

PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO URBANÍSTICO EN INGLATERRA. ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO A LA VIVIENDA, LA COHESIÓN SOCIAL Y EL MEDIO AMBIENTE

Judith Gifreu i Font*

1. Breves notas introductorias
2. El modelo urbanístico inglés
3. Las políticas de vivienda y la cohesión social
 - 3.1. Marco general
 - 3.2. El parque residencial público
 - 3.3. Evitar la exclusión social: una asignatura pendiente
 - 3.3.1. La concentración de vivienda social
 - 3.3.2. La situación de las personas sin hogar
 - 3.4. El régimen de tenencia: el sector público de alquiler
 - 3.5. Condiciones de habitabilidad del parque inmobiliario
 - 3.6. Viviendas vacías
 - 3.7. La financiación de la vivienda
4. Algunas referencias medioambientales

* Judith Gifreu i Font, profesora titular de derecho administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona, Edificio B, Campus de la UAB, 08193 Cerdanyola del Vallès, judith.gifreu@uab.cat.

Artículo recibido el 19.1.2009. Evaluación: 11.2.2009. Fecha de aceptación de la versión final: 23.2.2009.

1. Breves notas introductorias

Es de sobras conocido que el sistema político del Reino Unido adopta la forma de una democracia parlamentaria en la que destaca la responsabilidad del órgano de dirección política (el *Cabinet*) ante el Parlamento de Westminster, el cual, de conformidad con la doctrina de la soberanía parlamentaria formulada en el siglo XIX por Albert V. Dicey (*Law of the Constitution*, 1885), se constituye en la autoridad suprema en todos los órdenes. La aproximación minimalista que ha seguido el proceso de *devolution* en este –hasta ese momento– paradigma de estado unitario¹ no ha alterado en gran manera la hegemonía indiscutible de Westminster, que sigue siendo el único órgano legislativo del país con potestad para aprobar legislación primaria en varios ámbitos competenciales.

El sistema legal británico (*rule of law*), basado en un *common law* de aplicación indistinta a los poderes públicos y a los particulares y sin una constitución escrita que sedimente los fundamentos y principios del Estado, es un peculiar cúmulo de normas, jurisprudencia, prácticas, convenciones, principios y usos que se articulan en el marco de una relación jerárquica laxa. La *componenda* jurisprudencial y consuetudinaria y la vocación convencional del sistema favorecen su mutación y adaptación a los nuevos requisitos de la sociedad, si bien es cierto que, a los ojos de un jurista formado en el dogma latino del principio de legalidad, estos mismos factores contribuyen a generar una gran inseguridad jurídica. La configuración de este sistema legal es la razón que explica la facilidad con la que han encontrado acomodo en él las sucesivas reformas constitucionales que se han emprendido desde 1997 (creación de asambleas legislativas en Escocia, Gales e Irlanda del Norte; modernización de la Cámara de los Lores; independencia del Banco de Inglaterra; introducción de una legislación en materia de derechos humanos, que podrá ser fiscalizada por los tribunales ordinarios; regulación de la libertad de información; constitución de un gobierno metropolitano en Londres –*Greater London Council*–, entre otros) y las futuras contenidas en el Libro Verde *The Governance of Britain*, publicado en 2007, como la limitación de los poderes del Ejecutivo, la modernización de la Cámara de los Comunes y la ampliación de los procesos de *devolution*.²

Finalmente, no puede obviarse que, a pesar de su tradición centralista, el país se ha caracterizado por disponer de una administración local potente que, muy bien atrincherada en el principio de *self-government*, ha conseguido disfrutar de una cierta autonomía política, incluso atesorando numerosas competencias que son ejercidas dentro de unas limitaciones materiales y sin incurrir en arbitrariedades (doctrina *ultra vires*). La diversidad institucional que caracterizaba en el pasado la organización administrativa local dio paso, mediante la *Local Government Act* de 1972 y sus posteriores modificaciones, a una reestructuración continuada del gobierno local,³ que en

¹ Para un análisis del mito unionista en el Reino Unido y las reivindicaciones en pro de un nivel regional en Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, vid. Gifreu Font, J., *Las regiones frente a la Unión Europea de los pequeños estados*, tesis doctoral, UAB, 2001, págs. 464-592. La bibliografía sobre este tema es extremadamente prolífica; además de la referenciada en la citada obra, pueden consultarse, *inter alia*, Mitchell, J., "Towards a new constitutional settlement?", en C. Hay (ed.), *British Politics Today*, Polity Press: Cambridge, 2002; Holliday, I., "Is the British State Hollowing Out?", *The Political Quarterly*, vol. 71, n.º 2, 2000; Oliver, D., *Constitutional reform in the United Kingdom*, Oxford University Press: Oxford, 2003; Elcock, H. y M. Keating (eds.), *Remaking the Union. Devolution and British Politics in the 1990's*, Londres, 1998; Bulmer, S. y M. Burch, "Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union", *Public Administration*, vol. 76, n.º 4, 1998; Walker, N., "Beyond the unitary conception of the United Kingdom Constitution?", *Public Law*, 2000; Craig, P., "Constitutional and non-constitutional review", *Current Legal Problems*, vol. 54, 2001; Phillipson, G., "The powers of a reformed Second Chamber", *Public Law*, 2003.

² Ministry of Justice, *The Governance of Britain*, Cm 7170, The Stationery Office: Londres, 2007, pág. 15 y siguientes.

³ Las sucesivas reformas alejaron la estructura de doble nivel de 1972 (*county councils* y *district councils*) en favor de un modelo de único nivel (*single-tier unitary authorities*) que se ha implantado en todo el territorio del Reino Unido con distintas denominaciones (*counties* y *country boroughs*; *council areas*; *districts*).

Inglaterra ha venido acompañada a menudo de una redefinición de sus límites geográficos, que constituyen el principal *building block* para la determinación de los umbrales regionales.⁴ Los objetivos de las últimas reformas –incremento de la responsabilidad de los gobiernos (*accountability*), fortalecimiento de la democracia local y mejora en la prestación de los servicios públicos– siguen siendo en la actualidad una vía en exploración con propuestas encaminadas a la potenciación de las cartas de servicios y a la capacitación de las comunidades locales para que participen en la toma de decisiones sobre el gasto público local.⁵

2. El modelo urbanístico inglés

El urbanismo inglés presenta ciertas peculiaridades que condicionan suficientemente el enfoque de la disciplina. Efectivamente, en el país occidental con mayor tradición en planificación urbanística y regional, el urbanismo es concebido –y, en buena lógica, estudiado en las facultades– como una materia multidisciplinar embebida de conceptualizaciones arquitectónicas, sociológicas, geográficas, económicas y jurídicas. Las entidades locales son las que monopolizan las competencias urbanísticas y el Gobierno central (actualmente, el *Department of Communities and Local Government*) se limita a coordinarlas y a supervisarlas (*planning policy statements, call-in decisions*), apoyado por organismos desconcentrados en cada una de las regiones inglesas y por agencias de ámbito nacional. Por otro lado, y por lo que ya se ha comentado *supra*, el ordenamiento urbanístico inglés es ajeno a los formalismos y rigideces de los sistemas continentales y no reconoce ningún carácter vinculante al planeamiento, que es considerado como un documento de propuesta sobre el cual se puede negociar con el sector privado. Esta flexibilidad se justifica por la concurrencia de numerosas disposiciones orientativas y directrices de alcance general en la toma de decisiones urbanísticas (*guidances, schemes, schedules*) y en el reconocimiento del principio de *common sense* en relación con las actuaciones del poder público, lo que garantiza un margen de discrecionalidad bastante elevado. En consecuencia, el régimen urbanístico del suelo, si bien se remite al plan, no depende de él en exclusiva, dado que, por ejemplo, las licencias urbanísticas son otorgadas por las autoridades locales en el marco del plan, pero en conjunción con los parámetros puedan ser "pertinentes" *ad casum*. No hay que olvidar, finalmente, que el sistema jurídico inglés no concibe el urbanismo como una rama sectorial del derecho administrativo, básicamente porque, a diferencia de España o Francia, ignora la aplicabilidad de un régimen jurídico distinto para el sector público, que se somete a las normas constitucionales y procedimentales, bajo el control último de la jurisdicción ordinaria.

La primera regulación más o menos integral de la cuestión urbanística⁶ tuvo lugar con la *Urban and Housing Planning Act* de 1909, cuya principal contribución fue la creación de una figura de planeamiento, llamada *town planning scheme*, que debían formular las autoridades locales con el objetivo de ordenar el perímetro urbano.

⁴ Cuando se habla de regionalismo en el Reino Unido es importante distinguir tres realidades diferentes, que también han generado un distinto grado de sensibilización respecto a la opinión pública: en primer lugar, las reivindicaciones de autonomía política y legislativa de las regiones de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, que han derivado en las correspondientes *devolutions*; en segundo lugar, la composición regional de Inglaterra, que ha sido utilizada muy tempranamente por Whitehall como base para una desconcentración administrativa; y, en tercer lugar, las propuestas de reforma y modernización de la administración local, que han sido tratadas como una cuestión ajena a la regionalización, pero que están íntimamente conectadas a ella en función del enfoque regionalista adoptado (*top-down / bottom-up regionalisms*)

⁵ Son medidas incluidas en el Libro Blanco *Strong and Prosperous Communities*, Cm 6939-I, The Stationery Office, 2006.

⁶ Las intervenciones urbanas producidas hasta entonces, de carácter muy sectorial y localista, habían consistido esencialmente en la creación o mejora de barrios obreros (legislación sanitaria) y en la experimentación a pequeña escala de modelos ideales de ciudad según el dictado de las propuestas efectuadas por Ebenezer Howard en su obra *Garden Cities of Tomorrow* (1898), que años más tarde servirían de inspiración a los programas gubernamentales de descentralización urbana e industrial de la posguerra.

Con el tiempo, este enfoque tan netamente localista dio paso a una reflexión teórica⁷ sobre la conveniencia de elaborar una política de ordenación del territorio de alcance regional y de contenido estratégico controlada por el Gobierno central, que se positiviza a través de varias normas, entre las que destaca la *Town and Country Planning Act* de 1947.⁸ Esta ley suministró las líneas maestras del planeamiento urbanístico moderno con la puesta en marcha de una planificación global e integrada capaz de afrontar con éxito los grandes proyectos de la posguerra, que pretendían solucionar los problemas de desequilibrio regional y de congestión de las grandes ciudades mediante una reinvencción de la morfología urbana preexistente (desconcentración urbana planificada a partir de la construcción de *new towns*,⁹ limitación a la edificación dispersa, fijación de cinturones verdes para "contener" los límites urbanos,¹⁰ etc.).¹¹ A la manera de lo que, una década más tarde, hará en España la Ley del Suelo de 1956 –que es, en varios aspectos, discípula aplicada de esta, gracias a la influencia del *Welfare State* impulsado por el laborismo británico–, la norma de 1947 aportó un sistema integrado para la formulación y ejecución de figuras de planeamiento, aunque desde una perspectiva mucho más intervencionista. Por el contrario, la legislación de los años cincuenta y sesenta adopta, por lo general, un talante más liberalizador – pese a las previsiones de la Ley del Suelo de 1967 sobre la atribución de las plusvalías urbanísticas– y las políticas públicas se focalizan en el espacio urbano: recuperación de barrios de renta baja (*slum clearance*), conservación de edificios antiguos, mejora del paisaje urbano, rehabilitación de los centros urbanos de las ciudades (*inner cities*); así como en la corrección de las desigualdades regionales. Con la *Community Land Act* de 1975 y su cojín fiscal (*Development Land Tax Act* de 1976), Inglaterra emprende un ambicioso proceso de nacionalización de todo el suelo urbanizable, mediante compra o expropiación forzosa, que se ve interrumpido bruscamente por los efectos de la crisis económica mundial de 1973 y por la victoria *tory* seis años más tarde.

En un contexto caracterizado por la conflictividad social y económica derivada de la crisis económica, los planteamientos ideológicos de la nueva derecha, basados en postulados en pro de la desregulación, la liberalización y la privatización, irrumpen con fuerza en la formulación de los programarios políticos de la década de los ochenta.¹² Este enfoque tendrá sus consecuencias en el campo del urbanismo, especialmente en las iniciativas de regeneración urbana de las *inner cities*, que constituirán la "joya de la corona" de las políticas urbanas conservadoras. La degradación física, la pobreza y la crisis económica que se habían instalado en las zonas centrales de las ciudades constituían un grave problema que el Libro Blanco *Policy for the inner cities* (1977) ya había hecho saltar a la palestra política y que requería de una respuesta contundente. Así, se diseñan programas específicos de regeneración (*City Challenge*); se delimitan ámbitos espaciales que disfrutaran de un trato de favor legal, con relajación de los controles urbanísticos y obtención de ventajas fiscales –zonas de iniciativa empresarial (*enterprise zones*), zonas de planeamiento simplificado (*simplified planning zones*) y puertos francos (*freeports*)–; se fomenta la creación ad hoc de organismos público-privados para la regeneración económica de las *inner cities* (*partnerships*, *local enterprise agencies*) y para la coordinación de las actividades

⁷ Que se plasmará en varios informes encargados por el Gobierno central antes, durante y después de la II Guerra Mundial [Barlow (1939), Uthwatt (1941), Scott (1942), Abercrombie (1944), Reith (1946) y Dower (1946)] y que abordan cuestiones como la planificación regional, el régimen del suelo, la protección del suelo rural, la planificación regional del Gran Londres, la creación de nuevos hábitats urbanos y los parques naturales.

⁸ Sobre los efectos de esta ley, vid. Gifreu Font, J., "Los criterios de determinación del justiprecio expropiatorio en el Derecho inglés. La alternancia en la fijación del valor del suelo", *Revista de Administración Pública*, n.º 155, 2001, pág. 399 y siguientes.

⁹ Gifreu Font, J., *La regeneración urbana en Gran Bretaña*, Marcial Pons-UAB: Madrid, 1997, págs. 29-37.

¹⁰ Este fenómeno regulatorio de la configuración urbana ha sido analizado magistralmente en Hall, P. et al., *The Containment of Urban England*, Allen & Unwin: Londres, 1973.

¹¹ Destacan, en la construcción de este modelo, las aportaciones de pioneros en la planificación regional como Raymond Unwin y Patrick Abercrombie.

¹² Sobre la influencia de la ideología neoliberal en las políticas urbanas de los años ochenta y noventa, vid. Gifreu Font, J., *La regeneración...*, op. cit., págs. 79-122.

de naturaleza pública o mixta que tengan que desarrollarse en estos ámbitos urbanos (*task forces, city action teams*); se conforma una bolsa de ayudas destinada total o parcialmente a esta finalidad (*derelict land grants, urban development grants, urban regeneration grants, city grants*), entre otras medidas. La más destacada es, sin duda, la creación, mediante la *Local Government and Planning Land Act* de 1980, de corporaciones de desarrollo urbano (*urban development corporations*) gestoras de las zonas degradadas, mediante la fórmula de los "quangos" (*quasi autonomous non-governmental organisations*), entes públicos no adscritos a la estructura ministerial que disfrutaron de un cierto grado de autonomía en materia de control parlamentario y judicial. Estas corporaciones se beneficiaron de un régimen urbanístico laxo e, incluso, llegaron a "asumir" algunas de las competencias urbanísticas reconocidas a las entidades locales, las cuales, además, fueron obligadas a venderles suelo a precios muy rebajados (*leverage planning*).¹³ Los excesos liberalizadores de la etapa Thatcher son compensados moderadamente a principios de los 90 con un refuerzo de los controles administrativos (*enforcement procedures*) y del papel del planeamiento en la ordenación urbanística, un patrón que se mantiene en la actualidad.

La llegada al poder, en el año 1997, del *new laborism* de Tony Blair supone un viraje hacia planteamientos renovadores (*Modernising Planning: A Progress Report*, 1999) que se positivizan en la *Planning and Compulsory Purchase Act* de 2004. Esta norma incorpora una estrategia de ordenación territorial de alcance regional a largo plazo (*regional spatial strategy*), a la cual está sujeto el sistema de planeamiento urbanístico local, que a su vez es rediseñado mediante la sustitución de los antiguos planes por un marco instrumental sobre el uso del suelo, llamado de forma genérica *local development framework*. Esta ley incorpora, asimismo, una serie de mejoras procedimentales (simplificación de trámites en la concesión de licencias, perfeccionamiento de los controles administrativos, participación ciudadana en la formulación de estrategias regionales, etc.) y la obligación de las entidades locales de presentar al Gobierno central un calendario de aprobación del planeamiento y un informe anual sobre el cumplimiento de los objetivos y de las prescripciones urbanísticas. La preocupación por el declive urbano sigue siendo una constante en las políticas urbanas, por lo que el Gobierno fomenta la formulación de iniciativas de regeneración urbana basadas en principios como la excelencia del diseño, el bienestar social y la responsabilidad ambiental. En esta línea, puede colocarse el informe *Towards an Urban Renaissance* (1999) que aboga por la recuperación del diseño para hacer más atractivas las áreas urbanas en proceso de degradación, por el fomento de la mejora de la red urbana (*wannabe cities*) y por la estrategia ambiental. Con este referente y con la creación de una agencia ad hoc (*Neighbourhood Renewal Unit*), las políticas laboristas de principios del siglo XXI, igualmente ancladas en la regeneración urbana, han ido desarrollándose sobre dos ejes clave: la adopción de criterios de "necesidad" y no de "competitividad" para la financiación de las actuaciones y la lucha contra la exclusión social desde distintos frentes (*local strategic partnerships, education area zones, employment zones*, etc.), una vía tímidamente explorada en los últimos años de gobierno conservador.¹⁴

¹³ *Ibidem*, págs. 127-194.

¹⁴ En relación con las prioridades del Gobierno laborista, vid. Social Exclusion Unit, *Bringing Britain Together: A National Strategy of Neighbourhood Renewal* (1998) y *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan* (2001). Asimismo, Tiesdell, S. y P. Allmendinger, "Neighbourhood Regeneration and the New Labour's third way", *Environment and Planning C*, n.º 19, 2000; Davies, J. S., "The governance of urban regeneration: a critique of the 'governing without governance'", *Public Administration*, vol. 80, n.º 2, 2002; Johnson, C. y S. P. Osborne, "Local strategic partnerships, neighbourhood renewal and the limits to co-governance", *Public Money and Management*, n.º 23, 2003.

3. Las políticas de vivienda y la cohesión social

3.1. Marco general

En tanto que bien de primera necesidad, la provisión de vivienda constituye un objetivo prioritario en la agenda política británica¹⁵ que raramente ha sido tratada de forma aislada. La preocupación de los gobiernos de turno para ofrecer alojamiento a la ciudadanía en un entorno adecuado ha favorecido la imbricación constante de las políticas urbanísticas y de vivienda, siendo incontables las iniciativas que abordan la situación del parque inmobiliario desde una perspectiva general de renovación urbana. Espoleados por las duras condiciones de vida del proletariado, los poderes públicos inauguran en la segunda mitad del siglo XIX una corriente de intervención urbano-higienista (*public health acts*), que será exportada con éxito más tarde a otros países. Esta normativa, que se esfuerza en poner freno a la insalubridad que se había instalado en los barrios obreros de las zonas mineras e industriales del país, será complementada en años posteriores gracias a varias *housing and planning acts* y programas de demolición y reconstrucción de barrios pobres que enfatizan también la necesidad perentoria de facilitar vivienda social (*comprehensive development areas, clean air areas, conservation areas, etc.*). Sin embargo, no es hasta finales de la II Guerra Mundial que, bajo el lema "A separate home for every family that wishes to have one", se utiliza una política decidida para generalizar el acceso a la vivienda, que rápidamente manifestará de manera palmaria una orientación hacia la protección de los grupos de población más vulnerables, tónica que se ha exacerbado con los años. Hay que evidenciar que muchas de las iniciativas que se dieron en la década de los sesenta y principios de los setenta justifican la necesidad de una intervención urbana en los problemas sociales de los residentes (pobreza, desempleo, inmigración, masificación, etc.: la llamada *cultura de la pobreza*), que son entendidos de forma residual y patológica y que intentan combatirse mediante una mayor provisión de servicios sociales para compensar la desigualdad de oportunidades (*area-based positive discrimination*). Las iniciativas contenidas en la *Local Government Act* (1966), las *educational priority areas* (1967-68), el *Urban Programme* (1969) y los *comprehensive community programmes* son ejemplos de dicha orientación, muy influenciada por los programas norteamericanos de lucha contra la pobreza.¹⁶ Sin embargo, la degradación física del espacio sigue actuando como catalizador de nuevas iniciativas de rehabilitación a gran escala, focalizadas en la demolición de los barrios obreros del centro de las ciudades, con la finalidad de descompactar el tejido urbano e implantar sistemas de espacios libres que, desgraciadamente, provocan la desmembración de las comunidades locales y los desplazamientos forzados de las clases bajas. La *Housing Act* (en adelante, LV) de 1969 prevé la delimitación de áreas de mejora global (*general improvement areas*) y la concesión de subvenciones de hasta el 50% del valor de las obras de rehabilitación de los inmuebles, que se combinan con las actuaciones de reurbanización de las autoridades locales para generar una intervención integral en el espacio urbano. En el marco de la propuesta *Better Homes, the Next Priority*, la LV de 1974 delimita áreas de rehabilitación prioritaria (*housing action areas*) para facilitar la expropiación y posterior rehabilitación de inmuebles.

¹⁵ Puede consultarse Ravetz, A., *Council Housing and Culture: The History of a Social Experiment*, Routledge: Londres, 2001; Stephens, M., C. Whitehead y M. Munro, *Lessons from the past, challenges for the future for housing policy*, ODPM: Londres, 2005; Robertson, D., "Cultural Expectations of Homeownership. Explaining Changing Legal Definitions of Flat 'Ownership' within Britain", *Housing Studies*, vol. 21, n.º 1, 2006; Balchin, P. (ed.), *Housing Policy in Europe*, Routledge: Londres, 2006; Edgar, B. y J. Doherty, *Access to Housing: Homelessness and Vulnerability in the UE*, Policy Press: Bristol, 2002; Mullins, D. y A. Murie, *Housing Policy in the UK*, Palgrave: Basingstoke, 2006; Stephens, M. et al. "The limits of housing reform: British social rented housing in a European context", *Urban Studies*, vol. 40, n.º 4, 2003; MacLennan, D., "UK housing policy reform - a global perspective", en T. Dwelly y J. Cowans (eds.), *Rethinking Social Housing*, Smith Institute: Londres, 2006; Wilcox, S., *UK Housing Review 2006/2007*, Chartered Institute of Housing: Londres, 2007.

¹⁶ Gifreu Font, J., *La regeneración...*, op. cit., pág. 65 y siguientes.
Revista catalana de dret públic, núm.38, 2009

A finales de los años setenta, la concepción "patológica" de la pobreza y el intervencionismo público ceden el testigo a la revitalización económica, el recorte del gasto público y la promoción de la iniciativa privada. Durante la larga travesía en solitario de los gobiernos Thatcher y Major se produce una liberalización sin precedentes en las políticas de vivienda, uno de cuyos máximos exponentes es la privatización forzosa del patrimonio residencial de las entidades locales mediante el reconocimiento de una opción de compra en condiciones favorables (*right to buy*) a los ocupantes de vivienda social.¹⁷

La promoción de vivienda alcanza máximos históricos a finales de los años sesenta, para experimentar seguidamente un progresivo y continuado declive que se explica por el frenazo en la construcción de vivienda social, en especial en la década de los ochenta –coincidiendo con la efervescencia de las políticas neoliberales–, cuando la presencia de esta tipología disminuye dramáticamente en las estadísticas en favor de la promoción privada. Hay que tener en cuenta que el sector privado se ha dirigido casi exclusivamente a la construcción para la venta –en condiciones de mercado–, dato que ha repercutido negativamente en las clases más desfavorecidas, que acostumbran a ocupar vivienda social en régimen de alquiler. El mantenimiento de esta tendencia y el ejercicio desmesurado del *right to buy* explican la actual composición del parque de viviendas inglés, copado primordialmente por el sector privado en propiedad y, en mucha menor proporción, por el alquiler social.¹⁸ El mercado de la vivienda privada de alquiler, dominante hasta la década de los cincuenta, adopta un carácter casi testimonial con una ligera recuperación a partir del año 2000, debido a la subida de los precios del mercado inmobiliario. Según datos oficiales del año 2007, el parque de viviendas inglés se distribuye de la siguiente forma: 14,7 millones de hogares en propiedad (70%), 3,8 millones en alquiler social (18% en comparación con el 32% de 1981) y 2,7 millones en alquiler privado (13%).¹⁹

Que la vivienda sigue siendo una preocupación de primer orden lo certifica el volumen de consultas e informes públicos que han visto la luz a lo largo de 2007²⁰ y la aprobación de la *Housing and Regeneration Act* de 2008, que, como su nombre indica, no abandona la perspectiva integradora de las dinámicas urbanísticas y de vivienda. Con esta ley se crean dos agencias, la *Homes and Communities Agency*²¹ y la *Office for Tenants and Social Landlords*, encargadas, respectivamente, de afrontar la regeneración integral de las áreas urbanas y de regular el sector de la vivienda social en Inglaterra. Entre las novedades de la ley, figuran el establecimiento de medidas para evitar las ocupaciones ilegales de viviendas, la introducción de precisiones a la compra de propiedades públicas mediante el *right to buy*, la ampliación de los plazos de prescripción de las infracciones a la normativa edificatoria, la adecuación de la normativa interna a la Convención Europea de Derechos Humanos y la

¹⁷ En esta misma línea de incentivar la compra de vivienda, las autoridades locales ofrecen ayudas a sus arrendatarios para que adquieran viviendas en el mercado libre y dejen vacantes las que ocupan (*Cash Incentive Scheme*), una iniciativa muy popular en los años noventa. Con respecto a los ocupantes de inmuebles propiedad de las asociaciones de vivienda, se les reconoce un derecho similar al *right to buy* denominado *right to acquire*.

¹⁸ El Libro Verde *Quality and Choice: A Decent Home for All* (2000) establece una serie de propuestas para enderezar la situación, que se concretan en el incremento de las ayudas económicas para adquirir vivienda, la articulación de nuevas fórmulas contractuales (*shared ownership*, *Homebuy*, etc.), la promoción del alquiler privado, la potenciación de la participación ciudadana, etc.

¹⁹ Department for Communities and Local Government (en adelante, DCLG), *Housing in England 2006/07: A report based on the 2006/07 Survey of English Housing*, 2008, pág. 11.

²⁰ Son un ejemplo de ello, sin carácter exhaustivo: Cave, M., *Every Tenant Matters: A review of social housing regulation; Delivering Housing and Regeneration: Communities England and the future of social housing regulation, Consultation Paper; Homes for the future: more affordable, more sustainable, Green Paper; The future of the Code for Sustainable Homes - Making a rating mandatory; Tenant Empowerment: A Consultation Paper; Tolerated trespassers: A Consultation Paper; Clarifying the Right to Buy Rules: A Consultation Paper*.

²¹ La *Homes and Communities Agency* aglutina las funciones que venían realizando hasta ahora las *English Partnerships* y, en inversión en vivienda, la *Housing Corporation*. Ambos organismos han sido abolidos por la ley de 2008.

protección de los ocupantes de residencias móviles como respuesta a la postura del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Connors v. United Kingdom* (2004).

En los próximos apartados, intentaremos abordar de forma resumida algunos de los aspectos más destacados de las políticas de vivienda implementadas en Inglaterra.

3.2. El parque residencial público

La *Housing and Regeneration Act* de 2008 define la vivienda social como aquel alojamiento de alquiler o de propiedad²² disponible a precios inferiores a los del mercado libre y que se pone a disposición de personas con necesidades que este mercado no puede atender. La vivienda social permanece en esta categoría, a no ser que concurra algunas de las causas previstas en las secciones 73 a 76 (adquisición de la nuda propiedad, consentimiento o acuerdo de la agencia reguladora, etc.). Se establece, asimismo, una disposición transitoria según la cual también pueden considerarse como viviendas sociales ciertos alojamientos que no cumplan los requisitos de la definición, por ejemplo, cuando los alquileres no son inferiores al mercado.

Las principales propietarias de vivienda social en Inglaterra, encargadas también de su administración y mantenimiento y de promover nuevas construcciones, son las entidades locales y las asociaciones de vivienda (*housing associations*; en adelante, AV), que se financian con subvenciones públicas procedentes del Gobierno central y con créditos del sector privado (*building societies*, entidades bancarias, compañías de seguros, *housing investment trusts*). Con respecto a las entidades locales, el principal instrumento con el que cuentan es un presupuesto específico en materia de vivienda (*Housing Revenue Account*), que registra los ingresos (arrendamientos, etc.) y los gastos (pago de intereses y retorno de capital, costes de gestión y mantenimiento) generados por la provisión, gestión y mantenimiento de las viviendas de su propiedad. Las entidades locales que gestionan esta cuenta pueden solicitar subvenciones de explotación al Gobierno central por la diferencia entre ingresos y gastos, sobre la base de unos parámetros particularizados. Cabe decir que la inversión local en materia de nueva construcción y rehabilitación está fiscalizada por el Gobierno central (*Housing Investment Programme*), que exige la presentación de un proyecto anual de gastos de capital como requisito para la asignación de nuevos recursos. En cuanto a los arrendamientos, estos son fijados por las entidades locales (*rent setting*) y pueden variar sustancialmente dentro del término municipal debido a la aplicación de un "criterio de razonabilidad" (capacidad del parque de viviendas, existencia de cargas financieras, etc.), de manera que el Gobierno central incentiva a las entidades locales y a las AV para que afronten una reestructuración del cálculo de los arrendamientos mediante una fórmula nacional uniformizadora que evite las diferencias de rentas en todo el país.²³ En las últimas décadas, los ayuntamientos han experimentado un claro retroceso de su patrimonio inmobiliario como resultado del ya comentado ejercicio del *right to buy* y, sobre todo, de la transferencia de propiedades a las AV –aunque siguen manteniendo un parque ligeramente superior en número–, porque, entre otros motivos, las restricciones presupuestarias les impiden asumir las operaciones de rehabilitación o reforma

²² La vivienda social de propiedad debe ocuparse en virtud de un contrato de propiedad compartida o de participación en el porcentaje de plusvalía a escala societaria (*shared ownership trusts*) o particular. En este último caso, se utilizan las fórmulas de los *shared ownership arrangements* (sistema de "*part-buy, part-rent*" en el que el ocupante compra una parte de la propiedad y paga un arrendamiento por el resto, de acuerdo con el programa *New Build HomeBuy*) o de los *equity percentage arrangements* (el propietario de una vivienda –vendedor– transmite su derecho a otra parte –comprador–, el cual, en contraprestación, paga al primero una cantidad inicial que representa un porcentaje del valor del derecho en el momento de la transmisión y se compromete a pagar otras cantidades calculadas en referencia al valor de este derecho en el momento de los sucesivos pagos. Estos pagos futuros están garantizados por una hipoteca).

²³ Para más detalles, Department of the Environment, Transport and the Regions, *Quality and Choice: A Decent Home for All*, 2000, pág. 115.

que estas propiedades requieren. Para la gestión y mejora del parque inmobiliario existente, los ayuntamientos pueden constituir organismos ad hoc (*arms length management organisations*, ALMO) que son subvencionados si obtienen una evaluación positiva del *Housing Inspectorate*.

Para disfrutar del reconocimiento de *registered social landlord* –y de sus ventajas, como la de poder solicitar fondos públicos–, las AV que actúan en Inglaterra deben figurar en el registro de la recientemente extinta *Housing Corporation*. Se trata de organizaciones sin ánimo de lucro cuyas raíces se remontan a las casas de beneficencia del siglo XII y a las asociaciones filantrópicas decimonónicas que proveían de vivienda asequible a los obreros. Su sistema de financiación se basa en una combinación de subvenciones al capital que les permite cobrar "arrendamientos justos" fijados por el *rent officer* sin sufrir pérdidas (con retorno de la subvención inicial cuando se generen excedentes de explotación), y de préstamos obtenidos en el sector privado (sociedades de crédito hipotecario, mercado de capitales, etc.). Las AV pueden ser beneficiarias, de igual modo que otros promotores y constructores, de la *Social Housing Grant*, una subvención de capital gestionada mediante el *Affordable Housing Programme* para la construcción de vivienda asequible. Durante mucho tiempo, las AV se han beneficiado de préstamos municipales, pero los sucesivos recortes de gastos de los ayuntamientos han convertido esta opción en prácticamente inviable. La mayor parte de las nuevas promociones de vivienda social ejecutadas a partir de los años noventa fueron emprendidas por AV, superando así a los ayuntamientos en la provisión de este bien de primera necesidad.

Hay que apuntar que la promoción de vivienda asequible también puede ser realizada por el sector privado, y puede hacerse efectiva a través de la obtención de ayudas o de los mecanismos convencionales previstos en la sección 106 de la *Town and Country Planning Act* de 1990, según la cual las autoridades locales pueden obtener recursos para la provisión de servicios, infraestructuras y equipamientos públicos, de acuerdo con las líneas de actuación fijadas en el marco de desarrollo urbanístico local (*local development framework*). Entre ellas, puede figurar la provisión de suelo para vivienda asequible o su construcción directa.

3.3. Evitar la exclusión social: una asignatura pendiente

3.3.1. La concentración de vivienda social

Las políticas de vivienda puestas en marcha por los poderes públicos aspiran, desde un enfoque paternalista, a proporcionar seguridad y estabilidad a aquellos colectivos sociales que no pueden acceder a una vivienda en condiciones en el mercado libre.²⁴ La promoción de vivienda asequible (*affordable housing*) actúa, así, como contrapeso a las fuerzas del mercado –que son las que, vista la capacidad económica y de ahorro del individuo, le obligan a ocupar determinadas zonas de la ciudad–, recomponiendo la situación y permitiendo la desvinculación entre la capacidad de renta y la ubicación espacial. Pero es necesario ir con cuidado para que, involuntariamente, la neutralización de esta potencial discriminación social no genere efectos perversos de segregación espacial. Como afirmaba J. Friedman, "el planeamiento es un sistema de control del cambio social", de manera que el enfoque urbanístico puede constituir un buen motor de cohesión social: la instrumentalización adecuada de esta disciplina permite la materialización de principios de equidad distributiva, de protección ambiental y, en un contexto de competencia global, de eficiencia económica, con la participación de todas las administraciones implicadas. Precisamente, la definición de estrategias para evitar la creación de barrios marginales (*unpopular neighbourhoods*, *deprived areas*) mediante la localización equilibrada y racional de las viviendas sociales es uno

de los puntos negros de las políticas inglesas, acostumbradas a concentrar territorialmente esta tipología edificatoria (*council estates*). En estas áreas, el alquiler social llega al 53% (en comparación con el porcentaje de otras zonas no castigadas, que es del 15%), mientras que la propiedad se reduce al 33% (por el 73% de otras zonas).²⁵

Con alguna excepción (*gated communities*), la exclusión social se vincula tradicionalmente a una combinación de factores negativos: desempleo, bolsas de concentración de pobreza, viviendas inadecuadas, alta densidad residencial, absentismo escolar, inmigración, etc. Y el excesivo enfoque de la política de vivienda británica hacia las clases más vulnerables (parados, discapacitados, inmigrantes,²⁶ tercera edad, etc.) ha contribuido a enquistar el problema. El Gobierno laborista, especialmente sensible en esta cuestión, cuenta con la *Social Exclusion Unit* (creada en 1999) para reducir la exclusión social mediante una estrategia global de "soluciones conjuntas" que apuesta por la renovación de los barrios degradados y marginales y la revitalización de las comunidades locales. Las nuevas promociones han de evitar la concentración excesiva de vivienda social en un área concreta y fomentar la multiculturalidad y la diversidad, pero la receta para los barrios ya existentes tiene que ser diferente. La Ley de 2008 no obvia la necesaria conexión entre vivienda y regeneración del entorno para garantizar una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos; por eso, a pesar de que las actuaciones públicas encaminadas a proveer unas condiciones mínimas de habitabilidad (*decent dwellings*) pueden ayudar a maximizar el impacto de la regeneración del entorno, es necesario implementar intervenciones más radicales que redunden en una mejora integral de las áreas degradadas (renovación urbana, demolición de las viviendas antiguas, diversificación de la tipología de viviendas con mayor promoción privada a precios de mercado, mejora de los servicios, etc.) y de su composición social y económica (*mixed communities approach*),²⁷ sin olvidar el papel participativo de los vecinos, que deben involucrarse en las decisiones que afectan a su espacio vital.²⁸ En la actualidad, cerca de cuatro millones de familias viven en viviendas sociales y casi la mitad de estas viviendas se ubican en los barrios más pobres de las ciudades británicas, una proporción en alza desde 1991.²⁹ La revalorización económica y física de las áreas donde se concentra la vivienda social puede evitar que entren en una espiral de decadencia, en una

²⁴ *Affordability Targets: Implications for housing supply*, ODPM: Londres, 2006.

²⁵ DCLG, *Housing in England...*, *op. cit.*, pág. 140.

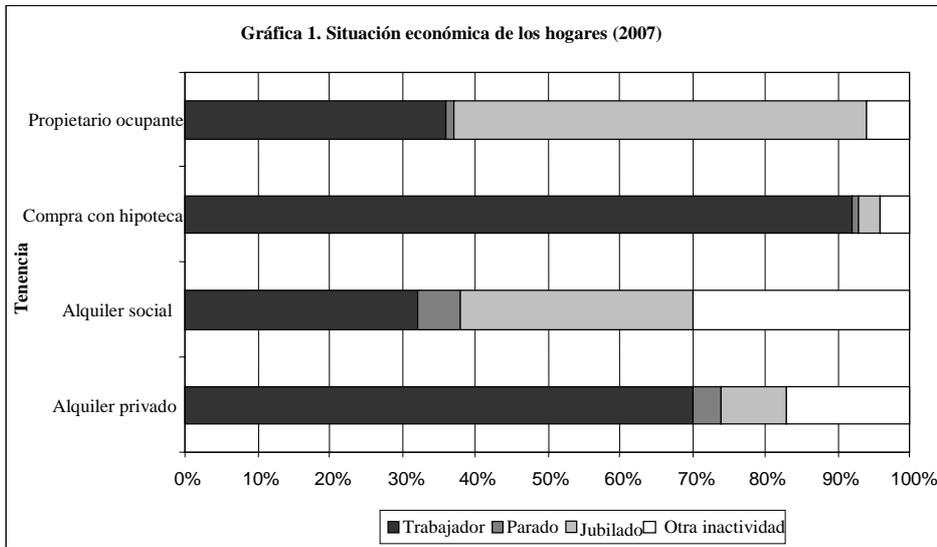
²⁶ La cuestión de la inmigración es objeto de un proyecto de ley que, en caso de prosperar, modificará sustancialmente el régimen existente. Las propuestas van encaminadas a la eliminación del derecho automático a permanecer en el país tras cinco años de residencia, que se sustituye por una "ciudadanía ganada". El acceso a los beneficios sociales (entre ellos, la vivienda social) no será posible mientras no se haya cumplido este período (*Financial Times*, 10 de septiembre de 2008).

²⁷ Las *mixed communities* son concebidas como áreas residenciales ideales contrapuestas a la realidad de muchos *neighbourhoods* ingleses, que sufren importantes problemas derivados de la pobreza del entorno y de sus ocupantes. Para salir de esta espiral de pobreza y degradación física, las políticas actuales se centran en crear –o rehabilitar– entornos atractivos que destaquen por la calidad de las viviendas, diseño y servicios, y que ofrezcan oportunidades laborales y económicas como herramienta para prevenir la segregación social y económica. El Gobierno central define las comunidades mixtas como aquellas que atraen a familias de una amplia variedad de niveles sociales, con viviendas de calidad, variedad en la tipología, tamaño y régimen de tenencia, acceso a buenas escuelas y a otros servicios – como sanidad, apoyo a personas vulnerables, etc.–, con una economía local y un mercado inmobiliario dinámicos y potentes que facilitan la inversión privada y que ofrecen oportunidades sociales, económicas y laborales por sus las facilidades de transporte y de servicios de acceso al trabajo, buena gestión del área y de las viviendas y bajos niveles de criminalidad. DCLG, *A Decent Home: Definition and guidance for implementation*, Londres, 2006, pág. 9. Vid., asimismo, Holmes, C., *Mixed Communities: Success and sustainability*, Joseph Rowntree Foundation, 2006, y, respecto a la perspectiva urbanística, DCLG, *Planning Policy Statement 3*, 2006; Musterd, S. y W. Ostendorf, *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*, Routledge: Londres, 1998; Levitas, R., *The Inclusive Society: Social Exclusion and New Labour*, Palgrave: Basingstoke, 2004; Atkinson, R. y J. Flint, "Fortress UK? Gated Communities, the Spatial Revolt of the Elites and Time-Space Trajectories of Segregation", *Housing Studies*, vol. 19, n.º 6, 2004.

²⁸ En este sentido, existen programas, como el *Tenant Empowerment Programme*, que subvencionan proyectos de mejora de las comunidades locales en los que participen los propios afectados.

²⁹ Hills, J., *Ends and Means: The future roles of social housing in England*, CASE Report 34, 2007, págs. 4 i 200.

ghettoisation, que empieza con un proceso de degradación lenta y acaba con el abandono de las propiedades, la ocupación ilegal, los desórdenes sociales y la desintegración de la comunidad.³⁰



Fuente: DCLG, *Housing in England 2006/07*, 2008, pág. 21.

No hay que olvidar tampoco los efectos sociales regresivos que pueden provocar las iniciativas de regeneración y construcción de vivienda, en el caso de que tengan un componente puramente especulativo. Uno de los más conocidos es la llamada *gentrification*, la "recolocación" o desplazamiento social forzado de los residentes con recursos escasos. Por ello, se recalca la necesidad de reconciliar, en la medida del posible, los objetivos del materialismo económico y de la ética social.

3. 3. 2. La situación de las personas sin hogar

Los sin hogar constituyen una realidad muy arraigada en el Reino Unido, que ostenta el dudoso privilegio de contar con uno de los niveles de personas sin hogar más altos de Europa (se estima que cuatro personas de cada mil se encuentran en esta situación). Los esfuerzos por erradicar esa situación, una tarea en la que trabajan conjuntamente y en coordinación los gobiernos central y local, el sector privado y el voluntariado, se han visto compensados con una disminución progresiva de los porcentajes oficiales, a pesar del decremento experimentado por la construcción de vivienda social.

Las personas sin hogar son objeto de regulación en la LV de 1996 y en la *Homelessness Act* de 2002, que aborda el problema desde una aproximación proactiva, diseñando estrategias de prevención destinadas a las personas con riesgo de exclusión social.³¹ De conformidad con este marco legal, las entidades locales, en colaboración con los servicios sociales, tienen que formular una *homelessness strategy* con objetivos y actuaciones dirigidas a este colectivo y a las personas con riesgo de pasar formar parte de él, y quedan obligadas a proporcionar información, asistencia, mediación familiar y un alojamiento adecuado, que puede ser temporal o permanente. Cabe decir que

³⁰ Power, A., "Poor areas and social exclusion", Power, A. i W. J. Wilson, *Social Exclusion and the Future of the Cities*, CASE Paper 35, 2000, pág. 16 y siguientes. Vid. también Glennerster, H. *et al.*, *Poverty, Social Exclusion and Neighbourhood: Studying the area bases of social exclusion*, CASE Paper 22, LSE, 1999; y Social Exclusion Unit/DETR, *Unpopular Housing: National Strategy for Neighbourhood Renewal*, Londres, 1999.

³¹ Pawson, H., "Local Authority Homelessness Prevention in England: ¿Empowering Consumers or Denying Rights?" *Housing Studies*, vol. 22, n.º 6, 2007, pág. 878. Igualmente, puede consultarse www.homelesspages.org.uk.

este alojamiento no tiene que ser necesariamente público y que los acuerdos con el sector privado para alojar a personas con riesgo de exclusión social han ido en aumento.³² El alojamiento permanente se reserva para aquellas personas que demuestren la concurrencia de una serie de requisitos, entre los que figuran no estar excluido del derecho a recibir alojamiento (sí lo están, por ejemplo, los solicitantes de asilo); formar parte del colectivo de personas con necesidad prioritaria de alojamiento;³³ no haber contribuido, con su conducta, a la pérdida del hogar,³⁴ y tener una conexión local. El alojamiento se concede hasta que estas personas obtienen una solución estable. La carga de la prueba de la condición de sin hogar corresponde a las entidades locales que, en caso de tener motivos para considerar que la persona lo es, deben incoar el correspondiente procedimiento para aclarar la cuestión y, en determinados supuestos, proporcionarle alojamiento temporal a la espera de la resolución administrativa.

Por otra parte, en los últimos años, se ha visto reducido también el número de personas que duermen a la intemperie. El informe gubernamental *No One Left Out - Communities ending rough sleeping* (2008) recoge un conjunto de medidas preventivas y de asistencia tanto para los que pasan la noche al raso como para quienes viven permanente en la calle, que incluyen ayudas para alquiler, asistencia sanitaria, formación profesional, así como medidas económicas, arbitrales y judiciales para garantizar que quienes están en riesgo de perder su vivienda puedan permanecer en ella.

3.4. El régimen de tenencia: el sector público de alquiler

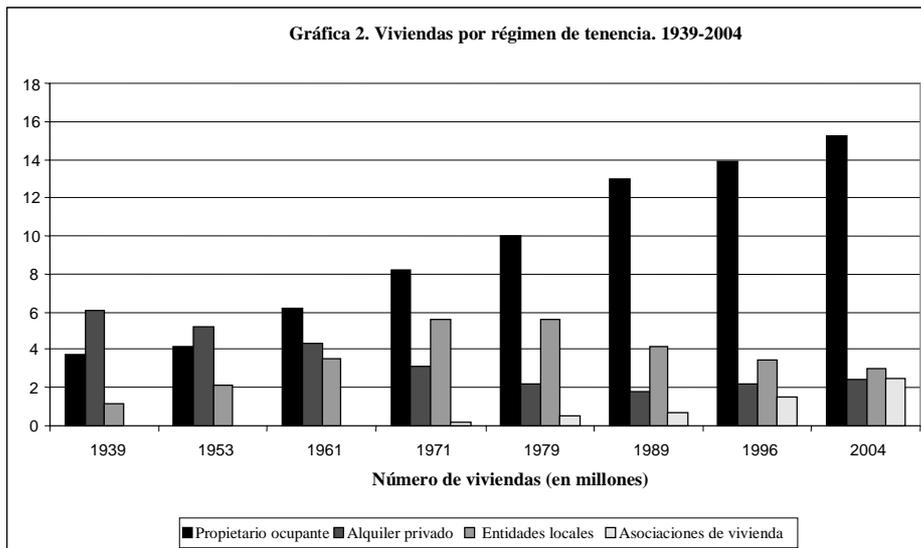
Un rasgo característico del mercado de la vivienda en Inglaterra –prácticamente inalterable desde hace más de medio siglo– es el claro predominio de la vivienda privada en propiedad, seguida a distancia por la vivienda social en régimen de alquiler. El sector privado de alquiler, que en 1915 suponía casi el 90% del total de viviendas disponibles, ha ido disminuyendo debido al establecimiento de controles en la fijación de las rentas de alquiler,³⁵ a la existencia de un sistema fiscal que ha favorecido la compra en detrimento del alquiler y a la implementación de programas de erradicación de barrios y viviendas insalubres.

³² Actualmente, el deber de alojamiento es indefinido, pero disminuye ante el rechazo de la persona sin hogar a aceptar una oferta de la entidad local. Para ver el alcance del artículo 8 de la *Human Rights Act* de 1998 y el derecho a la vivienda, vid. Purdue, M., "The Human Rights Act 1998, Planning Law and Proportionality", *Environmental Law Review*, n.º 6, 2004.

³³ *Simms v. Islington London Borough Council* [2008], EWCA Civ 1083 Court of Appeal; *Bellouti v. Wandsworth LBC* [2005], EWCA Civ 602 y [2005] HLR 46.

³⁴ *William v. Wandsworth LBC* [2007] HLR 42, CA; *Watchman v. Ipswich BC* [2007] HLR 33, CA.

³⁵ La política social de control de precios del alquiler privado ha sido desde 1915 un instrumento de fuerte tradición en el Reino Unido y, a pesar de la alternancia pendular de períodos de congelación del alquiler y otros de fijación de precios de mercado, en el año 1965 se impuso para los alquileres privados la figura de los "arrendamientos justos" (*fair rents*), que ha permitido una fiscalización pública permanente. Conforme a este sistema, el cálculo de los nuevos alquileres o la actualización de los existentes es realizado por un funcionario independiente (*rent officer*) en atención a unos criterios de equidad y de mercado que tienen en cuenta la tipología, el estado o la localización de la vivienda, la edad del arrendatario o, en los últimos tiempos, la tasa de inflación. Las consecuencias poco atractivas de este control público para la propiedad han afectado negativamente a la oferta de viviendas privadas en alquiler en favor de la propiedad, situación que se ha querido ser reconducida mediante ciertas modificaciones legislativas para esquivar el sistema (*assured tenancies*, *assured shorthold tenancies*).



Fuente: J. Hills, *Ends and Means: The future roles of social housing in England*, 2007, pág. 43.

El acceso a la vivienda social viene determinado por la legislación, que obliga a las entidades locales a priorizar el acceso a determinados grupos (sin hogar, ocupantes de infraviviendas, de viviendas sobreocupadas o insalubres, discapacitados, etc.)³⁶ y a publicar un plan que contenga los criterios y procedimientos para la adjudicación de las viviendas. En este sentido, el Gobierno laborista promovió la introducción, en 2001, de un modelo de alquiler "por elección" (*choice-based lettings*), en virtud del cual las personas interesadas en alquilar una vivienda social tienen libertad para escoger la vivienda disponible que mejor se adapte a sus necesidades. Una vez formalizada la solicitud, la entidad local procederá a la adjudicación de acuerdo con los criterios establecidos en su *allocation scheme*.³⁷ Desde la LV de 1988, los arrendatarios de viviendas públicas se benefician de un régimen de tenencia segura (*assured tenancy*),³⁸ que les garantiza estabilidad y les permite ejercer el derecho a comprarla en condiciones favorables, a permutarla o a subarrendarla.

Si bien a menudo se convierte en una opción impracticable –especialmente en las áreas de fuerte demanda de vivienda–, los ocupantes de una vivienda social pueden solicitar un cambio de alojamiento sobre la base de alguno de los programas que facilitan esta movilidad.³⁹

3.5. Condiciones de habitabilidad del parque inmobiliario

La calidad de las viviendas ha sido una cuestión ampliamente debatida desde la presentación del informe *Homes for Today and Tomorrow* (1961). El informe contenía una serie de recomendaciones de contenido funcional que establecían qué mobiliario requería cada pieza de la vivienda así como el espacio necesario para desarrollar las

³⁶ Vid. *R(A) v. Lambeth LBC*; *R(Lindsay) v. Lambeth LBC* [2002] HLR (57) 998, y *R(Butt) v. LB Waltham Forest* [2006], *R(Siwak) v. LB Waltham Forest* [2006].

³⁷ Para un análisis detallado de este enfoque, vid. *Monitoring the Longer-Term Impact of Choice-based Lettings*, Communities and Local Government Housing Research Summary 231, 2006.

³⁸ Tres son los tipos de tenencia de una vivienda: tenencia garantizada (con un subtipo denominado *assured shorthold tenancy*, para alquileres de entre seis meses y tres años), no garantizada (*non-assured tenancy*, cuando no concurren los requisitos para beneficiarse de la primera) y la tenencia de personas jurídicas (*company letting agreement*). El régimen garantizado puede ser anulado temporalmente, con la pérdida de los derechos que le son inherentes, si el arrendatario muestra conductas antisociales (*demoted tenancy*).

³⁹ Podemos destacar el *Homeswap Scheme*, muy utilizado y que permite el intercambio de viviendas públicas; el *HOMES Mobility Scheme*, previsto para cambios de residencia forzados; el *LAWN Mobility Scheme*, para favorecer la movilidad hacia zonas con menor demanda; y el *Seaside and Countryside Home Scheme*, para traslados a zonas rurales o costeras.

actividades cotidianas, que se positivizaron poco después y pasaron a ser de obligado cumplimiento para las viviendas construidas en las *new towns* y para el resto de entidades locales. Aunque la calidad de las viviendas ha mejorado en el conjunto del país (desde 2001, el número de las que no cumplen los estándares –*non-decent houses*– se ha reducido en un 50%), sigue existiendo un apreciable parque de viviendas que requieren intervenciones de mejora de las condiciones de vida de sus ocupantes. En el año 2006 se publica la guía *A Decent Home: Definition and guidance for implementation*, que recoge el sistema de valoración de los riesgos para la salubridad y la seguridad de las viviendas (*housing health and safety rating system*), que había entrado en vigor pocos meses antes. De acuerdo con este sistema, una vivienda en condiciones es la que cumple los cuatro criterios que conforman el *Decent Home Standard*: que no concorra ninguno de los riesgos previstos en el documento regulador; que los elementos constructivos no requieran intervenciones que vayan más allá de la "reparación" (en oposición al derribo, la gran rehabilitación o la reposición); que disponga de servicios e instalaciones razonablemente modernas, y que proporcione un grado razonable de confort energético.

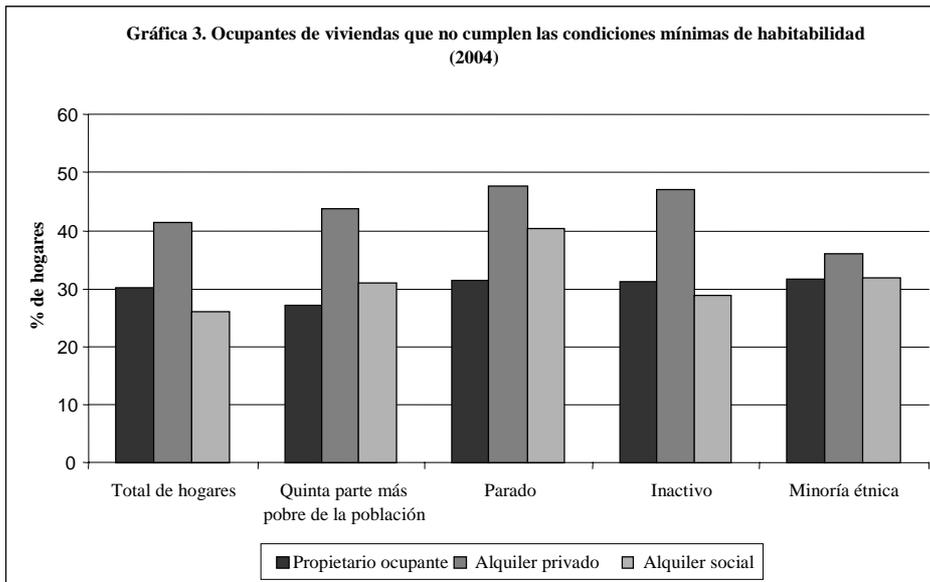
En el año 2000, el Gobierno británico se marcó el objetivo de que la totalidad de las viviendas sociales del país y el 70% de las del sector privado ocupadas por familias vulnerables⁴⁰ cumplirían las condiciones de calidad para el año 2010.⁴¹ Con esta meta, las entidades locales y las AV –que en 1997 contaban con un parque de 2,1 millones de viviendas que no respetaban el estándar mínimo de habitabilidad– han visto aumentadas las ayudas procedentes del Gobierno, lo que las ha acondicionado a la creación de *partnerships* con el sector privado o sociedades municipales (ALMO) para gestionar y mejorar la calidad de las viviendas. Otra opción ha sido transferir parte –o la totalidad– de las viviendas objeto de mejora a las AV o a otros *registered social landlords*. Sin embargo, las entidades locales pueden financiar las operaciones de mejora mediante fondos procedentes del *Housing Revenue Account*.

En 2004, el 27% de los arrendatarios sociales ocupaban alojamientos que no reunían el estándar, frente al 31% de las viviendas en propiedad y al 44% de los arrendatarios privados.⁴² El motivo es que, hasta 2002, el estándar de habitabilidad no se extendió al sector privado, que cuenta con la posibilidad de que las intervenciones de renovación de su parque de viviendas le sean subvencionadas mediante programas nacionales como el *Warm Front*, los planes locales de renovación de viviendas privadas o las agencias de mejora de la vivienda (*home improvement agencies*).

⁴⁰ Las *vulnerable households* son las familias que se benefician de determinadas ayudas públicas (*income support, housing benefit, disabled persons tax credit, war disablement pension, child tax credit, attendance allowance*, etc.).

⁴¹ El Gobierno se ha replanteado sus previsiones iniciales y fija ahora en un 95% el porcentaje de viviendas sociales que cumplirán los estándares de calidad para el año 2010 (vid. www.communities.gov.uk/housing/decenthomes).

⁴² Hills, J., *Ends and Means: The future roles of social housing in England*, CASE Report 34, 2007, pág. 66.
Revista catalana de dret públic, núm.38, 2009



Fuente: J. Hills, *Ends and Means: The future roles of social housing in England*, 2007, pág. 67.

La sobreocupación es otro de los problemas del parque inmobiliario británico relacionado con las condiciones de habitabilidad, y se calcula en función del *bedroom standard* o número de dormitorios necesarios en función de los componentes de la familia. El espacio por persona en las viviendas ha aumentado desde 1996 a 2004 de 35,8 metros cuadrados por persona a 36,5 metros cuadrados, pero, contrariamente a lo que se ha comentado respecto de las condiciones de habitabilidad, se confirma que las viviendas sociales en régimen de alquiler son las que ofrecen menos espacio por persona, con un porcentaje inferior al de una década antes.⁴³

3.6. Viviendas vacías

En 2007 había en Inglaterra 672.924 viviendas vacías (un 3,02% del parque inmobiliario total), de las cuales 40.963 eran propiedad de las entidades locales; 38.178, de las AV; 6.554, de otros organismos públicos, y 587.229, de propietarios privados.⁴⁴ La *Empty Homes Agency* es una agencia independiente creada en 1992 para buscar soluciones al problema de las viviendas sin ocupar, incentivando a las autoridades locales a reducir su número y asesorando a los propietarios individuales sobre su reutilización. La normativa vigente establece la obligación de las entidades locales de publicar anualmente un listado de las viviendas privadas desocupadas y contempla penalizaciones a los propietarios, que van desde la pérdida de la posesión (*empty dwelling management orders*) hasta medidas más drásticas como la expropiación o la venta forzosa.⁴⁵

Las órdenes de gestión de las viviendas vacías, previstas en la *Housing Act* de 2004, pero de aplicación a partir de 2006, permiten a las autoridades locales hacer un uso temporal de estas propiedades, poniéndolas en alquiler y cargando sobre el propietario unos gastos "razonables" por dicha gestión. Solo pueden ser objeto de esta actuación las viviendas que llevan más de seis meses vacías, excepto que concurren determinadas circunstancias

⁴³ *Ibidem*, págs. 36 i 42.

⁴⁴ *Empty Homes Statistics England 2007*, pág. 14 (www.emptyhomes.com/udesfulinformation/stats/statistics.html). Para una mayor concreción, puede consultarse Diacon, D. y S. Guimaraes, *Recycling the City: Unlocking the potential of empty properties*, Building and Social Housing Foundation: Leicestershire, 2004.

⁴⁵ La *Planning and Compulsory Purchase Act* de 2004 capacita a las autoridades locales para adquirir suelo y viviendas cuando haya que realizar operaciones de mejora o renovación urbana. En la práctica, esta potestad es utilizada para adquirir viviendas vacías que, por su

legalmente previstas. Las órdenes tienen que venir autorizadas por los *residential property tribunals*,⁴⁶ que exigirán que la autoridad local demuestre que, antes de instar la acción, ha explorado con el propietario otras vías informales para que la vivienda recupere su uso –como la posibilidad de beneficiarse de ayudas: *empty property grants*, *eco renovation grants*, etc.– y que dichas vías no han dado el resultado esperado. Las órdenes pueden ser provisionales (de una duración de hasta un año) o finales (por un máximo de siete años) y pueden ser revocadas, incluso si la vivienda está ocupada –en dicho supuesto, la revocación se condiciona al consentimiento de los ocupantes. En todo caso, si la vivienda es ocupada por arrendatarios, la autoridad local tiene que garantizar al propietario un valor de mercado (de no ser así, tiene que compensarle por la diferencia de rentas).⁴⁷

3.7. La financiación de la vivienda

Los medios económicos utilizados por las sucesivas políticas de vivienda son extremadamente variados y herederos indudables de la perspectiva ideológica adoptada y de las fluctuaciones de las condiciones del mercado inmobiliario y financiero del momento. Cabe señalar, sin embargo, que en las últimas décadas se ha consolidado la tendencia a priorizar las ayudas para contribuir al pago de la vivienda (*demand subsidies*) en detrimento de las ayudas a la promoción y la construcción (*supply subsidies*).⁴⁸

Las ayudas no siempre han dependido del nivel de renta de los posibles beneficiarios,⁴⁹ a pesar de que, con el tiempo, las medidas se han ido focalizando en los grupos sociales menos favorecidos económicamente, dejando de lado a colectivos que en otros países europeos son objeto de atención. En un orden más o menos decreciente, y sin ánimo de exhaustividad, las medidas para financiar la compra o alquiler vivienda comprenden: ventajas fiscales para los propietarios ocupantes de su vivienda;⁵⁰ subvenciones procedentes del programa *Housing Benefit*, para el alquiler público y privado y –en menor medida– la compra de la vivienda;⁵¹ subvenciones fijas que no tienen en cuenta el nivel de ingresos de los solicitantes, de aplicación exclusiva a los arrendatarios privados (*Local Housing Allowance*) y que tienen la pretensión de sustituir en el futuro al *Housing Benefit*; descuentos del programa *right to buy*; ayudas para realizar mejoras en la vivienda; o subvenciones a la inversión

carácter descuidado, afectan negativamente a la estética urbana. Ireland, D., *A cure for empty homes*, Improvement and Development Agency, DCLG: Londres, 2006, pág. 29.

⁴⁶ Se trata de órganos administrativos independientes creados al amparo de la *Rent Act* de 1977 y de la *Housing Act* de 2004. Las decisiones que toman en relación con las *empty dwelling management orders* pueden ser objeto de recurso ante el *Lands Tribunal*, que sí tiene carácter judicial. Vid. *Residential Property Tribunals Housing Act 2004. Application and appeals relating to Interim and Final Management Orders (MOs) under the Housing Act 2004*, Residencial Property Tribunal Service, 2004.

⁴⁷ Para más información sobre la aplicación de las órdenes de gestión de viviendas vacías, puede consultarse DCLG, *Empty Dwelling Management Orders. Guidance for residential property owners on new powers available to local councils*, Londres, 2006, y Empty Homes Agency, *Empty Dwellings Management Orders. The Facts*, EHA, 2006.

⁴⁸ Las subvenciones al sector privado pueden explicarse por la existencia de las *fair rents* y compensan la diferencia entre los precios de mercado y las rentas efectivamente percibidas por los propietarios.

⁴⁹ Esta falta de equidad es claramente detectable respecto del tratamiento fiscal que reciben los propietarios que ocupan la propia vivienda, con independencia de sus ingresos.

⁵⁰ Desgravación fiscal de los intereses derivados del crédito hipotecario solicitado para la adquisición de la vivienda (*mortgage interest tax relief*). Esta medida, que beneficiaba a quien tenía la vivienda hipotecada, se dismanteló en el año 2000, pero los propietarios siguen aún disfrutando de un trato fiscal favorable que se traduce en que no quedan sometidas a imposición fiscal ni la renta imputada (es decir, el arrendamiento percibido para vivir en el propio hogar) ni la plusvalía generada, y pueden beneficiarse de ayudas para la mejora de la vivienda.

⁵¹ El programa *Housing Benefit*, gestionado por los entes locales, fue rediseñado a principios de los años ochenta como un programa de ayudas basado principalmente en el nivel de recursos de los peticionarios y abarca una variedad de posibilidades (reducciones en el arrendamiento de las viviendas sociales, subvenciones para satisfacer al arrendamiento de viviendas privadas, pago de las rentas inmobiliarias de colectivos con ingresos mínimos, ayudas a menores de 25 años, que pueden alquilar viviendas compartidas –*Single Room Rent System*). Para un estudio profundizado de este programa, vid. Turley, C. y A. Thomas, *Housing Benefit and Council Tax Benefit as in-work benefits*, DWP Research Report 383, Leeds, 2006, y Hill, J., "Inclusion or Exclusion? The role of Housing subsidies and Benefits", *Urban Studies*, vol. 38, n.º 11, 2001.

por la primera vivienda (*homeloan scheme*), entre otros. Adicionalmente, existen otros programas, que, sin estar directamente vinculados al sector de la vivienda, permiten subvencionar la compra o alquiler de este bien (*Income Support, Job Seekers Allowance, Working Tax Credits, Guarantee Credit*, etc.). Como se ha afirmado *supra*, se prevé también que los propietarios privados que perciben alquileres por debajo del mercado puedan ser compensados mediante subvenciones directas o ayudas fiscales.

La compra por parte de los arrendatarios sociales es objeto de los programas *Low-cost Home Ownership*, que facilita la adquisición compartida de la vivienda (*shared ownership, shared equity*)⁵² y *HomeBuy* para la compra inicial de un mínimo del 25% de la propiedad de una vivienda pública.

4. Algunas referencias medioambientales

Una nota común a todos los países europeos es la necesidad de plantear una visión integrada en la formulación de las políticas públicas relacionadas con el urbanismo. Sin ir más lejos, las diferencias sectoriales entre el urbanismo, la vivienda, el medio ambiente y la regulación económica son cada vez más vagas y difusas, no hay compartimentos estancos y la transversalidad es la tendencia dominante. Las demandas en favor de la sostenibilidad (ambiental, social, etc.) como eje vertebral de una política urbanística omnicomprensiva que no se limita al tratamiento físico del espacio, el favorecer la participación (integración, al fin) de todos los agentes implicados en el desarrollo urbano para democratizar la toma de decisiones, así como una mayor responsabilidad (*accountability*) y transparencia del poder público perfilan actualmente la evolución colectiva de los diferentes modelos urbanísticos, más allá de sus disparidades. En esta línea apunta el Libro Blanco *Planning for a Sustainable Future* (2007), que aporta propuestas para la mejora del sistema urbanístico en términos de eficiencia y responsabilidad y su adaptación a los nuevos retos de la globalización, la competitividad y el cambio climático.

La aproximación ecológico-paisajística del espacio urbano, que ha conseguido hacerse un hueco junto a las corrientes urbanísticas clásicas (culturalista-arquitectónica y funcionalista), encuentra en Inglaterra un campo de cultivo óptimo para su implementación.⁵³ Las normas sectoriales de protección de espacios naturales así como la visión estratégica medioambiental (*ecological landscape planning* de McHarg, urbanismo regionalista de Mumford) son una constante desde los años cuarenta, momento en el que se detecta ya la importancia de los *green belts* como instrumentos para prevenir la urbanización caótica del espacio y para salvaguardar las zonas rurales de la invasión urbana. Por otra parte, la socialización del derecho a urbanizar, incorporada en la legislación de 1947, ha permitido preservar, de la transformación artificial del suelo, amplias zonas agrícolas, forestales y de recursos naturales y, a través del planeamiento, focalizar el crecimiento en zonas degradadas recuperadas. A pesar de estas precauciones, la apuesta anglosajona por un modelo urbano difuso basado en la configuración de las ciudades jardín ha creado un efecto suburbanizador que intenta neutralizarse mediante el retorno al modelo compacto de altas densidades (*urban villages group*), aunque, en el caso de Inglaterra, este

⁵² Vid. nota 22.

⁵³ Vid. Ascher, F., *Metapolis, ou l'avenir des villes*, Odile Jacob: París, 1995; Bettini, V., *Elements d'ecologia urbana*, Trotta: Barcelona, 1998; Ellin, N., *Urbanism postmodern*, Blackwell: Cambridge, 1996; Hall, P., *Cities of tomorrow. An intellectual history of urban planning and design in the Twentieth Century*, Basil Blackwell: Oxford, 1988; Jenks, M., E. Burton y K. Williams (eds.), *The compact city. ¿A sustainable form?*, Spon: Londres, 1996; Luccarelli, M., *Lewis Mumford and the Ecological Region: The Politics of Planning*, Guildford Publications: Nueva York, 1995; McHarg, L., *Design with nature*, John Wiley: Nueva York, 1992; Sutcliffe, A., *Towards the Planned City: Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914*, S. Martins: Oxford, 1981; Taylor, N., "Anglo-American town planning theory since 1945: three significant developments but no paradigma shifts", *Planning Perspectives*, vol. 14, n.º 4, 1999; Ward, S., *Selling Places. The marketing and promotion of towns and cities 1850-2000*, Spon: Londres, 1998.

fenómeno no ha resultado tan extremo como en Norteamérica, debido a una utilización sensata de los *green belts* como estrategia integradora de los espacios urbanos y rurales, que ha favorecido el equilibrio ambiental y la movilidad, así como la cohesión social. A pesar de ello, este modelo arrastra una serie de insuficiencias que pueden reducirse a una dualidad: por una parte, y a diferencia de las ciudades mediterráneas, este enfoque ha carecido de perspectiva, al no prestar la suficiente atención a la creación y fomento de espacios públicos de interrelación social. La configuración del espacio urbano, de su morfología no ha constituido una prioridad para el planeamiento británico, más ocupado en fijar perímetros y regular las actividades que se desarrollan en el interior de los edificios y sus determinaciones técnicas, que en encargarse del diseño y la arquitectura urbanos y de la aportación del edificio al espacio público (*Stadtraum*) –una de las marcas de identidad del *new urbanism* americano.⁵⁴ Por este motivo, las nuevas estrategias de intervención urbana van encaminadas a buscar una capacidad de integración efectiva del espacio público urbano y a revalorizarlo como elemento esencial de cohesión social. Por otra parte, la irrupción de la perspectiva ecológica en el espacio urbano pone de relieve la dispersión que propicia el modelo difuso, generando una preocupación por el consumo descontrolado del suelo, aunque dicho consumo se haya visto moderado por la incidencia de las políticas de regeneración urbana y recuperación de suelo emprendidas con especial intensidad a partir de los años setenta del siglo XX.

En general, podemos afirmar que las políticas urbanísticas inglesas se caracterizan por promover una utilización eficiente y sostenible del suelo (el 60% de las nuevas viviendas se localizan en suelo ya desarrollado, según el Libro Blanco de 2007, pág. 110), mientras que el carácter pragmático del sistema de planeamiento británico ha facilitado la adaptación a los nuevos retos ambientales. Asimismo, el Reino Unido ha sido uno de los pocos Estados miembros que ha cumplido el plazo de transposición de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, mediante la *Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations* de 2004. Los requerimientos de la norma comunitaria no representan novedad alguna para los entes locales, que tienen ya experiencia en la utilización de técnicas que incorporan aspectos ambientales en los procesos de planificación territorial, como la evaluación de la sostenibilidad (*sustainability appraisal*), embebida también de consideraciones económicas y sociales.⁵⁵ Con respecto a las iniciativas más recientes, todas ellas incorporan las directrices de uso sostenible del suelo (*PPSI - Delivering Sustainable Development*) y de las edificaciones. Son ejemplos punteros de ello, el proyecto *Neighbourhoods Green* o los más carismáticos *Growth Points Programme*, áreas de crecimiento sostenible a gran escala, y *Eco-towns*, nuevas ciudades de baja densidad que serán desarrolladas con estándares de sostenibilidad ambiental.

⁵⁴ Hebbert, M., "El Grupo de Trabajo –Task Force– y el nuevo enfoque del urbanismo británico", *Urban*, n.º 4, 2000. Vid. también, del mismo autor, *London, More by Fortune than Design*, John Wiley & Sons: Nueva York, 1998; Dieterich, H. (ed.), *Framework and functioning of urban land and property markets*, City College: Londres, 1993; Hallet, G. (ed.), *Land and Housing Policies in Europe and the USA*, Routledge: Londres, 1988; Rogers, R., *Cities for a Small Planet*, Faber: Londres, 1997.

⁵⁵ Para un estudio de la transposición y de sus efectos en el ámbito local inglés, vid. Therivel, R. y F. Walsh, "The strategic environmental assessment directive in the UK: one year onwards", *Environmental Impact Assessment Review*, n.º 26, 2006.
Revista catalana de dret públic, núm.38, 2009