación religiosa, social, política e institucional denominado *Verzuiling* que provocó, entre otras cosas, que muchos equipamientos y tareas sociales (hospitales, casas de ancianos, educación básica, media y universitaria, vivienda social, etc.) estuviesen a cargo de organizaciones religiosas, sociales y políticas. Dentro de este sector, las Corporaciones o Asociaciones de Vivienda [*Woningcorpo-*

raties] ocupan un papel preponderante. Se trata de promotoras inmobiliarias sin ánimo de lucro dedicadas fundamentalmente a la construcción de viviendas sociales.

⁴ Véase bibliografía específica THOMAS & et al., 1983

⁵ Véase bibliografía específica MINISTERIO De VROM, 2007.

⁶ Para más detalles sobre esta política activa de suelo y sus efectos, ver bibliografía específica MUÑOZ GIELEN, 2005, págs. 21 y 32.

⁷ Véase bibliografía específica MINISTERIO De VROM, 2007.

Tabla 2 Porcentaje de alquiler social en los países de la Unión Europea.

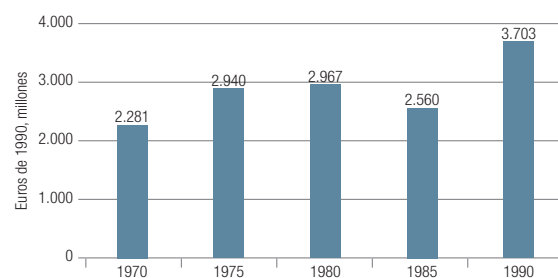
	Propiedad	Alquiler	Alquiler privado	Otros*
Países Bajos (2002)	54	35	11	0
Dinamarca (2003)	51	27	18	4
Suecia (2002)	38	24	22	16
Austria (2001)	57	23	17	3
Polonia (2002)	55	23	0	22
Reino Unido (2001)	69	21	10	0
Finlandia (1999)	58	17	17	8
Francia (2002)	56	17	20	7
República Checa (2001)	47	17	17	19
Bélgica (2001)	68	7	25	0
Irlanda (2003)	77	7	11	5
Eslovenia (2002)	82	7	3	8
Alemania (2002)	43	6	51	0
Malta (1995)	74	4	22	0
Italia (2001)	80	4	16	0
Estonia (2000)	85	3	9	3
Eslovaquia (2001)	76	4	0	20
Chipre (2002)	64	0	36	
Portugal (2001)	76	3	21	0
Lituania (2002)	87	3	8	2
Luxemburgo (2001)	70	2	27	1
España (2001)	81	2	10	7
Letonia (2000)	60	0	40	0
Grecia (2001)	80	0	20	0
Hungría (2000)	87	0	10	3

* Categoría restante, varía en función del país. Se puede tratar por ejemplo de casas rurales vinculadas a una explotación agrícola, viviendas en cooperativa, viviendas donde no se paga alquiler o viviendas vacías.

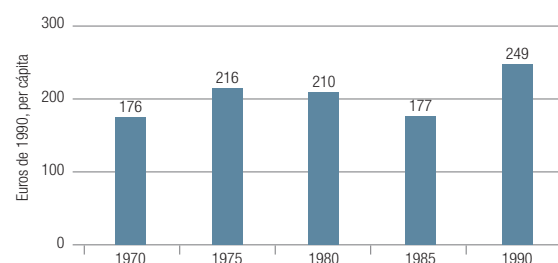
Fuente: SCANION y WHITEHEAD, 2004 (Austria), NORRIS AND SHIELS, 2004 (resto de países)

gestión de viviendas cuyas cuantías dependían entre otros factores de los cambios en los alquileres y el precio del dinero. Estos factores, sobre todo el precio del dinero, estaban en buena medida fuera del control de la Administración Pública, lo que hacía impredecible la cuantía total de las ayudas públicas. A finales de los 80, estos gastos crecieron muy significativamente (Gráficos A y B). Tanto en términos absolutos como *per cápita*, los gastos totales del gobierno central en vivienda aumentaron muy significativamente (de € 2.560 millones en 1985 a € 3.703 en 1990; de € 177 a € 249 per cápita). Ésta fue una razón fundamental que llevó a una serie de cambios de gran calado.

Un segundo aspecto negativo es que gran parte de la VS de alquiler, generalmente de pequeño tamaño, se concentró en las ciudades, y dentro de ella a menudo en barrios muy concretos. Por el

Gráfico A Gasto total del gobierno central neerlandés en vivienda

Fuente: Elaboración propia a partir de CBS –www.cbs.nl– y VAN DER SCHAAR, 1991

Gráfico B Gasto per cápita del gobierno central neerlandés en vivienda

Fuente: elaboración propia a partir de CBS –www.cbs.nl– y VAN DER SCHAAR, 1991

contrario, en municipios suburbanos, además de VS de alquiler, se edificó también mucha vivienda social y no social en propiedad, de mejor calidad y en entornos generalmente menos segregados socialmente que en las ciudades. Como consecuencia, gran parte de las clases medias y altas urbanas huyeron a la periferia suburbana. Por ejemplo, ciudades como Ámsterdam y Róterdam tenían una oferta de viviendas bastante limitada: mucha vivienda de alquiler barata, generalmente social, de pequeño tamaño y situadas a menudo en un entorno urbano degradado. Sólo una pequeña proporción era vivienda en propiedad (en 1990 sólo un 13% del parque de viviendas en Ámsterdam). Este desplazamiento de las clases medias y altas a las periferias suburbanas provocó una degradación de la base económica y social de las ciudades. La estrecha alianza entre el gobierno central, los ayuntamientos y las corporaciones había demostrado durante decenios su capacidad para construir gran cantidad de viviendas sociales, pero había también en un parque de viviendas de viviendas sociales poco equilibrado.

Nueva situación (finales '80-hoy)

En 1989, el Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Medio Ambiente aprobó el documento "Política de Vivienda en los Años '90", que recibió el sobrenombre de 'documento Heerma', en honor al Secretario de Estado de Vivienda, bajo cuya responsabilidad se elaboró este documento. Con él se iniciaron una serie de reformas de calado que modificaron todo el escenario descrito.

En primer lugar el gobierno central redujo las ayudas públicas a la urbanización pública municipal (destinadas a las empresas municipales de suelo) y a la promoción de VS (destinadas a las Corporaciones de Vivienda y empresas municipales de vivienda). En segundo lugar, se puso punto y final al sistema de financiación de estas ayudas, basado en préstamos del gobierno central.

En total, en 1993 las ayudas variables que el gobierno central aún les debía a corporaciones y empresas municipales de vivienda ascendía a unos 35.000 millones de florines holandeses (€ 15.765 millones al cambio actual florín-euro). Al mismo tiempo, las corporaciones y empresas municipales de vivienda debían al gobierno central en torno a 41.000 millones de florines (€ 18.468 millones). En ese año el gobierno central eliminó ambas obligaciones, compensando la una con la otra. Es decir, el gobierno dejaría de pagar las ayudas, y a cambio les condonaba sus deudas a las corporaciones y empresas municipales de vivienda.⁸

La reducción de las ayudas públicas, así como la condonación de las ayudas y deudas pendientes, tuvieron como efecto una serie de cambios de calado:

- Excepto contadas singularidades, los Ayuntamientos holandeses ya no urbanizan, o lo hacen conjuntamente, organizados en distintas fórmulas de colaboración público-privada, con las promotoras propietarias del suelo;

- Las empresas municipales de vivienda fueron independizadas o adquiridas por las corporaciones.

- Corporaciones y ex empresas municipales se independizaron. Ya no reciben ayudas públicas y se espera de ellas que cumplan con su cometido apoyándose en capital propio. Eso quiere decir que la promoción de nuevas viviendas sociales ha de ser financiada con los beneficios obtenidos con la gestión del parque de viviendas sociales de alquiler, con la venta de viviendas sociales de alquiler y con la promoción y venta de viviendas de libre mercado.

- A partir de entonces se produjo un vuelco radical en la producción de vivienda nueva. Se pasó de una producción media anual de 70% de viviendas sociales y 30% de libre mercado, a una situación inversa: desde entonces, más del 70% de las viviendas nuevas son de libre mercado.

El resultado fue un descenso del número de viviendas comisionadas por las corporaciones de vivienda y las Administraciones Públicas (Gráfico C). Paulatinamente se ha ido produciendo un descenso en la construcción de viviendas de alquiler, fundamentalmente de las viviendas de alquiler social (Gráfico D).

Es decir, el porcentaje de vivienda de alquiler barata (en su mayoría VS) dentro del parque total de vivienda se ha reducido, aunque sigue siendo una parte muy significativa del mismo. En 2006, el parque total de viviendas estaba compuesto por un 33,1% de alquiler social, 55,9% de propiedad y 11% de alquiler privado.⁹ Es un descenso del alquiler social de casi siete puntos, si lo comparamos con las arriba mencionadas cifras a comienzos de los 90 (40% alquiler social).

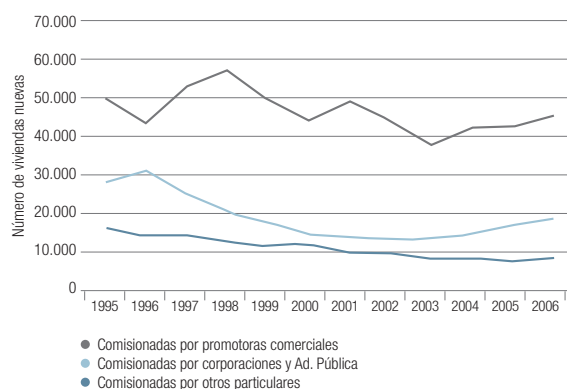
Como hemos visto, las reformas respondían fundamentalmente a un problema presupuestario: por un lado recortar el gasto público, y por el otro simplificar el sistema público de ayudas a la vivienda. Un argumento de vital importancia para apoyar estas reformas era la convicción de que, a pesar de frenar la construcción de viviendas sociales, se podía seguir garantizando un alojamiento digno al alcance de todos los segmentos sociales (jóvenes, estudiantes, grupos de ingresos bajos, etc.). Para ello se acudió al concepto de la rotación (*doorstroming*).

El parque de vivienda barata, gracias fundamentalmente a la VS, era enorme, muy por encima del porcentaje de población con bajos recursos económicos. Buena parte de la vivienda barata estaba pues ocupada por clases medias, arrendatarios con mayores recursos económicos. Estos arrendatarios solían haber accedido a viviendas baratas cuando eran jóvenes, para, con el paso de los años, subir en el escalafón social. Por ejemplo, en Ámsterdam, aún en 2001, el 60,4% de las viviendas era barata, mientras que sólo un 37% de la población pertenecía ese año a los grupos económicamente débiles. Así pues, parecía que buena parte del parque de vivienda social estaba ocupado por personas que en teoría no lo necesitaban.

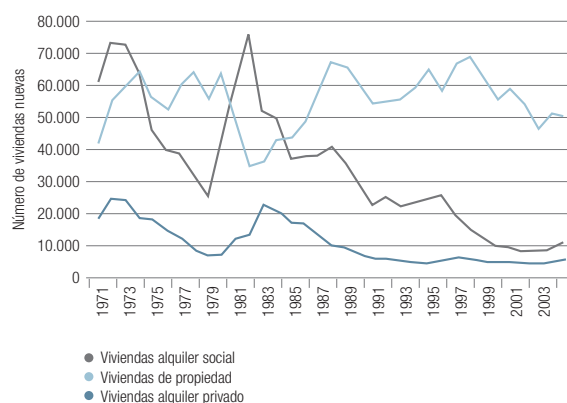
Según el mencionado principio de rotación, si se ofrecía una vivienda de calidad, las clases

⁸ Véase bibliografía específica EKKERS, 2002, pág. 149.

⁹ Véase bibliografía específica MINISTERIO De VROM, 2007.

Gráfico C Número de viviendas construidas por entidad coordinadora

Fuente: Elaboración propia, en base a CBS 2007b

Gráfico D Viviendas nuevas para venta, alquiler privado y alquiler social

Fuente: Elaboración propia a partir de CBS –www.cbs.nl– y VAN DER SCHAAR, 1991

medias decidirían voluntariamente abandonar las viviendas baratas. La idea, generalizada entre los responsables políticos nacionales y municipales, era que sólo el mercado libre sería capaz de ofrecer esta calidad. De este modo se crearía espacio para alojar a los grupos de bajo nivel adquisitivo recién incorporados al mercado de la vivienda.¹⁰

Así pues, apoyándose en el principio de rotación, los responsables de las políticas nacionales y locales de vivienda consideraron factible garantizar el acceso a la vivienda a los grupos económicamente débiles sin necesidad de seguir construyendo grandes cantidades de vivienda social. Para lograr este objetivo bastaría en teoría con:

– Ofertar vivienda de calidad (libre mercado) a las clases medias: la opinión generalizada entre los responsables políticos era que los únicos capaces de ofrecer estas viviendas de calidad eran las pro-

motoras comerciales y las propias corporaciones de vivienda, actuando en este punto como promotoras comerciales. Esta tarea correspondía a ellas, y la Administración Pública debía retirarse.

– Mantener el parque de vivienda barata ya existente, construyendo puntualmente nueva vivienda social para sustituir las derrizadas y para garantizar la heterogeneidad social en los barrios de nueva construcción. Esta tarea correspondería a las Corporaciones de Vivienda, que, gracias al capital acumulado y la promoción y venta de viviendas de libre mercado, dispondrían de suficientes medios para acometer esta relativamente modesta tarea.

SITUACIÓN ACTUAL

Los resultados de las reformas pueden calificarse de agrídulces. Ha habido un cambio y reordenación de los subsidios públicos, se ha pasado de subsidiar la urbanización y la promoción de VS, a subsidiar a los arrendatarios con bajos ingresos (a través de una subvención al alquiler, el *Huursubsidie*) y a los compradores de la primera vivienda (a través de amplias posibilidades de desgravación fiscal). El presupuesto total del Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Medio Ambiente para 2008 es de algo más de € 4.000 millones. De ellos € 2.100 están destinados a las ayudas al alquiler (*huursubsidie*), € 920 millones a ayudas a Regeneración urbana, y € 480 millones a integración social. El resto va a partidas menores. En cuanto a las desgravaciones fiscales, estas sumaban en 2005 un coste total para el Ministerio de Finanzas de € 9.900 millones.

Es difícil de evaluar este aspecto del gasto público. Un motivo fundamental de las mencionadas reformas fue un gasto público en aumento e imprevisible. Sin embargo, en los últimos años las mencionadas ayudas a los arrendatarios han aumentado significativamente, y lo mismo se puede decir del coste para la hacienda pública de las desgravaciones fiscales por compra de la vivienda. El aumento del precio de la vivienda (ver abajo) ha contribuido decisivamente a ello: los arrendatarios necesitados de ayudas han aumentado, y las cantidades a desgravar por compradores de la vivienda también.

Por otro lado, un claro reverso de la moneda es una caída de la producción de viviendas y un aumento significativo de la demanda insatisfecha. La relación con las mencionadas reformas es compleja y no siempre existe unanimidad sobre su naturaleza.

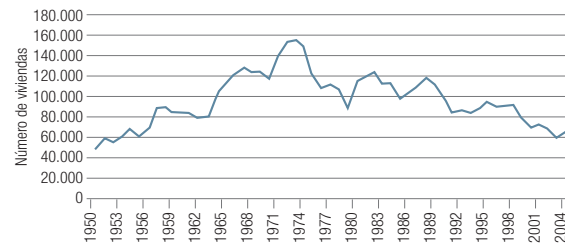
¹⁰ Véase bibliografía específica GEMEENTE ÁMSTERDAM, 1998.

Caída de la producción de viviendas

Como se menciona algo más arriba, es evidente que las mencionadas reformas tuvieron como consecuencia una significativa disminución de la construcción de VS. Lo que llama la atención es que las promotoras comerciales no recogieron suficientemente el guante que les había arrojado la Administración Pública. Es decir, la caída de la construcción de VS no fue compensada con una subida de la construcción de viviendas de libre mercado. La construcción de viviendas ha caído en los últimos años a niveles muy bajos, llegando en 2003 al mínimo histórico de menos de 60.000 viviendas anual. Este es el nivel más bajo de producción desde el año 1953, cuando el país se recuperaba de los destrozos de la posguerra (Gráfico E). Si extrapoláramos esta cifra proporcionalmente a la población, es como si en España se edificasen sólo 150.000 viviendas al año (que sirva de comparación: en 2006 se edificaron en España unas 800.000 viviendas nuevas). Es este un fenómeno sorprendente, sobre todo porque el periodo coincidió con una época de aumentos vertiginosos de los precios de la vivienda. A mediados de los años 90 la economía comenzó un periodo de auge, el precio del dinero bajó y las fórmulas hipotecarias comenzaron un proceso de flexibilización que hizo aumentar la capacidad adquisitiva de las familias. Desde entonces hasta 2001, los precios de la vivienda han crecido muy significativamente (Gráfico F). A partir del 2001 la subida de precios se ha atemperado, para crecer moderadamente algo por encima de la inflación.

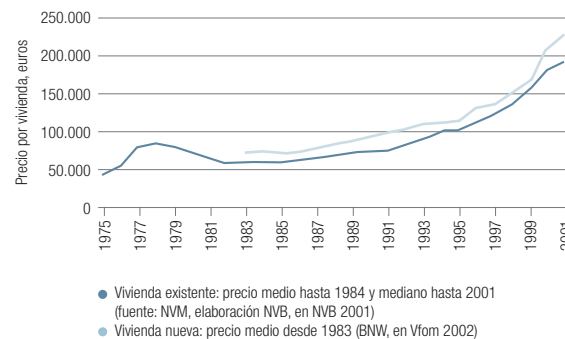
Mientras que la relación entre las reformas y la caída de la producción de VS es clara para todos los expertos, no se puede decir lo mismo de la supuesta relación entre estas mismas reformas con la caída en la producción de viviendas. Las explicaciones dadas a este fenómeno son diferentes y a menudo complementarias. Una de las explicaciones es que tras la disminución de las políticas activas de suelo de los Ayuntamientos, las promotoras comerciales han ido tomando posiciones en el mercado del suelo que aprovechan para retenerlo con intenciones especulativas: mantener altos los precios de la vivienda. Otro elemento clave para entender el fenómeno es la carencia de instrumentos jurídicos que faciliten la ejecución privada de la urbanización: la reordenación de los suelos y la financiación de la urbanización y los equipamientos públicos. Por ejemplo, no existe ninguna fórmula de reparcelación o agente urbanizador en la legislación urbanística holandesa, por lo que todo desarrollo urbanístico se

Gráfico E Evolución en el número de viviendas nuevas en los Países Bajos



Fuente: CENTRAAL BUREAU STATISTIEK (www.cbss.nl)

Gráfico F Evolución del precio de la vivienda en los Países Bajos



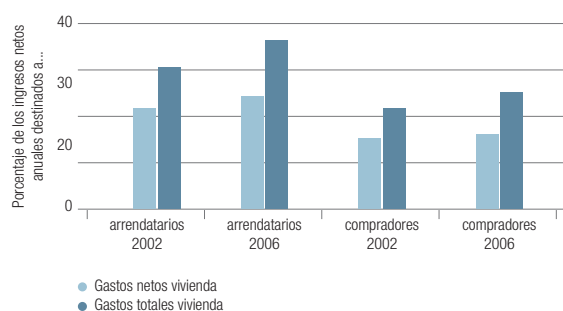
- Vivienda existente: precio medio hasta 1984 y mediano hasta 2001 (fuente: NVM, elaboración NVB, en NVB 2001)
- Vivienda nueva: precio medio desde 1983 (BNW, en Viom 2002)

basa exclusivamente en convenios privados entre la Administración Pública y los privados.¹¹ Otra explicación es que las políticas de ciudad compacta del Gobierno central, que se esfuerzan por concentrar buena parte de la construcción de viviendas en las zonas urbanas existentes, hacen la urbanización mucho más dificultosa y cara. Por último, queda el argumento, algo manido porque se utiliza para explicar casi todos los males, de la burocracia de las Administraciones Públicas y el aumento de legislación medioambiental como los factores que retrasarían los procesos de ejecución del Planeamiento y, por tanto, la producción de viviendas.

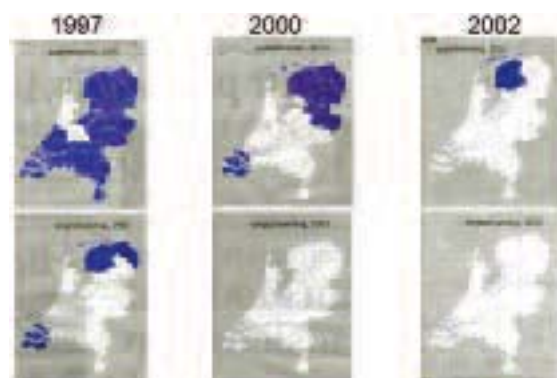
Aumento de la carestía y problemas de accesibilidad a la vivienda

En los últimos años ha aumentado la demanda de vivienda no satisfecha, lo que quiere decir que una parte cada vez más importante de la población desea o necesita mudarse (a su primera vivienda independiente o a una nueva vivienda) pero no tiene los medios económicos suficientes para ello. Bien porque, aunque en teoría tenga derecho a una VS, el parque existente de vivienda social está tan soli-

¹¹ Véase para estas dos explicaciones bibliografía específica MUÑOZ GIELEN, 2006

Gráfico G Gastos en vivienda (alquiler y propiedad)

Fuente: BUYS et al., 2007

Gráfico H Capacidad de compra de un holandés con ingresos medios por provincias*

* Arriba, apartamentos de precio medio; abajo, viviendas unifamiliares de precio medio.

Fuente: Periódico NRC, 19-20 Octubre 2002.

citado que no ofrece una oportunidad real. Este es el caso de muchos jóvenes, inmigrantes y otros sectores de ingresos medios y bajos, sobre todo en la zona más poblada de Holanda, la llamada "Randstad" (Ámsterdam, Utrecht, Rotterdam, La Haya y otras poblaciones en el Centro-Oeste del país). O bien porque, como es el caso de parte de las clases medias, no tienen derecho a acceder al parque de VS por ganar por encima de un nivel determinado de ingresos, pero tampoco pueden pagar los precios de las viviendas en el mercado libre.

En los mapas se representa la capacidad de adquisición de viviendas de un holandés con ingresos medios por provincias en 1997, 2000 y 2002. Arriba se representan las provincias en las que podía adquirir un apartamento al precio medio en esa provincia. En 1997 podía aún comprar un apartamento en prácticamente todas las provincias, excepto en Ámsterdam y alrededores (provincias de Holanda-Norte y Utrecht). En 2002 ya sólo podía adquirir un apartamento en la alejada nórdica provincia de Friesland. Abajo lo mismo pero con viviendas unifamiliares al precio medio en esa provincia. En 1997 podía aún adquirir una vivienda unifamiliar

en las alejadas y relativamente poco pobladas provincias de Friesland, Groningen y Zeeland. Ya desde el año 2000, comprar una vivienda unifamiliar era una tarea imposible para un holandés de ingresos medios que no dispusiese de capital adicional, no importa en qué provincia.

El porcentaje medio de los ingresos familiares destinados a la vivienda está subiendo rápidamente. El gráfico G muestra la variación de los gastos en vivienda de compradores y de arrendatarios de viviendas, en 2002 y 2006 (Gastos netos vivienda: porcentaje de los ingresos netos anuales destinados al pago del alquiler o la hipoteca; Gastos totales vivienda: porcentaje de los ingresos netos anuales destinados al pago de los Gastos vivienda netos más gas, electricidad, agua e impuestos locales). Las cifras muestran un importante ascenso de los gastos familiares dedicados a la vivienda, tanto de compradores como de arrendatarios. Un comprador medio ha pasado de gastarse en 2002 un 15,1% de sus ingresos netos anuales en la hipoteca, a gastarse un 16,1% en 2006. Los arrendatarios lo tienen peor. Mientras que en 1990 se gastaban un 20% de sus ingresos netos anuales en el pago del alquiler, en 2002 se gastaban un 21,6%, y en 2006 un 24,2% de sus ingresos netos anuales. Si además se tienen en cuenta los gastos añadidos (gas, electricidad, agua e impuestos locales), han aumentado muy significativamente en los últimos años (sobre todo gas y electricidad), el resultado es que el gasto medio en vivienda ha alcanzado cifras históricas en Holanda.

Hay que tener en cuenta que estos datos se refieren a todos los arrendatarios, o sea, también a aquellos arrendatarios que habitan el parque de vivienda social de alquiler que, como veíamos antes, suponía en 2006 un 33,1% del parque total de viviendas. El esfuerzo económico para pagar la vivienda de aquellos grupos que no pueden acceder a esta vivienda social (que son numerosos ahora y prácticamente inexistente hasta comienzos de los 90) es lógicamente mayor, porque tienen que buscar en el sector privado la vivienda que alquilan. Eso quiere decir que las cifras mencionadas son un promedio, y que para aquellos grupos que no acceden a la vivienda social, los Gastos netos y totales en vivienda son mucho mayores.

Una primera conclusión es que el fundamento de la nueva política de vivienda, el principio de rotación, no ha funcionado bien. Hay un estancamiento en la circulación dentro del parque de vivienda barata. Se ha hecho evidente que el mercado libre no ha

producido viviendas con una relación precio-calidad lo suficientemente atractiva, de modo que las clases medias no se han animado a 'rotar' y habitan hoy día todavía buena parte de las VS de alquiler.

Basadas en la experiencia holandesa, varias son las reflexiones a destacar, reflexiones que tal vez serían de utilidad en el debate que en estos momentos tiene lugar en España sobre la creación de un parque de vivienda social de alquiler.

La experiencia holandesa puede ser de interés porque ilustra la vulnerabilidad de políticas públicas de implicación directa en la producción de VS que pesen significativamente en las arcas públicas. La fórmula concreta de financiación en el caso holandés (ayudas variables dependientes de la evolución del precio del dinero y otros factores, no todos controlables por la Administración Pública) no se mostró muy resistente a épocas de estrechez financiera en el gasto público. A pesar del amplio consenso social y político en torno a una política de VS, el bastión de ésta política (política activa de suelo y promoción directa de VS) cayó ante las estrecheces financieras del Estado holandés en los 80.

Conviene recordar que, en este punto, España disfruta de una ventaja relativa con respecto a Holanda. El sistema español de reparto de beneficios y cargas entre los propietarios del suelo, de recuperación pública de al menos un 10% del aprovechamiento urbanístico, junto con la posibilidad, iniciada en el País Vasco a mediados de los años 90, de incluir la vivienda de protección oficial como una calificación específica del suelo, hacen posible la obtención de suelo gratis o a un precio lo suficientemente bajo como para hacer posible la edificación de viviendas sociales sin coste o a un precio relativamente bajo para la Administración Pública. Los mismos instrumentos que hacen posible la financiación de la VPO en propiedad sin gasto alguno para la Administración Pública, también pueden ser utilizados, y parece ser que en la práctica comienzan a serlo, para la producción de VS de alquiler.

Mecanismos de rotación

Parece plausible concluir que un parque importante de VS de alquiler, en el contexto de un mercado libre de la vivienda caracterizado por su carestía (baja producción de viviendas, y altos precios de la misma), no es suficiente para garantizar el acceso a la vivienda a los segmentos sociales con menos capacidad adquisitiva. El riesgo es que las clases

medias, confrontadas con unas viviendas de libre mercado de precios prohibitivos, o tan altos que adquirir las supondría un cambio de estilo de vida, decidan seguir ocupando las VS, como es el caso en Holanda. Y ello aún cuando, por circunstancias de la vida, han dejado de pertenecer al grupo para el que fueron pensadas.

Cabe pensar en fórmulas que limiten la estancia de estas clases medias, y que les estimulen a 'rotar', como por ejemplo el experimento organizado por el instituto de innovación SEV en colaboración con cinco corporaciones de vivienda. En este experimento, que tiene lugar en estos momentos, la cuantía del alquiler depende de los ingresos del arrendatario, y puede pues cambiar si cambian los ingresos.

Ahora bien, las medidas orientadas a 'echar' a las clases medias de la VS, sin ofrecerles otra alternativa que un mercado libre de precios prohibitivos, probablemente no contarían con suficientes apoyos en la sociedad y política españolas, además de ser discutible su base moral. De hecho, las propuestas de medidas parecidas en Holanda son muy discutidas, entre otras cosas porque se considera que esta distribución desequilibrada (clases medias viviendo en VS) tiene justamente efectos muy positivos porque garantiza cierta heterogeneidad social en los barrios y contrarresta procesos de segregación social del espacio. Es por ello que estamos convencidos de la necesidad de crear una oferta adecuada de viviendas en propiedad, a precios accesibles, a aquellas personas que, tras habitar viviendas sociales durante unos años, pueden y quieren comprarse una vivienda. Una medida como esta sería una medida positiva y de probable aceptación político-social.

Conviene recordar que, también en este punto, España disfruta de una ventaja relativa con respecto a Holanda, pues en principio la VPO no le cuesta nada a la Administración Pública. Los últimos acontecimientos en las distintas legislaciones urbanísticas de las CCAA del Estado español, donde gradualmente, y siguiendo el ejemplo pionero vasco de la ley Maturana en los 90, se han ido introduciendo porcentajes mínimos de VPO, además de la introducción de un porcentaje mínimo en la nueva Ley del Suelo estatal, apuntan ya hacia un escenario de mejora de la disponibilidad de vivienda en propiedad a un precio accesible para amplias capas de la población. Ahora sólo falta la vivienda social del alquiler...

Bibliografía específica

- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek), La Haya
Consulta on-line realizada el 7/10/07 en:
<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/cijfers/default.htm>.
2007a.
Maandelijkse enquêtes statistiek Verleende bouw-
vergunningen en Woningstatistiek. 2007b.
Maandstatistiek Bouwnijverheid, in Needham et alii.
1993, pág. 92.
- BUYS, A.; A. Bogaerts en I. Giesbers, 2007, Wonen op
een rijtje. De resultaten van het Woononderzoek
Nederland, Amsterdam: RIGO Research en Advies
BC.
- EKKERS, P. Van volkshuisvesting naar woonbeleid, Reeks
planologie deel 4, Den Haag: SDU-uitgevers. 2002
- GEMEENTE AMSTERDAM, Van alle markten thuis, 10 jaar
woningbouw voor de marktsector in Amsterdam,
Stuurgroep Woningbouw, Amsterdam, 1998.
- MINISTERIO De VROM. Cijfers over Wonen 2006, Den
Haag: MVROM2002, Cijfers over Wonen 2002. Fei-
ten over mensen, wensen, wonen, Marzo 2002.
2007
- MUÑOZ GIELEN, D.
*Vitaminas valencianas para el urbanismo holandés,
Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, XXXVIII
(148)*, págs. 494-499. Ministerio de Fomento,
Madrid, 2006.
*Líneas básicas de la legislación urbanística en los
Países Bajos, Ciudad y Territorio: Estudios Territoria-
les, XXXVII (144)*, págs. 459-515. Ministerio de
Fomento, Madrid, 2005.
- NEEDHAM, B., KOENDERS, P y KRUIJT, B. *Urban Land
and Property Markets in Netherlands*. UCL Press.
London, 1993.
- NORRIS, M. y P. SHIELS. *Regular National Report on Hou-
sing Developments in European Countries*. Synthe-
sis Report, Dublin: The Housing Unit. 2004.
- SCANLON, K. y WHITEHEAD, C. *International trends in
housing tenure and mortgage finance*, London:
Council of Mortgage Lenders. 2004.
- WITSEN, J. y BOSSCHER, F. "The Netherlands", IFHP,
East-West Seminar "Urban and Regional Planning
Legislation", Riga, Latvia, 17-23 de junio de 1992,
págs. 147-160. 1992.