

LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA: LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS DE FUTURO

MONTSERRAT PAREJA EASTAWAY* / MARÍA TERESA SÁNCHEZ MARTÍNEZ**

*Universidad de Barcelona / **Universidad de Granada

Recibido: 30 de mayo de 2012

Aceptado: 31 de julio de 2012

Resumen: La trayectoria de la política de vivienda española configura el sistema de vivienda actual mostrando su no neutralidad en cuanto a sus efectos sobre la tenencia o sobre la redistribución de riqueza. En España, la intervención en cuestiones de vivienda dista de la practicada por sus vecinos europeos debido, posiblemente, a una conceptualización distinta en lo referente a las responsabilidades asumidas por el estado del bienestar; la política de vivienda ha tendido a estimular la nueva construcción con un doble objetivo: favorecer la propiedad como forma prioritaria de tenencia y ayudar al sector inmobiliario como dinamizador del crecimiento económico. No ha sido así en Europa, donde el concepto de vivienda social, pública y accesible ha arraigado con fuerza en los esquemas de provisión de vivienda. Este artículo tiene un doble objetivo: por un lado, habiendo caracterizado el estado del bienestar en España e identificado los principales instrumentos de política de vivienda utilizados a lo largo de la historia, determinar los efectos tanto negativos como positivos que ha generado en el sistema de vivienda español la política llevada a cabo desde los años cincuenta; y, por otro lado, señalar los retos que aún quedan por cumplir, ofreciendo un posible camino alternativo para conseguirlos.

Palabras clave: Política de vivienda / Tenencia / Vivienda social / Gasto público.

HOUSING POLICY IN SPAIN: LESSONS LEARNED AND FUTURE CHALLENGES

Abstract: The trajectory of the Spanish housing policy has shaped the current housing system and it shows its non-neutrality in its effects on tenure or on the redistribution of wealth. In Spain, the usual scheme of housing intervention is far from those policies implemented by its European neighbours, possibly due to a different conceptualization regarding the responsibilities assumed by the welfare state. Spanish housing policy has tended to stimulate new construction with a double objective, to promote homeownership as a priority form of tenure and to stimulate the real estate sector as a catalyst for economic growth. This strategy has not happened in Europe where the concept of social housing, public and affordable, has become firmly established in the housing schemes. The aim of this article is two-folded: on the one hand, once the Spanish Welfare State is characterised and having identified the main tools of housing policy in Spain over the years, the paper aims to determine both negative and positive effects of the implementation of housing policy in the Spanish housing system. On the other, the paper will point out the remaining challenges in this field providing an alternative path to achieve them.

Keywords: Housing policy / Tenure / Social housing / Public expenditure.

1. INTRODUCCIÓN

Las diferentes tendencias de los sistemas europeos de vivienda desempeñan un papel clave en el análisis contemporáneo del diseño y la efectividad de las políticas de vivienda desarrolladas en cada país. Las características específicas de la oferta y la demanda de vivienda, junto con las tendencias históricas en las políticas de provisión y regulación del mercado, determinan las problemáticas específicas en la actualidad a las que hay que hacer frente con el establecimiento de ciertas prioridades de intervención.

En Europa, el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda a aquellas familias de rentas bajas o a ciertos grupos vulnerables ha dado lugar a una particular combinación de la intervención pública y del mercado dando forma a un stock de viviendas sociales con diferencias considerables entre cada uno de los países, reflejando sobre todo conceptualizaciones diferentes sobre el significado de la vivienda social (Whitehead y Scalon, 2007). Las orientaciones de la política de vivienda en España han capacitado el acceso a la propiedad a una amplia capa de población, reforzando el sector inmobiliario sin priorizar la generación de un parque de vivienda social disponible para atender las necesidades de vivienda de algunos colectivos.

Muchos autores han descrito la evolución de los sistemas europeos de la vivienda a través del análisis comparativo y la selección de estudios de casos representativos (Oxley y Smith, 1996; McCrone y Stephens, 1995; Harloe, 1985; Kemeny, 1995; Kleinman, 1996; Balchin, 1996; Boelhouwer y Van der Heijden, 1992; Clapham, 2006; Haffner *et al.*, 2008). En la mayoría de los países europeos, la construcción masiva de viviendas sociales, principalmente de alquiler público, se llevó a cabo después de la Segunda Guerra Mundial con el fin de proporcionar alojamiento a familias de bajos ingresos. Desde ese período, los sistemas de vivienda han sido desarrollados y transformados por cada país de acuerdo con su propia trayectoria sociopolítica, con las peculiaridades de promotores y constructores de vivienda, con las características de las familias o de los grupos sociales y con sus prioridades de política de vivienda. A pesar de esta diversidad, se pueden identificar algunas tendencias comunes:

- *Aumento de la vivienda en propiedad.* El porcentaje de vivienda en propiedad se incrementó a principios del año 2000 en la mayoría de los países europeos en comparación con la situación a principios de los años ochenta. En términos generales, se detecta en toda Europa una caída en relación con el tamaño y la calidad de las viviendas de alquiler.
- *Cambios en la titularidad de la vivienda en alquiler.* La vivienda en alquiler ha perdido importancia relativa, cambiando su forma predominante: mientras que después de la Segunda Guerra Mundial la principal forma de prestación de alquiler era el alquiler social, los mercados de alquiler privado han adquirido una importancia creciente en Europa desde la década de 1980 en detrimento del alquiler público.
- *Aumento del precio del alquiler.* En términos relativos, las rentas del alquiler han aumentado mayoritariamente (excepto en los casos de Portugal y Dinamarca) a largo plazo debido, principalmente, al aumento en el coste de la tierra para la construcción, al coste de los servicios de vivienda y al desarrollo de mejoras de calidad, siendo la renta real menos cíclica que el precio de la vivienda, ya que las fluctuaciones suelen estar vinculadas a las reformas normativas y son menos sensibles a la especulación o los ciclos macroeconómicos.

– *Reducción de programas para facilitar el acceso a la vivienda de modo general.*

En la mayoría de los países se ha producido una disminución en los programas sociales dirigidos a facilitar el acceso a la vivienda: el sector del alquiler privado ha surgido como una alternativa a la vivienda social. Las ayudas generalistas al acceso a la vivienda se han transformado en programas mucho más dirigidos a ciertos colectivos considerados prioritarios como, por ejemplo, los jóvenes, las familias de rentas bajas o los inmigrantes.

Paradójicamente, una buena parte de las tendencias que se detectan en materia de vivienda en Europa han sido rasgos distintivos de países mediterráneos como España desde la mitad del siglo pasado. Sin lugar a dudas, la existencia de un débil estado del bienestar contrarrestado con importantes apoyos familiares, junto con un potente sector inmobiliario generador de un notable efecto de arrastre en el resto de la economía, contribuyen en gran medida a explicar tanto el predominio de la propiedad como el casi inexistente sector de vivienda social, y la necesidad de un cambio de tendencia en la acción pública asociada a la vivienda en España.

En Europa, la reducción del número de viviendas sociales se explica tanto por el aumento del nivel de vida relativo de los ciudadanos (McCrone y Stephens, 1995) como por la disminución de la fuerza del estado del bienestar desde la década de 1980, así como por la falta de políticas públicas sustantivas en la vida contemporánea (Kemeny, 2005; Navarro, 2004). La coyuntura económica también ha afectado directamente al diseño de las políticas de vivienda, particularmente a la evolución de los mercados financieros, a las reducciones paulatinas en los tipos de interés hipotecarios, al tratamiento fiscal a la vivienda, al aumento de expectativas de ganancias de capital por el incremento de los precios de la vivienda hasta el año 2007, y a las actuales políticas de contención de gasto.

Ante el panorama europeo, España y su trayectoria, por lo que respecta a su particular sistema de vivienda, presenta rasgos distintivos y problemáticas intrínsecas que han sido abordadas de manera específica y con mayor o menor éxito a través del diseño de las políticas de vivienda y regulaciones paralelas.

En resumen, la evolución diversa de los sistemas europeos de vivienda ha llevado a escenarios muy diferentes para diseñar e implementar las actuales políticas de vivienda. Los cambios en las normas vigentes cubren un amplio espectro desde la estricta regulación a la abierta liberalización, pero ¿en qué medida estos cambios son capaces de contrarrestar la tendencia del mercado?, ¿hasta qué punto se puede aprender de los errores cometidos en el pasado?, ¿cuál es el verdadero margen de maniobra de la política pública de vivienda?

Este artículo se estructura de la siguiente manera. En la sección 2 se realiza una revisión de los principales instrumentos de política de vivienda, de los argumentos teóricos a favor y en contra de su utilización, así como de su incidencia sobre la oferta y la demanda de vivienda. A continuación se hará hincapie en la débil configuración del estado del bienestar en España y sus vínculos con la política de vi-

vienda. La sección 3 explora las grandes tendencias de la política de vivienda en España desde la Guerra Civil planteando un punto de inflexión en los parámetros utilizados a partir de la llegada de la democracia. El mercado del alquiler y su regulación, junto con un análisis de la cuantía de recursos públicos que se destinan a financiar la política de vivienda, constituyen las siguientes secciones. Finalmente, el artículo pretende identificar las lecciones aprendidas del pasado y la necesidad de establecer nuevos objetivos e instrumentos de política con el ánimo de resolver el –no por persistente menos importante– problema de acceso a la vivienda en España.

2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA: OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS

En la mayoría de los países desarrollados, la vivienda se configura como uno de los mercados en los que la intervención pública es más importante. Esta intervención se define a través de un conjunto de regulaciones y de medidas, muchas de ellas con reflejo presupuestario, que pueden englobarse en dos grandes bloques: las que generan gasto público directo y las de carácter fiscal. Asimismo, estas intervenciones pueden, a su vez, estar orientadas a incentivar o a favorecer la oferta o la demanda. Habitualmente se suele justificar la intervención pública con base en criterios de eficiencia, equidad y estabilización del ciclo económico, y la política de vivienda encaja perfectamente en este marco de análisis (Sánchez Martínez, 2002).

Planteadas desde el prisma de la *eficiencia*, la intervención pública tendría que limitarse a garantizar las condiciones de competencia perfecta y a la cobertura de algunos fallos de mercado. Una buena parte de las externalidades potenciales asociadas a la vivienda pueden corregirse mediante la regulación, distribuida en los distintos niveles de gobierno, abarcando aspectos como condiciones mínimas de seguridad y salud pública de las viviendas, planeamiento urbanístico, calificación de usos que pueden darse al suelo, conservación y rehabilitación de edificios por razones históricas o de patrimonio urbano, renovación urbana, control de alquileres, intervenciones en el mercado de crédito para aumentar el flujo de crédito a la vivienda, etc. Sin embargo, son los argumentos de *equidad* los que más explican la presencia del sector público en este mercado de la vivienda, y sobre los que nos vamos a centrar. Esta intervención se realiza mayoritariamente mediante políticas presupuestarias a través del gasto público y de los beneficios fiscales. Los principales beneficiarios suelen ser las familias con menores recursos económicos, sin apenas capacidad de ahorro, por lo que no tienen fácil el acceso a los mercados de capitales y de vivienda.

Junto a las razones de equidad y eficiencia aún existe un tercer fundamento para la intervención en los mercados de vivienda: su contribución a la *política de estabilización y crecimiento*. La importancia de las actividades de construcción, sobre to-

do la residencial, en cuanto a formación de capital y creación de empleo, además de sus conocidos efectos de arrastre sobre el resto del sistema productivo, lo convierte en un sector clave del crecimiento económico. En coyunturas de bajo crecimiento es frecuente que los gobiernos se hayan apoyado en la política de vivienda como instrumento anticíclico, desarrollando en estos casos actuaciones de estímulo a la construcción.

Más allá de estos razonamientos, y utilizando la perspectiva histórica, la mayor parte de los instrumentos de política de vivienda en Europa se desarrollan después de la Segunda Guerra Mundial con el ánimo de combatir el grave déficit de viviendas en el momento. Tal y como afirma Priemus (2001), a pesar de que pudiera parecer que quedan pocas razones para la intervención pública una vez que desaparece el déficit habitacional generado después de la guerra, existen razones suficientes para justificar la intervención pública en situaciones de excedente de vivienda o superávit. Entre otras, se señalan las siguientes: ejercer el control del buen funcionamiento de los mercados asegurando la transparencia y fiabilidad de la información; reforzar el lado de la demanda, garantizando una intervención neutral en cuanto a la decisión con respecto a la tenencia; promover la innovación y las dinámicas de vivienda a lo largo del ciclo vital de las familias; reducir el riesgo y la promoción de la estabilidad en el mercado; contrarrestar los efectos externos; promover la coordinación horizontal de la política de vivienda con otras políticas como, por ejemplo, el urbanismo, la política ambiental o la renovación urbana; promover la coordinación vertical entre los diferentes responsables de vivienda, desde la Unión Europea a los gobiernos locales; y redistribuir riqueza a través de la política de vivienda particularmente apoyando la demanda de los grupos más vulnerables.

2.1. EFECTOS DE LAS AYUDAS DIRECTAS

El uso de determinados instrumentos de política de vivienda, según representen gasto directo o indirecto y estén orientados hacia la demanda o la oferta, tienen un conjunto de efectos. Las ayudas directas se basan sobre todo en la producción pública de vivienda o en la provisión pública con producción privada, con unos precios de alquiler o de venta por debajo de los del mercado, y van destinadas a aquellos hogares con menores recursos. Las ayudas y subsidios a la construcción –e indirectamente al acceso a la vivienda– absorben una gran parte del gasto público destinado a la vivienda, y son considerados instrumentos desde el lado de la oferta. A la hora de aplicar este tipo de política se presentan las siguientes cuestiones para debatir: ¿es preferible (más eficiente) que la promoción de estas viviendas sociales sea realizada por el sector público o por el privado?; ¿cumple criterios de equidad, sobre todo horizontal, la distribución de los programas de viviendas sociales o protegidas?; las viviendas con protección pública, ¿se deben destinar a la venta o al alquiler?

Existen, además, otros instrumentos, más orientados desde el lado de la demanda, como las transferencias en especie. Son subsidios o subvenciones directas que se conceden a las familias para financiar la compra o el alquiler de una vivienda existente en el sector privado. De esta forma, se rompe el vínculo con la producción pública. Normalmente, estas ayudas que se conceden a las familias consisten en una especie de *voucher* o “vale-cupón” que se puede utilizar según su voluntad (cuadro 1). Los destinatarios de estas ayudas serían familias de rentas bajas, que reciben las subvenciones condicionadas para acceder a la vivienda y que han de cumplir los requisitos impuestos en el programa¹. Así, se favorece una mayor integración social. Algunas objeciones a este tipo de programas vienen dadas ante la posibilidad de que provocasen aumentos de los precios, y que estos programas son demasiados costosos, aunque probablemente no superiores a un programa público de vivienda.

Cuadro 1.- Los *voucher* o cupones de vivienda y las *housing allowances*

Un *voucher* o cupón de vivienda se define como un subsidio con un límite máximo o con alguna otra restricción que transfiere poder adquisitivo a un individuo o familia junto con una cierta libertad para decidir cómo se gasta ese subsidio. La libertad concierne principalmente a qué tipo de vivienda escogerá. Este subsidio puede tener la forma de un subsidio directo o bien de una exención impositiva.

Los ciudadanos beneficiarios de *vouchers* deben hacer su elección de vivienda independientemente de que el proveedor sea público o privado, compitiendo ambos en igualdad de condiciones. Deben, eso sí, gastar su *voucher* en vivienda y no en otro tipo de bien.

Los *vouchers* evidencian un cierto paternalismo por parte del sector público, asegurándose el consumo de un bien, en este caso de vivienda, al nivel de un cierto estándar. Introducen una mayor competencia entre los proveedores del bien y aseguran la eficiencia social de los impuestos.

Este mecanismo de política de vivienda no se ha utilizado nunca en España, aunque sí en Estados Unidos y en algunos países europeos.

Las *housing allowances* difieren de los *vouchers* en cuanto a que se vinculan directamente al alquiler que realmente paga el inquilino y no a una renta del alquiler potencial.

Finalmente, existen detractores que abogan en contra tanto de la promoción de viviendas públicas como de las ayudas en especie hacia la demanda, centrados en la supuesta inferioridad de las transferencias en especie frente a las transferencias en efectivo como mecanismo para redistribuir renta, en cuanto que los primeros pecan de un excesivo paternalismo y distorsionan las pautas de consumo de sus beneficiarios (Weicher, 1979; Schreiber y Clemmer, 1982; Olsen, 1983, 2001; Rosen 1985). No obstante, es conocido que en la provisión de bienes preferentes, como es la vivienda, funciona una actitud de paternalismo del sector público, que intenta asegurar el acceso a ciertos niveles mínimos (equidad categórica) y que responde a las preferencias de los políticos y también de los contribuyentes, que desean ver como sus impuestos se destinan a resolver determinados problemas sociales como las necesidades de vivienda, la calidad de la educación o un deficiente sistema de salud.

¹ Para un estudio comparativo entre los cupones y los subsidios a la vivienda en EE.UU., Reino Unido y Holanda, véase Priemus, Kemp y Varady (2005).

2.2. EFECTOS DE LAS AYUDAS INDIRECTAS

La discusión académica en torno a la fiscalidad de la vivienda se sustenta en sus efectos económicos: por un lado, destacan los efectos microeconómicos sobre la distribución de la renta y la eficiencia en la utilización de los recursos y, por otro lado, los efectos macroeconómicos sobre el desarrollo económico, el empleo y los precios (Englund, 2003). A pesar de todo, se considera por parte de los ciudadanos que el sistema fiscal debe contribuir a facilitar el acceso a la vivienda, subsidiándola para reducir su coste, y es contemplado como una de las preferencias fiscales casi “íntocable” entre la opinión pública y con mayor apoyo por parte de esta.

En general, sea como fuere el sistema de ayudas fiscales que se aplique en cada país, normalmente se requiere la previa adquisición de la vivienda, por lo que desde un principio ya se está imprimiendo un sesgo distorsionador por parte de la política de vivienda, que incide en el mercado de la vivienda y en la economía en general. Este tipo de estímulo a la adquisición siempre ha focalizado fuertes críticas, y ha sido considerado regresivo por muchos economistas, tanto si se trata de equidad horizontal, al favorecer más el acceso a la propiedad que al alquiler, como de equidad vertical, pues se ayuda más a las familias con rentas más altas (Sánchez Martínez, 2002; Onrubia *et al.*, 2009).

Asimismo, los incentivos fiscales son analizados por sus efectos sobre la distribución y neutralidad de la carga impositiva, y sobre el denominado efecto capitalización de la deducción, que implica que los beneficios fiscales acaben repercutiendo sobre el promotor y no en el adquirente (Asberg y Asbrink, 1994; Capozza *et al.*, 1997; Hort, 1998; Bourassa y Grigsby, 2000).

Finalmente, otra de las distorsiones que se producen al intentar entremezclar objetivos redistributivos que desean corregir desigualdades sociales con los de eficiencia para corregir fallos del mercado y con los típicamente estabilizadores es el efecto de sobreinversión y de concentración de la riqueza en capital inmobiliario a largo plazo, frente a otras formas de capital productivo como la inversión en plantas industriales, el equipamiento general o la nueva tecnología, de mucha mayor importancia a efectos productivos, creándose, por lo tanto, distorsiones en el equilibrio conjunto de la economía (Hendershot y Hu, 1981)². En conjunto, todas estas consideraciones han llevado a numerosos analistas a proponer la supresión total de estas desgravaciones fiscales o a proponer que se estudiara una retirada gradual de esas desgravaciones, limitándolas a niveles menores de ingresos y, en todo caso, a estudiar una mayor equiparación con ayudas a los hogares que acceden a la vivienda a través del alquiler. Esta última medida es necesaria en un país con una

² A título de ejemplo, el mercado de la vivienda en España se encuentra en la actualidad en un importante proceso de reestructuración después de atravesar uno de los *booms* inmobiliarios más largos de su historia. En el período 1998-2007, España ha producido el 40% de las viviendas construidas en la Unión Europea y ha soportado una media anual de subida de precios próxima al 15% (Sánchez Martínez, 2008), estimándose una burbuja en los precios de la vivienda de entre el 20% y el 50% (Ayuso y Restoy, 2006; IMF, 2006; ECB, 2006).

proporción de viviendas en alquiler tan extraordinariamente baja para los estándares de cualquier país desarrollado.

2.3. EFECTOS DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

Por último, una de las intervenciones públicas más importantes en el ámbito de la regulación es el control de alquileres, un instrumento principal de intervención en el mercado de la vivienda en alquiler. Este se ha utilizado como medida de política económica en las legislaciones de numerosos países de economía de mercado. Su introducción ha perseguido objetivos que suelen ir más allá de la consecución de fines específicos de política de vivienda; se trataría de objetivos más generales (ECB, 2003; Pareja Eastaway y Sánchez Martínez, 2010): a) una mejor distribución de la renta, puesto que el control de alquileres entraña una transferencia de ingresos de los arrendadores a los arrendatarios, y dado que sus efectos son análogos a los de una política estatal que consiste en aumentar los impuestos que gravan a los arrendadores y subvencionar a los arrendatarios; b) estabilidad de los precios, porque la finalidad fundamental de la legislación sobre alquileres es que estos se fijen en niveles equitativos y estables para arrendadores y arrendatarios; y c) aumentar la seguridad de los inquilinos.

No obstante, el control de alquileres produce importantes efectos tanto en el ámbito de asignación de recursos como de distribución del bienestar (Arnott, 2003). Por el lado de la oferta se produce, en primer lugar, una reducción del volumen de oferta, pues disminuyen los incentivos para la construcción de viviendas destinadas al alquiler por su escasa rentabilidad; en segundo lugar, un deterioro del parque de viviendas en alquiler, porque los controles hacen que los propietarios no mantengan ni mejoren su propiedad, al reducirse la rentabilidad de las inversiones, con lo que disminuye la calidad del stock de vivienda de alquiler que va a originar un rápido deterioro de estas; en tercer lugar, puede conducir a una selección de los inquilinos ya que el propietario, que obtiene beneficios durante los primeros años de un contrato de arrendamiento y pérdidas durante los últimos años, tiene un incentivo para elegir aquellos inquilinos que, sobre la base de sus ingresos y características demográficas, sea probable que permanezcan poco tiempo en la vivienda alquilada; y, por último, la desaparición de los operadores especializados en arrendamientos.

Por el lado de la demanda, los controles conducen a un exceso de demanda que, incluso, pueden favorecer la aparición de un mercado negro, en tanto en cuanto existan inquilinos dispuestos a pagar algo más para acceder a una vivienda en alquiler. Asimismo, frena la movilidad de las familias en el mercado de la vivienda, ya que pueden rechazar empleos por implicar un traslado de vivienda, pudiendo producirse también una infrautilización del espacio construido.

A modo de síntesis, la caracterización del sistema de vivienda, su trayectoria político-institucional en el diseño de la política, sus déficits en cuanto a la oferta y

su problemática con respecto al acceso a la vivienda de las familias son, entre otras, las bases en que se asienta el diseño y la configuración de la política de vivienda de cada país. No se puede entender el presente sin reinterpretar el pasado y su huella de futuro. Tal y como apunta Leal Maldonado (2005), la diversidad de los objetivos por alcanzar con la intervención en materia de vivienda –sociales, urbanísticos y macroeconómicos–, junto con las relativas contradicciones entre las medidas adoptadas para conseguir cada uno de ellos, hace de la política de vivienda un instrumento altamente susceptible a la sensibilidad política de quien diseña y ejecuta esa política.

3. POLÍTICA DE VIVIENDA Y ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA Y EUROPA

La vivienda representa uno de los ejes más importantes de desarrollo personal y familiar, y un elemento decisivo en la integración y cohesión social de los barrios y ciudades. A pesar de la relevancia de la vivienda en estos ámbitos, en España no ha sido considerada tradicionalmente como pieza de encaje en las políticas sociales, sino como elemento vertebrador de políticas de fomento económico (Trilla, 2003).

El sistema de vivienda en España es significativamente diferente del de otros países europeos, ya que el estado de bienestar y en particular las políticas de vivienda han seguido un camino muy diferente y han creado un marco de referencia distinto para la elaboración de las políticas públicas. Estas diferencias políticas y económicas también contribuyen a que España cuente con unos rasgos específicos en relación con su sistema de vivienda: el desequilibrio en lo que respecta a la tenencia, la casi inexistencia de vivienda pública o un sector inmobiliario del que depende el crecimiento del total de la economía, entre otras.

La trayectoria política de España es muy distinta a la de otros países europeos. El letargo y la falta de dinamismo del sector público que se configura a lo largo de las cuatro décadas de dictadura que siguieron a la Guerra Civil (1936-1939) dejó un país reacio a llevar a cabo profundos cambios e iniciar un giro rotundo en el modelo de políticas públicas adoptado, a pesar de la necesidad de realizar reformas sustanciales en muchas áreas: desde su obsoleto sistema económico productivo al conjunto de actitudes, hábitos y comportamientos de la población española. Sin embargo, la llegada de la democracia en el año 1975 y la promulgación de la Constitución de 1978 plantean un nuevo escenario para hacer frente a los desafíos sociales.

A partir de este momento surgió buena parte del contexto socio-institucional que ha tenido un impacto directo en el diseño y ejecución de la política de vivienda de España. En comparación con el resto de Europa, el carácter distintivo de España es evidente en su estado del bienestar singular, en la descentralización en curso de las responsabilidades públicas y en el peso extraordinario del sector inmobiliario que a menudo es el conductor de la economía en su conjunto.

El apoyo familiar o las redes sociales familiares o de conocidos surgen habitualmente como sustituto de un estado del bienestar poco ambicioso y con un peso reducido en el conjunto de las políticas públicas. La cobertura social que proporciona la familia a través de las ayudas inter-generacionales tanto en especie como en efectivo compensa la falta de una acción pública que garantice un determinado nivel de vida. Esto es particularmente cierto cuando se analiza la vivienda en determinados países del sur de Europa.

De acuerdo con Leibfried (1992), quien extendió la tipología de los posibles estados de bienestar de Esping-Andersen (1990), España se encuentra en la categoría propia de los países mediterráneos o de lo que se ha dado en llamar un régimen “rudimentario” de estado del bienestar, que se caracteriza por un sistema de Seguridad Social relativamente débil, entendido como la amplia cobertura pública de los ciudadanos en situaciones especiales –viudedad, madres solteras, desempleo, enfermedad, etc.– y también por un mercado laboral segmentado, en el que coexiste un sector formal muy protegido con un relevante segmento casi informal. Esta configuración favorece la aparición del clientelismo y del *familiarismo* como sustitutos de la débil redistribución de la renta proporcionada por el Estado (Allen *et al.*, 2004).

No obstante, en las últimas décadas y en la mayoría de los países europeos y en Estados Unidos se han puesto en marcha políticas tendentes a fomentar el acceso a la propiedad de las clases con menores ingresos en detrimento del sector del alquiler. Las ayudas estatales directas para el alquiler están reduciéndose, mientras que las ayudas para el acceso a la propiedad se incrementan. Motivaciones diversas, tales como la necesidad de controlar el gasto público, los problemas sociales y de planificación urbana que emergen de las primeras iniciativas públicas sobre la vivienda en los años sesenta y setenta, basadas en la estandarización y en edificios intensivos (de grandes bloques de viviendas) a gran escala, que han producido vecindades segregadas y conflictos urbanos, incentivar el acceso a la propiedad para estimular la autosuficiencia y la acumulación de riqueza como red de seguridad, o las supuestas externalidades positivas que la propiedad implica, han conducido a una gran parte de los actuales sistemas políticos a una pérdida de interés hacia las viviendas sociales de alquiler (Stephens, Elsinga y Knorr-Siedow, 2008; Green y White, 1997; Rossi y Weber, 1996).

Actualmente existe un gran debate en torno al papel de la vivienda dentro del moderno estado del bienestar. Un gran número de expertos (Malpass, 2008; Doling y Ford, 2007; Whitehead y Scanlon 2007) analizan las implicaciones de la residualización de la vivienda social y de la idea del sistema de bienestar basado en la vivienda en propiedad. Consideran que el aumento de la propiedad no solo está promoviendo el declive de la vivienda social, sino que se puede convertir en un caballo de Troya dentro del conjunto del estado del bienestar. Altos niveles de propiedad posibilitan que los gobiernos recorten el gasto público y redistribuyan la responsabilidad del bienestar del individuo y de la familia (Malpass, 2006). Esto su-

giere que si se prosigue con este proceso se observarán graves implicaciones en la vivienda social en el futuro. El notable descenso en las políticas sociales destinadas a garantizar el acceso a la vivienda podría haber significado menos incentivos para estimular el sector (público) de alquiler en el sistema de vivienda.

Las diferencias más importantes entre España y otros países europeos con tradición socialdemócrata recientemente convertidos al liberalismo es el punto de partida. Estos países han tenido durante años la oportunidad de dotar a su sistema de vivienda de unidades protegidas o sociales, creando un stock considerable para ser usado de modo selectivo en aquellas situaciones de difícil acceso bajo las condiciones existentes de mercado. España carece de esta bolsa de vivienda social y, por lo tanto, presenta graves deficiencias en la atención a aquellos en situación vulnerable. De hecho, tal y como afirma Trilla (2003), el sistema de vivienda español ha sido liberal en toda su trayectoria desde la mitad del siglo XX, sin ninguna posibilidad para, con base en criterios más solidarios, crear una estrategia de continuidad en la cobertura pública de acceso a la vivienda.

En Europa, a pesar de su diversa composición de tenencia, los últimos datos sobre la accesibilidad de la vivienda muestran que ni los países que tradicionalmente han tendido a favorecer el sector del alquiler (Europa central y occidental), ni los países que han decidido establecer mecanismos para facilitar el acceso a la vivienda propia (los países mediterráneos) han encontrado una solución adecuada para satisfacer las necesidades de vivienda actuales. En consecuencia, mientras que muchos países están haciendo un esfuerzo para alentar la vivienda en propiedad a través de la privatización de parte de su patrimonio de viviendas públicas, otros, como España, intentan promover su limitado mercado de alquiler (Trilla, 2001). Una cuestión clave en este debate, y en términos de las posibles estrategias que deben ser adoptadas por todos los países, es la necesidad de reconsiderar la provisión de vivienda pública mejorando su eficiencia, sin descuidar los objetivos sociales (Pareja Eastaway y Sánchez Martínez, 2010).

4. GRANDES TENDENCIAS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

La complejidad del sistema de vivienda en España en el siglo XXI responde en buena parte a la configuración de la política de vivienda y a su evolución desde el final de la Guerra Civil (1936-1939). Desde las primeras intervenciones realizadas al acabar la contienda, básicamente orientadas a paliar el déficit y la baja calidad de vivienda para las familias españolas, hasta las relativamente sofisticadas desgravaciones fiscales y subsidios directos a las familias, la política de vivienda en España ha avanzado basándose en dos grandes tendencias: por un lado, la ayuda “a la piedra” o claramente dirigida a la oferta y, por otro lado, las ayudas directas a las familias en función de ciertos criterios como, por ejemplo, la emancipación o el acceso por primera vez a la vivienda en propiedad.

A grandes rasgos se pueden distinguir cuatro grandes períodos en el desarrollo de la política de vivienda en España.

4.1. HASTA EL AÑO 1975: LA POLÍTICA DE VIVIENDA INSPIRADA POR EL FRANQUISMO

Después de la Guerra Civil, España disponía de un parque de viviendas insuficiente y de mala calidad. Este hecho, agravado por el crecimiento de la población, la falta de construcción durante la contienda y la escasa actividad constructora en los siguientes años de la posguerra, hacen que el Estado trate de fomentar la construcción de viviendas mediante la concesión de un amplio abanico de ayudas a través de una variada legislación para construir viviendas que eran denominadas de diferentes formas (cuadro 2): *viviendas protegidas*, *viviendas bonificables*, *viviendas de clases medias*, *viviendas de renta limitada*, *viviendas subvencionadas*, *viviendas de tipo social*, etc. Todos estos regímenes de viviendas, que se sucederán hasta mediados de los años setenta, disfrutaban, entre otros, de considerables ayudas financieras, de préstamos cualificados y de facilidades de suministros de materiales de la construcción, con el objetivo de hacer accesible la compra de vivienda a las diferentes capas de población durante todo este período (Sánchez Martínez, 2002). Dos planes —el Plan 1956-1960 y el Plan 1961-1976— fueron los principales impulsores de la política de vivienda con el objetivo de cubrir el déficit de vivienda calculado en casi cuatro millones de unidades.

Cuadro 2.- La vivienda de protección oficial

<p>En comparación con resto de Europa, la figura de la vivienda de protección oficial (VPO) en España articula una buena parte de las iniciativas públicas orientadas a la mejora del acceso a la vivienda por parte de las familias españolas.</p> <p>La VPO se regula por primera vez en el año 1963, siendo un claro ejemplo de ayuda a la promoción de vivienda (“a la oferta” o “a la piedra”) distinguiendo entre las pertenecientes a un primer y segundo grupo según ciertos requisitos por lo que respecta al espacio y al coste en aras de proveer de una mejor financiación o ayuda. Una vivienda se considera VPO en el momento de su promoción o construcción al cumplir las exigencias establecidas por la ley, no después.</p> <p>En esta regulación, el régimen legal de las VPO se extiende durante cincuenta años desde el momento en el que se otorga la calificación definitiva. Más adelante se reduce este período de calificación.</p> <p>La VPO podía ser destinada a “uso propio, arrendamiento, venta al contado o con precio aplazado, acceso diferido a la propiedad o cesión de ella”. Mientras que en sus inicios la regulación de la VPO no prevé las características de los hogares que van a ocupar estas viviendas, en principio toda la sociedad española es susceptible de comprar o alquilar una VPO, aunque más adelante se introducen criterios de elegibilidad con respecto a máximos de renta de los hogares.</p>
--

El estímulo del sector inmobiliario fue promovido directamente por la política de vivienda. Los planes de vivienda iban acompañados de unas facilidades crediticias que tenían por objeto convertir a cada trabajador en propietario, apareciendo una nueva clase obrera y una segmentación espacial y social de las ciudades. Después de la construcción de buena parte de los polígonos de vivienda habitualmente de alquiler público, localizados en la periferia de las grandes ciudades receptoras

de inmigración, tuvo lugar un proceso de privatización de estos, con la consiguiente reducción de vivienda eminentemente pública dirigida a familias con escasos recursos.

A diferencia de otros países europeos, España no apostó en aquellos momentos por la creación de parques de alquiler social para cubrir las demandas de vivienda más urgentes, ni siquiera por fomentar un mercado amplio de alquiler privado que posibilitara una mayor libertad de elección por lo que respecta a las distintas formas de acceso a la vivienda, facilitando que estas decisiones fuesen racionales.

4.2. EL PERÍODO 1975-1981: LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

La intervención pública descrita hasta ahora se ha caracterizado por un fomento indiscriminado de la construcción, dirigido a aumentar el parque de viviendas destinadas a la venta y, en la mayoría de las ocasiones, sin tener en cuenta si estas nuevas edificaciones cumplían los estándares adecuados de calidad, ni si los destinatarios eran realmente aquel segmento de la población más necesitado y con menor capacidad adquisitiva. Así, se configura una demanda potencial de viviendas con una incapacidad económica y financiera que difícilmente podía llegar a ser demanda efectiva, consolidándose un exclusivo intervencionismo estatal directo a la construcción de viviendas, muy diferente a las tendencias observadas en el resto de los países de economía de mercado donde cada vez más se destinaban los ayudas públicas a facilitar el acceso a la vivienda, sobre todo destinadas al alquiler.

Además de mejoras en el sistema de financiación de la vivienda (cuadro 3), la adquisición de la vivienda comienza a ser objeto de un tratamiento fiscal favorable a través de la reducción de su coste para los adquirentes, es decir, potenciando la demanda mediante la deducción de los intereses y de la cuota del préstamo hipotecario, y con la exención de incrementos patrimoniales, todos ellos en el Impuesto sobre la Renta, aumentando así la renta disponible de los contribuyentes que adquieran una vivienda.

Cuadro 3.- La financiación de la vivienda social

<p>Hasta mitad de los años setenta, el sistema financiero en España estuvo completamente regulado por el Banco de España, y la política de vivienda se había desarrollado en un contexto de escasez de recursos financieros a través de financiación privilegiada. La financiación hipotecaria estaba bajo la responsabilidad del Banco Hipotecario y de las cajas de ahorro, estando estas últimas comprometidas con importantes cuotas de inversión obligatoria en el sector. La banca privada no estuvo excluida, pero se dedicó mayoritariamente a la financiación a corto plazo (Alberdi y Levenfeld, 1996).</p> <p>La liberalización del sistema financiero a través de la Ley 2/81 posibilitó la participación de bancos comerciales y cajas de ahorro en la financiación del sector inmobiliario. La refinanciación de las hipotecas a través de bonos o cédulas hipotecarias con importantes desgravaciones fiscales fue posible, hasta su desaparición a principios de los años noventa, debido a la eliminación de dichas ventajas (Pareja Eastaway y San Martín, 1999).</p> <p>La participación de los bancos en las políticas de provisión de vivienda ha ido en aumento ya que, a partir de los años noventa, una buena parte de estas políticas se fundamenta en acuerdos financieros entre bancos, cajas de ahorro y Estado para la provisión de financiación hipotecaria a tipos de interés por debajo del de mercado (Jiménez y Sánchez, 2003).</p>

Por otro lado, son ya evidentes los efectos negativos del control de alquileres sobre el sector de alquiler, tanto en términos de oferta como de demanda, tal y como se señala en la sección 5.

Dada la situación expuesta, había llegado el momento de plantearse un cambio en la política de vivienda, pasando del sistema de apoyo “a la piedra” a un sistema de apoyo a la persona, a la vez que se hacía necesario volver la vista hacia el mercado del alquiler, pues desde la década de los años cincuenta se había pasado de un 54% del parque de viviendas en alquiler a un 23% a principios de los años ochenta.

Se produce la unificación en una sola categoría del concepto de vivienda de protección oficial –con el Real Decreto 31/78 sobre nueva política de vivienda–, derogando todo el anterior sistema, de cuya legislación se confirma la necesidad de potenciar la demanda sin por ello olvidar la oferta. Con la nueva legislación de vivienda de protección oficial se regulan las condiciones sobre el tamaño, la calidad y los precios de la vivienda con ayuda pública, y se conceden las ayudas en función de la situación económica de las familias. Continúan elaborándose los planes de vivienda plurianuales, y sus objetivos se centrarán en la construcción de unos determinados volúmenes de viviendas protegidas y cuyo destino seguirá potenciando la adquisición de viviendas.

Otro hito importante en la política de vivienda en estos momentos son los cambios que se producen en la Administración y, por lo tanto, en la asignación de competencias. Las comunidades autónomas van asumiendo de forma paulatina competencias plenas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, aunque el Estado seguirá interviniendo en materia de vivienda marcando las directrices de los planes estatales de vivienda.

4.3. EL PERÍODO 1981-2007: LOS PLANES DE VIVIENDA Y LA IMPORTANCIA DEL CICLO ECONÓMICO

Desde la llegada de la democracia, la política de vivienda se caracteriza por el continuismo en el desarrollo de sucesivos “planes de vivienda” alrededor de dos ejes principales: 1) las particulares condiciones de financiación de la adquisición y/o construcción de vivienda; y 2) la posible temporalidad de la condición de “vivienda protegida”, desperdiciando la posibilidad de crear una bolsa de vivienda “social” orientada a cubrir las necesidades de vivienda a aquellos más necesitados.

Por lo que respecta a las condiciones de financiación de la vivienda tanto desde la demanda (adquisición) como desde la oferta (construcción de vivienda en propiedad y/o alquiler), estas se apoyan en dos grandes ejes: por una parte, el establecimiento de *convenios* entre entidades financieras y Administración en cuanto a volumen destinado a financiar los planes de vivienda y, por otra parte, el *subsidio* a cargo de los Presupuestos Generales del Estado del tipo de interés de los préstamos (Fernández Carvajal, 2004). Asimismo, se incorporan por primera vez requisitos relacionados con el nivel de renta de las familias solicitantes de ayuda.

La etapa de recuperación económica que vive España poco tiempo después de su incorporación a la Comunidad Europea (1986) actúa en detrimento de las actuaciones del sector inmobiliario con respecto a la vivienda protegida. La mejora en las rentas de las familias, junto con otros aspectos coyunturales como la emancipación de la generación del *baby boom* o las facilidades crediticias, contribuyen a un desplazamiento progresivo de la demanda con consecuencias relevantes en relación con el alza de los precios y, por lo tanto, con un sector inmobiliario en progresión que ya no requiere de ayuda pública para su continuidad. Así, las condiciones macroeconómicas favorecen que la política de vivienda se oriente hacia aquellos segmentos de demanda más vulnerables y donde se detectan graves problemas de accesibilidad³.

En los años noventa la política de vivienda va perdiendo peso, residualizándose en aquellos colectivos más desfavorecidos. Sin embargo, incluso para estos la oferta de VPO es insuficiente (gráfico 1) para cubrir sus necesidades, quedando expuestos a un mercado de la vivienda sujeto a las fuerzas del mercado, al igual que una gran parte de la población –sobre todo las clases media y baja–, con oscilaciones de precios al alza de la vivienda desorbitados (el *boom* de finales de los años ochenta y el último *boom* del período 1997-2007), sin otra opción que la adquisición de vivienda, al no favorecer un adecuado mercado de alquileres libre, y sin la existencia de un mercado de alquileres social. Eso sí, facilitándoles una financiación asequible que se ha convertido en una trampa mortal para muchos hogares. La política de vivienda, entendida como política social (no con objetivos económicos de crecimiento y de creación de empleo), ha sido contra-cíclica; en los momentos de más necesidad por parte de la población es cuando menos VPO se han iniciado.

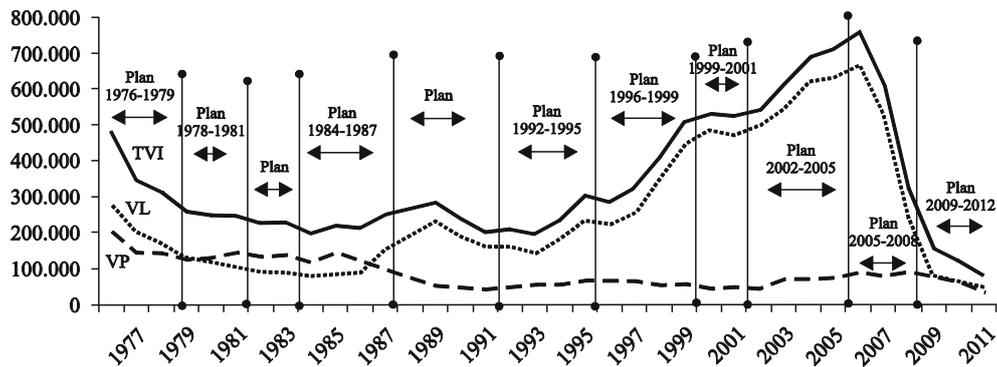
El crecimiento de los precios a partir de la primera década del siglo XXI establece un nuevo marco de referencia en la política de vivienda. Las expectativas de beneficios para los promotores inmobiliarios generadas en el mercado libre contribuyen a la casi desaparición de la vivienda protegida en España, mientras que las necesidades de vivienda siguen aumentando, pues cada vez hay más colectivos necesitados que no solo se concentran en determinados grupos vulnerables como las familias de renta baja, la gente mayor, las familias monoparentales, los jóvenes y los inmigrantes (Leal, 2010). En el año 2004 se crea un nuevo Ministerio de Vivienda para dinamizar la intervención en el mercado, orientando su actuación en particular hacia los segmentos de demanda más desprotegidos; no obstante, la financiación para seguir construyendo vivienda protegida va en importante retroceso.

Tal y como muestra el gráfico 2, a principios del año 1997, coincidiendo con la etapa de auge inmobiliario, la financiación privilegiada ha ido perdiendo peso con respecto a la financiación total, coincidiendo con un empeoramiento en las condiciones de accesibilidad de los hogares españoles, medida esa accesibilidad tanto en

³ En este momento aparece la nueva distinción entre la VPO de régimen general y la VPO de régimen especial, claramente orientada a aquellos con bajos ingresos.

términos de porcentaje de endeudamiento –ratio de esfuerzo de los hogares⁴– o bien medida por otro indicador de esfuerzo –ratio del precio de la vivienda sobre los ingresos anuales⁵–, continuando con la misma tendencia y sin visos de cambiar en los próximos años dados los fuertes recortes presupuestarios para contener el déficit de las Administraciones Públicas.

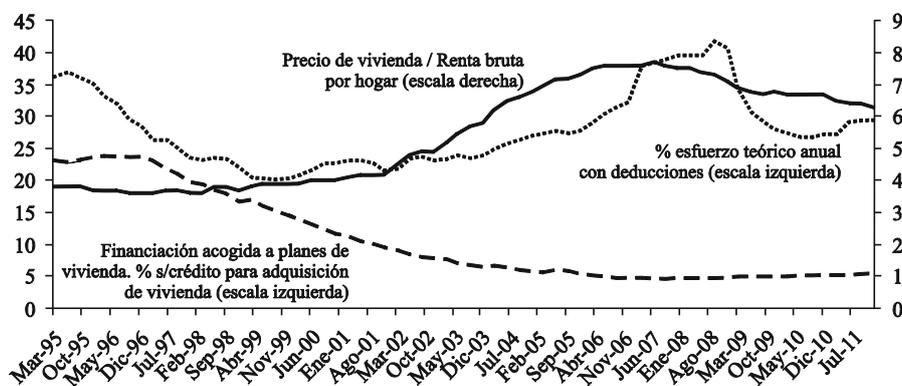
Gráfico 1.- Vivienda libre, vivienda protegida y planes de vivienda en España (viviendas iniciadas por año)



NOTA: VL: Vivienda libre, VP: Vivienda protegida; TVI: Total viviendas iniciadas.

FUENTE: Ministerio de Fomento.

Gráfico 2.- Financiación privilegiada y accesibilidad a la vivienda



FUENTE: Banco de España.

⁴ Este es uno de los principales indicadores utilizados por los bancos en la valoración del riesgo de una operación de crédito hipotecario, dado que mide la capacidad de pago del cliente, que consiste en establecer el porcentaje entre los pagos del préstamo hipotecario que deberá realizar una familia y sus ingresos o renta percibida, en este caso antes de aplicar las deducciones fiscales. La prudencia bancaria exige que no supere el 30%.

⁵ Denominado en la literatura como ratio de solvencia, sirve para estimar el período de tiempo (en años) que han de transcurrir hasta que la vivienda esté pagada en el caso de destinar todas nuestras rentas a este propósito.

4.4. DESDE EL AÑO 2007 HASA LA ACTUALIDAD: INCERTIDUMBRE Y NECESIDAD DE UN REPLANTEAMIENTO

Ante la grave crisis económica y financiera iniciada en Estados Unidos y con fuertes repercusiones en España, la política de vivienda adquiere una mayor relevancia como principal mecanismo para resolver problemas históricos de acceso a la vivienda, pero también aparecen nuevas situaciones de emergencia en buena parte de la sociedad española como, por ejemplo, la generalización de impagos hipotecarios y desahucios.

Entre otras limitaciones, cabe destacar la limitación temporal de calificación protegida a la VPO (con tendencia a alargar el período según cada comunidad autónoma), la instauración de medidas innovadoras en el contexto español como la renta de emancipación (2008) y la creación de un registro de viviendas protegidas (VPO) y de posibles demandantes para evitar el fraude en las operaciones de compraventa de estas.

La vivienda en alquiler se convierte en el principal objetivo que es necesario estimular desde la intervención pública, junto con las políticas de rehabilitación del stock construido. Asimismo, temas pendientes como la inseguridad jurídica de los propietarios o las dificultades en el desahucio pasan a ser prioritarias ante la nueva situación.

Uno de los problemas urgentes a lo largo de la crisis inmobiliaria es el aumento del número de viviendas vacías (de segunda mano, nuevas y en construcción) en España. Tanto la creación de la Sociedad Pública de Alquiler en el año 2006 como otras iniciativas de mediación promovidas por las comunidades autónomas buscan decididamente la flexibilización y dinamización del mercado del alquiler, poniendo en contacto propietarios e inquilinos y ofreciendo garantías públicas ante situaciones de incumplimiento del contrato (Pareja Eastaway, 2010). A pesar de los recursos implicados, estas medidas no consiguieron aumentar de forma ostensible las viviendas en régimen de alquiler.

El Plan de Vivienda 2009-2012 incide en la necesidad de aumentar el parque en alquiler a través de la obligación de dedicar un 40% de las nuevas promociones de VPO al alquiler, de aumentar los recursos dedicados a la rehabilitación de viviendas y de ofrecer la posibilidad de conversión de las viviendas vacantes –orientadas en un primer momento a la propiedad– en viviendas de alquiler.

El cambio de Gobierno que tuvo lugar en el año 2011 y la persistencia de la crisis económica en España han replanteado el uso de medidas de política de vivienda. Entre otras, las intervenciones anunciadas han sido la introducción de nuevos incentivos fiscales a la compra de vivienda (con efectos retroactivos para el año 2011); el mantenimiento del IVA reducido (4%) para todas las transacciones; la eliminación de las ayudas directas para los inquilinos con posibilidad de transformarlas en ayudas a la movilidad; la supresión de la Sociedad Pública de Alquiler y el aumento de la flexibilidad de contratos en el alquiler con un acompañamiento de medidas para la rapidez en los desahucios.

5. PROVISIÓN DE VIVIENDA EN ALQUILER: REGULACIÓN Y RESULTADOS

En esta sección se va a incidir de forma especial en la situación de la vivienda en alquiler en España, por considerar que este mercado no ha sido tratado adecuadamente por la política de vivienda española, tanto si hablamos de alquiler social como de alquiler privado, y por considerar, además, que su desarrollo será muy importante en la situación actual en que se encuentra la economía. La denominada “cultura de la propiedad” o, dicho de otro modo, la insistente estrategia de apoyar políticamente la vivienda en propiedad (Jurado, 2006), ha generado un desequilibrio de regímenes de tenencia que en la actualidad representa uno de los mayores retos a los instrumentos y estrategias de política de vivienda en España.

Con respecto al *mercado de alquiler privado*, su regulación después de la Guerra Civil puso en marcha una política de congelación de alquileres, con la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) del año 1946, en la que se intentaba proteger al inquilino de las fuertes subidas de las rentas que un mercado con escasez de oferta estaba provocando, dado que el alquiler era el régimen de tenencia mayoritario en estos momentos, sobre todo en las ciudades. Esta medida respondía a la necesidad de regular una situación de escasez de viviendas posterior a una guerra, al igual que sucedió con el resto de los países europeos unos años después, tras la Segunda Guerra Mundial. Esta Ley y las posteriores –la LAU del año 1956 (etapa autárquica) y la LAU del año 1964 (etapa de desarrollo)– fueron sumamente rígidas por lo que respecta a la congelación de alquileres y a la prórroga indefinida de los contratos. Las limitadas posibilidades de actualización de las rentas que este tipo de legislación concedía fue uno de los factores más importantes del reducido, obsoleto y deteriorado parque de viviendas en alquiler proveniente de este período en España.

La promulgación del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril de 1985, de Medidas de Política Económica, supuso un cambio radical en el tratamiento del régimen de arrendamientos. Intentó relanzar al mercado de alquiler, liberalizándolo después de largas décadas de control. Las características más importantes de estos cambios en materia de arrendamientos son los siguientes: liberalización de los alquileres al permitir fijar libremente la cuantía del alquiler y la supresión de la prórroga forzosa, así como la posibilidad de pactar el período de duración del contrato con vigencia anual, sin salvaguardia del precio de renovación. Sin embargo, con esta legislación se produjo una mayor inestabilidad en el mercado de alquileres, creando una gran distorsión en el sector que se tradujo en unos precios inaccesibles en el caso de los nuevos alquileres, sobre todo en las grandes ciudades, junto con el mantenimiento de alquileres bajísimos pertenecientes a los contratos anteriores al año 1985, los llamados alquileres de “renta antigua”.

La actual Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), que está vigente desde el año 1994, tiene como último objetivo el estímulo al sector del alquiler a través de un marco regulador algo más restringido que el anterior, pero dando prioridad a la libertad de acuerdo entre las partes. Establece que la duración del contrato será como

mínimo de un año, prorrogable automáticamente hasta cinco años. La renta inicial se fija entre las partes, y transcurrido el primer año se actualiza según el IPC. Cuando vencen los cinco años, el arrendador puede pactar la nueva renta que desee, a diferencia de otros países europeos, que tienen que demostrar que esta cuantía no excede de la de los inmuebles más próximos.

El principal problema con que se encuentra este mercado es la atomización del sector, pues la mayoría de los arrendadores son particulares⁶ que gestionan sus propios alquileres. Esta falta de profesionalidad es la causa de la mayor parte de los conflictos del mercado de alquiler privado en España, sobre todo en la forma de solucionar los casos de morosidad de los inquilinos y en las dificultades por parte del legislador para poner en el mercado el importante número de vivienda vacías que existen.

En los últimos años se ha hecho un importante esfuerzo por crear agencias públicas de alquiler por parte de las distintas Administraciones –local, regional y estatal–, que intermedian entre los particulares que poseen un inmueble y los inquilinos con el objetivo de mejorar la seguridad jurídica entre ambos, la calidad del parque de viviendas en alquiler y conseguir que este mercado minorista sea lo más profesional posible. Sin embargo, estos esfuerzos no están logrando los resultados deseados, dado que a veces se solapan entre las distintas agencias y, precisamente, la más importante de ellas –la Sociedad Pública de Alquiler estatal (SPA), creada en el año 2005– está actualmente en proceso de liquidación. Los litigios o denuncias más frecuentes se deben al impago o a la mala utilización del inmueble, que se llevan a los juzgados y donde suele tardar como mínimo un año, aunque depende del volumen de asuntos que tenga acumulados cada juzgado.

Con el propósito de mejorar y agilizar los procesos de desahucio, de reducir los plazos y de eliminar trámites, se puso en marcha una nueva ley que modifica la LAU y la Ley de Enjuiciamiento Civil, conocida coloquialmente como “ley de desahucio exprés” (Ley 19/2009). Su principal objetivo es fomentar el incremento de la oferta en el mercado del alquiler y fortalecer la seguridad jurídica de las partes debido al retraso endémico que existe en este sector y que retrae a muchos propietarios a poner sus propiedades en el mercado de alquiler ni tampoco a invertir en este sector. Actualmente está en estudio una reforma de la LAU, que reducirá la duración del contrato a tres años y que propondrá nuevas medidas para seguir en el proceso de agilización de los litigios entre las partes.

Otra de las medidas más relevantes desarrolladas por la política de vivienda estatal para fomentar el alquiler privado se orienta tanto al inquilino como al propietario. Desde la perspectiva de la demanda, se encuentra la renta de emancipación y

⁶ De acuerdo con los datos de la *Encuesta sobre la vivienda en alquiler de los hogares en España*, realizada en el año 2006, cerca del 86% de la vivienda en alquiler está gestionado por los propietarios individuales, seguido por el sector público (7,2% de la población) y las sociedades privadas (6,7%). Esta división confirma la atomizada oferta de la vivienda en alquiler en España.

la vuelta de la desgravación por alquiler de la vivienda habitual en el impuesto sobre la renta a nivel general, que ya estuvo presente en el período 1992-1998, aunque algunas comunidades autónomas ya venían realizando esta desgravación en la parte autonómica del impuesto sobre la renta. Aunque, eso sí, sigue sin equipararse a las desgravaciones a la compra de vivienda, la cual puede ser deducida por todos los contribuyentes que adquieren su vivienda, independientemente del nivel de renta, pero no así para los contribuyentes que viven de alquiler, que quedan limitados a unos ingresos anuales de 24.020 euros.

Con respecto al *alquiler social*, por varios motivos parece razonable pensar que lo mejor sería destinar las viviendas públicas a alquiler y no solamente a propiedad. Uno de esos motivos es evitar que las personas que accedan a estas viviendas obtengan posteriormente ganancias de capital con su venta –a veces esas ganancias no son nada despreciables– cuando mejoran su situación económica. Otra razón es que el alquiler garantizaría que el sector público dispusiese permanentemente de un parque de viviendas propio para atender a las necesidades de aquella población menos favorecida. La potenciación del alquiler social será, por lo tanto, una línea de actuación preferente en los planes de vivienda a partir de estos momentos.

Actualmente solo un pequeño porcentaje de las viviendas protegidas construidas se destina al alquiler. En la tabla 1 se puede observar que en el período 2005-2010 se iniciaron una media de un 19% de viviendas protegidas en alquiler sobre el total de vivienda protegida promovidas en los planes de viviendas nacionales y autonómicos. Desde la década de 1980, la mayoría de gobiernos autonómicos y municipios han creado sus propias empresas de vivienda pública⁷.

Tabla 1.- Viviendas protegidas promovidas en los planes nacionales y autonómicos

AÑOS	TOTAL	PROPIEDAD (en %)	ALQUILER (en %)	AUTOPROMOCIÓN (en %)
2005	80.427	75,9	22,7	1,5
2006	95.255	79,1	19,6	1,4
2007	83.859	73,7	23,1	3,2
2008	90.531	78,7	18,0	3,3
2009	79.056	79,3	19,3	1,4
2010	60.526	82,3	12,2	5,5

FUENTE: Ministerio de Fomento.

Sin embargo, todas estas normativas y medidas propuestas siguen sin conseguir uno de sus objetivos marcados: la reactivación del alquiler en España. La

⁷ En el año 1988 se fundó la Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS), que gestiona más del 50% del volumen total de viviendas sociales de alquiler. La Confederación de Cooperativas de Vivienda de España (CONCOVI) representa otro grupo de presión dentro del sector de la vivienda social cooperativa. Ambos pertenecen al Comité Europeo de Coordinación del Hábitat Social (CECODHAS).

expectativa de un cambio de rumbo en la trayectoria descendiente de las unidades en el mercado del alquiler no se ha visto confirmada por la realidad. Este sigue siendo un objetivo incumplido hasta el momento, tanto por lo que respecta al alquiler de carácter social –el 1% del parque de viviendas principales– como al alquiler privado, que ha continuado descendiendo hasta situarse en un 11% de ese parque, según el *Censo de Viviendas* del año 2001. Se puede decir que ni la liberalización completa ni la regulación estricta, ni la consolidación de la vivienda protegida en alquiler como líneas de actuación prioritarias en los últimos planes de viviendas, han conseguido aumentar la participación del sector de alquiler en el mercado inmobiliario español (Pareja Eastaway y Sánchez Martínez, 2010).

6. POLÍTICAS DE VIVIENDA Y GASTO PÚBLICO: DE LOS PLANES DE VIVIENDA A LAS DESGRAVACIONES FISCALES

La política de vivienda en España se fundamenta tanto en ayudas directas (construcción de vivienda protegida pública, subvenciones, etc.) como en ayudas indirectas (desgravaciones fiscales, subsidios hipotecarios, etc.) a promotores y familias. Tal y como ya se ha expuesto, la promoción de viviendas públicas o sociales a través de los sucesivos planes de vivienda en España evita los efectos de capitalización de las ayudas, asegurándose unos niveles mínimos de calidad. Además, estas ayudas directas se basan en la necesidad de que los solicitantes reúnan una serie de requisitos, en términos de ingresos y de otras circunstancias personales, para poder acceder a ellas, por lo que en principio suelen presentar una mayor progresividad. Son consideradas, por lo tanto, generadoras de efectos redistributivos, aunque en su mayoría estén destinadas a la venta y no al alquiler (Sánchez Martínez, 2005).

Sin embargo, las ayudas fiscales suelen ser más generalistas, aplicándose en España con carácter general a toda la población en el mismo momento en que invierten en vivienda, sin tener en cuenta, por ejemplo, sus niveles de ingresos. La falta de progresividad de esta medida es una de las razones por las que estos instrumentos reciben fuertes críticas, además de inducir a la elevación de los precios de la vivienda, de potenciar el régimen de propiedad frente al alquiler y de generar una potencial sobreinversión inmobiliaria en detrimento de otras opciones inversoras más productivas para la economía.

A continuación, se realiza una cuantificación del gasto público destinado a la vivienda en España para el período 1997-2010, considerando tanto aquellas cantidades que los gobiernos (central y autonómicos) destinan a las distintas actuaciones protegidas de viviendas y suelo, mediante partidas presupuestarias –el denominado “gasto directo”–, como las cantidades que deja de percibir el Estado con motivo de las desgravaciones fiscales sobre la vivienda –el denominado “gasto fiscal”–.

6.1. CUANTIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO DIRECTO

Las ayudas directas en España se han llevado a cabo a través de los programas y planes de vivienda. Además de los planes estatales, las comunidades autónomas elaboran sus propios planes. Como consecuencia del proceso de descentralización y de asunción de competencias en materia de vivienda y urbanismo por parte de las comunidades autónomas, la importancia de la inversión pública presupuestada por estas en vivienda va tomando cada vez más peso con respecto a la estatal.

Tal y como muestra la tabla 2, el aumento progresivo del porcentaje en el total del gasto público directo de las autonomías desde el año 1978 ha llegado a alcanzar el 75% en el año 2004. Sin embargo, desde que estalló la crisis inmobiliaria, esta participación ha ido disminuyendo hasta llegar al 64,5% en el año 2010. También se puede ver la pérdida paulatina del peso que el total de esas partidas presupuestarias –estatales y autonómicas– representan sobre el PIB, donde se ha pasado de un 0,46% en el año 1997 a un 0,40% en el año 2010, llegando a cifras muy inferiores durante este período (un 0,28% en el año 2003).

Tabla 2.- Gasto público directo en vivienda y urbanismo (en millones de euros)

AÑOS	ESTADO	% TOTAL	CC.AA.	% TOTAL	G.P. DIRECTO	% PIB
1997	679,0	29,6	1.615,6	70,4	2.294,6	0,46
1998	684,0	29,7	1.618,5	70,3	2.302,5	0,43
1999	677,0	28,3	1.713,3	71,7	2.390,3	0,41
2000	658,0	27,6	1.723,5	72,4	2.381,5	0,38
2001	661,0	30,0	1.544,3	70,0	2.205,3	0,32
2002	657,0	30,3	1.513,2	69,7	2.170,2	0,30
2003	653,0	30,3	1.503,3	69,7	2.156,3	0,28
2004	663,0	24,8	2.009,5	75,2	2.672,5	0,32
2005	878,0	27,5	2.310,7	72,5	3.188,7	0,35
2006	1.059,0	28,8	2.616,1	71,2	3.675,1	0,37
2007	1.247,6	30,5	2.847,4	69,5	4.094,9	0,39
2008	1.378,4	31,1	3.058,7	68,9	4.437,1	0,41
2009	1.615,9	34,4	3.082,6	65,6	4.698,5	0,45
2010	1.498,1	35,5	2.722,5	64,5	4.220,6	0,40

NOTA: Hasta el año 2003 son cifras de presupuestos liquidados para las comunidades autónomas.

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado y presupuestos de las comunidades autónomas y elaboración propia.

Estos porcentajes ponen de manifiesto la cada vez más preocupante disminución del inicio de viviendas protegidas en los períodos de auge inmobiliario en comparación con la vivienda libre y, en definitiva, la pérdida de peso de la política de vivienda, expuesta en apartados anteriores y ahora corroborada con los datos presupuestarios. Además, en la tabla 2 se observa otra tendencia importante que se debe destacar: las actuaciones de política de vivienda actúan de forma contra-cíclica, se produce menos vivienda protegida en los períodos en que el mercado presenta ma-

yores problemas de accesibilidad a la vivienda para aquellos hogares jóvenes de nueva creación y para aquellos colectivos con un menor nivel de recursos (Taltavull, 2003). Mientras el mercado se encuentra en un proceso expansivo, la construcción de vivienda libre se dispara, al igual que sus precios, y la vivienda protegida deja de ser rentable y atractiva para los promotores. Una vez finalizado el período de auge, la caída del inicio de viviendas libres se empieza a compensar con la producción de VPO.

6.2. CUANTIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO INDIRECTO O FISCAL

La Administración Central soporta prácticamente la totalidad de la pérdida recaudatoria a través de los beneficios fiscales que afectan a la vivienda. Para su cuantificación se van a considerar los beneficios fiscales a la vivienda recogidos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Estas deducciones por adquisición de vivienda son los beneficios fiscales más importantes y con mayor interés económico y social en España. El tratamiento favorable concedido a la vivienda habitada por su propietario en el IRPF constituye, sin duda alguna, una de las preferencias fiscales con más apoyo ciudadano. De hecho, el impuesto sobre la renta personal ha incorporado, desde su implantación en el año 1978, disposiciones específicas dirigidas a la vivienda, y desde entonces siempre han estado presentes, aunque con sucesivas reformas.

Algunas de estas reformas tuvieron importantes implicaciones, como la introducida en la Ley 48/1985, de Reforma parcial del IRPF, donde se aumentaron considerablemente los beneficios fiscales a la vivienda durante entre los años 1985 y 1990, en los que se podían desgravar no solo la compra de la vivienda habitual, sino también la compra de segundas o ulteriores viviendas, siempre que fuesen de nueva adquisición, y cuyo objetivo era la reactivación económica a través de potenciar el sector de la construcción. Otra reforma de calado fue la introducida por la Ley 40/1998, de Reforma del IRPF, pues en este caso se produjo un cambio en los límites de deducción, pasando de un límite porcentual, que era del 30% de la base imponible, a una cuantía fija de 9.015 euros, y cuyo objetivo era frenar en parte la regresividad de este incentivo (López García, 1999, 2004; Onrubia y Sanz, 1999).

En el caso de las deducciones fiscales para el alquiler, solo se ha permitido su desgravación durante el período 1991-1998, y a partir del año 2008. Sin embargo, se cuestionó la escasa calidad técnica de este incentivo desde el momento en que se establece un límite sobre la base imponible de carácter excluyente, sobre todo cuando la mayoría de los contribuyentes están situados en niveles de renta bajos y con unas condiciones y límites que no se exigen para los adquirentes de vivienda (González Páramo y Onrubia, 1992). Igual sucede en la actualidad, donde se limita la deducción para el alquiler a los contribuyentes que no superen unos ingresos de 24.020 euros, mientras que los adquirentes de viviendas pueden beneficiarse de la

deducción independientemente de su nivel de renta y con unos porcentajes mayores.

En la tabla 3 aparecen las principales partidas de gasto fiscal en el IRPF obtenidas de las memorias de la Administración Tributaria para los ejercicios de los años 1997 a 2010⁸. Se comprueba que estas ayudas a la vivienda suponen de media entre un 0,60% y un 0,62% del PIB, si bien en los últimos ejercicios disponibles en las memorias de la Administración Tributaria se ha producido una reducción del peso del gasto fiscal con respecto al PIB, sobre todo a partir del año 2007⁹. Para los años 2009 y 2010 solo se dispone de previsiones de gasto fiscal en vivienda obtenidas de los Presupuestos de Beneficios Fiscales, que se calculan muy a la baja, quizás previendo los efectos que la crisis está ejerciendo en miles de contribuyentes. Entre las principales causas podría estar el hecho de que un considerable número de hogares han dejado de obtener ingresos, engrosando la población en paro y, por lo tanto, dejan de ser contribuyentes con derecho a desgravación en vivienda. Esta pérdida de ingresos por situaciones de desempleo está aumentando de forma considerable el impago de las obligaciones hipotecarias de muchos hogares españoles. Las tasas de morosidad del crédito inmobiliario en los hogares ha pasado de un 0,4% en el año 2006 al 2,7% en el año 2011, según los datos del Banco de España. Por otro lado, entre los años 2007 y 2011 las ejecuciones hipotecarias han crecido a ritmos alarmantes –cerca de un 200%–, produciéndose un total de 349.438 actuaciones, según los datos del Consejo General del Poder Judicial. La crisis actual está provocando una considerable pérdida recaudatoria para la Hacienda Pública y, por lo tanto, también una reducción de beneficios fiscales¹⁰.

En el gráfico 3 se muestra la estructura porcentual de los gastos destinados a vivienda considerados hasta el momento, aunando tanto el gasto directo como el fiscal. El importe total está próximo al 1% del PIB, una cifra no demasiado elevada para un bien preferente tan importante como la vivienda, y que está por debajo de las cifras de otros países de nuestro entorno (Sánchez Martínez, 2010). La partida principal la componen los gastos fiscales, que absorben aproximadamente las dos terceras partes del gasto total destinado a vivienda, frente a los gastos directos. Hay que señalar que, aunque se observa un punto de inflexión a partir del año 2007, en que los gastos fiscales se reducen y se empiezan a igualar a los gastos directos, será preciso observar en el futuro esta tendencia.

⁸ Los beneficios fiscales derivados de los incrementos de patrimonio exentos deberían incluirse, pero no existe información estadística disponible acerca de este incentivo.

⁹ Se produce un cambio en la normativa por el que se suprimían los porcentajes incrementados de deducción, quedando en el 15% de las cantidades invertidas en la adquisición de la vivienda habitual.

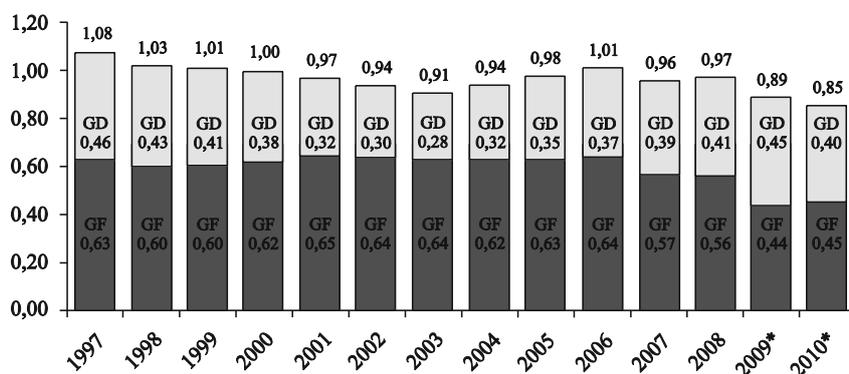
¹⁰ Este análisis no recoge algunas partidas que también se encuadran dentro del considerado gasto fiscal, como es la aplicación de tipos reducidos en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), a las primeras transmisiones de vivienda o las exenciones por parte de las comunidades autónomas en el Impuesto de Actos Jurídicos Documentales y de otras bonificaciones fiscales realizadas por las corporaciones fiscales para las viviendas protegidas, debido a la dificultad de obtener información estadística para estos conceptos.

Tabla 3.- Gasto público indirecto o fiscal en vivienda (en millones de euros)

AÑOS	INTERESES HIPOTECARIOS	ADQUISICIÓN O REHABILITACIÓN DE VIVIENDA HABITUAL	DEPÓSITOS EN CUENTAS DE AHORRO VIVIENDA	SEGUNDAS VIVIENDAS (antes del año 1990)	DEDUCCIÓN ALQUILER	TOTAL GASTOS FISCALES	% PIB
1997	1.344,4	1.346,32	209,4	14,7	243,4	3.158,17	0,63
1998	1.179,2	1.574,21	222,6	12,1	244,2	3.232,24	0,60
1999		3.268,91	219,7			3.488,61	0,60
2000		3.657,00	230,3			3.887,32	0,62
2001		4.142,82	259,6			4.402,42	0,65
2002		4.431,00	268,4			4.699,40	0,64
2003		4.725,46	251,4			4.976,86	0,64
2004		5.014,60	238,7			5.253,30	0,62
2005		5.471,00	225,0			5.696,00	0,63
2006		6.102,90	207,7			6.310,60	0,64
2007		5.810,30	190,3			6.001,10	0,57
2008		5.952,50	188,4			6.140,90	0,56
2009*		4.268,10			350,0	4.618,10	0,44
2010*		4.415,40			350,0	4.765,40	0,45

*Para los años 2008 y 2009 los datos son previsiones de los Presupuestos de Beneficios Fiscales.

FUENTE: Memorias de la Administración Tributaria.

Gráfico 3.- Gasto público en vivienda, 1997-2010 (en % PIB)

NOTAS: GD: Gasto directo; GF: Gasto fiscal. *Para los años 2008 y 2009 los datos son previsiones de los Presupuestos de Beneficios Fiscales.

FUENTES: Presupuestos Generales del Estado y de las comunidades autónomas, memorias de la Administración Tributaria y elaboración propia

7. A MODO DE CONCLUSIÓN: LUCES Y SOMBRAS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

La intervención en materia de vivienda en España no ha seguido las pautas, prioridades e instrumentos marcados por otros países europeos. Su unicidad ha te-

nido repercusiones distintas en el mercado de vivienda, creándose en la actualidad un escenario distinto al que se enfrentan en el resto de Europa.

La principal característica de la política de vivienda en España ha sido el acceso al régimen de propiedad para una amplia capa de población, independientemente de su nivel de renta. Ello no está aislado de la utilización de las ayudas públicas para dinamizar el sector de la construcción, entendido como motor de arrastre de buena parte de la economía española. Este reiterado apoyo a la vivienda en propiedad ha provocado un déficit endémico en el sector del alquiler tanto público como privado, menoscabando las posibilidades de utilizar la provisión de vivienda como eje fundamental de un débil y limitado estado del bienestar en España.

Actualmente, la adaptabilidad de los sistemas de vivienda a la nueva situación de crisis financiera y económica generalizada desde el año 2007 no es idéntica y resulta conveniente tener este hecho en cuenta de cara al futuro. Tal y como afirma Priemus (2011), a igualdad de condiciones, los sistemas de vivienda más adaptables son habitualmente aquellos con un menor número de hogares en régimen de propiedad: cuando, como resultado de la crisis, la demanda se desplaza del sector de la propiedad al sector del alquiler, es conveniente disponer de un sector del alquiler de dimensión óptima y calidades diferenciadas con capacidad para absorber una demanda creciente. Así, sistemas de vivienda como el holandés, el suizo o el alemán reaccionan mucho mejor que el inglés, el americano o el español.

La falta de una provisión de vivienda social para aquellos segmentos de demanda más vulnerables requiere de una solución alternativa que pasa básicamente por el estímulo al sector del alquiler, y en particular a través de su provisión pública –subsidiada o total–. Son muchos los autores que consideran razonable destinar las viviendas públicas al alquiler (Burón Cuadrado, 2008; García Montalvo, 2007; Rodríguez López, 2010; Pareja Eastaway y Sánchez Martínez, 2011): una vivienda protegida en alquiler supone una forma de acceso a la vivienda más favorable para las rentas bajas. Los compradores de estas viviendas tienen que desembolsar cantidades mayores que los inquilinos, y reunir condiciones de ingresos y estabilidad en el mercado laboral más exigentes para obtener la financiación hipotecaria.

Por otro lado, las viviendas protegidas en propiedad pueden estar vacías, mientras que los alquileres públicos suelen estar casi siempre ocupados. Una vivienda protegida de alquiler satisface las necesidades residenciales sin incrementos patrimoniales privados a costa del erario público, y por ello suele servir para diferenciar la verdadera necesidad y demanda de vivienda pública de las apetencias patrimonialistas y especulativas de algunos demandantes de vivienda protegida en propiedad. La historia nos indica que es difícil garantizar que las viviendas subsidiadas que se inician bajo algún tipo de protección permanezcan a largo plazo dentro de este subsector protegido, pues un buen número de estas consiguen ser privatizadas, bien porque se extingue el período legal del régimen protegido o antes, incluso, a cambio de la devolución por parte del beneficiario de las ayudas públicas percibidas. Esto puede ser muy ventajoso en épocas de inflación inmobiliaria, donde la

obtención de plusvalías –diferencia entre el precio de venta como vivienda libre y el precio de adquisición como vivienda pública– es importante.

La gestión de los parques sociales de alquiler presenta importantes dificultades, como son los altos costes de administración que genera el mantenimiento de este stock. En algunos casos pueden degenerar en las llamadas *trampas de pobreza*, situación que surge cuando los hogares están disuadidos de tratar de obtener mayores ingresos para seguir teniendo derecho al disfrute de la vivienda, frenando la movilidad laboral y favoreciendo la exclusión social, con una fuerte y creciente concentración de los colectivos más desfavorecidos en estas viviendas. Todas estas razones han provocado que muchos países europeos, como Reino Unido, Holanda, Dinamarca y otros, con importantes parques de viviendas sociales en alquiler, estén privatizándolos, favoreciendo su adquisición por los propios arrendatarios. España adolece de un sector profesional que se encargue de la gestión de este tipo de vivienda, dada su casi inexistencia.

Resulta importante convencerse de que un parque de alquiler público se puede gestionar durante décadas a favor del interés general, frente a la pérdida de control que supone la venta de vivienda protegida. El volumen anual de descalificaciones de viviendas protegidas representa un porcentaje significativo del número de viviendas públicas iniciadas. Incluso es complicado conseguir que se cumpla la normativa existente a este respecto, y son considerables los problemas relacionados con el fraude en la venta de viviendas protegidas a precios superiores al fijado por la legislación, o el desvío de estas hacia segundas residencias. Además, desde una perspectiva medioambiental, un parque de vivienda pública de alquiler no supone continuas exigencias de suelo para garantizar nuevas viviendas protegidas. En el alquiler social una misma vivienda puede ser para varios usuarios a lo largo de los años.

El sector inmobiliario en España no solo ha guiado el crecimiento económico en muchas ocasiones durante las últimas décadas, sino que se ha consolidado como un sector fuerte en la economía del país. El panorama en el sector de la vivienda en la España del siglo XXI exige capacidad de reinversión y de innovación, y poner a disposición de nuevos sectores –como el de la rehabilitación y la regeneración urbana– su alto nivel de conocimiento. Así, la progresiva separación entre la supervivencia del sector y las ayudas públicas podría enderezar la situación, eliminando nuevos riesgos de futuro.

A la luz de los datos, más allá de la necesidad de incrementar los recursos destinados a facilitar el acceso a la vivienda, algo que en estos momentos de fuerte restricción presupuestaria es difícil de conseguir, el debate reside en las reformas que se deberían producir dentro del marco de la política de vivienda para corregir los fuertes desequilibrios del mercado inmobiliario. La principal cuestión que se formula es en qué gastos se debe poner más énfasis para cumplir con el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda. Si se tiene en cuenta la estructura del gasto total que absorbe la vivienda en España, la partida principal la componen los gastos fis-

cales. Informes elaborados por organismos internacionales, así como opiniones de expertos ya citados en este trabajo, abogan por reducir de forma paulatina estos incentivos, por cuanto inducen a un desequilibrio en la tenencia, son regresivos y provocan una super-incentivación en el sector de la construcción. Sin embargo, los gastos directos suelen ser más personalizados, están orientados a aquellos colectivos más necesitados de ayudas al acceso a la vivienda y que son a los que debe ir dirigida la política de vivienda, aunque también es cuestionable que la mayor parte de este coste directo haya sido enfocado hacia la propiedad en vez de promover el alquiler social, entendiendo que este cumple de una forma más adecuada la función social de favorecer el acceso a la vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, B.; LEVENFELD, G. (1996): "Spain", en P. Balchin [ed.]: *Housing Policy in Europe*, pp. 170-187. London: Routledge.
- ALLEN, A.; BARLOW, J.; LEAL, J.; MALOUTAS, T.; PADOVANI, L. (2004): *Housing & Welfare in Southern Europe*. Blackwell Publishing.
- ARNOTT, R. (2003): "Tenancy Rent Control", *Swedish Economic Policy Review*, 10, pp. 89-121.
- ASBERG, P.; ASBRINK, S. (1994): *Capitalisation Effects in the Market for Owner-Occupied Housing: A Dynamic Approach*. University of Uppsala.
- AYUSO, J.; RESTOY, F. (2006): "House Prices and Rents: An Equilibrium Asset Pricing Approach", *Journal of Empirical Finance*, 13 (3), pp. 371-388.
- BALCHIN, P. (1996): *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.
- BANCO DE ESPAÑA. *Indicadores del mercado de vivienda. Series temporales* (varios años). <<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/sindi.html>>. Madrid: Banco de España.
- BOELHOUWER, P.; VAN DER HEIJDEN, H. (1992): *Housing Systems in Europe: A Comparative Study of Housing Policy*. Delft: Delft University Press.
- BOURASSA, S.C.; GRIGSBY, W.G. (2000): "Income Tax Concessions for Owner-Occupied Housing", *Housing Policy Debate*, 11 (3), pp. 521-546.
- BURÓN CUADRADO, J. (2008): "Una política de vivienda alternativa", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XL (155), pp. 9-40.
- CAPOZZA, D.R.; GREEN, R.K.; HENDERSHOTT, P.H. (1997): *Taxes and House Prices*. (Working Paper Series, 97-16). Columbus, OH: Ohio State University, Charles A. Dice Center for Research in Financial Economics.
- CLAPHAM, D. (2006): "Housing Policy and the Discourse of Globalization", *International Journal of Housing Policy*, 6 (1), pp. 55-76.
- DOLING, J.; FORD, J. (2007): "A Union of Home Owners", *International Journal of Housing Policy*, 7 (2), pp. 113-127.
- ECB (2003): *Structural Factors in EU Housing Markets*. Frankfurt: European Central Bank (ECB).
- ECB (2006): "Assessing House Price Development in the Euro Area", *ECB Monthly Bulletin*, (February), pp. 55-70. Frankfurt: European Central Bank (ECB).
- ENGLUND, P. (2003): "Taxing Residential Housing Capital", *Urban Studies*, 40 (5-6), pp. 937-952.

- ESPAÑA (1956): Texto articulado de la Ley de Arrendamientos Urbanos. *Boletín Oficial del Estado*, de 21/04/56.
- ESPAÑA (1964): Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos. *Boletín Oficial del Estado*, nº 312, de 29/12/64.
- ESPAÑA (1964): Ley 29/1964, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. *Boletín Oficial del Estado*, nº 282, de 25/11/94.
- ESPAÑA (1978): Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial. *Boletín Oficial del Estado*, nº 267, de 08/11/78.
- ESPAÑA (1981): Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario. *Boletín Oficial del Estado*, nº 90, de 15/04/81.
- ESPAÑA (1985a): Ley 48/1985, de 27 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. *Boletín Oficial del Estado*, nº 312, de 30/12/85.
- ESPAÑA (1985b): Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril de 1985, de Medidas de Política Económica. *Boletín Oficial del Estado*, nº 111, de 09/05/85.
- ESPAÑA (1998): Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias. *Boletín Oficial del Estado*, nº 295, de 10/12/98.
- ESPAÑA (2009): Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios. *Boletín Oficial del Estado*, nº 283, de 24/11/09.
- ESPAÑA. CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. (2011): *Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales: cuarto trimestre de 2011*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), Sección de Estadística Judicial.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1997-2010): *Memorias de la Administración Tributaria, 1997-2010*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO (2007): *Encuesta sobre la vivienda en alquiler de los hogares en España (2006)*. <<http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/4292576A-5E18-4A3C-B74B-0EE1F6A0D8F6/99206/alq06.pdf>>. Madrid: Ministerio de Fomento.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO. *Estadísticas del Mercado de Vivienda* (varios años). <http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/estadisticas_y_publicaciones/informacion_estadistica/vivienda/estadisticas/>. Madrid: Ministerio de Fomento.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Memorias de la Administración Tributaria* (varios años). Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- ESPING ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- FERNÁNDEZ CARBAJAL, A. (2004): “Veinticinco años de política de vivienda en España (1976-2001): una visión panorámica”, *Información Comercial Española*, 816, pp. 145-161.
- GARCÍA MONTALVO, J. (2007): “Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda en España”, *Papeles de Economía Española*, 113, pp.138-153.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M.; ONRUBIA, J. (1992): “El gasto público en vivienda en España”, *Hacienda Pública Española*, 120-121, pp. 189-217.
- GREEN, R.; WHITE, M. (1997): “Measuring the Benefits of Homeownership: Effects on Children”, *Journal Urban Economics*, 41, pp. 441-461.
- HAFFNER, M.; ELSINGA, M.; HOEKSTRA, J. (2008): “Rent Regulation: The Balance between Private Landlords and Tenants in Six European Countries”, *International Journal of Housing Policy*, 8 (2), pp. 217-233.

- HARLOE, M. (1995): *The People's Home? Social Rented Housing in Europe & America*. Oxford: Blackwell.
- HENDERSHOTT, P.; HU, S. (1981): *Inflation and Extraordinary Returns on Owner-Occupied Housing: Some Implications for Economic Stability and Efficiency*. (NBER Working Paper, 389). New York, NY: National Bureau of Economic Research (NBER).
- HORT, K. (1998): "The Determinants of Urban House Price Fluctuations in Sweden 1968-1994", *Journal of Housing Economics*, 7 (2), (June), pp. 93-120.
- IMF (2006): *Spain: Financial Sector Assessment Program (Technical Note) Housing Prices, Household Debt, and Financial Stability*. (IMF Country Report, 06/210). Washington DC, WA: International Monetary Fund (IMF).
- INE (2001): *Censo de Población y Viviendas*. <http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifras_pob.htm>. Madrid: Instituto Nacional de Estadística (INE).
- JIMÉNEZ AGUILERA, J.D.; SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2003): "Mercado hipotecario y financiación a la vivienda. Veinte años de funcionamiento de la ley del mercado hipotecario", *Papeles de Economía Española*, 94, pp. 109-121.
- JURADO GUERRERO, T. (2006): "El creciente dinamismo familiar frente a la inflexibilidad del modelo de vivienda español", *Cuadernos de Información Económica*, 193, pp. 117-126.
- KEMENY, J. (1995): *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- KEMENY, J. (2005): "The Really Big Trade-Off between Home Ownership and Welfare: Castles Evaluation of the 1980 Thesis and a Reformulation, 25 Years", *Housing, Theory & Society*, 22 (2), pp. 59-75.
- KLEINMAN, M. (1996): *Housing, Welfare, and the State in Europe: A Comparative Analysis of Britain, France, and Germany*. Cheltenham: Elgar.
- LEAL MALDONADO, J. (2005): "Desigualdad residencial y sistema de bienestar en España", en J. Ruiz Huerta[ed.]: *Políticas públicas y distribución de la renta*, pp. 291-436. Madrid: Fundación BBVA.
- LEAL MALDONADO, J. (2010): "La formación de las necesidades de vivienda en la España actual", en J. Leal Maldonado [coord.]: *La política de vivienda en España*, pp. 15-50. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- LEIBFRIED, S. (1992): "Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community", en Z. Ferge y J.E. Kolberg [ed.]: *Social Policy in a Changing Europe*, pp. 245-280. Frankfurt: Campus Verlag.
- LÓPEZ GARCÍA, M. A. (1999): "Efectos de la reforma del IRPF sobre la vivienda", *Revista de Economía Aplicada*, 7, pp. 95-120.
- LÓPEZ GARCÍA, M.A. (2004): "Housing, Prices and Tax Policy in Spain", *Spanish Economic Review*, 6 (1), pp. 29-52.
- MALPASS, P. (2006): "Housing Policy in an *Opportunity Society*: Home Ownership and their Amplification of Inequality", en J. Doling y A. Elsinga [ed.]: *Home Ownership: Getting in, Getting from, Getting Out*, part II, pp. 109-126. IOS Press.
- MALPASS, P. (2008): "Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?", *Housing Studies*, 23 (1), pp. 1-19.
- MCCRONE, G.; STEPHENS, M. (1995): *Housing Policy in Britain and Europe*. London: UCL Press.
- NAVARRO, V. (2004): *El estado del bienestar en España*. Barcelona: Tecnos.

- OLSEN, E.O. (1983): "The Role of Government in the Housing Sector", en H. Giersch [ed.]: *Reassessing The Role of Government in the Mixed Economy*, pp. 199-204. Tübingen: Mohr.
- OLSEN, E.O. (2001): *Housing Programs for Low-Income Households*. (NBER Working Paper, 8208). New York, NY: National Bureau of Economic Research (NBER).
- ONRUBIA J.; RODADO, M.C.; AYALA, L. (2009): "How do Services of Owner-Occupied Housing Affect Income Inequality and Redistribution?", *Journal of Housing Economics*, 18, pp. 224-232.
- ONRUBIA, J.; SANZ, J.F. (1999): "Análisis de los incentivos a la adquisición de vivienda habitual en el nuevo IRPF a través del concepto de ahorro fiscal marginal", *Hacienda Pública Española*, 148, pp. 227-244.
- OXLEY, M.; SMITH, J. (1996): *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London: E&FN Spon (Chapman Hall).
- PAREJA EASTAWAY, M. (2010): "El régimen de tenencia de la vivienda en España", en J. Leal Maldonado [coord.]: *La política de vivienda en España*, pp. 101-128. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- PAREJA EASTAWAY, M.; SAN MARTÍN, I. (1999): "General Trends in Financing Social Housing in Spain", *Urban Studies*, 36, pp. 699-714.
- PAREJA EASTAWAY, M.; SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2010): "European Rental Markets: Regulation or Liberalization? The Spanish Case", en P. Arestis, P. Mooslechner y K. Wagner: *Market Challenges in Europe and the United States - Any Solutions Available*, Chapter 7, pp. 131-157. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- PAREJA EASTAWAY, M.; SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2011): "El alquiler: una asignatura pendiente de la política de vivienda en España", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 167, pp. 53-70.
- PRIEMUS, H.; KEMP P.; VARADY, D.P. (2005): "Housing Vouchers in the United States, Great Britain and the Netherlands: Current Issues and Future Perspectives", *Housing Policy Debate*, 16 (3-4), pp. 575-609.
- PRIEMUS, H. (2001): "A New Housing Policy for the Netherlands (2000-2010): A Mixed Bag", *Journal of Housing and the Built Environment*, 16, pp. 319-332.
- PRIEMUS, H. (2011): "Renting in the United States: A Dutch Perspective", *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 13 (2), pp. 159-161.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2010): "La oferta de vivienda en España", en J. Leal Maldonado [coord.]: *La política de vivienda en España*, pp. 75-100. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- ROSEN, H.S. (1985): "Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity", en A.J. Auerbach y M. Feldstein [ed.]: *Handbook of Public Economics*, vol. 1, pp. 375- 420. Amsterdam: North Holland.
- ROSEN, K.T. (1989): *The Mortgage Interest Tax Deduction and Homeownership*. (Working Paper, 89-159). Berkeley, CA: University of California, Center for Real Estate and Urban Economics.
- ROSSI, P.; WEBER, E. (1996): "The Social Benefits of Homeownership: Empirical Evidence from National Surveys", *Housing Policy Debate*, 7, pp. 1-15.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2002): *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*. Granada: Universidad de Granada.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2005): "Distributive Aspects of Public Expenditure on Housing in Spain", *International Journal of Housing Policy*, 5 (3), pp. 237-253.

- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2008): “The Spanish Financial System: Facing up to the Real Estate Crisis and Credit Crunch”, *International Journal of Housing Policy*, 8 (2), pp. 181-196.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2010): “El coste de la política de vivienda en España”, en J. Leal Maldonado [coord.]: *La política de vivienda en España*, pp. 299-346. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- SCHREIBER, A.F.; CLEMMER, R.B. (1982): *Economics of Urban Problems. An Introduction*. 3ª ed. Boston, MA: Houghton.
- STEPHENS, M.; ELSINGA, M.; KNORR-SIEDOW, T. (2008): “The Privatiation of Social Housing: Three Different Pathways”, en K. Scanlon y C. Whitehead [ed.]: *Social Housing in Europe II. A Review of Policies and Outcomes*, pp. 105-129. London: LSE.
- TALTAVULL, P. (2003): “La política de vivienda en España”, en: *El gasto público en la democracia. Estudios en el XXV aniversario de la Constitución española de 1978*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- TRILLA, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. (Colección Estudios Sociales). Barcelona. Fundación La Caixa.
- TRILLA, C. (2003): “L’estat del benestar i la família. L’habitatge per als joves”, en Diputació de Barcelona: *L’estat del benestar a Catalunya*, pp. 263-282. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- WEICHER, J.C. (1979): “Urban Housing Policy, Current Issues in Urban Economics”, en P. Mieszkowski y M. Straszheim [ed.]: *Current Issues in Urban Economics*, pp. 469-508. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- WHITEHEAD, C.; SCALON, K. (2007): *Social Housing in Europe*. London: London School of Economics.