

Resumen Ejecutivo

Este informe analítico forma parte del Observatorio Europeo del Sector de la Construcción (ECSO) y tiene por objetivo proporcionar información sobre las políticas, así como destacar una serie de lecciones aprendidas para los responsables políticos sobre cómo apoyar la asequibilidad y la sostenibilidad de la vivienda. El informe ofrece una visión general de la situación del mercado de la vivienda, la asequibilidad y la sostenibilidad, basado en datos estadísticos nacionales y urbanos comparables en toda la UE. Posteriormente se identifican y analizan algunos de los principales factores impulsores y obstáculos en torno a la asequibilidad de la vivienda, ya sea en relación con el panorama normativo y financiero o con cuestiones horizontales (incluidos el transporte, la planificación urbana sostenible y la energía). Una vez dibujado el panorama de la asequibilidad y la sostenibilidad de la vivienda, el estudio se adentra en las iniciativas políticas pertinentes, abordando la asequibilidad y la sostenibilidad de la vivienda. Al hacerlo, su objetivo es resaltar las mejores prácticas, mientras se muestran los posibles factores impulsores y los obstáculos a la aplicación. Por último, el informe ofrece una serie de lecciones aprendidas, basadas en el análisis realizado.

Estado de la vivienda asequible y sostenible en toda la UE

La vivienda se encarece en toda Europa, y el índice de precios de la vivienda aumenta en la mayoría de los países europeos. Esto se produce principalmente en las zonas urbanas, que acogen a cerca de dos tercios de la población europea.

El aumento de la población y las tendencias de urbanización crean a su vez la necesidad de viviendas adicionales. Con el envejecimiento de los edificios de la UE, también surgen consideraciones sobre la calidad del espacio vital.

Si bien los ingresos también están aumentando en general, más análisis son necesarios para entender el impacto de estas características del mercado para el futuro desarrollo de las ciudades y viviendas europeas, especialmente en lo que respecta a la asequibilidad.

La asequibilidad de la vivienda es, por tanto, una cuestión cada vez más importante en la UE. La vivienda y la desigualdad están vinculadas, y los hogares constituyen la mayor parte de la riqueza en las economías desarrolladas. Al mismo tiempo, la sobrecarga del coste de la vivienda y la calidad de las condiciones de vida se convierten en cuestiones cada vez más importantes. Para entender estos indicadores, es necesario mirar más allá del total y de la media, ya que las desagregaciones por áreas y por ingresos pintan un cuadro diferente.

Los hogares que se encuentran en el 60% inferior de la distribución del ingreso y que viven en zonas urbanas se ven desproporcionadamente afectados por problemas de asequibilidad y tienen una calidad de vida inferior. La visión de los hogares dentro de un continuo de asequibilidad puede ayudar a identificar y diseñar los factores impulsores de las políticas públicas para, en última instancia, mejorar las condiciones de vida de una manera inclusiva y sostenible.

Impulsores de la asequibilidad y la sostenibilidad de la vivienda en toda la UE

El informe identifica y analiza algunos de los principales factores que impulsan la asequibilidad de la vivienda, desde las políticas de planificación urbana sostenible hasta los factores económicos, incluidas

las medidas monetarias y fiscales, los instrumentos de financiación y los factores relacionados con el mercado (como la posible mejora de la productividad del sector de la construcción).

Los gobiernos reconocen cada vez más los vínculos entre la sostenibilidad y la vivienda, especialmente a través de los siguientes dos conceptos: sostenibilidad material y vivienda como parte del desarrollo urbano. Sostenibilidad material, se refiere a un sistema sostenible (y circular), centrado en reducir el uso de fuentes primarias, generar ahorros y reducir los impactos ambientales negativos. La vivienda como parte del desarrollo urbano (sostenible) se refiere a las políticas de vivienda que garanticen una "mejor calidad de vida para todos" e implica "consideraciones económicas, sociales y medioambientales que se refuerzan mutuamente". Ambos enfoques, al seguir un modelo integrado y holístico, también favorecen el desarrollo de la asequibilidad de la vivienda y, por lo tanto, el acceso a una vivienda segura, digna y asequible para todos.

Junto a los impulsores políticos, los impulsores económicos, incluidas las medidas monetarias y fiscales y los instrumentos financieros, desempeñan un papel clave en el apoyo al desarrollo de la asequibilidad de la vivienda. En cuanto a las medidas monetarias, el informe presta especial atención a dos aspectos: las tasas hipotecarias y las condiciones del crédito.



Los tipos de interés pueden utilizarse para corregir los fuertes aumentos de los precios de la vivienda, cuando ello amenace la estabilidad económica y financiera. En combinación con la normativa, como el endurecimiento de las condiciones de crédito, por ejemplo, los cambios de tipos influyen en las expectativas de los inversores en cuanto a la evolución de los precios.

Además, aunque los tipos hipotecarios más bajos hacen que sea más barato para los hogares (e inversores) invertir en vivienda, también impulsan la demanda de vivienda. Esto tiene dos efectos principales: i) la reducción de las tasas hipotecarias aumenta la volatilidad del precio de la vivienda; y ii) debido al aumento de la demanda, los precios de la vivienda aumentan, debilitando así la asequibilidad de la vivienda.

Las medidas fiscales destacadas en este informe se refieren a la eficiencia energética y a las políticas de alquiler, que afectan tanto a la asequibilidad como a la sostenibilidad de la vivienda. El informe muestra que las medidas fiscales que fomentan la eficiencia energética, tal como las promueven los Estados miembros de la UE, pueden ayudar a abordar la asequibilidad de la vivienda mediante la reducción de las facturas de energía y, por lo tanto, la lucha contra la pobreza energética. En algunos casos, sin embargo, existe una compensación, por ejemplo, entre el aumento de los alquileres después de las reformas y la reducción de las facturas de energía.

Las medidas fiscales para la eficiencia energética tienen el potencial de mejorar la asequibilidad, especialmente para los hogares de bajos ingresos, que a menudo viven en edificios antiguos de menor calidad. Paralelamente, a menudo se aplican medidas fiscales a las políticas de alquiler para impulsar la oferta de alquiler, que es uno de los principales factores determinantes de la asequibilidad de la vivienda. Este tipo de propuestas pueden incluir incentivos para que los propietarios alquilen sus propiedades vacantes, el aumento de los impuestos sobre las propiedades vacantes y segundas, o políticas fiscales dirigidas a las unidades vacantes.

Los gobiernos de la UE también han establecido una serie de instrumentos financieros para fomentar la asequibilidad de la vivienda. Éstos pueden adoptar la forma de planes de propiedad de vivienda asequibles (como los préstamos con garantía hipotecaria compartida), dirigidos a los compradores de vivienda por primera vez y a las personas que no tienen un depósito sustancial ahorrado para una hipoteca con tasa de interés de mercado. Paralelamente, mientras los gobiernos disminuían sus inversiones en

infraestructuras sociales, actores clave como el Banco Europeo de Inversiones están financiando activamente la asequibilidad y la sostenibilidad de la vivienda.

Otros actores, como la ciudad de Viena, han puesto en marcha mecanismos innovadores de financiación (fondo de vivienda) para apoyar el desarrollo de viviendas asequibles, así como algunos gobiernos que han establecido bonos de impacto social.

Por último, otro factor que puede impulsar la asequibilidad de la vivienda es la integración de las tecnologías digitales en el sector de la construcción. Esto, a su vez, optimizaría los recursos, lo que ayudaría a proporcionar viviendas relativamente más baratas.

Obstáculos a la asequibilidad y sostenibilidad de la vivienda en toda la UE

Varios factores contribuyen a explicar por qué la cuestión de la asequibilidad de la vivienda está creciendo en Europa y en las ciudades europeas y que están exacerbando la división social y limitando la movilidad social y económica. La más obvia es la presión de la urbanización, por la que las ciudades, como centros de crecimiento económico, siguen atrayendo cada vez más trabajadores (cualificados). A su vez, los precios de la vivienda en las zonas urbanas (los cuales ya son elevados) aumentan, a menudo más rápidamente que los ingresos disponibles de los hogares, lo que alimenta el problema de la asequibilidad de la vivienda. Además, tendencias como la aparición de la economía digital y la economía compartida (por ejemplo, Airbnb), la globalización del trabajo, entre otras, desempeñan un papel importante. Se pueden ver ejemplos de su impacto en todos los Estados miembros, por ejemplo, los alquileres en los barrios centrales de ciudades como Lisboa se dispararon debido a que las viviendas se utilizaban para alquileres a corto plazo. En Bruselas, los trabajadores internacionales con salarios más altos que los asalariados locales suben los precios del mercado de la vivienda, lo que hace que sea difícil el acceso a la vivienda a la población local.

Los gobiernos pueden aumentar la oferta de vivienda para apoyar la asequibilidad de la vivienda. El informe examina algunas de las regulaciones estatales del mercado de la vivienda (regulaciones de alquiler, uso de la tierra, facilidad para registrar la propiedad, etc.) que determinan en parte la capacidad del estado para impulsar la oferta de viviendas.

También se examinan las cuestiones relativas a la coordinación de los diferentes niveles de gobierno (desde el europeo, nacional, regional y local), ya que también debilitan la cuestión de la asequibilidad y la sostenibilidad de la vivienda.

Por último, destaca el hecho de que la dinámica de la economía política influye en gran medida en la política de vivienda, y puede actuar como un bloqueador potencial cuando se trata de impulsar la vivienda asequible.

Desde una perspectiva de mercado, otros obstáculos, como la falta de financiación para el acceso a la vivienda, junto con el aumento de los costes de construcción y la falta de terrenos, también se encuentran entre los factores que impiden el desarrollo de viviendas asequibles. Por último, el informe muestra que la asequibilidad de la vivienda no puede considerarse aisladamente de los costes de la energía y el transporte. Por ejemplo, estos últimos representan el 13,0% del gasto de los hogares en Europa, y esta media puede ser incluso superior en un contexto específico (como las zonas periurbanas). En otras palabras, abordar la asequibilidad de la vivienda también significa tener en cuenta y reducir los costes de transporte y energía, que son retos importantes por sí mismos. Este problema está relacionado con el aburguesamiento en los centros de las ciudades, lo que hace que los residentes busquen viviendas más asequibles más lejos del centro y posiblemente de su lugar de trabajo. Si los residentes pueden permitirse el lujo de permanecer cerca de los centros y de su trabajo, se minimizarán los costes y los

tiempos de desplazamiento y, por lo tanto, también se reducirá la huella medioambiental de la ciudad. Esto también forma parte del esfuerzo global de desarrollo sostenible: mejorar la eficiencia energética y el uso de los recursos, la calidad de vida de los ciudadanos de la UE y apoyar el desarrollo económico y la creación de empleo.

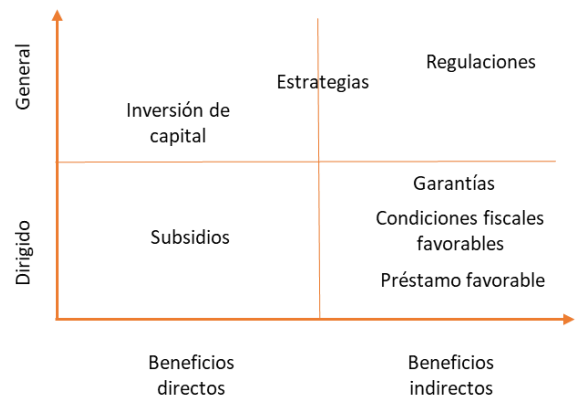
Iniciativas políticas

Los Estados miembros han introducido una serie de instrumentos políticos, planes e iniciativas para hacer frente a los obstáculos a la vivienda asequible y a la sostenibilidad.

Las respuestas de políticas relativas a la asequibilidad de la vivienda se dividen en cuatro categorías principales:

1. Políticas que favorecen la adquisición de viviendas asequibles dirigidas a propietarios y compradores de viviendas;
2. Políticas destinadas a promover el alquiler de viviendas asequibles;
3. Políticas que inciden en la oferta de viviendas mediante la inversión en la construcción de viviendas sociales;
4. La concesión de subsidios de vivienda a los hogares económicamente desfavorecidos, principalmente a través de subvenciones directas y a menudo dirigidos a grupos específicos de personas o comunidades, como los ancianos, las personas sin hogar, los inmigrantes o las comunidades étnicas, como los romaníes.

Para apoyar la realización de cada uno de estos objetivos, los responsables políticos utilizan varias herramientas y enfoques complementarios. Éstas van desde políticas y estrategias regulatorias, medidas fiscales como incentivos fiscales, instrumentos de financiación como préstamos, subvenciones y garantías, e inversiones de capital. Este conjunto de instrumentos se divide en dos categorías: políticas directas para los instrumentos que proporcionan cantidades con un importe fijo pre asignado; o políticas indirectas que proporcionan condiciones favorables que generan ventajas económicas a los individuos.



El análisis confirma que las políticas que facilitan el acceso a la vivienda asequible para los propietarios y compradores de viviendas son las más populares en los Estados miembros de la UE en comparación con las otras tres categorías presentadas anteriormente. En la mayoría de los casos, se apoyan en medidas fiscales e instrumentos de financiación, en su mayoría préstamos en condiciones favorables.

Sin embargo, aunque las políticas crediticias y fiscales son las más utilizadas para la propiedad de la vivienda, el análisis revela que estos instrumentos pueden no ser apropiados para los quintiles de menores ingresos. De hecho, las políticas y herramientas que proporcionan beneficios directos para la propiedad de la vivienda (asequible) apoyan a los quintiles de ingresos más bajos.

El informe también destaca la necesidad de coordinar estas medidas e instrumentos de manera coherente para maximizar las sinergias y la complementariedad de las mismas.

Las políticas de alquiler de viviendas son más progresistas y, por lo tanto, permiten también centrarse en el quintil inferior de la distribución de ingresos. Los responsables de la formulación de políticas apoyan la vivienda de alquiler asequible de dos maneras: pueden ayudar a compensar los precios del mercado de alquiler con subvenciones directas, estableciendo un límite de precio de alquiler por metro cuadrado y/o promoviendo la financiación de las construcciones de alquiler.

Las subvenciones y la inversión de capital son algunas de las herramientas clave que utilizan para hacerlo, lo que demuestra que las políticas de beneficios indirectos son menos utilizadas en comparación con las políticas de propiedad de viviendas asequibles y de compra de viviendas. La mayoría de los regímenes de subvenciones aplican criterios que incluían los ingresos de los hogares, el volumen de carga de los costes de la vivienda sobre los ingresos o una categoría de edad específica (jóvenes o ancianos).

Las dos últimas categorías de políticas (es decir, las políticas de vivienda social y los subsidios de vivienda) se dirigen a los quintiles de ingresos más bajos y, por lo tanto, están constituidas principalmente por políticas de prestaciones directas, con una mayoría importante de políticas que promueven la financiación en las viviendas. Por lo tanto, la inversión de capital es la medida más utilizada para promover el acceso a la vivienda asequible, mientras que las políticas de subsidios de vivienda se apoyan principalmente en subvenciones. En este caso, el sector público desempeña un papel clave y rara vez se utilizan mecanismos de financiación para atraer inversiones del sector privado (por ejemplo, garantías). La asignación de subvenciones a menudo se dirige a personas sin hogar, ancianos, beneficiarios en desventaja, personas discapacitadas, veteranos de guerra con discapacidades o personas con ingresos realmente bajos.

Las respuestas de política relativas a la planificación urbana y la vivienda sostenibles se dividen en las dos categorías principales siguientes:

1. Dimensión medioambiental: protección del medio ambiente, incluida la eficiencia energética, la adaptación al clima y las energías renovables.
2. Inclusión social y consideración cultural

Ambas categorías forman parte de la planificación territorial, que considera los complejos retos socioeconómicos y medioambientales.

	Nacional	Regional	Barrio
Dimensión ambiental	Establecer la dirección de las prácticas de construcción sostenible, integrando la vivienda en los esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático.	Garantizar una alta calidad de vida en las zonas urbanas con infraestructuras accesibles y con bajas emisiones de carbono, zonas verdes y una gestión racional de los residuos.	Garantizar la eficiencia de los recursos y mejorar los hogares.
Dimensiones sociales y culturales	Reconocer la vivienda como un derecho humano y garantizar el acceso a una vivienda digna y sostenible para todos, incluidos los grupos desfavorecidos;	Regeneración de las zonas y creación de infraestructuras para la integración de la vivienda en las zonas más amplias de las ciudades;	Empoderar a las personas y asegurar la participación pública y el sentido de comunidad mediante el diseño de espacios públicos que sean inclusivos;
	Proteger el patrimonio cultural y promover el	Proteger la identidad cultural de la ciudad evitando gentrificación	Promover instalaciones deportivas, de ocio y

	vínculo entre la vivienda y las economías culturales.	innecesaria, promoviendo la cultura urbana y los espacios públicos estéticos.	culturales asequibles, apoyando la diversidad cultural.
--	---	---	---

En cuanto a la protección del medio ambiente, este informe muestra que existen varios sistemas para maximizar la eficiencia energética y el uso de energías renovables, incluyendo tanto medidas fiscales como instrumentos de financiación. Esto se explica en parte por el mayor nivel de madurez de este campo y la participación del sector privado y de las instituciones financieras de desarrollo.

Las políticas centradas en la inclusión social tienen por objetivo reducir las diferencias sociales en las sociedades, crear comunidades mixtas y promover la integración y la justicia social mediante la inclusión de los grupos minoritarios en los ecosistemas de vivienda social.

Estas políticas se dirigen a los grupos sociales vulnerables y desfavorecidos (por ejemplo, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, etc.), mediante la concesión de subvenciones y el desarrollo de estrategias y planes de acción. Sin embargo, se necesitan más esfuerzos políticos para abordar las cuestiones de la inclusión social en la vivienda.

El uso de edificios vacíos es un aspecto importante para proporcionar soluciones a la creciente demanda de viviendas. La reutilización y regeneración de los recursos de la vivienda se ajusta a los principios de la economía circular, la mitigación del cambio climático y la protección del medio ambiente, y podría destinarse al servicio de la inclusión social y cultural. En 2014, el número de viviendas desocupadas en la UE se estimó en unos 11 millones¹.

Por último, las políticas de transporte urbano y de regeneración implican cada vez más un enfoque holístico. Existen varios mecanismos de financiación, como el JESSICA Holding Fund - Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas -, que apoya el desarrollo urbano sostenible y la regeneración a través de mecanismos de ingeniería financiera. Se trata, por tanto, de aprovechar los recursos públicos para atraer inversiones privadas utilizando varias herramientas, como préstamos y garantías para fomentar el desarrollo de ciudades sostenibles y la planificación urbana sostenible.

Lecciones aprendidas

Para apoyar la provisión de vivienda asequible, los responsables de la formulación de políticas centran sus esfuerzos en abordar una combinación de cuestiones, entre ellas el entorno normativo e institucional, el panorama financiero y la planificación urbana sostenible.

En este contexto, el informe sostiene lo siguiente:

1. Los responsables de la formulación de políticas deben aceptar (y abordar) la complejidad de la asequibilidad de la vivienda.
2. Los responsables de la formulación de políticas deben enfocar la asequibilidad de la vivienda desde una perspectiva a largo plazo y aspirar a cambios continuos (y graduales).
3. Los responsables de la formulación de políticas a nivel nacional y local deben colaborar y coordinarse más eficazmente.
4. Los responsables políticos y las partes interesadas que desean fomentar la asequibilidad de la vivienda deben pensar y trabajar políticamente: la asequibilidad de la vivienda no es sólo una cuestión técnica.

¹ The Guardian, Scandal of Europe's 11m empty homes, <https://www.theguardian.com/society/2014/feb/23/europe-11m-empty-properties-enough-house-homeless-continent-twice>

5. Los gobiernos deben invertir en la asequibilidad de la vivienda, utilizando instrumentos de financiación inteligentes y eficaces.
6. Los responsables de la formulación de políticas deben impulsar la oferta, en particular promoviendo la reutilización de las viviendas desocupadas y la rehabilitación de las zonas baldías.
7. La sostenibilidad social, ambiental y económica es parte de la solución en torno a la asequibilidad de la vivienda.