

# DOSSIER

## El papel de la sociedad civil en la provisión de vivienda asequible II: una perspectiva europea.

Experiencias y buenas prácticas.

Prôvivienda  
Con las personas,  
por la vivienda

Financia:



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y GLOBALES

DIRECCIÓN GENERAL DE NACIONES  
UNIDAS, ORGANISMOS INTERNACIONALES  
Y DERECHOS HUMANOS

**Coordinación:**

Andrea Jarabo Torrijos  
Gloria Martínez Ábalos

**Equipo técnico:**

Carmen Durán Menéndez  
Alba González de la Cruz  
Floencia Rivolta  
Mario Manjón  
Elisabet Luengo García

**Agradecimientos:**

Sorcha Edwards  
Sari Timonen  
Montserrat Pareja-Eastaway

**Edición:** Provivienda.

**Financiación:** Dirección General de Naciones Unidas,  
Organismos Internacionales y Derechos Humanos de la  
Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales del  
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

**Abril de 2023.**



<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. Aprendizajes y retos de partida</b>	<b>5</b>
<b>3. Contexto europeo</b>	<b>7</b>
<b>4. El caso finlandés</b>	<b>10</b>
<b>5. El sistema mediterráneo</b>	<b>12</b>
<b>6. Conclusiones principales</b>	<b>15</b>

# 1. Introducción

Existen diferentes modelos de provisión de vivienda en Europa que incorporan a las **Housing Associations como actores para la satisfacción de las necesidades residenciales**, además del Estado y de los actores privados con ánimo de lucro. La provisión de vivienda asequible y social a través de esta figura busca satisfacer la demanda de vivienda social y asequible, complementando la labor de las administraciones a través de regulaciones específicas.

Si bien no existe una definición cerrada de las Housing Associations, se podría hablar de **organizaciones que, desde el no lucro o el lucro limitado, promueven, construyen, rehabilitan y gestionan vivienda asequible y social**, apoyadas en mayor o menor medida por las Administraciones Públicas para promover su actividad.

En los sistemas duales de alquiler (como el sistema anglosajón), el parque de vivienda social gestionado por las Housing Associations se centra únicamente en las personas en situación de vulnerabilidad residencial, en los que existe un mercado inmobiliario en alquiler normalizado paralelo que sigue las lógicas del mercado<sup>1</sup>. **En los sistemas unitarios (como el socialdemócrata), los actores sin ánimo de lucro actúan en**

**todo el sistema del alquiler**, involucrándose tanto el parque de vivienda en alquiler como en generar soluciones para las personas en situación de vulnerabilidad.

Al ser organizaciones privadas sin ánimo de lucro o con lucro limitado, las **Housing Associations forman parte del Tercer Sector Social y son independientes a la Administración Pública**, hecho que favorece la flexibilidad en el aporte de soluciones, así como la innovación, al no ser organizaciones tan rígidas como las públicas. Además, su forma jurídica y su objetivo prosocial les permite operar tanto con el sector público como con el sector privado.

Asimismo, su estatus como entidades sin ánimo de lucro les hace reinvertir en la sociedad los beneficios y, en la medida en que su fórmula jurídica no busca la máxima rentabilidad, permite **alejarse de este modelo de procesos especulativos característicos del sector inmobiliario**. Por otro lado, su orientación hacia fines sociales hace que sean **estructuras que impulsan también la participación** e inclusión de las personas inquilinas en la gestión directa de las viviendas, favoreciendo la corresponsabilidad y la vida en comunidad.

---

<sup>1</sup> Martínez del Olmo, A. (2019). "El sistema de vivienda del sur de Europa: ¿Continuidad o ruptura?". Revista Española de Sociología, 29 (1), 153-180.

# La vivienda asequible como problema

El derecho a la vivienda forma **parte de los elementos que constituyen un nivel de vida adecuado**, tal y como se recoge en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas<sup>2</sup>. Según ha recordado el Comité Europeo de Derechos Sociales, los Estados deben adoptar medidas jurídicas y prácticas positivas para la protección efectiva del derecho a la vivienda, destinadas a favorecer el acceso a la vivienda de buena calidad, prevenir y paliar la situación de carencia de vivienda y hacer asequible el precio de las viviendas<sup>3</sup>. En este sentido, ONU Hábitat integra la **“asequibilidad” como uno de los factores clave que componen el concepto de vivienda adecuada**<sup>4</sup>.

La **falta de vivienda asequible y social es una de las cuestiones que han destacado de forma reiterada el Comité**

---

<sup>2</sup> Humanos, N. U. (2012): “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.

<sup>3</sup> Lukas, K. (2021) “The Revised European Social Charter”. An Article by Article Commentary”. Elgar Commentaries. Disponible en: <https://www.elgaronline.com/monochap-oa/book/9781789903645/book-part-9781789903645-46.xml>

<sup>4</sup> ONU-Habitat (2019): “Elementos de una vivienda adecuada”. Disponible en: [https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada#:~:text=Se%20considera%20que%20una%20vivienda.vivienda%20\(ONU%2C%202018\).](https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada#:~:text=Se%20considera%20que%20una%20vivienda.vivienda%20(ONU%2C%202018).)

**DESC<sup>5</sup> y la Asamblea de Naciones Unidas** a través de sus relatorías especiales al analizar el problema de la vivienda en España y su cumplimiento por parte de las Administraciones.

Por tanto, **la vivienda asequible sigue siendo uno de los grandes retos de los entornos urbanos actuales**, cuestión central también en los grandes acuerdos programáticos como la Nueva Agenda Urbana o el Pilar Social Europeo de Derechos Humanos.

En el marco europeo se pueden distinguir diferentes estrategias en la provisión de vivienda asequible, sobre todo en aquellos países con sistemas de vivienda más inclusivos. Algunas de sus características comunes son: amplitud de parque público de vivienda, prevalencia del alquiler frente a la propiedad y provisión de vivienda por parte de entidades sociales sin ánimo de lucro o lucro limitado. Países como Austria, Francia, Finlandia, Eslovaquia y Países Bajos, dan cuenta de ello y **las entidades sin ánimo de lucro o de lucro limitado tienen un papel clave en la provisión de vivienda social y asequible**.

España, sin embargo, presenta una realidad de exclusión residencial y de soluciones de vivienda que se aleja de esta alternativa europea. A diferencia de ésta, en el caso español el porcentaje de vivienda social y asequible se encuentra muy por debajo de la media europea. Actualmente, según datos recogidos en el Observatorio de Vivienda Asequible de Provienda, **el parque público de vivienda a precio por**

---

<sup>5</sup> Naciones Unidas, Comité DESC (2018): “Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España”. Bruselas: Naciones Unidas. Disponible en: <https://bit.ly/3qPD9dG>.

debajo de mercado se sitúa sobre el 2,5% del total, mientras que la cifra en Europa es del 9.3%<sup>6</sup>.

Sin embargo, las necesidades de vivienda se cuantifican entre **400.000 personas** inscritas en solicitud de vivienda pública<sup>7</sup> y **6 millones de personas en situación de exclusión social severa**<sup>8</sup>. Para atender las necesidades residenciales actuales y en los próximos años, la Fundación Alternativas estima que será necesario **promover 1.5 millones de viviendas**<sup>9</sup> a precios reducidos.

El grave problema de la vivienda en España, así como la dificultad para ampliar el parque de vivienda asequible en el corto plazo, **deben activar urgentemente todas las vías de respuesta institucional**. Además, es imprescindible la movilización de la sociedad civil para generar alternativas y propuestas desde una tercera vía, más inclusiva, flexible y complementaria a las anteriores.

---

<sup>6</sup> Provivienda. Observatorio de Vivienda Asequible. Disponible en:

<https://provivienda.org/observatorio/causas-del-problema/parque-de-vivienda/>.

<sup>7</sup> Trilla Bellart, C. y Bosch Meda, J. (2018): "El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo". Fundación Alternativas.

<sup>8</sup> FOESSA (2021): "Informe "Sociedad Expulsada y Derecho a Ingresos".

<sup>9</sup> Trilla Bellart, C. y Bosch Meda, J. (2018): "El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo".

## Presentación del dossier

Este dossier busca **ampliar la mirada a otras formas de generar vivienda asequible, como el modelo de las Housing Associations o de gestión híbrida**. Asimismo, quiere ahondar en el papel de la sociedad civil y su relevancia en la generación de alternativas para el cumplimiento del derecho a la vivienda, a través de la gobernanza multinivel y promoviendo la implicación ciudadana en la búsqueda de soluciones en el medio y largo plazo. Por otro lado, **profundiza en las diferentes modalidades de Estados de bienestar en Europa** para entender así el modelo español; de dónde venimos, cuál ha sido la implicación del Estado en la provisión de la vivienda y qué soluciones se pueden plantear.

**"El papel de la sociedad civil en la provisión de vivienda asequible II: una perspectiva europea"** recoge las ponencias y aprendizajes compartidos en el Webinar con el mismo nombre<sup>10</sup>, fruto del proyecto iniciado en 2022, "*La tercera vía para el derecho a la vivienda: el papel de la sociedad civil en la provisión de vivienda asequible*", financiado por la Dirección General de Naciones Unidas, Organismos Internacionales y Derechos Humanos de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

---

<sup>10</sup> Provivienda (2022). Disponible en:

<https://www.provivienda.org/webinar-el-papel-de-la-sociedad-civil-en-la-provision-de-vivienda-asequible/>.

La publicación es una continuación de los resultados extraídos del primer Webinar, **“El papel de la sociedad civil en la provisión de vivienda asequible”**<sup>11</sup>, en el que se abordó la importancia de la sociedad civil en la generación de nuevas formas de vivienda social y asequible dentro del contexto europeo y se aportaron algunos ejemplos de experiencias y buenas prácticas para ilustrarlo.

En este segundo espacio de análisis y reflexión, Provivienda ha querido profundizar en la provisión de vivienda asequible en Europa desde las organizaciones sin ánimo de lucro o con lucro limitado y, en especial, conocer el papel que ejercen las Housing Associations a nivel europeo y valorar su aplicabilidad en España.

---

<sup>11</sup> Ídem.

## Ponentes

**Sorcha Edwards.** Secretaria general de Housing Europe, Federación Europea de Vivienda Social, Pública y Cooperativa. Ha trabajado en la promoción de políticas de vivienda inclusivas y por una transición energética justa. Es licenciada en lenguas aplicadas por la Universidad de Dublín, con máster de estudios europeos por la Universidad Católica de Lovaina y posgrado en estudios avanzados de energía y medio ambiente por el Alternative Technology Centre de la Universidad de East London.

**Sari Timonen.** Directora de desarrollo de la Y-Foundation, entidad sin ánimo de lucro y cuarto mayor propietario de vivienda en el país nórdico. Anteriormente, estuvo encargada de coordinar el Programa Nacional para la Reducción del Sinhogarismo de Larga Duración del Ministerio de Medio Ambiente de Finlandia. Estudió Ciencias de la Administración y Jurídicas en la Universidad del Este de Finlandia.

**Montserrat Pareja-Eastaway.** Vicepresidenta de la European Network for Housing and Urban Research (ENHR) y co-directora de la Càtedra de Barcelona Estudios Habitatge, trabaja en la Universidad de Barcelona desde 1993 como docente investigadora y profesora titular. Su principal objeto de estudio ha sido la vivienda y la economía urbana. Lidera el grupo de investigación consolidado por la Generalitat de Cataluña denominado creatividad, innovación y transformación urbana.

El encuentro fue moderado por **Arturo Coego**, representante de las entidades españolas de FEANTSA, Federación Europea de Organizaciones de Nacionales que trabajan con las personas sin hogar e introducido por **Eduardo Gutiérrez**, subdirector general de Provivienda.

## 2. Aprendizajes y retos de partida<sup>12</sup>

Tal y como planteamos en el dossier-resumen del primer Webinar “El papel de la sociedad civil en la provisión de vivienda asequible: Experiencias y buenas prácticas”<sup>13</sup>, existe una tendencia general en Europa hacia el aumento del parque público de vivienda; sin embargo, esto no es igual en todos los Estados miembros. **España presenta un gasto público en vivienda muy por debajo de la media europea (0,15% del PIB, frente al 0,55%)<sup>14</sup>**. Además, el bajo porcentaje de vivienda social hace que esta no sea una solución de alojamiento real para amplios sectores de la sociedad y, especialmente, para aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

El bajo porcentaje de vivienda social y asequible en España genera que, en un contexto de libre competencia, el precio de la vivienda se equilibre en torno a lo que marca el mercado. Esta

---

<sup>12</sup> Extraído de la presentación de Eduardo Gutiérrez, basada en el Dossier: Provivienda (2022): “El papel de la sociedad civil en la provisión de vivienda asequible. Experiencias y buenas prácticas”.

<sup>13</sup> Provivienda (2022). Disponible en: <https://www.provivienda.org/webinar-el-papel-de-la-sociedad-civil-en-la-provision-de-vivienda-asequible/>.

<sup>14</sup> Eurostat.

cuestión, en un escenario de fuerte inflación como el actual, está haciendo que amplios sectores de la población afronten graves dificultades para el pago del alquiler o de las hipotecas: **el 45,7% de las personas inquilinas y el 37% de las personas hipotecadas en España destinan más de un 40% de sus ingresos al pago de la vivienda<sup>15</sup>**. Esta es una de las cifras más altas de la UE, donde se destina de media entre el 28,8% y 22,3%<sup>16</sup>. Por otro lado, España se sitúa como uno de los países con menor tasa de emancipación juvenil. **El 83.6% de las personas jóvenes españolas vive con sus padres, mientras que la media de la UE es del 67.2%<sup>17</sup>**.

Ante las graves dificultades del modelo residencial español, en cuanto a exclusión residencial y escasez de vivienda social y asequible, es **necesario mirar aquellos países donde se han implementado estrategias que han demostrado ser eficaces, como son las Housing Associations**. Esta fórmula de vivienda alternativa supone un gran cambio de paradigma en el modelo de vivienda al fortalecer sinergias entre actores públicos, privados y organizaciones sin ánimo de lucro.

Pero, ¿es posible este modelo en España? ¿Qué trabas limitan el papel de la sociedad y de las Housing Associations en la provisión de vivienda social y asequible en España?

---

<sup>15</sup> OCDE (2019): “Affordable Housing Database”. Disponible en: <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>.

<sup>16</sup> Ídem.

<sup>17</sup> Eurostat (2020): “Share of young adults aged 18-29 living with their parents by age and sex - EU-SILC survey”.

**Financiación pública.** La falta de financiación pública es una de las principales barreras que dificultan mejoras sociales en términos de vivienda social y asequible. En este sentido, España debe aumentar los niveles de inversión pública hacia la ampliación del parque de vivienda asequible promovida por operadores privados sin ánimo de lucro, asegurando la sostenibilidad futura a través de un Pacto por la Vivienda que permita afrontar el cambio estructural. La escasez de préstamos con bajos intereses promovidos por el Estado se suma al desconocimiento de las pocas medidas existentes en esta línea. Un ejemplo de ello es el Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2020-2025, donde las vías para ampliar el parque de vivienda pública por parte de las entidades son confusas y poco conocidas por las autoridades autonómicas.

**Financiación privada.** Son necesarios mecanismos que canalicen la inversión privada para la provisión de vivienda asequible desde el no lucro, bien sea a través de entidades privadas, como la Economía Social y Solidaria o mediante otro tipo de inversión socialmente responsable. Por ello, resulta necesario regular mecanismos que permitan canalizar la inversión de pequeños inversores. Favorecer la inversión privada sin ánimo de lucro y con retorno social a través de mecanismos como el *crowdfunding* puede ser una vía para generar financiación y promover la implicación de la sociedad civil en soluciones innovadoras.

**Fiscalidad.** Es de especial importancia que las entidades sociales proveedoras de vivienda dispongan de **un marco fiscal**

**favorable que fomente su trabajo.** En el contexto español, las entidades proveedoras de vivienda desde el no lucro se encuentran con algunas trabas que dificultan nuestro trabajo, situándonos en un contexto de desventaja frente a otros actores de carácter lucrativo.

**Suelo.** Existe un **déficit de suelo para la vivienda asequible que debe paliarse a través de fórmulas como las reservas de suelo**, que permitan implantar el modelo de Housing Association en España. Esta ampliación debe incorporar tanto el suelo público, dándole nuevos usos y orientándose a la provisión de vivienda asequible, como del privado, estableciendo un porcentaje de reserva de nueva edificación o rehabilitaciones para viviendas con precios por debajo del mercado.

**Normativa.** Es necesario desarrollar en los marcos de las comunidades autónomas **instrumentos como el derecho de adquisición preferente a través del tanteo y retracto.** Esto permitiría dotar de herramientas a las entidades sin ánimo de lucro que colaboren con la Administración en su ampliación del parque de vivienda, compitiendo de esta forma con los operadores privados. Por otro lado, el desarrollo del modelo de cesión de uso o de propiedad compartida podría promover el modelo de tenencias intermedias, incorporando en las políticas públicas nuevos agentes organizados en la provisión de vivienda como son las cooperativas de vivienda en régimen de cesión de uso.

# 3. Contexto europeo<sup>18</sup>

En Europa, a pesar de existir diferencias entre los Estados miembros en materia de vivienda, siguen existiendo problemas en gran parte de ellos. El vicepresidente de la Comisión Europea, Franciscus Timmermans, ya alertó de que la creencia en que el libre mercado beneficiaría el interés general era errónea y que esto ha condicionado la existencia de vivienda social y asequible en Europa. Cabe destacar que **no existe normativa europea que regule el mercado de la vivienda.**

Ante el reconocimiento de esta realidad, la sociedad civil está teniendo una mayor implicación en la provisión de vivienda social y asequible, que se refleja en el trabajo de **Housing Europe, Federación Europea de Vivienda Social, Pública y Cooperativa.** Nacida en 1988, esta entidad está compuesta por 43.000 organizaciones locales distribuidas en 25 países y, a día de hoy, gestiona el 11% de las viviendas existentes en Europa (unos 25 millones de viviendas). Cada año se integran unas 200.000 viviendas, otras 200.000 se reacondicionan y se

invierten unos 50.000 millones de euros en soluciones de alojamiento.

El gran número de entidades y la variedad de modelos que componen la Federación, reflejan el **cambio de paradigma que se está dando en Europa en relación a la provisión de vivienda social y asequible.** A continuación, se presentan cuatro modelos relevantes.

## AUSTRIA

Dentro del modelo austriaco destaca el papel de las compañías públicas municipales (la más grande es Wiener Wonen<sup>19</sup>, con 220.000 viviendas repartidas por todo el país) y las Asociaciones de Vivienda de Lucro Limitado<sup>20</sup>.

La mayoría de viviendas sociales de nueva construcción se promueven desde las entidades que componen la Federación Austriaca de Asociaciones de Vivienda de Lucro Limitado. Estas, reguladas bajo la Ley "Limited-Profit Housing Act", están obligadas a operar bajo la fórmula de alquiler de costes: alquileres de larga duración que cubren los gastos de construcción del edificio, gestión y mantenimiento y sitúan sus precios un 25% (mínimo) por debajo del precio de mercado.

<sup>18</sup> Extraído de la presentación de Sorcha Edwards, basada en información recogida por la Federación Europea de Vivienda Pública, Cooperativa y Social, Disponible en: <https://www.housingeurope.eu/>.

<sup>19</sup> <https://www.wienerwohnen.at/>.

<sup>20</sup> <https://www.housing2030.org/project/equity-investment-in-new-social-housing-austrian-providers-generating-their-own-investment-capital/>.

De la cuota mensual que pagan las personas inquilinas por su vivienda, las asociaciones de lucro limitado destinan una cantidad fija para el mantenimiento y mejora del edificio, y otra para reinvertir en más vivienda social. Esto genera un doble beneficio: por un lado, se asegura el buen mantenimiento de las viviendas y, por otro, se genera inversión para nueva vivienda social.

Se ha podido comprobar cómo el funcionamiento de este tipo de asociaciones genera estabilidad en el mercado de vivienda y promueve un mercado de vivienda asequible con buenos resultados en términos de precio y calidad.

## FRANCIA

En el caso francés destacan las Organizaciones de Alquiler Moderado “HLM” en la construcción, provisión y gestión de vivienda social. Estas, que incluyen tanto entidades públicas como privadas con beneficios limitados, quedan bajo el control del Ministerio de Vivienda y Finanzas.

En la actualidad, estas organizaciones dan alojamiento a más de 10 millones de personas. En este modelo la Banca Pública Francesa es clave, pues financia vivienda social a través de ingresos de fondos de inversiones anticíclicos<sup>21</sup>, lo que ha resultado generar un sector con una gran resiliencia: en el

---

<sup>21</sup> <https://www.housing2030.org/project/demo-20/>.

contexto de crisis de 2008 la construcción de vivienda social, al no recaer sobre el sector privado con ánimo de lucro, no cesó.

## ESLOVAQUIA

Desde la transición de Eslovaquia en 1990 y ante la escasez de vivienda de calidad, especialmente en sectores de bajos ingresos, las instituciones del Estado han hecho esfuerzos por promover toda una arquitectura legal y financiera para la mejora del sistema de vivienda. Eso se tradujo en los conocidos como Planes Estatales de Vivienda<sup>22</sup> y, en 1996, la creación del Fondo Estatal para el Fomento de la Vivienda destinado a financiar las prioridades gubernamentales definidas en la Política Estatal de Vivienda.

Desde la creación del Fondo hasta 2016, se ha apoyado la construcción de 40.858 viviendas sociales, siendo esta una de las tasas más altas de construcción de vivienda social conseguidas en antiguos países comunistas durante dicho periodo. Además, también se ha financiado la renovación del 25% del total del stock de vivienda en el país.

---

<sup>22</sup> <https://www.housing2030.org/project/state-housing-development-fund-of-slovakia/>.

## FINLANDIA

En Finlandia, marcada por una gran presencia de las Housing Associations, tiene un papel determinante el Centro de Financiación y Desarrollo de Vivienda (ARA)<sup>23</sup>, agencia pública que ofrece ayudas y subvenciones para financiar la construcción, compra y renovación de vivienda social y asequible<sup>24</sup>. De igual manera, este organismo controla y monitorea el uso del *stock* de vivienda que ha financiado y hace seguimiento del trabajo que desempeñan las organizaciones sin ánimo de lucro para asegurar su correcta gestión financiera y el uso apropiado de las subvenciones.

Una de las políticas más destacadas y ejecutadas por el país nórdico es la conocida como “Helsinki Mix”, que nace para acabar con la segregación social. Esta consiste en la construcción de bloques de vivienda donde el 25% son vivienda social, el 30% son vivienda subvencionada para la venta y un 45% de las mismas se destinan a vivienda privada. Por otro lado, Finlandia destaca de manera significativa en sus políticas para la erradicación del sinhogarismo a través de modelos altamente eficientes y eficaces, como Housing First o Housing First for Youth.

---

<sup>23</sup> <https://www.ara.fi/en-US/>.

<sup>24</sup> <https://www.housing2030.org/project/ara-housing-finance-development-centre-of-finland/>.

## 4. El caso finlandés<sup>25</sup>

En Finlandia, uno de los actores claves en la reducción del sinhogarismo y provisión de vivienda asequible es una Housing Association: **Y-Foundation**. Fundada en 1985, esta entidad sin ánimo de lucro se ha convertido en el **mayor propietario de vivienda sin ánimo de lucro y el cuarto mayor propietario de vivienda del país**.

Uno de los objetivos principales que motivó su fundación fue la **erradicación del sinhogarismo en Finlandia**. Entre los trabajos que realiza está la compra de viviendas individuales para personas en situación de extrema vulnerabilidad, el fomento del conocimiento sobre sinhogarismo, la provisión de vivienda asequible en alquiler y el desarrollo del bienestar económico y social de sus personas inquilinas. Además, la entidad es una de las promotoras del modelo Housing First<sup>26</sup> para personas en situación de sinhogarismo.

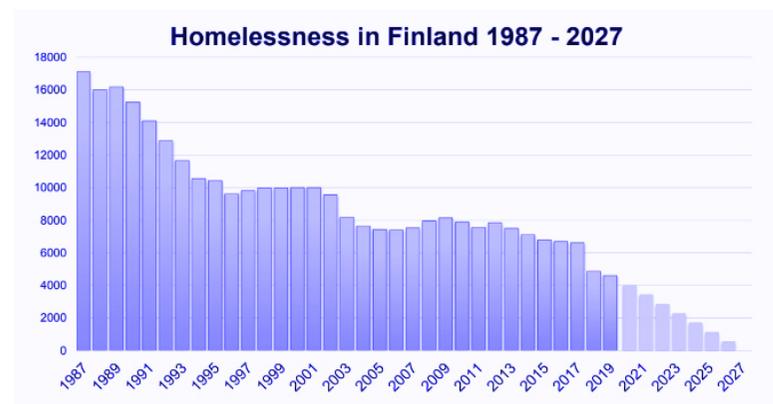
Las 18.000 viviendas con las que cuenta la organización se dividen en dos tipos: por un lado, las Y-Kodit (el 40%), dedicadas a grupos en situación de extrema vulnerabilidad que cuentan con el apoyo de otras organizaciones en la provisión de recursos

<sup>25</sup> Extraído de la presentación de Sari Timonen, basada en información recogida por la Y-Foundation. Disponible en: <https://ysaatio.fi/en/>.

<sup>26</sup> <https://www.provivienda.org/housingfirst-housingled/>.

específicos. Por otro, las M2-Kodit (el 60%), viviendas asequibles en alquiler subvencionadas por el Estado. Ambos modelos se basan en la idea de que todas las personas, con independencia de su situación socioeconómica, tienen derecho a su propia vivienda.

**Entre los objetivos de la entidad está la erradicación total del sinhogarismo para 2027** (este mismo objetivo ha sido fijado en diferentes planes gubernamentales<sup>27</sup>). En la siguiente gráfica se puede observar cómo este grave problema se ha reducido drásticamente desde 1987 hasta la actualidad. Hoy en día, Finlandia es el único país de Europa donde el sinhogarismo se está resolviendo.



Fuente: Y-Foundation.

<sup>27</sup> Finnish Government (2023). Disponible en: <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410903/report-homelessness-can-be-eradicated-by-2027-with-close-cooperation#:~:text=The%20target%20set%20in%20the,of%20homeless%20amilies%20was%20159.>

Esta tendencia a la baja se explica por el **trabajo conjunto entre entidades de la sociedad civil, diferentes instituciones del Estado y la banca pública**. Además, existe un gran consenso entre los diferentes partidos políticos en tratar la erradicación del sinhogarismo como política de Estado.

Un ejemplo de la **cooperación entre diferentes actores en el contexto finlandés en relación a la vivienda social y asequible**, se encuentra en los propios miembros fundadores de la Y-Foundation, entre los que aparecen, los Ayuntamientos de las cinco ciudades más grandes del país, diferentes autoridades locales, el Consejo religioso, asociaciones, sindicatos y financiadores públicos y privados.

Las dos fuentes principales de financiación de la Y-Foundation son el **Centro de Financiación y Desarrollo de la Vivienda (ARA)<sup>28</sup>, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente de Finlandia y el Centro de Financiación para Organizaciones de Bienestar Social y Salud (STEA<sup>29</sup>)**. El primero, se encarga de la implementación de las políticas de vivienda finlandesa y la obtención de financiación y préstamos de bancos para que las personas inquilinas puedan acceder a las viviendas. El segundo de ellos, STEA, como autoridad autónoma de ayudas estatales que trabaja en colaboración con el Departamento de Administración y Planificación del Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad, se encarga de la administración y gestión de fondos concedidos a las distintas organizaciones con las que trabaja y

---

<sup>28</sup> <https://www.ara.fi/en-US/>.

<sup>29</sup> <https://www.stea.fi/en/>.

recibe inversión para la adquisición y/o construcción de apartamentos para grupos de población en situación de especial vulnerabilidad. **De las viviendas de la Y-Foundation destinadas a personas en situación de extrema vulnerabilidad, el 90% han recibido subvenciones STEA.**

Uno de los modelos de vivienda más recientes de la Y-Foundation es el modelo híbrido. Este consiste en la **construcción de bloques de viviendas en un área con servicios** complementarios como colegios, centros de día, gimnasios, tiendas o restaurantes. Además, cuentan con **servicios específicos para las personas inquilinas que se encuentran en situación de vulnerabilidad**, servicios de asesoría en vivienda y programas para la búsqueda de empleo.

# 5. El sistema mediterráneo<sup>30</sup>

Como se indicaba en la introducción, la provisión de vivienda social y asequible en los diferentes países europeos se ha visto directamente influenciada por los distintos tipos de Estados de Bienestar implantados en cada uno de ellos. A continuación, se presentan cuáles son estas **modalidades de provisión de vivienda en el contexto europeo, deteniéndonos en el sistema mediterráneo, característico de España**, para analizar sus limitaciones y potencialidades.

El modelo de provisión de vivienda viene determinado por algunos elementos como el grado de desmercantilización del sistema, la implicación del Gobierno central, la influencia de grupos de interés o el peso de los grupos de presión (sindicatos, activistas u organizaciones). En Europa destacan dos modelos diferenciados por la provisión de vivienda en alquiler:

- **Modelo dual.** Principal de Reino Unido e Irlanda. En él existen dos esferas claramente diferenciadas: una de vivienda social y otra de vivienda de alquiler mercado. El

---

<sup>30</sup> Extraído de la presentación de Montserrat Pareja-Eastaway, basado en su trabajo en la Càtedra Barcelona Estudis Habitatge de la Universidad de Barcelona.

acceso a la vivienda social queda restringido a hogares de muy bajos ingresos; mientras que la vivienda privada de alquiler es de precio muy alto, por lo que la demanda está orientada principalmente a la propiedad. Las Housing Associations estarían orientadas especialmente a la provisión de vivienda social. Los países mediterráneos optan por este modelo, destacando la provisión de vivienda en propiedad y donde la vivienda social es algo residual.

- **Modelo unitario.** Característico en Suecia y Dinamarca. La vivienda asequible y social no solo está orientada a colectivos de bajos ingresos, sino que amplios sectores de la población pueden acceder a ella. Este modelo parte del derecho de todas las personas a una vivienda asequible, adecuada y de calidad, al igual que se tiene derecho a la sanidad, la educación o el empleo. En este modelo, las Housing Associations son entidades que participan en el mercado libre compitiendo con las entidades privadas, pero con apoyo estatal al ser organizaciones sin ánimo de lucro con un fin prosocial.

## VIVIENDA SOCIAL EN EUROPA

En la Unión Europea la competencia directa en la provisión de vivienda recae sobre los Estados. Se está observando una tendencia a nivel europeo de **desplazamiento de las prácticas**

## de provisión de vivienda social y asequible de lo nacional a lo local.

De este modo, aunque no existe una definición de vivienda social y asequible unificada en Europa, hay consenso sobre elementos definitorios de la vivienda social:

- Es considerada una cuestión de interés general, dado el problema generalizado en torno al derecho a la vivienda.
- El objetivo radica en aumentar la oferta de viviendas asequibles a través de la construcción, gestión, compra y alquiler de viviendas sociales.
- Se busca ampliar el alcance de los grupos destinatarios, más allá de los colectivos altamente vulnerables.
- Existe una creciente diversidad de actores en la provisión de la vivienda, como en el caso de las entidades del Tercer Sector Social.

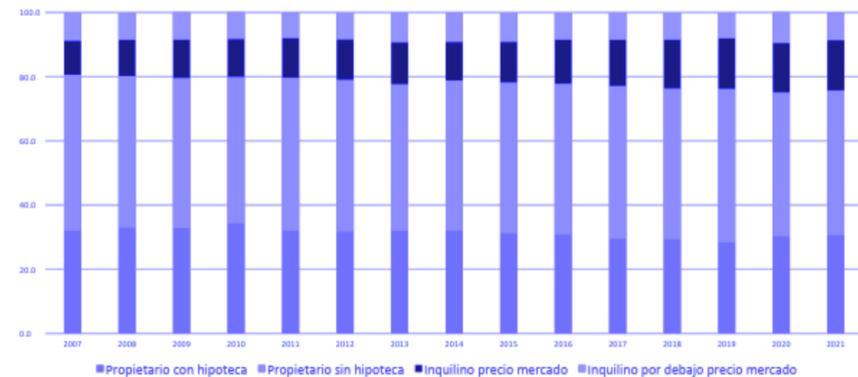
Si bien las políticas de vivienda son similares después de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1970, a partir de entonces, el enfoque de la vivienda comenzó a ser más diferenciado. Mientras que **en Europa se utiliza el parque público de vivienda para la provisión de vivienda social**, en otros países, como **en España**, el Estado toma un papel reducido y se fortalecen los principios de mercado, **promoviendo la tenencia a través de la propiedad**, elementos clave en la crisis estructural de vivienda de nuestro país.

## PROVISIÓN DE VIVIENDA SOCIAL EN ESPAÑA

El sistema mediterráneo y, dentro de éste, el Sistema de Bienestar y de vivienda español, se caracteriza por estar basado en redes familiares como resultado de la insuficiente protección pública. La escasez del parque público de vivienda, unido a las posteriores políticas de austeridad adoptadas desde 2011, ha hecho imposible generar estructuras estatales similares a las de otros países europeos. Y, ¿cuáles serían las consecuencias de este enfoque de políticas públicas?

**El sistema de vivienda en España se caracteriza por el régimen de tenencia en propiedad, con un alto porcentaje de la población propietaria con hipoteca.** En un contexto como el actual, de alta inflación y subida de los tipos de interés, esta situación supone grandes riesgos.

Distribución de la población según tenencia en España



Fuente: EU-SILC, 2023.

En cuanto al alquiler de vivienda, el 15,7% de la población que vive en España paga un alquiler a precio de mercado, y el **29,2% de la población queda en riesgo de pobreza tras pagar el alquiler a precio de mercado**. En alquiler privado, un 40,9% de la población está gastando más de un 40% de su salario en vivienda, cuando se recomienda no destinar más del 30%.

### Alquiler privado

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Denmark	37.1	32.9	31.9	31.6	31.7	28.9	30.7	25.2	30.3		:
Spain	42.3	47.5	43.3	43.0	42.1	38.1	37.4	35.9	40.9		:
Netherlands	23.2	24.8	25.0	28.0	26.2	25.6	27.0	22.8	48.3	58.1	
Romania	54.4	42.0	45.7	36.3	60.4	46.3	39.8	41.9	39.3		:
Sweden	18.1	17.7	18.7	18.0	19.3	18.8	19.8	18.0	18.8		:

Fuente: EU-SILC, 2023.

Dado al aumento constante de los precios de vivienda en alquiler y a la compraventa, unido a la escasa vivienda social existente en España como consecuencia de las políticas públicas y la estrategia que se ha seguido en el pasado, nos preguntamos: ¿Es posible la transformación del sistema de provisión de vivienda? ¿Qué papel juega el alquiler de vivienda social y asequible en el contexto español? ¿Podemos abrir un escenario de mayor participación de las entidades del Tercer Sector sin ánimo de lucro en la provisión de vivienda asequible? ¿Podemos acercarnos a los modelos europeos?

## 6. Conclusiones principales

El modelo de vivienda español, altamente mercantilizado, presenta grandes problemas de asequibilidad para amplios sectores de la población. **La vivienda social y asequible es muy escasa y no aporta una solución general**, especialmente para aquellas personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. El breve análisis del panorama europeo refleja una tendencia de desplazamientos de las prácticas de provisión de vivienda social y asequible de lo nacional a lo local. En este escenario, **las Housing Associations tienen cada vez un peso mayor en la provisión de vivienda a precios por debajo del mercado.**

El éxito de las Housing Associations en la provisión de vivienda social y asequible se debe, en gran medida, a la flexibilidad que estas tienen frente a la Administración Pública. Dicha independencia favorece la **flexibilidad e innovación en el aporte de soluciones**, operando tanto en el sector público como en el sector privado.

Además, su estatus como entidades sin ánimo de lucro hace que los beneficios que generan se reinviertan en el aumento de viviendas sociales y asequibles; y su orientación hacia fines

sociales impulsa la participación de las personas inquilinas en la gestión de las viviendas, mejorando así la autonomía y vida en comunidad.

También, su altísima **especialización en la gestión no lucrativa de la vivienda**, favorece el acercamiento a las necesidades sociales y residenciales. El trabajo diario con personas en situación de vulnerabilidad y la complementariedad de servicios, sería también un punto a favor de este modelo.

Por último, y como refleja el trabajo que lleva a cabo la Y-Foundation en Finlandia, **las Housing Association fomentan la cohesión social**. Programas como el “Helsinki Mix” nacen para acabar con la exclusión social y residencial al integrar personas inquilinas con diferentes perfiles socioeconómicos en sus diferentes bloques de vivienda.

Por todo ello, y mirando a países como Finlandia, **es necesario avanzar hacia modelos de provisión de vivienda donde los actores sin ánimo de lucro participan en todo el proceso de provisión de vivienda**, desde la gestión de vivienda asequible, al trabajo en red con organizaciones en vivienda social. Señalar que, en los modelos unitarios de provisión de vivienda asequible, la vivienda no está únicamente centrada en colectivos de bajos ingresos, sino que amplios sectores de la población pueden acceder a ella, previniendo así procesos de exclusión residencial.

Tras revisar algunos casos de éxito en la provisión de vivienda y la implicación en estos de las Housing Associations, **también es**

**necesario resaltar la importancia del trabajo en red.** Estas alianzas se deben generar en tres sentidos. En primer lugar, en casos de mayor vulnerabilidad, la actuación de las Housing Associations debe ir acompañada de una **colaboración con entidades proveedoras de servicios específicos** (apoyo jurídico, asesoramiento laboral...). Por otro lado, se deben generar otras **alianzas sostenibles**, resaltando, por ejemplo, la importancia del trabajo con la banca ética y de los institutos de crédito oficial, en los procesos de financiación de las operaciones de ampliación de parque de vivienda social.

Por último, desde Provivienda destacamos el trabajo con entidades de la **Economía Social y Solidaria y con entidades de la sociedad civil**. Un ejemplo de ello son las cooperativas de vivienda de cesión de uso, que plantean modelos de convivencia alternativos centrados en la cooperación y el apoyo mutuo que a futuro podrían establecer sinergias con las Housing Associations en la provisión de vivienda social y asequible.

Son muchos los retos y oportunidades que se plantean en relación a la generación de más vivienda social y asequible en España. Ante esta situación, **es importante avanzar hacia modelos de provisión de vivienda asequible que abracen a grandes sectores de la población**; pues esta realidad nos apela a toda la ciudadanía. Avanzar hacia modelos alternativos basados en las Housing Associations donde se priorice la calidad, cantidad y asequibilidad de la vivienda para construir sociedades más cohesionadas, equitativas y solidarias mediante fórmulas jurídicas sin ánimo de lucro, sin duda es una vía a explorar y a comenzar a desarrollar.

# Pròvivienda

Con las personas,  
por la vivienda

[comunicacion@provivienda.org](mailto:comunicacion@provivienda.org)



**El papel de la sociedad civil en la provisión de vivienda  
asequible II: una perspectiva europea.**