

Tendencias recientes de la política de vivienda en España*

Jesus Leal Maldonado¹; Almudena Martínez del Olmo²

Recibido: 18 de febrero de 2016 / Aceptado: 5 de mayo de 2016

Resumen. La política de vivienda española a lo largo de los últimos años ha llevado a cabo una serie de actuaciones incapaces de responder a los problemas para el acceso a una vivienda de amplios sectores de la sociedad española. El análisis de los instrumentos empleados muestra la dificultad para superar los efectos de la burbuja inmobiliaria y adaptarse a los cambios generados por las nuevas necesidades de los jóvenes, los mayores, los trabajadores extranjeros y los hogares más desfavorecidos. La inercia de una continuidad en las medidas aplicadas muestra la dificultad real para conseguir un cambio efectivo que impulse las viviendas sociales en alquiler y la alternativa de poder reconvertir las actuaciones sobre la oferta de suelo, la fiscalidad, la financiación y la propia intervención directa. La culminación de un cambio en la orientación estatal de la política de vivienda que se manifiesta en el último plan trienal se enfrenta con la escasez de recursos atribuidos que ponen en cuestión el verdadero alcance de sus medidas.

Palabras clave: Política de vivienda; viviendas sociales; alquiler de viviendas; viviendas vacías.

[en] Recent trends in housing policy in Spain

Abstract. Spanish housing policy has had over recent years a number of controversial actions in relation with the answering to difficulties in housing access of large sectors of Spanish society. The analysis of the instruments used shows the lack of adequate interventions to overcome the housing bubble of the last years and been adapted to the changes generated by the new needs of the young, elderly, foreign workers and poor households. The trends followed in political decisions show the real difficulty in getting an effective change to boost rent social housing and the alternative to convert the proceedings on the supply of land, taxation, financing and direct intervention itself. The approach of a new trend in State's housing policy is counteracting by the scare economic resources applied to them.

Key words: Housing policy; social housing; rent housing; empty housing.

Sumario. 1. Introducción. 2. El contexto. 3. Las políticas. 3.1. Regulación y producción del suelo residencial. 3.2. La vivienda como objeto fiscal prioritario. 3.3. La volatilidad de la financiación de la vivienda. 3.4. La intervención directa del Estado: los planes de vivienda. 4. Conclusión. 5. Bibliografía.

* Este artículo es un resultado parcial de una investigación financiada por la Comunidad de Madrid con referencia S2015/HUM-3413; Vulnerabilidad, participación y ciudadanía. Claves para un desarrollo sostenible.

¹ Catedrático de Sociología. Universidad Complutense de Madrid
E-mail: leal.je@gmail.com

² Doctora en Sociología. Universidad Complutense de Madrid
E-mail: almude1@gmail.com

Cómo citar: Leal Maldonado, J.; Martínez del Olmo, A. (2017). “El progresivo abandono de la política de vivienda en España”. Madrid: *Cuadernos de Relaciones Laborales* 35(1), 15-41.

1. Introducción

A lo largo de los últimos 60 años se ha venido dando en España un modelo de política de vivienda caracterizado por su gran continuidad, cuyos principales parámetros parece que están llegando a su fin. Esa continuidad se debe al mantenimiento del impulso a un acceso a la vivienda en propiedad para todos los hogares, más allá de su renta o de su condición, así como a una amplia distribución de los beneficios concedidos que alcanza también a los hogares de ingresos medios. Durante este tiempo se ha canalizado de forma sistemática el ahorro de los hogares hacia la adquisición de la vivienda que habitan. Esa vivienda constituye para la gran mayoría de los españoles su principal patrimonio y para muchos el único que poseen. Esta tendencia llega a su culmen a en el comienzo de este siglo, con una demanda de vivienda en propiedad más allá de las necesidades y de la capacidad para llevarla a cabo que desemboca en lo que se ha llamado la burbuja inmobiliaria residencial, cuyo enorme impacto económico y social ha llevado a tomar conciencia de la exigencia de un cambio radical del modelo que impulse de forma eficiente la rehabilitación y el alquiler.

Pero no se trata de un modelo exclusivo español sino en cualquier caso de una tendencia generalizada entre los países del Sur de Europa, con los que también se comparten otras características de esa política de vivienda tales como la de la formación de un elevado parque de viviendas secundarias, una cantidad considerable de viviendas vacías y una escasez cuando no carencia de viviendas sociales en alquiler a precios fuera de mercado para hogares de rentas bajas como han mostrado gran número de autores (Allen, J. y otros (2004), Arbaci S. (2007) Castles, F.G. & Ferrera, M. (1996) Hoekstra, J. (2010) Leal, J. (2001).

El clientelismo propio de las políticas de los regímenes de bienestar de los países del sur de Europa ha llevado a una serie de actuaciones en vivienda que con frecuencia era regresiva socialmente porque llevaba a favorecer más a las clases medias que a las más desfavorecidas. Los efectos de esas políticas, han contribuido a una profundización de la polaridad social entre propietarios e inquilinos. Al mismo tiempo que el propio valor de la vivienda se mantiene como un elemento discriminante de gran importancia, por su efecto en las desigualdades económicas y en las territoriales, consagrando grados elevados de segregación en las ciudades.

Los problemas que se han arrastrado en las condiciones de acceso a la vivienda han sido de un tamaño tan considerable que con frecuencia aparecen entre los primeros lugares de la preocupación de los españoles tal como revelan las encuestas de opinión pública (F. Antón y otros 2007).

La cuestión que se plantea en este artículo es hasta qué punto las contradicciones del modelo tradicional sostenido durante más de medio siglo, han obligado a un cambio en el contenido de las políticas, aunque la drástica reducción de las inversiones públicas supone que este cambio tenga un escaso impacto de manera que contribuya escasamente a la mejora del acceso a la vivienda de los hogares españoles. En consecuencia, los desahuciados tienen escasas alternativas,

los jóvenes siguen retrasando su edad de emancipación, una parte de los inmigrantes se ven forzados a vivir hacinados, mientras sigue siendo complicado adaptar el parque de viviendas a las necesidades de unos hogares cambiantes, especialmente a los constituidos por personas mayores y a los unipersonales. El reto que se planea al tratar de explicar el fracaso de la política de vivienda española supone ir más allá de la descripción de las medidas que se introducen a lo largo de estos años y tratar de comprender cómo es la intervención del Estado sobre el conjunto del sistema español de provisión de viviendas, para explicar esa gran dificultad de adaptarse al rápido cambio en las condiciones de vida y en las formas de convivencia experimentado en España y poder garantizar una vivienda digna a todos los españoles, tal como le exige a los poderes públicos el artículo 47 de la Constitución Española.

Se trata de un fracaso cuyas raíces se extienden a un periodo de más de tres cuartos de siglo de política de vivienda, desde el final de la Guerra Civil hasta nuestros días. Pero este es un trayecto demasiado largo y lejano que necesitaría un desarrollo que sobrepasa la capacidad de este artículo, por lo que nos vamos a limitar al análisis de los cambios producidos en épocas más recientes que nos permitan comprender el tratamiento del Estado a la exigencia de facilitar el acceso a la vivienda a todos los hogares.

Para su explicación se parte de la existencia de un sistema de bienestar similar al que se presenta en los otros países del Sur de Europa en el que el Estado tiene una intervención escasa, o “rudimentaria”, en palabras de Esping Andersen (1990) y en la que tanto el mercado como la familia o la propia sociedad civil debe compensar las carencias de esa debilidad (Abrahanson 1992; Ferrera 1995). Esta condición se manifiesta también, aunque de forma diferente, en otra serie de servicios elementales como la provisión de educación, sanidad o en el sistema de pensiones, considerando que la vivienda sería la hermana pobre del Estado de Bienestar Español, no solo por la escasez de recursos que se le aplica sino sobre todo por la concepción que se tiene del acceso a este bien necesario, en la que se le trata como una necesidad cuya satisfacción corresponde en gran medida a otros elementos que conforman el Sistema de Bienestar en su conjunto como sería en este caso el mercado inmobiliario, la propia solidaridad familiar y en menor medida la Sociedad Civil.

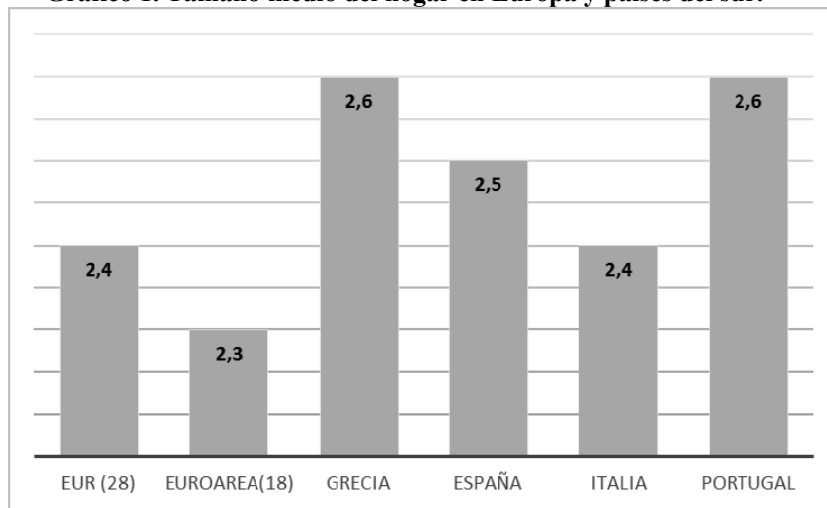
A la hora de abordar el análisis de la política de vivienda, partimos de su frecuente instrumentalización para objetivos distintos que el de garantizar el derecho a su acceso. La intervención del Estado sobre la vivienda tiene objetivos que van más allá de la provisión de viviendas y de la ayuda a los hogares que no pueden acceder a ella en un mercado de viviendas libre, como la lucha contra el desempleo estructural existente en el país, o el desarrollo de una serie de industrias. Pero además es política multinivel, que se lleva a cabo por diferentes departamentos ministeriales y niveles administrativos que pueden actuar de forma contradictoria y con objetivos diferentes. Esa política se distribuye desde el gobierno central hasta el local pasando por el gobierno autonómico, que sería el que tiene las competencias más completas. Por otra parte, es el resultado de actuaciones diversas que van desde la política de suelo y planeamiento, la política financiera, la fiscal, la de servicios sociales y la propia intervención directa. Todo esto hace que el análisis de esa política de vivienda se haga complejo y haya que

limitar el tiempo y el ámbito de su aplicación, concentrándonos en este caso a los años del presente siglo y a la intervención del Estado Central.

2. El contexto

La herencia que se recibe a comienzos del presente siglo parte de un parque de viviendas con una elevada proporción de secundarias y vacías y con unas formas de tenencia mayoritariamente en propiedad. El elevado crecimiento de este parque residencial a lo largo de la primera década del presente siglo se basaba en una expansión continuada del número de hogares debido especialmente a tres factores. El primero es el del acceso a la edad de emancipación de unas generaciones especialmente numerosas, el segundo es el cambio producido en las formas de vida y de convivencia expresadas por la disminución progresiva del tamaño de los hogares cuya composición media pasa de 2,9 a 2,53 personas por hogar, impulsado por el aumento de los hogares compuestos por una y dos personas cuyos comportamientos residenciales son diferentes del resto (Gráfico 1). Finalmente, el tercero es el gran aumento de la población extranjera experimentado durante este periodo con el crecimiento en 5 millones de habitantes provenientes de otros países que ha contribuido al gran aumento de unas necesidades de vivienda, que han incidido de una u otra forma sobre la demanda de este bien, y en consecuencia sobre el volumen de su producción

Gráfico 1. Tamaño medio del hogar en Europa y países del sur.

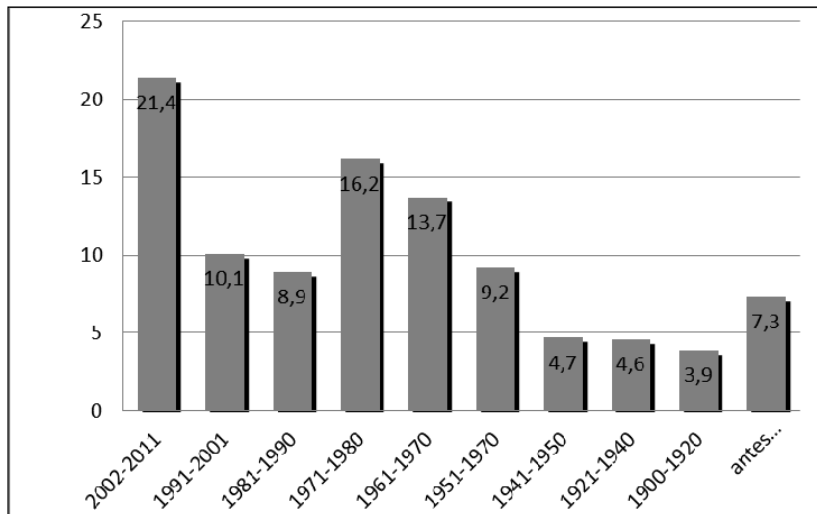


Fuente: Eurostat

Así, durante el periodo 2001-2011 se da un incremento de la población residente del 14,6%, alcanzando el país los 46 millones de habitantes que refleja el último Censo de Población y Vivienda, pero ese aumento contrasta con un crecimiento bastante mayor del número de hogares durante ese periodo, que supone el 27,5%. Aunque en estos diez años, la comparación de los censos muestra que los hogares crecieron más que el número de viviendas, que lo hicieron en un 20,3 %.

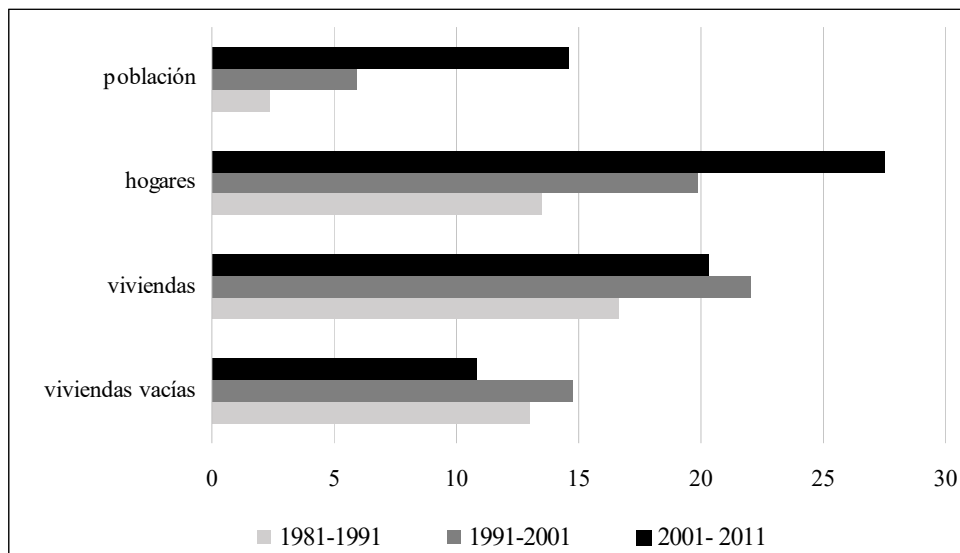
En consecuencia las viviendas no principales se incrementaron menos que las ocupadas de forma permanente. La secundarias en un 0,8% y las vacías en un 10,7%. Es más, el incremento de 336.943 viviendas vacías, producido a lo largo de la década, que refleja la comparación intercensal, corresponde aproximadamente a la mitad de las viviendas de nueva construcción sin ocupar reseñadas por el Ministerio de Fomento para el año 2010, cuyo reparto según el año de su construcción refleja el hecho de que el periodo con más viviendas vacías es justamente el último (Gráfico 2). Esto supone que tanto las viviendas vacías como las secundarias han descendido en su proporción en relación con las viviendas de ocupación permanente. Eso no quita que España siga teniendo una de las proporciones más elevadas de viviendas vacías entre los países europeos, pero sus características y su distribución son muy dispares, al igual que sucede con las viviendas secundarias, que se reparten por el conjunto del territorio, generalmente en lugares en los que su transformación en viviendas permanentes es muy difícil. Por otra parte, la explicación de una menor proporción de aumento de las viviendas vacías que se da en otros periodos en los que hubo una gran producción, como sucedió en los años sesenta y ochenta del pasado siglo (Gráfico 3), puede deberse a que una buena parte de ellas ha pasado a engrosar el régimen de viviendas ocupadas en alquiler, debido a su centralidad en el espacio urbano actual y en ocasiones a sus peores condiciones de habitabilidad que han supuesto una orientación de las mismas hacia una población inmigrante que no disponía de recursos para acceder a la propiedad o que tenía una estrategia de movilidad residencial que no le aconsejaba fijarse en un lugar por tiempo indeterminado, tal como exigiría el acceso en propiedad.

Gráfico 2. Proporción de viviendas vacías por periodos de su construcción.



Fuente: INE Censo 2011

Gráfico 3. Crecimiento proporcional de las viviendas vacías y la población en España por periodos decenales 1981-2011.

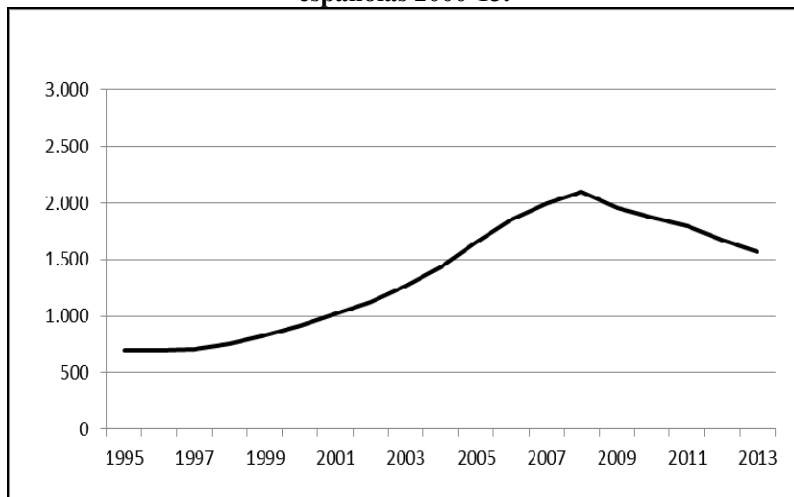


Fuente: Censos de Población y Vivienda de cada año

La interpretación de ese cambio parte pues de la puesta en alquiler de una parte del parque previo de viviendas vacías, lo que se explica por el aumento de los inquilinos que pasan del 11,5% del parque de viviendas permanentes en el años 2001 al 13,5% en el 2011, impulsados por dos hechos: la elevada carestía que alcanzaron las viviendas en venta (Gráfico 4) y el gran flujo de población extranjera que en su mayoría tiende a habitar en alquiler. Los datos disponibles muestran que este proceso continúa de forma aún más intensa en la actualidad (Gráfico 5), ya que después del Censo de 2011 la proporción de hogares alquilados sigue aumentando hasta llegar al 16% en 2014³ mientras la ocupación de las viviendas vacías recién construidas reseñadas en el Censo y las encuestas, se va haciendo a un ritmo muy lento.

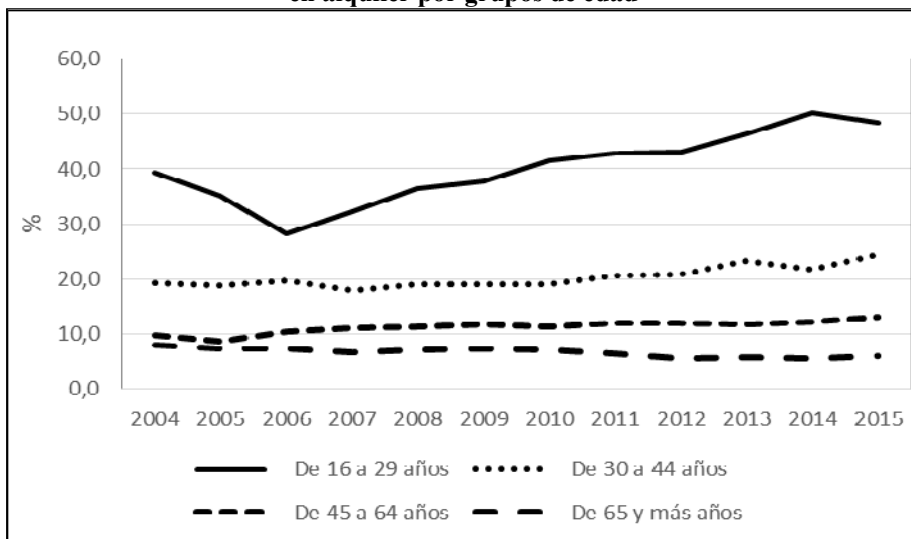
³ Encuesta de Condiciones de Vida 2014.

Gráfico 4. Evolución del precio medio del m2 en € de las viviendas españolas 2000-13.



Fuente: Ministerio de Fomento

Gráfico 5. Evolución de la proporción de personas de referencia de hogares en alquiler por grupos de edad



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida

Hay que tener en cuenta que una buena parte del incremento del número de viviendas que se produce a lo largo de este comienzo de siglo exige una mano de obra que se nutre en gran parte de la inmigración a la vez que al incrementarse el volumen total de hogares por esta inmigración, se producían unas necesidades de alojamiento más elevadas de las que se habían dado en los años anteriores. En este sentido, frente a las explicaciones de ese crecimiento que lo fundamentan solo en la existencia de unas condiciones crediticias muy favorables, hay que introducir el impacto producido por la demanda de esos 5 millones de habitantes provenientes del extranjero que incrementan la población española en esos años, aunque la facilidad para la obtención de créditos hipotecarios jugó también un papel importante en este crecimiento.

Las razones que se suelen aducir para minimizar el impacto de este crecimiento poblacional sobre la producción de viviendas durante los primeros años del siglo actual, se basan en que gran parte de los inmigrantes accedían en alquiler a la vivienda, de forma que en el año 2013 el 56,9 de los hogares con algún miembro extranjero vivían en régimen de alquiler frente 10,4% de los hogares compuestos por españoles⁴, lo que no quita que supongan un aumento de viviendas permanentes que ha sido posible gracias a un incremento de la producción. Pero la crisis y los desahucios han hecho especial mella en esta población extranjera cuyos hogares con una hipoteca viva disminuyen rápidamente pasando del 27,6% en el censo de 2011 al 21,3% en 2013, un descenso mucho mayor que el correspondiente de los hogares hipotecados compuestos por españoles que han pasado del 33,6% en noviembre de 2011 al 31,4% como valor medio de 2013⁵.

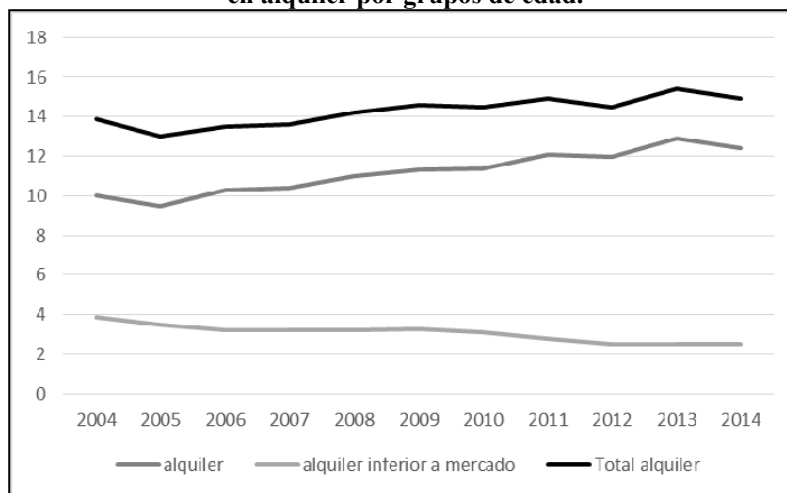
El cambio experimentado en las formas de tenencia a lo largo de los últimos años muestra que entre el 2001 y el 2011 se frena el incremento que venía dándose de las viviendas en propiedad que suponen el 78,9% del parque en 2011. Esta disminución afecta al conjunto de los hogares que tienen una hipoteca viva cuya proporción también disminuye de forma rápida en los últimos años, pasando del 32,9% en noviembre de 2011 al 30,1% en 2013. En esta disminución influye, por una parte, la dificultad de acceder a un crédito hipotecario en el periodo más agudo de la crisis y al desahucio de medio millón de viviendas que van a parar a los activos de los bancos que, al no poder venderlas al precio deseado, las ponen en alquiler. (GRAFICO 6).

Tal como revela Módenes, J.A. y López Colas, J. (2014) el crecimiento del parque de viviendas es correlativo al crecimiento de hogares y éste depende en gran parte del aumento de la población. El hecho de un mayor aumento de los hogares que el del conjunto de la población expresa la progresiva reducción del tamaño medio del hogar en España. Esto se debe al crecimiento de los hogares compuestos por una sola persona o por una pareja, pero manifiesta sobre todo en los hogares de los nativos españoles y contrasta fuertemente con el mayor tamaño medio de los hogares de extranjeros que además viven en viviendas más pequeñas que con frecuencia son compartidas por más de una familia.

4 Datos del INE: Encuesta de Condiciones de Vida

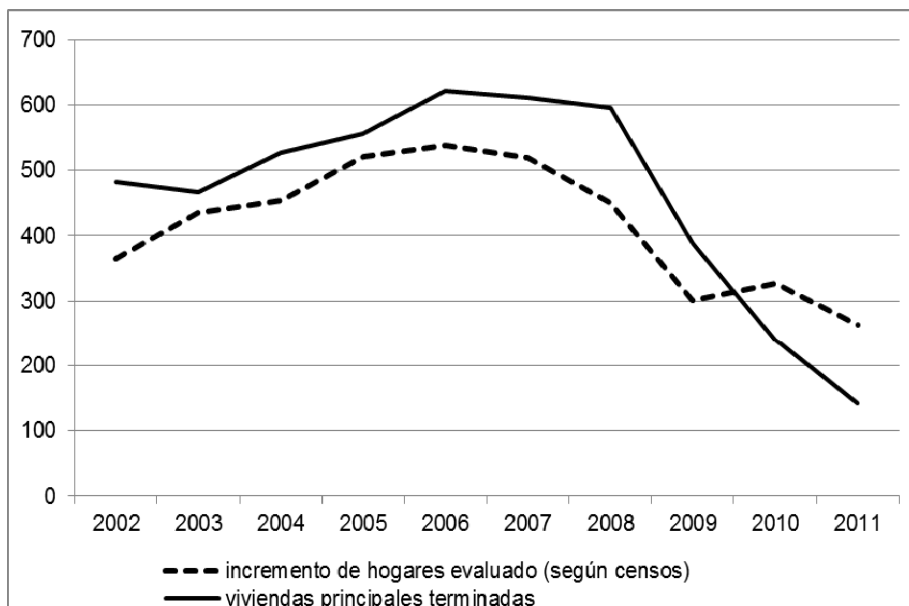
5 Asociación Hipotecaria Española.

Gráfico 6. Evolución de la proporción de personas de referencia de hogares en alquiler por grupos de edad.



Fuente: INE Encuesta de Condiciones de vida

Es sobre todo en los años de la segunda mitad de la primera década del siglo, entre 2006 y 2009 cuando se produce un distanciamiento entre el número de viviendas construidas y la cantidad de hogares que se han incrementado en esos años. Eso se debe en gran parte a la brusca caída de ese incremento de hogares, producida en gran parte por el freno y la posterior retracción del flujo migratorio. Esta caída tardó en ser asimilada por la producción de nuevas viviendas, algo natural si se tiene en cuenta la escasa flexibilidad de un sistema en el que se necesitan en torno a dos años desde que se define una promoción hasta que las viviendas pueden ser ocupadas por los nuevos residentes, y todavía más si se tiene en cuenta la urbanización y la adquisición del suelo necesario para la promoción. (Gráfico 7). Esta disminución de la población, que ha empezado a darse en el año 2015, aunque todavía no se exprese en términos de descenso del número total de hogares, supone un cambio de ciclo que tiene muchas consecuencias. La disparidad en la distribución de esa disminución poblacional, supone que el incremento del parque de viviendas se concentre solamente en aquellas provincias en las que se de un aumento de hogares. De todas maneras, siempre hay una cierta cantidad de viviendas que viene a responder a las que se derriban, generalmente por estar en malas condiciones, si bien éstas disminuyen en términos proporcionales al total del parque por el recurso más frecuente a la rehabilitación del parque existente.

Gráfico 7. Evolución de la producción de viviendas e incremento de hogares.

Fuente: INE: Censos, EPA y elaboración propia

Este panorama contrasta con la existencia de considerables extensiones de suelo calificado y en parte urbanizado, capaces de acoger la edificación de más de un millón de viviendas solamente para el caso de los municipios con una población comprendida entre los 20.000 y los 100.000 habitantes, que en la actualidad concentran el 28,8% de la población española⁶

Por otra parte, no ha habido tampoco una evaluación acertada del impacto de la demanda de viviendas secundarias sobre la crisis, la dificultad de distinguir el destino de vivienda secundaria de gran parte de las promociones de viviendas supone un problema para poder determinar el impacto de este mercado. Pero el hecho de que una parte elevada de las viviendas vacías de nueva construcción esté localizada en zonas costeras, lleva a pensar que el hundimiento de este mercado ha jugado un papel preponderante en la formación de la crisis inmobiliaria y en la quiebra de una parte de las empresas promotoras de viviendas.

3. Las políticas

Para la comprensión de la política de vivienda se parte del análisis de la evolución experimentada por los principales instrumentos que se utilizan por el Estado para intervenir sobre este mercado que sirven para controlar y en su caso regular la producción, el uso y la rehabilitación de las viviendas, así como la determinación del acceso por parte de los hogares, especialmente de aquellos cuyos recursos no

⁶ Ministerio de Fomento 2014

les permiten acceder en propiedad o alquiler a una vivienda a precios de mercado. Estos instrumentos de la política estatal de vivienda pueden ser resumidos en siete:

- La producción de suelo urbanizable en cantidad adecuada y con los condicionantes debidos que facilitaran la construcción en ellos de viviendas a precios fuera del mercado.
- La delimitación espacial de áreas de intervención especial, susceptibles de recibir ayudas en general, especialmente para la rehabilitación de las viviendas que se sitúen en ellas.
- La disposición de préstamos hipotecarios y la regularización de los medios de financiación de las viviendas, así como las facilidades financieras aportadas a los hogares para poder acceder a una vivienda, ya sea en propiedad o en alquiler.
- La política fiscal y los impuestos y desgravaciones relacionados con la adquisición, el alquiler y el uso de las viviendas.
- La intervención directa a partir de la promoción pública o privada de nuevas viviendas a precios fuera de mercado, así como la gestión del patrimonio existente en manos públicas.
- Las características de la normativa que regula el acceso y uso de las viviendas, y la relación de los actores que intervienen en el mercado residencial: leyes y decretos.
- Los planes de actuación del Estado (planes trienales) y su contenido, con la asignación de presupuestos para el desarrollo de las medidas que se utilizan en cada periodo.

Ante el cambio drástico en el sistema de provisión de viviendas en España que se produce con la crisis, cabe preguntarse cómo ha evolucionado el contenido de esos instrumentos y cómo se han ido sucediendo las diferentes actuaciones de la Administración del Estado frente a un proceso que tiene unos efectos económicos y sociales de tal magnitud que puede considerarse como el principal inductor de la crisis financiera y del empleo en España. Pero especialmente resulta de gran interés analizar las alternativas que proponen ante este cambio los nuevos planes de vivienda.

La primera reacción es que el balance de las intervenciones públicas sobre la vivienda se salda con un resultado que puede calificarse de fracaso aunque las dimensiones del mismo pueden ser valoradas de forma diferente según la exigencia que se tenga sobre la efectividad de esas políticas. Ante los efectos producidos por el pinchazo de la burbuja inmobiliaria residencial, la primera reacción política fue la de demonizar la tendencia generalizada de acceso en términos de propiedad, con la argumentación de que ese afán por ser propietarios había llevado a los españoles a endeudarse con hipotecas que indujeron el enorme aumento de la morosidad, también influenciado por el cambio de las condiciones laborales y el descenso de los precios de sus viviendas. Por lo tanto, se dedujo que había que dejar de impulsar el acceso en propiedad y sustituirlo por el alquiler, lo que contribuyó a la introducción de una serie de medidas tales como la valoración del precio del suelo, el cambio en la fiscalidad de la vivienda, el despliegue de incentivos a los inquilinos y arrendadores, la confección de una nueva ley de arrendamientos

urbanos y el impulso a la producción de viviendas públicas y de rehabilitación del parque existente, lo que se manifestó a partir de un cambio importante en las ayudas directas que llega a su expresión más genuina en el Plan Trienal de vivienda de 2013.

3.1. Regularización y producción del suelo residencial

La disposición de suelo a un precio asequible y en localización adecuada es uno de los objetivos propios de cualquier política de vivienda, ya que el coste del suelo repercute en una proporción elevada sobre el coste final de las viviendas. Esta repercusión varía según la localización y las condiciones de edificación, pudiendo llegar a ser muy alta en el caso del suelo para vivienda libre situado en las grandes ciudades. Para evitarlo, las leyes del suelo estatales, las de las Comunidades Autónomas y los planes de urbanismo de los ayuntamientos son piezas clave porque pueden regular la cantidad y las características de la oferta de suelo.

La provisión de facilidades para promover viviendas sociales a precios por debajo del mercado ha llevado en todos los países a intervenir sobre el mercado de suelo, ya sea en la producción de suelo urbanizado en las periferias urbanas como en la posesión de suelo disponible para la edificación por parte de los gobiernos locales o autonómicos o por imposición de una proporción de suelo para la construcción de viviendas sociales.

La ley aprobada por las cortes franquistas en 1975 establecía unas medidas tendentes a fomentar los patrimonios locales de suelo con destino a la construcción de viviendas y de equipamientos que fuera más allá de las cesiones obligatorias de suelo para equipamientos y servicios. En ese sentido, impuso una cesión del 10% del aprovechamiento de suelo en beneficio de los ayuntamientos, con la idea de fomentar esos patrimonios públicos de suelo. Dicha medida se vio incrementada en la ley de 1989 que elevó esa cesión al 15% ante la presión de un crecimiento de los precios de las viviendas a finales de los ochenta y con la idea de reforzar esos patrimonios locales, pero sobre todo establece la posibilidad de imponer por parte de las leyes autonómicas la determinación en los planes de urbanismo de una proporción del suelo edificable destinado a la construcción de Viviendas de Protección Oficial (VPO). Posteriormente, en 1998, la cesión gratuita y sin cargas a los ayuntamientos se ve rectificada en su proporción, volviéndose al 10% de las cesiones, esta rectificación se justifica con los mismos argumentos que se emplearon para justificar el incremento producido en la ley precedente. La justificación de que al disminuir las cesiones se abarataría el coste del suelo y repercutiría en un descenso del precio de las viviendas libres se basaba en el supuesto de que el precio del suelo condiciona el precio de las viviendas que en él se construyan, cuando en realidad sucede lo contrario, es el precio probable de las viviendas que se construirían en ese suelo lo que condiciona el valor que adquiere el suelo.

La cuestión es que esa reducción de cesiones no tuvo el efecto deseado ya que a partir de ese cambio se produce una escalada de los precios del suelo impulsados por los precios de las viviendas construidas que llegan a triplicar su valor en un periodo de 9 años en España. Esta contradicción muestra claramente dos cosas, la primera es el propio desconocimiento que existía por parte de los responsables de

la política de vivienda del funcionamiento del sistema y de la forma de cómo se establecen los precios en un mercado de bienes únicos como es el mercado de suelo para la edificación de viviendas. La segunda es la aplicación de ideologías preconcebidas a las políticas de vivienda que no se contrastan con los procesos reales. Esto no quiere decir que el mantenimiento del 15 % de las cesiones de suelo hubiera supuesto un efecto de rebaja de los precios de las viviendas, pero si esas cesiones se hubieran ligado a programas de construcción de viviendas públicas, el resultado hubiera supuesto un cierto freno al incremento del precio medio. El problema es que estas cesiones de suelo eran libres de cargas y no tenían una determinación precisa, de manera que los objetivos que se plantean para dichas cesiones son únicamente objetivos sociales genéricos, lo que implica que gran parte de los gobiernos locales utilizaran esos suelos de cesión como moneda de cambio para operaciones inmobiliarias, o simplemente los vendieran para incrementar los recursos económicos que servirían para financiar otros proyectos o actividades, con frecuencia ajenos a la provisión de viviendas o a la edificación de equipamientos.

La segunda medida a reseñar en las leyes del suelo es la que trató de llevar a cabo la propuesta ya existente en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 de sobredeterminar una parte del suelo urbanizable con la finalidad de edificar en Viviendas de Protección Oficial. La medida empleada en el Plan General de 1985 fue anulada por los tribunales, siendo posibilitada posteriormente, esta vez para todo el país, a partir de la ley de 1989, hasta que en 2008 se establece un mínimo del 30% de la edificabilidad en los nuevos planes para este tipo de viviendas. Esta medida había tenido, anteriormente a esta última imposición, una acogida variada por parte de las leyes autonómicas que iban desde cero (Comunidad Valenciana) hasta el 60% (País Vasco). De todas maneras el seguimiento por parte de la Administración autonómica de esta medida ha sido escaso y con frecuencia contrasta con la proporción real de Viviendas de Protección Oficial construidas. El caso paradigmático es el de la Comunidad de Madrid que estableció a comienzos de los noventa la exigencia de dedicar un 50% de la edificabilidad a ese tipo de viviendas, para luego rectificar en la ley de 2012 y reducirlo al 30% con el argumento de abaratar el precio de las viviendas y de adaptarse a la nueva ley, lo que contrasta con una producción real media en estos años que no llega al 15%.

El otro gran propósito de las leyes del suelo es el de regular el precio del suelo, lo que lleva a introducir normativas sobre su valoración por las administraciones públicas. En ese sentido, son de considerar las iniciativas de la ley de 2008 en la que el valor del suelo para fines de la actuación pública (tales como la expropiación) se hace depender de la inversión que en él se haya realizado para convertirlo en suelo urbanizado. Pero si tenemos en cuenta que el texto refundido se aprueba en el inicio de la crisis económica, hay que afirmar que el impacto de esta ley no ha tenido todavía un efecto reseñable, ya que solo ha actuado sobre los escasos planes aprobados después de esa fecha de promulgación.

Lo importante de estas medidas es que contribuyeron a un cambio notable en la consideración de las Viviendas de Protección Oficial (VPO). De manera que anteriormente, en condiciones de una elevada inflación y de intereses hipotecarios elevados (el 16% en 1990) el atractivo de la construcción de estas viviendas estaba en la garantía de poder disponer de un crédito y en el beneficio que suponía una

tasa de interés por debajo de la de mercado. Pero la reducción de las tasas de interés de las hipotecas hizo perder atractivo a ese beneficio, que se siguió aportando hasta el plan de 2013, a favor de disponer de un suelo barato que no podía dedicarse a otros usos.

La cuestión es que con las nuevas regulaciones el impulso real de esas Viviendas de Protección Oficial pasa de depender del Estado que determinaba sus condiciones y sus precios y que les atribuía beneficios financieros, a depender en gran parte de los ayuntamientos que son los que califican el suelo y gestionan su edificación. Es decir que paulatinamente se van sustituyendo los incentivos de la inversión pública directa sobre estas viviendas por otra normativa que tiene como principal incentivo la disposición de un suelo más barato que el normal.

Pero de los cambios en la normativa del control del suelo para la edificación, el más debatido ha sido la supresión en la ley del suelo 1998 de la categoría de suelo no urbanizable sin protección dentro de los planes de urbanismo y considerar que todo el suelo que no estaba protegido, era susceptible de convertirse en edificable. Esta medida se argumentó por el impacto que tendría en el precio libre de las viviendas la ampliación de suelo calificado como urbano, considerando que al aumentar la oferta de suelo se abaratarían sus precios. Pero de nuevo nos encontramos con una medida que ignoraba el funcionamiento del mercado de suelo, considerándolo como una mercancía fácilmente reproducible, de manera que no solo no produjo los efectos deseados sino que facilitó la urbanización de amplios espacios que aún permanecen vacíos, a la vez que permitió la construcción de viviendas en zonas inadecuadas cuya calificación tenía poco sentido.

El problema actual es que el hundimiento de la demanda y el descenso del precio de la vivienda ha arrastrado a la baja el valor de muchos de esos suelos calificados inútilmente de residenciales, arrastrando consigo a una serie de empresas promotoras que los adquirieron con préstamos hipotecarios, lo que explica el hecho de que los impagos hipotecarios de dichas empresas superan a los impagos o morosidades de las hipotecas contraídas por los hogares.

La existencia de un gran excedente de suelo apto para la construcción y en ocasiones ya urbanizado que ante su escasa demanda y su pérdida de valor han terminado en poder de los bancos que concedieron las hipotecas para su adquisición, es una de las consecuencias de esas políticas de suelo. En la actualidad las entidades crediticias son las grandes propietarias de suelo calificado en España, aunque una parte considerable de ese suelo ha pasado al SAREB⁷.

Si el hecho del crecimiento desahogado del suelo urbanizable para la construcción de viviendas fue algo generalizado, es sobre todo en los desarrollos turísticos para la construcción de viviendas secundarias, donde adquiere unas dimensiones más extremas, por eso a la hora de localizar los desarrollos

⁷ La Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) es una entidad privada creada para ayudar al saneamiento del sector financiero español, y en concreto de las entidades que arrastraban problemas debido a su excesiva exposición al sector inmobiliario. Su misión es gestionar y comercializar su cartera de activos valorados en 50.781 millones de euros en un plazo de 15 años. Popularmente ha recibido la denominación de banco malo, es decir de un banco capaz de limpiar los activos tóxicos de los bancos comerciales para proceder a su saneamiento.

residenciales fracasados, es sobre todo a lo largo del litoral mediterráneo donde se localizan una buena parte de ellos, junto con los alrededores (a veces demasiado lejanos) de las grandes ciudades.

3.2. La vivienda como objeto fiscal prioritario

Uno de los instrumentos preferentes de la política urbana a lo largo de los últimos años ha sido el de su fiscalidad. La vivienda, por su inmovilidad y notoriedad es un objeto fácil de actuación fiscal. Por eso la encontramos en gran parte de las cargas fiscales que tienen los ciudadanos en los tres niveles administrativos: local, autonómico y central. Desde la administración del Estado se introduce su consideración en el IRPF y en las desgravaciones fiscales de dicho impuesto por la adquisición de una vivienda para uso permanente o por obras de ampliación, o el IVA de la construcción, pasando por el impuesto de transmisiones patrimoniales que corresponde a los gobiernos autónomos correspondientes y las tasas por las licencias, el impuesto de plusvalía y impuesto anual de bienes inmuebles que es una sustanciosa fuente de financiación de los gobiernos locales. Estas serían las principales cargas sobre la edificación, tenencia y transmisión de cualquier vivienda, con un impacto considerable sobre el comportamiento del mercado residencial.

La evolución de la fiscalidad de la vivienda nos da cuenta de los cambios en las políticas de vivienda a diferentes escalas, según sean impuestos locales, comunitarios o estatales. Por lo tanto, se puede decir que esta política multinivel tiene que ser abordada de forma complementaria en cada caso, pues puede darse a la vez un aumento de uno de los niveles con un objetivo determinado y la disminución de la carga fiscal a otro nivel por motivos diferentes. Durante los últimos años se ha producido un aumento considerable de estos impuestos ya que por una parte se han suprimido las desgravaciones fiscales de los nuevos adquirentes y de los arrendadores desde el año 2013, a la vez que no ha dejado de incrementarse el impuesto de bienes inmuebles (IBI), y a la vez que se ha asignado una renta a las viviendas poseídas que debe tributar como si fuera un ingreso.

La dificultad de considerar de forma completa las políticas fiscales de vivienda en los niveles locales y autonómicos, por la variedad de situaciones e impactos producidos, nos lleva a concentrarnos en los niveles estatales en los que ha habido una serie de cambios más que notables, especialmente los que tenían como objetivos el acceso a la vivienda en propiedad o en alquiler por parte de los hogares.

La desgravación fiscal por adquisición de vivienda permanente ha sido uno de los principales instrumentos de la política de vivienda y el que mayor presupuesto ha requerido. Esta desgravación fiscal viene inicialmente impulsada por las políticas de fomento de la expansión inmobiliaria residencial, fundamentalmente en tiempos de crisis, constituyendo un incentivo potente para el desarrollo de la demanda que influye sobre la producción de viviendas tal como analiza M. A. López García (2001), hasta el punto de que en los años ochenta incluso se extendió esta desgravación por un número limitado de años a las viviendas secundarias, con el objeto de aumentar la producción de viviendas e impulsar la actividad económica y el incremento del empleo.

Uno de los objetivos principales de la desgravación fiscal ha sido simplemente el de influir en la disminución de la carga fiscal de los hogares, independientemente de sus efectos sobre el sistema de producción de viviendas. Esta medida iba dirigida especialmente hacia los hogares más afectados por la misma, es decir los de ingresos medios y altos que son los que más se beneficiaban de este tipo de medidas (M. T. Sánchez 2002), al ser los que tenían una mayor capacidad de inversión y una movilidad residencial mayor.

A lo largo de los últimos años la desgravación fiscal por inversión en vivienda de uso permanente ha ido experimentado una serie de ajustes de forma que poco a poco ha ido limitando la cuantía de inversión a considerar, fijando límites a las cantidades que se podían desgravar. Pero sobre todo el protagonismo proviene de los cambios experimentados en su implantación, ya que suprimida su aplicación de forma general en 2010, fue implantada de nuevo por el nuevo gobierno en 2011 para volver a suprimirse tras un año de su aplicación, dicha restauración correspondió al cumplimiento de una propuesta electoral cuya aplicación fue muy efímera.

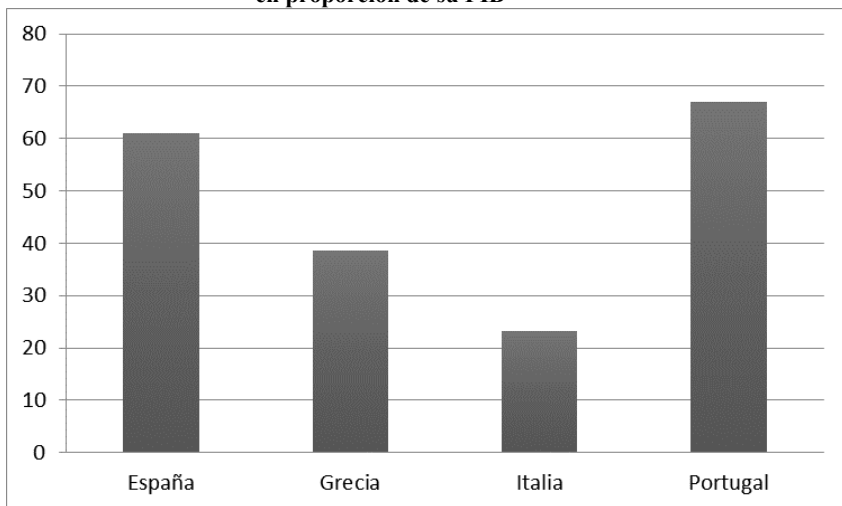
Pero el debate sobre su eficacia como medida de la política de vivienda proviene de mucho antes, de forma que es la primera ministra de vivienda de la historia de España, la que propone su derogación en 2005 en un momento de fortísimo crecimiento de la producción de nuevas viviendas con el propósito de enfriar algo el mercado y evitar los problemas de una demanda recalentada que derivaba en una excesiva producción de viviendas. Pero esta propuesta cae en un momento en el que se producía un elevado superávit en la recaudación pública que invitaba a una reducción fiscal más que a su incremento. El resultado fue una respuesta negativa por parte del Ministerio de Hacienda, declarando al respecto la continuidad de la política fiscal que se venía llevando a cabo. Así se prolongó durante otros cinco años una medida que contribuyó al crecimiento de la burbuja inmobiliaria por el impulso que supuso a la demanda de vivienda en un momento ya de por sí álgido en dicha demanda. Este hecho muestra que una parte importante de la política del gobierno sobre vivienda escapa a las decisiones de los titulares del departamento correspondiente hasta el punto de desatender las recomendaciones de numerosos organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o la OCDE, que habían solicitado a España que suprimiera definitivamente esta deducción

Pero los efectos de la desgravación no se han medido en su totalidad, M. T. Sánchez (2002) establece el impacto de la desgravación por inversión en vivienda permanente en los diferentes grupos de renta, poniendo en evidencia su carácter regresivo desde el punto de vista de la redistribución fiscal. Por su parte Julio Rodríguez llega a evaluar que esta medida supone el 75% del gasto total en vivienda, aunque esta cantidad varía anualmente en función de las adquisiciones de vivienda y del montante global de las otras inversiones. Por otra parte, tal como se ha manifestado frecuentemente, la desgravación fiscal contribuía al incremento de los precios de la vivienda porque en situaciones de elevada demanda, los promotores incorporaban los beneficios de la desgravación a los precios de las viviendas, elevando los mismos de forma correspondiente, de manera que en la práctica dichos beneficios quedaban anulados para los adquirentes.

3.3. La volatilidad de la financiación de la vivienda

Las políticas financieras también han experimentado un cambio notable como instrumento de la política de vivienda. Hay que considerar que en los años sesenta la financiación de la vivienda era el principal instrumento de la intervención del Estado en la política de vivienda. Lo que supuso la creación del Banco Hipotecario, para garantizarla. Al mismo tiempo se impuso la obligación a las cajas de ahorro de conceder hipotecas en relación con su cifra total de negocios. Mas tardíamente, en los años noventa la banca privada entró también en la competencia por la concesión de hipotecas. Eso llevó a un desarrollo del mercado hipotecario que fue mucho más allá que el de los otros países del sur de Europa (Gráfico 8) y que ha tenido efectos importantes sobre el sistema de producción de viviendas y sobre la forma y las características de las viviendas construidas. Mientras en países como Italia o Grecia no han experimentado la burbuja inmobiliaria, debido a que la construcción depende en gran parte de la capacidad inmediata de ahorro del propietario. Esto facilitó en España el proceso de desarrollo de las grandes promotoras y constructoras (Allen y otros 2004) que se atribuían un préstamo que luego subrogaban a los adquirentes lo que se manifestó en el desarrollo de extensas promociones privadas de viviendas en las grandes ciudades cosa que raramente sucede en Italia y Grecia. Hoy en día el endeudamiento de los hogares por motivo de vivienda en España y Portugal sigue siendo muy superior al que se da en otros países del Sur de Europa.

Gráfico 8. Volumen del total de créditos hipotecarios en los países del Sur de Europa en proporción de su PIB



Fuente: EMH Hypostat

Esta disposición de financiación explica el desarrollo de las Viviendas de Protección Oficial en los años setenta y comienzos de los ochenta que llegaron a superar a las viviendas libres y cuyo principal incentivo era precisamente la garantía de disponer de un crédito hipotecario para las viviendas que dispusieran de esa calificación. Por otra parte, se añadía a este beneficio a los promotores y

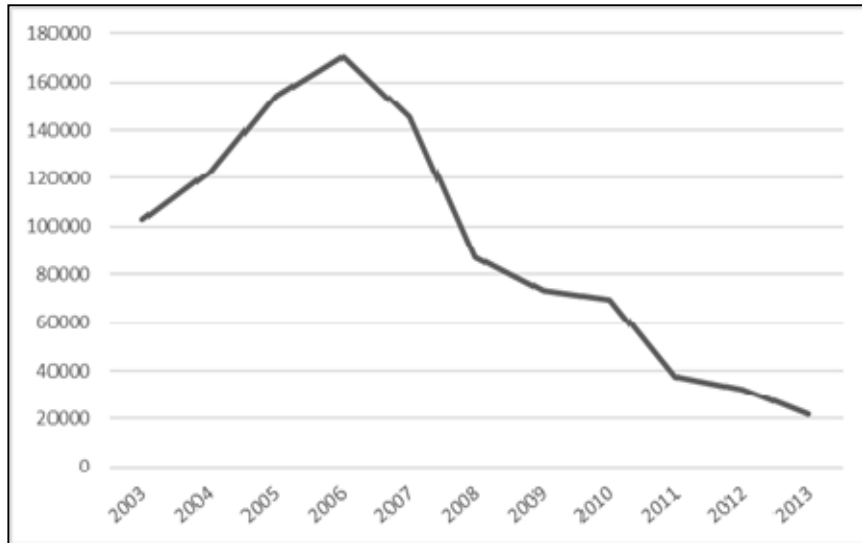
adquirentes de estas viviendas la disposición de tipos de interés más bajos que los de mercado, siendo cubierta la diferencia con las subvenciones del Estado que constituían el principal destino de las inversiones directas de la política de vivienda. Pero dicha subvención empezó a perder sentido en la medida en que una vez incorporada España a la Unión Europea empieza a descender la inflación y con ella los tipos de interés de los préstamos, hasta que la entrada en el Euro consagra una situación de bajos tipos de interés, en relación con los que había en los años ochenta. Hay que tener en cuenta que todavía a principios de los años noventa estos intereses superaban el 16% anual.

Este descenso del impacto de la subvención de los intereses en la VPO lleva a trasladar los incentivos de estas viviendas a la consecución de suelos a precios por debajo de mercado, hasta el punto de que ya en el comienzo del nuevo siglo nos encontramos en algunas circunstancias en las que los intereses pactados con las entidades crediticias para la financiación de las viviendas protegidas llegaron a ser puntualmente superiores a los intereses de mercado.

Las facilidades de obtención de una hipoteca en los primeros años del nuevo siglo llegaron a extremos que exponían a los bancos y cajas a situaciones especialmente peligrosas. En estas circunstancias el Banco de España, al que le hubiera tocado regular las prácticas de las entidades crediticias que se saltaban las más elementales normativas de seguridad, dejó que las cosas siguieran hasta que vino el hundimiento del sistema financiero a nivel internacional, arrastrado precisamente por la expansión de los créditos hipotecarios más allá de lo prudente en los Estados Unidos y contagiando a las entidades crediticias españolas.

Con la crisis económica el problema para acceder a una vivienda en propiedad estriba sobre todo en la posibilidad de obtención de una hipoteca. Los bancos, cargados de hipotecas con las que en ocasiones perdían dinero, y con una enorme deuda adquirida para poder contratarlas durante los años de la expansión inmobiliaria, se volvieron muy reacios a conceder nuevos créditos (Gráfico 9), de forma que con frecuencia los pretendientes para la adquisición de una vivienda de Protección Oficial, pública o privada, se encontraban impedidos de poder conseguirla por la falta de disponibilidad de un crédito para su adquisición.

Gráfico 9. Evolución del importe total de los créditos a los hogares para vivienda 2003-13 (millones de €).



Fuente: Asociación hipotecaria española

La elevación de los precios de las viviendas alcanzados en 2007 junto con el comienzo de la restricción de los créditos hizo que se produjera en el 2007 una contracción drástica de la demanda arrastrando en esa caída a todo el sistema residencial, un año antes de que se hundiera el sistema crediticio internacional con la bancarrota de Lemann Brothers.

3.4. La intervención directa del Estado: los planes de vivienda

El análisis de los sucesivos planes estatales de vivienda nos da una idea de la evolución de las políticas reales expresadas por las regulaciones de los instrumentos que maneja el Estado en la intervención sobre el mercado de vivienda. De todas maneras hay que considerar dos cuestiones importantes: el Estado tiene transferidas las competencias de la política de vivienda a las Comunidades autónomas, lo que supone que estas además de ejecutoras de los programas de inversión del Estado, llevan a cabo sus propias regulaciones y políticas de inversión, frecuentemente expresadas también a través de planes autonómicos de vivienda, con un límite temporal que se suele acompañar al límite de tres años de los planes estatales, la suma de las inversiones directas en vivienda de todos los gobiernos autonómicos ha sido con frecuencia superior a las de la Administración Central.

El papel que le queda al Estado es el de controlar los derechos fundamentales y en este caso el de diseñar los programas económicos de distribución de los recursos estatales dirigidos al alojamiento de los españoles. Por eso, es interesante considerar además de los programas, las inversiones reales que los materializan.

A partir de los años ochenta se establece una periodicidad ininterrumpida de los planes de vivienda, cuya función principal era adecuar las condiciones de

construcción y las ayudas a las viviendas VPO en relación con su financiación y con los subsidios y beneficios de los que podían ser objeto. Pero a lo largo de los últimos quince años se da un cambio en el contenido de los planes, de forma que se afianzan y expanden una serie de programas como los relativos a la rehabilitación, a partir de las figuras de los ARI y posteriormente del plan RENOVE, a la vez que se van introduciendo poco a poco medidas que tratan de fomentar el alquiler, como el desarrollo de viviendas VPO en alquiler, la infructuosa Sociedad Pública de Alquiler, la efímera Renta Básica de Emancipación y las desgravaciones durante un breve periodo de los beneficios obtenidos por el alquiler de viviendas. Pero hasta épocas más recientes no se limita el impulso de las Viviendas de Protección Oficial, que finalmente termina por eliminarse del todo en el plan de 2013. Estas medidas se llevan a cabo sin que se publique un balance sobre los efectos de las políticas que se aplican y se abandonan, lo que contribuye a dificultar el establecimiento de un juicio objetivo sobre su eficiencia.

Si establecemos un análisis comparativo con los países situados al norte de los Pirineos, nos encontramos con varias diferencias importantes, en su mayoría extensibles al resto de países del sur de Europa y que son la expresión de una política de vivienda propia de regímenes de bienestar familiarista. En particular habría que reseñar, la escasa o nula dimensión de un servicio de vivienda que correspondería a la vivienda pública o a las instituciones sin ánimo de lucro cuyo volumen y características en España son una incógnita ya que no existen datos precisos, aunque las diferentes evaluaciones las hacen oscilar el volumen de viviendas públicas entre el 1% y el 2% del parque de viviendas principales lo que contrasta con los países del centro y norte de Europa que por regla general superan el 15%. El mismo concepto de vivienda social varía notablemente, ya que en España se considera como tal a la VPO cosa que difiere de los otros países en los que las viviendas en propiedad no entrarían en la calificación de viviendas sociales. La otra gran diferencia es la forma de intervención de esa política. En España la desgravación fiscal por inversión en vivienda de uso habitual ha supuesto alrededor del 75% de la inversión directa, mientras que en los países citados dicha desgravación suele ocupar en torno al 25% del total. Finalmente, existen también diferencias en cuanto a la inversión directa total en vivienda por parte del Estado, siendo más baja en España que la media de los países citados.

Se ha hecho bastante énfasis, al tratar del sistema español de vivienda en que España es un país de propietarios, en el que la cultura de la propiedad supone una de sus características frente al comportamiento de los hogares en otros países europeos. Esta afirmación es extensible al Sur y especialmente al Este de Europa donde la mayoría de los países tienen proporciones de propietarios más elevadas que en España. Pero podemos argüir que en España esa proporción de residentes propietarios es el resultado de la combinación de una política sostenida de penalización de la inversión en viviendas en alquiler, y de un impulso sostenido del acceso a la propiedad al que han ido dirigidas la mayor parte de las inversiones y beneficios de la política de vivienda desde que se promulgó la ley de propiedad horizontal tras la Guerra Civil hasta el comienzo del siglo actual en el que la proporción de propietarios comienza a descender.

Esa realidad contrasta con los reiterados intentos de normalizar un mercado fuertemente lastrado por las congelaciones y las dificultades de actualizar los

alquileres durante años. El “Decreto Boyer” de 1985 supone la primera medida provisional de liberalización de los nuevos alquileres pero hay que esperar hasta la nueva ley de arrendamientos urbanos de 1994 con una liberalización de los contratos sometida a una duración de 5 años durante los cuales el incremento de los alquileres estaba indexado con del aumento del coste de la vida. Esto, que podría haber supuesto un mayor incentivo a la inversión en vivienda para alquiler, estaba lastrado por las condiciones de inseguridad de los propietarios, debido al retraso de los juicios por impago, aunque posteriormente el desarrollo de seguros y de la empresa pública de alquiler que garantizaba la percepción de las rentas, supuso un nuevo incentivo.

Frente a este problema se aprueba en 2010 la ley de “juicios express” para los impagos de alquileres, que ha influido en el incremento de las viviendas ofertadas en régimen de alquiler. Esta mayor seguridad de los arrendadores ha ido al encuentro de una mayor demanda compuesta sobre todo por jóvenes que se emancipaban con escasos recursos y con una dudosa perspectiva en cuanto a la continuidad de sus contratos laborales. Pero esa ley que fue efectiva en su propósito de incrementar el alquiler, con el advenimiento de la crisis y el aumento del desempleo, supuso un notable incremento de los desahucios por impago de alquileres. En gran parte de los países europeos cualquier tipo de desahucio viene acompañado de una alternativa residencial para los hogares desalojados. Esas posibilidades de alojamiento se fundamentan en la existencia de una serie de acuerdos con las sociedades de alquiler social. Pero en España no podía establecerse esa alternativa simplemente porque la escasez y la falta de flexibilidad del parque público de vivienda social no lo permitían.

La ley de arrendamientos urbanos de 2013 junto con el plan de vivienda del mismo año viene a suponer un cambio en la orientación de la política de fomento de la propiedad aplicada hasta entonces de una u otra manera, en un momento en el que ya se venía dando un proceso de incremento de los alquileres propiciado por las restricciones de crédito de los bancos a partir de 2007 y por las dificultades de los nuevos hogares de poder adquirir una nueva vivienda, debido a la falta de continuidad de sus contratos laborales, a la dificultad para la obtención de hipotecas y a la inseguridad producida por el elevado número de desahucios e impagos que se están produciendo (A. Echaves 2015).

La nueva ley se decanta sobre todo por incrementar la seguridad de los propietarios, a base de reducir la de los inquilinos, limitando el tiempo de duración de los alquileres a 3 años, frente a los 5 de la ley precedente y estableciendo una mayor facilidad para desalojar las viviendas alquiladas y también para rescindir el contrato firmado tanto por parte de los propietarios como de los inquilinos. Pero el refuerzo principal de la seguridad para los propietarios proviene de la facilidad para expulsar a los inquilinos morosos lo que supone paralelamente un incremento notable de los desahucios por impago del alquiler, hasta el punto de superar en 2014 a los que provienen por el impago de las hipotecas lo que supone entre 2008 y 2014 un total de 167.575 hogares desahuciados de su vivienda habitual en alquiler lo que representa el 6,95 de todos los hogares censados en 2011 que residen en régimen de alquiler (E. Trabada 2015)

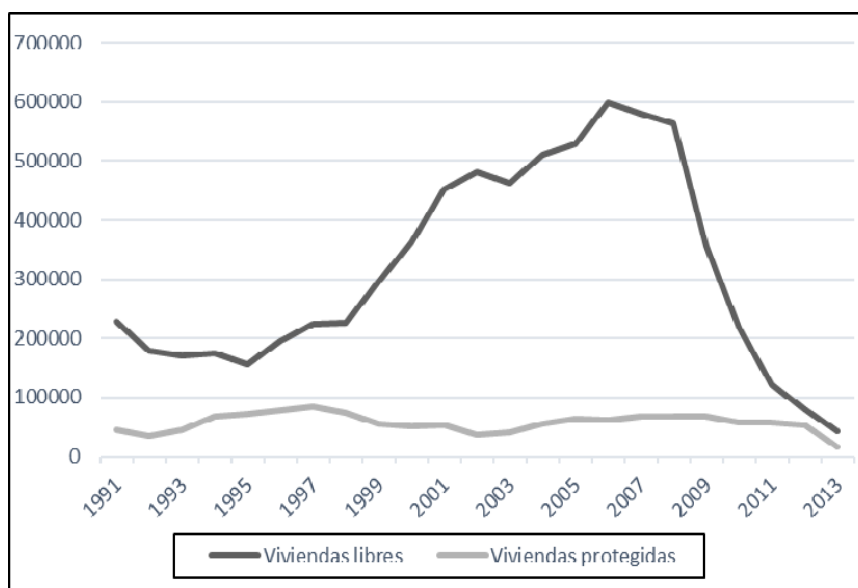
Por otra parte, para compensar la retirada de las ayudas de la Renta Básica de Emancipación, con la financiación de una parte del coste de los alquileres a los

jóvenes con bajos ingresos por debajo de los 30 años, el plan de 2013 propone cambiarla paulatinamente por las de aquellos hogares, que cumplan una serie de requisitos en términos de renta percibida y de cantidades de los alquileres que pagan, independientemente de la edad de sus miembros. Este cambio puede suponer una nueva disminución de la tasa de emancipación (A. Echaves 2015)

A parte de esas medidas tímidas de impulso del alquiler, el plan desarrolla y financia las operaciones de rehabilitación de edificios y espacios públicos que ya se había establecido en planes precedentes, siguiendo la tendencia de sustituir las ayudas a la producción de viviendas por las de rehabilitación y acondicionamiento de los parques de vivienda existentes.

El progresivo endurecimiento de las medidas para dificultar la enajenación de las Viviendas de Protección Oficial públicas y privadas (Gráfico 10) y muy especialmente el retraso o simplemente la supresión de su descalificación para su venta a precios de mercado por los planes de vivienda de 2006 y 2009, marcaba un cambio en el impulso del acceso a la propiedad. Pero es en el plan de 2013, donde se da un cambio más profundo con la supresión de las subvenciones públicas a las nuevas Viviendas de Protección Oficial.

Gráfico 10. Evolución de los visados de vivienda libre y calificación definitiva de VPO 1991-2013.



Fuente: Ministerio de Fomento

Este plan supone por primera vez un abandono de las ayudas financieras a las Viviendas de Protección Oficial, lo que no implica su supresión, como se ha anunciado en algunos titulares de prensa, sino simplemente una interrupción de esas ayudas que se daban a los adquirentes de estas viviendas para reducir las tasas de interés de las hipotecas mismas a partir de subvenciones pactadas con los bancos. Pero los compromisos adquiridos todavía suponen una continuidad de esas

ayudas, contraídas en el pasado, hasta la culminación de los periodos a los que se había comprometido la Administración.

La supresión de las ayudas financieras a los nuevos adquirentes de Viviendas de Protección Oficial no tiene un impacto grande al producirse en un momento de bajos intereses por la referencia de la gran mayoría de los mismos al Euribor. Pero esta medida tiene un valor simbólico ya que se suprimen las subvenciones a las VPO por primera vez desde su instauración, aunque su alcance es difícil de medir al no existir información (probablemente porque nunca se quiso) sobre las características reales de los beneficiarios de estas viviendas, transcurridos unos cuantos años después de su construcción.

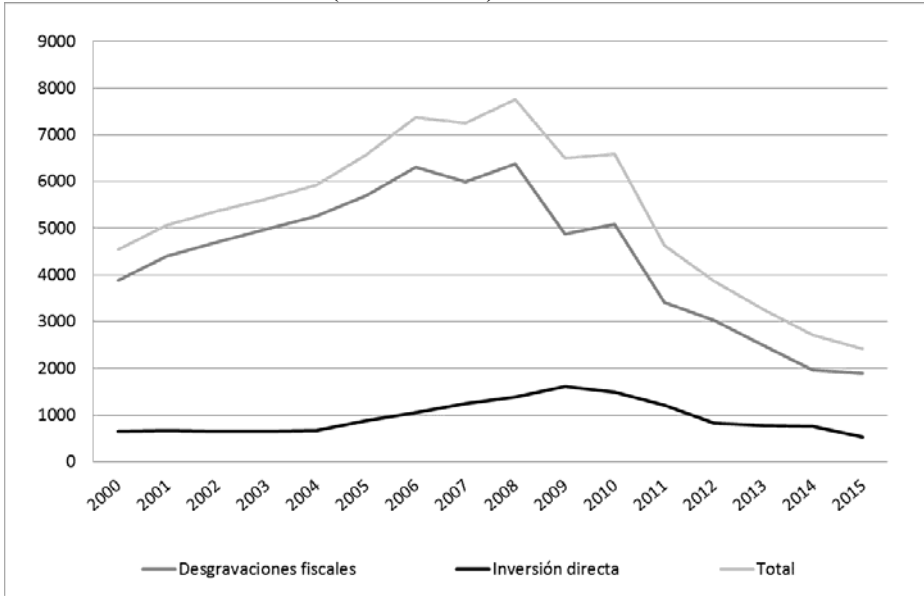
En contraposición a esa supresión se ofrece una alternativa que estaba también en buena parte de las propuestas de cambio de la política de vivienda, consistente en concentrar las ayudas directas a la producción en las viviendas sociales de promoción pública. Hay que tener en cuenta que su producción ha sido muy escasa hasta ahora ya que solo representan el 1,4% del parque de viviendas de uso permanente (Gráfico 10). Para garantizar su objetivo el plan establece una serie de condiciones entre las que destacan la permanencia por largo tiempo en régimen de alquiler, sin poder venderse. Dichas ayudas se concentran únicamente en los costes de construcción ya que se suponen que el suelo sobre el que se edifican es de propiedad pública. Esta sustitución de las subvenciones para las VPO por las de la vivienda pública, parece razonable, aunque se podría haber ido más allá condicionando al menos una parte de las cesiones de suelo a los ayuntamientos en suelo urbanizable para la construcción de esas viviendas.

Pero por otra parte podemos considerar que la inversión real en la política de vivienda programada año a año, es una muestra la valoración de cada Gobierno por la mejora de las condiciones residenciales. El resultado no es muy alentador, en el año 2015 la inversión directa programada fue un 61% inferior en términos absolutos a la de 2008 (Gráficos 11 y 12). Pero el descenso de la inversión indirecta, expresada sobre todo en las desgravaciones fiscales, fue todavía mayor, de manera que en ese periodo experimentó una reducción en torno al 70%, hasta el punto que habría que retroceder bastantes años para encontrar una política de vivienda menos dotada que la actual. El problema en la actualidad es que la escasa inversión que se lleva a cabo en vivienda por parte del Estado no tiene capacidad para un cambio efectivo del viejo modelo, simplemente porque la mayor parte del presupuesto se va en el cumplimiento de los compromisos previos, en concreto en el pago de las subvenciones a los hogares que adquirieron sus Viviendas de Protección Oficial en años precedentes y en el pago a los hogares que consiguieron acceder a las ayudas de la Renta Básica de Emancipación, ya suprimida para nuevos demandantes. Es decir que en realidad la inversión que realiza el estado en los años más recientes tiene una escasa capacidad de hacer efectivos los siete ambiciosos programas que propone el plan de 2013.

Esta reducción se da justo en el momento crítico en el que los desahucios por el impago de hipotecas, la reducción de los salarios, el elevado desempleo de los jóvenes, la escasez de los créditos y la inseguridad de los nuevos contratos laborales dificulta el acceso a la vivienda, especialmente en el caso de los jóvenes (A. Echaves 2015). Eso explica el retraso de la edad de emancipación de los

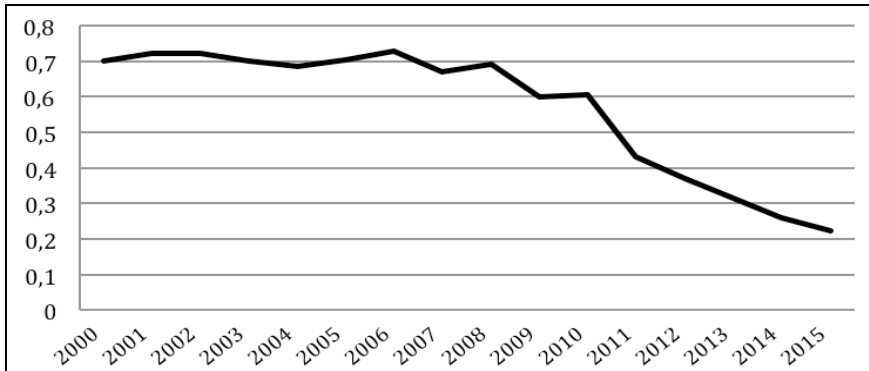
jóvenes, el reciente incremento de los alquileres y el hacinamiento de los extranjeros (Leal, J y Aguacil, A. 2012; J.L. Paniagua 2015)

Gráfico 11. Evolución de la inversión en vivienda en términos absolutos (millones de €) 2000-015



Fuente: Presupuestos del Estado y elaboración propia

Gráfico 12. Evolución de la inversión del Estado español en vivienda en proporción con el PIB años 2000-05



Fuente: Presupuestos del Estado, INE y elaboración propia

4. Conclusión

Tras el análisis de los instrumentos aplicados en la política de vivienda y de su reciente evolución, cabe preguntarse si es posible una intervención eficaz del Estado que pudiera servir de base para aplicar el derecho a la vivienda que exige el artículo 47 de la Constitución Española y que proclaman los últimos documentos de los organismos internacionales como las Naciones Unidas. Es evidente que en el caso español esa intervención pasa por el desarrollo de un servicio público de vivienda que tenga un carácter similar al que se da en otros países europeos, es decir que vaya dirigido a los hogares con ingresos insuficientes para poder acceder a un mercado de vivienda liberalizado, ya sea en alquiler o en propiedad.

La cuestión es que disponer de un parque de viviendas sociales en alquiler, partiendo de la situación actual, supone una inversión pública intensa y a largo plazo, hasta alcanzar un volumen suficiente para solucionar los principales problemas que se presentan en una sociedad en la que el 20% de los hogares no tiene acceso al mercado residencial (Alguacil y otros 2013). Las nuevas orientaciones de las medidas aplicadas recientemente como la desgravación de alquileres, la imposición de una finalidad de desarrollo de vivienda social en los solares de cesión, el desarrollo de ayudas para el alquiler a los hogares de rentas más bajas y la promoción de viviendas sociales en alquiler con un periodo largo de mantenimiento en esa condición, son medidas adecuadas que deberían complementarse con otras en la misma dirección. Pero para llevar a cabo estas propuestas haría falta una inversión que supere notablemente a la que se ha programado los últimos años, de forma que en las condiciones actuales se puede decir que en los últimos planes se han ido imponiendo poco a poco una lista de medidas adecuada aunque sin una clara prioridad entre ellas. Pero la falta de interés político por conseguir esa base para la garantía del derecho a la vivienda ha llevado a primar otras inversiones lo que lleva a la conclusión de que la vivienda es la hermana pobre del Estado de Bienestar español con reducciones en su presupuesto de más del 50% en términos relativos con referencia al Producto Interior Bruto.

Por otra parte el reto de una activación de la inversión pública en el desarrollo de un parque de vivienda social que responda a las necesidades de conseguir un alojamiento digno, viene además dificultado por un progresivo descenso de la formación del número de nuevos hogares hasta la previsión de una reversión del ya débil crecimiento de los mismos que acompañe al actual descenso absoluto del tamaño de la población. Eso supone una seria dificultad para resolver los actuales problemas de alojamiento que se dan en la sociedad española. Unas dimensiones reducidas de la producción de nuevas viviendas no es el escenario más propicio para la producción de un nuevo parque de viviendas sociales que debería basarse en cesiones de suelo y en inversiones considerables llevadas a cabo por los tres niveles administrativos. Esto hace que la constitución de un parque de viviendas sociales tendría que hacerse en gran parte a partir del parque de viviendas existentes en la actualidad, con una rehabilitación del mismo y su adecuación a las nuevas necesidades de unos hogares más reducidos y más envejecidos.

Pero ese giro necesario para conseguir una mejora en las condiciones generales de acceso a la vivienda exige la intervención de las administraciones públicas a todos los niveles, con las aportaciones de suelo por los ayuntamientos, las

subvenciones y la constitución de promotoras sociales sin ánimo de lucro, no necesariamente de carácter público, por parte de las Comunidades Autónomas, con el aprovechamiento para ello del parque existente para su uso por parte de esta sociedad cambiante. Para ello, se hace imprescindible una inversión más generosa y con objetivos más precisos por parte del Estado en la que al menos se recuperen los niveles de gasto que se venían dando con anterioridad a la crisis, y se concentren las actuaciones en los hogares más vulnerables, a partir del desarrollo de un parque social en alquiler. Eso supondría una ruptura del modelo precedente y un acercamiento a una política de vivienda parecida a la que se lleva a cabo por nuestros vecinos del norte de Europa.

Demasiadas pretensiones quizás para una administración pública muy endeudada en todos sus niveles y sin la convicción de que haya de ser el Estado el que protagonice esa ejecución del derecho a la vivienda que propone la Constitución española.

5. Bibliografía

- Abrahamson, P. (1992). Welfare Pluralism: Towards a New Consensus for a European Social Policy? in L Hantrais, M O'Brien and S. Mangan (eds) *The Mixed Economy of Welfare*, Cross-National Research Papers. Loughborough: Cross-National Research Group, Loughborough University, pp 5-22.
- Alguacil, A. y otros (2013). *La vivienda en España en el siglo XXI*. Fundación. Madrid: Foessa.
- Allen, J.; Barlow, J.; Leal, J.; Maloutas, T. and Padovani, L. (eds.) (2004). *Housing and Welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell.
- Anton, F.; Barroso, A.; Lidón, E.; Rodríguez, E. y Soto, O. (2007). *Vivienda y Opinión Pública en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Arbaci, S. (2007). Ethnic Segregation, Housing Systems and Welfare Regimes in Europe , Gran Bretaña: *European Journal of Housing Policy*, Vol. Issue 4, 2007, pp. 401-433.
- Castles, F.G. y Ferrera, M. (1996). *Home Ownership and the Welfare State: Is Southern Europe Different?* Gran Bretaña: *South European Society and Politics*, 1 (2), 163-185.
- Echaves, A. (2015). Pautas emancipatorias de los jóvenes españoles y acceso a la vivienda en el actual contexto de crisis. España: *Documentación Social*. Nº 176. Pgs:15-36.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. (New Jersey: Cambridge, Polity Press).
- Ferrera, M. (1995). Los estados de bienestar del Sur en la Europa Social. in Sarasa, S. and Moreno, L. (eds) *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- García Montalvo, J. y otros (2003). *Financiación de la vivienda. Perspectivas del sistema financiero*. Madrid, España, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social, 2003, 163 p.
- Hoekstra, J. (2010). *Divergence in European welfare and housing systems*. Ámsterdam: IOS Press.
- Leal, J. y Alguacil, A. (2012). Vivienda e inmigración: las condiciones y el comportamiento residencial de los inmigrantes en España. En Aja, E.; Arango, J. y Oliver, J. (eds.) *La hora de la integración*. Barcelona *Anuario de la Inmigración en España*,

- Leal, J. (2001). Políticas de vivienda y sistemas de bienestar: el caso de España en el contexto de los países del sur de Europa. Lisboa: *Ciudades*. Número 3, pgs. 9-20.
- López García, M.A. (2001). *Política impositiva, precios y stock de vivienda*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Módenes, J.A. y López Colas, J. (2014). Cambio demográfico reciente y vivienda en España: ¿hacia un nuevo sistema residencial? Madrid *REIS* N°148 Pgs. 103-134.
- Sánchez Martínez, M. T. (2002). *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos* Universidad de Granada, Biblioteca de Económicas y Empresariales, 441 pgs.
- Trilla C. (2001). *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Barcelona, España, Fundación La Caixa, Colección de Estudios Sociales de La Caixa (noveno volumen), 208 p.
- Rodríguez, J. (2009). Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta. Madrid: Fundación Alternativas, documento de trabajo 155/2009, pp. 1-84
- Trabada, E. (2015). De las ejecuciones hipotecarias al alquiler social. Madrid: *Documentación Social*. N° 176. Pgs: 95-152